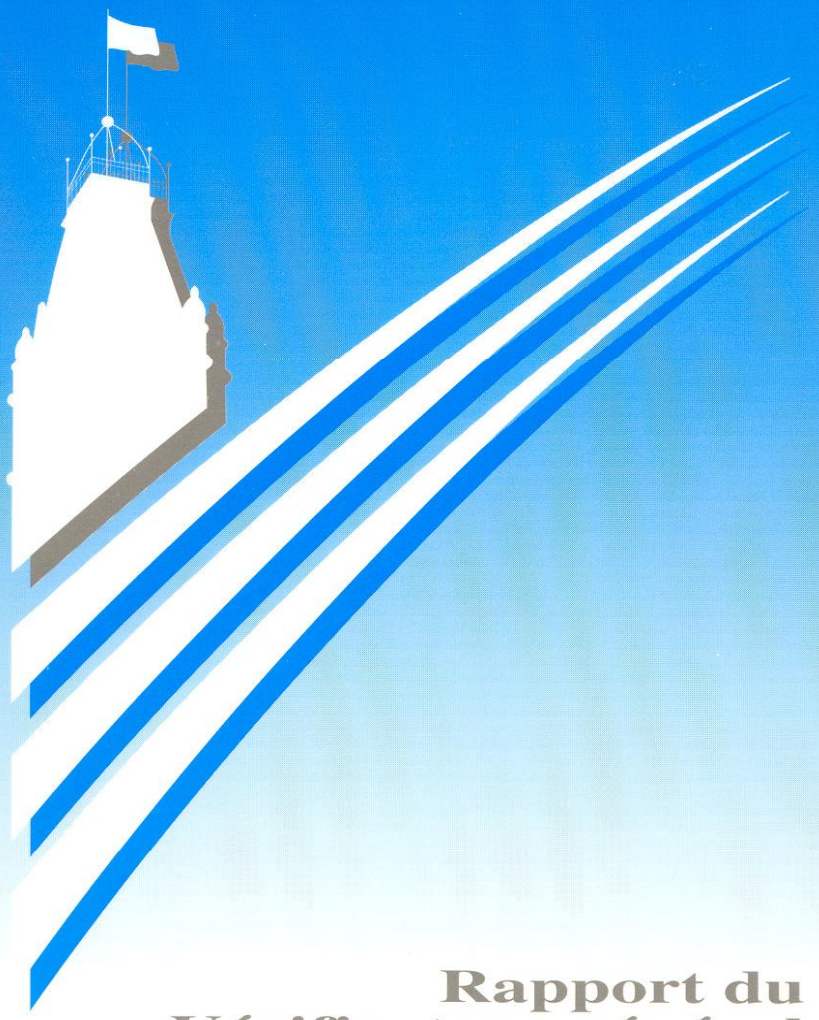


Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1992-1993

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1992-1993

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Québec, novembre 1993

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 1992-1993, conformément à la *Loi sur le vérificateur général* (L.R.Q., c. V-5.01).

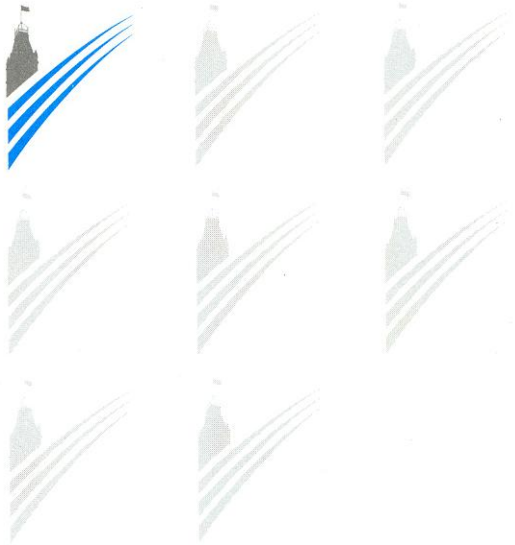
Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Guy Breton

Guy Breton, f.c.a.

Table des matières

			page
Chapitre	**1**	Introduction et observations du Vérificateur général	**7**
Chapitre	**2**	Gestion des ressources humaines au gouvernement du Québec	**23**
Chapitre	**3**	Évaluation du rendement de programmes	**83**
Chapitre	**4**	Mission éducative et culturelle	**97**
Chapitre	**5**	Mission économique	**133**
Chapitre	**6**	Mission gouvernementale	**237**
Chapitre	**7**	Mission sociale	**361**
Chapitre	**8**	Rapport d'activité du Vérificateur général	**403**
Annexe	**A**	Rapport d'enquête du Vérificateur général au Conseil du trésor sur la Commission des courses du Québec	
		première partie	**431**
		deuxième partie	**453**
Annexe	**B**	*Loi sur le Vérificateur général*	**497**
Annexe	**C**	Liste des fonds spéciaux, des organismes et des entreprises du gouvernement	**511**



Chapitre 1
Introduction et observations du Vérificateur général

Plan du chapitre

Introduction	**1.1**
Responsabilité et pouvoirs du Vérificateurs général	**1.6**
Situation financière du gouvernement et de ses organismes	**1.14**
Efficience des opérations gouvernementales	**1.28**
Mesure de l'atteinte des objectifs et des programmes gouvernementaux	**1.36**
Gestion des ressources humaines	**1.46**
Suivi des mandats d'optimisation des ressources	**1.48**
Indemnités de départ et paiement d'avantages sociaux	**1.52**
Conseils d'administration des organismes et des entreprises du gouvernement	**1.59**
Imputabilité des hauts fonctionnaires	**1.63**
Reddition de comptes	**1.67**

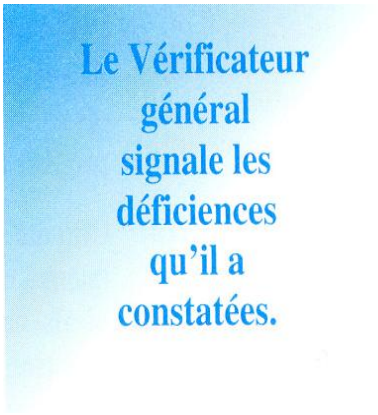
Introduction

1.1 La mission du Vérificateur général est de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Je dois signaler tous les sujets qui découlent de mes travaux de vérification et qui méritent, à mon avis, d'être portés à l'attention des parlementaires.

1.2 Les sujets que j'aborde dans mes rapports sont surtout choisis en fonction de leur valeur d'exemplarité, de leur importance sur le plan de l'économie, de l'efficience et de la mesure de l'efficacité, de leur caractère dérogatoire à des lois ou règlements, de leur importance sur le plan monétaire ou encore de leur récurrence d'année en année.

1.3 Afin de maximiser la partie de la vérification que je peux consacrer à l'évaluation de la gestion des administrateurs publics, j'ai demandé l'an dernier à mon personnel d'adopter une approche plus ciblée qui permet de cerner aussi rapidement que possible les déficiences de l'appareil gouvernemental. J'ai toutefois insisté sur l'importance de bien situer dans leur contexte les lacunes que nous avons notées et d'en décrire, autant que faire se peut, les causes et les effets indésirables.

1.4 Cette approche m'amène à faire principalement état des faiblesses détectées. En conséquence, je n'oriente pas mes travaux vers les activités où il pourrait y avoir de nombreux exemples de bonne gestion. Je me conforme ainsi au rôle que m'a confié le législateur de faire part à l'Assemblée nationale des déficiences que je constate dans la gestion publique.



1.5 Aux administrateurs qui me font reproche d'agir ainsi, je réponds qu'il leur appartient d'informer l'Assemblée nationale de l'ensemble de leur gestion et de lui souligner, le cas échéant, leurs bons coups, et cela, grâce à une meilleure reddition de comptes.

Responsabilités et pouvoirs du Vérificateur général

1.6 Le Vérificateur général relève directement de l'Assemblée nationale qui lui a donné pour mandat de s'assurer, notamment, que l'Administration applique bien les lois adoptées, qu'elle le fait avec un réel souci d'économie, d'efficience, d'efficacité et qu'elle en rend compte.

1.7 Bien évidemment, il ne m'appartient pas de mettre en cause les lois votées par l'Assemblée nationale, mais plutôt de vérifier la conformité de leur application par l'Administration. Il revient aux parlementaires d'adopter les lois qu'il faut et c'est là tout le jeu de la démocratie.

1.8 On ne peut me demander de contester une loi ou toute modification que l'Assemblée nationale juge bon d'y apporter. Si je le faisais, je me substituerais aux parlementaires, en usurpant un rôle d'autant plus inviolable qu'il leur a été confié par le peuple.

1.9 Mesurer le soin que l'Administration apporte à la gestion des fonds publics confiés par l'Assemblée nationale est certes de mon ressort. J'ai également la responsabilité de m'assurer de la qualité, de l'intégralité et de la fiabilité des comptes publics préparés par les organismes publics, les organismes du gouvernement et ses entreprises.

1.10 Je dois rendre des comptes à l'Assemblée nationale et je ne suis utile aux parlementaires que dans la mesure où ils se penchent sur les résultats de mes vérifications. Voilà pourquoi l'Assemblée nationale et ses commissions parlementaires sont les lieux privilégiés et exclusifs de mes interventions.

1.11 Il va de soi que les résultats de mes travaux de vérification sont susceptibles de susciter des réactions négatives de la part de gestionnaires publics. Ceux-ci peuvent même être tentés, à l'occasion, de m'interpeller sur la place publique. Comme je l'ai déjà mentionné, je ne suis redevable qu'à l'Assemblée nationale; toute contestation sur les résultats de mes travaux de vérification doit être tenue à l'intérieur de cette enceinte, car c'est le premier endroit où je dois prouver la véracité de mes constatations.



1.12 Comme je le fais chaque année, j'invite donc les parlementaires à étudier mon rapport. En effet, c'est dans la mesure où ils l'auront scruté, analysé et commenté que l'utilité de l'institution que je représente dans notre système parlementaire sera davantage reconnue.

1.13 Dans le texte qui suit, je ferai un résumé succinct du résultat de mes travaux de vérification et j'exposerai mes principales préoccupations quant à la gestion des fonds publics.

Situation financière du gouvernement et de ses organismes

1.14 Il ne m'appartient pas de commenter les décisions de l'Assemblée nationale quant aux crédits alloués au gouvernement et à l'endettement qu'entraînent les budgets annuels. Ce sont là des responsabilités que les parlementaires doivent assumer. Le fait d'accumuler un déficit et de le financer à long terme relève de décisions politiques. Les gestes à poser et les actions à prendre pour le diminuer ou pour réduire le niveau d'endettement sont du même ordre.

1.15 Il me revient cependant, en tant que vérificateur des livres des organismes publics, des organismes du gouvernement et de ses entreprises, de faire une lecture objective de leurs comptes et de m'assurer de leur fiabilité. Les parlementaires seront ainsi mieux informés et, partant, plus aptes à prendre les décisions qui leur incombent.

1.16 Ainsi, je crois que si le gouvernement publiait ses états financiers en cumulant l'ensemble des opérations de ses fonds spéciaux, de ses organismes et de ses entreprises, les parlementaires et les contribuables seraient davantage éclairés sur la situation financière globale du gouvernement. Pour l'instant, ces états financiers ne portent que sur les résultats du Fonds consolidé du revenu et du Fonds des services de santé.

1.17 Pour les années 1991 et 1992, le ministère des Finances a déjà préparé des projets d'états financiers consolidés et j'ai procédé à leur vérification. J'encourage fortement le gouvernement à en faire une publication officielle, à l'instar d'autres gouvernements provinciaux.

1.18 Mon examen des états financiers du gouvernement, pour l'année terminée le 31 mars 1993, révèle une déficience majeure quant à la comptabilisation des opérations gouvernementales.

1.19 Jusqu'en 1979, pour les régimes autres que le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP), le gouvernement intégrait les cotisations de ses employés aux régimes de retraite dans ses revenus. Quant à sa propre contribution d'employeur, il n'inscrivait dans ses dépenses que les prestations payées.

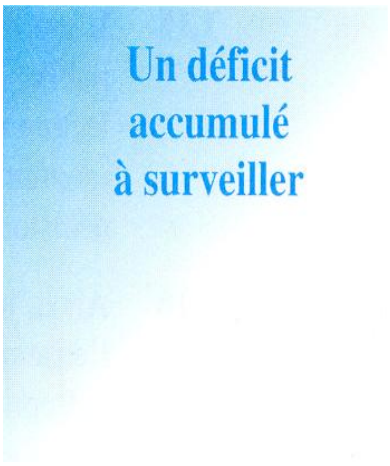
1.20 En tenant compte d'une somme de 1,5 milliard de dollars inscrite en trop pour le RREGOP, la dette non encore comptabilisée résultant de cette pratique s'élève à 9,7 milliards de dollars. La dette nette du gouvernement s'en trouverait donc augmentée d'autant.

1.21 Le gouvernement a commencé, en 1979, à inscrire partiellement et progressivement cette dette réelle à son passif, ce qui m'amène à émettre une réserve dans mon rapport sur ses états financiers. Ses obligations envers les régimes de retraite représentent des dettes réelles que le gouvernement a engagées dans le passé et qu'il devra assumer dans l'avenir.



1.22 La décision du gouvernement d'amortir le coût de ses obligations au regard des services passés de ses employés sur une période aussi longue que 50 ans est lourde de conséquences. Actuellement, l'amortissement qu'il porte chaque année à ses livres est inférieur au coût annuel en intérêts, calculés sur le solde non inscrit de ce passif !

1.23 Mon inquiétude est également grande en constatant le déficit accumulé de près de 3,5 milliards de dollars par la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST). De surcroît, cette dette est peut-être même sous-évaluée de plus de 400 millions de dollars si les tendances observées en 1992 se maintiennent. Des actions vigoureuses devront être prises pour assurer la survie de ce régime avant que la capacité de payer des employeurs ait été dépassée.



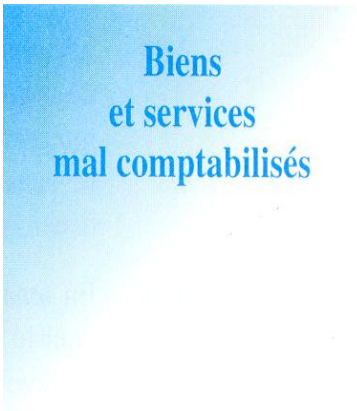
1.24 En vertu de diverses lois, certaines activités du gouvernement sont gérées et financées par des fonds spéciaux. Les gestionnaires doivent établir une tarification des biens et services produits par ces fonds de telle sorte qu'ils parviennent à l'autofinancement.

1.25 En tant que vérificateur des états financiers de 17 de ces fonds, j'ai dû exprimer une opinion avec réserve pour 11 d'entre eux. En effet, plusieurs de leurs dépenses n'apparaissaient pas à leur état de revenus et de dépenses parce qu'elles avaient plutôt été assumées par les ministères responsables de leur gestion.

1.26 Cette mauvaise comptabilisation des dépenses entraîne deux conséquences importantes

- La tarification des biens et des services produits par ces fonds ne permet pas de recouvrer la totalité des coûts de leur fonctionnement, contrairement aux prescriptions de leurs lois constituantes.

- En finançant eux-mêmes une partie des frais de fonctionnement des fonds dont ils ont la gestion, les ministères en cause utilisent leurs crédits budgétaires à des fins autres que celles que l'Assemblée nationale a prévues.



1.27 Enfin, je suis toujours étonné de constater le nombre élevé de lacunes que révèlent mes travaux de vérification au regard des contrôles financiers qui ont pour but d'enregistrer et de protéger de façon satisfaisante les actifs du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises. J'ai même été obligé de demander à des gestionnaires de mettre de l'ordre dans les registres comptables d'un fonds pour que je puisse procéder par la suite à la vérification de ses états financiers.

Efficience des opérations gouvernementales

1.28 Dans mon dernier rapport, je faisais part de mon intention de commenter plus à fond l'efficience des activités gouvernementales.

1.29 Cette année encore, j'ai relevé plusieurs situations où le gouvernement aurait pu obtenir davantage de biens et de services, compte tenu des ressources consacrées à la tâche. Plusieurs millions de dollars ont ainsi été dépensés sans contrepartie valable.

1.30 Au chapitre de la télécommunication, de la reprographie et de la messagerie, le gouvernement aurait pu épargner plus de 4 millions de dollars. Ainsi, le prix de vente établi pour certains produits et services a peu de relation avec leur coût de production.

1.31 Dans le domaine de l'inspection des bâtiments, une plus grande concertation entre la Régie du bâtiment, la Commission de la santé et de la sécurité du travail et les municipalités permettrait sans doute une meilleure utilisation des fonds publics consacrés à ce domaine.

1.32 Si le ministère des Transports utilisait davantage les technologies de pointe en arpentage, il pourrait, tout en améliorant son efficacité, réduire le coût de ces travaux.

1.33 Dans la recherche d'une efficience accrue, l'établissement du prix de revient des produits et des services rendus est essentiel si l'on veut déterminer les secteurs où une augmentation de la performance serait possible. Le réalignement de l'appareil gouvernemental qui s'amorce en ce moment, s'appuie d'ailleurs sur une connaissance plus approfondie des coûts d'exploitation des activités.

1.34 Depuis près de trois ans, j'ai commencé à élaborer, avec l'aide de certains ministères et organismes, une méthodologie qui permet d'évaluer l'efficience. Ce projet de recherche me permet aujourd'hui de livrer quelques conclusions utiles.

- L'évaluation de la performance est possible au prix d'efforts raisonnables pour les activités tant opérationnelles qu'administratives.

- Le gouvernement pourrait réaliser des économies appréciables s'il augmentait le degré d'efficience de ses opérations. En effet, nous avons observé dans nos dossiers-pilotes un taux de rendement de la main-d'œuvre qui oscille entre 60 et 80 p. cent.

- Lorsqu'un organisme cherche à mesurer son efficience quant à sa main-d'œuvre, les employés ont tendance à y voir plutôt un contrôle de leur emploi du temps.

- Les employés et les gestionnaires craignent qu'une information de gestion plus complète ne leur nuise, compte tenu des restrictions budgétaires et du fait que les récompenses normalement rattachées à un meilleur rendement ne sont pas acquises.

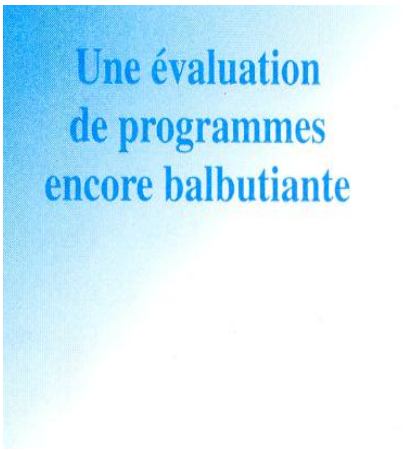
- Par crainte d'une détérioration du climat de travail dans leur unité administrative, les gestionnaires hésitent à s'interroger véritablement sur le rendement de leurs ressources humaines.

1.35 En dépit de ces inconvénients, réels ou imaginaires, la recherche d'une meilleure efficience dans les opérations gouvernementales doit s'appuyer sur la responsabilisation et l'imputabilité des gestionnaires et du personnel. En effet, la seule réduction des coûts comme critère de réussite risquerait de nuire au climat de travail et, conséquemment, de détériorer la qualité des biens et des services produits.

Mesure de l'atteinte des objectifs et des programmes gouvernementaux

1.36 L'évaluation du rendement de programmes fait partie intégrante d'une gestion efficace de l'administration publique. En effet, un tel examen donne accès à une information essentielle pour juger de la performance de la gestion et de la pertinence de la production des biens et services.

1.37 Conscient de l'importance de cette démarche pour le guider dans ses décisions, le gouvernement tente depuis plus de 20 ans d'implanter les mécanismes nécessaires à la mesure de la performance de ses programmes et à l'évaluation de leur pertinence.



1.38 Pourtant, malgré tous les efforts consentis, les données essentielles à cet exercice brillent encore par leur absence.

1.39 Ce défaut d'évaluation des biens et des services gouvernementaux entraîne de fâcheuses conséquences que mes travaux de vérification ont pu mettre au jour. En voici quelques exemples.

1.40 Le ministère des Forêts est-il en mesure de justifier toutes les dépenses qu'il engage pour la conservation d'une de nos principales ressources naturelles, même s'il n'évalue pas correctement l'atteinte des objectifs qu'il s'est donnés à l'égard de la lutte contre les incendies de forêts ?

1.41 Le Centre de recherche industrielle du Québec, dont la mission est de stimuler le développement économique du Québec et dont plus de la moitié du budget d'exploitation est alimentée par les deniers publics, peut-il mesurer la portée de ses actions sur l'économie québécoise ?

1.42 L'Office des personnes handicapées du Québec n'a pas démontré au cours des années un souci évident d'augmenter le nombre d'emplois offerts aux personnes handicapées à l'aide de ses programmes d'intégration et de maintien au travail.

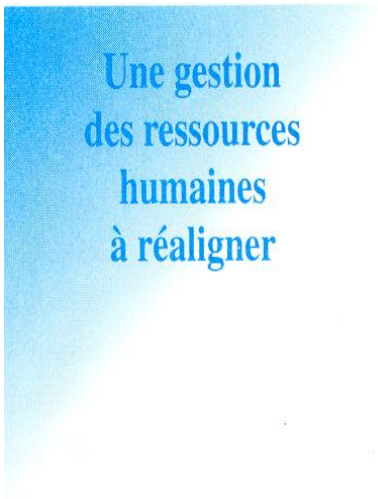
1.43 Le ministère du Revenu, dont l'une des tâches importantes est de faire échec, notamment à l'évitement des taxes, a-t-il mis en place les services adéquats ? Les ressources qu'il consacre à cette partie importante de sa mission atteignent-elles les résultats escomptés ?

1.44 L'enquête que j'ai menée à la demande du Conseil du trésor sur la Commission des courses du Québec a démontré un manque flagrant de renseignements essentiels quant à la pertinence, la performance et la rentabilité de l'intervention gouvernementale dans le domaine des courses de chevaux. Si une telle information avait existé, nul doute que des correctifs auraient pu être apportés à son action en ce domaine.

1.45 Le gouvernement met en branle l'opération appelée « réalignement de l'administration publique » qui vise à sabrer plus de 7 milliards de dollars dans ses dépenses au cours des cinq prochaines années. Cette entreprise ne peut réussir sans l'évaluation du rendement de programmes, outil de premier ordre pour déterminer les biens et les services qui ne répondent plus aux besoins et aux objectifs établis ou pour déterminer de nouvelles façons plus économiques de les produire.

Gestion des ressources humaines

1.46 J'ai mis la dernière main à un examen de la gestion des ressources humaines au gouvernement du Québec, après avoir publié une partie de cette étude dans mon rapport de l'an dernier.



1.47 L'analyse des plus importantes fonctions de la gestion des ressources humaines a fait ressortir plusieurs faiblesses : planification stratégique généralement absente, grincements de la machine en dotation, peu de questionnement et de mesure relativement au développement et à la formation, escalade indue de la valeur des emplois, gestion du rendement pour sauver les apparences et lenteur des mécanismes de règlement des litiges avec les employés. Bref, il y a encore énormément à faire pour restaurer la fonction publique, améliorer son efficacité et redorer son blason !

Suivi des mandats d'optimisation des ressources

1.48 Je porte régulièrement à l'attention des parlementaires des recommandations concernant l'optimisation des ressources et l'utilisation des subventions. Encore cette année, j'ai procédé à un suivi de la vérification effectuée en 1989-1990, non seulement afin de constater dans quelle mesure les gestionnaires ont donné suite à nos recommandations, mais aussi pour en informer les parlementaires.

1.49 Il faut noter que ce suivi ne constitue pas une nouvelle vérification. Je me suis seulement enquis auprès des entités, des mesures prises en vue de corriger les lacunes relevées. À cette fin, j'ai examiné les documents qu'elles m'ont fournis. Quand j'ai jugé pertinent de le faire, les gestionnaires en cause furent rencontrés.

1.50 Le tableau ci-dessous présente les huit entités auprès desquelles un suivi a été fait.

Résultat d'ensemble de notre suivi

1.51 Il y a lieu de conclure que les entités avaient le souci de l'amélioration de la gestion des fonds publics. Sur les 115 recommandations que j'avais formulées, près de 75 p. cent ont été appliquées en tout ou en partie. mon avis, ces correctifs favorisent une gestion plus économique, efficiente et efficace des ressources. Il n'en demeure pas moins que des efforts supplémentaires devront être déployés pour répondre de façon satisfaisante aux autres recommandations, plus particulièrement celles qui ont trait à l'amélioration du contrôle des ressources financières et matérielles et à la qualité de l'information de gestion.

31 mars 1989	
Pages 103 à 116	Ministère de l'Énergie et des Ressources
Pages 119 à 142	Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
Pages 177 à 194	Société immobilière du Québec
31 mars 1990	
Pages 93 à 120	Ministère de l'Éducation
Pages 121 à 143	Ministère de l'Environnement
Pages 169 à 188	Société de l'assurance automobile du Québec
Pages 189 à 206	Société québécoise d'assainissement des eaux
Pages 267 à 277	Ministère des Transports : vérification de l'allocation des subventions pour le transport scolaire

Indemnités de départ et paiement d'avantages sociaux

1.52 J'ai mené une étude sur le versement des indemnités de départ payées par le gouvernement au cours de la dernière année. Mon examen portait également sur les sommes octroyées en compensation des vacances non prises et des journées de maladie accumulées. Pour effectuer mes travaux, j'ai pris au hasard 77 cas pour lesquels les sommes en cause étaient supérieures à 10 000 dollars et versées, soit à des employés assujettis à la *Loi sur la fonction publique*, soit à du personnel de cabinet de ministre ou de bureau de député.

1.53 Les indemnités de départ examinées ont été versées conformément aux règles en vigueur. Cependant, les paiements à ce titre, versés à des membres du personnel de député de l'Assemblée nationale, ont retenu mon attention.

1.54 Selon les règles administratives édictées par cet organisme, le personnel du bureau de député peut recevoir, avec le consentement de celui-ci, une indemnité de départ équivalant à un mois de traitement pour six mois d'emploi. Le maximum autorisé est de 12 mois d'indemnité et ne peut faire l'objet d'un cumul qu'une seule fois au cours de la carrière de l'employé, que l'engagement soit continu ou non.

1.55 Lorsque le député y consent, ces indemnités peuvent être versées par tranches s'il y a cessation d'emploi et nouvelle embauche par la suite. C'est ainsi que j'ai pu relever quelques cas d'employés qui, après la cessation de leur emploi, ont été réengagés quelques jours plus tard. Cette cessation d'emploi, si courte soit-elle, leur a donné droit à des indemnités de départ.

1.56 Je me pose donc la question suivante : cet avantage est-il accordé pour faciliter la réintégration au marché du travail ou représente-t-il un bénéfice d'emploi ? Le Bureau de l'Assemblée nationale devrait clarifier cette situation.

1.57 La politique de gestion du Conseil du trésor impose des restrictions à l'établissement des indemnités de départ qu'un ministère peut consentir si l'employé de cabinet quitte un poste pour assumer une autre fonction dans le secteur public ou parapublic. Cependant, afin d'éviter que toute personne quittant la fonction publique pour être immédiatement embauchée par un organisme ou une entreprise du gouvernement ne puisse toucher une indemnité de départ, je considère que le Conseil du trésor devrait élargir la notion de secteur public ou parapublic pour y inclure tous les organismes et entreprises du gouvernement, attendu que tel est déjà le cas pour les établissements et institutions des réseaux de la santé et des services sociaux, de l'éducation et de l'enseignement supérieur.

1.58 Enfin, le report annuel des journées de vacances du personnel de cabinet ministériel n'est pas toujours approuvé. Cette autorisation a d'autant plus d'importance que le nombre de journées de vacances payées au moment du départ des membres de ce personnel est élevé. Pour 40 dossiers de départ examinés dans les cabinets ministériels ou les bureaux de député, 370 885 dollars ont été payés à ce titre, ce qui représente 56 p. cent de toutes les journées de vacances auxquelles les employés en cause avaient eu droit durant leur période d'embauche.

Conseils d'administration des organismes et des entreprises du gouvernement

1.59 J'ai examiné les règles de fonctionnement des conseils d'administration de 101 organismes et entreprises du gouvernement, ainsi que le taux de participation de leurs 951 membres aux réunions tenues. J'ai obtenu, pour ce faire, la collaboration des vérificateurs externes de 37 de ces entités pour lesquelles je n'agis pas comme vérificateur des livres et comptes.

1.60 Les conseils d'administration se sont tous dotés de règles de fonctionnement et ils y adhèrent dans une grande proportion. Toutefois, je dois souligner que cinq conseils ont tenu au cours de la dernière année moins de réunions que prévu par la loi ou leurs règles.

1.61 La décision du Conseil des ministres demandant de mettre fin à la rémunération des membres des conseils d'administration a été suivie par la très grande majorité d'entre eux.

1.62 J'ai noté avec satisfaction que le taux moyen de participation des membres aux réunions de leur conseil d'administration était de 80 p. cent.

Imputabilité des hauts fonctionnaires

1.63 Le rapport du Vérificateur général fait l'objet d'une étude devant la Commission parlementaire du budget et de l'administration. Bien que cette formule soit excellente, je déplore que les véritables artisans de la gestion des ministères et organismes, c'est-à-dire les hauts fonctionnaires, ne soient pas conviés à cette rencontre.

1.64 La loi 198 – qui fait de l'imputabilité des hauts fonctionnaires une nécessité absolue - incitera dorénavant le gouvernement à exiger leur présence. De la sorte, les gestionnaires publics les plus directement mis en cause seront invités à faire connaître leurs intentions face à mes commentaires.

1.65 La commission parlementaire portant sur mon dernier rapport a mis fin sine die à sa réunion; elle devait poursuivre l'étude du document en question au cours de réunions subséquentes. Malheureusement, cette reprise des discussions ne s'est pas concrétisée.

1.66 J'insiste sur le fait qu'une étude approfondie de mes constatations et recommandations par des élus et des hauts fonctionnaires pourrait concourir à améliorer la gestion des fonds publics.

Reddition de comptes

1.67 Les documents budgétaires ainsi que les documents de reddition de comptes déposés chaque année par le gouvernement à l'Assemblée nationale pourraient contenir davantage d'information susceptible d'aider les parlementaires à s'acquitter de leur rôle de surveillance de l'utilisation des fonds publics.

1.68 Le législateur s'est donné plusieurs moyens pour favoriser le contrôle parlementaire de la gestion des fonds et autres biens publics. L'un de ces outils est la présentation par le gouvernement de certains documents d'information financière à l'Assemblée nationale. L'étude des crédits en commission parlementaire et la période des questions à l'Assemblée nationale permettent également aux élus d'obtenir des informations supplémentaires.

1.69 Les prévisions de dépenses du gouvernement, réparties par programme, paraissent dans le document intitulé « Budget – Crédits », généralement appelé « Livre de crédits ». Un autre document, « Renseignements supplémentaires – Crédit », fournit notamment des informations sur les orientations et les priorités du gouvernement.

1.70 Les Comptes publics, qui comprennent les états financiers du gouvernement et les rapports annuels des activités des ministères, obligatoirement déposés à l'Assemblée nationale, sont les principaux moyens qui permettent au gouvernement de rendre compte de l'utilisation des fonds publics.

1.71 Même si, au cours des dernières années, des renseignements utiles aux parlementaires, par exemple sur les opérations des fonds spéciaux du gouvernement, sur les immobilisations subventionnées par service de dette et sur les dépenses relatives aux technologies de l'information, ont été ajoutés aux documents d'allocation des ressources, la situation que nous avions relevée en 1990 n'a pas beaucoup évolué.

1.72 Les documents budgétaires ainsi que les documents de reddition de comptes pèchent toujours par le défaut d'informations que nous jugeons essentielles.

1.73 Dans les documents budgétaires, les objectifs des programmes ne sont pas très explicites, de sorte qu'il est difficile de savoir à quoi serviront exactement les fonds publics. Ils ne proposent pas non plus d'éléments qui permettraient de mesurer l'atteinte des objectifs. Les besoins à satisfaire et les clientèles visées ne sont pas toujours précisés ou seulement pour une partie des programmes en question.

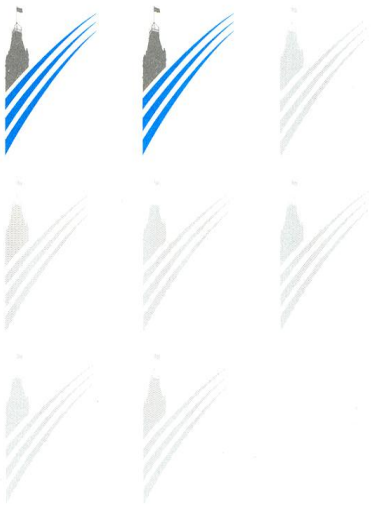
1.74 Les documents de reddition de comptes, soit les Comptes publics et les rapports annuels d'activité des ministères, comportent, pour l'essentiel, les mêmes faiblesses que les documents d'allocation des ressources. Ils ne permettent pas de savoir si les objectifs des programmes ont été atteints, si la clientèle desservie est satisfaite des biens et des services rendus et si le personnel atteint un degré d'efficience raisonnable. Ils n'établissent pas non plus la relation entre la production des biens et des services et les ressources utilisées pour ce faire.

1.75 Il serait utile que les informations qui permettent de juger de l'atteinte des objectifs des programmes et de l'utilisation optimale des fonds publics soient présentes de façon formelle dans les documents déposés par le gouvernement au bénéfice de tous les membres de l'Assemblée nationale.



1.76 Les recommandations qui découlent de mes travaux de vérification ont déjà été soumises aux plus hautes autorités administratives des ministères, organismes, entreprises et autres entités en cause. Celles-ci ont été invitées à nous faire part de leur point de vue qui est reproduit dans mon rapport.

1.77 Par ailleurs, j'ai plaisir à souligner que, dans l'exercice de mes fonctions, tous les renseignements, explications et rapports demandés m'ont été communiqués.



Chapitre 2
Gestion des ressources humaines au gouvernement du Québec

Faits saillants

2.1 Nous divulguons cette année la deuxième et dernière partie de notre étude sur la gestion des ressources humaines dans la fonction publique québécoise. L'an dernier, nous avons abordé la planification, la dotation en personnel permanent et occasionnel ainsi que le développement des ressources humaines.

2.2 Nous avons complété notre intervention en 1992-1993 par l'examen d'autres fonctions de gestion des ressources humaines, soit l'évaluation des emplois et la classification, la dotation en personnel étudiant, la gestion du rendement et certains éléments des relations employés-employeur.

2.3 Pour chaque domaine d'activité, notre étude visait à faire ressortir les problèmes généraux détectés dans les ministères et organismes soumis à la *Loi sur la fonction publique.* Le nombre d'organisations retenues variait selon le sujet et les objectifs particuliers de vérification.

2.4 Nous résumons ici les observations principales qui se dégagent pour chacun des sujets examinés cette année.

Évaluation des emplois, classification et traitement

2.5 En l'absence d'objectifs et de contrôles quant à la qualité des ressources humaines nécessaires à la réalisation des activités gouvernementales, le fossé s'élargit sans cesse entre la valeur des tâches effectivement accomplies par les employés de la fonction publique et le traitement qui leur est accordé. En plus des iniquités salariales, cette distension bonifiant le traitement entraîne des obligations additionnelles pour le gouvernement du Québec de plusieurs dizaines de millions de dollars par année (paragraphes 2.18 à 2.75).

Dotation des emplois pour étudiants

2.6 Par un recours abusif aux situations d'exception en matière de dotation en personnel étudiant, les ministères et organismes de même que Placement étudiant se soustraient à la sélection aléatoire des candidats. De tels agissements sont d'autant plus répréhensibles qu'ils n'ont pu être justifiés convenablement, prêtant ainsi à des interprétations ambiguës (2.86 à 2.103).

Gestion du rendement

2.7 Bien que les organisations adhèrent sans ambages au principe de l'évaluation du rendement de leurs employés, il en va tout autrement lorsqu'il s'agit de rendre la démarche formelle. Ainsi, plus du tiers des employés ne sont pas évalués explicitement alors que la majorité des autres n'obtiennent souvent qu'une évaluation peu significative (2.118 à 2.144).

Programme d'aide aux employés

2.8 Le programme d'aide aux employés de la fonction publique répond certes à des besoins. Toutefois, une question persiste : les ministères et organismes aident-ils trop ou trop peu les employés à prévenir et à résoudre leurs problèmes personnels qui peuvent nuire à leur rendement ? (2.167 à 2.181).

Gestion des litiges en relations de travail

2.9 La gestion des litiges en relations de travail est porteuse d'un virus de non-efficience en ce sens qu'un relâchement existe dans l'utilisation, par les parties, de la procédure administrative qu'elles ont négociée (2.188 à 2.217).

Conclusion générale

2.10 Il est utopique de penser corriger efficacement les principaux problèmes rencontrés dans la gestion des ressources humaines dans la fonction publique si le gouvernement ne change pas la trame de l'administration publique, plus particulièrement sur les éléments de base : la responsabilisation des gestionnaires associée à une reddition de comptes significative (2.231 à 2.237).

Plan du chapitre

VUE D'ENSEMBLE	**2.11**
OBJECTIFS ET PORTÉE GÉNÉRALE DE NOTRE VÉRIFICATION	**2.14**
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION[1]	
Évaluation des emplois, classification et traitement	**2.18**
Évaluation des emplois du personnel non cadre	**2.25**
Qualité des descriptions d'emploi	**2.27**
Variété des résultats obtenus	**2.34**
Évolution vers les corps et les classes d'emploi mieux rémunérés	**2.37**
Planification de l'effectif	**2.37**
Tendance générale	**2.41**
Importance monétaire des hausses de niveau	**2.49**
Moyens utilisés	**2.53**
Règles régissant les salaires	**2.60**
Adéquation entre les tâches et le traitement de base	**2.62**
Personnel cadre	**2.62**
Personnel non cadre	**2.66**
Contrôle de la masse salariale	**2.75**
Dotation des emplois pour étudiants	**2.86**
Équité et transparence du processus de sélection	**2.94**
Emplois spécialisés	**2.96**
Rappels	**2.100**
Dérogations aux règles de sélection	**2.103**

[1] Le résumé des commentaires des ministères et organismes de même que les commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor paraissent à la suite de chacune des sections.

Gestion du rendement	**2.118**
Orientations gouvernementales	**2.122**
Qualité des attentes	**2.128**
Rigueur des attentes formulées	**2.128**
Économie et efficience dans les attentes du personnel cadre	**2.132**
Efficacité du processus	**2.137**
Personnel cadre	**2.138**
Personnel non cadre	**2.144**
Programme d'aide aux employés	**2.167**
Évaluation du programme d'aide	**2.173**
Services d'aide	**2.176**
Activités de prévention	**2.181**
Gestion des litiges en relations de travail	**2.188**
Intervention des ministères et organismes	**2.194**
Gestionnaires	**2.196**
Direction des ressources humaines	**2.199**
Intervention du Conseil du trésor	**2.204**
Procédure d'arbitrage	**2.208**
Procédure en vigueur	**2.208**
Procédure simplifiée	**2.217**
Information de gestion et reddition de comptes	**2.223**
CONCLUSION GÉNÉRALE À LA SUITE DE L'ÉTUDE	**2.231**

Vue d'ensemble

2.11 La fonction publique québécoise comptait sur plus de 58 000 employés réguliers en 1992-1993 pour offrir aux citoyens les différents services gouvernementaux. Il en a coûté près de 3 milliards de dollars au gouvernement pour rémunérer ces employés au cours de cette même période.

2.12 La Loi *sur la fonction publique* encadre la gestion des ressources humaines. Rappelons qu'elle dessine les grandes orientations et qu'elle précise les rôles et responsabilités de chacun dans ce domaine. Elle attribue aux ministères et organismes la responsabilité première de la gestion des ressources humaines et confie aux organismes centraux un rôle d'encadrement, de soutien et de surveillance. Ainsi, le Conseil du trésor est chargé, au nom du gouvernement, d'établir des énoncés de politique et d'en évaluer la réalisation alors que l'Office des ressources humaines joue davantage un rôle de soutien. Pour sa part, la Commission de la fonction publique incarne le mécanisme de surveillance de divers aspects régis par la loi, principalement le système de dotation.

2.13 Le 15 juin 1993, l'Assemblée nationale a adopté une loi officialisant les efforts déjà entrepris pour réduire le personnel dans la fonction publique. Ainsi, le nombre de fonctionnaires et de professionnels devra diminuer de 12 p. cent avant le 1er avril 1998 et le personnel d'encadrement devra être réduit de 20 p. cent d'ici le 1er avril 1996.

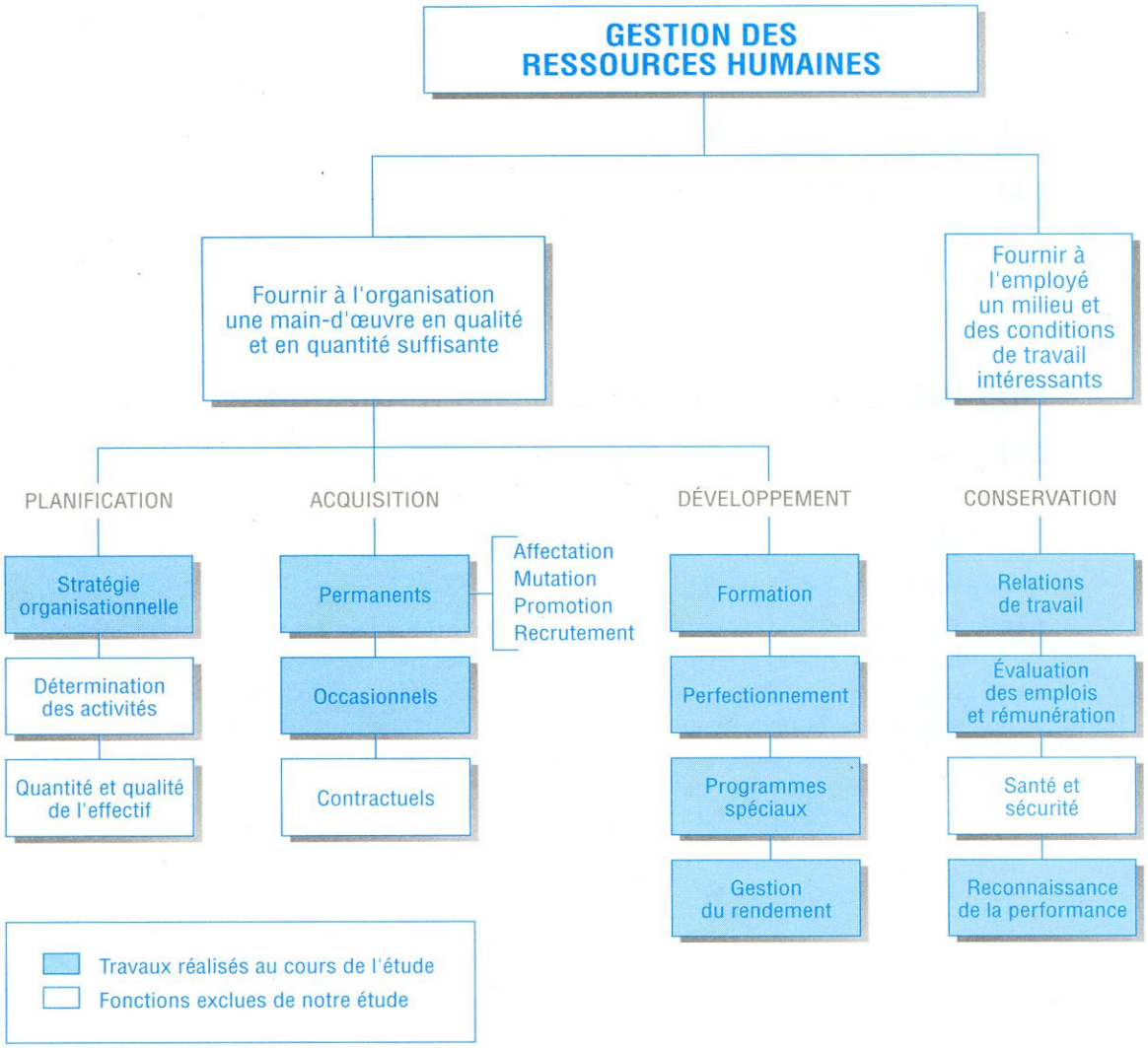
Objectifs et portée générale de notre vérification

2.14 Notre vérification vise à s'assurer que la ressource humaine du secteur public est gérée avec un souci d'économie et d'efficience, que des méthodes satisfaisantes ont été adoptées pour favoriser une administration efficace et que les gestionnaires rendent compte des responsabilités qui leur sont attribuées en la matière.

2.15 Pour réaliser notre étude, nous avons fractionné la gestion des ressources humaines en ses principales composantes et avons prévu l'examen des plus importantes sur plus d'une année. Notre dernier rapport comportait des observations sur la planification, la dotation en personnel permanent et occasionnel ainsi que le développement des ressources humaines.

2.16 Le tableau ci-après résume l'ensemble de nos interventions sur la gestion des ressources humaines. Au cours de la dernière année, en plus de la qualité de l'information de gestion pertinente à chaque activité, nous avons examiné :

- l'évaluation des emplois, la classification et le traitement;
- la dotation des emplois pour étudiants;
- la gestion du rendement;
- les programmes d'aide aux employés;
- la gestion des litiges en relations de travail.

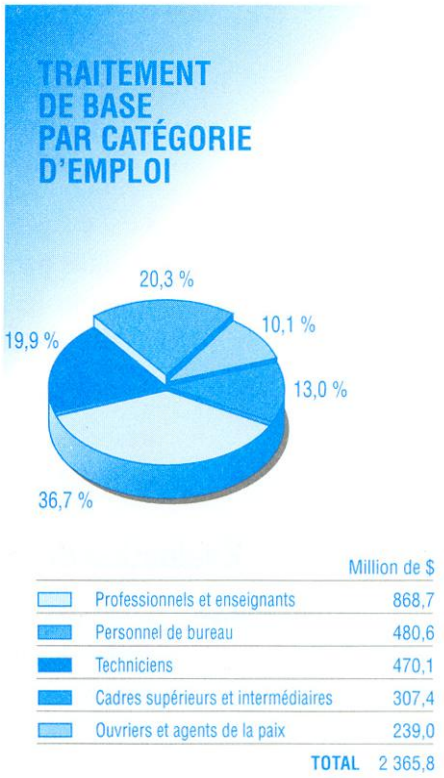


2.17 Notre étude couvre théoriquement l'ensemble des ministères et organismes soumis à la *Loi sur la fonction publique*. Toutefois, compte tenu de l'ampleur de la population en cause, nous avons sélectionné, d'une façon discrétionnaire, un nombre limité d'organisations qui étaient représentatives et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

Résultats de notre vérification

Évaluation des emplois, classification et traitement

2.18 Le traitement de base de l'ensemble des employés réguliers assujettis à la *Loi sur la fonction publique* s'élève à près de 2,4 milliards de dollars pour l'exercice 1992-1993. Le graphique ci-contre en présente la répartition.



2.19 Compte tenu de l'importance des sommes en cause, les ministères et organismes doivent prêter une grande attention à la définition de leurs besoins en main-d'œuvre et à l'évaluation de leurs emplois, tout en tenant compte de la structure de classification en place pour gérer la rémunération.

2.20 La présente étude met l'accent sur les résultats produits par les systèmes d'évaluation et de classification des emplois plutôt que sur une analyse exhaustive des mécanismes administratifs qui sous-tendent la gestion de ces systèmes. Elle ne remet pas en cause la pertinence des règles actuelles qui découlent de la *Loi sur la fonction publique* et des conventions collectives.

2.21 Ainsi, nos travaux visent à s'assurer que l'application des mécanismes mis en place par le gouvernement en matière d'évaluation des emplois et de classification favorise une gestion économique et efficiente de la main-d'œuvre tout en préservant l'équité salariale entre les employés. Nous avons également considéré la nature de la surveillance exercée par le Conseil du trésor et les ministères et organismes sur le niveau des emplois.

2.22 Nos travaux couvrent l'ensemble du personnel régulier assujetti à la *Loi sur la fonction publique*. Un examen détaillé a été effectué sur une période de trois ans auprès de cinq ministères et organismes qui emploient 20 p. cent de l'ensemble de l'effectif régulier de la fonction publique. Les organisations examinées n'avaient que peu ou pas d'ouvriers et d'agents de la paix à leur emploi.

2.23 Nous avons constaté que le fossé s'élargit sans cesse entre la valeur réelle des tâches effectivement accomplies par les employés de la fonction publique et le traitement qui leur est accordé. Cet écart entraîne des déboursements additionnels de plusieurs millions de dollars par année pour le gouvernement du Québec qui pourraient être évités en partie. Plus particulièrement, la fonction publique souffre des malaises suivants :



- l'évolution des employés vers les corps et les classes d'emploi mieux rémunérés est supérieure à l'enrichissement des fonctions et des tâches, de sorte que l'adéquation entre leurs tâches et leurs traitements est éliminée progressivement;

- le traitement de base des employés ayant à réaliser un ensemble de tâches similaires au sein de leur organisation ou dans d'autres entités gouvernementales n'est pas identique, ce qui crée de nombreuses iniquités salariales;

- il y a peu d'éléments de mesure pour planifier et surveiller les résultats produits par l'application du système d'évaluation et de classification des emplois, ce qui n'assure pas une gestion économique et efficiente du niveau des emplois et, par le fait même, des traitements.

2.24 Conscient de plusieurs problèmes d'application, le Secrétariat du Conseil du trésor, en collaboration avec ses partenaires, a d'ailleurs entrepris une révision en profondeur du système actuel de classification et des règles de sa gestion.

Évaluation des emplois du personnel non cadre

2.25 L'évaluation d'un emploi vise, pour les membres du personnel non cadre, à porter un jugement sur la nature et la complexité d'un emploi en définissant les tâches principales et habituelles pour déterminer son appartenance à un corps et à une classe.

2.26 La classification, qui consiste à regrouper et à hiérarchiser les emplois en catégories, corps et classes pour en fixer un juste prix, permet d'assurer un traitement équivalent aux employés ayant des attributions similaires et des qualifications semblables. L'appariement d'un emploi à un corps et à une classe repose normalement sur une description de chaque emploi préparée par les gestionnaires.

Qualité des descriptions d'emploi

2.27 Le piteux état dans lequel nous avons trouvé les descriptions d'emploi témoigne du scepticisme qui anime les gestionnaires quant à l'utilité de celles-ci comme outil dynamique de gestion pour la définition et l'évaluation des emplois.

2.28 Notre examen des descriptions d'emploi a été réalisé en deux phases. Dans un premier temps, nous avons constaté que 30 p. cent des 400 employés échantillonnés ne possédaient pas de description d'emploi officielle ou encore que les descriptions d'emploi existantes n'avaient pas fait l'objet d'une évaluation pour déterminer le niveau d'emploi approprié (corps et classe). De plus, 44 p. cent de ces employés possédaient une description d'emploi officielle qui n'avait pas été mise à jour depuis au moins trois ans dont :



- 23 p. cent entre trois et cinq ans;
- 18 p. cent entre six et dix ans;
- 3 p. cent depuis plus de dix ans.

2.29 Par ailleurs, les ministères et organismes n'ont pas cru bon de déterminer à quelle fréquence et dans quelles situations les descriptions d'emploi doivent être mises à jour, et ce, bien que le Conseil du trésor estime qu'il faut les adapter selon les changements importants qui touchent l'emploi. Les descriptions qui ont vieilli risquent de ne plus refléter les tâches principales et habituelles réellement accomplies par les employés.

2.30 Dans un deuxième temps, nous avons constaté des anomalies pour deux des entités examinées qui utilisaient des descriptions d'emploi standardisées pour dépeindre le travail de plusieurs employés ayant théoriquement à accomplir un ensemble de tâches identiques. Dans la première entité, les tâches réellement accomplies étaient plus ou moins identiques d'un employé à l'autre alors que, dans la seconde, plusieurs corps d'emploi correspondaient à une même description.

2.31 Qu'il s'agisse de descriptions standardisées ou non, aucune des organisations examinées n'avait défini de mesures de suivi et de contrôle permettant de s'assurer, au moins de façon sporadique, que le contenu détaillé des descriptions d'emploi reflète les tâches réellement accomplies par les employés.

2.32 Comme conséquence des lacunes soulevées précédemment, plusieurs employés risquent d'occuper un emploi qui ne correspond pas à leur classement réel et sont donc susceptibles de recevoir un traitement impropre.

2.33 Aux yeux des gestionnaires, les nombreux changements administratifs justifient le peu d'empressement dont ils font preuve. En effet, la répartition et l'attribution des tâches de chaque employé doivent fréquemment être remises en question à l'occasion d'une réorganisation administrative, d'une modification de priorité, de nouveaux mandats, au moment du départ d'un employé ou de l'arrivée d'un gestionnaire. Ces nombreux changements, qui influencent directement l'appartenance d'un emploi à un corps et à une classe, alourdissent le système d'évaluation des emplois et laissent peu de temps aux gestionnaires pour mettre à jour la description et le niveau des emplois. Les gestionnaires

préfèrent mettre l'accent sur les objectifs et les priorités opérationnelles. De plus, il est permis de se demander, dans certains cas, s'ils possèdent une formation suffisante pour décrire adéquatement les emplois.

Variété des résultats obtenus

2.34 Les gestionnaires exercent, au moment de la répartition et de l'attribution des tâches, une influence déterminante sur la rémunération éventuelle des employés. La décentralisation des responsabilités en matière d'organisation du travail, combinée à l'élasticité permise par la méthode d'évaluation des emplois, augmente les difficultés à uniformiser les résultats obtenus.

2.35 À cet égard, notre vérification a permis de constater que des unités administratives ayant un mandat similaire aboutissent à un classement fort différent de leurs employés pour réaliser un ensemble équivalent de tâches. Malgré les classements différents, la description et l'évaluation des emplois peuvent tout de même être valables puisqu'une large place est laissée au jugement et à l'interprétation qui subissent peu l'influence de l'aspect économie.

2.36 En conclusion, la qualité médiocre des descriptions d'emploi et la variété des résultats obtenus à la suite des évaluations abîment la crédibilité du classement et du traitement attribués aux employés.

Évolution vers les corps et les classes d'emploi mieux rémunérés

Planification de l'effectif

2.37 Comme le mentionnait notre rapport à l'Assemblée nationale de l'année dernière (chapitre 2, paragraphe 34), l'argumentation des ministères et organismes est faible pour défendre la qualité de l'effectif nécessaire à la réalisation des activités opérationnelles et de soutien.

2.38 Dans le cadre du processus pour établir les budgets, le Conseil du trésor détermine des cibles à atteindre pour l'ensemble des crédits et un nombre maximum de postes. Depuis 1992, il fixe un plafond quant à la masse salariale maximum pour le personnel cadre. Le Conseil du trésor laisse cependant aux ministères et organismes le soin d'établir le niveau de leurs emplois. À cet égard, notre vérification a permis de constater que, dans les organisations examinées, aucun objectif n'a été fixé pour pondérer le niveau des emplois en fonction des besoins en main-d'œuvre.

2.39 D'ailleurs, comme nous le verrons un peu plus loin, la progression vers les niveaux d'emploi les plus élevés est en croissance constante depuis plusieurs années. Les pressions exercées par les employés qui désirent une rémunération supérieure, dont environ 68 p. cent ont atteint le maximum de leur échelle de traitement, contribuent à cette escalade.

2.40 Cette propension inflationniste est d'autant plus étonnante, compte tenu que, depuis quelques années, plusieurs études ont confirmé une surévaluation importante du niveau des emplois dans la fonction publique (voir les paragraphes 2.66 à 2.69). Si le gouvernement s'inquiétait davantage de l'adéquation entre le niveau des emplois et la valeur des tâches, il pourrait neutraliser en tout ou en partie l'une des causes de l'augmentation de la masse salariale (voir les paragraphes 2.75 et suivants).

Propension inflationniste des niveaux d'emploi

Tendance générale

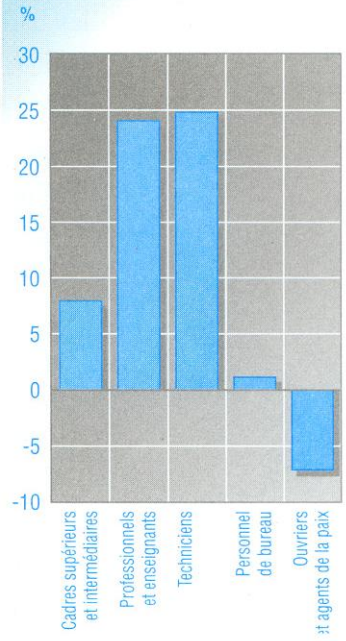
2.41 Le système actuel de classification, mis en place par le gouvernement au milieu des années soixante, comporte près de 350 corps et classes d'emploi. Malgré cette précision, davantage marquée chez les ouvriers, nous découvrons, en y regardant de plus près, une concentration de 43 p. cent des employés dans six corps d'emploi ayant un libellé général. Cette concentration n'est pas étrangère à la nature gouvernementale de ces corps d'emploi et à la grande latitude permise pour déterminer le niveau d'emploi.

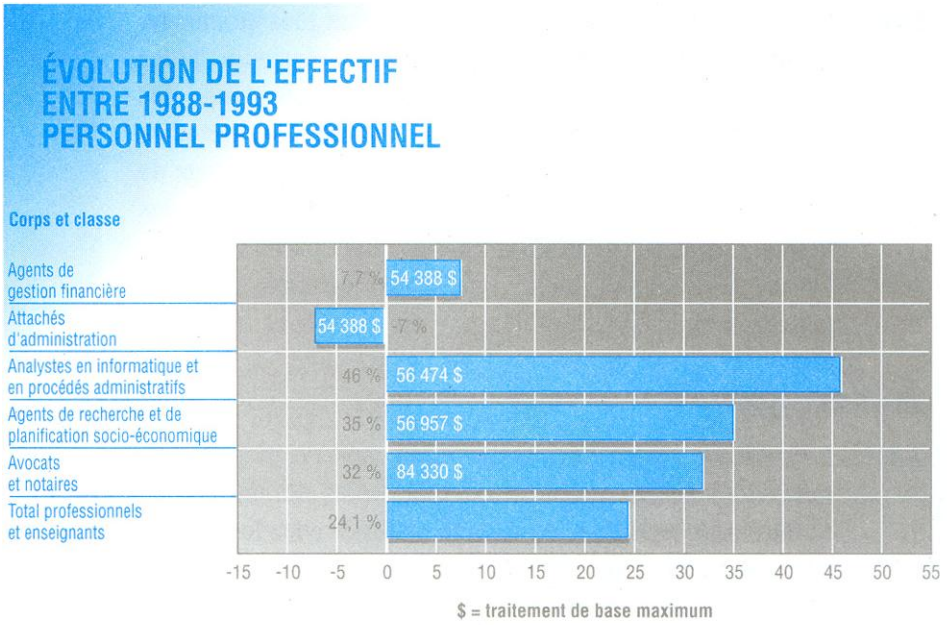
2.42 Au cours des cinq dernières années, l'effectif régulier a augmenté de plus de 11 p. cent. Le graphique suivant fait ressortir que cette croissance est concentrée dans les catégories d'emploi les mieux rémunérées, à l'exception du personnel cadre.

2.43 La même tendance a été observée à l'intérieur des catégories, pour les corps et les classes d'emploi les mieux rémunérés.

2.44 En ce qui concerne le personnel cadre, l'augmentation de l'effectif de 7,94 p. cent est survenue essentiellement en 1989 et 1990. Bien que le total de cadres soit demeuré stationnaire au cours des trois dernières années, nous avons noté durant cette période une hausse des classes les mieux rémunérées; il en va de même pour le personnel professionnel et celui de bureau. Le graphique de la page suivante montre la « popularité » de certains corps d'emploi comme celui d'agent de recherche et de planification socio-économique par rapport à celui d'attaché d'administration.

ÉVOLUTION DE L'EFFECTIF PAR CATÉGORIE ENTRE 1988 ET 1993





2.45 Ces variations de niveau considérées une à une peuvent trouver leur justification. Toutefois, avec une vision plus macroscopique du niveau des emplois, nous sommes perplexes devant ces mouvements de masse. Il est difficile de croire que la nature et la complexité des emplois aient subi des changements aussi radicaux durant cette période de cinq ans et que ce soit la principale cause du mouvement à la hausse.

2.46 Nos craintes relatives à cette ascension dans les échelles de traitement se sont d'ailleurs confirmées dans quatre des cinq organisations examinées. En effet, des barèmes et des critères d'appréciation ont été ajoutés à ceux qui existent dans le système actuel de classification afin de préciser l'appartenance d'un emploi à un corps et à une classe. Par exemple :

- une organisation a procédé au reclassement de 10 employés dans un corps d'emploi ayant une échelle de traitement supérieure de 30 000 $, et ce, uniquement sur la base des conditions d'admission, sans aucun égard aux tâches à accomplir pour appartenir à ce corps;

- une autre organisation a reclassifié en bloc 39 employés dans un corps d'emploi ayant une échelle de traitement supérieure de 4,7 p. cent, même si le Secrétariat du Conseil du trésor et la Commission de la fonction publique sont d'avis que ces emplois ne correspondent pas au nouveau classement de ces employés.

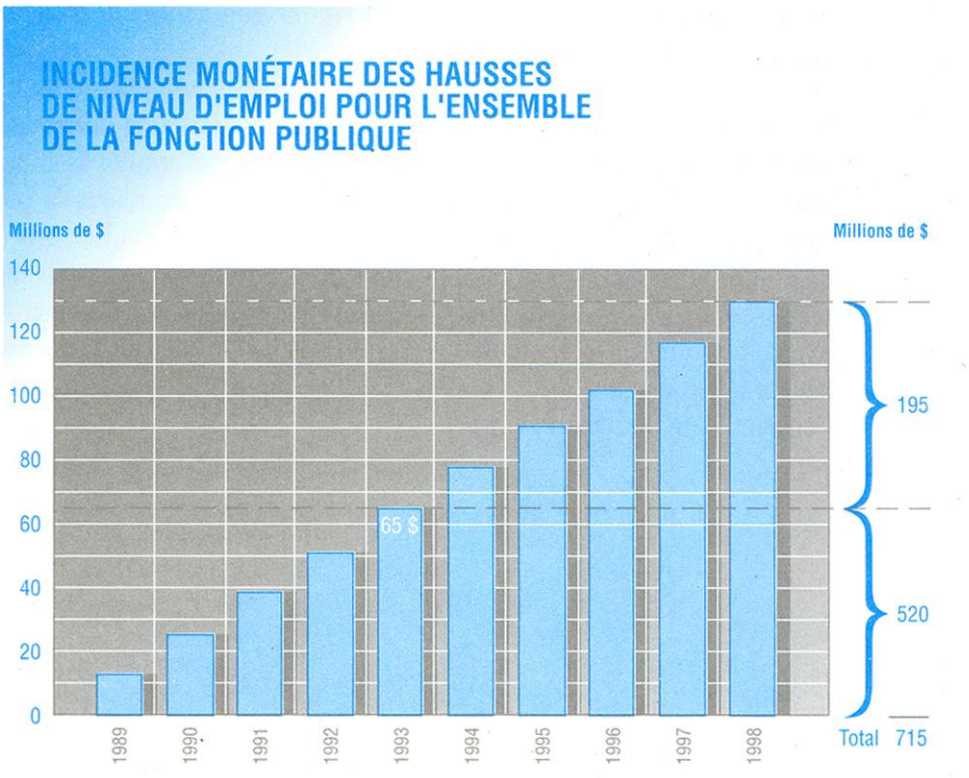
2.47 Outre qu'il favorise l'ascension vers de nouveaux sommets de traitement, l'ajout de critères d'évaluation à ceux qui existent dans la classification modifie la valeur relative des emplois entre les ministères et les organismes et crée, par conséquent, des iniquités salariales. Par exemple, dans une organisation de plus de 3 000 employés, il n'y a plus d'agent de gestion financière alors qu'on trouve ce type d'emploi un peu partout au gouvernement.

2.48 Enfin, l'accroissement du niveau des emplois dans les ministères et organismes examinés produit un effet d'entraînement sur les autres organisations gouvernementales puisqu'il sert de nouvelle base de comparaison pour évaluer un emploi que l'on croit similaire.

Importance monétaire des hausses de niveau

2.49 Mais quelle est donc l'incidence monétaire de cette progression générale du niveau des emplois vers les corps et les classes les mieux rémunérés ? Au cours des cinq dernières années, ces changements dans le classement des employés de l'État ont entraîné ou vont créer une hausse graduelle de la masse salariale du gouvernement estimée, en mars 1993, à 65 millions de dollars annuellement. Ces augmentations, rattachées à la progression générale du niveau des emplois, seront versées aux employés concernés sur plusieurs années, selon leur rythme d'avancement dans leur nouvelle échelle de salaire et se répercuteront d'année en année lorsque ces employés auront atteint le maximum de leur échelle de traitement. Il s'agit là pour le gouvernement d'un engagement total de 520 millions de dollars sur une période de dix ans tel que le démontre le graphique ci-après.

Le gouvernement s'est déjà engagé pour 520 millions de dollars.



2.50 De plus, si rien n'est fait pour freiner le rythme de progression des cinq dernières années qui s'élève en moyenne à 0,55 p. cent par année, le gouvernement continuera de prendre de nouveaux engagements financiers envers ses employés qui se traduiront par de nouvelles dépenses de l'ordre de 195 millions de dollars pour les cinq années à venir. Actuellement, les contrôles exercés sur la masse salariale ne permettent pas d'endiguer cette croissance.

2.51 Toutes choses étant égales par ailleurs, nous estimons donc à environ 715 millions de dollars, sur une période de dix ans, les dépenses additionnelles relatives au traitement des employés de la fonction publique dues aux changements de classement. Le graphique de la page précédente illustre l'importance des hausses de niveau, en prenant comme hypothèse que la progression du niveau des emplois a débuté en 1988 et que le rythme de progression des cinq dernières années demeure constant à 0,55 p. cent par année.

2.52 En l'absence d'objectifs gouvernementaux et ministériels quant au niveau des emplois et d'analyse structurée des mouvements observés, il n'est malheureusement pas possible de déterminer si le rythme de croissance actuel est entièrement justifié.

Moyens utilisés

2.53 En prenant la même base de calcul que celle qui a servi à établir la situation de l'ensemble de la fonction publique, nous avons évalué en détail, pour les cinq entités examinées, les moyens utilisés pour augmenter le traitement des employés en leur donnant accès à une échelle supérieure de traitement. Le tableau de la page suivante montre l'incidence monétaire des différents moyens utilisés pour hausser le niveau des emplois sur une période de trois ans terminée en 1993, soit : l'arrivée et le départ d'employés à un niveau inférieur ou supérieur à celui du niveau des emplois en place; la promotion avec concours dont l'emploi a été préalablement réévalué à la hausse; la promotion sans concours à la suite d'un enrichissement des tâches; le reclassement vers un corps mieux rémunéré et les autres moyens à la suite, par exemple, d'une intégration de niveau d'emploi. Il fait état également de la hausse totale du niveau des emplois et de son importance relative par rapport à l'ensemble du traitement régulier.

INCIDENCE MONÉTAIRE DES HAUSSES DE NIVEAU D'EMPLOI SELON LES MOYENS UTILISÉS

Organisation	Arrivée moins départ	Promotion avec concours	Promotion sans concours	Reclasse-ment	Autre	Hausse totale	Importance relative
	$	$	$	$	$	$	%
1	(1 380 389)	1 555 712	871 161	127 640	(212 251)	961 873	0,69
2	(918 560)	136 091	146 927	8 370	(58 632)	(685 804)	(2,01)
3	(878 202)	1 201 116	451 109	380 089	369 212	1 523 324	1,15
4	1 003 955	2 383 780	905 981	75 731	28 476	4 397 923	3,89
5	48 176	135 667	133 377	101 014	(10 608)	407 626	2,49
TOTAL	**(2 125 020)**	**5 412 366**	**2 508 555**	**692 844**	**116 197**	**6 604 942**	**1,50**

2.54 Le choix et l'ampleur des moyens utilisés varient énormément d'un ministère à l'autre. Pour les cinq ministères et organismes examinés, ces changements dans le classement des employés vont entraîner une augmentation graduelle de la masse salariale de l'ordre de 6,6 millions de dollars. Cette augmentation se répercutera d'année en année lorsque ces employés auront atteint le maximum de leur nouvelle échelle de traitement.

Promotions sans concours

2.55 La progression de carrière permettant à un employé de la fonction publique d'obtenir un meilleur traitement doit se faire habituellement par concours, et ce, pour assurer l'impartialité et l'équité des décisions. Toutefois, le travailleur dont l'emploi est réévalué à un niveau supérieur peut être promu sans concours selon les conditions fixées par l'Office des ressources humaines (voir paragraphe 2.160).

Un des moyens qui contribue à la hausse : la promotion sans concours

2.56 Bien qu'elle soit considérée, par plusieurs entités, comme une mesure d'exception introduite par le législateur, la valeur des promotions sans concours accordées par les ministères et organismes examinés s'élève à 2,5 millions de dollars, ce qui représente plus du tiers de la hausse totale du niveau des emplois.

2.57 D'ailleurs, au cours des trois dernières années, le nombre total de promotions sans concours accordées par les cinq ministères et organismes examinés s'élève à 369, soit près de 33 p. cent de l'ensemble des promotions. Un examen détaillé révèle également que près du tiers de celles-ci entraîneront des augmentations substantielles de traitement qui varient entre 9 000 $ et 19 000 $ par individu.

2.58 Durant cette période de trois ans, des promotions sans concours ont amené une progression de carrière fulgurante pour certains employés, par exemple :

- dans les organisations examinées, 16 employés ayant obtenu une promotion avec concours ou nouvellement recrutés ont vu leur emploi s'enrichir l'année suivante, ce qui leur a valu une promotion sans concours. Il y a de quoi être perplexe quant à la qualité de la définition et de l'évaluation des emplois;

- dans une organisation, trois employés ont obtenu deux promotions sans concours chacun.

2.59 En plus de la pression sur la masse salariale, l'évolution rapide de plusieurs employés grâce à la promotion sans concours met en péril l'impartialité et l'équité des décisions qui touchent les employés de l'État. D'ailleurs, nous avons constaté, durant notre étude sur la gestion du rendement, que la promotion sans concours est utilisée, dans certains cas, comme mesure de gratification pour récompenser un employé performant.

Règles régissant les salaires

2.60 Certaines règles qui découlent de la *Loi sur la fonction publique*, des conventions collectives ou encore des directives du Conseil du trésor rendent permanentes, à toutes fins utiles, les décisions prises concernant la progression des employés vers des corps et des classes d'emploi mieux rémunérés, et ce, même lorsque les employés se voient attribuer des tâches de niveau inférieur.

2.61 Les changements dans la carrière de 30 cadres qui n'exercent plus de fonction de gérance constituent un exemple patent des règles concernant les salaires qui placent le gouvernement sur une route à sens unique aboutissant à une protection ou à une progression salariale. Ainsi :

- 12 cadres ont vu leur rémunération globale gelée en dépit de leurs nouvelles tâches de niveau inférieur. Un cadre avait même obtenu une promotion sans concours l'année précédente;

- 8 cadres ont obtenu un classement de niveau inférieur mais ont conservé leur traitement annuel indexé selon certaines modalités;

- 10 cadres ont accédé à un corps d'emploi dont l'échelle de traitement était supérieure ou équivalente à leur salaire réel au moment de leur changement de classement.

Adéquation entre les tâches et le traitement de base

Personnel cadre

2.62 Les dernières données compilées par le Secrétariat du Conseil du trésor en 1990 indiquaient que 8 p. cent des avis émis quant au niveau des emplois recommandés pour les cadres supérieurs n'étaient pas respectés par les ministères et organismes. Toutefois, au moment de l'instauration d'un contrôle sur la masse salariale de l'ensemble du personnel d'encadrement en 1992, le Conseil du trésor reconnaissait tous les niveaux existant dans les ministères et organismes aux fins de l'allocation de la masse salariale maximum du personnel cadre.

2.63 Par ailleurs, notre examen a permis de constater que 6 p. cent des cadres supérieurs et intermédiaires des entités vérifiées possédaient un classement supérieur au niveau d'emploi reconnu par leur propre organisation.

2.64 Nous avons également relevé que 9 p. cent des cadres n'avaient plus de responsabilités de gestion, étant mis en disponibilité à l'Office des ressources humaines, sur le point de l'être ou dans l'attente d'une décision à leur sujet.

2.65 Au total, c'est donc environ un cadre sur cinq qui possède un classement impropre dans ces entités.

Personnel non cadre

2.66 Les travaux effectués par le Secrétariat du Conseil du trésor et ses partenaires pour vérifier l'adéquation entre les tâches et le traitement de base ont permis de découvrir que de 10 à 15 p. cent des emplois de la catégorie du personnel professionnel étaient de niveau inférieur à cette catégorie. D'autres travaux d'évaluation menés par le Secrétariat du Conseil du trésor au moment de l'instauration des primes de fonction pour les emplois de niveau plus élevé ont également fait ressortir cette tendance.

2.67 L'échelle de traitement des professionnels est supérieure d'environ 19 000 $ à celle des techniciens. En prenant comme hypothèse que ces emplois déclarés de niveau professionnel sont de niveau technique, le Secrétariat du Conseil du trésor estime à plus de 22 millions de dollars par année les coûts additionnels liés au traitement de ces employés.

Des coûts additionnels de plus de 22 millions de dollars par année

2.68 De plus, il existe un nombre similaire de professionnels dits « de niveau faible », c'est-à-dire qui effectuent un pourcentage important de tâches de niveau inférieur à leur emploi sans pour autant être considérés comme des techniciens.

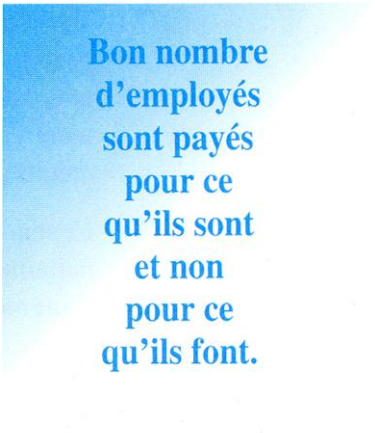
2.69 En ce qui concerne les techniciens, des travaux sur l'adéquation entre les tâches et le traitement sont actuellement en cours au Secrétariat du Conseil du trésor. Toutefois, une analyse menée par le Secrétariat sur deux corps d'emploi laisse présager qu'une situation analogue à celle des professionnels existe quant aux emplois techniques.

2.70 L'inadéquation entre la tâche et le traitement de base entraîne des iniquités salariales pour les employés de la fonction publique. Dans quatre des cinq organisations vérifiées, nous avons observé plusieurs iniquités salariales entre les employés des bureaux régionaux qui avaient un ensemble comparable de tâches à accomplir. Le tableau ci-dessous, reflet d'une situation réelle de l'une des organisations vérifiées, illustre bien le degré de complexité des problèmes à régler pour parvenir à l'adéquation entre les tâches et le traitement de base ainsi qu'au maintien de l'équité salariale. L'examen plus approfondi de 4 des 17 bureaux régionaux de cette organisation a permis de faire ressortir que la composition de chaque bureau présente des disparités importantes quant à la constitution de son personnel, même si le travail est similaire d'un bureau à l'autre.

TRAITEMENT MAXIMUM MOYEN PAR BUREAU RÉGIONAL

Classement des employés	Salaire maximum ($)	BUREAU RÉGIONAL A	B	C	D
Cadre supérieur, niveau III	76 963 $	1			
Agent de recherche et de planification socio-économique	56 957 $	1			2
Analyste en informatique et en procédés administratifs	56 474 $			1	
Attaché d'administration	54 388 $	1	3	2	1
Avocat et notaire	84 330 $	3	1	1	
Ingénieur	56 474 $	1			
Spécialiste en sciences physiques	56 957 $			1	1
Agent d'indemnisation	36 471 $		1		
Technicien en administration, classe principale	40 982 $	1			
Agent de secrétariat, classe I	27 869 $	1		1	2
Agent de secrétariat, classe II	25 239 $		3	2	1
TRAITEMENT MAXIMUM MOYEN		**61 208 $**	**44 960 $**	**48 111 $**	**47 899 $**

2.71 Ce tableau reflète plusieurs des difficultés mentionnées précédemment concernant l'évaluation et l'évolution des emplois ainsi que l'application des règles de gestion, amplifiées par un problème de classification. Dans ce cas particulier, on continue de rémunérer plusieurs professionnels en vertu du classement attribué pour leur emploi précédent, même s'ils effectuent des tâches similaires. Près de la moitié de ces professionnels sont classés dans le corps d'emploi d'avocats et notaires, assorti d'une échelle de traitement supérieure d'environ 30 000 $ à celle de leurs collègues professionnels, classés dans sept autres corps d'emploi dans l'ensemble des bureaux régionaux.



2.72 En continuant de payer ces employés pour ce qu'ils sont et non pour ce qu'ils font, l'entité n'assure plus l'adéquation entre les tâches et le traitement de base. Les risques que ce genre de situation se reproduise sont accentués chaque fois qu'une entité décrit un emploi qu'elle ne peut intégrer au système actuel de classification.

2.73 Enfin, malgré l'incidence monétaire difficilement mesurable, nous soulignons une autre difficulté en rapport avec l'adéquation des tâches : la reconnaissance de l'expérience. La relation établie entre les tâches et le traitement au moment du recrutement d'un employé est atténuée ultérieurement lorsqu'il est reclassé ou promu en vertu des règles de reconnaissance de l'expérience. Par exemple, un employé recruté à l'extérieur de la fonction publique verra son salaire limité selon le nombre d'années d'expérience exigées au moment du concours de recrutement, et ce, malgré le fait que son expérience pertinente est supérieure. Toutefois, s'il est reclassé ou promu, son expérience pertinente sera considérée indépendamment du nombre d'années d'expérience requis pour occuper son nouvel emploi.

2.74 L'absence d'adéquation entre les tâches et le traitement de base ainsi que les iniquités salariales dans la fonction publique ne sont certes pas de nature à accroître la motivation des employés et, par voie de conséquence, à permettre de réaliser des gains de productivité importants.

Contrôle de la masse salariale

2.75 Les décisions prises par les gestionnaires en matière d'évaluation et de classification des emplois représentent des engagements financiers à long terme qui sont importants pour le gouvernement. En ce sens, il est primordial que des éléments de mesure soient mis en place pour suivre adéquatement l'évolution du niveau des emplois afin d'éviter une hausse indue de ceux-ci et pour rendre les gestionnaires imputables de leurs décisions.

2.76 Pour contrôler adéquatement sa masse salariale, le gouvernement doit tenir compte simultanément de deux paramètres, soit la quantité de l'effectif et le niveau des emplois.

2.77 Tous les ministères et organismes examinés ont établi leur propre système d'information de gestion pour s'assurer, notamment, que les dépenses réelles en matière de traitement et de rémunération correspondent aux postes et aux crédits alloués par le Conseil du trésor.

Les contrôles actuels ne permettent pas d'endiguer la croissance des niveaux d'emploi.

2.78 Cependant, ces contrôles des postes et des crédits sont nettement insuffisants pour faire obstacle à la partie de l'augmentation de la masse salariale qui découle de la hausse indue du niveau des emplois. Ils ne permettent pas de maintenir l'équilibre entre la valeur des emplois et le traitement des employés et ne favorisent pas non plus l'équité salariale dans la fonction publique.

2.79 Pour atteindre, d'une part, ses objectifs de compression de la masse salariale et, d'autre part, financer les engagements additionnels contractés envers ses employés au cours des cinq dernières années, comme nous en traitons à la section 2, le gouvernement devra probablement éliminer des emplois en plus des compressions déjà annoncées ou trouver de nouvelles sources de financement.

2.80 Ni le Conseil du trésor ni quatre des cinq organisations examinées n'effectuent quelque surveillance que ce soit de l'évolution du niveau des emplois. Actuellement, il est plus facile de changer le classement d'un employé pour lui donner accès à un traitement supérieur de 19 000 $ par année jusqu'à la fin de sa carrière que d'acquérir un micro-ordinateur d'une valeur de 4 000 $.

2.81 Au sein du gouvernement, nous avons constaté que le processus d'allocation des crédits ne tient pas compte du niveau réel des emplois puisqu'il y a peu de lien entre les crédits alloués par effectif autorisé et le traitement réel versé par employé. Jusqu'à maintenant, le processus de détermination des crédits alloués est basé sur le budget de l'année précédente, tandis que les demandes des ministères et organismes se fondent sur la masse salariale réelle à une date donnée, additionnée aux prévisions de nouveaux besoins en main-d'œuvre. L'enveloppe accordée pour le traitement régulier correspond à un point quelconque situé entre l'offre et la demande. Ce processus fait en sorte que le Conseil du trésor alloue, en tout ou en partie, les crédits nécessaires au financement des hausses du niveau des emplois, et ce, bien qu'il désapprouve plusieurs de ces hausses.

2.82 Nous avons recommandé aux ministères et organismes

- **de s'assurer que chaque employé possède une description de son emploi reflétant les tâches réellement accomplies;**

- **de déterminer la fréquence et les situations exigeant la mise à jour des descriptions d'emploi;**

- **de préciser le niveau des emplois nécessaires à la réalisation de leurs activités et d'exercer un contrôle sur celui-ci;**

- **de s'assurer que les employés ayant un mandat identique et un ensemble de tâches similaires aient accès à une échelle de traitement équivalent;**

- **d'évaluer les besoins en formation des gestionnaires afin de**

  - **leur fournir une meilleure assise pour élaborer les descriptions d'emploi;**

  - **les sensibiliser davantage à l'importance de minimiser les coûts de main-d'œuvre;**

  - **les aider à gérer de façon plus efficiente le niveau des emplois;**

- **d'agir avec parcimonie dans l'attribution des promotions sans concours, considérant son caractère d'exception.**

2.83 Nous avons recommandé au Conseil du trésor

- **de fixer des objectifs quant au niveau des emplois nécessaires à la réalisation des activités gouvernementales, et ce, de concert avec les ministères et organismes;**

- **d'exercer un contrôle sur le niveau des emplois;**

- **de poursuivre ses efforts concernant la révision de la classification et ses règles de gestion, en vue notamment de rétablir l'adéquation entre les tâches et le traitement.**

2.84 ***Commentaires des ministères et organismes*** : Les ministères et organismes examinés sont d'accord avec nos constatations formulées au regard de l'évaluation des emplois du personnel non cadre. Certains déplorent le fait que les constats sont essentiellement de type descriptif, sans mention des causes des problèmes observés. Deux entités vont mettre à jour leur politique interne afin de corriger les lacunes soulignées en matière d'évaluation des emplois. Une autre précise qu'il n'existe pas de directive gouvernementale au sujet de la mise à jour des descriptions d'emploi.

Au sujet de la hausse du niveau des emplois, tous les ministères et organismes reconnaissent leurs responsabilités selon le contexte particulier à chacun. Plusieurs précisent que l'implantation d'indicateurs de gestion, la responsabilisation et l'imputabilité des gestionnaires sont les avenues qu'il faut privilégier pour éliminer une hausse indue du niveau des emplois.

Trois entités ont tenu à expliquer en tout ou en partie les hausses du niveau de leurs emplois. Également, trois des organisations ayant déterminé des barèmes qui leur sont propres précisent qu'elles ont dû agir ainsi en l'absence de classification appropriée, et ce, par souci d'équité envers leurs employés. Un organisme réaffirme le bien-fondé de ses reclassements, précisant que ceux-ci auront peu d'effet d'entraînement, compte tenu de la nature particulière de ces emplois.

En ce qui concerne les promotions sans concours, plusieurs ont tenu à préciser qu'elles respectent la réglementation en vigueur. Une entité précise que, en raison de l'évolution de ses emplois au cours des dernières années, elle n'a pu respecter le caractère exceptionnel des promotions sans concours. Une entité mentionne que la promotion sans concours n'est pas une mesure d'exception mais que ce moyen doit être utilisé avec transparence et objectivité.

Quant à l'adéquation entre les tâches et le traitement de base, les entités reconnaissent l'existence d'écarts dans le traitement de leurs employés ayant un mandat identique et un ensemble de tâches similaires. Plus particulièrement, elles ont tenu à faire certains commentaires :

- une entité précise que la méthode d'évaluation aurait avantage à être raffinée pour établir, par exemple, un coût global de main-d'œuvre et déterminer plus précisément ce qui distingue les régions en matière d'organisation du travail ou au regard de la clientèle;

- une autre entité mentionne que l'équilibre entre les régions doit tenir compte des caractéristiques propres à chacune. Elle entend cependant amorcer une campagne de sensibilisation auprès des gestionnaires concernant les effets de la classification sur la masse salariale, dans l'esprit du présent rapport;

- une entité désire supprimer les écarts dus à l'organisation du travail et va poursuivre ses efforts pour éliminer ceux qui résultent d'une intégration;

- une dernière compte mettre en place des mécanismes qui favorisent une gestion plus rigoureuse de l'effectif.

Enfin, les ministères et organismes s'entendent pour intensifier leur surveillance de la progression du niveau de leurs emplois. Certains précisent que les gestionnaires sont déjà responsables de la masse salariale qu'ils administrent et du respect des crédits et des postes alloués par le Conseil du trésor.

2.85 ***Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor*** : *« Le Secrétariat du Conseil du trésor a pris connaissance du rapport du Vérificateur général et constate que celui-ci reprend plusieurs, sinon la majorité des constatations du diagnostic que le Secrétariat a posé il y a déjà plus d'un an lors du lancement de l'opération « Révision de la classification et de ses règles de gestion pour le secteur de la fonction publique ». « Face à ce diagnostic et selon les données obtenues durant les deux dernières années, notamment lors de l'exercice sur les relativités salariales, le Conseil du trésor a jugé que la situation avait atteint une problématique telle qu'il a mandaté son Secrétariat dès l'automne 1992, afin d'entreprendre la révision en profondeur des systèmes et des pratiques de gestion de la classification des emplois dans la fonction publique mentionnée ci-haut.*

« Le Secrétariat du Conseil du trésor aurait souhaité cependant que le Vérificateur général retienne les éléments d'analyse sur l'évolution organisationnelle qui situent les phénomènes observés dans leur contexte tels que la complexification des tâches, l'avènement des technologies à tous les niveaux et notamment au niveau des employés de soutien ainsi que la professionnalisation des tâches durant la dernière décennie. Ces éléments auraient permis de comprendre que l'organisation du travail a subi des modifications constantes durant cette période.

« Si on ajoute à ces phénomènes organisationnels la pression constante sur le niveau des effectifs, le développement de nouveaux champs d'activité, le vieillissement normal des personnes conjugués avec le régime de carrière, on comprendra mieux la problématique et la nécessité de revoir la classification et ses règles de gestion.

« De plus, il aurait fallu rappeler que, durant les dix dernières années, le Secrétariat a procédé sur une base systématique au suivi des classifications en vigueur en mettant à jour pas moins de 187 dossiers de classification différents. Il a également procédé à l'opération « réalignement » du système de classification des cadres intermédiaires qui a permis de réduire de 150 classes d'emploi différentes à une dizaine de classes la classification regroupant quelque 2 500 employés et il a conduit plus d'une vingtaine d'études spécifiques en vue de modifier ou de mettre à jour l'une ou l'autre des catégories d'emplois.

« Le Secrétariat, en collaboration avec les ministères/organismes, a également procédé durant les cinq dernières années à la mise à jour de plusieurs milliers de descriptions d'emploi tant dans la catégorie des professionnels (complexité supérieure) qu'au niveau de l'ensemble des emplois (relativité salariale). Le Secrétariat estime qu'une proportion significative des descriptions d'emploi a été mise à jour uniquement lors d'opérations de révision globale des emplois.

« Ainsi, le Secrétariat est d'avis que l'opération actuellement en cours « Révision de la classification et de ses règles de gestion » permettra non seulement d'adapter nos systèmes de classification et d'évaluation des emplois aux nouvelles réalités organisationnelles des ministères et des organismes, mais elle permettra également la mise en place d'un régime de gestion des emplois (organisation, classification et rémunération) qui apportera les correctifs aux principales lacunes mises en évidence dans le diagnostic que le Secrétariat du Conseil du trésor avait produit à l'automne 1992.

« Parmi ces correctifs, les plus importants porteront sûrement sur l'absolue nécessité de responsabiliser les gestionnaires et de les rendre imputables dans la gestion de leurs ressources humaines tout en leur fournissant des systèmes simples et souples donnant la latitude nécessaire en vue d'une utilisation optimale des ressources humaines. Ces systèmes et surtout leurs nouvelles règles de gestion devront, d'une part, nous assurer que les gestionnaires qui sont les premiers responsables de l'application de ces régimes seront imputables de leurs décisions et, d'autre part, nous permettre de disposer d'un meilleur contrôle de l'évolution de la masse salariale. »

Dotation des emplois pour étudiants

2.86 Relevant du ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, Placement étudiant du Québec a la responsabilité de coordonner la réalisation des programmes visant à aider les étudiants dans la recherche d'un emploi d'été au Québec. L'administration des activités de dotation des emplois pour les étudiants dans la fonction publique québécoise est centralisée à Placement étudiant du Québec.

2.87 Pour réaliser sa mission, Placement étudiant disposait, pour l'exercice 1992-1993, d'une équipe composée de 8 employés permanents, d'une quarantaine d'employés occasionnels et de 110 étudiants, soit l'équivalent de 86 employés à temps complet. Un budget de 2,7 millions de dollars lui était attribué.

2.88 Pour chacune des périodes estivales de 1991 et 1992, Placement étudiant a procédé à l'inscription d'environ 82 000 étudiants dans son fichier central. Selon les informations disponibles, 14 307 étudiants ont obtenu un emploi au Québec au cours de l'été de 1991 et 13 119 l'été suivant. Pour sa part, la fonction publique a engagé près de 3 000 étudiants en 1991 et en 1992.

2.89 Parallèlement, 39 667 et 37 649 étudiants au Québec ont trouvé un emploi au cours des étés de 1991 et 1992 par l'intermédiaire du réseau du Centre d'emploi du Canada pour étudiants. Ces emplois se trouvent dans les entreprises privées, les organismes à but non lucratif ainsi que dans les agences et ministères fédéraux.

2.90 Pour chacun des exercices 1991-1992 et 1992-1993, la main-d'œuvre étudiante a coûté 8,5 millions de dollars au gouvernement, dont une tranche de 350 000 dollars affectée à l'embauche de 155 étudiants dans les différents cabinets de ministre.

2.91 La présente vérification vise plus particulièrement à s'assurer du respect de la directive pertinente à l'embauche des étudiants dans la fonction publique. Cette directive a pour objectif d'offrir une chance égale à tous les étudiants d'acquérir une expérience de travail liée à leur programme d'étude.

2.92 Pour ce faire, en plus de Placement étudiant, nous avons examiné les activités relatives à l'emploi d'étudiants dans quatre organisations, et ce, pour les périodes estivales de 1991 et 1992. L'engagement des étudiants dans les cabinets de ministre a été exclu puisque les membres de ce personnel ne sont pas soumis aux pratiques de dotation découlant de la *Loi sur la fonction publique.*

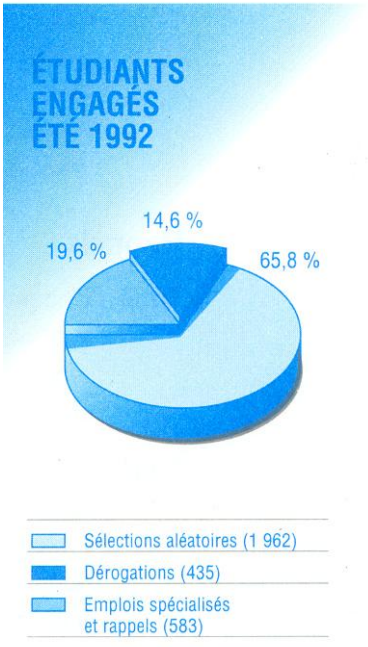


2.93 Nos travaux ont permis de faire ressortir le recours abusif des ministères et organismes de même que de Placement étudiant aux situations d'exception. De tels agissements sont d'autant plus répréhensibles qu'ils n'ont pu être justifiés adéquatement.

Équité et transparence du processus de sélection

2.94 Pour sélectionner les étudiants à embaucher, un choix aléatoire des candidats est normalement requis. Cependant, dans certains cas, les ministères et organismes peuvent recourir à un processus particulier de sélection qui doit tout de même être impartial. Ainsi, quand il s'agit d'emplois spécialisés, d'étudiants inscrits sur une liste de rappel ou dans certaines situations qui doivent être justifiées, la sélection aléatoire peut être mise de côté. De même, il est possible sous certaines conditions de déroger aux règles établies.

2.95 Malgré une réglementation qui favorise la sélection aléatoire, les cas d'exception font tache d'huile puisqu'ils représentent 34 p. cent des 2 980 engagements pour la période estivale de 1992. Le graphique ci-contre illustre le nombre d'emplois sélectionnés de façon aléatoire par rapport aux cas d'exception.

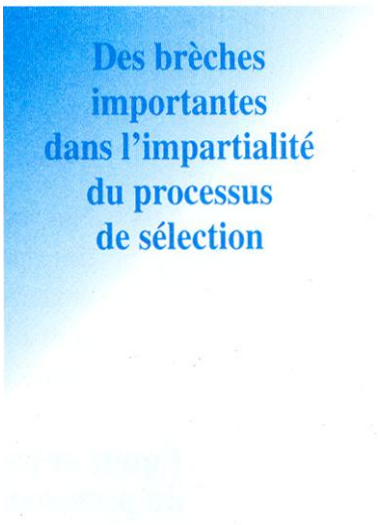


Emplois spécialisés

2.96 S'il y a rareté relative de candidats ou si la complexité des tâches à accomplir le commande, les ministères et organismes peuvent recourir à un processus de sélection particulier. Pour s'en prévaloir, ils doivent transmettre à Placement étudiant, pour approbation, la liste de ces emplois d'été dits « spécialisés », selon les modalités déterminées par ce dernier.

2.97 Les entités vérifiées n'ont pas désigné les emplois d'été qu'elles considèrent comme spécialisés. Par ailleurs, Placement étudiant n'a déterminé aucune modalité de transmission et d'approbation de la liste de ces emplois, ni de critères d'appréciation.

2.98 L'absence d'un mode de fonctionnement bien structuré a ouvert des brèches importantes dans l'impartialité du processus. D'abord, à la suite d'une simple demande écrite faisant état de leurs besoins, 14 ministères et organismes ont procédé à l'engagement d'étudiants explicitement nommés. C'est ainsi que nous avons pu déterminer que 17 étudiants en 1991 et 26 en 1992 ont obtenu du travail dans la fonction publique, les organisations prétextant la spécialité de l'emploi. Ils ont également bénéficié de l'avantage de pouvoir être inscrits par la suite sur une liste de rappel.



2.99 En plus de ces anomalies dans l'embauche, il nous a également paru insolite que Placement étudiant ait sanctionné un recrutement particulier pour certaines organisations en dépit du fait que les candidats inscrits dans son fichier central auraient probablement pu répondre aux exigences. Placement étudiant a ainsi permis à deux ministères, au cours de l'été de 1991, de sélectionner 37 étudiants dans des établissements d'enseignement; le même scénario s'est répété pour l'été de 1992 quand 26 étudiants ont été choisis par six organisations.

Rappels

2.100 Chaque ministère ou organisme peut constituer une liste de rappel pour les étudiants qui ont déjà obtenu un emploi spécialisé et dont le rendement leur a mérité une évaluation satisfaisante. Cette liste doit être transmise à Placement étudiant pour approbation.

2.101 Parce qu'il juge cette procédure trop lourde, ce dernier ne l'applique pas; en conséquence, les ministères et organismes ne dressent pas une telle liste, à l'exception d'une entité. Dans le cas d'une demande de rappel, Placement étudiant n'effectue qu'une vérification sommaire pour s'assurer que l'étudiant a bien travaillé pour l'organisation en cause au cours de l'été précédent, sans égard à la notion d'emploi spécialisé.

2.102 Une première brèche étant ouverte en ce qui a trait à la spécialisation des emplois, les ministères et organismes ont continué dans la même veine avec les rappels. Bien que la réglementation vise à permettre au plus grand nombre possible d'étudiants de se partager le temps de travail disponible, plus de 30 organisations ont demandé de nouveau les services d'un étudiant à leur emploi l'été précédent. C'est de cette façon que plus de 560 étudiants ont pu obtenir un deuxième ou un troisième emploi dans la même organisation pour chacune des périodes estivales 1991 et 1992, soit un nombre largement supérieur aux 17 et 26 postes reconnus comme emplois spécialisés, caractéristique pourtant essentielle au rappel. Nous avons même relevé quelques cas où l'entité avait employé le même étudiant au cours de quatre étés consécutifs même si le maximum permis est de trois.

Dérogations aux règles de sélection

2.103 Outre les emplois spécialisés et les listes de rappel, le directeur de Placement étudiant peut déroger exceptionnellement aux règles de sélection à condition de respecter le principe d'impartialité et de faire mention de la dérogation au Conseil du trésor.

2.104 Considérant qu'il s'agit d'une mesure exceptionnelle, nous avons répertorié un nombre intriguant de ces dérogations à la procédure. L'origine des 775 demandes de dérogation acceptées pour les années 1991 et 1992 est présentée dans le tableau ci-contre.

NOMBRE DE DÉROGATIONS POUR LES ANNÉES 1991 ET 1992

Origine de la demande de dérogation	1991	1992
Ministères et organismes	126	151
Inconnue	214	284
Total des demandes	**340**	**435**

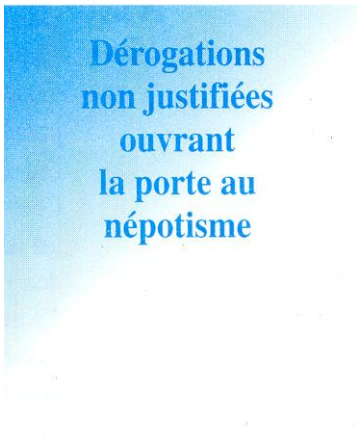
2.105 Sous prétexte de combler rapidement les postes disponibles tout en obtenant une main-d'œuvre efficace et productive dès son entrée en fonction, 27 ministères et organismes ont abusé de cette mesure d'exception. Le quart de ces dérogations faisait ressortir la nécessité d'obtenir les services d'étudiants ayant fait un stage dans l'organisation et, par conséquent, possédant déjà l'expérience et la formation requises.

2.106 Bien que certaines demandes des ministères et organismes puissent à la rigueur se justifier, plusieurs nous laissent perplexes. Par exemple :

- 36 demandes pour les étés de 1991 et 1992 se rapportaient à un étudiant nommé qui n'avait d'autres qualifications qu'un diplôme d'études secondaires générales;

- un ministère a suggéré le nom d'un étudiant de troisième année de droit pour combler un poste de réception et secrétariat.

2.107 Lorsque l'origine de la demande de dérogation est inconnue, la situation devient plus alarmante parce que le dossier ne contient alors que la demande de personnel et le sceau autorisant la dérogation par le directeur de Placement étudiant. Le défaut de justifier les motifs de dérogation va à l'encontre de la transparence essentielle dans de pareils cas et ouvre la porte au népotisme.



2.108 En poussant nos recherches sur les étudiants embauchés dans la fonction publique et pour lesquels une dérogation avait été accordée en 1991 et en 1992, nous avons pu découvrir que la proportion était de trois fois supérieure pour ceux qui avaient un parent à l'emploi de la fonction publique.

2.109 C'est ainsi que nous avons réussi à dénombrer 410 étudiants embauchés dans la fonction publique, au cours de ces deux années, qui avaient un parent à l'emploi de cette même fonction publique. De ce nombre, 155 ont profité de la procédure dérogatoire, soit 38 p. cent des cas. Par comparaison, 11 p. cent des étudiants qui n'ont pas un parent dans la fonction publique ont obtenu un emploi grâce à cette mesure d'exception.

2.110 Il convient de noter que nos recherches n'ont pu s'étendre aux différentes causes envisageables en raison de l'absence de pistes de vérification pour les 620 autres dérogations.

2.111 Nous avons recommandé aux ministères et organismes vérifiés de réviser leurs méthodes de documentation afin d'être en mesure de justifier chaque demande pour laquelle le choix du candidat n'a pas été effectué de façon aléatoire.

2.112 Nous avons recommandé au ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie

- **de réviser les règles du jeu relatives à la mise de côté de la sélection aléatoire des candidats, et ce, de concert avec le Conseil du trésor;**
- **de réviser ses méthodes de documentation quant à la sélection lorsque le choix aléatoire n'est pas retenu, de façon à conserver toute l'information étayant les décisions prises;**
- **d'informer le Conseil du trésor des dérogations aux règles de sélection aléatoire autorisées;**
- **de s'assurer de posséder une information de qualité pour être en mesure d'évaluer la performance de l'activité et de répondre convenablement aux demandes du Conseil du trésor.**

2.113 Nous avons recommandé au Conseil du trésor de revoir sa directive sur l'embauche des étudiants en collaboration avec le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie.

2.114 ***Commentaires des ministères et organismes*** : Toutes les organisations vérifiées signalent leur intention de donner suite à nos recommandations. Elles justifient toutefois leurs façons de procéder en arguant que Placement étudiant n'exige plus la transmission des listes des emplois spécialisés et des rappels.

2.115 ***Commentaires du ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie*** : Sous réserve des commentaires qui suivent, le Ministère précise qu'il examinera attentivement l'ensemble des recommandations proposées pour y donner une suite favorable.

Nos constatations laissent croire au Ministère que le directeur de Placement étudiant pourrait être exposé à des pressions de toute nature, étant donné le pouvoir de dérogation qui lui est attribué. De plus, il lui paraît irréaliste que Placement étudiant puisse évaluer rigoureusement les demandes des ministères et organismes relativement aux emplois spécialisés et aux rappels.

Il entend donc suggérer au Conseil du trésor de modifier la directive en vigueur afin de confier aux ministères et organismes la responsabilité de déterminer leurs emplois spécialisés et la gestion de leurs listes de rappel à partir de paramètres prédéterminés ainsi que de supprimer le pouvoir de dérogation du directeur de Placement étudiant.

Pour chacun des sujets ayant fait l'objet de nos constatations, le Ministère fait les commentaires qui suivent.

Emplois spécialisés

Le Ministère souligne que, selon les organisations, il est impossible de fournir la liste complète des emplois spécialisés avant la certification de leur enveloppe budgétaire aux fins d'emploi d'été qu'elles n'obtiennent qu'au début de l'exercice financier. De plus, Placement étudiant du Québec ne dispose pas de données sur les étudiants avant la période d'inscription, soit vers le début de mars.

Le Ministère précise que son fichier est évolutif, qu'une procédure d'analyse et d'approbation des emplois spécialisés a été établie et qu'il a entériné le recrutement pour certaines entités parce que le fichier n'était pas constitué au moment de leurs demandes.

Liste de rappels

Le Ministère commente en ces termes : *« Pour les mêmes raisons que la liste des emplois spécialisés, il est impossible, pour les ministères, de fournir la liste des rappels avant le début de la période de travail. »*

Il ajoute qu'il vérifie le statut étudiant du candidat, la poursuite du programme scolaire d'une année à l'autre et le nombre d'années de service au ministère ou à l'organisme.

Dérogations

Le Ministère nous fait part qu'il a rédigé, en 1993, un formulaire de consignation des motifs de dérogation afin de comptabiliser les cas et de transmettre l'information, sur demande, au Conseil du trésor.

2.116 ***Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor*** *: « La majorité des points soulevés par le Vérificateur général relèvent du fait que la directive concernant l'embauche d'étudiants (CT 163 805) n'a pas toujours été respectée par les utilisateurs de cette main-d'œuvre. Toutefois, le Secrétariat du Conseil du trésor est d'avis qu'à la lumière de certains points soulevés par le Vérificateur, tels que la gestion des dérogations et des cas d'emplois spécialisés de même que la gestion des listes de rappel, et après plusieurs années d'application de cette directive, il apparaît opportun d'en évaluer l'efficience en collaboration avec le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie. »*

2.117 ***Réactions aux commentaires du ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie*** : Même si le fichier étudiant est évolutif, cela ne justifie en rien l'absence de documentation motivant le recours à un processus de sélection non aléatoire.

De même, nous considérons que la vérification, telle que l'effectue présentement Placement étudiant, ne permet pas de s'assurer qu'un étudiant a occupé préalablement un emploi spécialisé dans l'organisation qui le rappelle.

Gestion du rendement

2.118 Dans une perspective d'utilisation optimale des ressources humaines, les gestionnaires doivent orienter le travail, surveiller sa progression et en apprécier les résultats, eu égard à la contribution de chaque employé. L'ensemble de ces activités constitue la gestion du rendement.

2.119 Outre l'appréciation des moyens mis en place par les ministères et organismes pour atteindre les objectifs gouvernementaux, nous nous sommes plus particulièrement intéressés à la qualité des attentes signifiées et aux évaluations produites. Nous avons également examiné si les pratiques en usage en matière de rémunération au mérite, de sanction et de gratification concourent à une saine gestion du rendement.

2.120 Nos procédés de vérification ont comporté essentiellement l'examen de dossiers d'employés réguliers et la conduite d'entrevues auprès de gestionnaires et de représentants des directions de ressources humaines. Nous avons également effectué un sondage auprès de gestionnaires sélectionnés aléatoirement.

2.121 Sur un échantillon de sept ministères et organismes qui regroupent environ 19 p. cent de l'effectif régulier assujetti à la *Loi sur la fonction publique*, nous avons examiné près de 850 dossiers sur l'un ou l'autre des aspects vérifiés. Plus de 200 gestionnaires, soit 21 p. cent de l'ensemble du personnel d'encadrement des entités choisies, ont été consultés. Nos travaux ont couvert la période du 1er avril 1990 au 31 mars 1993.

Orientations gouvernementales

2.122 Depuis 1985, une politique émise par le Conseil du trésor précise que le rendement de chaque employé doit faire l'objet d'une appréciation périodique, portant sur l'atteinte des résultats préalablement fixés.

2.123 Bien que huit années se soient écoulées depuis la diffusion de la « Politique concernant l'évaluation du rendement du personnel de la fonction publique », l'implantation de la méthode d'évaluation par attentes signifiées pour le personnel non cadre est toujours à l'état embryonnaire. Nous avons constaté que seulement trois des sept organisations vérifiées ont transposé les orientations gouvernementales dans une politique qui leur est propre. Ces ministères et organismes n'avaient cependant pas conçu d'outils pour concrétiser la démarche d'évaluation préconisée.



2.124 Ainsi, la « fiche de notation du personnel », vestige de l'approche traditionnelle centrée sur la personne plutôt que sur les résultats du travail, constituait encore, au moment de notre vérification, l'instrument mis à la disposition des gestionnaires de la presque totalité des organisations visitées pour évaluer le rendement du personnel non cadre.

2.125 La timidité de certains cadres de gestion quant à la définition d'objectifs clairs et précis ainsi que l'inexistence d'outils appropriés ne sont pas étrangers au fait que plusieurs gestionnaires se soustraient aux orientations gouvernementales. Nos sondages indiquent que le tiers du personnel non cadre n'a pas reçu d'évaluation formelle de son rendement au cours de l'année 1992. De plus, seulement 12 p. cent des personnes évaluées l'ont été selon la méthode des attentes signifiées.

2.126 À l'instar des autres employés, la situation qu'affichent les cadres est peu reluisante. Le rendement d'environ la moitié d'entre eux n'a pas été évalué de manière explicite étant donné l'absence de formulaire d'évaluation à leur dossier pour cette même année.

2.127 Même si nous reconnaissons que des rencontres informelles ont pu avoir lieu et que le rendement a pu faire l'objet de discussions, notre vérification n'a pas permis d'en apprécier la teneur, la fréquence et la qualité. À notre avis, la situation demeure préoccupante, que ce soit sur le plan de la gestion, de l'équité, de la conformité ou de la transparence.

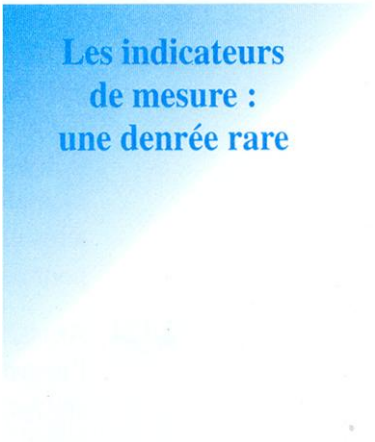
Qualité des attentes

Rigueur des attentes formulées

2.128 La qualité des attentes formulées est déterminante pour l'atteinte des objectifs recherchés par l'évaluation du rendement. Ainsi, pour l'ensemble du personnel de la fonction publique, les attentes doivent être pertinentes, réalistes, mesurables et prévoir la définition d'indicateurs de rendement permettant la mesure objective des résultats atteints.

2.129 De façon générale, la formulation des attentes signifiées, dont le nombre varie entre 2 et 33 selon les évaluations, souffre d'être trop évasive. Près de 40 p. cent des attentes examinées sont statiques et peu significatives. Elles ne font que reprendre, d'une année à l'autre, les responsabilités inhérentes à l'emploi ou au mandat de l'unité administrative.

2.130 Par ailleurs, la définition d'indicateurs pertinents pour l'évaluation du rendement du personnel constitue l'une des principales difficultés des gestionnaires. Ainsi, l'examen de 1 200 attentes démontre que seulement 17 p. cent d'entre elles présentent suffisamment d'indicateurs et de standards de performance pour permettre une mesure objective de leur degré de réalisation.



2.131 L'engagement parfois timide des autorités, l'insuffisance de la formation des gestionnaires en la matière et le manque de leadership exercé par les directions de ressources humaines constituent les principales causes du phénomène observé.

Économie et efficience dans les attentes du personnel cadre

2.132 Les attentes formulées au personnel cadre doivent non seulement être empreintes de rigueur, mais aussi tenir compte des éléments d'économie et d'efficience pour les aiguiller vers les bonnes cibles et soutenir une évaluation globale de leur gestion.

2.133 Notre vérification des attentes révèle que des objectifs d'économie dans la gestion n'ont été exprimés qu'à 16 p. cent des gestionnaires et que le sujet de l'efficience n'a été abordé que dans 38 p. cent des évaluations examinées. La performance du personnel d'encadrement quant au contrôle des dépenses ne devrait-elle pas, surtout en période de restrictions budgétaires, faire l'objet d'une préoccupation plus vive qui se traduise par la formulation d'attentes précises sur le sujet ?

2.134 Plusieurs facteurs peuvent expliquer les attentes timorées concernant les concepts d'économie et d'efficience. En plus des difficultés inhérentes aux moyens de mesure pertinents, la mécanique budgétaire exhorte les gestionnaires à voir le fond du baril des ressources mises à leur disposition. En effet, non seulement ceux qui réalisent des économies voient périmer leurs crédits non utilisés, mais ils risquent également d'y perdre dans la distribution suivante des enveloppes budgétaires.

2.135 Dans le même esprit, l'appréhension des gestionnaires que les restrictions budgétaires et les objectifs de réduction de personnel soient saupoudrés sans discernement sur toutes les unités administratives peut les inciter à conserver une plus grande marge de manœuvre et à limiter les économies aux coupures imposées.

2.136 Certaines décisions de dirigeants pourraient être tout autres si ces derniers se souciaient et avaient à rendre compte de l'économie de leur gestion des ressources et, plus particulièrement, de la gestion des ressources humaines. À titre d'exemple, mentionnons le cas d'un ministère qui a consenti à prêter, tout en assumant leur rémunération, les services de trois cadres et d'un professionnel à des organismes extérieurs à la fonction publique. Plus de un million de dollars avaient été engloutis dans les prêts de services de ces personnes. Deux de ces prêts étaient toujours en cours au 31 juillet 1993, et ce, depuis deux années et demie dans un cas et quatre années et demie dans l'autre.

Efficacité du processus

2.137 Pour qu'un système d'évaluation du rendement soit efficace, les objectifs doivent être clairement définis et répondre à des besoins. Ces besoins proviennent en général des autres volets de gestion des ressources humaines, telles la formation, la rémunération et la planification de la main-d'œuvre. Il importe donc que les ministères et organismes précisent l'utilisation qu'ils entendent faire de l'évaluation du rendement et qu'ils se dotent de moyens pour y parvenir.

Personnel cadre

2.138 L'un des principaux objectifs poursuivis par l'évaluation du rendement des cadres est la révision annuelle des traitements. L'appréciation globale de la réalisation des attentes signifiées conduit à l'octroi d'une cote qui détermine le minimum et le maximum d'augmentation salariale, de boni et de montant forfaitaire qui peuvent être alloués. Notons toutefois que le Conseil du trésor a établi que, pour la période du 1er juillet 1993 au 30 juin 1994, aucune majoration d'échelle ou d'ajustement fixe ne serait accordée. Il a également suspendu l'application du régime de bonis forfaitaires et plafonné le pourcentage de progression salariale à l'intérieur des échelles de salaire.

2.139 Le cadre de gestion gouvernemental définit les règles d'attribution de cette rémunération. Il impose notamment des limites quant au nombre de personnes qui peuvent obtenir une cote donnant droit à un boni. Conséquemment, les mécanismes en place doivent permettre de ranger, de façon comparative, les performances selon un ordre de mérite.

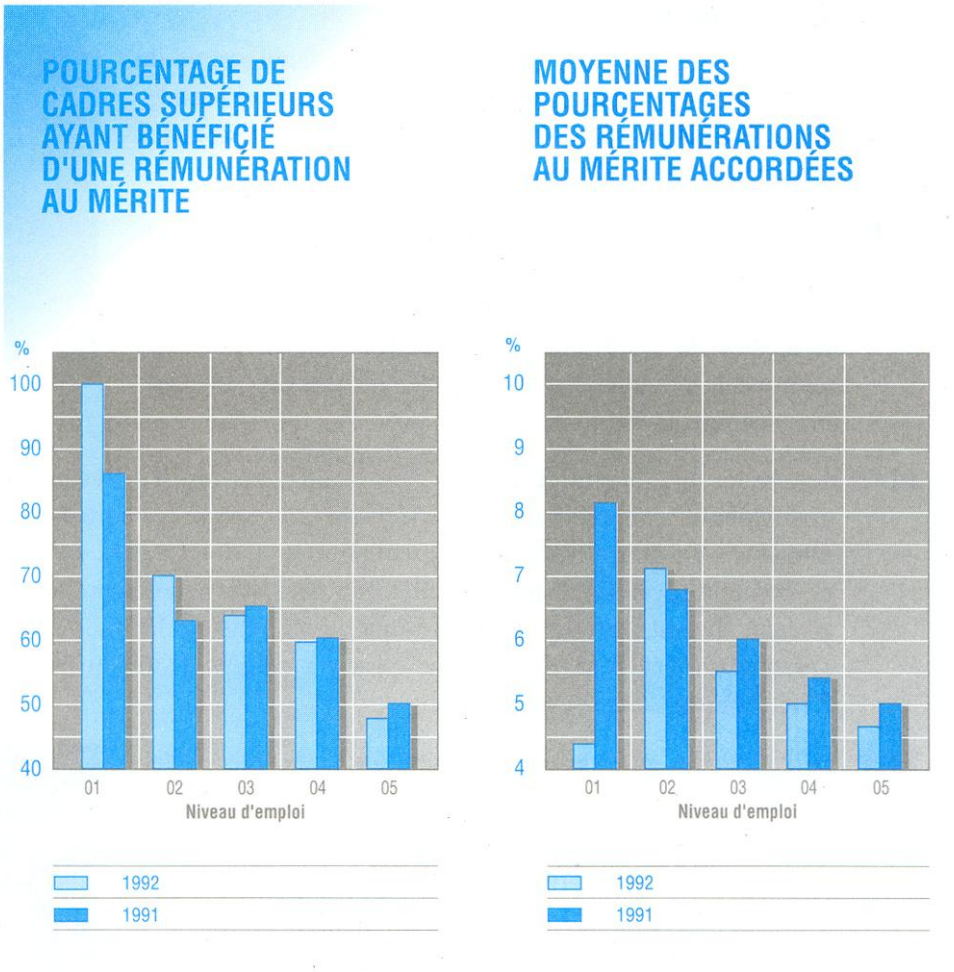
2.140 La méthode d'évaluation par attentes signifiées repose principalement sur la performance individuelle, sans référence aux autres personnes. Elle ne peut donc prétendre atteindre l'objectif de rangement recherché. Contraints d'effectuer une discrimination afin de respecter le contingentement imposé par la réglementation, les ministères et organismes se voient dans l'obligation de recourir à d'autres moyens. Ces derniers doivent être communiqués à tout le personnel cadre pour qu'il puisse en tenir compte dans l'accomplissement de ses activités quotidiennes. Or, 87 p. cent des cadres consultés ont dit ignorer les schèmes de référence utilisés par les dirigeants pour choisir, parmi les gestionnaires méritants, les bénéficiaires de bonis.

2.141 Tel que l'appliquent les ministères et organismes, le processus de rémunération au mérite[2] n'a satisfait entièrement que 16 p. cent des gestionnaires interrogés. Confirmant certaines prétentions de ces derniers, l'analyse de la rémunération au mérite accordée aux cadres supérieurs des sept ministères et organismes vérifiés a fait ressortir que ceux dont le classement est plus élevé sont généralement favorisés, comme en font foi les graphiques présentés sur la page ci-contre. Une somme d'environ 10 millions de dollars pour l'ensemble de la fonction publique a été consacrée à la rémunération au mérite en 1992. Sur le plan individuel, cette bonification peut atteindre jusqu'à 12 p. cent du salaire de base.

2.142 L'attribution d'une cote, sans évaluation formelle du rendement au préalable, constitue sans aucun doute l'un des grains de sable dans l'engrenage de la rémunération au mérite. Cette façon de faire, qui répugne au principe qui relie la rémunération à l'évaluation annuelle, semble assez répandue. Ainsi, près de la moitié des personnes ayant bénéficié d'une rémunération au mérite en 1992 et 32 p. cent en 1991 se sont vu attribuer une cote sans justification au dossier. Dans les cas où une évaluation écrite a pu être retracée, nous avons observé que, une fois sur quatre, elle n'avait été signée par l'évaluateur que plusieurs semaines et parfois même plusieurs mois après l'établissement de la rémunération.



[2] Aux fins de la présente vérification, nous avons établi que la rémunération au mérite correspond aux bonis et aux augmentations de salaire accordés en sus des ajustements fixes de 3 p. cent accordés en 1992 et de 2,5 p. cent en 1991.



2.143 Malgré ces faits pourtant révélateurs, on ne peut conclure indubitablement à une situation non équitable. Toutefois, nous croyons qu'il y a matière à alimenter l'insatisfaction des personnes évaluées et à entretenir l'équivoque quant à la pertinence des récompenses accordées aux cadres prétendument les plus méritants.

Personnel non cadre

2.144 Dans une perspective d'amélioration constante des services à la clientèle, les ministères et organismes doivent procurer aux employés la rétroaction sur leur performance et le soutien nécessaire à leur prestation de services; de plus, ils sont tenus de recourir aux mesures de sanction, de gratification et de reconnaissance appropriées.

Qualité des évaluations

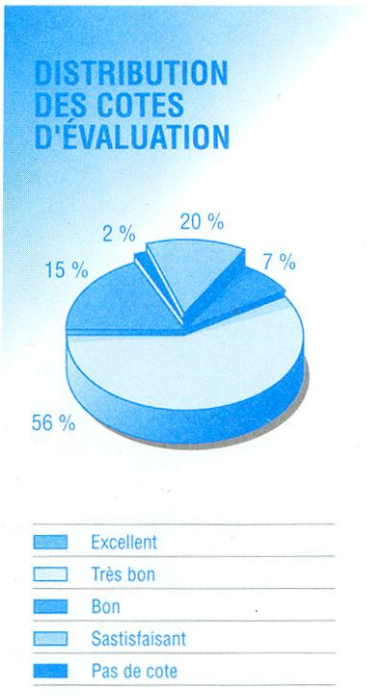
2.145 N'étant pas convaincus de la nécessité de faire preuve de profondeur et d'objectivité dans les évaluations du rendement, plusieurs gestionnaires font de la motivation des employés l'ultime enjeu de cet exercice.



2.146 Cet objectif de motivation, ajouté au faible taux d'implantation de la méthode d'évaluation par attentes signifiées et à la qualité relative des attentes existantes, contribue à la médiocrité des évaluations produites. Il n'est donc pas surprenant que nous y ayons décelé, à l'occasion, une certaine complaisance.

2.147 L'examen du contenu de plus de 200 évaluations révèle, d'une part, qu'une cote globale correspondant à un rendement qui dépasse les normes ou résultats attendus a été octroyée dans 78 p. cent des cas et, d'autre part, qu'en moyenne ce contenu n'est étayé par des faits que dans une maigre proportion de 23 p. cent. Il faut toutefois considérer que la référence à des faits n'est pas une garantie d'objectivité, étant donné qu'il y a parfois distorsion entre ceux-ci, l'élément évalué et la cote attribuée.

2.148 Aux dires des gestionnaires, l'attribution de la cote « satisfaisant » a une connotation négative puisqu'elle constitue la norme minimale maintenant attribuée à quelques exceptions près. L'effet démotivant qu'elle provoque chez le personnel devient une incitation à abaisser les normes ou résultats escomptés.



2.149 Nous avons constaté que le système administratif mis en place pour l'évaluation du rendement n'est que très rarement l'élément déclencheur d'une démarche plus globale pour maximiser l'utilisation des ressources disponibles dans la fonction publique. Le manque de liens entre les différents volets de la gestion des ressources humaines, qui se concrétise notamment par l'existence de systèmes parallèles pour déterminer les besoins de formation et approuver les avancements d'échelon, a comme conséquence de réduire l'incidence de l'évaluation du rendement. Ainsi, la mauvaise gestion du processus laisse libre cours à la croyance populaire selon laquelle l'information colligée ne sert, la plupart du temps, qu'à garnir les dossiers des employés.

Mesures de sanction

2.150 La direction d'employés dont le rendement est insatisfaisant représente un défi de taille pour les gestionnaires de la fonction publique. Même si la faiblesse de l'information ne nous permet pas d'apprécier l'ampleur du problème ni les efforts déployés à ce chapitre, certains faits inquiétants ressortent de notre vérification.

2.151 Au cours de leur carrière, 84 p. cent des gestionnaires consultés reconnaissent avoir eu à diriger des employés dont l'efficacité est sujette à caution. Presque la moitié de ces gestionnaires disent avoir échoué dans leur tentative pour « régler le problème de façon efficace ».

2.152 Le recours aux moyens de sanction s'effectue timidement et les personnes responsables font parfois preuve d'une tolérance excessive à l'égard des employés dont le rendement est insuffisant. Ainsi, parmi les gestionnaires qui n'ont pas imposé de sanctions à leurs « employés problèmes », certains ont justifié leur attitude, soit par l'insuffisance d'appui de l'organisation, soit par la probabilité d'un départ imminent de l'employé à la retraite, soit encore par manque de temps. Trop de gestionnaires semblent s'accommoder de ces situations parce qu'ils les considèrent comme inéluctables ou parce qu'ils craignent de les envenimer.

2.153 Parmi les cas que notre vérification a permis de déceler, citons l'exemple d'un gestionnaire qui, aux prises avec un employé dont le rendement était jugé insatisfaisant, a choisi de suspendre sa progression salariale, de lui retirer ses dossiers, de ne plus évaluer sa performance et de l'isoler. Cette attitude est d'autant plus consternante qu'elle a duré quatre ans. Au cours de cette période, près de 143 000 dollars ont été versés en salaire et avantages sociaux à cet employé. Une telle décision, qui consiste à placer un individu sur une voie d'évitement, est inacceptable et trop souvent perçue comme la solution facile à un problème de rendement.

2.154 Par ailleurs, les gestionnaires sont généralement peu enclins à investir beaucoup d'énergie et à recourir à des moyens de sanction astreignants, et ce, d'autant plus que ce comportement n'est que très rarement valorisé et considéré dans leur propre évaluation du rendement.

Face aux « employés problèmes », il est bien tentant de pratiquer la politique de l'autruche.

2.155 Manifestement, en l'absence d'une mesure objective de la productivité, il est bien tentant, pour les gestionnaires, de pratiquer la politique de l'autruche et de minimiser, voire de « camoufler » les problèmes qu'ils éprouvent avec le rendement de leur personnel. D'ailleurs, plusieurs commentaires permettent de soupçonner qu'ils préfèrent consacrer leur temps à la gestion des employés performants plutôt que de courir le risque de s'engouffrer dans une procédure de répression qu'ils appréhendent.

2.156 La fragilité des preuves versées au dossier est l'une des causes importantes de l'ampleur que prennent les problèmes de ce genre. Étant donné que la mutation semble le moyen le plus rapide et le moins exigeant pour régler le cas d'un employé ayant des problèmes de rendement, la majorité des gestionnaires opte pour cette solution qui, bien que pouvant être salutaire, ne fait que déplacer le problème dans bien des cas. Or, comme une évaluation du rendement négative risque fort de compromettre les chances de succès d'une telle entreprise, les dossiers sont souvent très peu documentés à cet égard. Conséquemment, l'information qu'ils contiennent ne peut appuyer les allégations ultérieures des gestionnaires, ce qui risque de retarder indûment le règlement efficace du problème.

Mesures de gratification

2.157 Le cadre de gestion gouvernemental laisse peu de possibilités quant aux façons de gratifier le personnel de la fonction publique québécoise. Les gestionnaires ne disposent que de l'avancement accéléré d'échelon pour mobiliser leurs ressources humaines et reconnaître pécuniairement leur contribution. Qui plus est, cette mesure n'est applicable qu'aux professionnels n'ayant pas atteint le maximum de l'échelle salariale, soit environ la moitié d'entre eux.

2.158 Il n'est donc pas étonnant de constater que 78 p. cent des gestionnaires considèrent que les mesures formelles sont insuffisantes. Leur désir de motiver et de récompenser les personnes méritantes les amène à faire preuve d'ingéniosité en composant de façon hasardeuse avec la réglementation en vigueur, parfois même en y dérogeant.



2.159 Ainsi, 35 p. cent des cadres consultés ont occasionnellement accordé, au cours des trois dernières années, des congés supplémentaires pour gratifier des employés ayant un rendement supérieur aux attentes.

2.160 Au cours de la même période et toujours dans le but de récompenser, la promotion sans concours a constitué une autre mesure à laquelle 24 p. cent des gestionnaires disent avoir eu recours. Même si l'octroi de la promotion s'était fait dans le respect des règles en vigueur, il n'en demeure pas moins que l'objectif avoué s'écarte indéniablement du but premier. En effet, la réglementation stipule expressément que la promotion sans concours ne devrait pas constituer un moyen pour motiver une personne, pour la rétribuer ou pour la retenir dans une organisation.

2.161 Bien qu'inconcevable au regard des principes d'équité et de transparence, la « gestion au noir » pour la reconnaissance du rendement est devenue une réalité. Les cadres déplorent le peu de marge de manœuvre que leur laisse un système, à leur avis trop rigide en matière de gratification.

2.162 ***Orientations gouvernementales***

Afin que soit instauré un processus de gestion du rendement qui réponde mieux aux besoins des différents responsables, nous avons recommandé aux ministères et organismes

- **de s'assurer que leur cadre de référence en matière de gestion du rendement définisse les objectifs ainsi que la procédure qu'ils préconisent;**

- **de mettre à la disposition des gestionnaires des outils qui favorisent l'atteinte des objectifs visés;**

- **de s'assurer que tous les employés soient évalués dans le respect de la réglementation gouvernementale ou de faire des représentations auprès des organismes centraux concernés, s'ils jugent que celle-ci n'épouse pas leur réalité organisationnelle;**

- **de préciser leurs besoins en information de gestion et de s'assurer que les systèmes leur permettent d'obtenir, dans des délais acceptables, des renseignements fiables de façon à**

    - **rendre compte aux autorités de la qualité de la gestion du rendement;**

    - **fournir aux organismes centraux l'information nécessaire à l'appréciation des résultats obtenus.**

Qualité des attentes

Afin que les attentes formulées puissent contribuer à l'utilisation optimale des ressources, et ce, dans un souci d'efficacité, d'efficience, d'économie et de qualité des services à la clientèle, nous avons recommandé aux ministères et organismes

- **de mettre en place les mécanismes (formation, soutien et suivi) leur permettant de s'assurer que les attentes formulées sont mesurables, réalistes et communiquées en temps opportun;**

- **de s'assurer que les efforts des responsables pour gérer de façon économique et efficiente soient pris en compte dans leur évaluation.**

Efficacité du processus

Afin que l'évaluation du rendement devienne un outil privilégié pour la prise de décision en matière de gestion des ressources humaines, nous avons recommandé aux ministères et organismes

pour le personnel d'encadrement

- **de mettre en place les mécanismes leur permettant de ranger, de façon comparative, les performances selon un ordre de mérite aux fins d'attribution des gratifications;**

- **de s'assurer d'une diffusion adéquate des critères utilisés par les dirigeants pour discriminer les performances dans un souci de transparence;**

pour le personnel non cadre

- **d'intégrer à leur gestion des indicateurs de mesure de la performance individuelle et de pourvoir les gestionnaires d'outils permettant**

  - **de procurer aux employés une rétroaction sur leur rendement;**

  - **d'utiliser les mesures de gratification, de reconnaissance et de sanction appropriées;**

- **de prendre les moyens pour développer une uniformité de pensée et d'action chez le personnel d'encadrement aux prises avec des ressources dont le rendement est insatisfaisant et pour valoriser les initiatives destinées à optimiser la productivité;**

- **de dispenser aux gestionnaires une formation adéquate en matière de gestion du rendement.**

2.163 Nous avons recommandé au Conseil du trésor

- **de réévaluer les règles du jeu en matière de gestion du rendement à la lumière des besoins et des préoccupations des gestionnaires;**

- **de favoriser un mode de gestion qui incite davantage les ministères et organismes à être performants et responsables.**

2.164 ***Commentaires des ministères et organismes*** : La plupart des entités reconnaissent le bien-fondé de nos recommandations, sauf deux qui ont clairement exprimé leur divergence d'opinion. L'une d'elle mentionne qu'il faut s'attendre à une procédure plus étriquée lorsque la plupart des employés sont au maximum de leur échelle de traitement depuis plusieurs années. Cette entité allègue qu'il existe bien d'autres moyens pour évaluer un employé et lui faire connaître l'appréciation de ses services que de remplir un formulaire reproduit d'année en année. Elle souligne enfin que, en cette période de décroissance, de rationalisation et de compression de l'effectif, il lui est difficile d'exiger plus de paperasses de ses gestionnaires.

Au regard de ses allégations, nous lui avons rappelé les obligations qui lui sont dévolues par la réglementation gouvernementale en matière d'évaluation du rendement.

L'autre entité met en doute les constatations effectuées, et ce, même si elle n'a pu les réfuter. Elle souligne que, compte tenu de son nombre relativement restreint d'employés, il serait possible, sinon souhaitable de gérer un semblable corpuscule par des moyens qui sont peut-être plus près de la réalité que la soi-disante objectivité des rapports sur les formulaires utilisés dans les ministères et organismes à plusieurs centaines d'employés. Cependant, cette institution compte mettre en œuvre, dans un avenir rapproché, un manuel de gestion et un système informatisé de gestion des données pour lui permettre de dégager une vision globale de la situation du rendement et de sa gestion. Elle prévoit également développer des outils plus appropriés pour traduire la réalité des échanges et des décisions de gestion qui s'ensuivent.

2.165 Nous résumons ci-après les commentaires des autres ministères et organismes :

Orientations gouvernementales

Tous acceptent les recommandations visant à instaurer un processus de gestion du rendement qui réponde mieux aux besoins des différents responsables. Les démarches pour y donner suite se poursuivent dans certains cas ou ont déjà été entreprises dans d'autres, notamment au regard du cadre de gestion et de la conception d'outils appropriés.

Deux organisations ont tenu à préciser qu'elles auraient espéré que les organismes centraux jouent davantage leur rôle de soutien en la matière en proposant des formulaires et en élaborant des outils relatifs aux informations de gestion qui pourraient leur être utiles.

Qualité des attentes

Un ministère s'est dit étonné de nos constats et considère que sa direction des ressources humaines répond déjà aux besoins des gestionnaires dans ce domaine et que cette dernière entend continuer à y consacrer tous les efforts et toute l'énergie nécessaires. Les autres ministères et organismes adhèrent à nos recommandations et comptent mettre en place, à brève échéance, les mécanismes adéquats.

Au regard de l'économie et de l'efficience dans les attentes du personnel d'encadrement, les entités vérifiées partagent nos préoccupations. L'une d'entre elles a ajouté : « *l'opération même de réalignement de l'appareil public sera, à notre avis, hasardeuse si on ne trouve pas un mécanisme budgétaire gouvernemental qui permet de récompenser ($) les organisations qui atteindront l'efficience et l'efficacité* ».

En ce qui a trait aux prêts de services, le ministère concerné est d'avis que l'objectif d'utilisation optimale des ressources humaines avait été respecté, compte tenu du contexte, d'autant plus qu'il s'agissait d'aider des organismes dont le mandat est complémentaire.

Efficacité du processus

De façon générale, les ministères et organismes admettent qu'une meilleure évaluation du rendement pourrait être faite et consentent à revoir certaines de leurs pratiques à ce chapitre. Deux entités émettent des réserves à l'effet que la lourdeur du cadre gouvernemental (réglementation, mécanismes d'appel, etc.) et le contexte actuel (gel de salaire) ne favorisent pas de telles actions tant pour les employés ayant un rendement insatisfaisant que pour ceux qui performent au-delà des attentes.

En ce qui concerne plus particulièrement la rémunération au mérite du personnel d'encadrement, il se dégage un consensus quant à la nécessité de rendre l'exercice plus transparent.

2.166 ***Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor*** : *« Le Secrétariat du Conseil souscrit aux recommandations du rapport qui vont dans le même sens que les orientations gouvernementales de la* « Politique concernant l'amélioration de la qualité des services aux citoyens » *approuvée par le Conseil du trésor le 9 avril 1991 (CT 176 753). La politique précise certaines actions spécifiques à privilégier en regard de la gestion des ressources humaines et notamment la gestion du rendement :*

- *actualiser la politique d'évaluation du rendement et procurer aux employés la rétroaction sur leur performance, le support requis à leur prestation de services et les mesures de sanction, de gratification et de reconnaissance appropriées;*

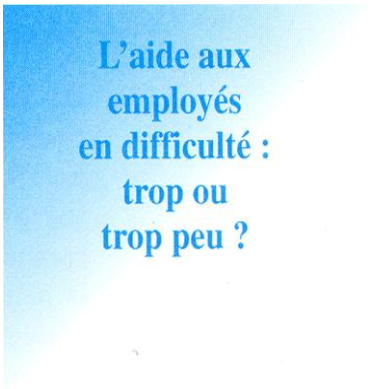
- *s'assurer que chaque employé connaisse clairement son champ de responsabilité et la nature de sa contribution personnelle à l'atteinte des résultats attendus de son unité administrative dans la réalisation de la mission de son organisation;*

- *signifier à tous les employés, de façon claire, des attentes annuelles relatives aux résultats à produire, en privilégiant l'objectif d'amélioration des services à leur clientèle.*

« Enfin, compte tenu que cette politique a été lancée il y a deux ans, le Secrétariat du Conseil du trésor croit que les efforts en vue de son implantation devraient porter fruit dans un avenir prévisible.

« De plus, le Secrétariat rappelle qu'il a suspendu en juillet 1992 l'application du régime de « bonis » au rendement pour le personnel d'encadrement entre autres dans une perspective de révision complète de ce régime. Ainsi, pour ce personnel, les recommandations visant la rigueur et l'équité du processus seront prises en compte dans cette révision des politiques et règles actuelles de gestion de façon à inciter et reconnaître la performance des organismes et des personnes visées. »

Programme d'aide aux employés



2.167 Afin de contribuer au mieux-être des employés de la fonction publique et d'améliorer leur productivité et la qualité de leur travail, le gouvernement a instauré un programme qui vise à leur fournir un soutien pour prévenir, déceler et résoudre leurs problèmes personnels nuisant à leur rendement ou susceptibles de le compromettre.

2.168 Depuis 1986, tous les ministères et organismes doivent offrir des services spécialisés d'aide, de référence et de suivi aux membres de leur personnel aux prises avec des difficultés personnelles qui peuvent être d'ordre psychologique ou familial, ou encore liées à l'usage d'alcool, de drogues ou de médicaments. Ils ont également la responsabilité de privilégier les activités d'information et de sensibilisation axées sur la prévention et le dépistage des problèmes. La politique émise par le Conseil du trésor repose sur trois postulats : le volontariat, l'absence de préjudice et la confidentialité.

2.169 Au 31 mars 1993, la grande majorité des ministères et organismes avait élaboré et implanté, seuls ou en collaboration avec d'autres entités, un programme d'aide pour leurs employés. Nous avons estimé que plus de 1,5 million de dollars étaient investis de la sorte, dont près de 200 000 dollars en aide directe accordée aux employés.

2.170 Pour réaliser la vérification, nous avons dû préalablement dresser un portrait des ressources allouées et répertorier les services offerts dans 30 organisations. Dans un deuxième temps, notre examen, qui ne remettait pas en cause le principe, a particulièrement porté sur la gestion du programme d'aide dans six de celles-ci qui regroupent 17 p. cent des employés réguliers assujettis à la Loi sur la fonction publique. Les activités examinées ont été accomplies au cours des exercices financiers 1991-1992 et 1992-1993.

2.171 Les six ministères et organismes en question ont élaboré et implanté des programmes d'aide répondant aux exigences définies par le Conseil du trésor. Cependant, les services offerts et les ressources allouées pour leur réalisation diffèrent sensiblement d'une entité à l'autre, et ce, sans justification.

2.172 Notre vérification a fait ressortir que les ministères et organismes déterminent arbitrairement les ressources humaines et financières nécessaires pour gérer leur programme le plus économiquement et le plus efficacement possible. L'absence d'évaluation des programmes d'aide ne leur permet pas de répondre à l'interrogation suivante : « Aide-t-on trop ou trop peu les employés à prévenir et à résoudre leurs problèmes personnels ? »

Évaluation du programme d'aide

2.173 Une évaluation de programme doit faire partie intégrante d'un processus de décision. Elle permet de juger des résultats obtenus en fonction des objectifs visés par le programme et facilite le choix entre les solutions possibles.

2.174 Des bilans d'activité renfermant l'information sur les principales réalisations du programme d'aide ont été produits par 20 des 30 organisations interrogées. En ce qui a trait aux services d'aide, les bilans mettent en évidence les caractéristiques de la clientèle, les motifs de consultation et la nature des services rendus. Quant aux activités de prévention, on mentionne les thèmes abordés, la durée et le nombre de participants. De plus, certaines organisations indiquent le degré de satisfaction des employés relativement aux services offerts.



2.175 Cependant, jamais ces bilans ne permettent de mesurer les retombées du programme. L'absence d'évaluation limite les ministères et organismes dans les représentations à faire aux organismes centraux responsables relativement aux problèmes que soulève son application. De plus, soulignons que ces organismes centraux ne se sont pas encore préoccupés de donner le coup d'envoi à un tel questionnement.

Services d'aide

2.176 Il existe d'importantes disparités au regard du nombre de personnes affectées à la gestion des services d'aide. Bien que ces écarts puissent être justifiés, aucune organisation n'a pu démontrer le bien-fondé des ressources allouées en fonction du travail à accomplir. Par exemple, une entité a investi trois fois plus d'heures qu'une autre de même envergure pour réaliser son programme.

2.177 En ce qui a trait aux ressources financières allouées, la même disparité est présente et se répercute principalement sur la nature des services offerts et les avantages accordés aux employés.

2.178 Nous avons observé que 19 organisations sur 30 offrent des services de dépistage de problèmes, de référence à des ressources spécialisées extérieures et de suivi. Pour les 11 autres organisations, des services de counselling à court terme sont offerts par le coordonnateur du programme d'aide en plus des services mentionnés précédemment.

2.179 De plus, 18 organisations accordent une aide financière à leurs employés. Par exemple, plusieurs d'entre elles offrent de payer la moitié de certains honoraires professionnels, et ce, jusqu'à concurrence d'environ 550 dollars par année financière et deux autres organisations, plus généreuses, assument la totalité des coûts engagés.

2.180 Même si ces services et ces avantages semblent appréciés de la clientèle, aucune organisation n'a déterminé ni même estimé les gains réels de productivité résultant des services accordés.

Activités de prévention

2.181 Les ministères et organismes ont pleine liberté quant au nombre et aux thèmes des activités de prévention. Conséquemment, certaines organisations n'ont présenté aucune activité de prévention tandis que d'autres privilégient ce type d'activité.

2.182 De plus, la nature de certaines activités inscrites à ce chapitre illustre l'interprétation très large de cette politique. Par exemple, nous avons noté les activités suivantes : la production et la diffusion de quatre capsules d'exercices santé sur vidéocassette au coût de 5 570 dollars et la présentation de conférences sur des sujets comme « À dix kilos du bonheur ».

2.183 Les entités qui privilégient les activités de prévention sont loin d'avoir démontré l'interaction et les effets bénéfiques de cette approche sur les services d'aide.

2.184 Nous avons recommandé aux ministères et organismes

- **d'évaluer les gains réels du programme en vigueur dans leur organisation;**

- **de déterminer le niveau optimal d'investissement en ressources humaines, financières et matérielles nécessaires au bon fonctionnement du programme d'aide.**

2.185 Nous avons recommandé au Conseil du trésor de favoriser la détermination et la diffusion, dans les ministères et organismes, d'indicateurs de performance afin de mesurer l'atteinte des objectifs visés par le programme d'aide aux employés de la fonction publique.

2.186 ***Commentaires des ministères et organismes*** : Quatre des six ministères et organismes vérifiés se disent d'accord pour qu'une évaluation de leur programme d'aide soit faite tandis que les deux autres n'ont pas manifesté leurs intentions. Un ministère précise qu'il se sent démuni quant à la méthodologie et aux indicateurs à retenir et souhaite que l'instrumentation appropriée soit élaborée par les organismes centraux et mise à la disposition de l'ensemble des organisations. Une autre entité suggère que nos préoccupations devraient être dirigées au Secrétariat du Conseil du trésor. Enfin, une dernière entité nous accuse de remettre en question la pertinence des programmes d'aide

aux employés; ce faisant, elle nous suggère d'acheminer au Conseil du trésor nos préoccupations, les ministères et organismes étant responsables d'appliquer et de respecter intégralement les objectifs et les énoncés de politique.

2.187 ***Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor*** : *« Le Secrétariat du Conseil du trésor désire apporter divers commentaires afin de mieux faire comprendre l'importance et l'impact de la politique d'aide depuis son lancement en janvier 1986.*

« Ainsi, lors de la mise en place de la politique concernant l'aide aux employés de la fonction publique, le Conseil du trésor n'a pas imposé de modèle laissant ainsi à chaque ministère et organisme le soin d'adapter son programme d'aide à ses employés, à son image et à sa culture.

« C'est donc pour cette raison que l'on retrouve différents genres de programmes avec des ressources aux profils différents. Cette couleur appartient aux autorités en place. Il en va de même pour l'aide financière accordée aux employés utilisant des services externes pour lesquels on doit défrayer des coûts. Cette aide est liée à l'importance qu'accordent les autorités au programme de même qu'à l'importance de l'aspect confidentialité des dossiers.

« De plus, le Secrétariat du Conseil du trésor croit que l'aspect « prévention » du programme est aussi important que l'aspect « curatif ». À ce sujet, il convient de rappeler l'objectif de la politique : mettre en place des services pour aider les employés aux prises avec des problèmes personnels affectant ou susceptibles d'affecter leur rendement ou leur comportement au travail.

« Dans un contexte où l'on retrouve différents types de programmes : interne, externe, interne-externe, l'évaluation des retombées des programmes devient plus complexe. Cette évaluation doit être faite en respectant les postulats de base : volontariat, confidentialité ou absence de préjudice. Il est de même en ce qui a trait aux activités réalisées : préventives versus curatives. On peut difficilement chiffrer précisément l'apport des activités préventives sur le taux d'absentéisme, taux qui est le plus souvent utilisé pour établir la rentabilité des programmes d'aide mais qui ne peut tout mesurer. Le taux d'absentéisme est influencé par beaucoup de facteurs autres que ceux pour lesquels les programmes d'aide peuvent agir.

« Le Secrétariat du Conseil du trésor croit de plus que les programmes d'aide représentent un outil de première importance pour les gestionnaires dans le contexte actuel de gestion des ressources humaines. »

Gestion des litiges en relations de travail

2.188 Les ministères et organismes sont sur la ligne de feu quant à l'application des conventions collectives et des conditions de travail des non-syndiqués en ce sens qu'ils doivent s'engager dès les premières étapes de règlement des litiges présentés par leur personnel.

2.189 Pour sa part, le Conseil du trésor surveille et coordonne l'application des conventions collectives en vigueur et il peut intervenir auprès de la partie syndicale après l'inscription des griefs en arbitrage. Celui-ci assure également l'ensemble des opérations administratives et quasi judiciaires du greffe des tribunaux d'arbitrage pour le personnel syndiqué. Quand il s'agit du personnel non-syndiqué et pour certains litiges particuliers, la Commission de la fonction publique joue sensiblement le même rôle.

2.190 Au cours de chacun des deux derniers exercices financiers, les neuf unités syndicales ont inscrit à l'arbitrage plus de 3 300 griefs et environ 2 500 ont fait l'objet d'un règlement. Au 31 mars 1993, on dénombrait 6 603 griefs, dont environ 4 580 d'envergure gouvernementale, ainsi que 1 170 appels aux rôles d'arbitrage des greffes.

2.191 La présente vérification vise plus particulièrement l'application des mécanismes instaurés pour la gestion des litiges des employés syndiqués et, pour ce faire, nous avons retenu six ministères et organismes qui regroupent environ 17 p. cent des employés réguliers assujettis à la *Loi sur la fonction publique.* À l'étape de l'arbitrage, l'ensemble des causes inscrites aux rôles d'audition a été considéré. Notre vérification couvre la période comprise entre le 1er avril 1991 et le 31 mars 1993.

2.192 Pour isoler les réalités propres à chaque entité en matière de gestion des litiges, nous avons considéré seulement ceux qui pouvaient être réglés à ce niveau. Ainsi, nous avons retenu près de 1 000 griefs actifs à un moment ou à un autre au cours de la période couverte, excluant de cette façon près de 3 300 griefs touchant l'ensemble des employés de l'État et devant être réglés centralement.

2.193 Notre vérification a permis de constater que la gestion des litiges est porteuse du virus de non-efficience en ce sens qu'un relâchement existe dans l'utilisation, par les parties, de la procédure administrative qu'elles ont négociée.

Intervention des ministères et organismes

2.194 À l'exception des litiges d'envergure gouvernementale, les gestionnaires doivent discuter du grief déposé avec l'employé afin de le régler dans les plus brefs délais. Lorsqu'il n'y a pas eu accord entre le gestionnaire et l'employé, un représentant de l'organisation, habituellement un membre de la Direction des ressources humaines, doit rencontrer l'unité syndicale en cause.

2.195 Selon les conventions collectives, ces rencontres doivent avoir lieu dans les 90 jours suivant la présentation du litige pour les fonctionnaires et dans les 60 jours pour les professionnels et les ingénieurs. Après ce délai, le litige est inscrit au rôle général d'arbitrage. À partir de ce moment, le Conseil du trésor peut intervenir auprès de la partie syndicale pour réviser le dossier du grief et tenter d'en arriver à un règlement.

Gestionnaires

2.196 Comme les gestionnaires ne connaissent pas toujours très bien le domaine des relations de travail et qu'ils ne possèdent pas une information complète, notamment en matière de jurisprudence, ils doivent profiter de toute la connaissance disponible au sein de leur organisation.

2.197 Notre vérification a permis de constater que, dans quatre des six entités vérifiées, certains gestionnaires ne sont pas suffisamment sensibilisés au rôle d'expert que doivent jouer les conseillers en relations de travail des directions des ressources humaines dans le règlement des litiges.

2.198 Cette lacune peut entraîner des prises de décision ayant une incidence monétaire défavorable qui pourrait être évitée. Également, l'intervention en vase clos des gestionnaires expose inutilement les organisations à une application non uniforme des conditions de travail.

Direction des ressources humaines

2.199 Selon la bonne volonté des parties et la disponibilité des intermédiaires, des efforts plus ou moins grands sont consentis afin de parvenir à un règlement à l'étape de la rencontre entre le représentant du syndicat et celui de la Direction des ressources humaines. Les entités informent les syndicats concernés qu'elles sont prêtes à discuter, sans toutefois susciter de rencontre, dans les délais prescrits.

2.200 Comme le montre le tableau de la page ci-contre, plusieurs griefs n'ont pas fait l'objet de rencontres. Lorsqu'il y a eu une rencontre, celle-ci s'est généralement tenue dans un délai supérieur à celui que prévoient les conventions collectives.

TENUE DES RENCONTRES ENTRE LES REPRÉSENTANTS DE L'EMPLOYÉ ET DE L'EMPLOYEUR

Catégorie d'employés	Nombre de griefs		Délai moyen avant la rencontre (jours)
	Sans rencontre	Avec rencontre	
Fonctionnaires - ouvriers	299	475	230
Professionnels - ingénieurs	119	36	180

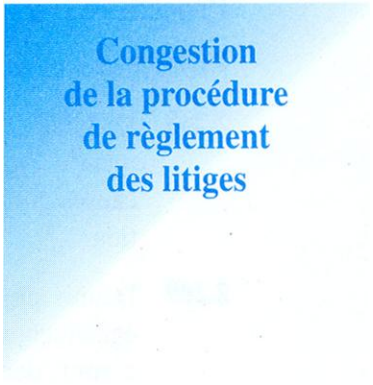
2.201 La grande quantité de griefs à l'ordre du jour et les multiples participants sont des éléments qui contribuent à l'absence de rencontres ou au peu d'empressement à les tenir. En effet, ces facteurs entravent une discussion ouverte qui permettrait de trouver un terrain d'entente. Selon les conseillers en relations de travail, les réunions avant l'arbitrage trouvent leur raison d'être puisqu'elles ont favorisé un règlement dans plus de la moitié des cas.

2.202 Le peu de rigueur dans l'application de la procédure prévoyant des rencontres avant l'arbitrage se répercute sur le délai de règlement, comme le tableau ci-dessous en fait état.

DÉLAI DE RÈGLEMENT DES GRIEFS

Catégorie d'employés	Nombre de griefs	Délai de règlement (jours)		
		Minimum	Maximum	Moyen
Fonctionnaires - ouvriers	499	20	2 244	503
Professionnels - ingénieurs	59	23	3 024	780

2.203 Le manque d'intérêt des parties pour un règlement rapide congestionne également la procédure. Ainsi, dans trois organisations, nous avons relevé 101 griefs où celles-ci ont donné raison à l'employé, en moyenne 426 jours après la présentation du grief. Le délai de règlement de certains de ces griefs, où la décision de régler dépend principalement des organisations, nous paraît difficilement acceptable. De plus, ces délais indus exigent une inscription et une gestion souvent inutiles des griefs en arbitrage.



Intervention du Conseil du trésor

2.204 Les ministères et organismes peuvent signer une entente sans l'intervention d'un arbitre dans les causes susceptibles d'avoir une incidence importante, sans en informer le Conseil du trésor. De son côté, ce dernier n'exige pas de prendre connaissance du contenu des ententes avant qu'elles soient signées, malgré son rôle de surveillance et de coordination.

2.205 Cette façon de faire permet l'attribution d'avantages que le Conseil du trésor n'est peut-être pas prêt à accorder. Par exemple, nous avons retracé dans un ministère un cas de congédiement où l'entente a permis à un employé d'obtenir une année de salaire sans prestations de service et de bénéficier de tous les autres avantages, y compris ceux afférents à sa retraite. Le Secrétariat du Conseil du trésor n'a jamais été informé du règlement de ce litige qui, probablement, aurait dû se rendre en arbitrage.

2.206 Par ailleurs, un nombre élevé de griefs, dont certains sont déposés de façon répétitive, dénoncent des problèmes qui perdurent, notamment au chapitre de l'évaluation des emplois et de la classification, tel que le montre le dénombrement des griefs d'envergure gouvernementale au 31 mars 1993 (voir le tableau ci-contre).

GRIEFS D'ENVERGURE GOUVERNEMENTALE

Nature des griefs	Total	%
Stationnements	843	12,8
Tâches non conformes à la classification	3 168	48,0
Autres	569	8,6
Total	**4 580**	**69,4**

2.207 La lenteur du Conseil du trésor à poser des gestes concrets oblige les organisations à utiliser, à l'occasion, des moyens détournés qui contribuent à l'évolution des emplois vers les mieux rémunérés, tel que nous en faisons état dans nos constatations sur l'évaluation des emplois, la classification et le traitement.

Procédure d'arbitrage

Procédure en vigueur

2.208 Le greffe des tribunaux d'arbitrage du Conseil du trésor procède mensuellement à l'appel du rôle selon certaines règles établies afin de déterminer les causes qui seront inscrites à l'arbitrage, et ce, près de deux mois avant l'audition.

2.209 Depuis près de deux ans, un rôle substitut ainsi qu'un rôle provisoire sont également élaborés. Le premier permet de déterminer les causes qui remplaceront, dans un délai de 21 jours, les griefs annulés tandis que le second désigne les causes qui seront inscrites sur le prochain rôle d'audition.

2.210 Malgré des mécanismes bien définis, les résultats quant à l'utilisation des journées d'audition reflètent une situation peu reluisante comme le montre le tableau ci-contre.

UTILISATION DES JOURNÉES D'AUDITION

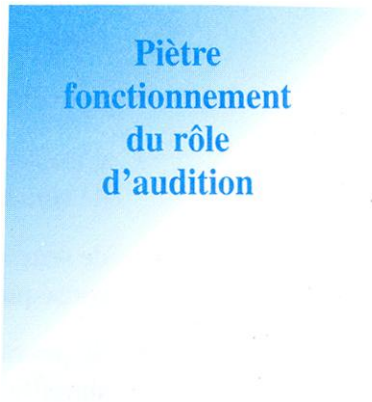
Journées d'audition	1991-1992	1992-1993
Journées fixées	494	439
Journées non utilisées	303	302
Pourcentage de journées non utilisées	61,3%	68,8%

2.211 Une analyse approfondie des motifs d'annulation des causes inscrites au rôle d'audition pour l'exercice 1992-1993 a permis de relever que les remises et les reports d'audition représentaient près de la moitié des journées non utilisées. Certains des motifs évoqués pour justifier ces remises, comme la non-assignation d'un procureur à une cause ou l'affectation d'un même procureur à deux causes pour la même journée, nous ont laissés perplexes.

2.212 Les autres journées d'audition non utilisées résultent du règlement du litige dont le greffe n'avait été averti que 12 jours avant l'audition prévue.

2.213 Le rôle provisoire ne s'est pas avéré un moyen efficace pour remédier aux journées d'audition non utilisées. D'ailleurs, 60 p. cent des causes inscrites au rôle d'audition à partir du rôle provisoire sont elles-mêmes remises ou annulées.

2.214 La faible imputabilité des ministères et organismes relativement aux coûts d'arbitrage a des conséquences certaines sur le piètre fonctionnement du rôle d'audition. Bien que ce soit aux ministères et organismes qu'appartient la décision d'aller ou non devant un arbitre pour le règlement de leurs litiges, le Conseil du trésor absorbe la majorité des frais d'arbitrage de la partie patronale et le salaire des procureurs est assumé par le ministère de la Justice.



2.215 À titre indicatif, mentionnons que l'étude intitulée « Arbitrage accéléré et déjudiciarisation », menée en 1988 par un groupe de travail composé de divers représentants de ministères et organismes, évaluait à plus de 5 400 dollars les coûts relatifs à l'audition d'une cause en arbitrage.

2.216 Le faible degré de responsabilisation se reflète également sur la préparation et l'engagement tardif des différents intéressés et explique le nombre de remises, de reports et de règlements à quelques jours de l'audition prévue. Ainsi, l'inscription d'une cause au rôle d'audition éveille les parties concernées à l'importance de régler. Environ deux semaines avant l'audition, les procureurs procèdent à l'étude du dossier afin de déterminer les différentes options de règlement, et ce, bien que le greffe ne puisse remplacer en moins de 21 jours une cause annulée.

Procédure simplifiée

2.217 Pour que les causes non prioritaires soient entendues par un arbitre, nous avons établi qu'une attente de près de deux ans est nécessaire, en moyenne. Si on y ajoute le délai moyen de 103 jours avant que soit connue la décision de l'arbitre, force nous est de constater l'inertie du système. Pourtant, dans le secteur privé, le temps d'attente jusqu'à la décision de l'arbitre n'est que de 60 jours.



2.218 Afin de ramener les délais à des proportions raisonnables, le Conseil du trésor et l'un des syndicats se sont entendus pour utiliser une procédure simplifiée, l'arbitrage accéléré. Cette procédure est une option qui permet de remplacer la plaidoirie habituelle par la présentation d'un exposé à l'arbitre par chacune des parties et réduit le nombre de participants au minimum. Malheureusement, cette avenue n'a toujours pas été utilisée.

2.219 Nous avons recommandé aux ministères et organismes

- **de poursuivre la sensibilisation des gestionnaires aux rôles et aux responsabilités des différents participants en gestion des litiges;**
- **de prendre les moyens nécessaires pour réduire les délais de règlement des litiges.**

2.220 Nous avons recommandé au Conseil du trésor

- **d'exercer son rôle de surveillance et de coordination avec plus de rigueur;**
- **de sensibiliser davantage les ministères et organismes aux conséquences de leurs décisions en matière de règlement des litiges;**
- **de poursuivre ses démarches pour mettre à profit la procédure simplifiée d'arbitrage des litiges.**

2.221 ***Commentaires des ministères et organismes*** : Deux entités reconnaissent qu'une meilleure sensibilisation pourrait être faite au regard des responsabilités de chacun dans le règlement des litiges. Toutefois, les deux autres organisations vérifiées mentionnent que la structure hiérarchique, la formation offerte et l'accessibilité de la Direction des ressources humaines sont suffisantes pour que les gestionnaires disposent de l'aide nécessaire au traitement adéquat de leurs litiges.

En ce qui concerne la procédure de règlement des griefs, toutes les organisations vérifiées sont d'avis que la collaboration des syndicats doit être prise en compte, soulignant qu'elles ne peuvent contraindre leurs vis-à-vis syndicaux à s'asseoir avec eux pour discuter d'un grief.

Étant donné la lourdeur des rencontres créée par la présence des agents locaux des syndicats, une des entités soutient qu'elle doit considérer le temps de libération des syndiqués et le nombre de griefs avant de tenir ces rencontres, expliquant du même fait les retards dans la tenue de celles-ci. Elle suggère d'ailleurs des modifications aux conventions collectives afin de responsabiliser davantage les représentants locaux des syndicats comme cela existe dans les secteurs parapublics.

Enfin, trois entités mentionnent que l'écart entre l'offre et la demande est trop grand pour qu'un règlement de grief soit rapide quand l'employeur finit par donner raison à l'employé.

2.222 ***Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor*** *: « Le Secrétariat du Conseil du trésor tient à rappeler que toutes les recommandations émises dans le rapport constituent des préoccupations constantes du Secrétariat du Conseil du trésor et qu'une partie importante de ses activités y est consacrée.*

« À cet effet, depuis deux ans, le Secrétariat du Conseil du trésor est présent dans tous les dossiers d'arbitrage à portée interministérielle et, règle générale, collabore aux règlements d'entente dans ce type de dossier.

« Il tient également à souligner, que, en matière de coordination des dossiers d'arbitrage, le Secrétariat du Conseil du trésor a mis en place une procédure de constitution et d'analyse de dossiers par les ministères et les organismes. Les dossiers sont soumis aux procureurs par la voie du Secrétariat du Conseil du trésor après vérification et discussions avec les ministères et les organismes.

« Dans le but d'assurer une application uniforme des dispositions réglementaires et conventionnelles visant une gestion préventive plutôt que curative, le Secrétariat du Conseil du trésor a mis en place et dispensé des sessions de formation aux ministères et organismes. Ces sessions de formation ont permis à plus d'une centaine de conseillers en relations de travail de se familiariser au cadre juridique et institutionnel, à la compréhension et à l'application des conventions collectives de même qu'à la gestion des employés en difficulté.

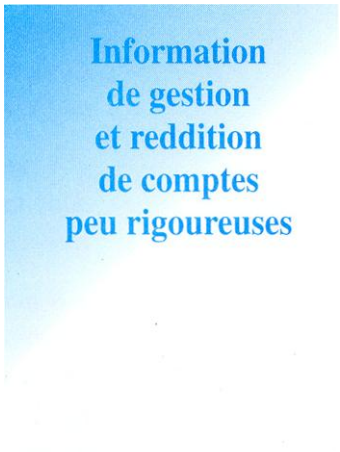
« Dans le même ordre d'idées, une interprétation rigoureuse et uniforme est assurée par la diffusion aux ministères et aux organismes d'avis juridiques et d'un manuel d'interprétation constamment mis à jour.

« Enfin, le Secrétariat du Conseil du trésor tient à mettre en évidence qu'un mécanisme d'arbitrage accéléré, mis de l'avant par le Secrétariat du Conseil du trésor, est maintenant arrêté par les parties et devrait faire l'objet d'un démarrage incessamment. »

Information de gestion et reddition de comptes

2.223 La *Loi sur la fonction publique* rend les sous-ministres et dirigeants d'organismes imputables de leurs décisions. Pour que cette imputabilité se concrétise et repose sur un fondement solide, le processus de reddition de comptes doit prendre naissance à tous les paliers de gestion des ministères et organismes.

2.224 Tout comme pour les autres fonctions de gestion des ressources humaines examinées l'an dernier, les mécanismes de reddition de comptes entre les gestionnaires et les autorités, d'une part, et ceux des entités et des pouvoirs centraux, d'autre part, sont incomplets.



2.225 Aucune des entités en cause n'a vraiment défini ses besoins d'information quant aux différentes fonctions de gestion des ressources humaines que nous avons vérifiées cette année. Par conséquent, certaines données sont inexistantes tandis que d'autres ne sont pas colligées de façon à permettre une reddition de comptes utile et efficace aux autorités compétentes.

2.226 Par exemple, une seule des sept organisations vérifiées s'était dotée, au moment de notre intervention sur la gestion du rendement, d'un système lui permettant de connaître le nombre d'employés formellement évalués au cours d'une année donnée ainsi que la cote attribuée. Aucune des organisations vérifiées ne prend en considération de façon structurée le niveau des emplois nécessaires à la réalisation de ses activités et à l'atteinte de ses objectifs.

2.227 Évidemment, le défaut de certaines données n'influe pas seulement sur la reddition de comptes au sein de l'organisation, mais se répercute également sur la qualité de l'information transmise au Secrétariat du Conseil du trésor. Ainsi, plusieurs données communiquées dans les bilans de gestion de 1990-1991 sont souvent « arrondies » au point de ne pas refléter la réalité.

2.228 On trouve également des cas où l'information présentée ne reflète pas bien la situation. Par exemple, l'information relative au nombre d'étudiants embauchés était surévaluée de 501 engagements pour l'été de 1992, soit près de 17 p. cent. Par ailleurs, l'information est inexistante en ce qui concerne le nombre de dérogations aux règles de sélection autorisées par le directeur de Placement étudiant du Québec.

2.229 Est-il nécessaire de rappeler que la valeur de la reddition de comptes des ministères et organismes envers les pouvoirs centraux et l'Assemblée nationale repose essentiellement sur la qualité des informations disponibles ? Nos constatations sur la nature et la qualité de l'information existante nous amènent à penser qu'il y a loin de la coupe aux lèvres.

2.230 Nos recommandations aux ministères et organismes sont essentiellement les mêmes que l'an dernier, soit de préciser la nature des informations nécessaires à une reddition de comptes qui traduirait une réelle imputabilité des gestionnaires.

Conclusion générale à la suite de l'étude

2.231 Même si la ressource humaine est la pierre angulaire d'un service de qualité aux citoyens, le gouvernement la gère sensiblement de la même manière que les autres ressources. On peut lui reprocher, à ce chapitre, à peu près les mêmes défauts que nous avions observés au moment de notre vérification de la ressource informatique. Les principales observations d'ensemble faites à ce moment (rapport annuel 1990, paragraphe 11.109) demeurent pertinentes quant à la gestion des ressources humaines. Ainsi, nous avions alors déploré que le mode de gestion s'accrochait davantage aux actions à court terme, donc à la dépense, et qu'il n'y avait pas de véritable imputabilité.



2.232 Notre analyse des plus importantes fonctions de gestion de ressources humaines a fait ressortir plusieurs faiblesses dans les entités vérifiées : planification stratégique généralement absente, grincements de la machine en dotation, peu de questionnement et de mesure relativement au développement et à la formation, escalade indue de la valeur des emplois, gestion du rendement pour sauver les apparences et lenteur des mécanismes de règlement des litiges avec les employés. Mais existe-t-il un commun dénominateur à ces faiblesses ou une ligne conductrice qui expliquerait le malaise autant dans la gestion des ressources humaines en particulier que dans la gestion des ressources en général ?

2.233 L'administration publique doit agir à l'intérieur d'un cadre qui vise à assurer l'équité et la transparence des gestes posés. Pour leur part, les gestionnaires doivent composer avec ces dimensions pour rendre des services aux citoyens avec le meilleur rapport qualité/prix possible. Toutefois, les mécanismes mis en place pour livrer les biens et services n'ont pas toujours facilité l'atteinte des objectifs. Aussi se plaint-on souvent de n'être pas responsabilisé et de travailler dans un milieu qui ne suscite pas la saine compétitivité et qui n'incite que très modérément au dépassement. Il ne faut pas s'étonner des constats faits l'an dernier et cette année au regard des contournements de la réglementation et des distorsions à certaines règles de gestion, lesquelles constituent souvent des pratiques courantes. Généralement, les gestionnaires font ce qu'ils peuvent en essayant de concilier les moyens à leur disposition avec les contraintes administratives et opérationnelles qui leur sont imposées : même s'ils doivent fréquemment faire leur mea-culpa, ils sont plus souvent qu'autrement les victimes d'un système.

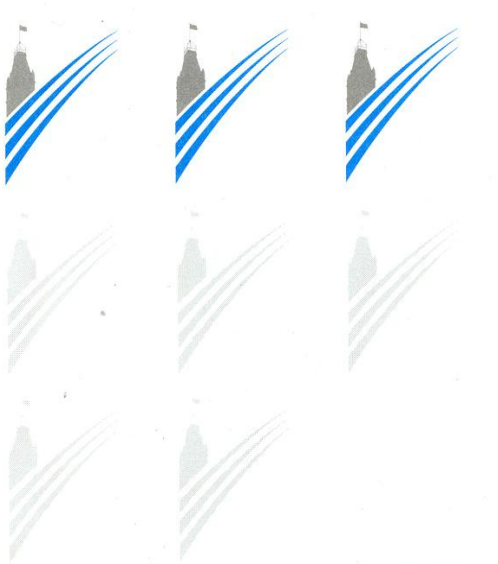
2.234 Le problème est loin d'être nouveau. Plusieurs réflexions sur la productivité de l'administration publique ont déjà été faites. Qu'il nous suffise de mentionner des études comme « Les actions proposées pour une rénovation de l'administration publique » et « Les finances publiques du Québec : vivre selon nos moyens ». Tout récemment, l'opération « réalignement de l'administration publique » s'attaquait aussi à cette difficulté, et ce, dans un contexte de restrictions budgétaires.

2.235 Le mouvement de rationalisation devrait avoir des répercussions importantes dans les prochaines années sur les activités gouvernementales et sur certains modes de fonctionnement. Pour instaurer des changements profonds qui favoriseraient une plus grande productivité, le gouvernement peut trouver les éléments de réponse en transposant concrètement les principes directeurs et les pistes d'action proposées dans les documents déjà mentionnés. Nous citons le cinquième principe directeur du document intitulé « Les actions proposées pour une rénovation de l'administration publique », qui insiste fortement sur la responsabilisation des gestionnaires :

> L'administration publique est à la recherche du meilleur équilibre possible entre une action normée et une action autonome dans le but d'accroître l'efficacité et la production de l'appareil gouvernemental.
>
> Dans cette perspective, tout en conservant un certain nombre de règles et de processus administratifs qui permettent aux instances centrales du gouvernement d'exercer un contrôle sur les grands ensembles, l'administration publique se donne des politiques générales à l'intérieur desquelles les ministères et les organismes bénéficient d'une importante marge de manœuvre. Cette dernière doit se refléter dans les mandats donnés aux gestionnaires qui, à leur tour, doivent s'assurer que les membres du personnel se voient le plus possible confier des responsabilités à la mesure de leurs aspirations et de leur compétence.
>
> En contrepartie, tout le personnel, à quelque palier administratif que ce soit, doit rendre compte des résultats de son action. Enfin, tout en reconnaissant le droit à l'erreur, les responsables de l'administration publique, à tous les paliers, voient à ce que les résultats positifs ou les succès soient récompensés et que les résultats négatifs ou les insuccès fassent l'objet des correctifs appropriés.

2.236 Pour arriver à une reddition de comptes significative, le gouvernement devra se doter de moyens de mesure de la productivité de ses unités administratives et de la qualité des résultats obtenus. Il devra également arrimer cette reddition à un cadre de référence qui exige de faire rapport sur l'ensemble des dimensions de la gestion.

2.237 Nous considérons qu'il est utopique de penser corriger efficacement les principaux problèmes rencontrés dans la gestion des ressources humaines si le gouvernement n'agit pas sur l'élément essentiel : responsabiliser les gestionnaires et leur demander des comptes.



Chapitre 3
Évaluation du rendement de programmes

Plan du chapitre

INTRODUCTION	**3.1**
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	**3.10**
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
Environnement d'application	**3.13**
Planification des évaluations	**3.17**
Processus budgétaire	**3.20**
Coordination des interventions	**3.24**
Reddition de comptes	**3.27**
Qualité de la directive concernant l'évaluation du rendement de programmes	
Tenants et aboutissants	**3.29**
Suivi de l'implantation de la fonction	**3.37**
Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor	**3.42**
Commentaires du ministère du Conseil exécutif	**3.43**

Introduction

3.1 L'évaluation du rendement de programmes est une composante indispensable d'une gestion efficace de l'administration publique. En effet, l'information résultant d'un tel examen permet de mieux juger de la performance de la gestion et de la pertinence des biens et services produits. Elle renseigne les gestionnaires d'une unité administrative, les sous-ministres et présidents d'organisme et les organismes centraux et peut également enrichir la reddition de comptes à chaque palier hiérarchique.

3.2 Conscient de l'importance de l'évaluation du rendement de programmes pour le guider dans ses décisions, le gouvernement tente d'implanter, depuis plus de 20 ans, les mécanismes nécessaires à la mesure de la performance de ses programmes et à l'évaluation de leur pertinence. Rappelons-en les faits marquants.



1972

3.3 L'évaluation de programmes prend son envol avec l'introduction du système de budget par programme (PPBS). Ce système vise à mettre en relation les biens ou services produits par un programme avec les ressources utilisées.

1984

3.4 Après avoir constaté le peu de succès des démarches entreprises, le Conseil du trésor donne son accord de principe à une politique cadre d'évaluation des programmes gouvernementaux. La responsabilité de l'évaluation est alors confiée aux ministères et organismes et l'obligation, pour ceux-ci, de transmettre au Conseil du trésor un plan stratégique et un plan annuel d'évaluation de programmes est instaurée.

1987

3.5 Afin d'orienter davantage la gestion gouvernementale sur les résultats et pour éclairer la prise de décision en temps opportun tout en favorisant une meilleure reddition de comptes des responsables de la gestion des activités gouvernementales, le rapport du Comité directeur sur la rénovation de l'administration publique recommande l'adoption d'une politique d'ensemble et la mise en place des mécanismes appropriés pour que l'évaluation de programmes s'implante et que les résultats des évaluations soient utilisés dans le processus décisionnel.

1989

3.6 Le Conseil du trésor émet une directive concernant l'analyse de programmes et la vérification interne. Deux mécanismes sont définis sous le vocable « analyse de programmes » : un suivi de gestion périodique de l'évolution des programmes et l'évaluation d'activités de programmes pour en connaître les effets et la pertinence.

1991

3.7 Le Conseil du trésor émet une directive concernant l'amélioration de la qualité des services aux citoyens qui reprend la majorité des principes déjà avancés en matière d'évaluation du rendement de programmes.

1993

3.8 Le gouvernement met en branle l'opération de « réalignement de l'administration publique » qui vise à sabrer plus de 7 milliards de dollars dans les dépenses au cours des cinq prochaines années et à consolider les nombreuses initiatives déjà prises pour améliorer la gestion.

3.9 Plus que jamais, l'évaluation du rendement de programmes devrait être un outil de premier ordre pour déterminer les biens et les services qui ne répondent plus aux besoins et aux objectifs établis ou pour trouver de nouvelles façons plus performantes de produire des biens et services.

Objectifs et portée de la vérification

3.10 La présente vérification constitue le premier volet de notre étude. Elle vise à déterminer si le cadre de gestion gouvernemental favorise l'éclosion de l'évaluation du rendement de programmes dans les ministères et organismes.

3.11 À cette fin, nous nous sommes plus particulièrement intéressés au caractère complet de la directive émise par le Conseil du trésor ainsi qu'à sa rigueur quant aux objectifs poursuivis et à l'attribution des responsabilités aux organismes centraux ainsi qu'aux ministères et organismes. Nous nous sommes également interrogés sur l'utilisation faite par les organismes centraux de l'information produite sur la performance et la pertinence des programmes ou parties de programmes.

3.12 Les autres volets de cette étude touchent la qualité des moyens utilisés pour évaluer le rendement des programmes ainsi que l'effet et l'utilité des résultats obtenus. Ils seront abordés au cours de la prochaine année.

Résultats de notre vérification

Environnement d'application

3.13 L'utilité première de l'évaluation du rendement d'un programme ou d'une activité est de fournir de l'information quant aux points suivants :

- pertinence : priorités et besoins;
- performance : atteinte des objectifs selon le budget établi;
- rentabilité : utilisation des moyens appropriés et efficients pour atteindre les objectifs, après examen des solutions de rechange.

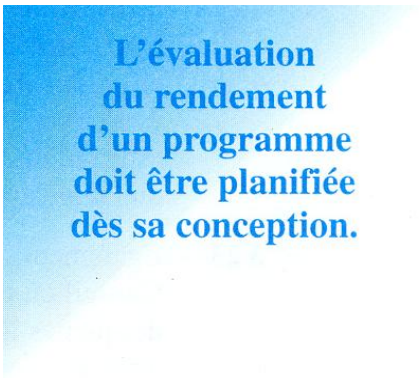
3.14 Compte tenu de la nature de l'information que l'on veut obtenir, cet outil devrait servir aux organismes qui exercent un rôle prépondérant dans la gestion gouvernementale, soit le Conseil exécutif et le Conseil du trésor.

3.15 Le Conseil exécutif définit les grandes orientations gouvernementales. Il exerce une influence importante sur la gestion des programmes gouvernementaux, c'est-à-dire leur création, leur modification ou leur abolition. Le Conseil du trésor, quant à lui, est responsable de la préparation et du suivi du budget ainsi que de l'élaboration et de l'application de la politique administrative générale qui doit guider la fonction publique et les organismes.

3.16 Pour qu'un jugement judicieux puisse être posé au moment opportun sur la valeur d'un programme, il est souhaitable d'adhérer à un processus bien orchestré qui débuterait au moment de l'élaboration des programmes eux-mêmes.

Planification des évaluations

3.17 Pour éviter l'improvisation avec les risques que cela comporte, l'évaluation du rendement de programmes doit être prévue dès l'élaboration d'un programme. À cette fin, un cadre d'évaluation doit être instauré pour préciser la raison d'être du programme, ses cibles, ses objectifs assortis d'indicateurs pour en mesurer l'atteinte. La présence de ce cadre facilitera ultérieurement la collecte d'informations et, conséquemment, l'analyse du rendement du programme au moment voulu.



3.18 Dans le processus de l'élaboration des programmes, les travaux du Conseil exécutif portent sur l'énoncé des objectifs qui, généralement, sont vagues et imprécis. Selon les informations recueillies, il n'y a aucune exigence quant à l'instauration d'un cadre d'évaluation qui fournirait une information sur les éléments de mesure de la performance des programmes élaborés.

3.19 Les objectifs et les cibles demeurant imprécis, il devient extrêmement difficile pour le Conseil du trésor d'aller au-delà de l'allocation budgétaire. C'est d'ailleurs sur ce point qu'il concentre son examen, d'autant plus qu'il ne semble pas y avoir d'exigences pour aller plus loin.

Processus budgétaire

3.20 Au moment de la revue de programmes, importante étape du processus budgétaire, les ministères et organismes devraient normalement considérer et mettre en lumière les évaluations du rendement et de la pertinence des programmes dont ils ont la responsabilité. La prise en compte de cette information permettrait au Conseil du trésor de mieux analyser l'incidence financier des plans et programmes des ministères et organismes.

3.21 Le rapport entre l'allocation des ressources financières et le rendement d'un programme est loin d'être net. Les informations demandées par le Conseil du trésor jusqu'à présent concernent généralement le volume des activités et la clientèle. Comme le Conseil du trésor exige peu de données sur le rendement des programmes ou des activités importantes, il présente des requêtes particulières pour répondre à des besoins ponctuels.



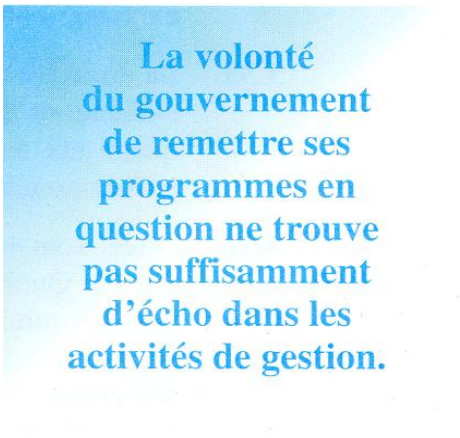
3.22 Pour la revue de programmes 1993-1994, le Conseil du trésor a exigé des ministères et organismes une justification de leurs demandes budgétaires en effectuant l'exercice du budget base zéro (BBZ). Selon les informations recueillies, rares sont les ministères et organismes qui ont fondé partiellement ou totalement cet exercice sur des évaluations de rendement de programmes. Les organisations ont plutôt effectué une revue de leurs activités pour établir un ordre de priorité et, dans un même élan, revoir leur structure administrative.

3.23 Également, au moment de cette même revue de programmes 1993-1994, le Conseil du trésor a signé avec deux ministères des ententes de gestion en vertu desquelles il allégera ses contrôles quant aux engagements financiers, moyennant des compressions budgétaires. Le Conseil du trésor n'a pas exigé un suivi de gestion au regard du rendement des programmes de ces ministères. Cette information lui aurait pourtant permis d'évaluer les effets des compressions sur la qualité des services fournis.

Coordination des interventions

3.24 Il est primordial que l'administration publique dispose de l'information nécessaire répondant aux besoins de chaque niveau hiérarchique pour que la prise de décision soit la plus éclairée possible, particulièrement lorsqu'elle fait face à des choix difficiles. Toutefois, la volonté du gouvernement de remettre en question la pertinence et la mise en œuvre de ses programmes ne trouve pas suffisamment d'écho dans les activités de gestion de l'ensemble de l'appareil public.

3.25 Combien de programmes ont été remis en cause ces dernières années ? Selon nos informations, il n'y a pas eu de mouvements importants pour abolir ou modifier de façon importante les programmes en vigueur. Même l'opération de « réalignement de l'administration publique » ne s'est pas associée explicitement à l'évaluation de programmes. L'absence d'un document faisant état des priorités en matière d'information nécessaire à la gestion des programmes gouvernementaux a une conséquence sur la planification des interventions : celle-ci est disloquée. Il en résulte que les ministères et organismes procèdent en fonction de leurs propres priorités.



3.26 Si l'on considère l'investissement nécessaire à des évaluations de qualité, une coordination gouvernementale est indispensable pour que l'information sous-jacente à la prise de décision soit disponible en temps opportun.

Reddition de comptes

3.27 La reddition de comptes des organismes gouvernementaux devrait contenir de l'information sur la performance et la pertinence des programmes. L'information financière n'est pas suffisante pour juger de la qualité de la gestion des ministères et organismes.

3.28 Les exigences légales et administratives en matière de reddition de comptes des ministères et organismes ne portent pas sur toutes les facettes de la performance des programmes. Tel que nous en faisons état au chapitre I de ce rapport, les ministères ne rendent pas compte du rendement et de la pertinence de leurs programmes. Cette tolérance concourt au manque de vigueur dans l'évaluation du rendement de programmes.

Qualité de la directive concernant l'évaluation du rendement de programmes

Tenants et aboutissants

3.29 Afin de faciliter l'arrivée à bon port de la marchandise qu'on veut obtenir, il faut que les rôles et responsabilités des différentes autorités concernées soient bien définis. Il est également souhaitable de préciser ce que l'on veut, comment et à quel moment. Lorsqu'une directive répond clairement à ces exigences, on peut prétendre avoir mis les chances de son côté.

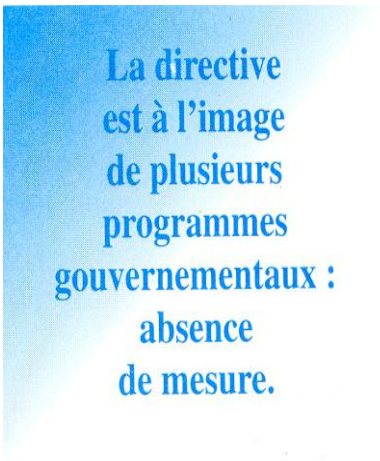
3.30 La directive de 1989 confie aux ministères et organismes la responsabilité des évaluations du rendement de programmes. Cependant, elle n'est pas explicite quant aux responsabilités et aux besoins d'information de gestion des autres parties prenantes.

3.31 Quels sont les besoins du Conseil du trésor au regard du processus budgétaire ? Quel est le type d'information nécessaire au Conseil exécutif et à ses comités ministériels permanents pour l'élaboration des orientations gouvernementales et la gestion des programmes ? Et, pour l'Assemblée nationale et ses commissions parlementaires, quelle information doit-on produire pour suivre l'évolution des programmes et pour obtenir une reddition de comptes sur le rendement et l'efficacité des programmes gouvernementaux ?

3.32 La directive met l'accent sur les méthodes et les moyens que les ministères et organismes doivent adopter pour rendre disponible l'information nécessaire à la prise de décision gouvernementale. Elle passe toutefois sous silence deux éléments importants soulignés dans la politique cadre de 1984.

3.33 Le premier élément concerne la planification de l'évaluation dès la conception d'un programme. Le deuxième élément touche la préparation d'un plan directeur d'évaluation, lequel devait être élaboré par les ministères et organismes et transmis au Conseil du trésor.

3.34 Hormis la production d'un bilan annuel, la directive est muette quant au rôle important que devrait tenir un organisme central qui agirait comme conseiller, comme examinateur dans l'établissement de critères d'évaluation, comme coordonnateur gouvernemental dans la planification et la réalisation de certaines études. Cet organisme pourrait, de plus, examiner les rapports d'évaluation de rendement nécessaires à la gestion gouvernementale.



3.35 La directive est à l'image de plusieurs programmes gouvernementaux : les objectifs ne sont pas clairs, les résultats escomptés ne sont pas précisés et les éléments

de mesure ou les indicateurs sont absents. C'est ainsi qu'apparaissent dans la directive des énoncés tels que « disposer d'une meilleure information en vue de la prise de décision, notamment dans le cadre du processus budgétaire ».

3.36 Aucune indication ne vient baliser l'importance relative des activités ou des programmes qui doivent être évalués. Aucun échéancier n'est exigé pour procéder à l'évaluation ou à la mise en place d'indicateurs permettant de suivre l'évolution ou d'apprécier la performance d'activités ou de programmes.

Suivi de l'implantation de la fonction

3.37 Le suivi effectué par le Conseil du trésor n'a pas permis d'évaluer les effets de l'implantation de la fonction sur la qualité de la gestion des programmes gouvernementaux. L'absence de définition adéquate des rôles, des responsabilités et des besoins d'information ainsi que les maigres ressources consenties (un seul professionnel) ne sont pas étrangères aux ratés observés au chapitre de la qualité du suivi.

3.38 Le Conseil du trésor a cependant posé certains gestes pour assurer le suivi de l'implantation de la fonction. Compte tenu de l'absence de précision dans la directive quant aux indices nécessaires à cette opération, le Conseil du trésor a expédié un questionnaire pour dresser le bilan des années 1989-1990, 1990-1991 et 1991-1992. La compilation n'a pas encore été effectuée pour la dernière année.

3.39 L'information recueillie par le Conseil du trésor a trait à la mise en place des unités administratives, à l'affectation des ressources humaines, au niveau hiérarchique des responsables et à la politique établie pour encadrer l'implantation de la directive dans les ministères et organismes.

3.40 Malheureusement, peu de données se rapportent à la mesure des objectifs à atteindre. On n'y trouve pour ainsi dire aucune exigence quant à la planification des évaluations, la détermination d'indicateurs, la nature des secteurs ou des activités de programmes qui doivent faire l'objet d'un suivi ou d'une évaluation, la transmission aux organismes centraux d'informations relatives au rendement des programmes.

3.41 Pour que les programmes fassent l'objet d'une évaluation de leur performance et de leur pertinence, nous avons recommandé au gouvernement de revoir l'ensemble de son cadre de gestion quant à l'évaluation du rendement de programmes en commençant par la directive émise sur le sujet. Pour faire de l'évaluation du rendement des programmes un outil de gestion vraiment efficace, il devra

- **prévoir des cibles mesurables et des indicateurs de performance dès l'élaboration de tout nouveau programme;**

- **intégrer formellement les évaluations au processus budgétaire;**

- **instaurer des mécanismes de coordination permettant des interventions en harmonie avec les orientations gouvernementales;**

- **exiger une reddition de comptes sur la performance et la pertinence de ses programmes.**

3.42 ***Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor*** : *« Nos remarques portent sur la recommandation centrale de l'étude, à savoir que « le gouvernement devrait revoir l'ensemble de son cadre de gestion quant à l'évaluation de rendement de programmes en commençant par la directive sur l'analyse de programme et la vérification interne ».*

« Adoptée en avril 1989, la directive avait pour objectif d'implanter les mécanismes d'analyse de programme et de vérification interne dans les ministères et organismes afin d'obtenir et de rendre disponible l'information de gestion nécessaire à la prise de décision sur les activités de programme.

« Il est à la fois normal et souhaitable que, presque cinq ans après son adoption, l'on évalue la pertinence, l'impact et l'efficacité de la directive. Cette évaluation devra tenir compte, entre autres, du changement radical dans les perspectives économiques et de l'évolution de la situation financière du gouvernement depuis cinq ans, de l'arrimage souhaitable avec la politique concernant la qualité des services aux citoyens et les mesures prévues dans le cadre de l'opération de réalignement de l'appareil public.

« En ce qui a trait à la révision du cadre de gestion dans son ensemble, nous sommes étonnés de constater que l'étude ne semble pas reconnaître à leur juste valeur la portée et l'impact des gestes posés dans ce sens par le gouvernement au cours des dernières années. Si l'on admet que des objectifs budgétaires clairs à moyen terme, et une révision systématique des façons de faire constituent les composantes essentielles d'un cadre de gestion rénové, il faut convenir que le processus de révision est largement amorcé.

« En effet, les objectifs budgétaires à moyen terme et les voies de solution ont été clairement énoncés dans le document « Vivre selon nos moyens », déposé par le gouvernement à la Commission parlementaire du budget et de l'administration en janvier 1993, réitérés par le Président du Conseil du trésor lors du dépôt des crédits budgétaires en mars dernier et par le Ministre des Finances lors du Discours sur le budget en mai.

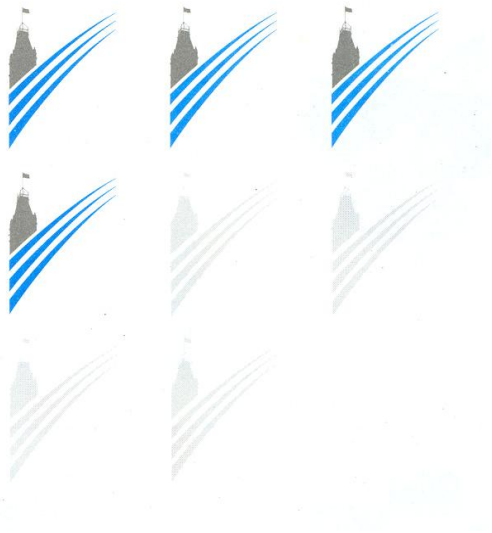
« En ce qui a trait à la révision des programmes et des façons de faire, là aussi le processus est en marche. L'opération de réalignement de l'appareil public, dont les grandes lignes ont été décrites par le Président du Conseil du trésor dans la présentation des crédits budgétaires en mars, touche tous les aspects de l'organisation et du fonctionnement de l'administration.

« Cette démarche exige de revoir la pertinence des produits et services au sein des ministères et organismes et d'établir une étude d'impacts, tant au niveau du service à la population que financiers. L'opération de réalignement de l'administration publique s'inscrit, au-delà de la révision des programmes, dans un processus de changement de culture organisationnelle.

« En définissant ainsi ses objectifs budgétaires et en lançant une opération de réalignement de l'appareil public, le gouvernement s'est doté d'un « plan de match » pour les prochaines années. Les objectifs sont contraignants et, pour les atteindre, il faudra continuer de « remettre en cause » les programmes et les services gouvernementaux, comme on le fait déjà depuis quelques années. Cette rénovation du cadre de gestion contribuera, d'une manière aussi efficace qu'une directive formelle, à implanter de façon permanente et durable les mécanismes d'analyse de programme et de vérification interne dans les ministères et organismes. »

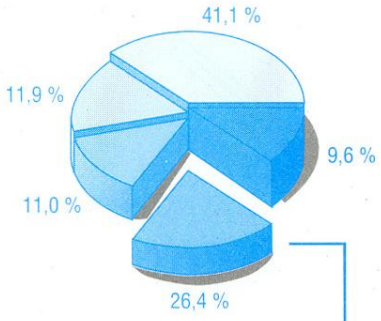
3.43 *Commentaires du ministère du Conseil exécutif*

Le ministère du Conseil exécutif nous fait part qu'il entérine les commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor.

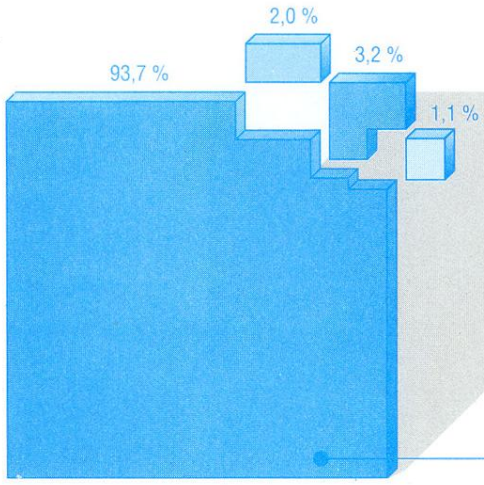


Chapitre 4
Mission éducative et culturelle

MISSION ÉDUCATIVE ET CULTURELLE



Mission sociale	16 992 030 100 $
Dette du gouvernement	4 917 977 400
Mission gouvernemenale	4 549 517 300
Mission éducative et culturelle	10 929 132 500
Mission économique	3 967 095 700
Budget total	41 355 753 000 $



Domaines

Éducation	10 236 635 000 $
Culture	352 925 000
Loisir et faune	218 478 600
Immigration	121 093 900
Budget total	10 929 132 500 $



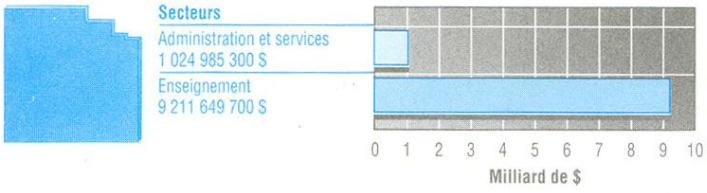
PRIMAIRE ET SECONDAIRE
Secteur public
- 199 commissions scolaires
- 98 600 employé-es

Secteur privé
- 188 écoles privées
- N.D.

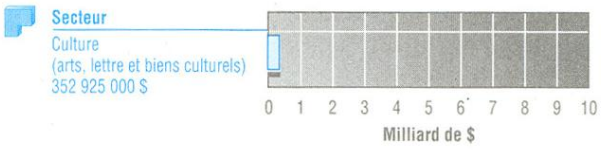
COLLÉGIAL
Secteur public
- 46 cégeps
- 16 000 employé-es

Secteur privé
- 27 collèges privés
- 2 500 employé-es

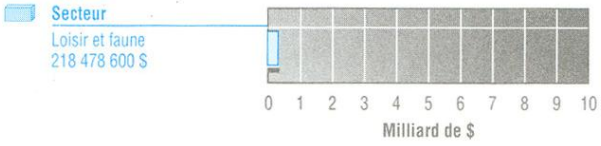
UNIVERSITAIRE
Secteur public
- 9 universités subventionnées
- 34 000 employé-es

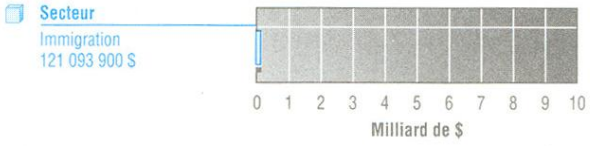


Entités faisant l'objet de commentaires dans ce chapitre	page
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science	
- Collèges d'enseignement général et professionnel	103
Ministère de l'Éducation	126
- Fonds de formation à distance	124



Entités faisant l'objet de commentaires dans ce chapitre	page
Musée d'Art contemporain de Montréal	130
Société de la Place des Arts de Montréal	131





Plan du chapitre

Vérification de l'utilisation des subventions accordées aux collège par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science

Faits saillants	**4.1**
Vue d'ensemble	**4.11**
Objectifs et portée de notre vérification	**4.15**
Résultats de notre vérification	
Respect des conditions d'admission	**4.20**
Réinscription des étudiants en situation d'échec	**4.30**
Vérification de la présence de l'effectif scolaire	**4.34**
Financement des adultes inscrits hors-programme dans les cégeps	**4.41**
Droits de scolarité des étudiants étrangers	**4.45**
Gestion des plans de cours	**4.48**
Disponibilité des enseignants des cégeps	**4.54**
Sanction des études	**4.57**
Reddition de comptes aux conseils d'administration des cégeps	**4.67**
Commentaires des collèges	**4.73**
Commentaires du Ministère	**4.74**

Fonds de la formation à distance

Conversion informatique du système comptable	**4.75**
Fractionnement de contrats de services	**4.78**
Vérification effectuée par la Direction de la vérification interne du ministère de l'Éducation	**4.80**
Commentaires du Fonds	**4.85**

Ministère de l'Éducation

Encadrement des services éducatifs	**4.87**
Évaluation des apprentissages	**4.88**
Ressources humaines du réseau	**4.91**
Immobilisation des commissions scolaires	**4.95**
Évaluation d'activités de programmes	**4.96**
Reddition de comptes	**4.97**
Autres constatations	**4.98**
Commentaires du Ministère	**4.100**

Musée d'art contemporain de Montréal

Indemnité de départ	**4.101**
Commentaires du Musée	**4.104**

Société de la Place des Arts de Montréal

Modification d'une convention comptable	**4.105**

Vérification de l'utilisation des subventions accordées aux collèges par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science

Faits saillants

4.1 Nous avons procédé à une vérification de l'utilisation des subventions accordées par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science à huit établissements d'enseignement collégial. Ce rapport attire l'attention sur quelques déficiences constatées dans la gestion de l'effectif scolaire et de l'enseignement, la sanction des études et la reddition de comptes aux conseils d'administration des cégeps. Cependant, il ne cherche pas à rendre compte de la qualité générale de leur gestion.

4.2 Les collèges admettent des candidats qui ne répondent pas à toutes les conditions, ce qui procure aux collèges près de 55 millions de dollars par année. Leur formation déficiente voue pour ainsi dire à l'échec de nombreux candidats (paragraphes 4.20 à 4.29).

4.3 La décision de réinscrire un étudiant encore en situation d'échec après trois sessions d'études n'est pas toujours documentée. Pourtant, chaque session supplémentaire entraîne le versement d'une subvention par étudiant de plus de 4 000 dollars pour un cégep et de plus de 2 100 dollars pour un établissement d'enseignement privé (4.30 à 4.33).

4.4 Près de 65 millions de dollars sont versés à des collèges pour des étudiants ayant abandonné leurs cours sans que ces collèges aient vérifié leur présence aux cours à la date prescrite pour la déclaration de l'effectif scolaire (4.34 à 4.40).

4.5 Le Ministère alloue, sans avoir précisé les objectifs de son intervention, près de 50 millions de dollars pour l'effectif de l'éducation des adultes qui est massivement inscrit à quelques cours en dehors des programmes d'études menant à un diplôme (4.41 à 4.44).

4.6 En outre, les collèges de Montréal ne disposent pas de la preuve de la citoyenneté canadienne d'une partie de leur effectif scolaire. Ils ne peuvent donc pas démontrer qu'ils n'avaient pas à percevoir des droits de scolarité, pouvant totaliser jusqu'à 7 millions de dollars, exigibles des étudiants étrangers (4.45 à 4.47)

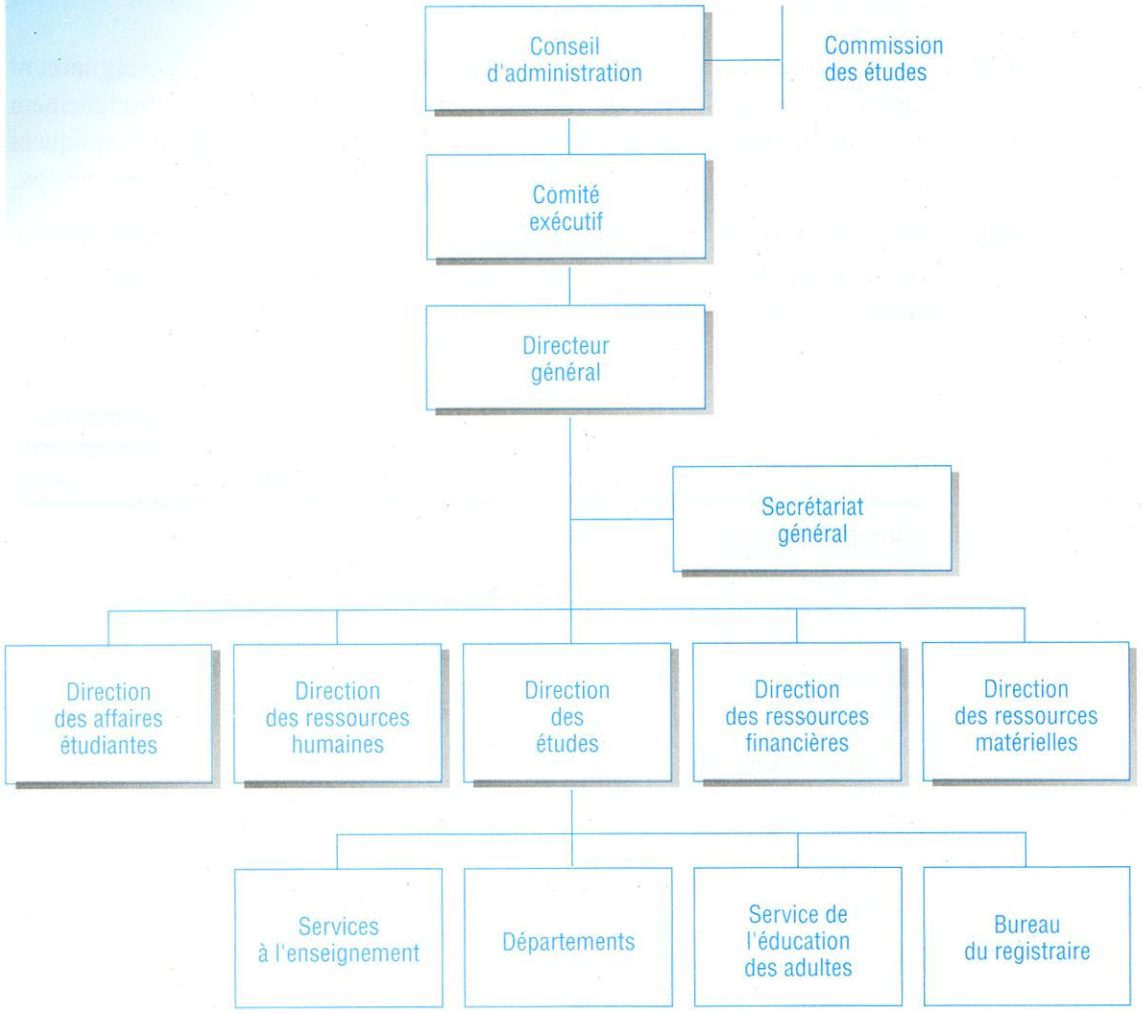
4.7 La plupart des collèges n'ont pas l'assurance que la matière prévue aux programmes d'études est couverte par les enseignants dans la prestation de leurs cours (4.48 à 4.53).

4.8 Les cégeps n'ont pas la certitude que tous les enseignants se consacrent à leur tâche pendant la période de disponibilité prévue dans les conventions collectives (4.54 à 4.56).

4.9 Les collèges recommandent à la Ministre l'émission de diplômes d'études collégiales même si les dossiers des étudiants n'attestent pas que toutes les conditions de sanction sont respectées (4.57 à 4.66).

4.10 Les conseils d'administration des cégeps sont peu informés des résultats de l'application du régime des études collégiales, de la performance des programmes d'études et, périodiquement, de la situation financière de leur cégep (4.67 à 4.72).

ORGANIGRAMME TYPE D'UN COLLÈGE



Vue d'ensemble

4.11 La *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel* et le *Règlement sur le régime des études collégiales* établissent le cadre légal d'un cégep et précisent ses fonctions et ses pouvoirs.

4.12 La *Loi sur l'enseignement privé* permet au ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science de subventionner des établissements d'enseignement privé qui dispensent un enseignement collégial. Ces établissements appliquent aussi le *Règlement sur le régime des études collégiales* adopté pour les cégeps.

4.13 Pour l'année 1991-1992, dernière année scolaire terminée au moment de notre vérification, 46 cégeps et 27 établissements d'enseignement privé subventionnés dispensaient l'enseignement collégial.

	Cégep	Établissement d'enseignement privé
Subvention (millions $)		
Enseignement régulier	1 125	84
Éducation des adultes	51	1
Effectif scolaire		
Enseignement régulier	140 000	20 000
Éducation des adultes	70 000	4 000
Personnel à temps plein		
Enseignants	9 600	1 600
Autres	6 500	900

4.14 Depuis 1991-1992, le système d'enseignement collégial a subi quelques modifications, principalement la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*, la *Loi sur l'enseignement privé* et le *Règlement sur le régime des études collégiales*. Plusieurs de ces changements ont été annoncés après nos travaux de vérification dans les collèges. Pour l'essentiel, le nouveau cadre légal est entré en vigueur en juillet 1993. Nous mentionnons dans le présent rapport l'effet de ces modifications sur les déficiences constatées dans les collèges.

Objectifs et portée de notre vérification

4.15 Notre vérification de l'utilisation des subventions dans huit collèges fait suite à une vérification de l'optimisation des ressources réalisée au ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science qui portait notamment sur l'enseignement collégial. Les résultats de ces derniers travaux ont été publiés dans le *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1991-1992* (p. 101-128).

4.16 Cette année, notre vérification avait pour objectif de nous assurer que les collèges visités

- admettaient et déclaraient les étudiants aux fins de financement en suivant les règles établies par le Ministère;
- supervisaient l'élaboration des plans de cours et la prestation des cours;
- s'assuraient, dans le cas des cégeps, de la disponibilité des enseignants;
- recommandaient à la Ministre l'émission de diplômes uniquement lorsque les conditions de sanction énoncées au *Règlement sur le régime des études collégiales* étaient respectées;
- présentaient à leur conseil d'administration, dans le cas des cégeps, l'information nécessaire au suivi des activités pédagogiques et des ressources humaines et financières.

4.17 Nos travaux de vérification ont principalement porté sur les activités de l'année scolaire terminée le 30 juin 1992. Nos constatations se limitent aux secteurs d'activité examinés. Elles ne permettent pas de tirer des conclusions relatives aux services rendus, mais traitent des mécanismes mis en place pour favoriser leur qualité.

4.18 Le choix des collèges retenus a été fait de façon à ce que l'échantillon soit représentatif. Le type de collège, la taille de l'effectif scolaire, la répartition géographique ainsi que la langue d'enseignement ont constitué nos principaux critères de sélection. Le tableau suivant fait état de la taille de notre échantillon et du montant des subventions versées à ces collèges par le Ministère pour l'année scolaire 1991-1992.

	Collège			Subvention		
Type de collège	Total (N)	Vérifié (N)	Vérifié (%)	Total (M $)	Vérifié (M $)	Vérifié (%)
Cégep	46	5	10,9	1 176	174	14,8
Établissement d'enseignement privé	27	3	11,1	85	20	23,5
TOTAL	**73**	**8**	**11,0**	**1 261**	**194**	**15,4**

4.19 Les collèges qui composaient l'échantillon et le Ministère ont été informés des résultats les concernant. Ce rapport constitue une synthèse de nos constatations et de nos recommandations et fait état sommairement des commentaires des collèges vérifiés. Il comprend également les commentaires du Ministère sur certains sujets.

Résultats de notre vérification

Respect des conditions d'admission

4.20 L'effectif scolaire est le principal facteur qui détermine la subvention accordée à un collège. En 1991-1992, la subvention annuelle par étudiant admis à l'enseignement régulier était de l'ordre de 8 000 dollars pour un cégep et de 4 300 dollars pour un établissement d'enseignement privé.

4.21 Les collèges doivent s'assurer qu'ils donnent accès au service d'enseignement collégial aux candidats qui satisfont aux conditions du *Règlement sur le régime des études collégiales.* En 1991-1992, un candidat devait répondre aux conditions suivantes pour être admis à un collège :

- être titulaire d'un diplôme d'études secondaires (DES) ou d'un diplôme jugé équivalent par la Ministre ou posséder une formation jugée suffisante par le collège;
- selon la politique du collège, satisfaire aux conditions particulières du programme choisi, établies par la Ministre, principalement sous forme de préalables du secondaire;
- satisfaire aux conditions particulières déterminées par le collège.

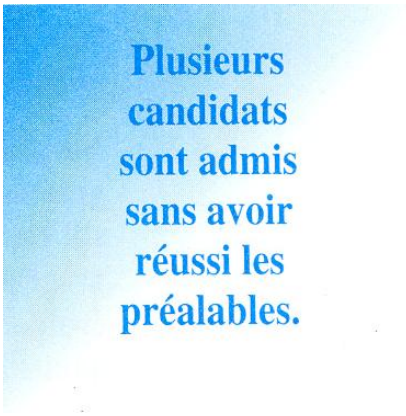
4.22 Tous les collèges de notre échantillon, sauf un, admettent des candidats venant directement du secondaire même s'ils n'ont pas obtenu leur DES, à la condition qu'ils le terminent dans les 12 mois suivant leur admission. Pourtant, selon le *Règlement sur le régime des études collégiales* en vigueur jusqu'en juillet 1993, seule la Ministre pouvait permettre l'admission des candidats à une telle condition. Même si la Ministre n'a pas autorisé cette pratique, le Ministère ne s'y est pas opposé. Cette pratique est inscrite dans les règlements ou les énoncés de politique sur les admissions que les collèges ont adoptés et transmis au Ministère. Le nouveau *Règlement sur le régime des études collégiales* ne reconnaît plus ce pouvoir à la Ministre et ne l'attribue pas aux collèges.

Près de 5 p. cent des candidats venant du secondaire sont admis sans DES.

4.23 Pour l'effectif scolaire déclaré au Ministère à l'automne 1991, nos travaux révèlent que près de 5 p. cent des candidats (de 0 à 9 p. cent selon le collège) ont été admis à un programme menant à un diplôme d'enseignement collégial (DEC) à la condition d'obtenir leur DES avant un an. Près de

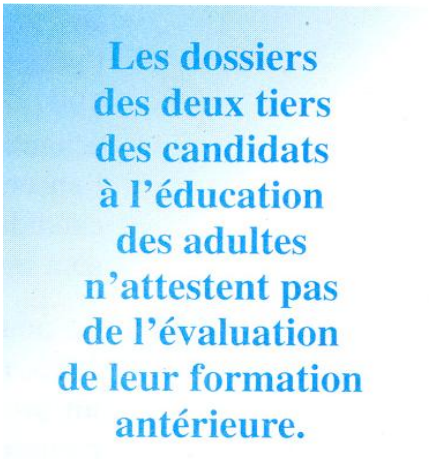
60 p. cent d'entre eux ne l'ont pas obtenu dans le délai fixé. Pour l'effectif scolaire admis sans DES, nous estimons que le Ministère a versé, en 1991-1992, 9 millions de dollars en subventions aux collèges de notre échantillon. Ces subventions pourraient atteindre 55 millions de dollars pour l'ensemble des collèges subventionnés. Il faut souligner que les deux tiers des candidats admis sans DES ont abandonné les études, ont été renvoyés ou se sont trouvés en situation d'échec.

4.24 Le nouveau *Règlement sur le régime des études collégiales*, adopté en juillet 1993, réitère la condition générale d'être titulaire d'un DES pour être admis à un programme menant à un DEC et exige aussi de tous ces candidats, à compter de septembre 1997, la réussite de cours du secondaire en sciences physiques, en langue seconde et en mathématiques. Le Ministère motive ce renforcement des conditions d'admission aux programmes menant à un DEC par le constat qu'un candidat mal préparé aux études collégiales se dirige presque à coup sûr vers l'échec. Le nouveau règlement maintient la possibilité pour le collège d'admettre un candidat qui possède une formation jugée équivalente au DES, notamment un candidat adulte.



4.25 Par ailleurs, les collèges admettent la moitié des candidats à l'enseignement régulier à un programme d'études qui exige, en plus du DES, la réussite de préalables du secondaire, notamment en mathématiques, en physique ou en chimie. Tous les collèges visités, sauf un, permettent à un candidat d'être admis sans avoir réussi les préalables qui sont rattachés à son programme, à la condition qu'il les réussisse pendant l'année qui suit son admission. Dans certains cas, le candidat doit suivre ces cours au secondaire pendant qu'il fréquente le collège; dans les autres cas, il doit réussir les cours d'appoint donnés par le collège. Près de 17 p. cent de ces candidats (de 0 à 62 p. cent selon le collège) n'avaient pas réussi les préalables au moment de leur admission. Dans plusieurs collèges, le suivi de ces conditions d'admission est si faible que la moitié des étudiants n'ont pas réussi les préalables exigés dans le temps prescrit. Près de 40 p. cent des étudiants admis sans avoir réussi les préalables se sont trouvés en situation d'échec ou ont abandonné les études. Le nouveau *Règlement sur le régime des études collégiales* n'attribue plus aux collèges le pouvoir discrétionnaire d'admettre à un programme d'études menant à un DEC un étudiant venant du secondaire qui n'a pas réussi les préalables.

4.26 Plusieurs collèges offrent aux adultes des programmes de courte durée en formation technique menant notamment à une attestation d'études collégiales (AEC). De plus, les cégeps offrent la possibilité aux adultes de suivre des cours en dehors d'un programme d'études. Jusqu'à maintenant, les collèges ont admis les deux tiers des candidats subventionnés par le Ministère à l'éducation des adultes sur la base d'une formation suffisante plutôt que sur la base du DES, sans que le dossier des candidats atteste, le plus souvent, ni cette formation ni l'évaluation du collège. Le quart des candidats admis à l'éducation des adultes (de 7 à 35 p. cent selon le collège) ont échoué au moins la moitié des cours auxquels ils étaient inscrits à la session d'automne de 1991.



4.27 Le nouveau *Règlement sur le régime des études collégiales* ne fixe plus l'obtention du DES comme condition d'admission à une AEC. L'admission des candidats repose entièrement sur l'évaluation que le collège fera de leur formation (acquis scolaires et expérience de travail). Le régime des études collégiales ne traite plus des étudiants inscrits à des cours en dehors d'un programme d'études.

4.28 **Nous avons recommandé aux collèges concernés d'admettre à un programme menant à un DEC le candidat venant du secondaire seulement s'il est titulaire d'un DES et s'il satisfait aux conditions particulières du programme établies par la Ministre. Nous les avons également invités à évaluer de façon plus structurée et à attester la formation du candidat adulte à un programme d'études, s'il n'est pas titulaire d'un DES.**

4.29 **Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que les règlements ou les énoncés de politique sur les admissions que les collèges lui transmettent soient conformes au *Règlement sur le régime des études collégiales.***

Réinscription des étudiants en situation d'échec

4.30 Jusqu'à récemment, le *Règlement sur le régime des études collégiales* prévoyait que l'étudiant qui ne réussissait pas plus de la moitié de ses cours d'une session devait obtenir l'autorisation du collège pour s'inscrire à la session suivante. L'application de cette règle influençait l'effectif scolaire admissible au financement puisqu'elle permettait d'exclure du collège les étudiants qui n'avaient pas la capacité ou la motivation nécessaire à la réussite des études collégiales. Tous les collèges se sont dotés de modalités d'application de cette règle pour les étudiants de l'enseignement régulier. Près de 17 p. cent de ces derniers (de 7 à 22 p. cent selon le collège) ont connu une telle situation d'échec à la session d'automne

de 1991. Généralement, l'étudiant qui se trouvait en situation d'échec une première fois était réinscrit à temps plein s'il en formulait la demande. Après une deuxième session en échec, tous les collèges visités, sauf un, ont permis en moyenne à 4 p. cent de l'effectif scolaire de se réinscrire.

4.31 La plupart des collèges prévoyaient l'exclusion de l'étudiant ou son inscription à temps partiel avec paiement de droits de scolarité après une troisième session en situation d'échec. Toutefois, la moitié des collèges ont permis la réinscription à temps plein de 4 p. cent de leur effectif après une troisième et même une quatrième session en situation d'échec sans verser aux dossiers des étudiants la justification de ces décisions de réinscription. Plus des deux tiers de ces étudiants avaient abandonné les études ou étaient encore en situation d'échec au moment de notre vérification.



4.32 Les dernières modifications à la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel* et au *Règlement sur le régime des études collégiales* changent la règle générale qui s'applique aux étudiants en situation d'échec. À compter de janvier 1994, les cégeps percevront des droits de scolarité, déterminés par les règlements du gouvernement, de tout étudiant inscrit à temps plein dans un programme d'études préuniversitaires qui cumulera cinq échecs et de tout étudiant inscrit à temps plein dans un programme d'études techniques qui cumulera sept échecs. Les droits de scolarité fixés par le gouvernement représentent moins de 10 p. cent de la subvention moyenne par étudiant. Cette nouvelle règle ne s'appliquera pas aux étudiants qui fréquentent des établissements d'enseignement privé et aux cégépiens inscrits à temps partiel; ceux-ci paient déjà des droits de scolarité. Toutefois, un collège pourra utiliser ses pouvoirs pour reconduire des mesures pédagogiques et administratives déjà établies concernant les étudiants en situation d'échec.

4.33 **Nous avons recommandé aux collèges concernés d'appliquer systématiquement les modalités de réinscription des étudiants en situation d'échec et de mieux documenter leurs décisions de réinscription.**

Vérification de la présence de l'effectif scolaire

4.34 La subvention d'un collège est essentiellement accordée en fonction du nombre d'étudiants et des cours qu'ils suivent. Un collège doit déclarer au Ministère son effectif scolaire à l'enseignement régulier au 20 septembre et au 15 février et deux semaines après le début des cours pour son effectif scolaire à l'éducation des adultes. Il doit être en mesure d'attester la présence aux cours de chaque étudiant à ces dates. Le collège ne peut demander une subvention pour les cours qu'un étudiant a effectivement abandonnés à ces

dates, même s'il n'a pas officiellement annulé son inscription. La vérification de la présence de l'effectif scolaire appliquée par un collège peut aussi permettre de repérer les étudiants qui ne fréquentent plus le collège à temps plein. L'étudiant à temps partiel doit alors payer des droits de scolarité et n'est pas admissible au programme de prêts et bourses du Ministère.

4.35 Les collèges visités, sauf deux, se sont dotés d'une procédure de vérification de la présence de l'effectif scolaire à l'enseignement régulier aux dates prescrites. Toutefois, à cause de lacunes dans l'application de leur procédure, la moitié d'entre eux n'ont pas l'assurance de la présence de tous les étudiants qu'ils déclarent. En effet, les directives données aux enseignants quant à cette vérification sont souvent incomplètes; les collèges ne disposent pas des listes de présence de tous les groupes d'étudiants et celles qu'ils ont en main ne démontrent pas que la vérification a été effectuée correctement et à proximité de la date prescrite. De plus, même lorsque l'absence d'un étudiant est notée, les collèges laissent généralement à ce dernier l'initiative d'annuler officiellement son cours.



4.36 À l'éducation des adultes, aucun cégep n'a établi de système de vérification de la présence de son effectif scolaire subventionné par le Ministère. Les cégeps estiment généralement que les étudiants inscrits à l'éducation des adultes annuleront eux-mêmes les cours qu'ils ne suivent pas puisqu'ils paient des droits de scolarité.

4.37 Ainsi, pour la session d'automne de 1991, les collèges ne sont pas en mesure d'attester la présence de 6 p. cent des étudiants (de 0 à 12 p. cent selon le collège) déclarés à l'enseignement régulier et de 13 p. cent à l'éducation des adultes (de 6 à 18 p. cent selon le cégep), faute d'un relevé de présence satisfaisant. Ces étudiants ont pourtant abandonné ou échoué suffisamment de cours avec la note zéro pour susciter un doute quant à leur présence aux cours aux dates prescrites ou à leur statut d'étudiant à temps plein.

4.38 Nous estimons que le Ministère a versé en 1991-1992 plus de 10 millions de dollars aux collèges de notre échantillon pour des étudiants de l'enseignement régulier dont la présence aux cours n'est pas assurée. Pour l'ensemble des collèges, cette estimation pourrait atteindre 65 millions de dollars.

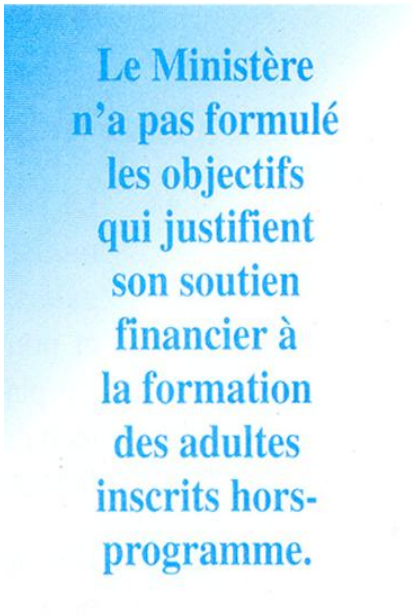
4.39 Dans le rapport du Vérificateur général de l'an dernier (p. 113 et 114), nous recommandions au Ministère d'améliorer l'efficacité de ses mécanismes de contrôle de l'effectif scolaire. Nous avions constaté que le Ministère ne guidait pas adéquatement le travail des vérificateurs externes des collèges en ce qui a trait à la déclaration de l'effectif scolaire.

4.40 **Nous avons recommandé aux collèges en cause d'adopter une procédure de vérification de la présence de l'effectif scolaire ou de modifier la procédure existante afin d'attester la présence des étudiants aux dates prescrites, tant à l'enseignement régulier qu'à l'éducation des adultes.**

Financement des adultes inscrits hors-programme dans les cégeps

4.41 Les règles de financement des cégeps établies par le Ministère leur permettent d'admettre un candidat à quelques cours en dehors d'un programme d'études. Ainsi, plus de 70 p. cent de l'effectif scolaire subventionné par le Ministère à l'éducation des adultes est inscrit hors-programme. Une partie de cet effectif scolaire recherche un perfectionnement lié à son emploi; une autre partie désire développer des habiletés, notamment en langue ou en informatique. En 1991-1992, le Ministère a versé aux cégeps 51 millions de dollars en subventions à l'éducation des adultes.

4.42 Le Ministère n'a pas clairement formulé les objectifs qui justifient son soutien financier à la formation des adultes inscrits hors-programme, compte tenu de la responsabilité du ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle en matière d'adaptation de la main-d'œuvre ainsi que de l'offre de services équivalents à ceux des cégeps par des entreprises de formation non subventionnées.



4.43 La *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel* établit maintenant que les subventions sont allouées aux collèges pour les programmes d'études qu'ils sont autorisés à mettre en œuvre.

4.44 **Nous avons recommandé au Ministère d'évaluer le soutien financier qu'il accorde à la formation des adultes inscrits à quelques cours en dehors d'un programme d'études et, le cas échéant, de formuler les objectifs qui justifient ce soutien financier.**

Droits de scolarité des étudiants étrangers

4.45 Un collège doit percevoir pour le gouvernement des droits de scolarité d'un étudiant étranger, à moins que le pays d'origine de cet étudiant ait conclu à son sujet une entente avec le Québec. En 1991-1992, le gouvernement a fixé ces droits à 1 575 dollars par session pour un étudiant inscrit à temps plein et à 8,75 dollars l'heure pour un étudiant à temps partiel.

4.46 Les collèges de Montréal que nous avons visités ne disposent pas de la preuve de citoyenneté canadienne ou du droit de résidence de 3 p. cent de l'effectif scolaire déclaré à l'automne de 1991 à l'enseignement régulier et de 8 p. cent de l'effectif à l'éducation des adultes comme l'exige la procédure de gestion du règlement sur les droits de scolarité. Conséquemment, selon leurs dossiers, ils ne peuvent justifier la non-perception de 1,5 million de dollars en droits de scolarité pour ces étudiants. Compte tenu de la concentration des étudiants étrangers dans les collèges de Montréal, des droits de scolarité d'environ 7 millions de dollars auraient pu être perçus par ces collèges en 1991-1992.

Certains collèges ne détiennent pas la preuve qu'ils n'avaient pas à percevoir des droits de scolarité d'étudiants étrangers.

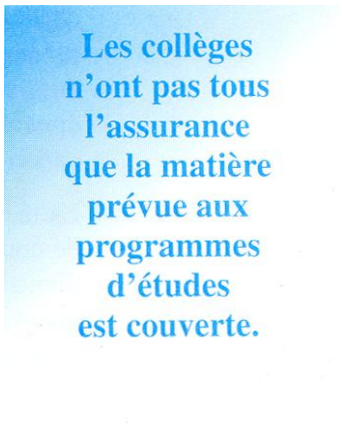
4.47 **Nous avons recommandé aux collèges concernés d'inclure au dossier de chaque étudiant la preuve de sa citoyenneté canadienne ou de son droit de résidence ou, à défaut, de percevoir les droits de scolarité exigibles.**

Gestion des plans de cours

4.48 La gestion des plans de cours d'un collège est encadrée par les prescriptions ministérielles paraissant dans le *Règlement sur le régime des études collégiales.* Ainsi, un collège a la responsabilité de faire établir, par ses enseignants et pour chaque cours, un plan détaillé conforme au programme d'études. Ce plan doit comprendre la description des éléments des disciplines ou des techniques que l'étudiant devra maîtriser, les objectifs du cours et les modalités d'évaluation des apprentissages.

4.49 De façon concrète, c'est vers le directeur des études que convergent les questions relatives à la gestion des plans de cours. Toutefois, dans les cégeps, une importante partie des ressources allouées à l'encadrement de l'enseignement est accordée aux départements en vertu de la convention collective de travail des enseignants. Un département est une structure de regroupement d'enseignants d'une ou de plusieurs disciplines. C'est le département qui a la responsabilité du contrôle de la prestation des cours, de l'application des méthodes pédagogiques, de la qualité de l'enseignement de la discipline et du contenu des cours. Les coordonnateurs de département, élus annuellement par leurs pairs, doivent rendre compte au cégep des activités de leur département.

4.50 Les collèges visités ont mis en place différents mécanismes pour encadrer l'élaboration et l'autorisation des plans de cours. Généralement, un avis sur la conformité de chaque plan de cours est émis par un responsable tel que le coordonnateur du département. Toutefois, les collèges n'ont pas tous l'assurance que les plans de cours offerts à l'enseignement régulier sont conformes, puisque quelques directions des études ne reçoivent pas une information suffisante relative à cette autorisation. De surcroît, la plupart des services de l'éducation des adultes ne gèrent pas de façon structurée l'élaboration et l'autorisation des plans de cours.



4.51 Par ailleurs, une grande proportion des cégeps n'ont pas mis en place les mécanismes qui les assureraient que la prestation des cours est conforme aux plans, tant à l'enseignement régulier qu'à l'éducation des adultes. Cette responsabilité est laissée à l'initiative des départements dont certains ont élaboré quelques pratiques de supervision. Bien que presque tous les départements déposent leur rapport annuel d'activité à la direction des services pédagogiques, l'information n'est pas suffisante pour affirmer que les départements s'assurent que la prestation des cours est conforme aux plans. Ainsi, les cégeps n'ont pu démontrer de façon satisfaisante que les départements remplissaient le rôle de supervision que leur confient les dispositions locales de la convention collective. Dans les établissements d'enseignement privé, un questionnaire est administré aux étudiants par la direction des études afin d'évaluer en particulier la conformité de la prestation des cours avec les plans.

4.52 Compte tenu des lacunes constatées dans l'approbation et le suivi des plans de cours, les collèges n'ont pas tous l'assurance que la matière prévue aux programmes d'études est couverte par les enseignants afin que les étudiants puissent acquérir toutes les connaissances et les habiletés requises pour poursuivre leur cheminement.

4.53 **Nous avons donc recommandé aux collèges de s'assurer que les plans de cours soient autorisés en conformité avec le *Règlement sur le régime des études collégiales* et les programmes d'études. Par ailleurs, nous avons recommandé aux cégeps de s'assurer que la prestation des cours soit conforme aux plans.**

Disponibilité des enseignants des cégeps

4.54 Le personnel enseignant d'un cégep constitue une ressource déterminante de la qualité et du coût du service d'enseignement collégial. La convention collective des enseignants énonce les principes relatifs à leur disponibilité. L'enseignant à temps complet doit être à la disposition du cégep 32,5 heures par semaine. Cette disponibilité s'applique tout au long de l'année d'enseignement, composée généralement de deux sessions d'études de quatre

mois chacune et de deux mois hors-session. La tâche d'enseignement comprend notamment la préparation et la prestation des cours, les rencontres avec les étudiants, la correction des examens et les rencontres départementales. Il appartient au cégep de préciser les modalités de gestion pour assurer l'application de la convention collective.

4.55 La tâche de l'enseignant comprend en moyenne 15 heures de cours par semaine sans compter l'encadrement des étudiants. La plupart des cégeps ont adopté une politique quant à la présence de l'enseignant au cours, mais un seul s'assure systématiquement qu'elle est appliquée par une vérification occasionnelle. Les autres cégeps interviennent à la suite des plaintes des étudiants. Les cégeps ne s'assurent pas non plus que des heures de disponibilité aux étudiants soient assurées. Par ailleurs, ils n'ont pas établi de modalités de gestion de la disponibilité des enseignants en dehors des sessions d'études. Durant cette période, les enseignants peuvent être invités à participer à des activités de leur département ou à des séances de perfectionnement. Ils effectuent aussi la correction de travaux ou d'examens et la planification des cours de la session suivante. L'intensité de ces activités varie selon le département, la discipline et les cours. Les cégeps n'ont donc pas l'assurance que tous les enseignants se consacrent à leur tâche pendant et entre les sessions. Ils estiment que les décisions du Tribunal du travail limitent leur action en matière de gestion de la disponibilité des enseignants. Pourtant, les décisions du Tribunal du travail, défavorables aux cégeps, ont généralement été rendues à la suite du constat de l'absence d'un cadre institutionnel de gestion quant à la disponibilité des enseignants.



4.56 **Nous avons recommandé aux cégeps de préciser les modalités de gestion quant à la disponibilité des enseignants et de s'assurer de leur application.**

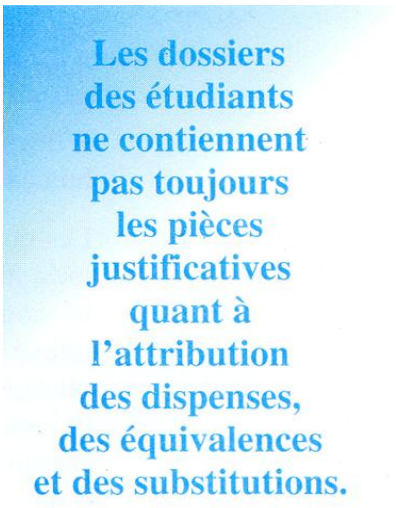
Sanction des études

4.57 Les activités d'enseignement prennent principalement la forme de cours. Le regroupement de cours, dans un ensemble intégré conduisant à la réalisation d'objectifs généraux et particuliers de formation, constitue un programme. L'étudiant qui répond aux exigences des cours inscrits à son programme se voit délivrer un diplôme. C'est d'abord aux collèges qu'il appartient d'évaluer les apprentissages et l'atteinte des objectifs de formation visés. Les résultats de tous les cours sont inscrits dans un relevé de notes transmis au Ministère.

4.58 Les collèges ont le droit, avec justifications, de dispenser l'étudiant de suivre un cours faisant partie de son programme ou de lui permettre de substituer un cours à un autre. De plus, les collèges peuvent admettre en équivalence des cours ou des acquis extrascolaires pourvu que l'étudiant démontre qu'il a atteint les objectifs du cours qu'il devait normalement suivre. Ces décisions doivent être transmises au Ministère. L'an dernier,

nous avions mentionnée au Ministère qu'il n'avait pas l'assurance que les collèges encadraient adéquatement l'attribution des dispenses, des équivalences et des substitutions. Les dernières modifications apportées au *Règlement sur le régime des études collégiales* pourraient corriger cette lacune. Désormais, la politique institutionnelle d'évaluation des apprentissages de chaque collège doit prévoir les modalités de gestion quant aux équivalences, aux dispenses ou aux substitutions de cours. Un nouvel organisme, la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial, a pour mission d'évaluer cette politique.

4.59 Les collèges de notre échantillon ont accordé en moyenne à 20 p. cent des diplômés de 1991 trois dispenses, équivalences ou substitutions. Souvent, les dossiers des étudiants ne parviennent pas à justifier ces décisions touchant la sanction des études, puisque l'analyse et les pièces justificatives n'y sont pas versées.



4.60 Par ailleurs, les collèges doivent être assurés du respect des conditions de sanction lorsqu'ils recommandent à la Ministre l'émission d'un DEC. Selon le régime pédagogique en vigueur en 1991-1992, un programme menant à un DEC était composé de cours obligatoires, de cours de concentration (études préuniversitaires) ou de cours de spécialisation (études techniques) et de cours complémentaires. Selon la règle de composition des programmes d'études préuniversitaires, une concentration comprenait 12 cours choisis dans un maximum de quatre disciplines. Les cours de spécialisation étaient déterminés pour chaque programme dans les *Cahiers de l'enseignement collégial*. Les cours complémentaires étaient choisis hors des disciplines comprises dans la concentration ou la spécialisation et devaient totaliser huit unités.

4.61 L'an dernier, nos travaux de vérification au Ministère avaient démontré que 17 p. cent des diplômes de 1991 en formation préuniversitaire et en formation technique avaient été émis sans que tous les cours requis par le programme d'études figurent sur le relevé de notes de l'étudiant. De plus, la règle de composition des programmes de formation préuniversitaire n'avait pas été appliquée avec rigueur pour 16 p. cent des diplômes. Nous avions 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. Les modifications au *Règlement sur le régime des études collégiales* pourraient procurer au Ministère une meilleure assurance que la réussite des étudiants est attestée. Ainsi, la politique institutionnelle d'évaluation des apprentissages doit dorénavant prévoir la procédure de sanction des études, notamment en ce qui a trait à la recommandation, faite par le conseil d'administration et adressée à la Ministre, de décerner un DEC. Cette procédure sera soumise à l'examen de la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial.

4.62 Les recommandations, faites par les collèges composant notre échantillon, de décerner environ 6 600 DEC confirment les résultats de l'an dernier. Nos travaux démontrent que près de 26 p. cent (de 6 à 54 p. cent selon le collège) des diplômes ont fait l'objet de recommandations même si les dossiers ne démontrent pas que les étudiants répondaient à toutes les conditions de sanction en vigueur en 1991. En effet, les collèges n'ont pas respecté, pour 13 p. cent des diplômes émis, la règle de composition des programmes d'études préuniversitaires en permettant à des étudiants de prendre leurs 12 cours de concentration dans plus de quatre disciplines. Ces étudiants auraient eu droit à un diplôme sans mention du titre d'un programme d'études, mais ils ont obtenu un diplôme en sciences humaines, en sciences ou en lettres.

Le quart des dossiers des étudiants n'attestent pas que toutes les conditions de sanction sont respectées.

4.63 Les collèges ont également recommandé l'émission de 13 p. cent des diplômes, même si les dossiers des étudiants n'attestent pas qu'ils avaient suivi tous les cours requis par leur concentration ou leur spécialisation ou malgré que le relevé de notes ne totalisait pas huit unités de cours complémentaires. Dans plusieurs cas, les collèges n'ont pas justifié au dossier et enregistré au relevé de notes de l'étudiant les dispenses, les équivalences ou les substitutions nécessaires. À noter que l'erreur constatée dans 2 p. cent des diplômes découle d'une directive ministérielle, émise en 1984, autorisant une pratique contraire au *Règlement sur le régime pédagogique du collégial* à l'égard du choix des cours complémentaires. Cette directive autorise les collèges à laisser l'étudiant choisir des cours complémentaires à l'intérieur d'une discipline de concentration ou de spécialisation.

4.64 Le nouveau *Règlement sur le régime des études collégiales* modifie les règles de sanction. Les collèges devront cependant toujours s'assurer qu'ils versent aux dossiers des étudiants et transmettent au Ministère toute l'information justifiant la décision de sanction en fonction des règles en vigueur.

4.65 Nous avons recommandé aux collèges de voir à ce que toutes les pièces pertinentes à l'autorisation des dispenses, des équivalences et des substitutions soient versées aux dossiers des étudiants. Nous leur avons également suggéré de s'assurer du respect de toutes les conditions de sanction en vigueur lorsqu'ils recommandent à la Ministre la délivrance d'un DEC.

4.66 Nous avons conseillé au Ministère de faire en sorte que ses directives aux collèges en matière de sanction des études soient conformes au *Règlement sur le régime des études collégiales.*

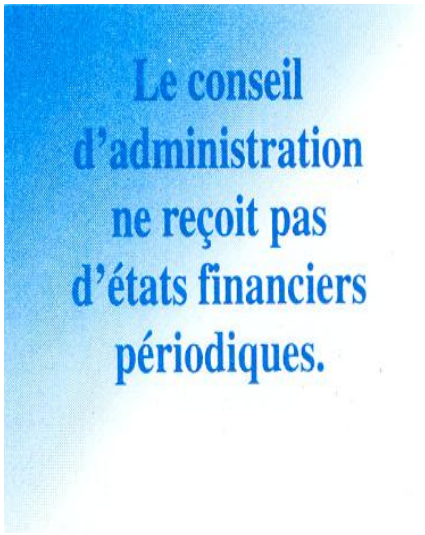
Reddition de comptes aux conseils d'administration des cégeps

4.67 En vertu de la loi, les droits et les pouvoirs d'un cégep sont exercés par le conseil d'administration. Une reddition de comptes structurée de l'utilisation des ressources d'un cégep, de ses pratiques et du résultat de ses activités permet au conseil d'administration d'assumer ses responsabilités quant à l'évaluation et à l'orientation de l'établissement. Notamment, le conseil d'administration devrait être informé périodiquement de l'application du *Règlement sur le régime des études collégiales,* de la performance des programmes d'études et de la situation financière du cégep.

4.68 Le conseil d'administration dispose d'une information limitée quant aux pratiques d'admission conditionnelle, aux étudiants en situation d'échec, à l'approbation et à la réalisation des plans de cours ainsi qu'à l'attribution des dispenses, des équivalences et des substitutions.

4.69 On ne fournit généralement pas au conseil d'administration l'analyse suffisante des principaux indicateurs de performance des programmes d'études au regard de la persévérance, de la réussite et de la diplomation des étudiants. Jusqu'à maintenant, il a été partiellement informé de cette performance par la publication des indicateurs produits par le Ministère qui se limitent annuellement à trois programmes parmi la centaine qu'offrent les cégeps. Enfin, le conseil d'administration reçoit encore moins d'information sur les résultats des services d'enseignement de l'éducation des adultes.

4.70 En matière de gestion financière, le conseil d'administration adopte annuellement le budget ainsi que les états financiers du cégep. Dans plusieurs cas, en cours d'année, le conseil adopte les corrections budgétaires qui doivent être effectuées. Toutefois, de façon générale, il ne reçoit pas d'états financiers périodiques qui lui permettraient de suivre l'évolution de la situation financière du cégep et d'évaluer les corrections budgétaires qui lui sont proposées.



4.71 Ainsi, bien que le conseil d'administration prenne généralement les décisions importantes relativement à l'allocation des ressources, aux énoncés de politique institutionnelle et aux objectifs à moyen et long terme, il est peu informé des résultats obtenus par l'application de ces décisions. Les rapports présentés au conseil par le comité exécutif, par la commission pédagogique et par le directeur général rendent habituellement compte des efforts déployés pour mettre en œuvre les décisions du conseil mais communiquent rarement les résultats obtenus par leur application.

4.72 Nous avons recommandé aux cégeps de s'assurer que leur conseil d'administration dispose d'information au regard des pratiques d'admission conditionnelle, des étudiants en situation d'échec, de la gestion des plans de cours et de l'attribution des dispenses, des équivalences et des substitutions. Nous les avons encore invités à produire périodiquement au conseil une analyse des indicateurs de performance par programme d'études ainsi qu'un état de la situation financière du cégep.

4.73 ***Commentaires des collèges :*** **Conditions d'admission :** Tous les collèges affirment qu'ils réviseront leur politique d'admission en conformité avec les dispositions du nouveau *Règlement sur le régime des études collégiales.* Des collèges soulignent que l'admission conditionnelle des étudiants sans DES a toujours été effectuée avec l'accord du Ministère qui reçoit généralement une copie des énoncés de politique institutionnelle d'admission. Cette pratique découlerait largement du manque de synchronisme entre les examens de reprise du secondaire et le début de la session au collégial. De l'avis des collèges, les résultats aux examens de reprise sont connus trop tardivement pour ne permette l'admission qu'aux détenteurs du DES. Conséquemment, plusieurs collèges voudraient pouvoir consentir un délai pour l'obtention du DES. À défaut de cette capacité, ils souhaitent que le calendrier des examens de reprise du secondaire soit revu pour leur permettre de clarifier la situation de tous les étudiants avant le début de la session d'études. En admettant conditionnellement des étudiants venant du secondaire qui n'ont pas obtenu leur DES, des collèges estiment aussi poursuivre les objectifs d'accessibilité et de lutte au décrochage scolaire promus par le Ministère. Ils soutiennent toutefois qu'ils ne recommandent pas la délivrance d'un DEC tant que les étudiants n'ont pas obtenu leur DES. De plus, certains collèges estiment que l'étudiant qui réussit les cours collégiaux liés aux préalables avait la formation suffisante au moment de l'admission. Par ailleurs, les collèges reconnaissent qu'il aurait lieu d'évaluer de façon plus structurée la formation du candidat adulte à un programme d'études.

Étudiants en situation d'échec : Les collèges réviseront leurs règles de gestion des étudiants en situation d'échec à la suite des modifications du cadre légal et règlementaire en cette matière. Plusieurs collèges rappellent la nécessité d'un jugement professionnel adapté à chaque situation d'échec, mais ils conviennent généralement que les décisions de réinscription doivent être suffisamment documentées au dossier, tout en protégeant le caractère confidentiel de l'information qui peut justifier ces décisions.

Présence de l'effectif scolaire : Plusieurs collèges rappellent les efforts qu'ils font au moment de la distribution des horaires pour retirer de leur clientèle les étudiants qui ne commencent pas la session. De plus, ils effectuent certaines vérifications après la session à partir du bulletin de l'étudiant. Toutefois, les collèges en cause conviennent de la nécessité de mettre en place ou d'améliorer le système de prise de présence des étudiants aux dates de la déclaration de clientèle, tant à l'enseignement régulier qu'à l'éducation des adultes.

Droits de scolarité des étudiants étrangers : Les collèges de Montréal déclarent qu'ils s'assurent de la citoyenneté des candidats au moment de leur admission. Toutefois, ils conviennent de la nécessité de conserver la preuve de citoyenneté de tous leurs étudiants.

Gestion des plans de cours : Les collèges adopteront ou compléteront les modalités d'approbation des plans de cours, en concertation avec les départements et les services de l'éducation des adultes. Par ailleurs, les cégeps examineront, en collaboration avec les enseignants, les mécanismes à mettre en place afin de s'assurer que la prestation des cours est conforme aux plans de cours, compte tenu des responsabilités départementales déterminées par la convention collective. Dans certains cas, ces mécanismes seront inclus dans les énoncés de politique d'évaluation de l'enseignement. Il semble toutefois difficile pour certains cégeps de concevoir que le coordonnateur de département, élu par ses pairs sur une base annuelle, soit en mesure d'assurer pleinement ce rôle.

Disponibilité des enseignants : Généralement, les cégeps sont conscients qu'ils pourraient améliorer la gestion de la disponibilité des enseignants et entendent structurer cet aspect de la tâche en tenant compte de la convention collective. Ces modalités devront être établies en concertation avec les enseignants afin d'en favoriser l'application.

Sanction des études : Les collèges s'assureront que les conditions de sanction en vigueur s'appliquent avec plus de rigueur. Pour expliquer les erreurs constatées, les collèges mentionnent que plusieurs décisions de sanction ont été prises en fonction de pratiques courantes dans le réseau collégial, même si elles ne sont pas prévues au règlement. Par exemple, ils soutiennent qu'aucun collège n'a appliqué systématiquement la règle transitoire de composition des programmes d'études préuniversitaires. Ils ajoutent que la révision des programmes d'études et le nouveau régime des études collégiales normalisent ces pratiques. Dans d'autres cas, les collèges ont appliqué une directive du Ministère permettant de considérer comme cours complémentaires certains cours de disciplines de concentration ou de spécialisation.

Au regard de l'attribution des dispenses, des équivalences ou des substitutions, la plupart des collèges mentionnent que, dans plusieurs cas, l'erreur constatée découle du fait que leur décision de les attribuer n'a pas été adéquatement consignée aux dossiers des étudiants. Ils entendent corriger cette situation afin que toutes les décisions de sanction soient inscrites aux dossiers et transmises au Ministère.

Reddition des comptes : En matière de reddition des comptes au conseil d'administration, les cégeps s'assureront que le conseil soit informé plus systématiquement de l'application des énoncés de politique institutionnelle en matière de gestion pédagogique, qu'il dispose d'une information accrue sur la performance des programmes d'études et qu'il reçoive des états financiers périodiques.

4.74 ***Commentaires du Ministère :*** *« La nouvelle* Loi sur l'enseignement privé, *la révision de la* Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel, *la loi créant la* Commission d'évaluation de l'enseignement collégial, *le nouveau* Régime des études collégiales *et les règlements découlant des lois précitées établissent un ensemble de dispositifs qui devraient permettre de répondre efficacement à l'ensemble des préoccupations et des recommandations du Vérificateur général.*

***« Conditions d'admission** : Les établissements admettent des candidates et des candidats qui ne possèdent pas le DES. Ainsi, certains élèves à qui il manque quelques unités pour obtenir le DES sont admis à la condition de compléter leurs études dans les douze mois suivant leur admission. D'autres, bien qu'ayant complété leurs études secondaires, n'ont pas encore reçu les résultats de leurs examens de reprise. Cette pratique, dite des « admissions conditionnelles », bien que non formellement autorisée, a effectivement été tolérée par le Ministère, pour éviter que des candidates et des candidats ne soient pénalisés pour des retards dans la transmission de leurs résultats ou ne soient contraints à interrompre leur cheminement scolaire, voire à abandonner leurs études. Le régime pédagogique stipulait d'ailleurs qu'une personne pouvait être admise à condition de « posséder une formation jugée suffisante par le collège » (art 2,1).*

« Le nouveau Règlement sur le régime des études collégiales *identifie clairement le DES ou le DEP comme condition d'admission à un programme conduisant à un diplôme d'études collégiales et situe en fonction de cette exigence le pouvoir qu'ont les collèges de juger une formation comme « équivalente » (art 2). De plus, à compter de l'année scolaire 1997-1998, les détentrices et détenteurs de DES ou de DEP devront avoir réussi les cours de 5e secondaire en langue d'enseignement, en langue seconde et en mathématiques et ceux de 4e secondaire en histoire et sciences physiques. Le Ministère donnera suite à la recommandation du Vérificateur général.*

***« Financement des adultes inscrits hors-programme dans les cégeps :** Le Ministère est à élaborer les dispositions administratives nouvelles régissant le financement des cégeps. Conformément aux modifications récemment apportées à la* Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel, *et la* Loi sur l'enseignement privé, *ces dispositions préciseront ce que le Ministère définit comme effectif scolaire inscrit à un programme d'étude. Elles préciseront aussi ses intentions à l'égard des pratiques d'inscription hors-programme et, le cas échéant, énonceront les objectifs du Ministère à ce sujet.*

***« Sanction des études :** Les nouvelles dispositions du régime des études collégiales relatives à la sanction permettront d'éviter les interprétations abusives des règles de sanction. La division de la formation générale en trois composantes et les précisions quant aux objectifs et standards à atteindre pour chacune des composantes sont de nature à restreindre les interprétations. De plus, les énoncés de politique locale concernant les*

équivalences, les substitutions et les dispenses seront soumis à l'examen de la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial.

« Au fur et à mesure de l'implantation du nouveau régime des études collégiales, le Ministère s'assurera que les directives relatives à la sanction des études collégiales soient respectées par les établissements. »

Fonds de la formation à distance

Conversion informatique du système comptable

4.75 En avril 1992, le Fonds entreprenait la conversion informatique de son système comptable.

4.76 Lorsque nous avons voulu procéder, en juin 1993, à la vérification des états financiers de l'exercice terminé le 31 mars 1993, nous avons constaté que la conversion n'était pas encore complétée, que plusieurs lacunes décelées dans le nouveau système comptable empêchaient la production d'états financiers fiables et que le Fonds n'avait pas exercé une surveillance suffisante sur la réalisation des contrats accordés à cette fin.

4.77 En juillet 1993, nous avons interrompu nos travaux de vérification en demandant au Fonds de mettre de l'ordre dans ses registres comptables. Le 15 octobre 1993, il n'avait pas encore complété cette tâche.

Fractionnement de contrats de services

4.78 Le Fonds a accordé, entre les mois d'avril et octobre 1992, deux contrats de services professionnels et un contrat de services auxiliaires, d'une valeur totale de 24 900 dollars, à un seul fournisseur et pour un même projet. Comme le montant estimé des honoraires pour ce projet excédait 10 000 dollars et que le Fonds n'a pas effectué un appel d'offres sur invitation auprès de trois fournisseurs, il s'agit d'un fractionnement de contrat qui constitue une dérogation au *Règlement sur les contrats de services du gouvernement.*

4.79 Nous avons recommandé au Fonds de revoir ses mécanismes de contrôle pour garantir dans tous les cas le respect du *Règlement sur les contrats se services du gouvernement.*

Vérification effectuée par la Direction de la vérification interne du ministère de l'Éducation

4.80 La Direction de la vérification interne du ministère de l'Éducation (DVI) a effectué un suivi des commentaires formulés dans le rapport d'enquête remis au Ministre en décembre 1991, puis déposé à l'Assemblée nationale. Cette enquête, confiée à un cabinet privé, portait notamment sur les pratiques du Fonds liées à l'embauche et à la gestion des ressources humaines ainsi qu'à la gestion des fonds et des bien publics.

4.81 Dans le but d'effectuer le suivi des commentaires formulés à notre rapport de 1992 (pages 252 et 253), nous avons pris connaissance des résultats du suivi effectué par la DVI. Selon les résultats obtenus, certaines lacunes subsistent.

4.82 En ce qui concerne la dotation des postes permanents et occasionnels, la DVI a constaté que les différentes étapes du processus administratif sont suivies. Cependant, la documentation probante des critères utilisés pour accepter ou rejeter les candidats n'est pas toujours consignée dans les dossiers pour justifier les décisions prises.

4.83 Pour ce qui est du processus d'attribution des contrats de services professionnels, le Fonds a constitué une banque de candidats contractuels, conformément à la résolution de son comité de gestion. Cependant, la DVI rapporte qu'aucun mécanisme n'a été mis en place pour assurer l'appel successif aux personnes inscrites dans cette banque.

4.84 Des recommandations ont été formulées au Fonds pour qu'un dossier motivant les décisions prises soit constitué en ce qui concerne la dotation de postes et qu'une procédure permettant l'appel successif de candidats contractuels soit établie.

4.85 ***Commentaires du Fonds : « Conversion informatique du système comptable.*** *Il y a eu, en effet, des difficultés importantes au moment de la conversion informatique du système comptable. Une nouvelle analyse de la situation devrait permettre d'apporter des correctifs appropriés afin d'éviter des retards pour la production des états financiers 1993-1994.*

« Fractionnement des contrats de services : *Des mesures sont déjà prises pour corriger cette situation.*

« Processus d'attribution des contrats de services professionnels et dotation de postes permanents et occasionnels : *Les directives et les politiques gouvernementales et ministérielles ont été respectées en ces matières par les gestionnaires. Cependant, nous comptons prendre les mesures appropriées pour rencontrer l'objectif des recommandations de gestion formulées par la DVI sans compromettre l'efficience et l'efficacité de nos opérations. »*

Ministère de l'Éducation

4.86 Depuis notre vérification de l'optimisation des ressources au ministère de l'Éducation en 1989-1990 en ce qui a trait à l'enseignement primaire et secondaire public, le Ministère a apporté des améliorations dans les domaines suivants : les politiques sectorielles des services éducatifs et les politiques éducatives particulières, le suivi de gestion au moyen d'indicateurs d'efficacité, l'élaboration, l'implantation et l'évaluation des programmes d'études, la planification des besoins ainsi que la formation et le perfectionnement des enseignants, le soutien à la gestion des ressources humaines du réseau, le processus de gestion et le suivi des subventions. Cependant, des efforts supplémentaires devront être déployés pour répondre de façon plus satisfaisante à certaines de nos recommandations pour les sujets mentionnés ci-après.

Encadrement des services éducatifs

4.87 En matière d'encadrement des services éducatifs (politiques, éducatives, règlements sur les régimes pédagogiques, programmes d'études, examens ministériels, etc.), le Ministère ne s'est pas encore doté d'un plan d'ensemble d'évaluation de l'application de l'encadrement des services éducatifs offerts par les commissions scolaires et des résultats obtenus. Il évalue certaines situations découlant de l'application de la *Loi sur l'instruction publique* et de l'encadrement des services éducatifs, comme en témoignent les rapports annuels sur l'application et l'applicabilité des régimes pédagogiques du primaire et du secondaire. Cependant, cette pratique ne constitue pas un mécanisme systématique d'évaluation d'ensemble. De surcroît, la *Loi sur l'instruction publique* prévoit la préparation d'un rapport annuel d'activité par les commissions scolaires et sa transmission au Ministère, mais celui-ci n'a pas encore mis en application un mécanisme rigoureux de suivi et d'analyse de ces rapports.

Évaluation des apprentissages

4.88 Le Ministre ne procède pas encore à l'évaluation de la qualité des apprentissages à la fin de chaque cycle d'études, comme le mentionnent les énoncés d'orientations datant déjà de plusieurs années. Il se conforme tout de même aux dispositions de la *Loi sur l'instruction publique* et du régime pédagogique du secondaire. Ainsi, il impose des épreuves uniques pour les programmes dont la réussite est obligatoire pour l'obtention du diplôme d'études secondaires en formation générale des jeunes et des épreuves ministérielles pour les

matières les plus importantes d'un programme en formation professionnelle. Toutefois, nous maintenons notre recommandation parce que les lacunes dans les programmes d'études et dans les rythmes d'apprentissage seraient décelées plus rapidement si la qualité des apprentissages était évaluée à la fin de chaque cycle d'études.

4.89 La conversion des résultats des examens du Ministère ainsi que le choix des paramètres ne sont pas fondés sur des critères préétablis et documentés. Le Ministère soutient que le processus de conversion des résultats des examens s'appuie sur une analyse statistique détaillée et que la conversion est mise en application lorsque les résultats présentent un écart négatif statistiquement significatif par rapport aux résultats des années antérieures. Bien que le Ministère continue de suivre les effets de la conversion des notes, nous maintenons que les critères servant à l'analyse devraient être établis à l'avance.

4.90 Le Ministère est d'avis que l'exactitude des notes attribuées par les écoles, la qualité des examens autres que les épreuves ministérielles et la détermination du seuil de réussite en formation professionnelle sont des responsabilités qui incombent aux commissions scolaires. Par conséquent, nous croyons que le Ministère devrait s'assurer que ces responsabilités sont réellement exercées par les commissions scolaires, conformément à ses exigences.

Ressources humaines du réseau

4.91 En 1990, nous avions constaté que le Ministère ne planifiait pas adéquatement les besoins du réseau des commissions scolaires en ressources humaines, ce qui n'assure pas la disponibilité du nombre approprié de personnes qualifiées au moment opportun. Depuis cette date, le Ministère a mené plusieurs études relativement au vieillissement du personnel enseignant et aux besoins de recrutement des commissions scolaires. Par contre, il est regrettable de constater que les statistiques compilées concernant le personnel professionnel non enseignant ne font pas mention des besoins futurs.

4.92 Le Ministère a déployé des efforts au chapitre de la formation et du perfectionnement des enseignants, mais il lui reste encore certains progrès à accomplir. Nous maintenons donc qu'une attention particulière devrait être portée au suivi du dossier de l'affectation des enseignants. Cela assurerait que des liens minimaux existent entre les qualifications officielles des enseignants et leur affectation, même si les conventions collectives permettent d'affecter un enseignant à un autre champ d'enseignement sans tenir compte de celui qui est inscrit sur son permis ou brevet.

4.93 Par ailleurs, le Ministère n'a pas encore élaboré de guides ni d'outils en matière d'évaluation du rendement afin d'aider les commissions scolaires dans la gestion de leurs ressources humaines.

4.94 En ce qui concerne le peu d'information dont dispose le Ministère quant à l'application des articles des conventions collectives portant sur les tâches du personnel syndiqué, le Ministère est disposé à apporter les correctifs pour combler cette lacune.

Immobilisations des commissions scolaires

4.95 Bien que le Ministère ait répondu favorablement à la plupart de nos recommandations concernant les immobilisations des commissions scolaires, il n'entend pas déterminer des normes de conservation des immobilisations. Il allègue que l'entretien relève des commissions scolaires et qu'il est limité à l'enveloppe budgétaire octroyée par le Conseil du trésor. À ce sujet, nous maintenons notre recommandation.

Évaluation d'activités de programmes

4.96 Même si le Ministère a consenti des efforts en matière d'évaluation d'activités de programmes, il ne s'est pas encore doté d'un plan stratégique d'implantation du suivi de gestion et d'évaluation d'activités de programmes. Nous croyons qu'il devrait procéder plus systématiquement à l'évaluation d'activités de programmes.

Reddition de comptes

4.97 Nous recommandions au Ministère de rendre compte, dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale notamment, de l'ensemble de ses activités sur le plan de l'encadrement des ressources humaines, financières et matérielles des commissions scolaires et des résultats obtenus en fonction des objectifs. Le Ministère a l'intention de donner suite à notre recommandation dans son prochain rapport annuel.

Autres constatations

4.98 Le Ministère n'a pas encore fait approuver par règlement, conformément à la loi, la délégation des responsabilités en matière d'activités éducatives, notamment en ce qui a trait à l'approbation des programmes d'études et des examens ministériels.

4.99 Enfin, nous soutenons que le Ministère devrait se conformer aux crédits votés par l'Assemblée nationale, notamment au chapitre des coûts de services rendus au Ministère par les commissions scolaires et les imputer à ses dépenses administratives plutôt qu'aux dépenses de transfert aux commissions scolaires.

4.100 ***Commentaires du Ministère :*** *« Le ministère de l'Éducation constate que le Vérificateur général a pris acte des améliorations qu'il a apportées dans la planification et l'élaboration de ses politiques éducatives ainsi que dans ses pratiques de gestion et de contrôle.*

« Le Ministère reçoit également les recommandations ou commentaires du Vérificateur général avec la préoccupation de poursuivre ses efforts vers une amélioration constante de la qualité des services éducatifs et de ses pratiques administratives, tout en favorisant une plus grande responsabilisation et un accroissement de la marge de manœuvre des milieux scolaires. D'ailleurs, plusieurs actions ont déjà été prises dans ce sens.

« En ce qui concerne l'évaluation des apprentissages, le Ministère entend, conformément à la Loi sur l'instruction publique *et au régime pédagogique, respecter les rôles et les mandats confiés aux commissions scolaires en tant qu'organismes directement responsables de leurs tâches éducatives et de leur fonctionnement. »*

Musée d'art contemporain de Montréal

Indemnité de départ

4.101 La loi constitutive du Musée stipule que le secrétaire et les autres employés sont nommés et rémunérés selon les normes, les barèmes et le plan d'effectif établis par règlement du Musée approuvé par le gouvernement.

4.102 Au mois de mars 1993, le Musée a versé une indemnité de départ de 31 530 $ à son secrétaire, bien que son règlement sur les conditions de travail des cadres supérieurs, approuvé le 2 mai 1989 par le gouvernement, ne fasse aucune mention de dispositions de ce genre.

4.103 Nous avons recommandé au Musée de se conformer à toutes les exigences qui lui sont dictées par sa loi constitutive afin d'agir dans le cadre légal qui lui est imparti.

4.104 ***Commentaires du Musée :*** *« Avant de procéder, le Musée a pris verbalement avis auprès du Secrétariat du Conseil du trésor. Selon les informations obtenues du Conseil du trésor, la* Loi sur les normes du travail *prévoyait une indemnité minimale de quatre semaines, dans le cas d'un licenciement. En outre, on nous indiquait également que le versement d'une indemnité de départ de six moi de salaire n'aurait pas été abusif selon les usages en vigueur. Cependant, en aucun moment le Musée n'a été avisé de l'obligation d'obtenir une autorisation supplémentaire pour entériner le versement de cette indemnité. Le Musée a donc agi de bonne foi et compte demander une modification à son règlement pour se conformer au cadre légal de sa loi constitutive. »*

Société de la Place des Arts de Montréal

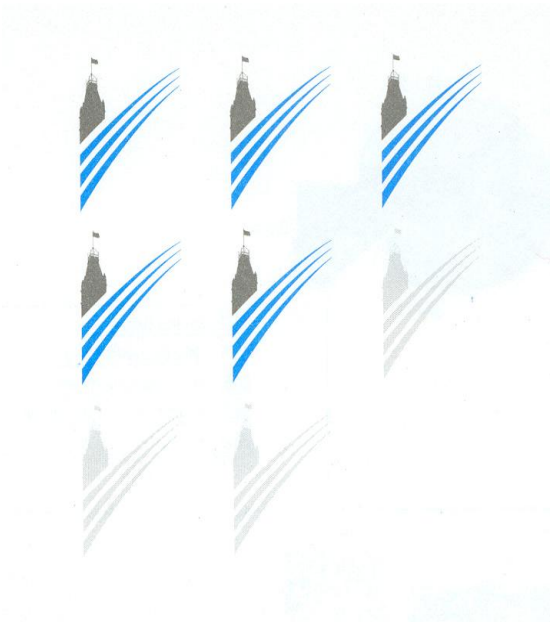
Modification d'une convention comptable

4.105 Conformément aux modalités d'un premier décret autorisant la Société à emprunter pour financer le projet relatif à l'augmentation de la capacité du Théâtre Maisonneuve en 1990, la Société a décidé d'amortir les coûts en fonction de leur récupération à même les opérations sur une période maximale de deux ans. Cependant, à compter de l'exercice débutant le 29 août 1991, la Société a adopté la méthode de l'amortissement linéaire sur une période de six ans. Cette modification a eu pour effet de diminuer la dépense d'amortissement des projets spécifiques et l'excédent des dépenses sur les revenus et les subventions de 697 962 dollars pour l'exercice terminé le 2 septembre 1992.

4.106 La nouvelle méthode n'est pas appropriée, car elle ne repose en aucune manière sur une base logique et systématique pour l'amortissement de ces immobilisations.

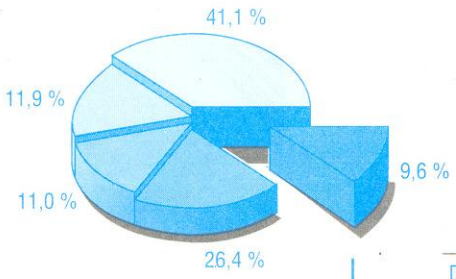
4.107 Le Vérificateur général a formulé une restriction à ce sujet dans le rapport du vérificateur sur les états financiers de la Société pour l'exercice terminé le 2 septembre 1992.

4.108 Depuis, un décret émis en janvier 1993, spécifie que l'autorisation d'emprunt sera révisée d'année en année au cours de la durée d'amortissement et arrivera à échéance le 31 août 1997. La Société a consenti à amortir ce projet selon les mêmes modalités que celles du remboursement du principal de l'emprunt à long terme.

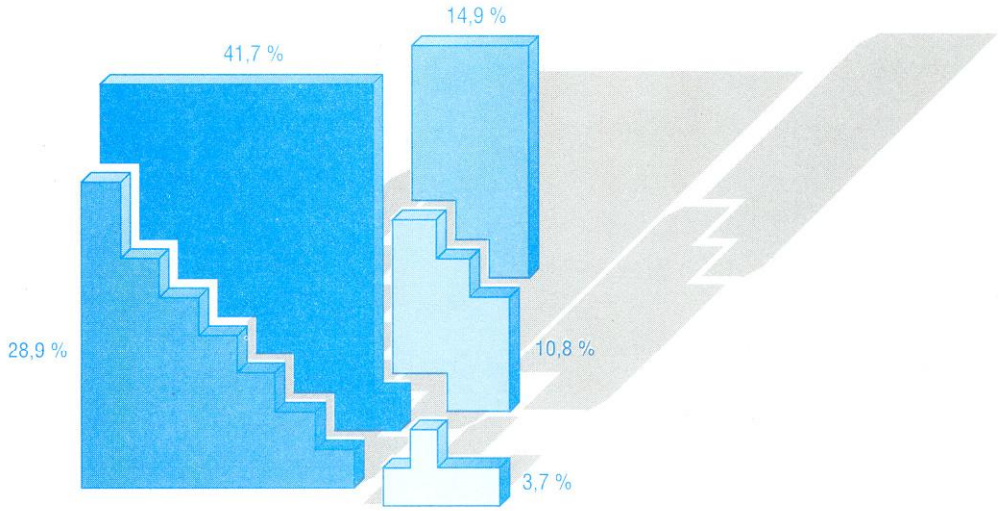


Chapitre 5
Mission économique

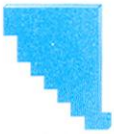
MISSION ÉCONOMIQUE



Mission sociale	16 992 030 100 $
Dette du gouvernement	4 917 977 400
Mission gouvernemenale	4 549 517 300
Mission éducative et culturelle	10 929 132 500
Mission économique	3 967 095 700
Budget total	41 355 753 000 $



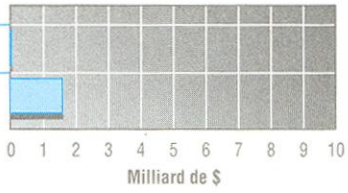
Domaines	
Transports	1 655 237 500 $
Ressources naturelles et industries primaires	1 147 008 300
Industries secondaires et développement technologique	591 456 800
Développement de la main-d'oeuvre	428 258 500
Services	145 134 600
Budget total	3 967 095 700 $



Secteurs

Transports maritime et aérien
55 624 900 $

Transports terrestres
1 599 612 600 $



Entités faisant l'objet de commentaires dans ce chapitre	page
Ministère des Transports	170
Société de l'assurance automobile du Québec	210



Secteurs

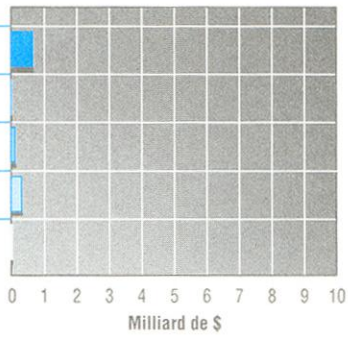
Agriculture
666 174 400 $

Énergie
17 292 800 $

Mines
113 145 300 $

Forêts
323 019 100 $

Pêches et aquiculture
27 376 700 $

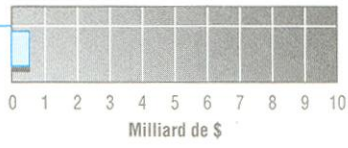


Entités faisant l'objet de commentaires dans ce chapitre	page
Fonds administrés par la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec	227
Ministère de l'Énergie et des Ressources	234
Ministère des Forêts - Service de protection contre le feu	198



Secteur

Industries secondaires et développement technologique
591 456 800 $

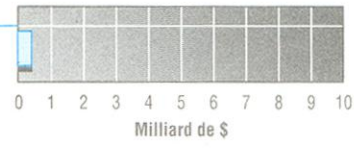


Entités faisant l'objet de commentaires dans ce chapitre	page
Centre de recherche Industrielle du Québec	143
Société Innovatech du Grand Montréal	232
Société du Palais des congrès de Montréal	222



Secteurs

Main-d'oeuvre et emploi
428 258 500 $



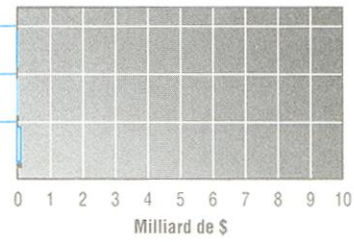


Secteurs

Communications
4 557 000 $

Marché financier
34 639 900 $

Tourisme
105 937 700 $



Entités faisant l'objet de commentaires dans ce chapitre	page
Caisse de dépôt et placement du Québec	217
Commission des valeurs mobilières du Québec	230

Plan du chapitre

Centre de recherche industrielle du Québec

Faits saillants	**5.1**
Vue d'ensemble	**5.11**
Objectifs et portée de notre vérification	**5.15**
Résultats de notre vérification	
Mission, orientations stratégiques et objectifs	**5.19**
Promotion des services	**5.26**
Mise en marché	**5.29**
Information de gestion sur les efforts de promotion	**5.35**
Négociation et approbation des ententes contractuelles	**5.40**
Approbation des projets	**5.41**
Tarification	**5.46**
Approbation de crédit, modalités de paiement et suivi	**5.51**
Activités de recherche et de développement	**5.57**
Planification des travaux	**5.62**
Énoncés de politique et directives	**5.65**
Abandon des travaux	**5.70**
Facturation des commandes non prévues à l'origine	**5.71**
Suivi des travaux	**5.73**
Évaluation des travaux	**5.77**
Gestion des ressources humaine	
Contexte et orientations	**5.83**
Utilisation du personnel	**5.90**
Évaluation du rendement	**5.98**

Gestion des systèmes d'information

Organisation et gestion **5.102**

Reddition de comptes

Information soumise au conseil d'administration **5.110**

Rapport d'activité **5.115**

Commentaire général du Centre **5.117**

Ministère des Transports

Faits saillants **5.118**

Vue d'ensemble **5.131**

Objectifs et portée de notre vérification **5.138**

Résultats de notre vérification

Planification des investissements et programmation des projets relatifs au réseau routier

Planification des investissements **5.139**

Données et outils de planification **5.140**

Orientations et objectifs relatifs au réseau routier **5.148**

Programmation des projets relatifs au réseau routier **5.152**

Plan de développement **5.156**

Programmation quinquennale des projets interrégionaux **5.160**

Programmation annuelle **5.163**

Opérations d'arpentage **5.179**

Opérations d'arpentage et évolution technologique **5.182**

Organisation de la recherche en arpentage **5.184**

Application de technologies et cadre d'utilisation **5.188**

Utilisation des données d'arpentage **5.199**

Organisation des opérations d'arpentage

Structure administrative **5.203**

Évaluation de l'efficacité des opérations d'arpentage **5.206**

Gestion des immeubles appartenant au Ministère **5.210**

Objectifs concernant la gestion des immeubles et leur utilisation **5.213**

Inventaire des immeubles **5.218**

Immeubles excédentaires

Définition des immeubles excédentaires **5.223**

Disposition des immeubles excédentaires et coûts liés à leur possession **5.227**

Contrats pour des services de communication et de relations publiques **5.232**

Suivi des recommandations relatives à l'octroi des subventions pour le transport scolaire **5.239**

Qualité et sécurité **5.242**

Coût **5.243**

Reddition de comptes **5.245**

Commentaires du Ministère **5.246**

Ministère des Forêts

Faits saillants **5.247**

Vue d'ensemble **5.250**

Objectifs et portée de la vérification **5.256**

Résultats de notre vérification

Encadrement des sociétés de conservation **5.258**

Objectifs et évaluation des résultats **5.259**

Contenu et analyse des plans d'organisation des sociétés de conservation **5.269**

Représentation du Ministère aux conseils d'administration des sociétés **5.276**

Gestion de la flotte aérienne **5.278**

Contribution financière du gouvernement **5.283**

Commentaire général du Ministère **5.287**

Société de l'assurance automobile du Québec

Conformité des opérations à la *Loi sur l'assurance automobile*	**5.288**
Autorisation des acquisitions de biens et de services	**5.297**
Suivi de recommandations antérieures	**5.303**
Formation des agents d'indemnisation et des conseillers en réadaptation	**5.306**
Délivrance des permis de conduire	**5.307**
Services offerts pour l'émission et le renouvellement des permis de conduire et des certificats d'immatriculation	**5.308**
Protection des ressources informatiques et des données	**5.309**
Le développement de la micro-informatique	**5.311**
Utilisation de ressources externes	**5.312**
Commentaires de la Société	**5.313**

Caisse de dépôt et placement du Québec

Vue d'ensemble	**5.314**
Mandat et résultats de notre examen	**5.318**
Gestion des opérations de couverture et de position de change	**5.321**
Gestion des placements immobiliers	**5.323**
Plan de recouvrement de l'informatique	**5.326**
Gestion de la politique sur le code d'éthique	**5.328**
Conclusion	**5.330**
Commentaires de la Caisse	**5.331**
Autres constatations	**5.332**
Postes autorisés	**5.333**
Commentaires de la Caisse	**5.336**

Description des systèmes	**5.337**
Commentaires de la Caisse	**5.340**
Contrôle corporatif de la légalité des placements	**5.341**
Commentaires de la Caisse	**5.344**

Société du Palais des congrès de Montréal

Vue d'ensemble	**5.345**
Mandat et résultats de notre examen et de notre suivi	**5.348**
Sécurité et protection des actifs	**5.350**
Relations avec le gouvernement et planification stratégique	**5.355**
Processus de réalisation des promesses de vente	**5.357**
Responsabilisation des gestionnaires	**5.359**
Budget annuel d'opération et plan de développement des immobilisations	**5.362**
Conclusion	**5.364**
Commentaires de la Société	**5.365**
Autre constatation	**5.366**
Indemnité de départ	**5.367**
Commentaires de la Société	**5.370**

Fonds administrés par la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec

Émission des polices de garantie	**5.371**
Commentaires de la Régie	**5.379**

Commission des valeurs mobilières du Québec

Gestion des comptes à recevoir	**5.380**
Commentaires de la Commission	**5.383**

Société Innovatech du Grand Montréal

Participations financières	**5.387**
Commentaires de la Société	**5.390**

Ministère de l'Énergie et des Ressources

Gestion des terres publiques	**5.393**
Reddition de comptes et évaluation de programmes	**5.397**
Commentaires du Ministère	**5.398**

Centre de recherche industrielle du Québec

Faits saillants

5.1 Cette année, le Centre de recherche industrielle du Québec a fait l'objet d'une vérification financière et d'une vérification de l'optimisation des ressources. Celle-ci a porté sur la planification stratégique et la reddition de comptes, la façon dont l'organisme gère la mise en marché des services, la réalisation des travaux en recherche industrielle, les ressources humaines et les systèmes d'information de gestion.

5.2 Puisque sa mission vise à stimuler le développement économique du Québec comme partenaire des milieux d'affaires, industriels et gouvernementaux et que plus de la moitié de son budget d'exploitation est financée par l'État, le Centre aurait dû se munir d'indicateurs qui lui permettraient de connaître et de communiquer l'incidence de ses actions sur l'économie. Présentement, il peut difficilement mesurer son succès et savoir si les ressources consenties répondent à des besoins réels. De plus, certaines de ses orientations ne sont pas suffisamment précisées ou étayées par des objectifs mesurables, ce qui nuit au suivi et à l'évaluation des activités réalisées (paragraphes 5.19 à 5.25).

5.3 Pour chaque dollar de revenu que ses travaux lui rapportent, le Centre consacre plus de 30 cents à la promotion de ses services. Pourtant, il ne dispose pas des outils nécessaires à une bonne gestion de ce créneau. À titre d'exemple, il manque de rigueur dans sa mise en marché, il connaît mal le travail de ses représentants et il n'évalue pas chacune des activités promotionnelles par rapport aux ententes signées. Ainsi, on ne peut déterminer dans quelle mesure le nombre de ses représentants est adéquat (5.29 à 5.39).

5.4 Le Centre n'a pas adopté de procédure pour l'approbation des contrats afin de s'assurer qu'ils répondent à ses orientations stratégiques. Par exemple, il a peu d'information au regard des retombées escomptées sur le développement économique ou sur les avantages pour le Centre en matière d'acquisition de connaissances (5.41 à 5.45).

5.5 De plus, bien que le Centre doit recouvrer les frais liés aux travaux exécutés pour ses clients, il ne dispose pas d'un système de prix de revient. Par conséquent, il ne connaît pas le coût de ses engagements, ce qui rend difficile le suivi budgétaire des projets. De surcroît, il accorde des rabais par rapport à la tarification prévue sans aucun critère

d'application. Finalement, la procédure pour l'évaluation du crédit et le suivi des paiements n'est pas toujours appliquée (5.46 à 5.56).

5.6 La récurrence et l'ampleur des dépassements de budget et le non-respect des échéanciers dénotent des lacunes importantes dans la gestion des projets en recherche et développement au Centre. Ces dépassements représentent, selon la facturation, plus de 10 millions de dollars depuis 1989 et les travaux durent souvent deux fois plus longtemps que prévu. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces déficiences : la planification n'est pas toujours faite selon des prévisions réalistes et l'exécution, le suivi et l'évaluation des travaux manquent d'encadrement et de rigueur (5.59 à 5.82).

5.7 Nous n'avons pas la preuve que les ressources humaines sont toujours utilisées d'une façon optimale. Pour l'exercice terminé le 31 mars 1993, les statistiques à ce chapitre indiquent que près de la moitié des heures rémunérées par le Centre ne sont pas imputées à une tâche précise. Seulement le tiers du temps total payé correspond aux contrats et avant-projets et, pour les employés affectés directement à ces tâches, cela représente 55 p. cent de leur temps (5.90 à 5.97).

5.8 Le Centre privilégie le développement des compétences de son personnel; nous estimons d'ailleurs à 3 millions de dollars le coût annuel de la formation. Cependant, le Centre ne s'est pas doté de plans d'action et d'objectifs précis pour étayer cette politique (5.86 à 5.89).

5.9 Une étude réalisée par la Direction générale de l'informatique (DGI) du ministère des Communications, à la demande du Centre, a démontré que la gestion de l'informatique présentait plusieurs lacunes. On y notait l'absence de plan directeur, d'orientations à moyen et à long terme, de cadre normatif de développement et de gestion de projet. Ainsi, le Centre s'est pourvu de technologies informatiques nombreuses et indépendantes, ce qui a engendré des traitements non intégrés et redondants de l'information et, par conséquent, des problèmes d'économie et d'efficience. Dans le domaine des acquisitions informatiques, nous avons repéré des faiblesses dans le processus d'approbation et dans l'information qui sous-tend ces décisions. Toutefois, des gestes positifs ont été posés depuis l'étude de la DGI (5.102 à 5.1090).

5.10 De façon générale, le Centre devrait améliorer la qualité de l'information transmise aux fins de reddition de comptes, par exemple au conseil d'administration ou dans son rapport annuel. En effet, les renseignements sont insuffisants et ne permettent pas d'évaluer la performance du Centre ni de suivre ses activités (5.110 à 5.116).

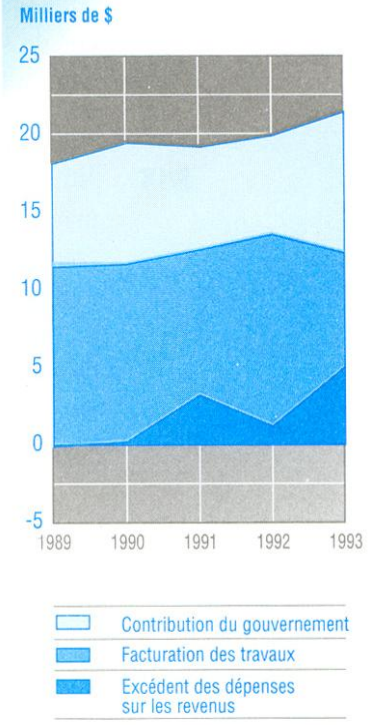
Vue d'ensemble

5.11 Le Centre de recherche industrielle du Québec (CRIQ) a été constitué en 1969 par une loi spéciale. En vertu de cette loi, le Centre a pour objet la recherche en sciences appliquées, la mise au point de produits, procédés et appareils industriels ou scientifiques et la collection et la diffusion de l'information et de renseignements d'ordre technologique et industriel. Le Ministre de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie est chargé de l'application de cette loi. Le conseil d'administration est formé d'un président-directeur général et de 14 autres membres nommés par le gouvernement après consultation des organismes les plus représentatifs du monde de la science et de l'industrie. Le rapport annuel du Centre décrit sa mission en ces termes :

Mission : agir comme partenaire pour stimuler le développement économique.

> *« Le Centre de recherche industrielle du Québec a pour mission d'agir comme partenaire des milieux d'affaires, industriels et gouvernementaux pour stimuler le développement économique du Québec.*
>
> *« Comme organisation, le Centre offre, selon une approche intégrée qui favorise l'innovation, des services de recherche appliquée, de mise au point de produits et procédés, d'ingénierie de production, d'information industrielle et technologique, de transfert de technologie et de normalisation industrielle.*
>
> *« Le Centre opère sur une base contractuelle visant à recouvrer les frais associés aux travaux exécutés pour ses clients, avec un souci constant de la satisfaction de la clientèle, de la qualité de ses services et du développement des compétences de son personnel. »*

SOURCES DE FINANCEMENT ET EXCÉDENT DES DÉPENSES SUR LES REVENUS

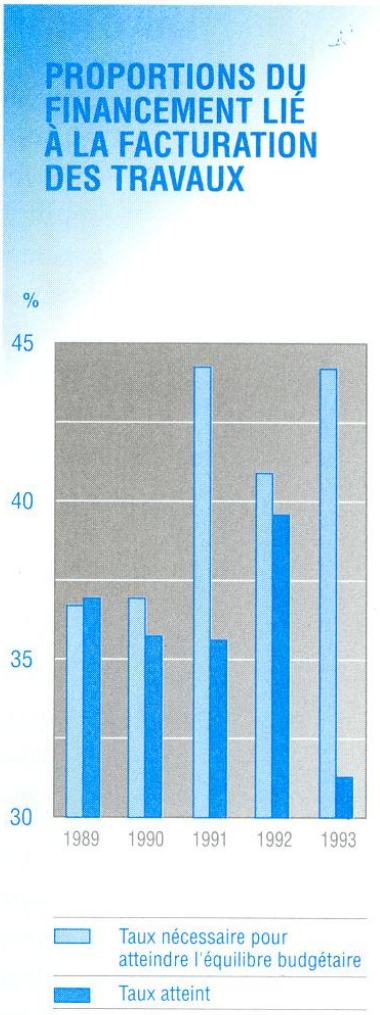


5.12 Les activités en recherche industrielle sont très diversifiées et, au cours des cinq derniers exercices, l'effectif moyen du Centre a été de 465 personnes réparties entre Montréal et Québec.

5.13 Ces activités sont financées en partie par une contribution du gouvernement du Québec. Ainsi, il est prévu que le Centre reçoive, entre le 1er avril 1990 et le 31 mars 1995, une somme minimale de 100 millions de dollars. Le financement complémentaire provient essentiellement de la facturation des

travaux exécutés pour ses clients. Le graphique ci-contre présente les sources de financement et l'excédent des dépenses sur les revenus pour les cinq derniers exercices financiers.

5.14 Le graphique ci-contre fait voir les proportions du financement lié à la facturation des travaux pour la même période et celles qui auraient été nécessaires pour atteindre l'équilibre budgétaire.



Objectifs et portée de notre vérification

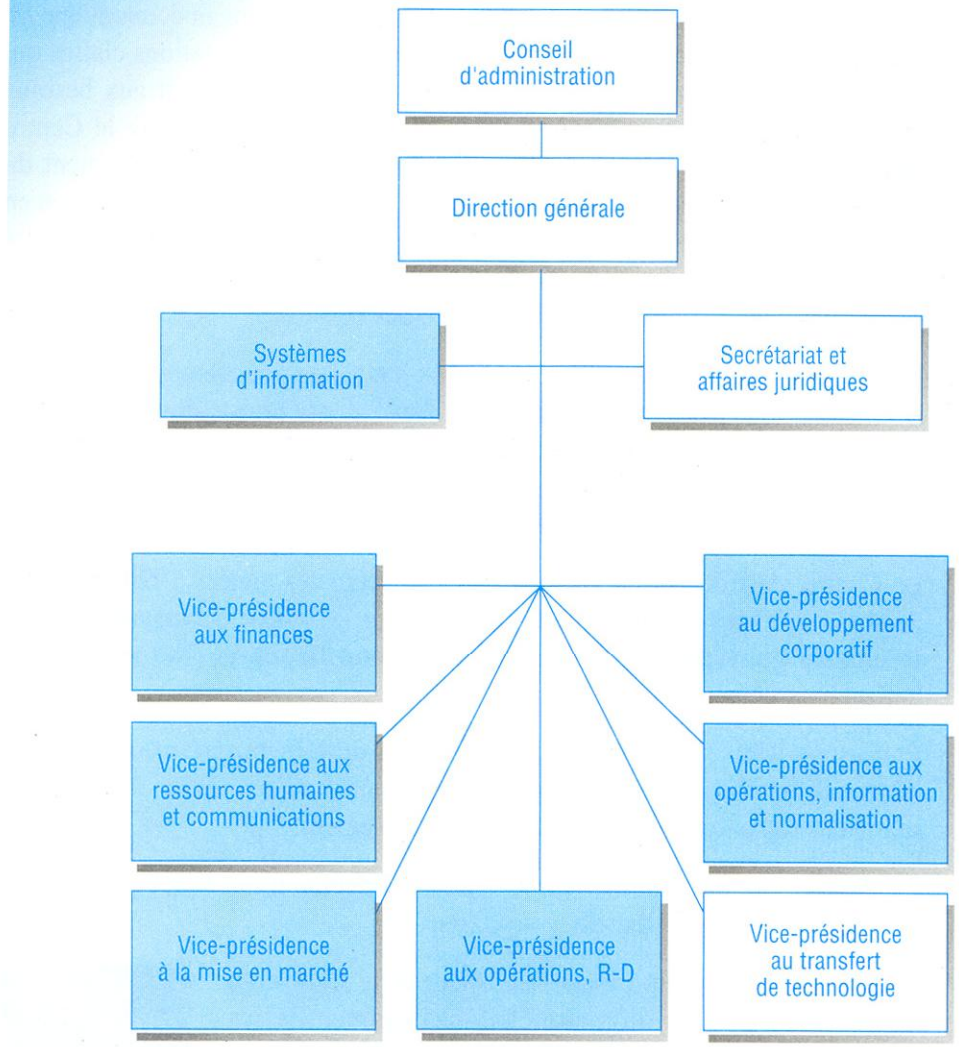
5.15 Nous avons effectué une vérification des états financiers du Centre de recherche industrielle du Québec pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1993.

5.16 Par ailleurs, nous avons procédé à une vérification de l'optimisation des ressources pour certaines activités du Centre, afin de déterminer si les ressources humaines, matérielles et financières étaient gérées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité et si les gestionnaires rendaient raisonnablement compte de leurs responsabilités.

5.17 Cette vérification a été axée, d'une part, sur les orientations du Centre, l'évaluation de ses activités et sa reddition de comptes et, d'autre part, sur la gestion de la mise en marché de ses services, la réalisation de ses travaux en recherche industrielle, ses ressources humaines et ses systèmes d'information de gestion.

5.18 Nous avons surtout considéré les activités de l'exercice financier terminé le 31 mars 1993, mais certains commentaires ont trait à des situations qui avaient cours auparavant. L'organigramme du Centre montre les secteurs touchés en tout ou en partie par notre vérification. Nos travaux de vérification ont visé en premier lieu les déficiences appréhendées. Même si nous recommandons au Centre certaines améliorations pour corriger les déficiences constatées, nous ne portons pas de jugement sur l'ensemble des activités.

ORGANIGRAMME SYNTHÈSE DU CENTRE



Secteurs ayant fait l'objet de notre vérification

Résultats de notre vérification

Mission, orientations stratégiques et objectifs

5.19 Comme la mission du Centre est de stimuler le développement économique du Québec, toutes ses actions doivent être guidées par des orientations claires qui se traduisent en objectifs précis et mesurables en ce qui a trait aux besoins recensés en recherche industrielle. De plus, dans le contexte où le Centre reçoit près de 55 p. cent de son budget d'exploitation du gouvernement du Québec, il doit être en mesure de justifier la pertinence de cette contribution en fonction d'objectifs précis qui correspond à ces besoins. La répartition des ressources entre les activités les plus importantes du Centre doit aussi concorder avec les orientations et l'importance des besoins.

5.20 Le Centre a retenu plusieurs orientations et stratégies pour remplir sa mission. D'ailleurs, nous avons remarqué qu'il a déployé des efforts importants en ce qui concerne sa planification stratégique. Au cours des dernières années, des ressources internes ont été mobilisées à cette fin à plusieurs reprises et des consultations ont également été menées à l'extérieur.

5.21 Le Centre s'est doté d'un plan quinquennal pour les années 1990-1995 qui décrit ses grandes orientations et ses stratégies. C'est le document qui a été soumis au gouvernement pour obtenir sa contribution de 100 millions de dollars pour cette période.

5.22 En janvier 1991, parce qu'on prévoyait un déficit important, un plan de relance a été élaboré pour rétablir la situation financière grâce à la mobilisation des ressources vers l'efficacité et le rendement.

5.23 Finalement, en septembre 1992, le Centre a effectué un exercice pour établir des priorités à l'égard des services offerts.

5.24 Malgré les efforts importants déployés par le Centre au regard de sa planification stratégique, l'examen de ses actions a fait ressortir plusieurs lacunes :

- Le Centre ne s'est pas doté d'indicateurs pertinents et suffisants pour mesurer l'incidence de ses interventions sur le développement économique du Québec. Il ne peut donc pas évaluer dans quelle mesure sa mission est bien accomplie, ni si les ressources consenties, notamment la contribution gouvernementale, répondent véritablement à des besoins. Il lui est tout aussi difficile de déterminer l'allocation optimale des ressources nécessaires. Nous sommes d'avis que le manque d'information quant aux retombées des interventions ne permet pas une démarche cohérente de planification stratégique.



Au cours des cinq dernières années, le Centre a été fort préoccupé de sa situation déficitaire. Ainsi, le financement provenant de la facturation de ses travaux est devenu l'un des principaux indicateurs pour guider la planification et évaluer la performance.

- Le Centre n'a pas suffisamment précisé son rôle, compte tenu des notions de concurrence et de partenariat énoncées dans sa mission.



  En effet, plus le Centre s'oriente vers l'autofinancement et vers des projets rentables, plus il risque de concurrencer le secteur privé. C'est ainsi que, par souci d'atteindre l'équilibre budgétaire, des services comme les laboratoires d'essais et d'automatisation peuvent envahir des marchés où le secteur privé est présent. Le Centre n'ayant pas adopté d'orientations claires, les gestionnaires n'ont pas à se demander si les projets concurrencent le secteur privé avant de s'y engager.

  De plus, la notion de partenariat avec les milieux d'affaires, industriels et gouvernementaux, prévue par sa mission, demeure plutôt vague. Bien que le Centre consente des efforts pour établir des liens avec d'autres organismes du milieu de la recherche industrielle, les stratégies et les objectifs à cet égard ne sont pas bien définis.

- Ses orientations ne sont pas toujours étayées par des objectifs précis et mesurables. À titre d'exemple, la planification de plusieurs des services mentionne des objectifs tels que « développer des expertises et les ressources humaines », « consolider ses activités », « être reconnu comme leader technologique », etc. Même si le Centre cherche à faire une certaine évaluation de ses travaux, il est difficile d'estimer sa performance réelle, faute d'objectifs précis et mesurables pour tous les aspects importants de sa gestion. D'ailleurs, le Centre n'a jamais vraiment effectué de reddition de comptes sur l'atteinte de ses objectifs.

- La connaissance qu'a le Centre des besoins du Québec en matière de développement technologique repose notamment sur le contact avec le milieu industriel, la réalisation et l'analyse d'études sectorielles et la consultation externe. Son processus d'appréciation des besoins n'est cependant pas suffisamment structuré pour assurer une bonne évaluation de l'ensemble des besoins en recherche industrielle. Compte tenu de sa mission, le Centre n'est donc pas certain que ses interventions sont celles qui contribuent le plus à stimuler le développement économique du Québec.

5.25 Nous avons recommandé au Centre

- **de définir des indicateurs de performance pour mesurer l'incidence de ses interventions sur l'économie du Québec;**

- **de préciser sa position et ses objectifs par rapport à la concurrence et à sa volonté d'agir comme partenaire des milieux d'affaires, industriels et gouvernementaux;**

- **d'encadrer l'ensemble de ses orientations et de ses stratégies par des objectifs mesurables de façon à permettre l'évaluation et le suivi de ses plans;**

- **de s'assurer que sa connaissance des besoins du Québec en matière de développement technologique est alimentée par un processus d'appréciation structuré.**

Promotion des services

5.26 Dans le but de signer des ententes contractuelles en recherche industrielle, le Centre fait connaître la nature des services qu'il offre par des activités de promotion.

5.27 L'essentiel des efforts de promotion est axé sur le contact direct avec les clients par l'entremise d'un représentant, conseiller en développement technologique. La promotion comprend également la tenue de sessions d'information, la publication de dépliants, la participation à des colloques, etc.

5.28 Si on considère l'ensemble des activités qui visent la signature de contrats, la promotion représente un effort de près de 70 années-personnes, soit 15 p. cent de l'effectif du Centre. La dépense annuelle est de l'ordre de 4 millions de dollars et se répartit de la façon suivante : 50 p. cent pour les traitements et déplacements des représentants, 25 p. cent pour la préparation des plans de travail remis aux clients potentiels et 25 p. cent pour les autres activités.

Mise en marché

5.29 Depuis 1991, le Centre s'est doté de mécanismes pour coordonner les efforts de promotion de chacun des services offerts en fonction de ses orientations stratégiques. À cet effet, ses unités en contact avec la clientèle doivent préparer un plan annuel de mise en marché. Ces plans doivent faire état d'objectifs quantifiables, de moyens pour les atteindre et de clients à joindre; ils sont ensuite approuvés par un comité directeur dont font partie les vice-présidents de la mise en marché et de la recherche et du développement.

5.30 Le défaut d'objectifs précis et mesurables au regard de la planification stratégique complique l'ajustement de la commercialisation aux orientations du Centre, tels le développement économique, le partenariat, etc. Nous avons noté que les plans de mise en marché manquent d'uniformité et de rigueur quant à leur conception.



5.31 Plusieurs des objectifs fixés par ces plans sont difficilement mesurables, par exemple « conserver, voire même renforcer notre position d'intervenant par excellence ». Avec des objectifs aussi vagues, il est difficile d'évaluer la pertinence des moyens d'action retenus.

5.32 Le Centre ne s'est pas pourvu de mécanismes qui lui permettraient d'analyser en détail le rapport entre les actions prévues et leur réalisation. Il n'y a pas non plus de mesure systématique de l'atteinte des objectifs énoncés. Ces déficiences dans le suivi des dossiers remettent en cause l'utilité de la planification.

5.33 Notons enfin que les plans de mise en marché ont été présentés aux membres du comité directeur deux mois après le début de l'exercice 1992-1993.

5.34 Nous avons recommandé au Centre

- **de s'assurer que les plans de mise en marché soient clairement liés aux orientations stratégiques et appuyés par des plans d'action précis assortis d'objectifs mesurables;**

- **de s'assurer que les plans de mise en marché soient approuvés en temps opportun et qu'ils fassent l'objet d'un suivi approprié.**

Information de gestion sur les efforts de promotion

5.35 Pour chaque dollar provenant de la facturation des travaux, le Centre a déjà consacré plus de 30 cents à ses activités promotionnelles, d'où l'importance d'optimiser l'efficacité et l'efficience de ses efforts.

5.36 Le Centre a choisi d'accorder la priorité de ses services aux petites et moyennes entreprises et désire être représenté sur l'ensemble du territoire du Québec. Pour ce faire, il attribue à chacun des représentants une liste de clients anciens et potentiels, dans des secteurs où des possibilités d'affaires ont été décelées. Les représentants sont notamment chargés de détecter des projets et d'amener les clients à signer des ententes contractuelles. Le coût annuel de cette démarche est d'environ 2 millions de dollars.

5.37 Le Centre est mal outillé pour exercer un véritable suivi de ses activités de promotion puisqu'il ne dispose pas de système d'information qui permettrait d'évaluer les efforts des représentants par rapport aux plans de mise en marché. Ces employés n'ont pas à rendre compte formellement de leurs interventions auprès de la clientèle.

5.38 Le Centre n'évalue pas chacun de ses efforts de promotion par rapport aux ententes signées. Il ne connaît pas davantage les répercussions de sa présence dans les milieux d'affaires. Ainsi, il n'a pas l'information de gestion nécessaire pour évaluer dans quelle mesure le nombre de représentants répond toujours à un besoin précis et pour déterminer si ses activités promotionnelles ont bien les retombées escomptées. De la sorte, il est difficile de planifier chacun des moyens de promotion en vue d'une allocation optimale des ressources.

Le Centre ne procède pas à l'évaluation de chacune de ses activités promotionnelles.

5.39 **Nous avons recommandé au Centre d'améliorer l'information de gestion pour faciliter le suivi et l'évaluation de l'ensemble de ses activités de promotion.**

Négociation et approbation des ententes contractuelles

5.40 Après avoir défini les besoins du client et déterminé les ressources nécessaires à la réalisation du projet, le Centre doit décider s'il accepte de signer une entente. Il faut donc que son choix repose sur des critères préétablis, pour qu'il soit juste, éclairé et conforme aux orientations stratégiques. La négociation d'ententes contractuelles est habituellement effectuée par les représentants en collaboration avec les chefs de service. Le Président-Directeur général entérine généralement les contrats supérieurs à 100 000 dollars.

Approbation des projets

5.41 Le Centre ne dispose pas de l'information nécessaire à l'approbation d'un projet. À titre d'exemple, il est incapable de procéder à une estimation réaliste des coûts en l'absence d'un système qui lui permettrait de connaître le prix de revient.

Le Centre ne dispose pas d'un système pour établir le prix de revient.

5.42 Pour chaque projet, les critères d'acceptation suivants ne sont pas non plus étayés par une information pertinente :

- les retombées escomptées sur le développement économique du Québec;
- les avantages pour le Centre en matière d'acquisition de connaissances;
- la capacité du secteur privé de répondre aux besoins du client;

- les solutions de rechange pour la recherche et le développement technologique;
- les conséquences sur les activités du client;
- la capacité de payer du client;
- les risques technologiques.

5.43 La sélection et l'approbation de projets ne font donc pas l'objet d'un processus rigoureux. La seule consigne en ce domaine fait état du poste que doit occuper le signataire pour approuver les projets et cette procédure est établie en fonction du prix de vente des services à rendre.



5.44 Dans ce contexte, le Centre n'a pas l'assurance que les ententes contractuelles sont conformes aux orientations stratégiques.

5.45 Nous avons recommandé au Centre

- **de se doter d'une politique d'acceptation des projets établissant des critères rigoureux qui assurent que les projets retenus soient conformes aux orientations stratégiques;**
- **de se doter d'un système de prix de revient qui permette d'estimer adéquatement les coûts au moment de la négociation et de l'approbation des contrats.**

Tarification

5.46 Comme le décrit sa mission, le Centre vise à recouvrer les frais associés aux travaux exécutés pour ses clients. D'une façon générale, deux types de contrats résultent des négociations avec les clients : l'un fixe un montant forfaitaire et l'autre tient compte du taux horaire, assorti d'un montant maximum. Dans les faits, le Centre assume les frais qui dépassent le montant prévu dans le contrat. Il est donc important de s'appuyer sur une information fiable pour établir la tarification des travaux.

5.47 La grille de tarification, approuvée par le conseil d'administration, inclut notamment les taux horaires pour la main-d'œuvre et ceux qui s'appliquent à l'utilisation d'équipement important. Les taux de facturation de la main-d'œuvre ne reposent pas sur une analyse du prix de revient adéquate mais plutôt sur une estimation des coûts en vigueur au début des années quatre-vingt, majorés pour tenir compte des frais généraux et indexés annuellement. Par conséquent, la grille de tarification des contrats ne correspond pas nécessairement aux coûts réels. De plus, les taux horaires prévus pour l'équipement important sont rarement appliqués.

5.48 Des rabais sont aussi consentis à l'occasion des activités de promotion du Centre. Une grille de délégation d'autorité pour octroyer des rabais selon leur importance monétaire existe bel et bien mais le consentement lui-même ne repose sur aucun critère. Dans les faits, le Centre ne connaît pas l'importance des rabais accordés et n'a pas l'assurance que sa grille de délégation est respectée.



5.49 De plus, comme la procédure d'autorisation des contrats est établie en fonction du prix de vente des services, l'octroi de rabais peut permettre de contourner cette procédure.

5.50 Nous avons recommandé au Centre

- **de réviser sa grille de tarification de projets;**
- **de s'assurer du respect des grilles de délégation d'autorité pour les rabais et les contrats.**

Approbation de crédit, modalités de paiement et suivi

5.51 Parce qu'il travaille avec les petites et moyennes entreprises, le Centre doit mettre en place des mécanismes permettant de limiter ses risques de pertes financières. Au cours des cinq dernières années, le Centre a perdu environ un demi-million de dollars par année en mauvaises créances.

5.52 Le Centre a mis en place une procédure d'évaluation du crédit des clients, mais il ne l'applique pas de façon systématique.

5.53 De plus, le Centre a établi qu'il doit obtenir certaines approbations lorsque les paiements s'échelonnent sur une période plus longue que la durée prévue des travaux. Nous avons retracé des cas où ces autorisations n'avaient pas été demandées.

5.54 Au cours des travaux, lorsque les conditions de paiement ne sont pas respectées par le client ou s'il y a risque de mauvaise créance, il est essentiel que l'information circule rapidement auprès des responsables pour limiter les frais engagés par le Centre. Or, le mécanisme de communication entre le Service des comptes à recevoir et les responsables de projet est déficient, de sorte que ces derniers ne sont pas toujours informés en temps opportun.

5.55 Nous avons notamment constaté le cas d'un projet où l'évaluation du crédit prévue par la procédure n'a pas été réalisée. En outre, la durée prévue pour les travaux était de 6 mois et l'échéancier des paiements couvrait 12 mois, sans que la signature requise ait été obtenue. De plus, une partie de la livraison a été faite à l'usine du client, même si ce dernier accusait six mois de retard dans ses paiements. En conséquence, le Centre a dû assumer une mauvaise créance de plus de 62 000 dollars.

5.56 Nous avons recommandé au Centre

- **de s'assurer du respect de sa politique de crédit et des modalités de paiement;**

- **de faire en sorte que les responsables de projets soient avisés dès que possible si l'entente financière n'est pas respectée.**

Activités de recherche et de développement

5.57 La recherche en sciences appliquées, la mise au point de produits, de procédés et d'appareils industriels ou scientifiques représentent l'essentiel des activités du Centre. La recherche et le développement, sous l'autorité d'un vice-président, occupe 210 personnes, soit 45 p. cent du personnel. Au cours de l'exercice 1992-1993, les dépenses de ce secteur ont atteint 17,4 millions de dollars, soit 45 p. cent des dépenses totales du Centre, tandis que les revenus afférents de 8,5 millions de dollars représentaient environ 69 p. cent de tous les travaux facturés.

5.58 Ce personnel est réparti en neuf services et trois groupes de soutien technique dans les domaines d'activité suivants : ingénierie des bois, environnement, équipement forestier, minier et propre aux services publics. Il est également responsable des essais, de l'automatisation, de la productivité et des produits. Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1993, 834 contrats ont été signés pour une valeur globale de 10 millions de dollars. Les contrats supérieurs à 100 000 dollars sont peu nombreux, bien qu'ils représentent près de la moitié des revenus depuis plusieurs années.

5.59 Les statistiques du Centre au sujet de l'ensemble des contrats sont révélatrices car il y a eu dépassement des ressources autorisées dans la majorité d'entre eux :



- Au cours des trois derniers exercices, le budget initial des contrats a été dépassé de 27 p. cent en moyenne et, dans certains cas, il a été multiplié par deux et même par dix.

- Dans certains services, ce budget a été dépassé de 60 p. cent en moyenne au cours des trois derniers exercices.

- Depuis le 1er avril 1989, ce dépassement du budget représente, selon les taux de facturation, plus de 10 millions de dollars dont 2,3 millions au cours de l'exercice 1992-1993.

- À maintes reprises, les travaux ont duré deux fois plus longtemps que ne le prévoyait le projet initial et, dans certains cas, cinq fois plus.

5.60 Malgré l'importance et la récurrence de ces anomalies et le fait que le Centre en assume le coût, il ne procède pas systématiquement à la recherche des causes et, par conséquent, aux correctifs nécessaires.

5.61 Il est vrai que la nature même des projets en recherche et développement technologique comporte de nombreux impondérables. Cependant, notre examen du processus de réalisation a fait ressortir une multitude de facteurs intimement liés qui expliquent que les prévisions soient si fréquemment dépassées.

Planification des travaux

5.62 Le Centre doit planifier ses travaux de façon que leur réalisation soit efficiente et économique. Un plan de travail doit décrire les besoins précis du client, l'approche retenue pour la réalisation, les résultats à atteindre et l'échéancier souhaitable. Il doit également déterminer les besoins en ressources humaines, financières et matérielles. Cette planification doit être flexible pour tenir compte des impondérables liés au risque technologique des projets.

5.63 L'ampleur des écarts entre les prévisions et les résultats démontre que la planification n'est pas toujours préparée avec réalisme. L'examen des dossiers et les entrevues avec les gestionnaires confirment ce fait. D'ailleurs, un échéancier dont on sait qu'il sera difficile à respecter est parfois présenté au client dans le seul but d'obtenir la signature du contrat.

La planification des travaux n'est pas toujours préparée avec réalisme.

5.64 **Nous avons recommandé au Centre de mettre en place des mécanismes qui permettraient de planifier correctement les travaux en recherche et développement et de déterminer adéquatement les ressources nécessaires à la réalisation d'un projet.**

Énoncés de politique et directives

5.65 Il faut que les activités de recherche et développement soient encadrées par des énoncés de politique et des directives assurant la conduite ordonnée des opérations en fonction des orientations stratégiques retenues. Cette façon de faire habilite les employés à prendre certaines décisions et prévoit les circonstances où ces derniers doivent s'en remettre aux gestionnaires. De plus, elle exige des employés une reddition de comptes adéquate et en temps opportun quant à l'acquittement de leurs responsabilités.

5.66 Le chargé de projet est le principal responsable des travaux. Il prépare le calendrier, réunit les ressources humaines et matérielles nécessaires, répartit les tâches, suit l'évolution du projet et s'assure du succès technique dans le respect des engagements contractuels.

5.67 Malgré cette délégation des responsabilités au chargé de projet, celui-ci ne reçoit pas suffisamment de directives pour encadrer la réalisation des projets et la reddition de comptes à laquelle il devrait être astreint.

5.68 Pour orienter le chargé de projet dans sa démarche, le Centre s'est doté d'une directive qui décrit sommairement le processus normal pour mener un projet à bien. D'autres instructions s'appliquent aussi au contenu et à la structure des dossiers. Cependant, ces documents ne sont pas tous à jour et le Centre n'a pas prévu de mécanisme pour corriger cette lacune.

5.69 De surcroît, tous ces documents n'abordent aucunement plusieurs sujets d'importance, notamment l'abandon des travaux et la facturation des commandes non prévues à l'origine.

Abandon des travaux

5.70 La mise en application d'une nouvelle technologie comporte un élément de risque. Ainsi, la solution technique retenue pour régler un problème peut engendrer des coûts exorbitants non prévus initialement. Quoique les ententes contractuelles permettent au Centre de se retirer d'un projet s'il survient une impossibilité technique, cette clause est rarement utilisée pour abandonner les travaux. Dans les faits, aucun critère ne guide les gestionnaires à cet égard. Au cours de notre examen, nous avons relevé un projet d'une durée de 8 mois et d'une valeur initiale de 250 000 dollars que l'on a dû abandonner à cause d'une difficulté technique 20 mois après le début des travaux. À ce moment-là, 469 600 dollars au taux de facturation avaient déjà été engagés par le Centre qui n'a récupéré que 52 000 dollars pour ce projet.

Facturation des commandes non prévues à l'origine

5.71 Les besoins des clients sont susceptibles d'évoluer durant les travaux et le Centre peut, sur demande, accepter des tâches non prévues initialement. En ce qui concerne la facturation de ces travaux supplémentaires, chaque cas est évalué par les chefs de service. Souvent, le prix du contrat n'est pas renégocié, bien que certaines clauses contractuelles le prévoient. À titre d'exemple, aucun montant supplémentaire n'a été facturé pour des ajustements à un projet demandés par un client. Dans ce cas type, le client n'a déboursé que 175 000 dollars comme le prévoyait l'entente initiale, alors qu'il aurait dû payer 400 000 dollars. Cela illustre que le Centre doit absorber des écarts considérables entre les prévisions et les coûts réels.

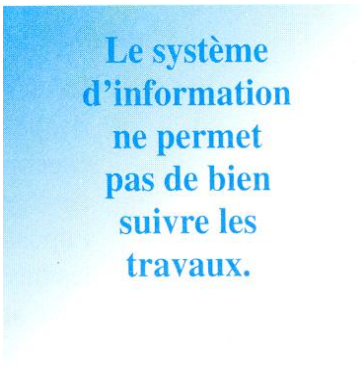
5.72 Nous avons recommandé au Centre d'adopter une politique exhaustive quant à la réalisation des travaux en recherche et développement et de veiller à sa mise à jour.

Suivi des travaux

5.73 Le suivi des travaux permet de déceler rapidement les difficultés qui surviennent et de prendre les mesures qui s'imposent.

5.74 Le Centre enregistre les heures réelles effectuées par son personnel et les comptabilise en fonction du taux de facturation. De plus, il note les achats relatifs au projet. Le chargé de projet doit faire un rapport de suivi dès que 80 p. cent du budget autorisé ou du temps total de réalisation a été utilisé. De même, il doit signaler toute avance et tout retard important dans l'épuisement du budget par rapport à la date de livraison prévue. Le chargé de projet fait alors le point sur les principaux problèmes qui ont surgi et sur leurs conséquences quant aux prévisions de délai et de budget.

5.75 À notre avis, le suivi des travaux comporte plusieurs lacunes importantes :



- Le système d'information établi par le Centre ne lui permet pas de suivre facilement les projets. En effet, l'information produite est incomplète eu égard à l'avancement technique des projets et aux frais engagés. De plus, elle n'est pas disponible assez rapidement pour être pleinement utile. D'ailleurs, nous avons noté la présence de plusieurs systèmes parallèles mis en place par autant de services aux mêmes fins.

- La fréquence de production des rapports de suivi n'est pas adéquate. Les estimations d'heures de travail ainsi que le calendrier de réalisation peuvent être modifiés constamment en cours de réalisation de sorte que l'utilité des rapports produits, en vertu des critères actuels, est discutable.

- Les modifications au budget ou à l'échéancier ne sont généralement ni expliquées ni documentées. Ainsi, les raisons des retards importants et des dépassements budgétaires et les nouvelles mesures envisagées ne figurent pas toujours au dossier. Il est donc difficile de juger du bien-fondé de ces modifications et d'évaluer correctement la bonne marche des travaux.

- Le milieu scientifique reconnaît généralement la nécessité d'un cahier de laboratoire en recherche industrielle, procédure que le Centre ne respecte pas totalement. Ce cahier, qui fait état de la rigueur scientifique et qui peut servir de preuve légale, doit présenter les résultats des tests et le cheminement des travaux et être conservé en lieu sûr. Comme le cahier de laboratoire n'est pas toujours utilisé et contresigné, le Centre peut manquer de preuves documentaires pour l'obtention de brevets d'invention ou pour confirmer le mode de réalisation ou le bien-fondé d'une intervention technique.

- La structure, la documentation et la conservation des dossiers manquent de rigueur, ce qui contrevient aux directives en vigueur et complique le suivi des projets et l'utilisation des informations pour des projets futurs. De plus, faute de pouvoir produire certains documents, le Centre s'expose à des difficultés supplémentaires en cas de litige avec ses clients. À titre d'exemple, s'il survient un retard dans l'échéancier, le chargé de projet doit préparer un nouvel échéancier et le faire signer par le client. De plus, l'acceptation des résultats par le client, confirmant que le Centre a respecté ses obligations contractuelles, doit être consignée au dossier. Ces deux documents sont fréquemment absents des dossiers.

5.76 Nous avons recommandé au Centre

- **d'améliorer son système d'information sur le déroulement des projets;**

- **d'émettre des directives en vertu desquelles les projets en recherche et développement doivent faire l'objet d'un suivi approprié et d'instaurer des mécanismes propres à assurer le respect des directives existantes.**

Évaluation des travaux

5.77 Dans un souci constant de recherche de l'excellence technologique et de la satisfaction de la clientèle, le Centre doit évaluer adéquatement les résultats de ses travaux et voir au respect des directives qu'il a émises.

5.78 Sauf la supervision exercée par les chefs de service, aucune évaluation indépendante n'est effectuée quant à la gestion et à la qualité technique des projets.

5.79 Bien qu'une directive prévoie que tous les contrats d'une valeur supérieure à 25 000 dollars fassent l'objet d'une évaluation, elle est rarement mise en application. En outre, elle stipule que l'évaluation doit être effectuée par les personnes directement intéressées au projet, ce qui la rend subjective et n'assure pas à l'exercice une rigueur uniforme. Enfin, dans les quelques cas qui ont fait l'objet d'une telle évaluation, il nous a été difficile de voir les mesures prises pour corriger les lacunes décelées.

5.80 Conscient que la satisfaction de la clientèle détermine dans une grande mesure le succès d'une entreprise, le Centre a inclus ce facteur dans l'énoncé de sa mission. Ainsi, il envoie un questionnaire au client à la fin de chaque projet pour déceler les améliorations souhaitables. Par exemple, l'examen des réponses démontre que le respect des échéanciers et la consultation du client tout au long du projet sont des aspects que l'on aimerait voir corriger.

5.81 Toutefois, les réponses obtenues ne permettent pas de fixer un indice global de satisfaction de la clientèle, puisque certains services ne font l'objet que de trop peu de réponses et que la méthodologie utilisée comporte des lacunes.

Les méthodes pour évaluer le degré de satisfaction de la clientèle comportent des lacunes.

5.82 Nous avons recommandé au Centre

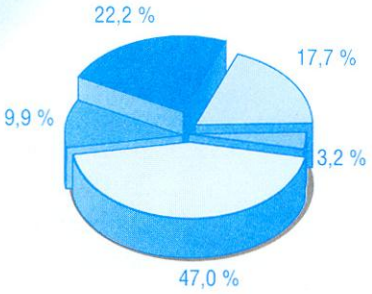
- **de mettre en place des mécanismes pour évaluer adéquatement la gestion et la qualité technique des projets réalisés dans le but d'améliorer sa performance;**
- **d'améliorer ses méthodes d'évaluation du degré de satisfaction de la clientèle.**

Gestion des ressources humaines

Contexte et orientations

5.83 Environ 62 p. cent des dépenses annuelles du Centre, soit plus de 24 millions de dollars, sont consacrées à la rémunération du personnel. Puisque la qualité des services rendus repose sur le savoir-faire et l'utilisation efficiente du personnel, il importe que le Centre accorde une attention particulière à cette ressource. Le graphique ci-contre présente la répartition des ressources humaines pour les secteurs les plus importants.

RÉPARTITION DES RESSOURCES HUMAINES 1992-1993



	Nombre de personnes	Dépenses en millions $
Recherche et développement	210	11,42
Information industrielle et normalisation	91	4,29
Transfert de technologie	13	0,77
Production	**314**	**16,48**
Mise en marché	44	2,42
Soutien	110	5,39
Total	**468**	**24,29**

5.84 Le Centre a intégré à sa mission plusieurs principes qui concernent son personnel : développer les compétences, garantir la qualité des services offerts et assurer la satisfaction de la clientèle. Le plan quinquennal 1990-1993, soit l'équivalent d'environ 2 millions de dollars, le Centre ne connaît pas à quelles fins ces heures ont été consacrées.

5.85 Par exemple, on y mentionne la volonté de renforcer l'excellence technologique. À cette fin, on prévoit définir les principaux créneaux auxquels le Centre entend s'intéresser, pour se doter ensuite des masses critiques nécessaires. Par « masses critiques », on entend le niveau optimal de personnel spécialisé et de ressources matérielles qui permet d'occuper de façon productive chacun des créneaux retenus. Le Centre ne dispose pas de l'information nécessaire pour déterminer

dans quelle mesure les masses critiques ont été atteintes et jusqu'à quel point il risque d'être empêché d'offrir les services adéquats advenant le départ d'une personne clé.

5.86 L'excellence de la main-d'œuvre est un autre thème retenu dans le plan quinquennal. Les moyens préconisés comportent notamment la mise en place d'un programme de formation et de recyclage approprié. Toutefois, le Centre n'a aucun plan directeur concernant le perfectionnement du personnel, à l'exception du programme corporatif de la qualité totale. Il a plutôt confié la formation à chacun des services, sans exiger que les gestionnaires établissent des objectifs précis et mesurables à cet égard. Les besoins en formation sont donc étudiés un par un et non pas selon une vision d'ensemble, même si nous estimons à 3 millions de dollars le coût annuel de cette formation.

5.87 Dans ses orientations stratégiques, le Centre a également adopté le concept de gestion communément appelé « qualité totale ». Cette approche vise particulièrement à mobiliser tous les employés autour de valeurs, d'attitudes et de comportements susceptibles d'améliorer la qualité technique des travaux et les relations avec la clientèle. Le respect des engagements contractuels, des budgets et des échéanciers sont d'autres aspects considérés par cette approche.

L'absence d'objectifs précis et mesurables rend difficile le suivi et l'évaluation de la formation et du programme de qualité totale.

5.88 Nous évaluons que le Centre a investi 2 millions de dollars au cours des cinq dernières années pour sensibiliser ses employés à ce concept. Sans nier le bien-fondé de cette approche, nous constatons toutefois l'absence d'objectifs précis et mesurables qui permettraient de faire une évaluation adéquate de ce programme. Signalons cependant que le Centre tente de fixer certains indicateurs à cette fin qui nous semblent intéressants, mais qui manquent de rigueur quant à la méthodologie utilisée pour leur compilation.

5.89 Nous avons recommandé au Centre d'étayer ses stratégies au regard des masses critiques, du perfectionnement du personnel et de la qualité totale par des plans d'action et des objectifs précis et mesurables et d'en faire le suivi.

Utilisation du personnel

5.90 Pour assurer l'utilisation optimale de ses ressources, il est important que le Centre connaisse bien et qu'il surveille les activités de son personnel. Dans ce but, il utilise un système informatisé pour l'enregistrement, l'approbation et l'analyse des heures travaillées. L'information traitée par ce système sert par la suite au suivi des travaux et à la facturation.

5.91 Cependant, les données ayant trait à l'utilisation du personnel servent très peu à l'élaboration d'objectifs ou de stratégies précises. Pourtant, ces statistiques ouvrent plusieurs pistes intéressantes pour l'amélioration de la gestion.

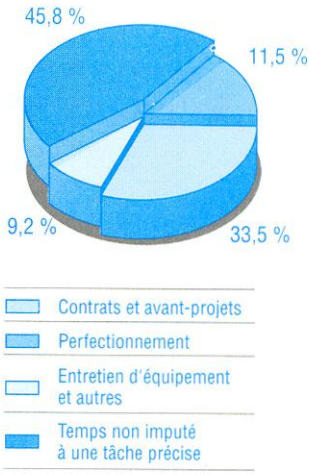
5.92 Ainsi, pour près de la moitié des heures disponibles, le Centre ne connaît pas les tâches ou le travail accompli par le personnel. Cette situation est attribuable au fait que les employés de soutien et les représentants ne précisent pas à quelles fins ils ont consacré leur temps. Il en va de même pour les employés de production dont certaines heures travaillées sont cumulées sans être imputées à des tâches précises. Cette façon de procéder prive le Centre d'une information de gestion fort utile au contrôle, au suivi, à l'évaluation de la performance et à l'allocation optimale de son effectif.

5.93 Ce mode d'imputation fait en sorte que seulement le tiers du total des heures travaillées sont imputées aux contrats et aux avant-projets, alors que la raison d'être du Centre est la prestation de service à la clientèle.

5.94 Les employés de la production consacrent seulement 2,8 jours par semaine à des travaux ayant trait à la clientèle. Ces données soulèvent plusieurs questions quant aux ressources humaines que le Centre libère pour répondre à la demande dans les champs d'activité retenus.

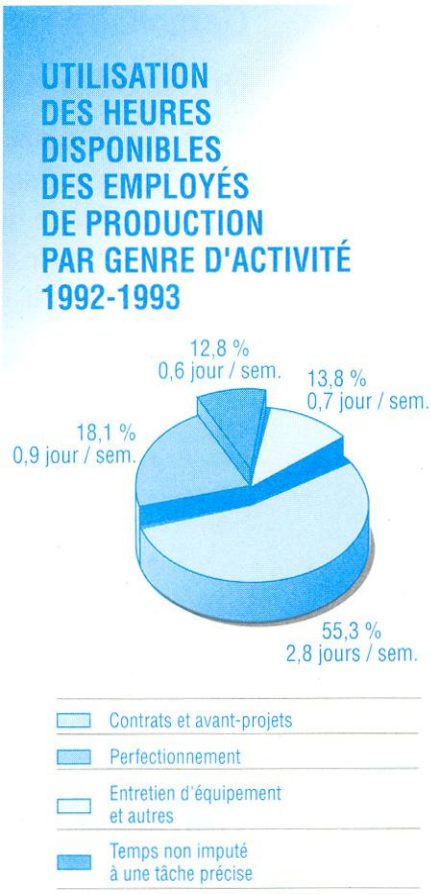
5.95 Durant les trois derniers exercices, le Centre a cumulé en moyenne près de 72 000 heures en temps non imputé à une tâche précise pour ses employés de production. Bien que ces heures représentent 12,8 p. cent du temps travaillé en 1992-1993, soit l'équivalent d'environ 2 millions de dollars, le Centre ne connaît pas à quelles fins ces heures ont été consacrées.

UTILISATION DES HEURES DISPONIBLES DU CENTRE PAR GENRE D'ACTIVITÉ 1992-1993



Seulement le tiers des heures travaillées sont imputées aux contrats et aux avant-projets.

5.96 Les activités de perfectionnement et d'entretien de l'équipement et autres représentent 31,9 p. cent du temps des employés de production. Malgré l'importance des efforts consentis, nous constatons l'absence de plans d'action et d'objectifs à atteindre pour encadrer ces activités. Dans ce contexte, on ne peut être assuré que les heures sont toujours utilisées d'une façon optimale.



5.97 **Nous avons recommandé au Centre**

- **de se doter d'une information de gestion appropriée qui permette l'utilisation optimale de l'ensemble des ressources humaines;**

- **d'élaborer des plans d'action et des objectifs précis au regard de chacune des activités exercées par les ressources humaines.**

Évaluation du rendement

5.98 L'évaluation du rendement permet à la direction de mesurer la performance de ses employés et d'apporter, le cas échéant, les ajustements nécessaires. Les critères d'évaluation doivent être basés sur les orientations et les objectifs que le Centre a adoptés, ainsi que sur les responsabilités déléguées.

5.99 Le processus d'évaluation du rendement est bien structuré dans l'ensemble. Par contre, son application comporte des faiblesses qui diminuent grandement l'utilité de l'exercice et privent le Centre d'un outil valable de mesure de la performance et de la motivation du personnel. Ainsi, les fiches d'évaluation sont souvent produites avec six mois de retard ou elles ne sont tout simplement pas remplies.

5.100 De plus, les critères d'évaluation utilisés ne tiennent pas compte de la mission du Centre ni des orientations retenues et ne couvrent pas l'ensemble des responsabilités des employés. Par exemple, les représentants sont évalués en grande partie en fonction du chiffre de vente, sans égard aux autres aspects importants de leurs fonctions. Quant aux gestionnaires en recherche et développement, ils sont notés essentiellement en fonction de l'atteinte de l'équilibre budgétaire de leur service, de sorte que les dépassements de budget et d'échéancier ainsi que le temps travaillé non expliqué par les employés ne sont pas toujours retenus comme indicateurs de performance.

5.101 **Nous avons recommandé au Centre de faire l'évaluation de la performance de ses employés en temps opportun, en ayant recours à des critères qui tiennent compte de l'ensemble des responsabilités de chacun et qui sont conformes à ses orientations et à ses objectifs stratégiques.**

Gestion des systèmes d'information

Organisation et gestion

5.102 La Direction générale de l'informatique (DGI) du ministère des Communications effectuait en 1992, à la demande du Centre, une évaluation de sa situation informatique. Cette étude a fait ressortir plusieurs lacunes importantes au regard de la gestion de l'informatique :



- depuis plusieurs années, l'inexistence d'un plan directeur et d'orientations corporatives en informatique;
- l'absence de structure formelle de gestion de développement et d'entretien de systèmes;
- le défaut de cadre normatif de développement et de gestion de projet;
- le manque de documentation pour plusieurs applications et d'une architecture globale des traitements;
- l'existence de trois groupes informatiques sous la responsabilité d'autant de vice-présidents, ce qui ne permet pas une gestion optimale des ressources.

5.103 Le Centre connaissait donc des difficultés sur le plan informatique. Ainsi, en 1992, il devait travailler avec trois environnements distincts (maxi, mini et micro).

5.104 La diversité des systèmes et leur indépendance donnaient lieu à des traitements dispersés de l'information sur chacune des technologies et nuisaient à l'intégration et à l'utilisation des données. Par exemple, six applications différentes concernaient le suivi de la clientèle du Centre, ce qui ne contribuait guère à la qualité et à l'intégrité de l'information.

5.105 Un tel environnement ne pouvait favoriser une gestion économique et efficiente au regard du traitement des données, des coûts d'entretien de l'équipement, du support de logiciels, de la formation et du développement.

5.106 Par ailleurs, nos propres travaux de vérification ont fait ressortir un exemple qui illustre bien les lacunes du processus de décision quant aux investissements en informatique. Au moment de l'acquisition par le Centre de progiciels de base de données aux fins de gestion financière, nous avons remarqué l'absence d'étude formelle des besoins pour justifier leur utilité par rapport au volume d'information à traiter. De même, nous n'avons pas retracé de plan d'investissement assorti d'une évaluation adéquate de l'ensemble des coûts et des bénéfices liés à cette décision. Ainsi, après avoir investi plus de 500 000 dollars pour l'acquisition et l'implantation de cette base de données, le Centre s'est avisé qu'il devait encore consacrer plus de 650 000 dollars pour combler ses besoins en gestion de la clientèle.

5.107 Finalement, le Centre aura déboursé globalement 1,4 million de dollars en ressources humaines et matérielles pour ce système, sans compter les frais annuels d'entretien évalués à 150 000 dollars. Comme le processus actuel d'autorisation des acquisitions repose sur le montant de chacun des achats plutôt que sur un plan global d'investissement, le Centre n'a pas l'assurance que les autorisations indispensables pour des dépenses aussi importantes sont données ni que toute l'information pour une prise de décision éclairée est accessible.

5.108 Depuis l'évaluation de la DGI, des plans d'action ont été élaborés et plusieurs gestes ont été posés par le Centre pour corriger la situation. Mentionnons la création d'une direction des systèmes d'information qui centralise la gestion du traitement. De plus, le Centre a réalisé des projets de développement structurés pour mieux répondre à ses propres besoins et a privilégié des technologies informatiques. Toutefois, des choix importants restent toujours à faire pour assurer à moyen et à long terme la rentabilité de l'ensemble de ses investissements informatiques.

5.109 Nous avons recommandé au Centre

- **de réviser son processus de décision au regard des projets informatiques de façon que**
  - **des plans d'investissement soient préparés et étayés par des évaluations adéquates de l'ensemble des coûts, des bénéfices et des besoins;**
  - **l'autorisation requise soit définie en fonction d'un plan global plutôt que par rapport au montant individuel de chacun des achats;**
- **d'exercer un suivi rigoureux de l'ensemble des activités informatiques et des plans d'action proposés afin d'assurer que la gestion de l'informatique est exercée avec un souci d'économie et d'efficience.**

Reddition de comptes

Information soumise au conseil d'administration

5.110 Le conseil d'administration a besoin d'une information appropriée et suffisante pour s'acquitter efficacement de ses responsabilités.

5.111 Nous avons noté plusieurs déficiences quant aux données soumises au conseil; elles sont insuffisantes pour permettre l'évaluation et le suivi des activités du Centre en relation avec sa mission, son plan quinquennal et ses orientations.

5.112 L'information communiquée sur les activités est pertinente mais incomplète. Certaines lacunes sont notables sur les points suivants : le respect des plans de travail et des échéanciers, les rabais accordés aux clients ainsi que la pertinence et l'à-propos des activités de perfectionnement.

5.113 Les renseignements communiqués au sujet de l'utilisation du personnel ne permettent pas de dégager une vue d'ensemble de la situation. Par exemple, les statistiques sur les travaux liés à la clientèle incluent l'ensemble des heures consacrées au perfectionnement. Dans un cas particulier, le conseil d'administration a été informé que 65 p. cent des heures rémunérées par le Centre avaient été imputées à des contrats, alors que, dans les faits, ce taux est d'environ 30 p. cent.

L'information soumise au conseil est insuffisante.

5.114 Nous avons recommandé au Centre d'améliorer la qualité de l'information transmise au conseil d'administration pour lui permettre d'évaluer correctement le degré de performance.

Rapport d'activité

5.115 Comme le Centre est un organisme du gouvernement largement subventionné, il doit rendre compte de ses activités d'une façon appropriée à l'Assemblée nationale. La reddition de comptes est faite par la présentation du rapport annuel d'activité. Nous sommes d'avis que plusieurs améliorations pourraient y être apportées afin de mieux informer ceux à qui il est adressé :

- L'information sur ses orientations est trop superficielle. Le plan quinquennal 1990-1995 et la nouvelle contribution financière que le gouvernement s'est engagé à verser sont mentionnés. Toutefois, le Centre ne présente pas de façon explicite les objectifs et les moyens mis en œuvre pour réaliser sa mission.

- Le Centre accorde trop peu d'importance à la nécessité de justifier la pertinence de ses activités par rapport aux besoins en recherche industrielle.

- Bien que l'on énumère plusieurs résultats quantitatifs et qualitatifs, souvent comparés à l'exercice précédent, il est difficile de voir dans quelle mesure ils se rattachent aux objectifs annuels de l'organisme.

- Des éléments que nous considérons comme très importants, compte tenu du cadre dans lequel le Centre évolue, ne sont mentionnés qu'avec très peu de détails, sinon aucun, notamment le degré de satisfaction de la clientèle, les compétences du personnel, l'environnement de travail et la productivité des ressources.

- Au chapitre du perfectionnement, le rapport annuel 1991-1992 signale un montant surévalué des dépenses engagées, sans spécifier si les connaissances acquises répondent aux besoins, ni si le Centre a recours aux meilleurs moyens pour les acquérir.

5.116 Nous avons recommandé au Centre d'étoffer son rapport annuel.

5.117 ***Commentaires général du Centre*** *: « Le Centre de recherche industrielle du Québec (CRIQ) opère depuis sa création sur une base de plan quinquennal approuvé par le gouvernement du Québec après une large consultation des intervenants dans le domaine de la R-D. Le CRIQ produit, à son conseil d'administration, des rapports trimestriels d'activité dont les indicateurs principaux ont été convenus avec le gouvernement du Québec lors de l'élaboration d'un plan quinquennal 1982-1987.*

« Le CRIQ a augmenté considérablement ses activités de recherche et développement et d'information industrielle et technologique avec l'industrie québécoise depuis 1982-1983. La valeur annuelle moyenne des contrats depuis 1986-1987 est de l'ordre de 14 millions de dollars. Depuis cinq ans, le CRIQ réalise annuellement quelque 800 projets avec environ 500 clients, principalement des PME québécoises dans des domaines technologiques représentatifs de l'économie québécoise. 75 p. cent du chiffre d'affaires annuel provient de la clientèle régulière.

« Le CRIQ a maintenu un autofinancement de ses opérations au cours des dernières années de l'ordre de 40 p. cent à l'exception de l'exercice 1992-1993 où il se situait à 35,6 p. cent. L'autofinancement est le ratio des revenus de source propre sur les dépenses d'exploitation (exception faite des revenus d'intérêt, des frais d'intérêt à long terme et de l'amortissement). Comme beaucoup d'autres centres de rechercher, le CRIQ a eu à opérer en dépit d'un contexte de récession et d'implantation de nouveaux centres de recherche qui ont eu un impact non négligeable sur ses activités.

« Les déficiences relevées par le Vérificateur général du Québec ne sont pas contestées. Elles nécessitent un plan d'action qui est déjà élaboré et en cours de réalisation. Il faut cependant souligner que les travaux de vérification sont axés sur les déficiences appréhendées et ne constituent pas une opinion sur l'ensemble des activités du CRIQ.

« Avant même de prendre connaissance du rapport de l'optimisation des ressources, le CRIQ avait déjà entrepris ou réalisé les cinq actions qui suivent.

« Dès l'automne 1991, le CRIQ confiait un mandat sur la gestion des systèmes d'information à la Directrice générale de l'informatique du ministère des Communications du Québec qui a amené la création, en juillet 1992, de la Direction des systèmes d'information. Cette dernière s'est consacrée, en 1992-1993 et au cours de l'exercice financier 1993-1994, à répondre à des besoins essentiels et urgents dans un environnement structuré et avec une vision intégrée tant au niveau des traitements que des données et des technologies. Les interventions réalisées permettent de stabiliser les systèmes d'information à l'intérieur de l'organisation. Au début de l'exercice financier 1994-1995, le plan directeur sera réalisé, prévoyant, entre autres, un plan d'investissements par domaine d'activité ainsi qu'une adaptation du cadre de gestion, des mécanismes de planification, d'approbation, de suivi et de contrôle, en fonction de plans d'investissements.

« À l'été 1992, le CRIQ a réalisé un plan de priorité qui, en plus de constituer le bilan des activités depuis le début du plan quinquennal 1990-1995, a permis d'identifier un ensemble d'activités à maturité. De même, le CRIQ a entrepris, en février 1993, un important processus de rationalisation de ses effectifs qui s'est traduit par le départ, avant l'adoption de la loi 198, d'environ 12 p. cent de ses effectifs.

« Depuis octobre 1992, le CRIQ a entamé un processus de consultation élargie des besoins technologiques du Québec, effectué auprès de 200 intervenants dont la moitié provenant du milieu industriel.

« En février 1993, le Centre a entrepris le processus d'implantation de la norme ISO 9001 qui est le modèle dans les pays industrialisés, pour l'assurance de la qualité en conception-développement, production, installation et soutien après vente. À l'issue des démarches d'implantation de la norme ISO 9001, le Centre devra être certifié par un organisme indépendant. Le respect des normes ISO 9000 permet, entre autres, l'obtention et le maintien de la qualité du produit et du service pour rencontrer les exigences convenues avec le client. Le Centre entend déposer la demande de certification en juin 1994. Il faut noter que les dépassements importants de coûts et de délais proviennent souvent de projets à haut risque technologique tels les projets de développement d'équipement et de nouveaux produits acceptés par le CRIQ sur la base de contrats forfaitaires.

« Le CRIQ a, de plus, mis en application avec l'exercice budgétaire 1993-1994, des plans d'actions associés à chacune des unités administratives prévoyant des objectifs mesurables. De même, le CRIQ a tenté, dès 1989, en collaboration avec le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, de procéder à une évaluation de l'impact de ses interventions dans l'économie du Québec. Le travail effectué a démontré la très grande difficulté de réaliser une telle étude. Cependant, dans le cadre de son plan quinquennal 1995-2000, le CRIQ, de concert avec le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, a fait réaliser à l'été 1993, par le Centre universitaire de recherche sur la science et la technologie, une étude sur l'impact et les retombées économiques des interventions du CRIQ, qui a révélé que les résultats techniques produits par le CRIQ ont, dans la majorité des cas, des retombées économiques sur ses clients privés et publics et souvent aussi sur le reste de l'économie.

« Le CRIQ a enfin élaboré et débuté la réalisation d'un plan d'action couvrant l'ensemble des recommandations du Vérificateur général du Québec. Ainsi, le CRIQ fera réaliser, dès novembre, une étude visant à déterminer si le nombre de représentants actuels du CRIQ est optimal. Il est à noter que la somme de 30 cents sur chaque dollar de revenu que le CRIQ consacre à la promotion des services comprend l'ensemble des activités qui visent la signature des contrats dont 50 p. cent sont affectés aux traitements et déplacements des représentants. De plus, il faut aussi noter l'important volet de diffusion de la technologie auprès des PME québécoises qui s'est traduit par la visite de près de 4 000 entreprises par

année, réparties sur l'ensemble du territoire québécois. Le CRIQ développe aussi des outils qui permettront de mieux rendre compte des démarches de ses représentants.

« Il faut préciser, en ce qui concerne les heures non imputées à une tâche précise, que 83 p. cent du temps non imputé à une tâche précise est du temps associé au personnel d'encadrement et de soutien des vice-présidences affectées à la production ainsi qu'aux activités de la Direction générale des ressources humaines, des communications, des ventes, du marketing, des systèmes d'information, des finances et du développement corporatif. Il faut aussi noter que les plans d'action élaborés lors de l'exercice budgétaire 1993-1994 intègrent une revue complète de l'utilisation des ressources humaines et permettent une désagrégation fine des activités qu'elles exercent.

« Une politique d'acceptation de projets devrait être implantée en début d'exercice 1994-1995. Cette politique précisera les critères d'acceptation des projets et des rabais par rapport à la tarification prévue.

« Le CRIQ entend se doter d'un système de prix de revient à compter de mars 1994. L'approche utilisée sera celle de la contribution marginale. De plus, de janvier à juin 1993, le CRIQ a réalisé une enquête sur les besoins de formation individuelle des employés. Un plan directeur de formation devrait être soumis en octobre 1993. Enfin, u processus d'évaluation continu des performances et des impacts du CRIQ basé sur le concept des facteurs critiques de succès sera mis en œuvre au cours de l'exercice 1993-1994. Ce processus permettra aussi d'améliorer l'information soumise au conseil d'administration. »

Ministère des Transports

Faits saillants

5.118 Nous avons vérifié la gestion de certaines activités relatives à la construction du réseau routier et à l'entretien des infrastructures de transport. Cette vérification a été axée plus particulièrement sur la planification des investissements et la programmation des projets ayant trait au réseau routier, les activités liées à l'arpentage et la gestion des immeubles du Ministère qui ne sont pas utilisés pour ses opérations. Nous traitons également dans ce rapport de la gestion de certains contrats relatifs à des activités de communication et de relations publiques. Finalement, nous avons procédé à un suivi des recommandations faites au Ministère après la vérification de l'allocation des subventions pour le transport scolaire, effectuée en 1989-1990.

5.119 Malgré les efforts consentis par le Ministère pour améliorer sa gestion, nous avons relevé plusieurs lacunes dans les secteurs vérifiés.

5.120 En matière de planification et de programmation des travaux relatifs au réseau routier, le Ministère ne dispose pas de données suffisantes et fiables et des outils appropriés pour savoir dans quelle mesure il doit investir pour atteindre ses objectifs. En effet, le Ministère n'est pas en mesure d'établir le rapport entre ses investissements et leurs répercussions sur le réseau routier (paragraphes 5.139 à 5.147).

5.121 Certains objectifs du Ministère à l'égard de la construction du réseau routier et de l'entretien des infrastructures de transport sont imprécis et peu mesurables (5.148 à 5.151).

5.122 Le Ministère a consacré des sommes importantes à la préparation de projets qui ne seront vraisemblablement pas concrétisés parce qu'ils ne concordent pas avec ses orientations ou qu'ils excèdent les disponibilités budgétaires (5.156 à 5.159).

5.123 Le Ministère éprouve des difficultés dans la programmation relative au réseau routier. Les projets ne sont pas exécutés au rythme prévu et des travaux jugés prioritaires doivent être reportés (5.160 à 5.162).

5.124 D'une part, le processus d'approbation de la programmation annuelle est si lent que les travaux commencent souvent trop tard. D'autre part, le Ministère ne respecte pas les échéances qu'il a lui-même fixées pour les différentes étapes préalables à l'exécution des travaux. En conséquence, des travaux doivent être exécutés durant l'automne alors que les conditions climatiques sont plus difficiles, ce qui augmente les coûts et peut même altérer la qualité des travaux (5.163 à 5.172).

5.125 Dans le domaine de l'arpentage, le Ministère n'utilise pas suffisamment les technologies de pointe qui pourraient réduire le coût des travaux et améliorer son efficacité (5.179 à 5.198).

5.126 La structure administrative ne favorise pas l'intégration des opérations d'arpentage, ce qui entraîne des coûts importants (5.203 à 5.209).

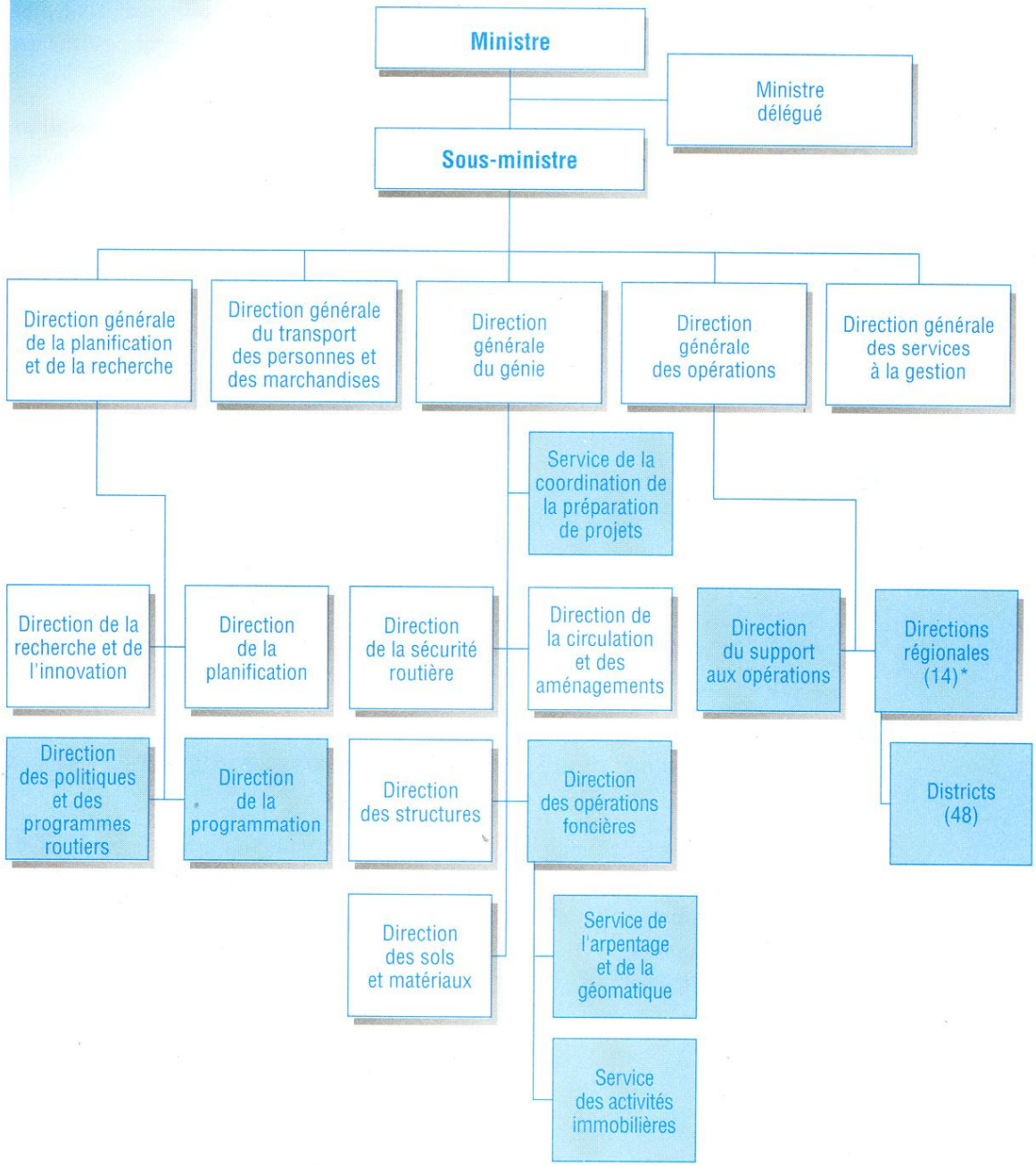
5.127 Le Ministère ne possède pas de système intégré permettant le transfert électronique des données entre les différentes étapes d'un projet, des opérations d'arpentage à l'exécution des travaux, ce qui a des conséquences sur les coûts, la qualité et les délais de production des plans d'arpentage (5.199 à 5.202).

5.128 Le Ministère ne se préoccupe pas suffisamment de la gestion de ses immeubles excédentaires. Ainsi, il ne s'est pas fixé d'objectifs, n'a pas déterminé les meilleures façons de gérer ces immeubles et n'a pas instauré de contrôle afin d'en empêcher une utilisation non autorisée. Il ne dispose pas non plus des informations requises pour bien les gérer et il ne prend pas les mesures adéquates pour disposer promptement des immeubles excédentaires (5.210 à 5.231).

5.129 Le Ministère ne respecte pas toujours les règles gouvernementales quand il octroie les contrats relatifs à ses activités de communication et de relations publiques (5.232 à 5.238).

5.130 Notre suivi des recommandations formulées à la suite de la vérification effectuée en 1989-1990 de l'allocation des subventions pour le transport scolaire permet de constater que des progrès ont été réalisés bien qu'il reste des choses à faire notamment en ce qui a trait au processus de consultation pour connaître les besoins des parents, à l'évaluation de la performance des organismes subventionnés et à la reddition de comptes (5.239 à 5.245).

ORGANIGRAMME SYNTHÈSE DU MINISTÈRE



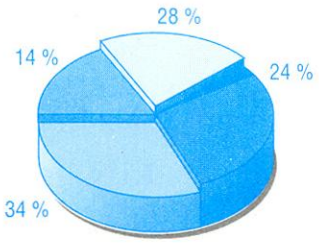
Vue d'ensemble

5.131 Le ministère des Transports doit assurer, sur l'ensemble du territoire québécois, la circulation des personnes et des marchandises par le développement, l'aménagement et l'exploitation d'infrastructures et de systèmes de transport.

5.132 Jusqu'au 1er avril 1993, le Ministère était responsable de 8 500 structures et de 60 000 kilomètres de routes réparties en un réseau supérieur de 27 000 kilomètres d'autoroutes, de routes nationales et régionales et en un réseau local d'une longueur de 33 000 kilomètres. Depuis cette date, un nouveau partage des responsabilités entre les municipalités et le Ministère laisse à ce dernier la responsabilité de 4 801 structures et du réseau routier supérieur.

5.133 Les ponts et les routes du réseau supérieur ont été construits il y a plus de 30 ans en moyenne et ils sont de plus en plus sollicités, compte tenu de l'augmentation du parc automobile et de l'accroissement des charges permises pour les camions. De plus, au cours des années quatre-vingt, les sommes affectées à la conservation du réseau et des structures ont connu une baisse de 10 p. cent en dollars constants. Une analyse récente du Ministère sur l'état du réseau supérieur démontre qu'environ 30 p. cent de la surface de roulement est déficiente et que 47 p. cent présente des imperfections géométriques, notamment quant à la largeur des accotements; de plus, 10 p. cent des ponts sont jugés faibles.

RÉPARTITION DU BUDGET DU PROGRAMME « CONSTRUCTION DU RÉSEAU ROUTIER ET ENTRETIEN DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT » EN MILLIONS DE $



Amélioration du réseau routier	396,0
Réfection du réseau routier	274,3
Entretien des infrastructures de transport	326,7
Atelier et soutien	164,4

5.134 Dans sa planification stratégique, le Ministère a décidé de faire porter ses efforts sur le maintien et la remise en état du patrimoine routier et de l'équipement de transport.

5.135 En 192-1993, le budget du Ministère était de 2,1 milliards de dollars, dont 1,2 milliard était consacré au programme « Construction du réseau routier et entretien des infrastructures de transport ».

5.136 Ce programme vise l'amélioration du réseau routier, y compris la construction de nouveaux axes, la réfection du réseau existant et le maintien de sa qualité. Ce dernier volet comprend les réparations mineures des chaussées, le déneigement et le déglaçage des routes.

5.137 Même si le Ministère sortait à peine d'une réorganisation, le transfert du réseau routier local aux municipalités et certaines contraintes budgétaires gouvernementales l'ont obligé, en 1992-1993, à revoir son organisation. Ainsi, il tend désormais vers une plus grande autonomie des unités territoriales, le renforcement du rôle d'encadrement et de soutien des unités administratives centrales et la responsabilisation des agents de première ligne. La mise en place de la nouvelle structure s'échelonne d'avril 1993 à mars 1994.

Objectifs et portée de notre vérification

5.138 Notre vérification avait pour but d'examiner la gestion de certaines activités du Ministère liées à la construction du réseau routier et à l'entretien des infrastructures de transport. Cette vérification a été axée plus particulièrement sur la planification des investissements et la programmation des projets relatifs au réseau routier, les opérations d'arpentage et la gestion des immeubles appartenant au Ministère et qui ne sont pas utilisés pour ses opérations. L'organigramme simplifié du Ministère montre les unités administratives plus directement touchées par notre vérification. Nous avons considéré principalement la période du 1er avril 1992 au 31 mars 1993.

Résultats de notre vérification

Planification des investissements et programmation des projets relatifs au réseau routier

Planification des investissements

5.139 Le Ministère doit avoir un plan pour bien gérer le réseau routier dont il est responsable. Ainsi, il doit déterminer les besoins actuels et prévisibles, proposer des orientations et des objectifs et recommander la stratégie et les programmes d'intervention.

Données et outils de planification

5.140 La détermination des besoins actuels et prévisibles doit se faire à partir de données suffisantes et fiables portant, entre autres, sur l'état physique des routes et des structures et l'évolution de la circulation.



5.141 Le Ministère a déterminé quelles données sont nécessaires à la planification de ses investissements pour le réseau routier. Toutefois, il ne possède que peu ou pas d'information pour plusieurs d'entre elles, notamment celles qui ont trait à la géométrie des routes et à la circulation. Au sujet de la géométrie des routes, le Ministère n'a pas, par exemple, de données sur le type et la largeur de la bande médiane, les possibilités d'élargissement et le nombre d'intersections. En ce qui concerne la circulation, le Ministère ne possède pas les informations nécessaires sur la classification des véhicules, leur nombre d'essieux et leur charge.

5.142 De plus, des données importantes concernant l'état de la chaussée sont manquantes : type de fondation, de sol, de drainage, courbes de dégradation. Quant au confort au roulement, il a été mesuré en été seulement et les dernières données disponibles pour l'ensemble du réseau remontent à 1991. Le Ministère comptait faire un relevé du réseau supérieur au cours de l'été de 1993.

5.143 Le Ministère effectue des relevés pour maintenir un inventaire de données sur la circulation et pour répondre à des demandes particulières. Il utilise des compteurs électro-mécaniques acquis il y a plus de 15 ans et qui ne permettent plus de répondre efficacement aux besoins. Ces compteurs ne produisent pas de relevés de circulation par voie ou par direction qui seraient nécessaires pour estimer correctement les débits de circulation. La technologie employée est souvent déficiente dans des conditions de gel ou de neige, d'où l'incapacité d'obtenir des relevés fiables en hiver. Le Ministère a toutefois acquis, au printemps de 1993, de l'équipement qui devrait permettre d'obtenir des données plus adéquates.

5.144 Par ailleurs, le Ministère n'est pas en mesure d'interpréter les données afin de déterminer les investissements nécessaires pour atteindre ses objectifs et d'évaluer les répercussions de ses investissements sur le réseau routier.

5.145 Il existe pourtant des outils à cette fin dont, entre autres, un logiciel, le « Highway Performance Monitoring System » (H.P.M.S.), qui permet de synthétiser l'état actuel et futur des routes, de déterminer les investissements nécessaires en fonction des objectifs et d'établir la relation entre les dépenses consenties et leurs répercussions sur l'état du réseau, le niveau de service, la sécurité, le coût d'entretien des véhicules pour les usagers et la pollution.

Le Ministère n'utilise pas d'outils permettant de déterminer les investissements nécessaires à l'atteinte de ses objectifs.

5.146 Ce logiciel est utilisé par le gouvernement américain depuis 1981 et sert de base pour l'allocation du budget de transport ainsi que pour sa répartition entre les États. De plus, il est utilisé par 35 États américains pour leurs propres besoins de planification.

5.147 Nous avons recommandé au Ministère d'obtenir des données suffisantes et fiables et d'utiliser les outils appropriés afin de permettre la planification adéquate de ses investissements dans le réseau routier.

Orientations et objectifs relatifs au réseau routier

5.148 Le Ministère s'est donné les orientations stratégiques suivantes pour la période 1993-1998.

- le maintien et la remise en état du patrimoine routier et de l'équipement de transport;
- le développement et l'intégration des modes et des systèmes de transport;
- le soutien au développement socio-économique du Québec.

5.149 Ces orientations sont en conformité avec la mission du Ministère.

5.150 C'est ainsi que, pour son programme de construction du réseau routier et d'entretien des infrastructures de transport, le Ministère s'est fixé des objectifs qui découlent de ses orientations stratégiques. Toutefois, certains objectifs sont imprécis et peu mesurables, comme l'illustrent les exemples qui suivent :

- consolider le système de suivi des besoins d'entretien du réseau supérieur afin d'améliorer la politique d'entretien et d'optimiser sa contribution à la conservation des infrastructures;
- au cours des cinq prochaines années, poursuivre la remise en état des chaussées par des interventions appropriées de couches d'usure et de renforcement en privilégiant les réseaux autoroutier et national;
- poursuivre et bonifier le programme d'identification et de correction des sites dangereux en augmentant les sommes allouées à ce programme.

5.151 Nous avons recommandé au Ministère de préciser ses objectifs relatifs au programme de construction du réseau routier et d'entretien des infrastructures de transport de sorte qu'il puisse en mesurer l'atteinte.

Programmation des projets relatifs au réseau routier

5.152 Le processus de programmation a pour but de planifier l'exécution des travaux visant l'amélioration, la réfection et le développement du réseau routier.

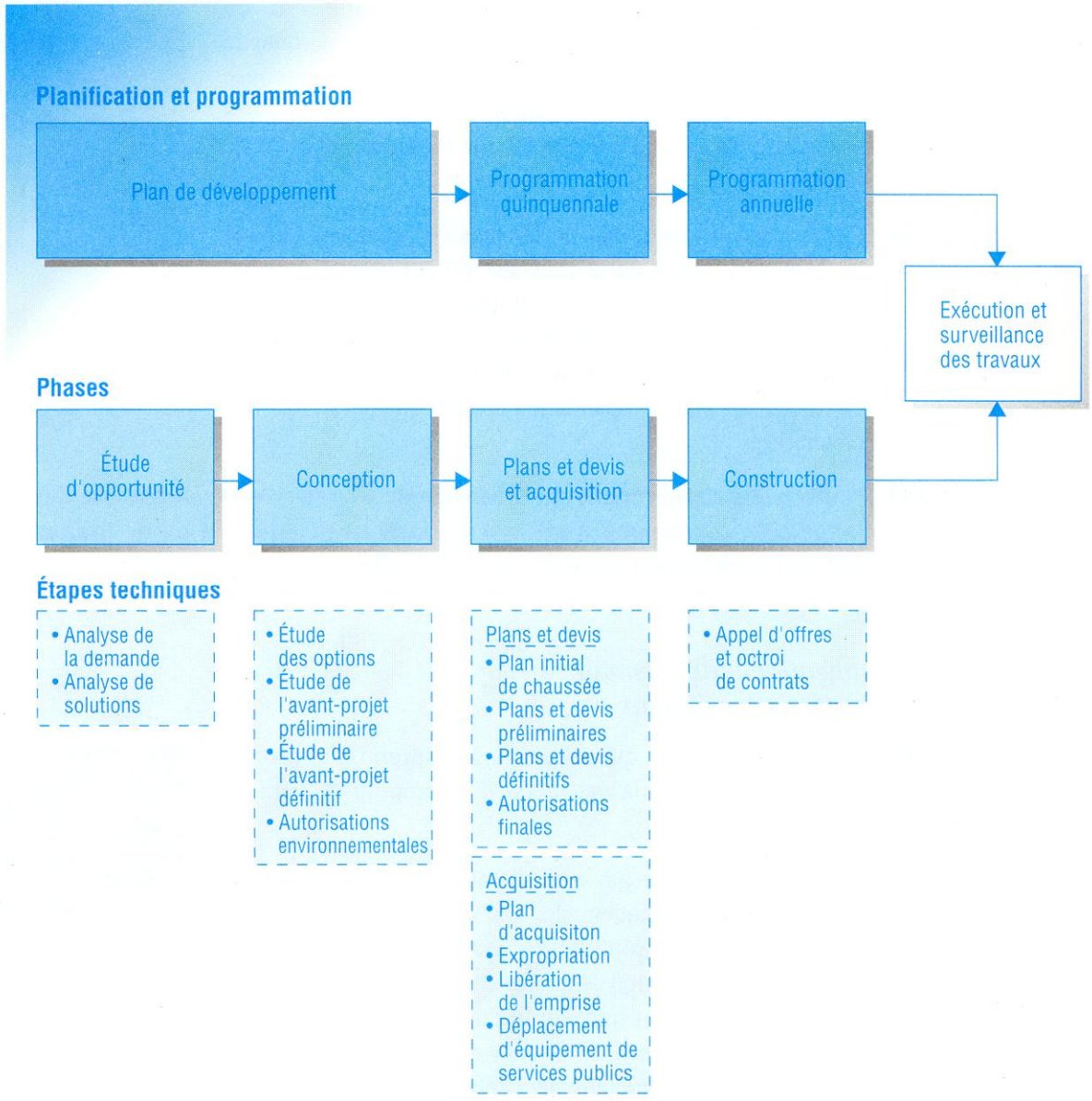
5.153 Pour 1992-1993, le budget de dépenses en immobilisations pour ces travaux est réparti dans différents sous-programmes selon le type de projets.

5.154 Les projets interrégionaux ont trait à l'amélioration, à la réfection et au développement; le coût estimé de chacun

Sous-programme	Budget 1992-1993 (en millions de dollars)
Projets interrégionaux	190,8
Projets régionaux	93,7
Structures de transport	53,0
Réfection des surfaces	121,4
Sécurité routière	19,5
Projets pararoutiers	7,1
TOTAL	485,5

de ces projets dépasse généralement un million de dollars. Les projets régionaux sont de moyenne envergure; ils ont un caractère ponctuel et visent l'amélioration et la réfection des routes. Quant aux projets de structures de transport, ils comprennent l'entretien, la réparation, le renforcement et la reconstruction des structures.

5.155 Le tableau suivant illustre le cheminement d'un projet interrégional.



Plan de développement

5.156 Au fil des ans, le Ministère a constitué une banque de projets interrégionaux (plan de développement) pour lesquels il a investi des sommes importantes dans les phases préparatoires, notamment les études d'opportunité et celles qui se rapportent à l'environnement. Le plan de développement actuel comprend des projets dont la réalisation coûterait environ 2,5 milliards de dollars.

5.157 Le plan de développement n'est pas cohérent avec les orientations stratégiques et les ressources du Ministère. En effet, bien que les orientations stratégiques accordent la priorité depuis quelques années au maintien et à la remise en état du réseau routier existant, plus de 70 p. cent des projets inscrits à ce plan portent sur le développement du réseau.

Le plan de développement n'est pas cohérent avec les orientations et les ressources.

5.158 Par ailleurs, compte tenu de la capacité financière limitée du Ministère en ce qui a trait aux projets interrégionaux, celui-ci a estimé qu'il devrait se limiter à la préparation de projets dont la valeur globale ne dépasserait pas 1,2 milliard de dollars. Selon une étude du Ministère, 56 millions de dollars ont été dépensés pour préparer des projets qui ne seront vraisemblablement pas concrétisés.

5.159 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que son plan de développement correspond à ses orientations stratégiques et de ne préparer que des projets qui répondent à des priorités compatibles avec les ressources disponibles.

Programmation quinquennale des projets interrégionaux

5.160 La programmation quinquennale comprend des projets interrégionaux dont la valeur est d'environ un milliard de dollars.

5.161 Ces projets ne sont pas réalisés au rythme prévu par la programmation quinquennale. En effet, certains sont mis en attente, d'autres sont inclus plus rapidement que prévu dans la programmation annuelle et de nouveaux projets y sont ajoutés. Selon une étude du Ministère portant sur six régions, seulement 17 p. cent des projets inscrits à la programmation quinquennale 1988-1993 ont été réalisés comme prévu, 26 p. cent, retardés d'au moins un an, 34 p. cent reportés à la programmation 1993-1998 et, quant au reste, soit 23 p. cent, on ignore quand ils seront réalisés.

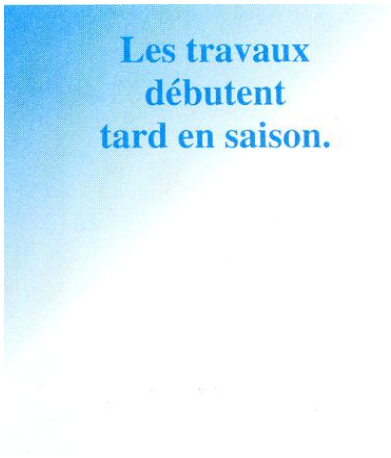
Seulement 17 p. cent des projets inscrits à la programmation quinquennale 1988–1993 ont été réalisés comme prévu.

5.162 Nous avons incité le Ministère à faire preuve de plus de rigueur dans la préparation et la réalisation de sa programmation quinquennale.

Programmation annuelle

Réalisation des projets inscrits à la programmation annuelle

5.163 Le Ministère ne réalise pas toujours ses projets prioritaires et ne met pas à profit toute la période au cours de laquelle des travaux peuvent être exécutés sur le réseau routier.



5.164 Nous avons examiné 52 projets inscrits à la programmation 1992-1993. Notre sélection a porté sur des travaux d'envergure et prioritaires relativement à des projets interrégionaux, régionaux et de structures de transport, et ce, pour trois régions. Notre examen nous permet de conclure que 29 p. cent des projets sélectionnés n'ont pas été réalisés en tout ou en partie, ce qui a entraîné le report à l'année suivante de travaux jugés prioritaires pour une somme totale de 10,9 millions de dollars.

5.165 De plus, les travaux débutent tard en saison, en particulier pour les projets interrégionaux et régionaux. La période où des travaux peuvent être exécutés sur le réseau routier s'échelonne de la mi-mai à la mi-octobre. Afin de s'assurer qu'il profite au maximum de toute cette période, le Ministère a fixé des objectifs pour la signature des contrats.

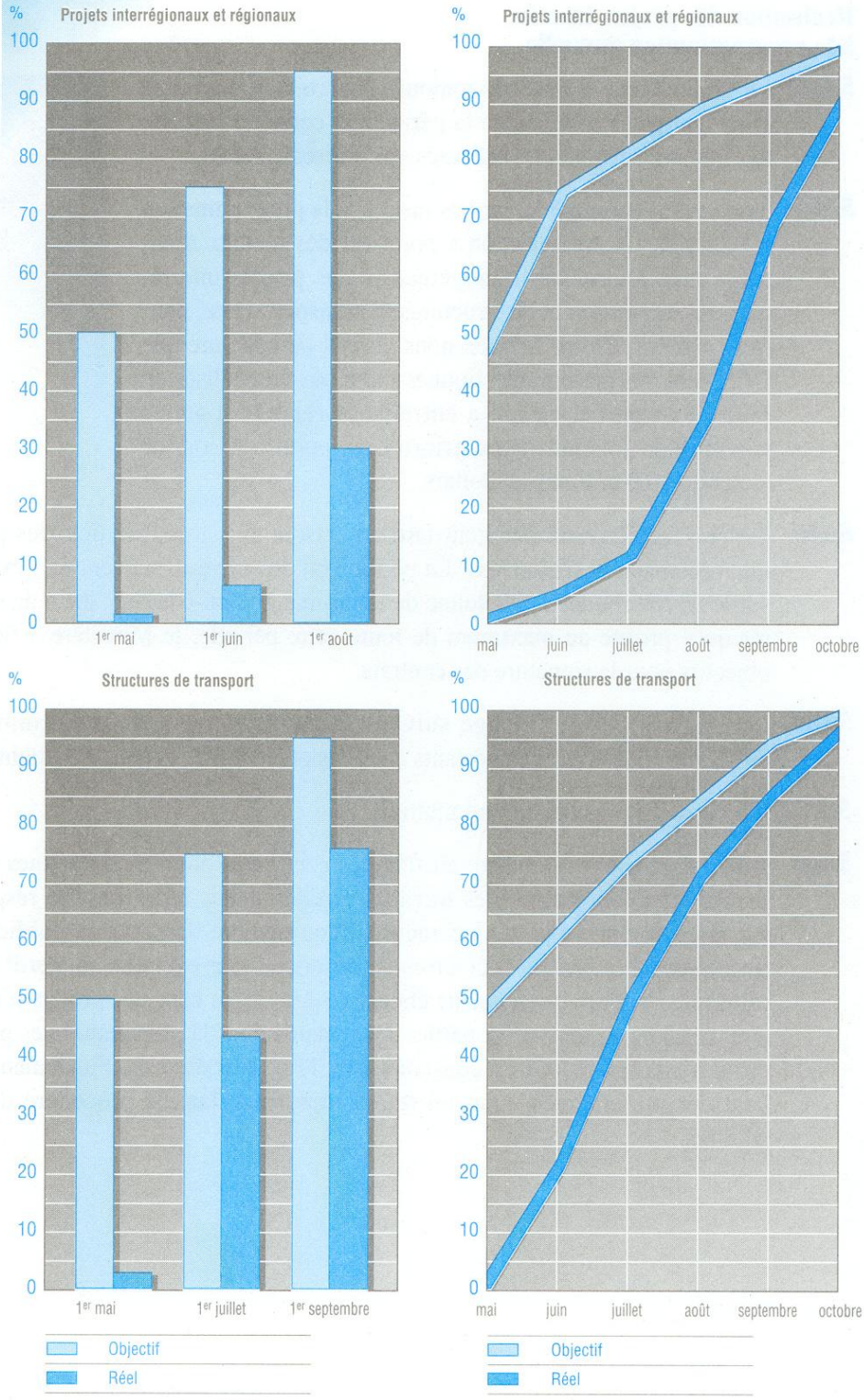
5.166 Les graphiques de la page suivante démontrent pour la programmation 1992-1993, des écarts importants entre les objectifs et les résultats atteints.

5.167 Les causes de ces délais sont multiples.

5.168 Ainsi, bien que le Ministère ait fixé des échéances pour les différentes étapes préalables à l'exécution des travaux, certains délais n'ont pas été respectés. En effet, lorsque des déplacements d'équipement de services publics, des libérations d'emprises ou diverses autorisations (par exemple, un certificat du ministère de l'Environnement) étaient requis, 23 p. cent des projets n'ont pu être exécutés en tout ou en partie. Des retards dans la préparation des plans et des devis définitifs ont été constatés dans 13 p. cent des cas. Finalement, 8 p. cent des projets accusaient un retard important dans la procédure d'appel d'offres.

OBJECTIFS DE SIGNATURE DE CONTRATS

DÉBUT DES TRAVAUX



5.169 Nous avons aussi constaté des délais prolongés dans l'autorisation de la programmation annuelle des projets interrégionaux, régionaux et de réfection des surfaces, projets qui représentent 83 p. cent du budget relatif aux dépenses en immobilisations pour l'amélioration, la réfection et le développement du réseau routier.

RETARDS À AUTORISER LA PROGRAMMATION ANNUELLE

Sous-programme	(mois de retard) 1992-1993	1993-1994
Projets interrégionaux	3	2
Projets régionaux	3	3
Réfection des surfaces	3	3

5.170 Tous ces retards font en sorte que l'exécution doit se faire durant l'automne, quand les conditions climatiques sont plus difficiles, ce qui entraîne des coûts supplémentaires et augmente le risque que les travaux soient de moindre qualité. Par exemple, pour un projet d'amélioration sur un axe routier, en 1992-1993, les travaux estimés à 776 000 $ ont commencé tard en saison, si bien qu'ils ont été achevés dans des conditions climatiques très défavorables : ils étaient à peine terminés que la structure de la chaussée s'est effondrée. Un montant supplémentaire de 268 000 $ est prévu en 1993-1994 pour reprendre une partie de ces travaux.

5.171 Nous avons constaté que le coût des soumissions pour des travaux qui seront exécutés tard en saison est plus élevé d'environ 8 p. cent que pour les autres. C'est ainsi que le Ministère a dû assumer des coûts supplémentaires d'environ 6,5 millions de dollars en 1992-1993.

5.172 Nous avons recommandé au Ministère de respecter son échéancier pour les différentes étapes préalables à l'exécution des travaux et pour l'autorisation de la programmation annuelle, afin d'être en mesure de réaliser les projets prévus et de minimiser les coûts d'exécution.

Suivi de la programmation et des enveloppes budgétaires

5.173 Le Ministère utilise un système pour suivre les enveloppes budgétaires et l'exécution des travaux. Ce système contient un échéancier qui fournit des informations sur les étapes de préparation d'un projet (dates de réception prévue et réelle des plans et des devis, dates d'ouverture prévue et réelle des soumissions, etc.).

5.174 Le système ne contient pas certaines informations importantes pour le suivi de la programmation. Par exemple, des sondages effectués dans trois régions ont permis de constater que, pour une région donnée, les dates d'échéance des projets interrégionaux n'ont pas été inscrites. Quant au suivi de l'exécution des travaux, les prévisions de dépenses pour l'année financière ne sont pas toujours mises à jour promptement lorsque le coût des contrats est inférieur aux estimations ou si les travaux commencent plus tard que prévu.

5.175 Pour pallier ces lacunes, les gestionnaires doivent utiliser des procédés compensatoires pour effectuer le suivi.

5.176 Pour les années 1991-1992 et 1992-1993, respectivement 20 et 14 millions de dollars prévus initialement pour des projets interrégionaux ont été réaffectés principalement à des projets régionaux et de réfection des surfaces en raison de retards dans l'autorisation de la programmation annuelle et de la préparation des projets. Finalement, 30 millions de dollars de crédits affectés au programme « Construction du réseau routier et entretien des infrastructures de transport » ont été périmés en 1992-1993.

5.177 Par ailleurs, le Ministère a mandaté deux de ses unités administratives pour effectuer un suivi de la programmation, pour en expliquer les écarts et proposer des correctifs. Les responsabilités de chaque unité administrative à ce chapitre ne sont pas clairement définies.

5.178 Nous avons recommandé au Ministère

- **de resserrer ses contrôles afin que le système de suivi de la programmation et des enveloppes budgétaires fournisse une information fiable et à jour sur les étapes de préparation des projets et sur les prévisions de dépenses;**

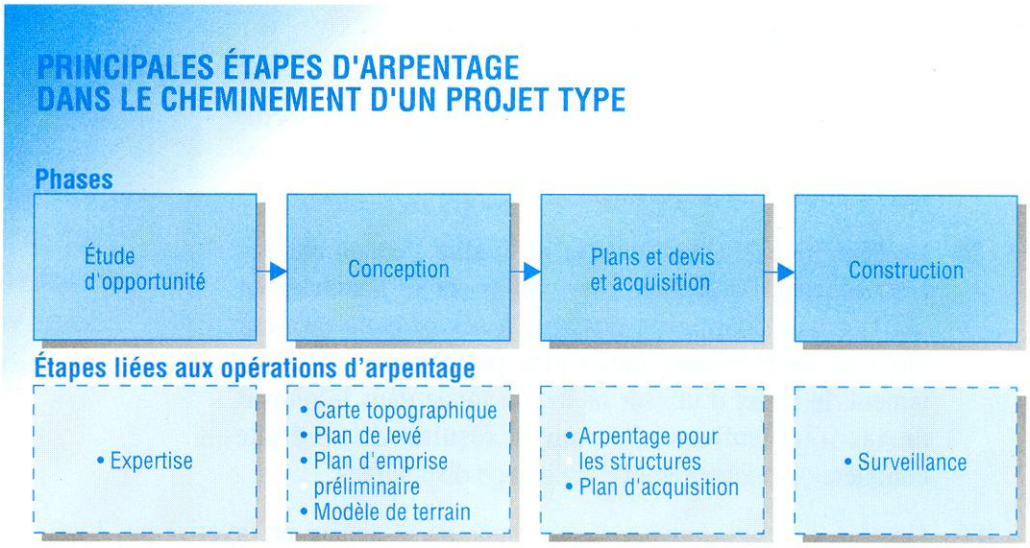
- **de définir plus clairement les responsabilités quant au suivi et à l'analyse de la programmation.**

Opérations d'arpentage

5.179 Le Ministère procède à deux genres d'arpentage, soit l'arpentage foncier et l'arpentage de construction. Le premier consiste en des travaux de délimitation de propriétés et doit être effectué par un arpenteur-géomètre ou sous sa supervision. Quant à l'arpentage de construction, il regroupe tous les autres travaux nécessaires à la réalisation d'un projet, comme la surveillance des travaux de nivellement et d'alignement de la route. Ce dernier genre d'arpentage peut être effectué par des arpenteurs-géomètres ou par des techniciens.

5.180 On estime à environ 40 millions de dollars et à plus de 800 années-personnes les ressources affectées aux opérations d'arpentage. Environ 60 p. cent de ces ressources sont consacrées à la préparation de projets, tandis que le reste est affecté notamment à la surveillance des travaux. Plus de 75 p. cent des ressources sont utilisées par les directions régionales et par les districts.

5.181 Les opérations d'arpentage du Ministère ne favorisent pas l'économie et l'efficacité : il n'utilise pas suffisamment les technologies de pointe et sa structure administrative ne facilite pas l'intégration de ses opérations.



Opérations d'arpentage et évolution technologique

5.182 Des progrès technologiques importants sont survenus au cours des dernières années dans le domaine de l'arpentage. Le Ministère doit donc tenir compte de cette évolution et s'assurer qu'il utilise les technologies de pointe lui permettant d'effectuer ses opérations d'arpentage d'une façon économique, efficiente et efficace.

5.183 Présentement, le Ministère utilise surtout la station totale pour l'exécution de ses travaux d'arpentage. Il s'agit d'appareils électroniques servant à mesurer à la fois les angles, les distances et les dénivelées. Les données produites peuvent être enregistrées à l'aide d'un carnet de notes électronique.



Station totale

Organisation de la recherche en arpentage

5.184 Au cours des dernières années, le suivi de l'évolution des technologies dans le domaine de l'arpentage a été effectué sans véritable encadrement et, la plupart du temps, au gré des disponibilités de personne.

Le suivi de l'évolution des technologies en arpentage est effectué sans véritable encadrement.

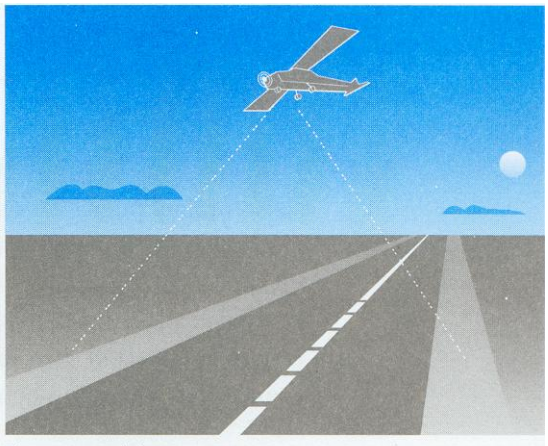
5.185 Le Ministère n'a pas recensé ni évalué l'ensemble des technologies d'arpentage disponibles sur le marché pour vérifier leur adaptation possible à ses besoins ou pour élaborer de nouveaux outils plus performants. Présentement, le choix d'utiliser la station totale dans la plupart de ses interventions n'est pas le résultat d'une étude complète des technologies d'arpentage disponibles.

5.186 De plus, l'organisation de la recherche au Ministère ne favorise pas l'utilisation des technologies de pointe en arpentage. Le Ministère ne se fait pas le promoteur de technologies particulières (projets-pilotes, technologies de pointe, etc.) qui pourraient concourir à l'amélioration de l'efficacité et permettraient d'acquérir un leadership dans les opérations d'arpentage liées aux projets routiers. Ainsi, des retards surviennent dans la mise en place, la diffusion et l'utilisation des technologies de pointe.

5.187 Nous avons recommandé au Ministère d'effectuer un suivi systématique de l'évolution des technologies, de les évaluer, de les adapter et de choisir les plus appropriées.

Application de technologies et cadre d'utilisation

5.188 L'une des étapes préalables à la réalisation d'un projet routier est la collecte d'informations topographiques. Les données concernant la configuration du terrain et son relief, avec ses éléments naturels et bâtis, constituent le modèle numérique de terrain.



Photogrammétrie

5.189 Le Ministère a adapté, depuis 1990, une nouvelle méthode pour produire ses modèles numériques de terrain à partir de photographies aériennes : la photogrammétrie à basse altitude, technologie utilisée ailleurs au Canada et aux États-Unis.

5.190 Elle coûte moins cher que les méthodes traditionnelles et fournir un produit final de qualité équivalente ou supérieure.

5.191 Des projets-pilotes réalisés par le Ministère démontrent que des économies de l'ordre de 40 à 60 p. cent sont possibles grâce à l'utilisation de la photogrammétrie à basse altitude (7 000 $ par kilomètre) comparativement à la station totale (16 000 $ par kilomètre), et ce, dès que les projets dépassent 0,6 kilomètre. Ces projets-pilotes couvraient 143 kilomètres de terrain et auraient permis de réduire les coûts d'arpentage d'environ 1,3 million de dollars.

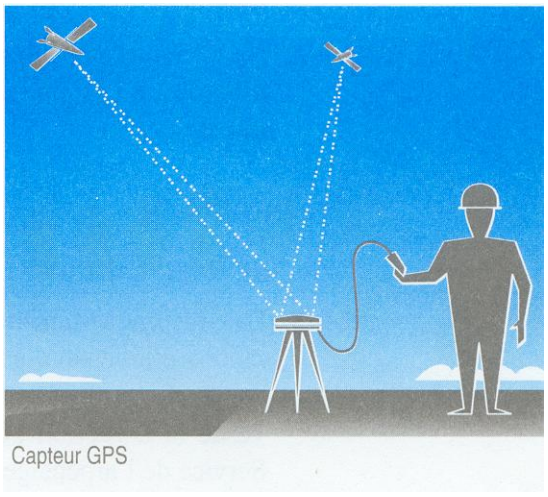
L'utilisation accrue des technologies de pointe permettrait des économies substantielles.

5.192 Cette méthode offre d'autres avantages importants : la sécurité du personnel, la diminution des inconvénients pour les automobilistes et la réduction des délais de production. Cependant, les photographies aériennes doivent être prises dans des conditions particulières, notamment en l'absence de neige au sol et, pour les boisés, de feuilles aux arbres, ce qui présuppose une planification adéquate.

5.193 Jusqu'à présent, le Ministère n'a réalisé que quelques projets à l'aide de cette technologie, bien qu'elle soit plus économique, outre de nombreux autres avantages. En 1993-1994, le Ministère ne prévoit y recourir que pour quelques projets, principalement dans l'ouest du Québec, qui représentent tout de même des économies de près de un million de dollars. Si cette technologie servait pour tous les projets qui s'y prêtent, nous croyons que les économies seraient substantielles.

5.194 D'autres gains seraient également possibles en jumelant la photogrammétrie à basse altitude et la technologie GPS (Global Positionning System) pour l'établissement, au sol, de points de contrôle à l'aide de capteurs des ondes émises par les satellites en orbite autour de la Terre.

5.195 Par exemple, en 1993-1994, le recours à cette technologie pour les quelques projets de photogrammétrie à basse altitude déjà planifiés permettrait d'économiser une somme de 74 000 $ tout en réduisant les délais et en augmentant la sécurité du personnel.


Capteur GPS

5.196 Malgré la rentabilité de cette méthode, le Ministère ne prévoit pas s'en servir l'an prochain. Par ailleurs, l'utilisation de cette technologie pourrait également s'avérer économique pour d'autres applications en arpentage, même en l'absence de toute intervention photogrammétrique.

5.197 Le Ministère doit donc absolument définir un cadre d'utilisation des différentes technologies d'arpentage. Il a déjà produit le « Guide d'arpentage par coordonnées » et un manuel de normes d'arpentage et de géomatique. Ces documents aident les utilisateurs dans leurs différentes tâches, mais la station totale demeure le seul point de référence réel, ce qui n'encourage pas le recours à d'autres technologies.

5.198 Nous avons recommandé au Ministère d'envisager l'utilisation de nouvelles technologies de pointe en arpentage en tenant compte des coûts, des objectifs et du champ d'intervention, et d'en définir le cadre d'utilisation.

Utilisation des données d'arpentage

5.199 Le Ministère examine chaque année un nombre important d'avant-projets routiers et travaille à la conception de projets pour la construction, l'amélioration et la réfection des infrastructures routières. La collecte d'informations grâce aux stations totales ou à la photogrammétrie à basse altitude et la représentation du modèle numérique de terrain qui en résulte constituent les données de base nécessaire à la préparation des projets routiers.

5.200 En décembre 1989, le Ministère a produit une étude qui démontrait les avantages liés à l'utilisation d'un système intégré de conception et de dessin assistés par ordinateur, ce qui permettait le transfert électronique des données entre les différentes étapes d'un projet, de l'arpentage à la réalisation des travaux. La plupart des États américains et certaines provinces canadiennes sont ainsi pourvus. L'économie annuelle potentielle liée à un tel système, après la période d'implantation, serait près de 4 millions de dollars. En outre, il permet d'obtenir un produit d'une qualité supérieure dans des délais plus courts.

5.201 Toutefois, compte tenu de la grande diversité des logiciels en usage et de leur désuétude, le Ministère n'est jamais parvenu à intégrer tout à fait les opérations, de l'arpentage à l'exécution des travaux sur le chantier.

5.202 Nous avons recommandé du Ministère d'examiner la possibilité d'implanter un système intégré de conception et de dessin assistés par ordinateur.

Organisation des opérations d'arpentage

Structure administrative

5.203 La structure administrative du Ministère ne favorise pas l'intégration des opérations d'arpentage puisqu'elles sont généralement effectuées par deux équipes de travail différentes. D'une part, une équipe d'arpenteurs-géomètres relève de la Direction générale du génie (Direction des opérations foncières, Service de l'arpentage et de la géomatique); d'autre part, la Direction générale des opérations (directions régionales et districts) emploie des techniciens en arpentage sous la responsabilité d'ingénieurs.

5.204 Les données d'arpentage recueillies par une équipe de travail devraient pouvoir servir à l'autre équipe mais, comme les opérations ne sont pas bien intégrées, il faut multiplier le nombre de visites sur le terrain, ce qui entraîne des coûts supplémentaires importants. Le Ministère convient de la nécessité de mieux intégrer les opérations d'arpentage, compte tenu de l'accroissement de la demande, de la fiabilité des données recueillies, de la rentabilité des ressources en cause et de la performance des nouvelles technologies.

5.205 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que l'organisation du travail favorise l'économie.

Évaluation de l'efficacité des opérations d'arpentage

5.206 L'évaluation de l'efficacité des opérations d'arpentage nécessite des objectifs précis et mesurables. Pour évaluer la productivité de ses employés, le Ministère doit connaître les coûts de chacun des projets.

5.207 Le Ministère n'a pas fixé d'objectifs précis et mesurables pour évaluer l'efficacité des opérations d'arpentage.

5.208 Par ailleurs, même si le Service de l'arpentage et de la géomatique a mis en place un système qui lui permet de connaître le coût global de ses projets, le Ministère n'est pas en mesure d'établir les coûts d'arpentage par projet engagés par les équipes des bureaux de district.

5.209 Nous avons recommandé au Ministère

- **de fixer des objectifs précis et mesurables pour ses opérations d'arpentage;**
- **d'implanter un système de gestion des coûts d'arpentage par projet.**

Gestion des immeubles appartenant au Ministère

5.210 Depuis 30 ans, le Ministère a acquis de nombreux terrains pour la construction, l'amélioration et la réfection du réseau routier. Il demeure ainsi propriétaire de résidus d'expropriation évalués, en 1992, à environ 200 millions de dollars. Le Ministère possède aussi des terrains qui correspondent aux emprises de routes non encore construites.

5.211 Le Service des activités immobilières du Ministère gère ces immeubles avec près de 200 employés et dispose d'un bureau principal à Québec et de 12 bureaux de division pour les 14 régions administratives. Le bureau principal fournit le soutien administratif à l'acquisition et à la disposition des biens immobiliers. Quant aux bureaux de division, leur rôle est d'évaluer les immeubles à acquérir et de gérer la vente et la location des immeubles. Par ailleurs, les bureaux de division et les bureaux régionaux sont responsables de l'entretien des immeubles.

5.212 Le développement du réseau routier, au cours des années soixante et soixante-dix, amenait le Ministère à acquérir des immeubles, soit des terrains, dont certains comprenaient des bâtisses. Depuis quelques années, il met plutôt l'accent sur le maintien et la remise en état du réseau routier.

Objectifs concernant la gestion des immeubles et leur utilisation

5.213 Le Ministère n'a pas fixé d'objectifs pour la gestion de ses immeubles, ni déterminé la meilleure manière de les gérer ni élaboré non plus de politique en ce sens.

Le Ministère n'a pas fixé d'objectifs pour la gestion de ses immeubles.

5.214 Cette absence d'encadrement fait en sorte que les méthodes sont différentes d'un bureau de division à l'autre, si bien que le Ministère ne sait pas dans quelle mesure sa gestion est économique.

5.215 Par ailleurs, le Ministère n'a pas instauré de contrôles, afin d'empêcher l'utilisation non autorisée de ses immeubles, ce qui peut entraîner des coûts. Il n'a pas non plus élaboré de plan de surveillance et d'inspection de ses immeubles et se limite à répondre aux plaintes.

5.216 Par exemple, au moment de la construction d'un échangeur, le Ministère a constaté certains empiétements dans son emprise par des propriétaires voisins. Il a choisi de modifier son projet initial, assumant ainsi des coûts supplémentaires importants.

5.217 Nous avons recommandé au Ministère

- **de fixer des objectifs mesurables pour la gestion des immeubles;**
- **de mieux contrôler l'utilisation de ses immeubles.**

Inventaire des immeubles

5.218 Pour gérer ses immeubles, le Ministère utilise un système informatisé central alimenté par les données transmises par les bureaux de division. L'une des principales fonctions de ce système est de produire des informations sur l'inventaire des immeubles excédentaires, c'est-à-dire pour lesquels un dossier de gestion a été ouvert et qui ne font pas partie de l'emprise de la route. Il s'agit notamment d'immeubles loués ou cédés gratuitement aux municipalités à des fins précises, mais pour lesquels l'entente comporte une clause de retour.

Le Ministère n'a pas les informations nécessaires pour la gestion de ses immeubles.

5.219 Les informations fournies par le système ne sont pas suffisantes pour effectuer une gestion optimale des immeubles excédentaires. Certains renseignements, comme la valeur ou le type d'utilisation, n'y sont pas inscrits. De plus, les terrains réservés par d'autres ministères à leurs propres fins ne sont pas indiqués. Enfin, dans plusieurs cas, nous avons noté l'absence d'information quant à la superficie et au type de zonage.

5.220 Il est impossible de bien situer les immeubles à partir des informations fournies par le système. Ainsi, le personnel des bureaux régionaux et des bureaux de district, chargé de répondre aux clients concernant les immeubles du Ministère, doit obligatoirement consulter le bureau de division des activités immobilières du secteur.

5.221 Par ailleurs, le système ne fournit pas d'information sur les emprises de routes non construites.

5.222 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que son système lui procure les informations nécessaires à la gestion de ses immeubles.

Immeubles excédentaires

Définition des immeubles excédentaires

5.223 Selon le *Règlement sur les conditions de disposition des immeubles excédentaires,* un immeuble excédentaire est « un bien immeuble détenu par un ministère, à l'exclusion des terres publiques, vacantes ou construites, sous la juridiction du ministère de l'Énergie et des Ressources ou du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, pour lequel il n'est prévu aucune utilisation dans un délai de 5 ans ». Le règlement prévoit que le Ministère doit prendre des mesures pour disposer des immeubles excédentaires.

5.224 Le Ministère interprète ce règlement de façon restrictive. Selon lui, les immeubles excédentaires sont exclusivement ceux qui se trouvent à l'extérieur des emprises de routes. Ainsi, les terrains situés à l'intérieur des emprises de routes non construites et pour lesquels aucune utilisation n'est prévue avant cinq ans ne font pas partie de l'inventaire des immeubles excédentaires.

5.225 Pour les trois bureaux de division visités, nous avons estimé que les emprises de routes non construites, relatives à des projets qui ne figurent pas à la programmation quinquennale, représentaient une valeur d'au moins 60 millions de dollars. De ce montant, nous avons retracé pour 10 millions de dollars d'immeubles non liés à des projets inscrits au plan de développement.

5.226 Nous avons recommandé au Ministère de reconstituer l'inventaire des immeubles situés à l'intérieur des emprises de routes non construites et pour lesquels aucune utilisation n'est prévue avant cinq ans et d'étudier l'opportunité d'en disposer.

Disposition des immeubles excédentaires et coûts liés à leur possession

5.227 Le Ministère ne fait aucune démarche en vue de disposer des immeubles excédentaires. Il attend plutôt les demandes d'acquéreurs potentiels pour mettre le processus en marche.

Le Ministère ne dispose pas promptement des immeubles excédentaires.

5.228 Le Ministère ne dispose pas promptement de ses immeubles excédentaires. Nos sondages, portant sur une vingtaine de ventes d'immeubles, ont permis de constater qu'il s'écoulait en moyenne plus de deux ans entre la date de la demande d'un acheteur et la transaction, surtout à cause des délais de préparation des plans d'arpentage.

5.229 Par ailleurs, les immeubles excédentaires du Ministère occasionnent certains coûts annuels, comme l'entretien et le paiement des compensations tenant lieux de taxes. À ce sujet, le ministère des Affaires municipales a versé aux municipalités des compensations de plus de 4 millions de dollars en 1991 et 1992.

5.230 Le Ministère ne possède pas les informations relatives aux coûts d'entretien et aux compensations tenant lieu de taxes pour chaque immeuble excédentaire dont il est propriétaire. Aussi peut-il difficilement savoir quels immeubles excédentaires entraînent des coûts importants et mériteraient une intervention prioritaire.

5.231 Nous avons recommandé au Ministère

- **de revoir sa gestion quant à la disposition d'immeubles excédentaires;**
- **de connaître les coûts liés à leur possession.**

Contrats pour des services de communication et de relations publiques

5.232 Le Ministère a retenu les services d'une firme de relations publiques spécialisée dans le domaine du transport sans respecter les règles gouvernementales en la matière.

5.233 Dans un premier temps, la firme en question s'est vu confier des mandats relativement au projet d'implantation d'une voie réservée sur l'estacade du pont Champlain. Tout d'abord, le Ministère a accepté en juillet 1992 une offre de service de 9 250 $ de cette entreprise pour élaborer une stratégie de communication quant à ce projet. Puis, en novembre et en décembre 1992, cette firme a rendu d'autres services relativement au même projet pour des montants respectifs de 2 699 $, 4 500 $ et 4 500$: traduction de textes, conception graphique ainsi que rédaction d'un dépliant et d'un publireportage. Puisque la

réglementation relative à l'octroi de contrats de services stipule qu'un appel d'offres doit être fait auprès de trois fournisseurs pour tout contrat de plus de 10 000 $, le Ministère ne s'est pas conformé à cette réglementation en versant près de 21 000 $ à la même entreprise pour l'ensemble de ces travaux. En effet, outre la soumission obtenue du fournisseur retenu, le Ministère a communiqué verbalement avec une seule firme pour obtenir des offres de services. La soumission de cette autre entreprise quant à la stratégie de communication n'a d'ailleurs été reçue qu'une fois les travaux terminés.

5.234 Par ailleurs, le ministère des Transports a accepté une offre de cette firme de relations publiques pour des services de conseil et d'assistance au Ministère quant aux moyens susceptibles d'assurer la meilleure concertation possible entre celui-ci, les chroniqueurs de la circulation de la région de Montréal et, au besoin, d'autres personnes intéressées. Ces services, dont le coût total est de 56 000 $, s'échelonnent du 1er avril 1993 au 30 octobre 1993 à raison de 8 000 $ par moi, outre les dépenses afférentes, telles que les déplacements et la reprographie.

5.235 Le paiement de ces services est effectué par un intermédiaire, chargé par le Ministère de concevoir, de réaliser et d'exécuter des éléments de son programme de communication. Selon les termes du contrat conclu entre le Ministère et cet intermédiaire, celui-ci peut recourir à des sous-traitants moyennant un appel d'offres de trois soumissionnaires pour des contrats excédant 10 000 $. Le contrat a été donné au premier fournisseur sans appel d'offres, ce qui n'est pas conforme à l'entente et à la réglementation relative à l'octroi de contrats de services. Nous avons examiné tous les sous-contrats octroyés à d'autres firmes par cet intermédiaire en 1992-1993 et nous avons relevé un autre cas où des services de 11 000 $ n'ont pas fait l'objet d'un appel d'offres.

5.236 De plus, en effectuant le paiement des services par l'intermédiaire retenu, le Ministère a accepté de lui verser une commission de 3 p. cent, à titre de frais d'administration. Cette commission n'était pas prévue au contrat, n'était pas documentée et aurait pu être évitée si le Ministère avait transigé directement avec la firme de relations publiques. En effet, le Ministère n'était pas tenu de transiger avec l'intermédiaire.

5.237 Enfin, en examinant les paiements faits à cet intermédiaire, relativement à d'autres projets, nous avons constaté que le Ministère a versé à cette firme 68 950 $ en 1991-1992 et 41 173 $ en 1992-1993 pour le paiement de factures datées respectivement du 31 mars 1992 et du 31 mars 1993 et correspondant à des travaux exécutés au cours de l'année financière suivante. Cette façon de procéder contrevient aux règles budgétaires et comptables en permettant que des dépenses soient comptabilisées au cours d'une année alors qu'elles sont imputables à l'année suivante.

5.238 Nous avons recommandé au Ministère

- **de respecter la réglementation concernant les contrats de services et d'effectuer une gestion économique des contrats;**

- **de comptabiliser les dépenses et de payer les factures uniquement lorsque les services ont été effectivement rendus.**

Suivi des recommandations relatives à l'octroi des subventions pour le transport scolaire

5.239 Le présent suivi porte sur notre vérification de 1989-1990 quant à l'allocation des subventions par le ministère des Transports pour le transport scolaire.

5.240 Notre vérification visait à examiner jusqu'à quel point le Ministère effectuait l'allocation des subventions pour le transport scolaire avec un souci d'économie, s'il avait pris les moyens nécessaires pour mesurer l'atteinte des objectifs du Programme de transport scolaire et s'il rendait compte de ses activités sur le sujet. La conformité aux lois et aux règlements avait également fait l'objet de cette vérification.

5.241 Le Ministère a fait certains progrès depuis notre vérification. Ainsi, des mesures ont été apportées pour corriger les lacunes en ce qui a trait aux exigences et au comportement des conducteurs des véhicules scolaires, et le Ministère s'assure maintenant que les ressources attribuées aux organismes subventionnés sont utilisées en conformité avec les lois et les règlements. Toutefois, il doit poursuivre ses efforts dans les domaines commentés ci-après.

Qualité et sécurité

5.242 Le Ministère rencontre les représentants des parents pour leur faire part des changements apportés en matière de financement et de réglementation du transport scolaire. Jusqu'à maintenant, les parents n'étaient pas intégrés au processus de consultation mis en place par le Ministère pour connaître les besoins et les orientations des organismes concernés. Toutefois, le Ministère a convenu de consulter les représentants des parents avant d'arrêter le cadre financier pour 1995-1997.

Coût

5.243 Le Ministère poursuit ses efforts pour évaluer la performance des organismes subventionnés. Au moment de la révision du cadre financier pour 1995-1997, il a entrepris une étude à partir d'un échantillon représentatif de ces organismes qui tient compte de divers indicateurs financiers. Le Ministère nous a informés que cet exercice devrait contribuer à améliorer son mode de financement en vue d'atteindre le moindre coût.

5.244 Le volet du Programme d'aide relatif au transport des élèves en difficulté d'adaptation et d'apprentissage n'a toujours pas fait l'objet d'une évaluation. Cependant, le Ministère a resserré ses critères pour l'attribution des subventions et la révision en cours du prochain cadre financier prévoit une étude particulière à ce chapitre.

Reddition de comptes

5.245 Le plus récent rapport annuel du Ministère ne traite toujours pas des objectifs de gratuité et de qualité du service du transport scolaire. De plus, le Ministère ne respecte pas encore les délais prévus par la loi pour le dépôt de son rapport annuel.

5.246 ***Commentaires du Ministère :*** *« De façon générale, nous sommes en accord avec les propositions du vérificateur. Il reste bien entendu encore du travail à faire pour l'amélioration de notre gestion, mais nous aurions apprécié qu'on eût aussi souligné les efforts faits à date. En effet, de nombreux éléments mis en place au cours des dernières années pour l'atteinte de ces objectifs démontrent d'ailleurs la volonté du ministère des Transports sur le sujet.*

« Planification des investissements. *Pour permettre une gestion idéalisée du réseau, nous pourrions recueillir et traiter plus de données, mais à quel prix. Une limite s'impose et c'est pourquoi nous avons plutôt décidé de préciser davantage nos problématiques par une cueillette supplémentaire de données pour mieux cibler le type d'intervention. Les données existantes, qui font pour la plupart l'objet de cueillettes régulières, sont déterminantes et utilisables pour quelques années. Les mesures d'hiver datent de 1990 alors que celles d'été ont été mises à jour en 1993 pour tout le réseau numéroté. Nous avons aussi opté pour la confection de plans de transport en collaboration avec nos partenaires afin de prévoir les besoins en transport dans une perspective multimodale.*

« De plus, le Ministère a acquis le logiciel HPMS depuis 1989 et a réalisé des expériences qui ont donné des résultats très concluants et les démarches sont en cours en vue d'obtenir du Conseil du trésor les autorisations nécessaires pour permettre son implantation à l'échelle provinciale dès que possible.

« Mais le système HPMS n'est pas le seul outil de planification et il n'en demeure pas moins que les données concernant l'état de la chaussée font l'objet de traitements et d'analyses diverses.

« En ce qui concerne les compteurs utilisés pour les relevés de circulation, un programme d'achat a permis, depuis 1991, d'acquérir les équipements qui permettent depuis l'été 1993 de satisfaire adéquatement l'ensemble des besoins de comptage pour fin de planification.

« Dans un autre ordre d'idées, le Ministère est, depuis l'automne 1993, en mesure de déterminer l'investissement nécessaire pour atteindre ses objectifs pour la qualité des chaussées, pour les structures et même pour l'exploitation du réseau tel qu'expérimenté dans la région de Hull.

« Quant aux objectifs découlant de la planification stratégique, ils se précisent à l'intérieur du cadre financier et, à cet égard, on peut facilement constater une amélioration constante à ce sujet entre les cadres financiers 1992-1997 et 1995-2000. Si on nous autorise l'utilisation d'outils d'analyse plus sophistiqués et le développement d'une expertise, nous obtiendrons un plan de gestion du réseau routier plus complet, plus détaillé, avec des objectifs mesurables.

***« Programmation des projets relatifs au réseau routier.** Le Ministère a mis en place, au cours des dernières années, des éléments de gestion permettant l'amélioration du processus de programmation. Nous avions déjà compris que le plan de développement est trop volumineux mais il résulte d'une épuration du plan quinquennal faite au cours des dernières années. Plusieurs projets ont été retardés conformément à l'orientation stratégique du Ministère. Des balises administratives nous permettent maintenant une rationalisation des investissements; c'est-à-dire que l'avancement d'un projet dans le plan de développement n'est possible qu'à la suite d'une autorisation à chacune des étapes. De plus, l'intégration en direction territoriale de tout le personnel de préparation et de conception de projet et le nombre très limité des ressources faciliteront la rationalisation requise.*

« Il serait probablement possible de réaliser la programmation quinquennale telle que prévue si le Ministère disposait de budgets fixes sur plusieurs années. Mais, les budgets au ministère des Transports sont votés annuellement, ce qui modifie sensiblement les programmations pluriannuelles à chaque année. Les coupures de budget ont pour effet de retarder et de reporter la réalisation de certains projets de façon systématique. La livraison en cours d'année de crédits périmés a le même effet puisque l'on doit libérer de l'argent destiné à la réalisation des projets qui seront retardés à l'année suivante, ce qui aura comme conséquence de reporter certains projets de nouvelles initiatives de l'année suivante puisque plus de projets prévus seront réalisés en parachèvement.

« Les retards et les délais dans la réalisation des travaux sont dus en partie à certaines causes externes mentionnées dans le rapport du vérificateur (assujettissement des projets à d'autres organismes, tels que le Menviq ou la CPTA). Nous pourrions palier à ces difficultés en préparant davantage de projets afin de remplacer les projets bloqués mais cette façon de faire vient à l'encontre des recommandations du Vérificateur.

« Le cycle budgétaire nous cause aussi certains problèmes. Même si nous avons devancé la préparation de la programmation en novembre au lieu de février, nous devons constamment recommencer notre travail pour répondre aux objectifs de compression. Notre programmation n'est généralement acceptée qu'en mars et transmise aux directions territoriales pour préparer des projets.

« Une acceptation d'un fort pourcentage de la programmation annuelle en janvier nous permettrait d'augmenter considérablement notre efficacité dans la préparation et la réalisation des travaux.

« Enfin, le ministère des Transports se réorganise actuellement en responsabilisant davantage les chargés de projets en leur accordant une plus grande délégation de pouvoir, ce qui améliorera sans doute le respect du calendrier de réalisation des projets.

***« Opérations d'arpentage.** Le personnel oeuvrant dans le domaine de l'arpentage foncier ainsi que celui de l'arpentage de construction sont au courant de l'évolution des technologies et ils utilisent, dans la mesure du possible, les techniques ou appareils considérés les plus appropriés.*

« Comme il est fait mention au rapport, le Ministère va utiliser en 1993-1994 la photogrammétrie à basse altitude pour quelques projets. Nous sommes ainsi conscients que cette technologie permet de réaliser des économies pour l'établissement du plan de levée pour des projets d'envergure (plus de 0,6 km), en terrain accidenté et sur des axes routiers existants où il y a un volume de circulation élevé.

« Toutefois, cette méthode n'est pas fiable là où il y a de la végétation ou du boisé. Un relevé conventionnel est toujours nécessaire pour la réalisation des plans et devis définitifs. Cette méthode est donc économique, dans certaines applications (surtout pour des avant-projets à tracés multiples), mais elle ne peut remplacer les techniques de base dans certaines situations ainsi que pour les petits projets d'amélioration ou de réfection.

« De plus, l'utilisation de la technologie, GPS (Global Positionning System) avec des satellites offre des possibilités intéressantes pour positionner un polygone de référence sur un chantier routier particulièrement aux endroits où le canevas de points géodésiques de référence est peu identifié ou inexistant.

« Cette technologie a été utilisée récemment sur des projets dans deux régions et, suite aux résultats obtenus, nous envisageons une plus grande utilisation au cours des prochaines années.

« La réorganisation actuellement en cours au Ministère favorisera une intégration de l'arpentage légal et de l'arpentage d'ingénierie au niveau d'une même équipe d'arpentage qui pourra, selon le domaine de compétences, être supervisée tantôt par l'arpenteur géomètre, tantôt par l'ingénieur.

« Depuis plus de dix ans, nous avons d'une façon plus que constante privilégié l'utilisation de stations totales et de carnets de notes électroniques pour supporter les opérations d'arpentage d'ingénierie et ce, en étant au fait des technologies alternatives disponibles. Cette technologie est très sécuritaire, rapide et très versatile pour les travaux de construction.

« Les nouvelles technologies sont prometteuses et nous ne sommes pas réfractaires à leur utilisation à la condition toutefois, qu'elles puissent répondre efficacement aux impératifs de l'arpentage ce qui n'est pas toujours évident.

« Nous sommes d'accord avec la recommandation d'implanter un système intégré de conception et de dessins assistés par ordinateur (CAO-DAO) et le Ministère a donc entrepris depuis quelques années des démarches pour obtenir les autorisations auprès du Conseil du trésor afin d'acquérir les logiciels de CAO-DAO puisque l'étude que nous avons réalisée en 1989 démontre les avantages de l'utilisation de cette technologie. Ce système est un projet à haute rentabilité et il fait partie de notre planification stratégique des technologies de l'information.

***« Gestion des immeubles.** Au Ministère, la notion d'immeuble excédentaire repose sur celle de destination d'usage : dans la mesure où cette destination d'usage prévue pour un immeuble existe et n'est pas modifiée, celui-ci ne constitue pas un bien excédentaire. Lorsque des biens immeubles ont été acquis pour les fins d'un projet routier par exemple, cela correspondait à un choix politique (au sens noble du terme) qui ne peut être remis en question que par le même processus de décision. Par ailleurs, un horizon de réalisation de cinq ans pourrait entraîner des coûts importants si, suite à une disposition d'immeubles, le projet était appelé à se réaliser puisque les coûts d'acquisition viendraient largement annuler les bénéfices de la vente.*

« Il est par contre exact que la politique ministérielle quant à la gestion de ses immeubles, tant ceux excédentaires que ceux qui ne le sont pas, est effectivement à élaborer et le Service de la normalisation et de la vérification des activités immobilières a le mandat notamment de s'y consacrer dans le cadre de la réorganisation en cours. Ce mandat comprendra la reconstitution de l'inventaire des immeubles, la détermination des critères rendant un immeuble excédentaire, les normes de gestion des immeubles non excédentaires et des excédentaires avant leur disposition, les règles de disposition et les mesures à prendre pour disposer des immeubles excédentaires.

« Le système informatisé de l'inventaire des immeubles a été développé depuis plusieurs années et des modifications devraient être apportées afin d'effectuer certaines améliorations pour servir davantage comme outils de gestion. Ces améliorations sont cependant soumises aux contraintes de développement informatique et budgétaire.

« Contrats pour des services de communication. *Le ministère des Transports va prendre les dispositions pour s'assurer du respect des règles gouvernementales lors de l'octroi de tous ses contrats de services de communication et de relations publiques.*

« Subventions pour le transport scolaire. *Les représentants du Ministère rencontrent de façon systématique les dirigeant de la Fédération de comités de parents pour faire part des changements apportés en matière de financement et de réglementation du transport scolaire. En ce qui a trait à la connaissance des besoins des parents, le Ministère a convenu de consulter les représentants des parents avant d'arrêter le cadre financier pour 1995-1997.*

« Concernant l'évaluation de la performance des organismes subventionnés, le Service des politiques en transport des personnes est à finaliser l'évaluation du programme d'aide au transport scolaire et de son mode de financement. Cette étude comprend une évaluation de la performance de 25 p. cent des commissions scolaires, soit 29 sur 114.

« Le rapport annuel du Ministère pour 1993-1994 devrait traiter des objectifs de gratuité et de la qualité du service du transport scolaire. En ce qui concerne le respect du délai prévu pour la Loi pour le dépôt de notre rapport annuel, des mesures ont été prises afin d'en accélérer la production. »

Ministère des Forêts

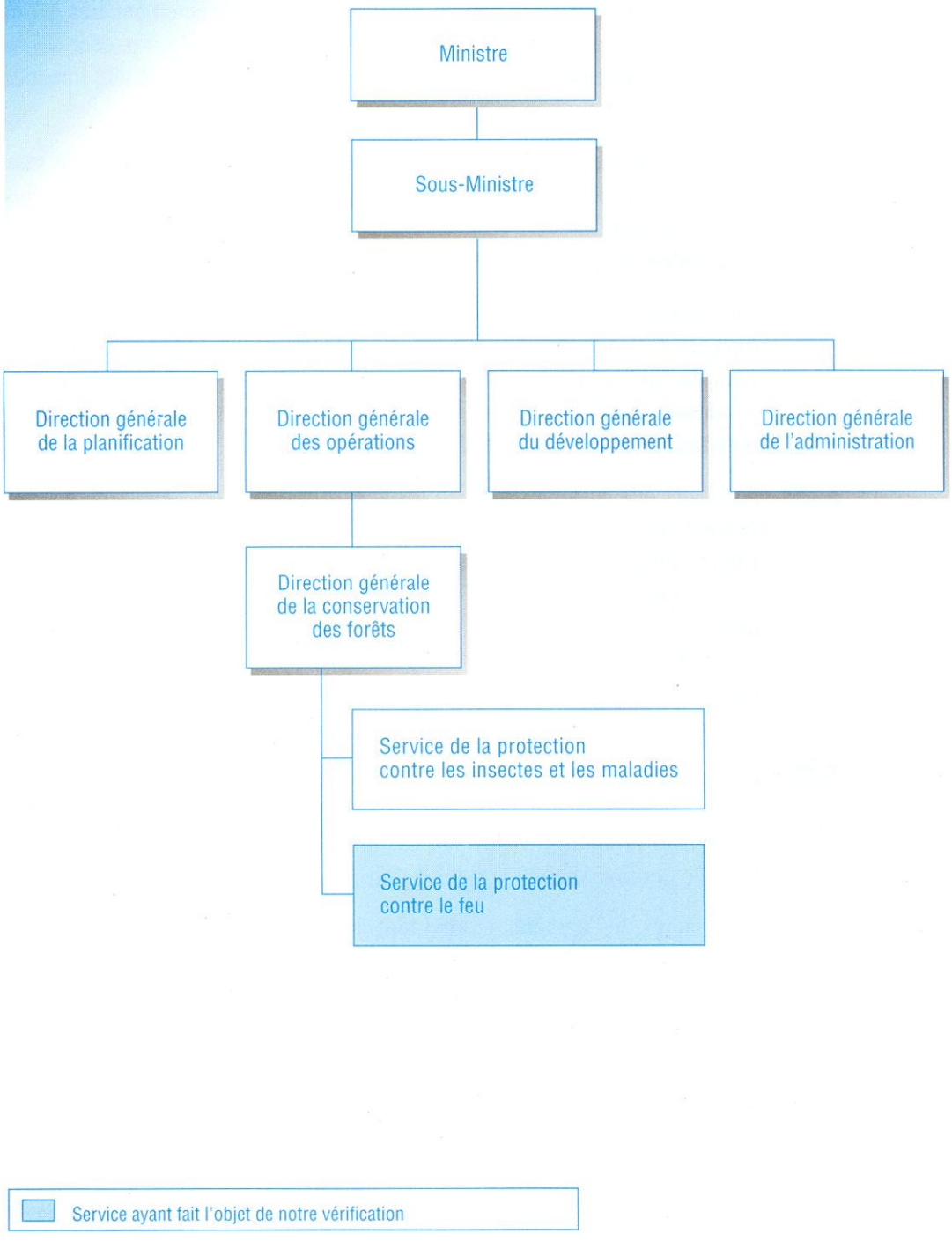
Faits saillants

5.247 Cette année, nous avons examiné la façon dont le ministère des Forêts veille à la protection de la forêt contre les incendies. Étant donné qu'il délègue cette responsabilité à des sociétés de conservation, nous nous sommes assurés qu'il encadre et surveille les activités exercées par ces sociétés de façon adéquate. De plus, nous avons vérifié si le Ministère gérait de façon économique et efficace la flotte aérienne utilisée pour la protection des forêts.

5.248 Le Ministère encadre de façon insuffisante les sociétés de conservation. En effet, les objectifs qu'il s'est donnés ne sont pas de véritables défis et n'ont pas été précisés pour chacune des régions. Les analyses qu'il effectue ne lui permettent pas d'évaluer correctement l'atteinte des objectifs et de juger de l'adéquation des ressources consacrées à chacune des régions. Il encadre peu ses représentants au sein des conseils d'administration des sociétés de conservation. Finalement, il paie sa part des frais d'extinction plus rapidement que les autres membres des sociétés de conservation et il rembourse certains frais d'extinction deux fois au cours de la même année (paragraphes 5.258 à 5.277 et 5.283 à 5.286).

5.249 Concernant la gestion de la flotte aérienne, le Ministère a donné l'autorisation d'acquérir huit avions-citernes de type CL-415, d'une valeur de 17 millions de dollars chacun, sans évaluation préalable des besoins (5.278 à 5.282).

ORGANIGRAMME SYNTHÈSE DU MINISTÈRE



Vue d'ensemble

5.250 La forêt constitue un milieu essentiel à la qualité de vie et à l'environnement. Elle est une source d'activités socio-économiques importantes. Au Québec, en 1990, 198 000 emplois étaient directement ou indirectement liés à l'activité forestière. De plus, 13,8 p. cent des emplois directs et 15,4 p. cent des salaires du secteur manufacturier en dépendaient. À elle seule, l'activité forestière forme la base de l'économie de plusieurs municipalités.

5.251 Le ministère des Forêts veille à la protection de cette importante ressource contre les incendies. Depuis 1972, conformément à la *Loi sur les forêts*, le Ministère confie cette responsabilité à sept sociétés de conservation pour l'ensemble du territoire forestier québécois.

5.252 Ces sociétés de conservation sont des organismes sans but lucratif, financées et dirigées conjointement par le Ministère, les propriétaires de forêt privée de plus de 800 hectares et les détenteurs de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier. Les conseils d'administration sont formés de représentants de ces propriétaires et du Ministère.

5.253 Au cours des dernières années, les dépenses annuelles liées à la protection de la forêt contre les incendies ont été d'environ 37 millions de dollars. Pour les forêts publiques attribuées aux propriétaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier et les forêts privées de 800 hectares et plus, ces dépenses de protection sont partagées à parts égales entre ces propriétaires et le Ministère. Pour le reste de la forêt, le Ministère se charge de 62 p. cent des coûts de protection et le secteur privé paie la différence.

5.254 Les sociétés de conservation doivent protéger 75,5 millions d'hectares de forêts privées et publiques, ce qui représente 50 p. cent du territoire du Québec. Une protection restreinte est toutefois exercée dans la partie nord du Québec (au-delà du 52e parallèle), soit 30 p. cent de l'ensemble des forêts.

5.255 En général, les sociétés combattent annuellement de 800 à 1 300 feux qui détruisent de 10 000 à 20 000 hectares. Bien que 60 p. cent de ces feux soient dus à la négligence, ils ne sont pas les plus dévastateurs. En effet, la foudre cause la destruction de 85 p. cent des superficies brûlées.

Objectifs et portée de notre vérification

5.256 Notre vérification avait pour but d'examiner la façon dont le Ministère veille à la protection de la forêt contre les incendies. Étant donné qu'il délègue cette responsabilité à des sociétés de conservation, nous devions nous assurer que l'encadrement et la surveillance des activités exercées par ces sociétés sont adéquats et que les ressources qu'elles utilisent permettent l'atteinte des objectifs au meilleur coût. De plus, nous avons vérifié si le Ministère gère de façon économique et efficace la flotte aérienne utilisée pour la protection

des forêts. En dernier lieu, nous avons étudié le remboursement, par le Ministère, des coûts que les sociétés assument pour la lutte contre les incendies.

5.257 Notre vérification au Ministère a été effectuée au Service de protection contre le feu qui relève de la Direction de la conservation des forêts. Nous avons considéré principalement les activités qui se sont déroulées entre le 1er avril 1991 et décembre 1992.

Résultats de notre vérification

Encadrement des sociétés de conservation

5.258 Le Ministère encadre de façon insuffisante les sociétés de conservation. En effet, les objectifs qu'il s'est donnés ne sont pas de véritables défis et n'ont pas été précisés pour chacune des régions. Les analyses qu'il effectue ne lui permettent pas d'évaluer correctement l'atteinte des objectifs et de juger de l'adéquation des ressources consacrées à chacune des régions. Finalement, il encadre peu ses représentants au sein des conseils d'administration des sociétés de conservation.

Objectifs et évaluation des résultats

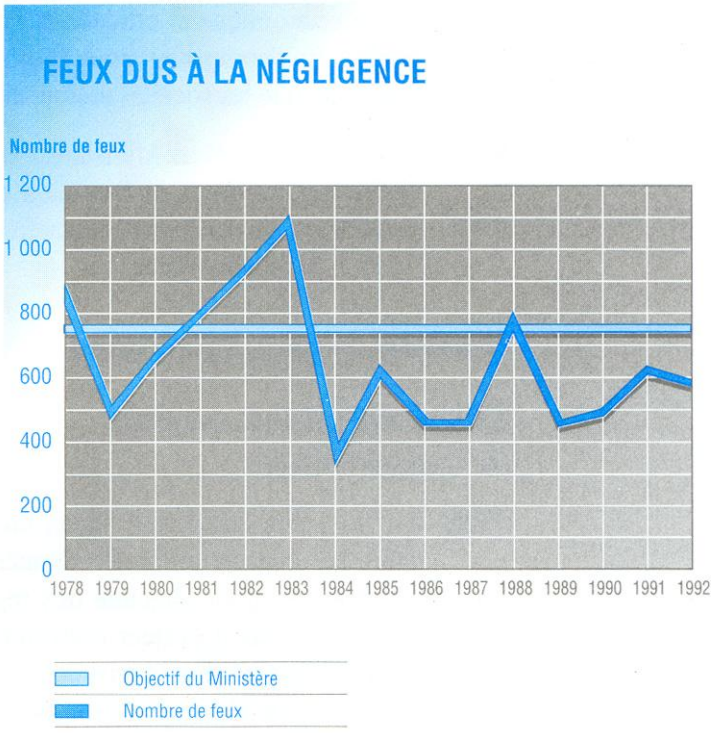
5.259 Les activités de protection de la forêt consistent à faire de la prévention en informant la population et les exploitants forestiers des précautions à prendre afin d'éviter les incendies, à détecter les incendies et à éteindre les feux de forêt.

5.260 Le Ministère a élaboré en 1989 des objectifs à long terme pour chacun de ces volets. D'abord, le Ministère vise à ce qu'il y ait moins de 750 feux par année dus à la négligence. Ensuite, l'objectif est de détecter 95 p. cent des feux avant qu'ils atteignent deux hectares. Enfin, on vise à éteindre 98 p. cent des feux en deçà de 35 hectares. Le Ministère veut également maintenir, en dollars constants de 1988, le coût unitaire par hectare à protéger. Jusqu'en 1991, il a évalué l'atteinte de ces objectifs sans tenir compte des conditions climatiques propres à chaque saison, ce qui ne permet pas une interprétation objective des résultats.

Les objectifs qu'il s'est donnés ne sont pas de véritables défis.

5.261 Il faut savoir que l'atteinte de ces objectifs n'est pas un défi puisque les cibles correspondent aux résultats moyens atteints au cours des années 1974 à 1989 et ne tiennent pas compte de l'évolution technologique.

5.262 Par exemple, de 1984 à 1989, le nombre de feux dus à la négligence était généralement déjà inférieur à l'objectif de 750 feux par année. Le graphique ci-contre présente le nombre de ces incendies pour les années 1978 à 1992.



5.263 Des investissements importants ont permis d'améliorer plusieurs outils de prévention, de détection et de lutte. Citons l'acquisition, en 1991, de deux avions-citernes de type CL-215 turbo-propulsés (6 million de dollars chacun); l'utilisation de la thermovision pour détecter le risque de reprise des incendies déjà maîtrisés; le recours à de nouvelles méthodes de communication; l'ajout, en 1992, d'injecteurs à mousse extinctrice (750 000 dollars) sur tous les avions-citernes. Le Ministère aurait dû tenir compte de ces améliorations et réviser ses objectifs pour chercher à atteindre une plus grande efficacité.

5.264 De surcroît, le Ministère a défini ses objectifs pour l'ensemble du territoire mais ne les a pas précisés pour chaque région. Pourtant, la géographie, le couvert forestier, la valeur économique et l'accessibilité de la forêt sont très différents d'une région à l'autre. Ces facteurs ont une incidence directe sur les ressources à investir et sur les résultats atteints.

5.265 Même si les objectifs n'avaient pas été précisés pour chacune des régions, nous avons évalué, pour chacune d'elles, l'atteinte des objectifs suivants : détecter 95 p. cent des feux avant qu'ils atteignent 2 hectares et éteindre 98 p. cent des incendies en deçà de 35 hectares. Notre étude a porté sur les données recueillies au cours des cinq dernières années disponibles, soit de 1987-1998 à 1991-1992. Le tableau suivant présente le nombre d'années où ces objectifs ont été atteints par les sociétés au cours de cette période de cinq ans :

	Société						
Objectif	A	B	C	D	E	F	G
Détection	4	5	5	2	2	5	1
Lutte	3	5	2	1	3	5	2
TOTAL	7	10	7	3	5	10	3

5.266 En ce qui concerne la détection, trois sociétés n'ont pas atteint l'objectif au moins trois fois au cours de ces cinq années. Pour la lutte, trois sociétés connaissent les mêmes difficultés. Dans l'ensemble, les sociétés D et G ont un résultat bien inférieur aux autres, que l'on pourrait même qualifier d'inquiétant.

5.267 Au cours de l'année 1991-1992, une de ces deux sociétés a subi des pertes importantes en hectares brûlés. Le Ministère a réagi et a favorisé par diverses mesures l'atteinte d'une meilleure efficacité grâce à la révision des méthodes de travail. Ces mesures ont généré, en 1992-1993, des économies de 500 000 dollars, par la fermeture de bureaux et la mise à pied de personne. Si le Ministère avait évalué la performance de chaque société, il aurait pu déceler ces problèmes et les corriger en temps opportun.

5.268 Nous avons recommandé au ministère des Forêts de se doter d'objectifs visant une plus grande efficacité. De plus, il devrait préciser ses objectifs pour chaque région et évaluer dans quelle mesure ils sont atteints.

Contenu et analyse des plans d'organisation des sociétés de conservation

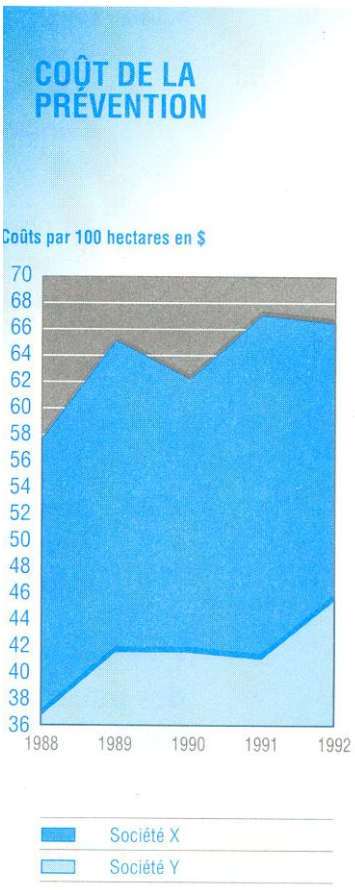
5.269 Les informations que le Ministère exige des sociétés de conservation ne sont pas suffisantes pour lui permettre de juger de l'adéquation des ressources investies pour la protection de la forêt. De plus, l'analyse qu'il fait de l'information reçue n'est pas exhaustive.

Les analyses effectuées ne lui permettent pas de juger de l'adéquation des ressources investies.

5.270 Les plans d'organisation que chaque société transmet au Ministère pour approbation mentionnent l'effectif, l'équipement et les moyens que les sociétés entendent utiliser. Cependant, les particularités de chaque société en fonction de leur situation géographique et de leurs stratégies d'intervention n'apparaissent pas aux plans d'organisation. En effet, le Ministère ne demande pas aux sociétés leurs objectifs ni les budgets consacrés à la prévention, à la détection et à la lutte. De plus, il n'y a aucune demande de plan d'investissement indiquant quelles sont les prévisions quant à l'acquisition d'équipement. De la même manière, le Ministère ne dispose pas d'information concernant les plans de relève pour assurer la continuité des opérations en cas de problème majeur. Dernièrement, à cause de facteurs incontrôlables, une société a été privée de son système informatique. Selon cette société, les conséquences auraient pu être dramatiques si cette panne était survenue durant la saison des feux, puisque l'information produite par ce système permet d'établir le plan de lutte d'un incendie.

5.271 Par ailleurs, l'analyse des plans d'organisation faite par le Ministère ne considère pas les dépenses réelles, ne compare pas les sociétés entre elles et ne tient pas compte de la valeur de la forêt.

5.272 Il est donc impossible, par ces analyses, de justifier d'énormes disparités dans la nature et l'ampleur des ressources utilisées par chaque société. À titre d'exemple, le nombre d'appareils aériens disponibles pour chaque société varie de 2 à 46 et les types d'appareils sont tout aussi diversifiés : hélicoptères, avions bimoteurs et monomoteurs. Il en est de même pour l'équipement terrestre, soit les automobiles, les camions et les minibus dont le nombre varie de 19 à 55. Le personnel permanent varie entre 15 et 43 p. cent de l'effectif de chaque société. Les sommes consacrées à la prévention et l'évolution de ces sommes peuvent également différer d'une société à l'autre sans aucune justification précise. Le graphique ci-contre présente, pour les années 1998 à 1992, le coût de la prévention par étendue de 100 hectares à protéger pour deux sociétés ayant un couvert forestier similaire.



5.273 À l'instigation du Ministère, les organismes payeurs ont réalisé une étude, en 1990, portant sur le système de protection et la proposition d'orientations. Dirigée par un comité formé des gens du milieu et du Ministère, l'étude a fait ressortir que le niveau de prévention, de détection et de lutte varie d'une société à l'autre, notamment parce que

- de façon générale, on sous-utilise les technologies de pointe;
- l'équipement utilisé pour la détection et la lutte est très diversifié quant au nombre et au type d'appareils d'une société à l'autre et, parfois, il est même désuet;
- les sociétés ont des problèmes concernant la formation, le recrutement et la motivation du personnel;
- les exigences quant à l'expérience du personnel qui coordonne l'attaque aérienne en cas d'incendie sont inférieures aux normes canadiennes.

5.274 Finalement, l'étude conclut qu'un ajustement des ressources humaines et matérielles en fonction des besoins permettrait des économies annuelles de 6 à 8 millions de dollars pour l'ensemble du système de protection et améliorerait la protection de la forêt. L'étude est le point de départ de la restructuration qui est en cours, soit le regroupement des sept sociétés de conservation en une seule.

5.275 Nous avons recommandé au Ministère de revoir le contenu des plans d'organisation et de s'assurer de l'adéquation entre les ressources consacrées à chaque région et les objectifs.

Représentation du Ministère aux conseils d'administration des sociétés

5.276 Le Ministère des Forêts n'encadre pas adéquatement ses représentants aux conseils d'administration des sociétés. Aucune politique ne définit le rôle des représentants du Ministère ni la reddition de comptes qu'ils doivent faire. Ces représentants, soit un employé du Service de la protection contre le feu et le responsable de la région du Ministère, ne reçoivent pas de directives précises quant à la manière ou aux champs dans lesquels le Ministère veut exercer son influence. Le Ministère ne rencontre qu'un seul des deux représentants de chaque conseil avant et après les réunions des conseils d'administration. Ainsi, la constance du message véhiculé par tous ses représentants n'est pas assurée. D'ailleurs, la composition des conseils d'administration des sociétés varie de 7 à 14 membres et le Ministère, en vertu des règlements de régie inter des sociétés, y délègue toujours deux représentants. Finalement, les représentants du Ministère n'occupent pas toujours le même poste, sans raisons précises. Le tableau suivant présente des informations sur les conseils d'administration des sociétés et le pourcentage de financement assumé par le Ministère.

	Société						
	A	B	C	D	E	F	G
Représentation du Ministère au sein des conseils	2/11	2/7	2/12	2/11	2/13	2/13	2/14
Postes occupés par les représentants du Ministère	C.E. C.A.	V.P. C.E.	V.P. C.A.	V.P. C.A.	C.E. C.A.	C.E. C.A.	C.E. C.A.
Financement assumé par le Ministère	69 %	95 %	59 %	62 %	56 %	61 %	61 %

C.A. Membre du conseil d'administration.
C.E. Membre du comité exécutif et membre du conseil d'administration.
V.P. Vice-président du conseil d'administration et membre du comité exécutif.

5.277 Nous avons recommandé au Ministère d'exposer clairement la reddition de comptes désirée et de préciser le rôle qu'il entend faire jouer à ses représentants aux conseils d'administration de toute société de conservation.

Gestion de la flotte aérienne

5.278 Le Fonds du service aérien gouvernemental relève du ministère des Approvisionnements et Services et fournit, contre rémunération, les services aériens utilisés pour combattre les feux de forêt. La flotte aérienne comprend 16 avions-citernes de type CL-215 et 2 avions de type CL-215 turbopropulsés. Le Fonds entretient les avions-citernes et voit à l'entraînement des pilotes. Les frais de fonctionnement des avions-citernes représentent actuellement plus du tiers des 37 millions de dollars des dépenses de protection de la forêt.

5.279 Malgré le fait que le Fonds est propriétaire des avions-citernes, le ministère des Forêts a la responsabilité de déterminer le nombre optimal ainsi que le type d'appareils dont il a besoin pour lutter contre le feu. De plus, il répartit les avions-citernes sur le territoire en tenant compte des risques d'incendie de chaque région et des feux de forêt déjà en cours. En fait, il place les pions sur l'échiquier selon sa vision globale.

5.280 En août 1992, le ministère des Forêts a donné l'autorisation au Fonds d'acquérir huit avions-citernes de type CL-415, d'une valeur de 17 millions de dollars chacun, soit 136 millions de dollars (en dollars de 1990). Ces nouveaux appareils doivent remplacer, entre 1994 et 1996, huit avions-citernes de type CL-215. La décision d'acquérir les huit avions-citernes de type CL-415 a été motivée principalement par le fait que le fournisseur attendait un nombre suffisant de commandes pour entreprendre sa production. Cette acquisition s'est donc faite sans évaluation préalable des besoins en appareils aériens. Cette décision paraît assez soudaine compte tenu que le Ministère avait conclu, en mai 1992, d'approfondir la possibilité de faire remotoriser les CL-215 et de poursuivre l'observation de la performance des avions turbopropulsés. Il venait également d'entreprendre une étude sur l'utilisation des hélicoptères pour la lutte des feux de forêt et d'investir 750 000 dollars pour l'ajout, sur tous les CL-215, d'injecteurs à mousse extinctrice.



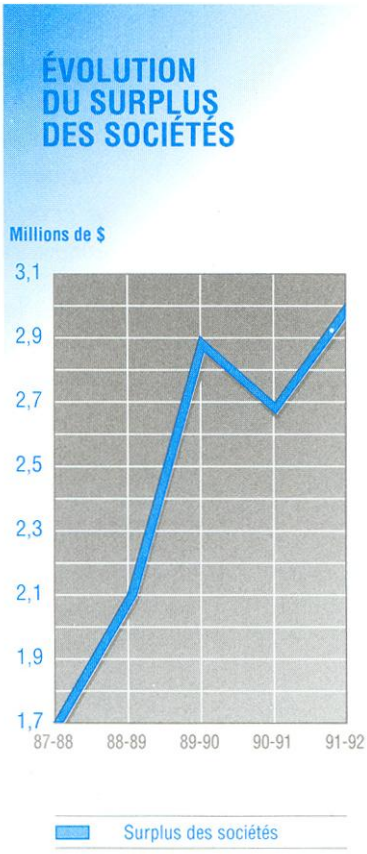
5.281 Il est important pour le Ministère de bien connaître ses besoins puisque les frais de financement liés à l'acquisition d'un avion-citerne CL-415 seraient de l'ordre de 1,5 millions de dollars par année s'il est financé sur une période de 30 ans. (Nous traitons du versement anticipé d'un dépôt de 54,8 millions de dollars relatif à l'acquisition de ces avions à la page 330).

5.282 Nous avons recommandé au Ministère de déterminer la quantité et la qualité optimales de la flotte aérienne permettant d'assurer une protection de la forêt.

Contribution financière du gouvernement

5.283 La contribution financière du gouvernement et des autres membres des sociétés aux frais d'extinction des incendies et aux frais de fonctionnement assure le financement des sociétés de conservation. La contribution des membres aux frais de fonctionnement est établie à partir du budget des sociétés alors que les frais réels d'extinction sont remboursés.

5.284 Le Ministère paie sa part des frais d'extinction plus rapidement que les autres membres des sociétés de conservation. En effet, il verse le montant de sa participation après l'incendie alors que, en général les autres membres ne reçoivent leurs factures qu'à la fin de la saison des feux. Ainsi, en novembre 1992, le Ministère avait versé aux sociétés de conservation 3,1 millions de dollars, soit 80 p. cent des dépenses d'extinction qu'il devait assumer. Quant aux autres membres, ils n'avaient remboursé que 23 p. cent de leur part. Si le Ministère payait au même rythme que les autres membres, il aurait économisé un montant de 56 000 dollars, représentant la dépense de financement liée à l'exercice 1992-1993.



5.285 De plus, parce que certains frais d'extinction sont déjà inclus dans les budgets de fonctionnement des sociétés, le Ministère les rembourse deux fois au cours de la même année. Cette situation est la principale cause des surplus accumulés importants des sociétés, soit 3 millions de dollars au 31 mars 1992. Ces surplus auraient dû être temporaires et réduire les cotisations de l'exercice financier en cours ou subséquent. Le Ministère a contribué à 62 p. cent de ces surplus. Le graphique ci-contre présente l'évolution des surplus des sociétés au cours des cinq dernières années.

5.286 Nous avons incité le Ministère à s'assurer de la justesse de sa contribution financière et de la verser au même rythme que les autres membres des sociétés.

5.287 ***Commentaires général du Ministère :*** *« Avant même que ne début la vérification, le ministère des Forêts (MFO) avait imprégné au système de protection des forêts contre le feu un virage allant dans le sens des remarques du Vérificateur général. Ainsi, depuis 1990, le système de protection des forêts contre le feu est dans une phase de transition qui aboutira à sa restructuration complète en 1994. Les efforts du ministère des Forêts, en collaboration avec ses partenaires, ont porté au cours des trois dernières années sur l'évaluation de l'organisation actuelle et sur l'implantation du nouveau système. Les moyens de contrôle et l'expertise interne au Ministère ont en effet servi de base d'analyse*

pour s'assurer que, en intégrant les améliorations technologiques, les sociétés de conservation pourront continuer à maintenir leur performance historique ou même l'améliorer. Parmi ces constats, le Ministère a notamment relevé le manque de coordination entre les sociétés de conservation, dû à leurs structures individuelles à caractère autonome. Les difficultés rencontrées au cours de saisons, comme celle de 1991, ont confirmé l'orientation définie par le Ministère.

« Pour corriger la situation, le MFO a incité ses partenaires de l'industrie forestière à participer à la restructuration des sociétés de conservation. Dans le cadre de cette réorganisation, des objectifs opérationnels et économiques serrés ont été adoptés et le Ministère a prévu des mécanismes permettant de les améliorer et d'évaluer leur atteinte. En plus de bénéficier éventuellement d'économies récurrentes de 4 millions de dollars par année, on compte améliorer l'efficacité.

« Dès la mise en place des sociétés de conservation, en 1972, le ministère des Forêts a fait un choix délibéré en limitant le nombre de ses représentants à deux sur chacun des conseils d'administration. Il visait ainsi à laisser suffisamment de place aux autres catégories de membres pour s'assurer de leur participation active à la gestion de ces organismes. C'était le prix à payer pour profiter, dans le système actuel, des avantages de la cogestion, notamment l'accroissement de la participation financière du secteur privé à 38 p. cent des coûts. L'historique des décisions prises par les sociétés de conservation et les résultats obtenus montrent que, au cours des 20 dernières années, l'ensemble du système de protection a été géré convenablement, compte tenu du contexte existant. Par ailleurs, le Ministère aura 5 représentants sur 20 au conseil d'administration de la future Société de protection des forêts contre le feu et il a déjà commencé à mettre en place une politique interne de préparation et de suivi des réunions du conseil d'administration du futur organisme.

« Déjà, au printemps 1992, le Ministère, l'industrie forestière et le Fonds du service aérien gouvernemental ont jugé pertinent de recommander au gouvernement de procéder, pour fins de modernisation, à la remotorisation des appareils actuels en avions-citernes amphibies turbopropulsés. Le gouvernement a par la suite jugé plus avantageux de concrétiser cette modernisation par l'acquisition de huit appareils CL-415. La question du nombre optimal d'appareils devant constituer la flotte demeure ouverte. Il faut en effet réaliser que cette question ne peut être résolue avant d'avoir expérimenté et bien analysé les gains de productivité des appareils plus modernes, ce à quoi le Ministère et ses partenaires s'affairent présentement. Sur la base de ce constat, et pour écarter le risque de se voir priver des avions-citernes en cas de problèmes majeurs avec les appareils actuels, le MFO a jugé avantageux et approprié de supporter l'achat de huit CL-415 qui viendront s'ajouter aux deux CL-215 déjà remotorisés pour constituer la flotte de base nécessaire à

la protection des forêts. Il restera une marge de manœuvre suffisante (huit CL-215 à piston dont on pourra se départir) pour pouvoir atteindre, avec le temps, le nombre approprié d'avions-citernes.

« Le Ministère est conscient que le système d'imputation des frais d'extinction fait en sorte qu'il rembourse certains de ces frais deux fois au cours de la même année et que cela puisse générer des surplus dans les sociétés de conservation. Cependant, ces surplus sont temporaires, puisqu'ils sont utilisés pour réduire les cotisations de l'exercice financier en cours ou subséquent. Dans le cadre de la nouvelle structure, il sera possible d'exercer un meilleur contrôle sur le niveau du surplus accumulé. »

Société de l'assurance automobile du Québec

Conformité des opérations à la *Loi sur l'assurance automobile*

5.288 Le rapport du Vérificateur général sur les états financiers de la Société de l'assurance automobile du Québec du 31 décembre 1992 contient un commentaire relatif à la conformité de ses activités à la *Loi sur l'assurance automobile.*

5.289 Ce commentaire s'énonce comme suit

Tel que l'indique la note 13 des états financiers, la Société a dégagé de sa réserve de stabilisation 1 068 679 000 $ qu'elle a inscrit à son bilan sous la rubrique « Excédent à distribuer aux assurés ».

5.290 La Société avait l'obligation, en vertu, entre autres, des articles 151 et 197 de la *Loi sur l'assurance automobile,* de faire approuver par le gouvernement du Québec sa décision de distribuer l'excédent de la réserve de stabilisation aux assurés puisque cette décision constitue une mesure réglementaire affectant les tiers et qu'elle a une incidence sur la tarification.

5.291 La Société n'a pas obtenu cette approbation préalable du gouvernement du Québec.

5.292 Le Vérificateur général conclut donc que la Société ne pouvait pas inscrire, de son propre chef, à même les sommes accumulées dans sa réserve de stabilisation, une créance de plus de un milliard de dollars envers les assurés, considérant que le pouvoir d'une telle décision ne lui est pas attribué par la loi.

5.293 Un décret du gouvernement est nécessaire tant pour la décision d'inscrire un compte à payer que pour en fixer les modalités de remboursement, pour les raisons suivantes :

1. Quelles que soient les modalités de remboursement, cette reconnaissance de dette ne peut que modifier la tarification, soit passée, soit à venir, selon le point de vue où l'on se place. Or, l'article 151 de la *Loi sur l'assurance automobile* stipule que la tarification se fait par règlement. L'inscription d'un excédent à distribuer aux assurés nécessite donc un règlement et non une simple résolution ou un énoncé de politique.

De plus, l'article 197 prévoit que tout règlement de la Société doit être approuvé par le gouvernement, d'où la nécessité du décret.

La décision d'inscrire un compte à payer ne constitue pas une tarification en soi, mais elle modifie la tarification pour plusieurs années et elle doit être approuvée dès à présent par le gouvernement, indépendamment de la simple technique de remise aux assurés qui, elle, se fera par tarification annuelle.

2. L'article 195.1 de la *Loi sur l'assurance automobile* exige que soit décrétée par règlement la façon « de déterminer les cas et les conditions donnant droit au remboursement des montants fixés en vertu du titre V (Financement) et fixer les modalités de calcul ou le montant exact des sommes remboursables et des frais administratifs exigibles lors d'un tel remboursement ».

   Même si cette disposition de la loi n'a probablement pas été conçue pour prévoir le genre de situation à laquelle nous faisons face, nous croyons que ce texte serait applicable par extension et qu'il faudrait, pour cette raison également, procéder par règlement et approbation du gouvernement aux termes de l'article 197.

3. La Société est un mandataire de la Couronne selon l'article 5 de sa loi constitutive :

   > La Société jouit des droits et privilèges d'un mandataire du gouvernement.
   >
   > Les biens de la Société font partie du domaine public, mais l'exécution de ses obligations peut être poursuivie sur ces biens.
   >
   > La Société n'engage qu'elle-même lorsqu'elle agit en son propre nom.

   Dans l'exercice de son mandat, la Société doit prélever des cotisations en fonction de ses seuls besoins, y compris la constitution d'une réserve de stabilisation. Si celle-ci devient excessive, le surplus doit être retourné à la Couronne, puisque les biens de la Société font partie du domaine public et que la Société ne peut remettre une partie de ses biens à certains contribuables sans y être autorisée par le gouvernement.

   La Société conserve l'usage et l'administration des biens dont celle a besoin pour remplir sa mission, mais tout excédent retourne à la Couronne et la Société ne peut en disposer en faveur de quelqu'un d'autre sans autorisation expresse du gouvernement.

4. Indépendamment de ce qui précède, la somme en cause est tellement considérable que, par application des principes élémentaires de droit public, il est nécessaire de procéder non pas par simple énoncé de politique, mais par règlement, et avec l'approbation du gouvernement.

5.294 En conclusion, l'inscription d'un excédent à distribuer aux assurés, sans l'approbation du gouvernement du Québec, est illégale parce que la Société, par cette décision, remet son surplus, c'est-à-dire les sommes dont elle n'a pas besoin pour la réalisation de la mission que le législateur lui a assignée, à des assurés qui sont des tiers par rapport à la Couronne. Cette inscription dans les états financiers n'est plus seulement une politique interne, mais devient une norme réglementaire parce qu'elle touche les droits des tiers et que, en conséquence, elle ne peut se faire que par règlement approuvé par le gouvernement.

5.295 Le discours sur le budget, prononcé par le Ministre des Finances le 20 mai dernier, est venu mettre un terme au projet de la Société puisqu'il prévoit que le gouvernement récupérera la plus grande partie de cet excédent, soit 675 millions de dollars en 1994 et 325 millions en 1995.

5.296 La Société aurait dû faire approuver par le gouvernement sa décision de distribuer aux associés les sommes dégagées de sa réserve de stabilisation. Elle aurait dû également faire approuver par le gouvernement les modalités de paiement de cet excédent à distribuer aux assurés.

Autorisation des acquisitions de biens et de services

5.297 Dans notre rapport à la direction de la Société qui portait sur l'exercice terminé le 31 décembre 1991, nous avions mentionné que des acquisitions de biens et de services n'avaient pas été autorisées conformément à sa politique de délégation de pouvoir pour l'engagement de dépenses administratives.

5.298 Cette année encore, nous avons retracé une acquisition de biens effectuée sans que les autorisations prévues aient été obtenues.

5.299 Le 14 décembre 1992, à la suite d'un appel d'offres, la Société signait une commande de 872 577 $ pour 219 micro-ordinateurs, des logiciels et du matériel.

5.300 Cette commande n'a pas été approuvée formellement par une résolution du conseil d'administration comme le prévoit pourtant la politique interne de la Société. En effet, ce document spécifie que le pouvoir d'engager une dépense supérieure à 500 000 $ est réservé au conseil d'administration.

5.301 Par ailleurs, bien que cette acquisition ait été faite pour répondre à des besoins exprimés, nous sommes en droit de nous interroger quant à l'opportunité d'un tel achat en décembre 1992. En effet, plus de trois mois plus tard, c'est-à-dire à la fin de mars 1993, la Société n'avait reçu que le quart de l'équipement commandé, le reste demeurant entreposé chez le fournisseur. Par conséquent, la Société n'a pas agi avec un souci d'économie en acquérant et en payant pour des biens dont le besoin n'était pas immédiat.

5.302 Nous avons recommandé à la Société

- **de s'assurer que toutes les acquisitions de biens et de services soient autorisées conformément à sa politique de délégation de pouvoir;**

- **de procéder à des acquisitions au moment opportun.**

Suivi de recommandations antérieures

5.303 Depuis notre vérification de l'optimisation des ressources en 1989-1990, la Société a pris les moyens nécessaires pour combler les lacunes que nous avions relevées en ce qui concerne le traitement des dossiers d'indemnisation et l'évaluation des projets informatiques.

5.304 Des gestes ont également été posés dans les autres domaines mentionnés ci-après pour corriger certains problèmes que nous avions notés, mais des lacunes persistent et ce, de façon plus importante dans la vérification mécanique des véhicules.

Formation des agents d'indemnisation et des conseillers en réadaptation

5.305 Nous avions demandé à la Société d'améliorer la formation de son personnel en indemnisation et en réadaptation et aussi, d'évaluer ses programmes de formation. Pour satisfaire à nos demandes, la Société a adopté une politique de formation. Elle compte élaborer des outils d'évaluation de l'apprentissage au fur et à mesure que les programmes actuels de formation seront révisés et que les nouveaux programmes seront prêts.

Délivrance des permis de conduire

5.306 Des écarts importants entre les différents centres de services dans les résultats à l'examen pratique pour obtenir un permis de conduire sont encore observés en 1992, bien qu'ils soient moindres que ceux que nous avions relevés pour l'année 1989. La Société a mis en place des mesures afin d'améliorer les pratiques dans les régions, telles que l'introduction, en novembre 1991, d'un nouvel examen pratique pour l'obtention du permis de conduire, ainsi que la validation des parcours et un meilleur encadrement des évaluateurs au cours de 1992. De plus, d'ici la fin de 1993, un plan de suivi et de contrôle de l'examen pratique sera mis en place.

Vérification mécanique des véhicules

5.307 Plusieurs lacunes que nous avions relevées au chapitre de la vérification mécanique des véhicules persistent de sorte que le bilan de la sécurité a empiré. Ainsi, les statistiques compilées par la Société démontrent que 77 p. cent des véhicules assujettis à un programme

de vérification mécanique et examinés à l'occasion de contrôles routiers en 1992 présentaient des défectuosités (66 p. cent en 1989) dont 11,4 p. cent étaient majeures (5 p. cent en 1989). Toutefois, la Société a préparé, au début de 1993, un mémoire qui lui permettra de réévaluer ses moyens d'intervention.

Services offerts pour l'émission et le renouvellement des permis de conduire et des certificats d'immatriculation

5.308 La Société n'a toujours pas fait une analyse des coûts-bénéfices qui permettrait de déterminer si les ressources affectées à ses centres de services sont en trop grand nombre eu égard à ses objectifs de service à la clientèle. Le dépassement des objectifs à ce chapitre est cependant moindre que celui que nous avions relevé en 1990.

Protection des ressources informatiques et des données

5.309 La Société a amélioré la protection de ses ressources informatiques. Cependant, certaines lacunes persistent, notamment en ce qui concerne le contrôle de l'accès aux programmes et aux données informatiques. Par ailleurs, la Société prévoit mettre en place certaines mesures correctrices afin d'assurer la protection de l'information contenue dans les micro-ordinateurs. Elle prévoit aussi signer des ententes en 1993 et en 1994 avec tous les organismes qui accèdent aux données de la Société afin de garantir la confidentialité des informations mises à leur disposition.

5.310 De plus, la Société a procédé à l'évaluation des risques quant à la relève de ses opérations informatiques qui devrait permettre d'élaborer une stratégie et un système de relève.

Le développement de la micro-informatique

5.311 La Société n'a toujours pas de plan directeur pour encadrer la gestion de la micro-informatique qui préciserait ses besoins, ses priorités, les échéanciers et les budgets. Par contre, elle a mis en place une politique qui prévoit des standards pour le développement des systèmes.

Utilisation de ressources externes

5.312 La Société continue d'engager plusieurs contractuels qui assument des fonctions à caractère permanent, ce qui occasionne des coûts supérieurs à ceux qu'elle assumerait si ces fonctions étaient confiées à ses employés réguliers.

5.313 ***Commentaires de la Société : « Conformité des opérations à la*** **Loi sur l'assurance automobile.** *Depuis l'annonce du Discours sur le budget du Ministre des Finances le 20 mai 1993 et le dépôt d'un projet de loi qui donne suite aux intentions gouvernementales relativement à l'appropriation de 1 milliard de dollars à même « l'excédent à distribuer aux assurés », ce débat ne revêt plus qu'un intérêt académique.*

« Autorisation des acquisitions de biens et services. *En octobre 1992, la Société optait pour le mode graphique. Les demandes gardées en suspens pendant l'attente de la décision ont été transmises, autorisées par projet et regroupées pour obtenir de meilleurs prix.*

« Dû à un retard dans le choix du type d'écran devant servir sur les PC, le matériel était toujours entreposé chez le fournisseur en mars 1993.

« La Société s'assure désormais que, dans de tels regroupements de demandes d'achat, l'autorisation de la dépense totale soit en conformité avec son répertoire des pouvoirs délégués.

« Vérification mécanique des véhicules. *Plusieurs facteurs peuvent être considérés pour expliquer la diminution du taux de conformité, soit le contexte économique, l'âge du parc automobile qui est passé de 8,65 en 1988 à 10,3 en 1990.*

« Par ailleurs, l'état mécanique du véhicule n'étant pas le seul facteur contributif lors d'un accident, la Société se doit d'assurer le respect de l'ensemble des lois et règlements en matière de transport. À ce chapitre, le taux de conformité à l'ensemble de la réglementation est passé de 35,6 p. cent en 1991 à 57,2 p. cent en 1993.

« Quoi qu'il en soit, la Société est consciente de l'urgence de renverser la situation et d'augmenter le taux de conformité relatif à la vérification mécanique. C'est pourquoi, à la suite du bilan sur la vérification mécanique, la Société a mis en œuvre la réalisation d'un nouveau programme de vérification mécanique axé davantage sur l'entretien préventif. Ce nouveau programme vise à donner plus d'importance aux mesures préventives qu'aux mesures curatives.

« Nous comptons également mettre en place un processus d'accréditation qui soit axé sur la capacité des entreprises postulantes à faire des vérifications mécaniques de qualité. Les critères d'accréditation seront donc révisés en ce sens. De plus, nous effectuerons un suivi formel et rigoureux des mécaniciens qui effectuent les vérifications mécaniques.

*« **Services offerts pour l'émission et le renouvellement des permis de conduire et des certificats d'immatriculation.** Pour assurer la validité de l'analyse de coûts-rentabilité, il est préférable qu'elle soit faite à partir de données qui ne pourront pas être contestées et provenant d'un système informatisé fiable de gestion de files d'attente. En 1994, il est prévu que tous les centres auront les équipements requis. Cette analyse pourra alors se réaliser à partir des données produites avec ces systèmes.*

« Par ailleurs, compte tenu des mesures de compression d'effectifs dans les centres de service et de l'implantation de la plastification du permis de conduire en juin 1994, il aurait été inutile de débuter l'analyse demandée avant ces changements majeurs.

*« **Développement de la micro-informatique.** Conformément aux pratiques actuelles du marché, la plate-forme micro-informatique a été intégrée à l'ensemble des solutions technologiques utilisées par la Société. Elle fait donc partie des préoccupations prises en compte dans la planification stratégique des technologies de l'information (septembre 1993), elle est traitée spécifiquement dans la politique de gestion du développement des systèmes (septembre 1992) et elle est particulièrement mise à contribution dans les orientations technologiques retenues concernant le poste de travail multifonctionnel (septembre 1992) et l'approche client-serveur (décembre 1992).*

*« **Utilisation des ressources externes.** La Société fait appel à des ressources externes essentiellement pour combler la différence entre la charge de travail requise pour répondre aux besoins de la Société, et la force de travail du personnel interne. »*

Caisse de dépôt et placement du Québec

Vue d'ensemble

5.314 Au cours de 1991, la Caisse a entrepris la troisième phase de son processus de réflexion stratégique en confiant un mandat de vérification de l'optimisation des ressources à un cabinet du secteur privé. Il s'agissait d'évaluer les systèmes et pratiques de gestion sur lesquels s'appuient les dirigeants de la Caisse dans l'exécution de leurs tâches. Les travaux de vérification ont touché plus particulièrement certains aspects des secteurs d'activité suivants : les placements de marché, les participations, les placements immobiliers, la fonction des ressources humaines, le support informatique ainsi que l'information et le contrôle de nature corporative.

5.315 Un rapport de vérification a été transmis aux dirigeants et au conseil d'administration de la Caisse en novembre 1991.

5.316 En 1993, le cabinet a procédé à un suivi des constatations et des conclusions de 1991 afin d'apprécier dans quelle mesure les gestionnaires ont corrigé les faiblesses rapportées. Un rapport a été soumis aux dirigeants de la Caisse en mai 1993.

5.317 Comme la vérification de l'optimisation des ressources de 1991 portait strictement sur les systèmes et pratiques de gestion de haut niveau, la Caisse a adopté, pour la compléter, un plan quinquennal (1993-1997) qui comporte des examens plus approfondis de chacune de ses activités et fonctions administratives.

Mandat et résultats de notre examen

5.318 Nous avons procédé à un examen des travaux de vérification et de suivi ainsi que des rapports émis par le cabinet mandaté par la Caisse. Ces travaux, dont la portée est définie plus haut, ont été effectués conformément aux normes et pratiques généralement reconnues en vérification de l'optimisation des ressources.

5.319 Le suivi effectué en 1993 des constatations et conclusions de la vérification de l'optimisation des ressources de 1991 indique que, en ce qui a trait à la plupart des faiblesses importantes, des mesures correctrices ont été prises mais que, dans l'ensemble, il est trop tôt pour conclure quant à leur efficacité.

5.320 Nous livrons sommairement ci-après les constatations relatives aux faiblesses que nous avons jugées importantes et que nous avons tirées des rapports émis par le cabinet privé.

Gestion des opérations de couverture et de position de change

5.321 En 1991, le rapport demandait des resserrements au regard de la gestion des opérations de couverture et de position de change.

5.322 Depuis, la Caisse a établi un consensus au sujet d'une philosophie globale de gestion du risque de change, des paramètres de fonctionnement ainsi que d'une structure organisationnelle définissant les responsabilités des différentes directions à cet égard. Un système d'information de gestion des devises est en voie d'élaboration.

Gestion des placements immobiliers

5.323 Le rapport de 1991 soulevait le problème du recours important à des ressources spécialisées externes et notait l'insuffisance d'information à l'appui de la gestion du portefeuille immobilier.

5.324 En mars 1993, une réorganisation du Groupe immobilier a été effectuée afin de favoriser, d'une part, l'intégration de l'information et, d'autre part, un meilleur partage des responsabilités entre la Caisse et ses filiales.

5.325 Selon le rapport, ces modifications sont trop récentes pour permettre d'en observer le fonctionnement complet aux différents niveaux de responsabilité.

Plan de recouvrement de l'informatique

5.326 En 1991, le plan de recouvrement de l'informatique pour assurer la continuité des opérations advenant un sinistre demeurait incomplet.

5.327 Pour corriger cette lacune, la Caisse a documenté et rendu opérationnel un plan de relève quant à l'ordinateur central et elle est en voie de réaliser celui du réseau de micro-ordinateurs.

Gestion de la politique sur le code d'éthique

5.328 Bien qu'un code d'éthique visant à éviter les conflits d'intérêts liés aux transactions personnelles de placement faisait déjà partie des énoncés de politique de la Caisse, le rapport de 1991 notait que son application était gérée de façon trop passive.

5.329 Le rapport de suivi indique que cette politique est en cours de révision.

Conclusion

5.330 Nous incitons la Caisse à poursuivre et même, dans certains cas, à accélérer les actions entreprises pour corriger les faiblesses signalées.

5.331 ***Commentaires de la Caisse*** : *« La démarche de vérification de l'optimisation des ressources a été amorcée à l'initiative de la direction de la Caisse, tout d'abord dans le cadre d'une démarche initiale entreprise en 1991 dont le but principal était de faire un premier examen d'ensemble au niveau des activités de direction générale. Cet examen a mis en lumière les points forts des principaux procédés de gestion de même que certains domaines requérant l'attention de la direction comme le signale le Vérificateur général.*

« En 1993, dans un deuxième temps, la direction a mis au point un plan quinquennal de vérification de l'optimisation des ressources de manière à procéder à un examen plus approfondi de l'ensemble des secteurs d'activité.

« La première étape de ce plan quinquennal avait par ailleurs pour objet de faire le point sur les diverses conclusions auxquelles l'examen de 1991 avait mené. Les conclusions ont déjà fait l'objet de mesures correctrices comme l'indique le Vérificateur général, lesquelles seront complétées ou consolidées, le cas échéant, au fur et à mesure de la progression des travaux afin d'optimiser là où ce sera nécessaire l'efficacité des procédés de gestion. »

Autres constatations

5.332 Nous présentons ci-après des constatations résultant de nos travaux de vérification financière et de conformité à la loi constitutive de la Caisse et à ses règlements.

Postes autorisés

5.333 Selon la loi constitutive de la Caisse, ses dirigeants et autres employés sont nommés de la manière prévue à ses règlements et leur nombre correspond à l'effectif qui y est déterminé. Les règlements édictés par le conseil d'administration doivent être soumis à l'approbation du gouvernement. Le plan d'effectif de la Caisse approuvé par le gouvernement était de 310 postes au 31 décembre 1992.

5.334 À cette date, en plus des 310 employés réguliers, 40 employés temporaires étaient en poste à la Caisse même si le plan d'effectif autorisé ne faisait pas mention de postes de cette nature. De plus, 29 de ces employés temporaires occupaient un emploi à caractère régulier puisque leurs contrats avaient été renouvelés ou ne faisaient pas mention d'une date de fin d'engagement.

5.335 Nous avons recommandé à la Caisse d'obtenir les approbations requises du gouvernement avant d'augmenter son effectif.

5.336 ***Commentaires de la Caisse*** : *« Le 27 novembre 1992, le conseil d'administration de la Caisse a adopté une résolution à l'effet de porter le nombre de postes réguliers à 350 et le nombre de postes temporaires à 50. Cette décision du conseil d'administration a reçu l'aval du Secrétariat du Conseil du trésor et devrait être incessamment entérinée par le gouvernement. Par conséquent, et en conformité avec sa loi constitutive, la Caisse a administré la dotation de son effectif à partir des paramètres déjà établis, à savoir la limite de 310 postes réguliers. Quant à la limite des postes temporaires autorisés par le conseil d'administration et exclue jusqu'à maintenant de l'autorité gouvernementale pour une raison d'interprétation, la situation se rétablira aussitôt que le gouvernement aura autorisé les postes demandés par la Caisse à ce chapitre. »*

Description des systèmes

5.337 Une description des systèmes et procédés mis en œuvre pour contrôler et protéger les biens permet à la direction de s'assurer, d'une part, que des contrôles suffisants et adéquats existent et, d'autre part, qu'elle est en mesure d'examiner régulièrement l'application de tous les contrôles importants.

5.338 À notre connaissance, à part celles que la vice-présidence-vérification interne a effectuées aux fins de ses propres travaux, la Caisse ne maintient pas de descriptions déterminant les procédés de contrôle importants pour ces systèmes financiers complexes et névralgiques.

5.339 Nous avons recommandé à la Caisse de décrire ses systèmes financiers en déterminant les contrôles importants, manuels et informatisés, sur lesquels s'appuie la direction pour protéger et contrôler ses biens.

5.340 ***Commentaires de la Caisse :*** *« La direction ne peut qu'appuyer cette recommandation du Vérificateur général. La description des systèmes financiers fait partie non seulement des objectifs de la direction générale de l'administration et du contrôle, mais constitue également une de ses priorités pour les exercices financiers 1993-1994 et 1994-1995. »*

Contrôle corporatif de la légalité des placements

5.341 L'une des responsabilités de la direction de la Caisse consiste à instaurer des contrôles suffisants et adéquats pour s'assurer du respect de sa loi constitutive. Un tel contrôle, compte tenu de la complexité et du volume de transactions, devrait être exercé à priori et de façon continue, ce que la Caisse ne fait pas.

5.342 À ce jour, la Caisse n'a toujours pas instauré de contrôle à priori pour s'assurer de la conformité des placements avec sa loi constitutive.

5.343 Nous avons recommandé à la Caisse de contrôler à priori la légalité de ses placements afin de s'assurer en tout temps du respect de sa loi constitutive.

5.344 ***Commentaires de la Caisse :*** *« En premier lieu, il convient de préciser que la direction estime d'une part, que les mécanismes actuels ainsi que les nouvelles balises établies à la suite des amendements apportés à la Loi de la Caisse en juin 1992, sont de nature à assurer à posteriori, le degré de confort voulu et d'autre part, que les politiques usuelles de gestion en vigueur sont conformes aux normes de l'industrie du placement.*

« De plus, les gestionnaires doivent s'assurer au préalable que toute transaction négociée est ou sera exécutée conformément à la loi et aux décisions prises par les différentes instances de la Caisse, notamment son conseil d'administration.

« Par ailleurs, la Caisse a déjà entrepris les consultations, les études de faisabilité et les analyses préliminaires que requiert ce projet. En effet, le contrôle à priori des transactions ou, en d'autres termes, la vérification de la légalité des placements antérieurement à leur exécution, demeure une priorité pour l'institution. À cet égard, la direction vise à développer avant tout un outil pour les gestionnaires qui permette à ces derniers d'exercer un autocontrôle de leurs décisions autant du point de vue de la conformité des placements proposés avec la loi constitutive et avec les règles et les politiques institutionnelles de placement qu'au regard des cotes de marchés. »

Société du Palais des congrès de Montréal

Vue d'ensemble

5.345 En 1990, dans le but d'accroître son efficacité, la Société a entrepris d'évaluer dans quelle mesure ses ressources humaines, matérielles et financières étaient gérées avec un souci d'économie, d'efficience et permettaient l'atteinte de ses objectifs. De plus, elle s'est interrogée sur la façon dont ses gestionnaires rendaient compte de leurs responsabilités.

5.346 La définition des activités importantes de la Société, de ses grandes orientations et de ses préoccupations a permis au conseil d'administration d'approuver dix mandats de vérification de l'optimisation des ressources, dont sept sont terminés et ont fait l'objet d'un rapport : sécurité et protection des actifs, relations avec le gouvernement, planification stratégique, processus de réalisation des promesses de vente, plan de développement des immobilisations, responsabilisation des gestionnaires et budget annuel d'opération. Les trois autres mandats en cours portent sur l'analyse de l'efficacité, le processus de vent de services et l'examen des sources alternatives de revenus. La réalisation de l'ensemble des mandats, qui devait initialement durer deux ans, a été confiée à un cabinet privé de consultants.

5.347 Dans ses grandes lignes, ces mandats tenaient compte des préoccupations du Vérificateur général quant à l'évolution du souci d'économie, d'efficience et d'efficacité dont les gestionnaires faisaient preuve dans l'exercice de leurs responsabilités et quant à la façon dont ils en rendaient compte.

Mandat et résultats de notre examen et de notre suivi

5.348 Nous avons procédé à un examen des sept rapports émis par la firme engagée par la Société. De plus, nous avons procédé à un suivi des recommandations contenues aux quatre rapports émis en 1991 et en 1992 afin d'apprécier dans quelle mesure les correctifs appropriés ont été apportés. Nos travaux de suivi ont révélé que, en ce qui a trait à la plupart des faiblesses importantes notées à ces rapports, des mesures correctrices ont rapidement été prises.

5.349 Nous livrons sommairement ici certaines constatations et recommandations que nous avons jugées importantes et que nous avons tirées des rapports émis par le cabinet privé ainsi que les résultats de notre suivi, le cas échéant.

Sécurité et protection des actifs

5.350 Selon le rapport de septembre 1991, la sécurité au Palais était axée principalement sur les ressources humaines, sans égard à l'amélioration des systèmes existants ou à l'introduction de moyens additionnels de surveillance, de détection et de contrôle qui auraient permis d'atteindre un niveau d'efficacité plus élevé, sans pour autant accroître de façon importante les coûts d'exploitation. Une organisation plus rationnelle du travail et un investissement progressif dans des mesures statiques de sécurité étaient donc recommandés.

5.351 Le suivi que nous avons effectué a permis de constater la mise en place de plusieurs recommandations ainsi qu'une nette amélioration au chapitre de la sécurité du Palais. En effet, des correctifs ont été apportés en ce qui concerne l'organisation du travail, la sécurité physique des lieux, la prévention des incendies et les mesures d'urgence. Toutefois, certaines améliorations sont encore requises sur le plan de l'organisation et des mesures visant à assurer la sécurité physique des lieux.

5.352 Ainsi, la structure organisationnelle du service demeure inadéquate et le manuel de sécurité est toujours incomplet en ce qui concerne la structure organisationnelle et les définitions des rôles et responsabilités de chacun. En effet, les liens hiérarchiques sont plutôt confus : le chef de la sécurité, employé d'une agence, dirige des chefs de groupe, employés du Palais, qui relèvent directement du chef adjoint de la gestion de l'immeuble; ces chefs de groupe encadrent le travail des gardiens qui sont, quant à eux, des employés de l'agence.

5.353 Sur le plan des mesures d'urgence, il reste à incorporer le centre de décision de niveau stratégique (cadres supérieurs) à celui de niveau tactique (opérationnel) afin d'assurer l'unité de commandement, la rapidité des décisions, la hiérarchisation des communications et de soutenir efficacement les actions opérationnelles. De plus, aucune procédure n'a encore été établie quant à l'utilisation du registre des présences en dehors des heures de travail.

5.354 Finalement, un système intégré de sécurité, c'est-à-dire différents systèmes de contrôle, de protection et de surveillance interreliés électroniquement afin d'en centraliser la gestion, doit encore être mis en place et le centre de contrôle de la sécurité doit être réaménagé.

Relations avec le gouvernement et planification stratégique

5.355 Le rapport de novembre 1991 indiquait que la Société n'avait pas défini formellement sa mission, ses orientations stratégiques et ses objectifs corporatifs, ce qui ne favorisait pas l'intégration des objectifs opérationnels et des activités à la planification stratégique, pas plus que sa communication au personnel. De plus, les données de la planification budgétaire quinquennale n'étaient pas actualisées de façon à conserver, en tout temps, un horizon à long terme.

5.356 Le suivi que nous avons effectué a permis de constater que la Société possède à présent un processus intégré de planification stratégique. Il ne lui reste à assurer le suivi des résultats escomptés, à en rendre compte et à actualiser annuellement les données de sa planification quinquennale.

Processus de réalisation des promesses de vente

5.357 En juin 1992, la firme de consultants, pour augmenter l'efficience et l'efficacité des services de la Société, recommandait d'établir formellement les mécanismes de communication entre les directions et de centraliser la gestion de l'information relative à chaque événement. De plus, elle signalait qu'un système de prix de revient, intégré et complet, devrait être mis en place pour améliorer l'information sur la rentabilité de chaque événement et servir de base à la politique tarifaire du Palais.

5.358 À la lumière de notre suivi, nous pouvons conclure que la Société a tenu compte de la plupart des recommandations formulées. Toutefois, certains correctifs n'ont pas toujours été apportés, notamment en ce qui concerne les rapports de gestion qui ne sont pas adaptés aux besoins des gestionnaires et les superviseurs de l'aménagement qui ne sont toujours pas des employés du Palais.

Responsabilisation des gestionnaires

5.359 Le rapport, émis en mars 1993, note que des orientations, des stratégies et des objectifs concernant les activités du Palais des congrès de Montréal sont maintenant communiqués au personnel mais il reste à y intégrer des objectifs liés aux aspects qualitatifs de la gestion. En effet, il n'existe pas de méthode d'évaluation du rendement des gestionnaires, ni d'objectifs mesurables et d'indicateurs concernant ces aspects. L'atteinte d'objectifs et d'attentes signifiées n'est pas prise en considération de manière structurée au moment de la révision de la rémunération annuelle et de la distribution des primes.

5.360 Un suivi périodique des activités est effectué auprès de chaque direction mais cette dynamique n'existe pas de façon aussi formelle entre les directeurs et leurs gestionnaires. De plus, les règles d'imputabilité de ces gestionnaires, que ce soit un chef de division, un chef adjoint ou un délégué principal, sont partielles, confuses et doivent être clarifiées.

5.361 Le cabinet de consultants a recommandé à la Société de redéfinir les rôles, les responsabilités, les aptitudes et les habiletés de gestion requis pour chacun des postes de cadre. En outre, elle devrait revoir les mécanismes de coordination au sein de l'équipe de gestion afin de mieux répartir les différents dossiers et de mieux encadrer les activités de planification, de coordination, de contrôle et d'information. Finalement, elle devrait mettre en place un processus d'évaluation du rendement qui tiendrait compte de toutes les activités liées à la performance des gestionnaires.

Budget annuel d'opération et plan
de développement des immobilisations

Préparation du budget

5.362 Le rapport de juin 1993 recommande à la haute direction de fournir tôt dans le processus un cadre de référence précis à ses gestionnaires pour la préparation du budget. Par ailleurs, il suggère une plus grande utilisation des ressources micro-informatiques et l'intégration des systèmes d'information liés au processus budgétaire afin d'éviter la double saisie des données et d'assurer un meilleur contrôle de l'information.

Suivi du budget

5.363 Ce même rapport souligne que, de façon générale, les procédés liés au contrôle budgétaire sont appropriés et visent le respect du budget annuel d'exploitation. Les rapports mensuels de suivi budgétaire sont utiles aux gestionnaires tout en permettant de suivre rapidement l'évolution de la situation financière. Cependant, la firme externe recommande à la Société d'analyser le bien-fondé des principaux rapports financiers ou de gestion et de s'assurer de leur compréhension auprès des principaux utilisateurs. De plus, elle recommande à la Société de définir ses besoins en matière d'indicateurs de performance, de sélectionner les plus pertinents afin d'en faire le suivi et d'en rendre compte.

Conclusion

5.364 Nous incitons la Société à poursuivre les actions entreprises pour corriger les faiblesses signalées.

5.365 ***Commentaires de la Société : « Sécurité et protection des actifs.*** *La Société avait commandé une étude sur la sécurité des personnes et la protection des actifs avant que soit confié un mandat de vérification intégrée. Depuis, un comité permanent sur la sécurité a été formé et un plan d'action détaillé a été élaboré pour s'assurer que tous les correctifs requis seraient apportés. Des priorités ont été établies en considération des ressources humaines et financières. Quelques recommandations nécessitant l'addition de postes et d'équipements plus sophistiqués n'ont pas été appliquées parce que non essentielles et irréalisables à l'intérieur des compressions budgétaires actuelles. Par contre, d'autres mesures compensatoires telles la formation du personnel régulier et de la sous-traitance, notre programme d'entretien préventif, les communications et l'existence d'un comité permanent, permettent de nous assurer qu'en aucun cas, la sécurité des personnes et des actifs est en danger.*

« Relations avec le gouvernement et planification stratégique. *La Société a, en effet, à la fin de 1992, élaboré un nouveau processus intégré de planification stratégique et entend en suivre les résultats périodiquement et en actualiser les données annuellement.*

*« **Processus de réalisation des promesses de vente.** La Société est en train d'élaborer un système de comptabilité par activité permettant de mieux évaluer et contrôler ses coûts. De plus, d'ici la fin de l'année financière, une évaluation de la pertinence de tous les rapports financiers et de gestion sera complétée par un examen complet. Quant aux superviseurs de l'aménagement, le plan de l'effectif approuvé par le Conseil du trésor ne permet pas d'intégrer ces employés de la sous-traitance au personnel régulier.*

*« **Responsabilisation des gestionnaires.** La Société a mis sur pied un certain nombre de comités permettant ainsi de mieux encadrer les activités de planification, de coordination, de contrôle et d'information. Cet apport à la gestion permettra de mieux situer les orientations, les stratégies et les objectifs dans le but de réaliser la mission. Une méthode d'évaluation des gestionnaires est en voie d'implantation laquelle tiendra compte de toutes les activités liées à la performance.*

*« **Budget annuel d'opération et plan de développement des immobilisations.** La Société revoit présentement l'utilité et la pertinence de tous ses rapports financiers et de gestion. De nouveaux rapports découlant de l'implantation de la comptabilité par activité fourniront de meilleurs indicateurs de performance améliorant ainsi le contrôle des coûts. »*

Autre constatation

5.366 Nous présentons ci-après une constatation résultant de nos travaux de vérification financière et de conformité à la loi constitutive de la Société et à ses règlements.

Indemnité de départ

5.367 Le règlement de la Société concernant la gestion du personnel cadre et non syndiqué, approuvé par le gouvernement, stipule que, si un cadre se voit forcé de quitter la Société pour des raisons autres que disciplinaires ou pour une mise à la retraite, il reçoit un préavis équivalant à quatre semaines par année de service mais avec un maximum de six mois.

5.368 La Société a versé une indemnité de départ qui contrevient aux règles établies par le gouvernement sans en avoir obtenu l'autorisation au préalable.

5.369 Nous avons recommandé à la Société de s'assurer de respecter son règlement approuvé par le gouvernement concernant la gestion du personnel cadre.

5.370 ***Commentaires de la Société :*** *« La Société a effectivement versé une indemnisation de départ à un cadre pour l'inciter à quitter son poste. Des conditions particulières ont forcé la Société à agir ainsi. Cette décision administrative pour un règlement afin d'écarter toute possibilité de poursuite judiciaire, recommandée par nos conseillers juridiques et approuvée par le conseil d'administration, a permis d'éviter dans les circonstances des dépenses additionnelles significatives. »*

Fonds administrés par la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec

Émission des polices de garantie

5.371 En vertu de la *Loi sur les produits laitiers et leurs succédanés*, nul ne peut être marchand de lait ni agir comme tel s'il ne détient un permis et une police de garantie de paiement en vigueur, délivrés par la Régie. La Régie doit émettre une telle police à tout requérant, détenteur d'un permis, qui remplit les conditions prévues au règlement sur la police de garantie des paiements du lait et de la crème. La solvabilité du requérant et le paiement de la prime figurent parmi ces conditions.

5.372 Le règlement stipule, d'une part, que la Régie doit établir à sa satisfaction la solvabilité des marchands de lait et peut, à cette fin, exiger tous les renseignements qu'elle estime utiles et, d'autre part, que, sur paiement de la prime, elle expédie au marchand de lait la police de garantie.

5.373 De plus, le règlement précise que le montant de la garantie doit être fixé à 125 000 dollars dans le cas où le marchand de lait n'a pas acheté ou reçu du lait ou de la crème de producteurs au cours de l'année précédente.

5.374 Au cours de notre vérification, nous avons retracé deux marchands qui ont acheté du lait de la Fédération des producteurs de lait du Québec, pendant plusieurs mois, sans détenir une police de garantie. Ces commerçants n'avaient donc pas le statut de marchands de lait au sens du règlement. La Régie, qui reçoit un rapport informatique de toutes les transactions d'achats, par mois et par marchand, de la Fédération des producteurs de lait du Québec, n'a traité ces situations que plusieurs mois plus tard par l'émission rétroactive de polices de garantie. Aucune information probante ne permet de constater qu'elle s'est assurée de la solvabilité de ces marchands avant d'émettre les polices.

5.375 Dans l'un de ces cas, elle a indiqué sur la police une prise d'effet (1er avril 1992) de beaucoup antérieure à la date de son émission (25 novembre 1992). Le paiement de la prime, daté du 17 décembre 1992, a été effectué avec un chèque sans provision. Le 18 décembre, la Fédération des producteurs de lait du Québec informait la Régie qu'un chèque émis par ce marchand venait de lui être retourné sans provision par la banque et que, par conséquent, elle désirait se prévaloir de la garantie de la Régie pour les sommes dues par le marchand. Aucune livraison de lait n'a été acceptée par la Fédération après cette date.

Le marchand en cause a fait cession de ses biens le 29 décembre 1992 et la Régie, compte tenu qu'une police de garantie était en vigueur, a payé la réclamation de près de 500 000 dollars déposée contre ce dernier.

5.376 À notre avis, la Régie aurait dû conserver l'information probante appuyant l'évaluation qu'elle dit avoir faite de la solvabilité du marchand et, seulement après s'être assurée du paiement de la prime, émettre une police de garantie d'un montant maximum de 125 000 dollars. En effet, le marchand n'achetait pas de lait ou de crème de producteurs l'année précédente et il n'est devenu marchand de lait au sens de la loi qu'à compter de la date d'émission de la police, soit le 25 novembre 1992. Dès lors, la Régie n'aurait eu à rembourser que le maximum assuré de 125 000 dollars, même si les réceptions de lait et de crème effectuées entre le 25 novembre 1992 et le 18 décembre 1992 étaient d'un peu plus de 380 000 dollars.

5.377 Dans les faits, la prime n'ayant jamais été payée, la police n'aurait jamais dû être émise.

5.378 Nous avons recommandé à la Régie d'assurer le respect du règlement sur la police de garantie du paiement du lait et de la crème en s'abstenant d'émettre rétroactivement des polices de garantie et en limitant à 125 000 dollars le montant de la garantie pour tout marchand de lait qui, au cours de l'année précédente, n'a pas acheté ou reçu du lait ou de la crème de producteurs. De plus, elle devrait, dans tous les cas, s'assurer du paiement de la prime et de la solvabilité des marchands avant d'émettre une police et conserver l'information probante appuyant son évaluation.

5.379 ***Commentaires de la Régie :*** *« La Régie tente toujours d'assurer une application de la réglementation qui soit équitable et correcte, tenant compte du personnel à sa disposition. Il s'agit dans le présent cas de circonstances particulières et nous avons pris les mesures appropriées pour apporter, lorsqu'il y a lieu, les correctifs nécessaires.*

« Soulignons par ailleurs que, sous une enveloppe qui peut laisser croire qu'il s'agit d'un régime d'assurance garantie, il s'agit en fait d'un fonds contributif que les entreprises remplissent en fonction de leur volume d'achats, sans tenir compte des risques assurés ou d'autres facteurs de cette nature.

« Il est exact que la garantie pour un nouvel acheteur est de 125 000 dollars au départ puisqu'il n'y a pas un historique d'achats passés. Toutefois, il nous faut corriger le montant de la garantie en fonction de la valeur des achats réels après les trois premiers mois d'opération et, par la suite dès qu'ils sont connus. Donc, si la police de garantie avait été émise réellement le 1er avril 1992 au montant de la garantie minimale, il eût fallu l'augmenter au montant des achats réels des mois subséquents dès que ces derniers auraient été connus par la Régie.

« Quant à l'établissement de la solvabilité d'un nouvel acheteur, il n'est pas toujours facile de l'établir correctement. Les bilans pro forma présentés au début des activités commerciales d'une entreprise ne montrent pas toujours la réalité, mais il nous faut bien utiliser les documents qui sont disponibles pour arriver à une conclusion.

« Nos procédures ont été modifiées pour émettre en temps utile les polices de garantie, quitte à les modifier fréquemment. De plus, nous prenons des moyens pour mieux connaître la situation financière réelle des nouvelles entreprises. Enfin, nous avons pris entente avec la Fédération des producteurs de lait du Québec, qui est l'agent de vente exclusif des producteurs et qui dirige les livraisons de lait, pour être entièrement informé de tout changement des volumes de livraison, dès qu'il y a des changements significatifs. »

Commission des valeurs mobilières du Québec

Gestion des comptes à recevoir

5.380 La Commission possède certains outils informatisés pour gérer ses comptes à recevoir, mais elle ne s'en sert pas efficacement. Ainsi, le système de gestion des assignations des mandats aux analystes, qui permet également d'assurer le suivi des comptes à recevoir, n'est pas alimenté régulièrement. De plus, la qualité et l'intégralité des informations saisies ne sont pas suffisamment vérifiées et les suites numériques des pièces comptables émises, bien qu'elles soient prénumérotées, ne sont pas contrôlées. Enfin, lorsqu'un chèque est retourné par la banque, faute de fonds ou pour toute autre raison, aucune procédure de correction ne garantit que le compte à recevoir correspondant est adéquatement enregistré dans le système.

5.381 Ainsi, la Commission ne s'assure pas de l'intégralité de ses revenus et la gestion de ses comptes à recevoir n'est pas effectuée de façon régulière. De plus, elle ne possède pas toutes les règles formelles nécessaires pour régir les modalités d'encaissement, d'enregistrement, de suivi, de radiation et de détermination de la provision pour pertes sur ces créances, provision qui s'élève d'ailleurs à près de 150 000 dollars au 31 mars 1993 sur des comptes à recevoir totalisant près de 390 000 dollars.

5.382 Nous avons recommandé à la Commission de s'assurer que la gestion de ses comptes à recevoir est faite systématiquement et efficacement.

5.383 ***Commentaires de la Commission :*** *« Depuis le début de l'exercice en cours, la Commission a pris des mesures afin d'assurer une meilleure gestion des comptes à recevoir. Nous préparons des listes de comptes à recevoir sur une base mensuelle et nous transmettons une liste trimestrielle au Contrôleur des finances. De plus, nous nous assurons de la qualité et de l'intégralité des informations saisies au système par l'examen à intervalles réguliers du rapport sur les anomalies inscrites au système.*

« Le système de gestion informatisé nous permet aussi de vérifier régulièrement les suites numériques des pièces comptables. En ce qui a trait au problème des chèques retournés par la banque, nous faisons actuellement le suivi nécessaire afin d'inscrire correctement les comptes à recevoir.

« La Commission met actuellement en place, de façon graduelle, des règles plus formelles afin de mieux régir les modalités d'une meilleure gestion des comptes à recevoir.

« En ce qui concerne la provision pour créances douteuses, le montant de 150 000 dollars dont il est fait mention provient en grande partie de revenus qui ont été créés par erreur il y a quelques années, tandis que les autres comptes sont pour la plupart de vieilles créances qui auraient dû être radiées auparavant. »

Société Innovatech du Grand Montréal

5.384 La Société Innovatech du Grand Montréal a été constituée le 23 juin 1992 par une loi spéciale. Elle a pour objet de promouvoir et de soutenir les initiatives propres à relever la capacité d'innovation technologique sur le territoire du Grand Montréal et à améliorer ainsi la compétitivité et la croissance économique du Québec.

5.385 Les activités de la Société ont débuté le 2 décembre 1992 et sont financées à même les subventions du gouvernement du Québec et les redevances ou autre forme de compensation qu'elle peut exiger en contrepartie de sa participation financière aux projets d'innovation. En vertu de sa loi constitutive, les subventions du gouvernement du Québec n'excéderont pas 300 millions de dollars et seront réparties sur la période du 23 juin 1992 au 31 mars 1997.

5.386 La Société doit obtenir l'approbation du Ministre lorsque le montant de sa participation financière à une initiative, qu'elle puisse à même les subventions que lui verse le gouvernement du Québec, est supérieur à 5 millions de dollars, ou celle du gouvernement, lorsque ce montant est supérieur à 10 millions de dollars.

Participations financières

5.387 En vertu de l'article 31 de sa loi constitutive, la Société peut déterminer les redevances ou autres formes de compensation qu'elle compte exiger en contrepartie de sa participation financière ainsi que la façon dont elle entend administrer et utiliser les montants perçus. Au 30 juin 1993, la Société n'avait pas encore élaboré de règlement à cet effet bien qu'elle eût déjà engagé 37 millions de dollars. Il est important de mettre en application dès que possible le règlement sur les compensations financières, compte tenu des objectifs d'investissement de la Société pour l'exercice 1993-1994.

5.388 La Société ne s'est pas dotée de règles formelles quant à la forme et aux modalités de sa participation financière dans les projets d'innovation technologique qui lui sont présentés. Cela est d'autant plus important que, bien que les dispositions de la loi en matière de conflits d'intérêts aient été respectées par la Société et que les dossiers contiennent les informations justifiant le montant total de la participation financière, certaines des interventions autorisées par le conseil d'administration l'ont été au bénéfice d'entreprises ou d'organismes liés à l'un ou l'autre des membres du conseil d'administration.

5.389 Nous avons recommandé à la Société de mettre en place des contrôles plus rigoureux à l'égard de ses participations financières.

5.390 ***Commentaires de la Société :*** *« En ce qui a trait au règlement sur les compensations financières (article 31 de la loi), la Société trouvait prématuré d'établir des règles formelles avant d'avoir enclenché ses activités et surtout avant de s'être dotée d'objectifs et d'un plan de développement en rapport avec sa mission.*

« La Société a jugé bon de répondre rapidement et prioritairement aux attentes, fort grandes, du milieu de l'innovation technologique du Grand Montréal.

« Dans toutes les interventions financières impliquant des prêts, débentures et participations au capital-actions, la Société a exigé des compensations qu'elle a jugées adéquates dans chacun des cas et ce, malgré l'absence de règles formelles.

« Il faut aussi souligner au Vérificateur général que la décision du gouvernement de demander à des dirigeants d'entreprises et à des spécialistes de la recherche et de l'enseignement oeuvrant tous dans des secteurs reliés, à l'innovation technologique afin d'administrer les affaires de la Société, peut entraîner la possibilité de conflits d'intérêts réels ou perçus.

« Cependant, le Vérificateur général lui-même indique précédemment que l'article 18 de la loi qui statue sur les conflits d'intérêts, a toujours été scrupuleusement respecté. Malgré cela, la Société a jugé bon de se prémunir davantage contre des situations potentiellement conflictuelles et le comité de vérification a également reçu le mandat de proposer au conseil d'administration les règles d'éthique claires et simples d'application. »

Ministère de l'Énergie et des Ressources

5.391 Nous avons procédé à un suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources que nous avions rempli au ministère de l'Énergie et des Ressources en 1988-1989 (rapport de 1989, p. 102-116). Nous pouvons à présent conclure que le Ministère a pris les moyens nécessaires pour corriger les lacunes que nous avions relevées en matière de cartographie assistée par ordinateur. De plus, il a révisé complètement le programme de réforme cadastrale où plusieurs anomalies avaient été décelées.

5.392 Par ailleurs, le Ministère a corrigé les problèmes touchant la dévolution de la réserve de trois chaînes en permettant à la grande majorité des citoyens en cause d'acquérir gratuitement la propriété de cette réserve par le seul effet de la loi. Le Ministère s'est aussi doté de mécanismes pour mieux encadrer la gestion des terres publiques, bien qu'il lui reste encore des améliorations à apporter à ce chapitre et que des correctifs soient également nécessaires quant à la reddition de comptes et à l'évaluation de programmes.

Gestion des terres publiques

5.393 Le Ministère a entrepris de se doter de certaines orientations en matière d'utilisation, d'affectation et de gestion des terres publiques. Par exemple, une politique concernant le développement de la villégiature a été adoptée et un guide de développement est venu concrétiser les orientations dans ce domaine. De plus, le Ministère a dressé un bilan global de l'utilisation du territoire public et de la problématique afférente. Toutefois, il n'y a pas encore de politique de gestion des terres publiques qui définirait les orientations générales du Ministère et qui contribuerait davantage à une utilisation polyvalente et rationnelle du territoire public québécois tout en assurant la cohérence des activités gouvernementales.

5.394 Le Ministère tient un répertoire et deux registres publics qui regroupent diverses informations sur les terres publiques. Un premier registre, le terrier, contient toutes les transactions foncières connues. Toutefois, ce document n'est pas complet car des ministères et des organismes publics effectuent des transactions foncières ayant trait aux terres publiques sans en informer le Ministère. Quant au répertoire portant sur la dénomination et la localisation des terres, il n'est pas encore constitué et le Ministère ne dispose pas de toutes les informations nécessaires pour le faire. Le registre des droits d'exploitation des ressources qui doit servir à inscrire les droits consentis n'est également pas constitué. Bien que le Ministère ait effectué une étude d'opportunité ainsi que

différents travaux visant à définir et à déterminer les droits d'usage et d'exploitation, il devrait poursuivre ses efforts afin de se conformer à la loi. Actuellement, le territoire public québécois est utilisé en quasi-totalité et certaines de ces utilisations pourraient être incompatibles avec d'autres activités gouvernementales.

5.395 Des plans d'affectation des terres ont été établis en collaboration avec d'autres ministères et organismes gouvernementaux afin de déterminer leur vocation et de permettre l'harmonisation des différentes interventions faites en territoire québécois. Toutefois, ces plans ne tiennent pas compte de tous les usages du territoire. De plus, le Ministère devrait, avec l'aide des intervenants impliqués, améliorer sa connaissance du potentiel des terres afin de favoriser l'utilisation optimale des terres publiques.

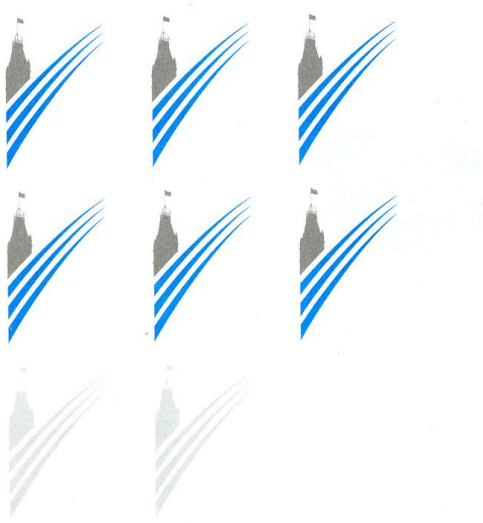
5.396 En ce qui concerne la régularisation et l'éviction des occupations illégales, le Ministère a pris des actions afin de protéger le patrimoine foncier. Le Ministère a élaboré un plan d'intervention quinquennal et de plus, une entente a été signée avec une municipalité régionale de comté pour surveiller les occupants illégaux sur un territoire désigné. Le Ministère devrait toutefois poursuivre ses efforts afin de protéger l'intégrité du territoire.

Reddition de comptes et évaluation de programmes

5.397 Le Ministère a entrepris de se doter d'une planification stratégique et d'indicateurs de gestion qui permettront d'améliorer la reddition de comptes. Quant à l'évaluation de programmes, certains programmes, tel celui de cession et de mise en valeur des lots publics intramunicipaux, ont fait l'objet d'une évaluation. Toutefois, le Ministère n'effectue pas une appréciation périodique de l'ensemble des programmes administrés par le secteur des terres.

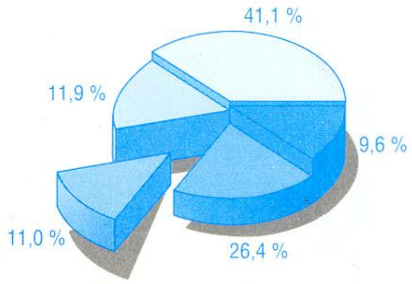
5.398 ***Commentaires du Ministère :*** *« Depuis le 31 mars 1993, le Ministère a poursuivi ses efforts vers une plus grande rationalisation de la gestion du territoire public, par le biais des réalisations suivantes :*

- *la consultation des autres intervenants impliqués sur l'utilisation du territoire et de ses ressources de même que sur les problèmes afférents;*
- *la production de onze plans régionaux de développement de la villégiature;*
- *l'élaboration d'orientations ministérielles en matière d'aménagement;*
- *l'énoncé d'une position gouvernementale sur la contribution des lots publics intramunicipaux au développement régional de l'Abitibi-Témiscamingue;*
- *l'amorce d'une réflexion sur les différents systèmes d'information portant sur la gestion des terres publiques. »*

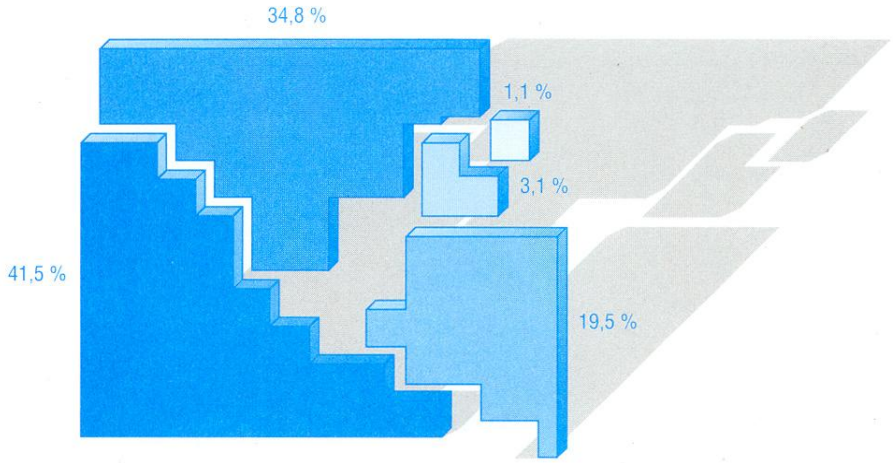


Chapitre 6
Mission gouvernementale

MISSION GOUVERNEMENTALE



Mission sociale	16 992 030 100 $
Dette du gouvernement	4 917 977 400
Mission gouvernemenale	4 549 517 300
Mission éducative et culturelle	10 929 132 500
Mission économique	3 967 095 700
Budget total	41 355 753 000 $



Domaines	
Gestion administrative centrale	1 891 057 400 $
Protection de la personne et de la propriété	1 581 517 800
Institutions politiques	889 136 100
Relations intergouvernementales	139 871 700
Protection de l'environnement	47 934 300
Budget total	4 549 517 300 $



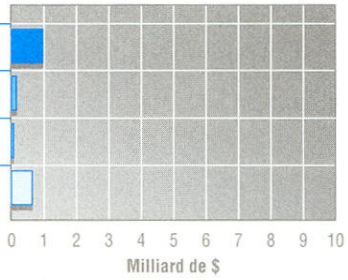
Secteurs

Administration financière
987 974 800 $

Services de soutien
172 424 800 $

Statistiques, planification
et coordination 85 364 100 $

Administration du personnel
645 293 700 $



Entités faisant l'objet de commentaires dans ce chapitre	page
Ministère du Revenu	310
Ministère des Approvisionnements et Services	
- Fonds de reprographie gouvernementale	326
- Fonds du courrier et de la messagerie	322
- Fonds du service aérien gouvernemental	330
Ministère des Communications	
- Fonds des services de télécommunications	332
Société immobilière du Québec	356
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	296
Office des ressources humaines	359



Secteurs

Contentieux
34 903 100 $

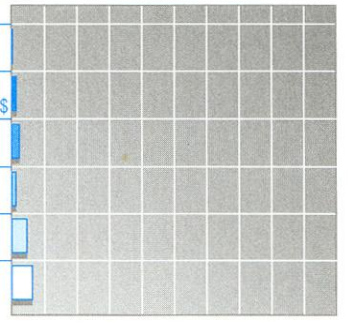
Gestion juridique du cadre
socio-économique 123 563 400 $

Institutions pénales
229 431 400 $

Milieux environnementaux
116 682 100 $

Qualité des eaux
461 309 300 $

Sécurité publique
615 628 500 $



Entités faisant l'objet de commentaires dans ce chapitre	page
Régie du bâtiment du Québec	271
Société québécoise d'assainissement des eaux	353
Commission de la santé et de la sécurité du travail	341



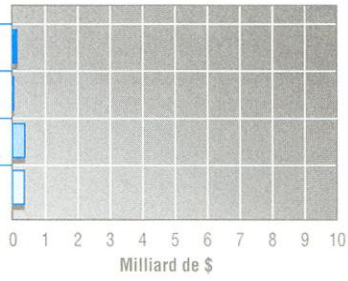
Secteurs

Assemblée nationale
116 234 100 $

Direction du gouvernement
37 616 700 $

Gestion municipale
374 866 400 $

Institutions judiciaires
360 418 900 $

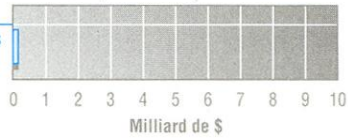


Entité faisant l'objet de commentaires dans ce chapitre	page
Ministère de la Justice	249



Secteur

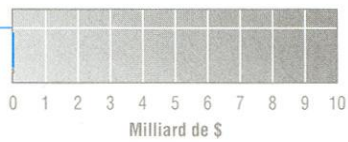
Relations intergouvernementales
139 871 700 $





Secteur

Administration et services
47 934 300 $



Entité faisant l'objet de commentaires dans ce chapitre	page
Ministère de l'Environnement	349

Plan du chapitre

Ministère de la Justice
Direction générale des services judiciaires

Faits saillants	**6.1**
Vue d'ensemble	**6.9**
Portée de notre vérification	**6.11**
Résultats de notre vérification	
Gestion des causes	**6.14**
Délais en matière criminelle et pénale	
Remises de cause	**6.18**
Gestion des salles d'audience	**6.22**
Rémunération des avocats de pratique privée procurant des services d'aide juridique	**6.28**
Objectifs et indicateurs de performance en matière de délais d'audition	**6.31**
Assignation de témoins en matière criminelle	**6.33**
Matière civile	**6.39**
Soutien aux activités judiciaires et à la magistrature	
Système d'information de gestion	**6.43**
Mesure de la qualité des services offerts	**6.47**
Soutien à la magistrature	
Protocoles d'entente	**6.54**
Travail des secrétaires de juge	**6.60**
Garde des pièces à conviction	**6.66**
Plan directeur des activités informatiques	**6.67**
Contrôle des coûts et des revenus relatifs aux activités judiciaires	
Greffes périphériques	**6.83**
Frais de fonction et de déplacement des juges	**6.88**

Contrôle des revenus	**6.97**
Activités de perception des amendes	**6.98**
Commentaires du Ministère	**6.107**

Régie du bâtiment du Québec

Faits saillants	**6.108**
Vue d'ensemble	**6.114**
Objectifs et portée de notre vérification	**6.119**
Résultats de notre vérification	
La normalisation	**6.122**
Élaboration de la réglementation	**6.123**
Participation aux comités nationaux de la réglementation	**6.125**
Consultation des utilisateurs de la réglementation	**6.126**
Évaluation des activités	**6.129**
Contenu de la réglementation	**6.132**
Adoption de la réglementation en matière de la normalisation	**6.139**
Diffusion des éléments de sécurité	**6.145**
L'inspection	**6.148**
Coordination des organismes en inspection des bâtiments	**6.152**
Priorités des inspections et gestion du risque	**6.158**
Choix des interventions en électricité et en tuyauterie	**6.172**
Allocation des ressources humaines et gestion des dossiers en inspection	**6.177**
Allocation des ressources humaines et inspection	**6.178**
Assignation et contrôle des dossiers d'intervention d'inspection	**6.184**

Uniformité et efficacité des interventions d'inspection **6.192**

Moment opportun d'intervention **6.193**

Encadrement du travail des inspecteurs **6.197**

Traitement des cas non courants **6.202**

Avis d'infraction, amendes et poursuites **6.206**

Les revenus **6.211**

Tarification **6.212**

Commentaires de la Régie **6.218**

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux **6.219**

Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances

Mise en situation **6.220**

Réserves quant aux états financiers des régimes de retraite **6.227**

Reconstitution des cotisations des employés **6.235**

Reconstitution des cotisations du gouvernement **6.238**

Taux d'intérêt **6.247**

Rajustements des cotisations antérieures du gouvernement **6.253**

Provision du RREGOP aux fins de financement **6.263**

Retard dans la production des évaluations actuarielles **6.267**

Suivi de la vérification de l'optimisation des ressources **6.272**

Ex-cotisants admissibles à une rente ou à un remboursement **6.274**

Remboursements de cotisations perçues en trop **6.275**

Système d'information et de reddition de comptes en assurance-salaire **6.276**

Commentaires de la Commission **6.278**

Revenu

Évitement fiscal de la taxe sur le tabac	**6.279**
Police anti-tabac	**6.286**
Planification	**6.287**
Contrôle des opérations	**6.288**
Résultats	**6.289**
Détermination des objectifs de récupération	**6.295**
Contrôles en milieu informatique	**6.301**
Mini-ordinateurs	**6.302**
Ordinateur central	**6.309**
Respect de la *Loi sur le droit d'auteur*	**6.313**
Commentaires du Ministère	**6.316**

Ministère des Approvisionnements et Services

Faits saillants	**6.317**
Vue d'ensemble	**6.321**
Objectifs et portée de notre vérification	**6.328**
Résultats de notre vérification	
Fonds du courrier et de la messagerie	
Plan d'affaires	**6.330**
Prix de revient	**6.339**
Organisation du travail	**6.344**
Commentaires du Fonds	**6.348**
Fonds de reprographie gouvernementale	
Plan d'affaires	**6.349**
Prix de revient	**6.355**
Organisation du travail	**6.359**
Commentaires du Fonds	**6.367**

Fonds du service aérien gouvernemental

Dépôt sur acquisition d'avions **6.368**

Redevances associées
à des contrats d'achat d'avions **6.370**

Commentaires du Fonds **6.375**

Ministère des Communications

Fonds des services de télécomunications

Faits saillants **6.376**

Vue d'ensemble **6.382**

Objectifs et portée de notre vérification **6.385**

Résultats de notre vérification

Économies gouvernementales

Gestion des interurbains gouvernementaux **6.386**

Équipement téléphonique loué **6.393**

Équipement de radiocommunication loué **6.398**

Appareils téléphoniques inutilisés **6.399**

Paiement aux fournisseurs
de services de télécommunication **6.401**

Commentaires du Fonds **6.410**

Commission de la santé et de la sécurité du travail

Faits saillants **6.411**

Mandat et portée de notre vérification **6.415**

Résultats de notre vérification

Importance du déficit accumulé
et politique de capitalisation **6.416**

Incidence de l'évolution de l'expérience
sur le passif actuariel **6.423**

Dispositions de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* (LATMP) **6.429**

Indemnisation

Contrôle de la qualité **6.432**

Gestion des cotisations à recevoir **6.440**

Effectif total autorisé **6.444**

L'environnement informatique

Accès aux fichiers de données **6.448**

Gestion de la sécurité informatique **6.451**

Commentaires de la Commission **6.455**

Ministère de l'Environnement

Gestion de l'assainissement de l'eau

Qualité du milieu et connaissance des pollueurs **6.457**

Évaluation du rendement
des interventions d'assainissement **6.458**

Pollution urbaine

Boues résultant du traitement conjoint
des eaux usées domestiques et industrielles **6.459**

Conformité des travaux **6.460**

Pollution industrielle

Élaboration et mise à jour de la réglementation **6.461**

Autorisation des activités **6.462**

Pollution agricole

Contrôle des pesticides **6.463**

Impacts sur l'environnement **6.464**

Gestion des ouvrages hydrauliques

Ouvrages hydrauliques privés **6.465**

Contrôle de la qualité des eaux de consommation **6.466**

Commentaires du Ministère **6.467**

Société québécoise d'assainissement des eaux

Acquisition de matériaux et d'équipement	**6.471**
Dépenses imputables aux ouvrages	**6.472**
Suivi des contrats	**6.473**
Calendrier et délais de réalisation des travaux	**6.475**
Qualité des ouvrages	**6.477**
Mesure de l'efficience	**6.479**
Commentaires de la Société	**6.481**

Société immobilière du Québec

Planification immobilière	**6.484**
Mesure de la performance	**6.486**
Réalisation immobilière	**6.489**
Tarification	**6.491**
Commentaires de la Société	**6.493**

Office des ressources humaines

Non-conformité de certaines opérations	**6.494**

Ministère de la Justice

Direction générale des services judiciaires

Faits saillants

6.1 Au cours de la dernière année, nous avons examiné les activités du Ministère liées à l'administration des palais de justice. Trois sujets principaux font l'objet de notre étude : la gestion des causes, le soutien à l'activité judiciaire et à la magistrature et, enfin, le contrôle des coûts et des revenus relatifs aux activités judiciaires.

6.2 En matière criminelle et pénale, le Ministère n'a pas pris toutes les mesures pour limiter le nombre de remises et pour assurer une gestion efficiente des salles d'audience. De plus, il doit revoir le mode de rémunération des avocats de pratique privée procurant des services d'aide juridique (paragraphes 6.18 à 6.30).

6.3 Le Ministère n'utilise pas pleinement toutes les mesures visant à diminuer l'assignation inutile des témoins en matière criminelle, de sorte que la majorité de ceux-ci ne témoignent jamais (6.33 à 6.38).

6.4 Comme le Ministère n'a pas défini complètement les services à rendre à la magistrature, il existe plusieurs protocoles d'entente selon les diverses juridictions; par conséquent, les services sont rendus à des coûts différents et sans l'assurance qu'ils répondent à des besoins réels (6.54 à 6.59).

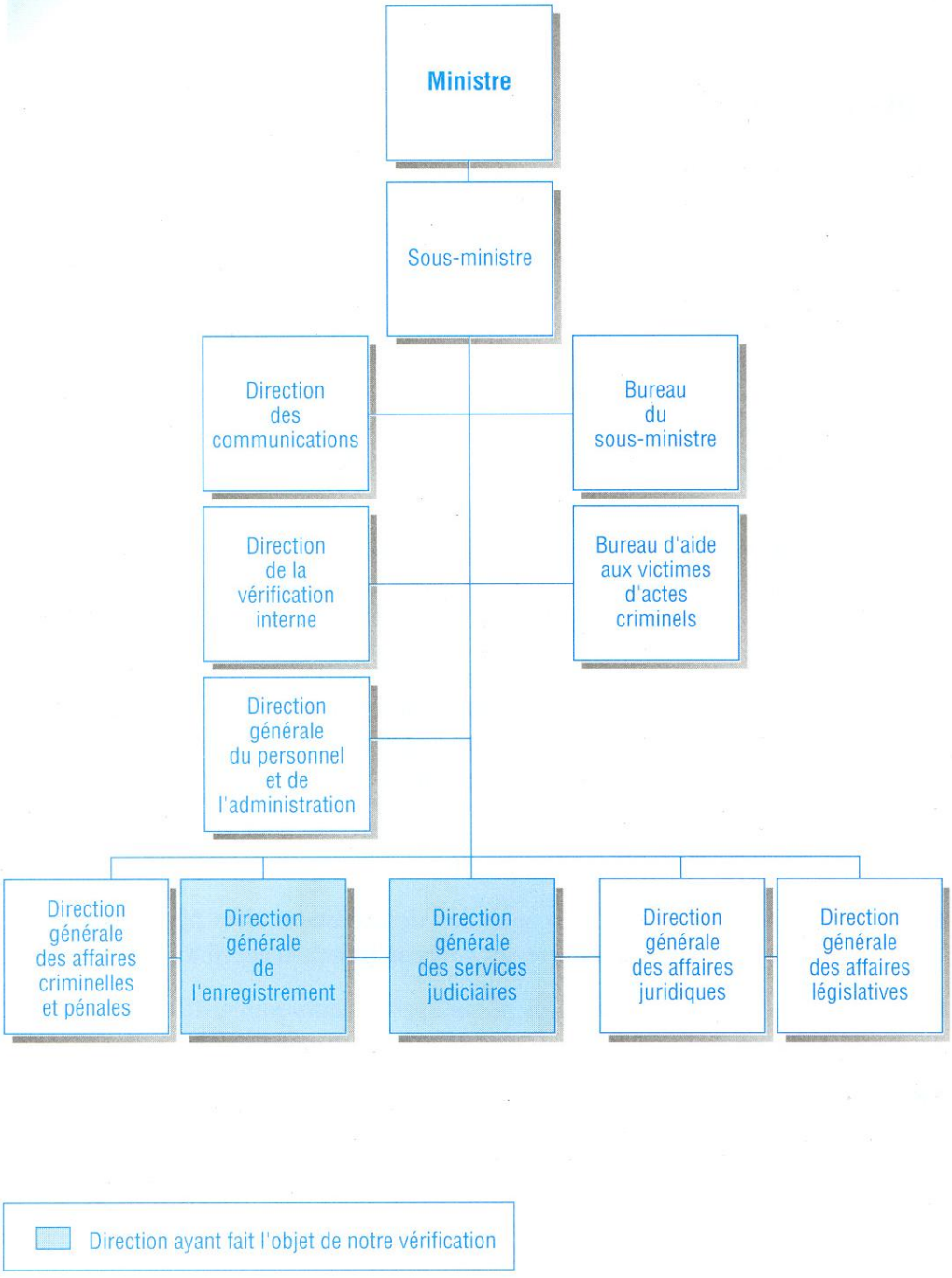
6.5 Le contrôle des pièces à conviction est déficient au point que nous n'avons pu en retracer quelques-unes (6.66 à 6.76).

6.6 Les raisons qui justifient le maintien de certains greffes périphériques devraient être revues à la lumière des coûts qu'ils entraînent (6.83 à 6.87).

6.7 Les frais de fonction des juges ne sont pas toujours administrés avec un souci d'économie (6.88 à 6.96).

6.8 Parce que le Ministère ne met pas l'accent sur les activités de perception, certains contrevenants ne paient jamais leur dette à la société (6.97 à 6.106).

ORGANIGRAMME SYNTHÈSE DU MINISTÈRE



Vue d'ensemble

6.9 Le ministère de la Justice est composé de six directions générales, notamment celle des services judiciaires (DGSJ), chargée du soutien aux tribunaux judiciaires de la province. Elle fournit en particulier les ressources humaines et matérielles nécessaires à l'administration de la justice, le personnel de soutien aux cours, les officiers de justice, ainsi que les services propres à l'organisation des palais de justice, aux salles d'audience et aux greffes, à la conservation des dossiers et des pièces à conviction.

6.10 Il y a, au Québec, 36 districts judiciaires répartis dans les 16 régions administratives. Ces districts comprennent 58 greffes permanents et 42 greffes itinérants.

Portée de notre vérification

6.11 Nous avons procédé à la vérification de la DGSJ dans les domaines de la gestion des causes, du soutien à l'activité judiciaire et à la magistrature, ainsi qu'au contrôle des coûts et des revenus afférents.

6.12 Compte tenu de la nature des activités de la DGSJ, nos travaux nous ont également amenés dans d'autres unités administratives du Ministère.

6.13 Nous avons mené nos travaux à la direction générale ainsi que dans quatre palais de justice, dont le volume d'activité représente environ 46 p. cent des dossiers traités par tous les greffes de la province.

Résultats de notre vérification

Gestion des causes

6.14 Les délais d'audition peuvent résulter du Ministère, de la magistrature ou encore des parties en cause. Pour ce qui est de la part dont il a la responsabilité, le Ministère ne prend pas tous les moyens nécessaires pour contrôler les délais d'audition dans l'ensemble des palais de justice, et ce, en matière tant criminelle et pénale que civile. À titre d'exemple, dans plusieurs palais, les délais d'audition pour franchir toutes les étapes des procès en matière criminelle sont supérieurs à 8 mois et dépassent même 11 mois dans certains cas. Le Ministère considère pourtant que 70 p. cent des dossiers criminels devraient être réglés six mois après leur ouverture.

6.15 Les délais sont, jusqu'à un certain point, inévitables car un minimum de temps est nécessaire pour que justice soit rendue, ne serait-ce que pour donner aux parties le loisir de préparer leur argumentation devant le tribunal. Cependant, au-delà d'une certaine limite, les délais ont des conséquences négatives pour le système judiciaire. En octobre 1990, la Cour suprême du Canada a ordonné l'arrêt de la procédure criminelle dans un dossier, pour

le motif que l'accusé n'avait pas été jugé dans des délais raisonnables. Bien sûr, ce jugement a eu des répercussions à travers le Canada et, au Québec seulement, plus de 1 400 causes criminelles ont été abandonnées sur ordonnance de la cour. Les poursuites étaient intentées notamment pour agression sexuelle, complot, vol, menace de mort ou conduite avec facultés affaiblies pour lesquelles les délais d'audition variaient de huit mois à plus de deux ans.

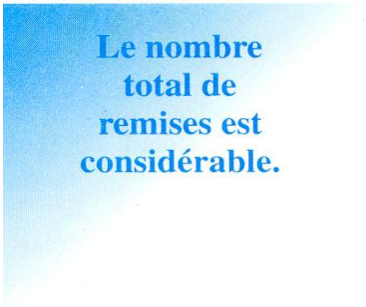
6.16 En avril 1991, le Ministère a réagi à ce jugement en formant un groupe de travail composé de gens du milieu ayant pour mandat de faire la lumière sur les délais d'audition et de proposer des solutions concrètes pour les réduire. Ce groupe a déposé son « Rapport sur les délais d'audition en matière criminelle et pénale » en septembre 1991 et le Ministère a commencé à y donner suite au cours de l'année suivante. La majorité des gens du milieu judiciaire s'entendent sur la crédibilité de ce rapport et sur ses recommandations dont certaines avaient d'ailleurs été formulées par le Ministère en 1982 dans un rapport antérieur. Plusieurs des sujets traités dans cette section de notre rapport découlent de notre examen du suivi accordé à ces recommandations.

6.17 En matière criminelle et pénale, trois des principaux aspects qui influent négativement sur les délais sont les remises fréquentes de cause, la gestion déficiente des salles d'audience et le mode de rémunération des avocats de pratique privée procurant des services d'aide juridique. En matière civile, aucune analyse n'a été faite quant aux causes des délais.

Délais en matière criminelle et pénale

Remises de cause

6.18 Les remises de cause font partie du processus judiciaire et certaines sont inévitables. Le nombre total de remises par rapport à celui des causes à entendre en matière criminelle est considérable et représente en moyenne plus de 45 p. cent. Les conséquences en sont multiples :par exemple les délais se prolongent et le service à la clientèle en souffre. De plus, les remises engendrent des coûts inutiles à cause de la sous-utilisation des salles d'audience et de la multiplication du travail du personnel des palais. Elles détériorent l'image de la justice par la présence inutile des parties et des témoins et entraînent des coûts sociaux élevés par l'absence des citoyens de leur lieu de travail lorsqu'ils sont convoqués à la cour. Finalement, la qualité des décisions judiciaires peut être réduite, entre autres, parce que la mémoire des témoins tend à s'estomper avec le temps.



6.19 Une façon possible de limiter le nombre de remises est de confier un dossier à un procureur de la Couronne pour toutes les étapes de la procédure judiciaire, méthode communément appelée « poursuite verticale ». Bien que le nombre de dossiers criminels et pénaux ouverts dans les palais visités représente près de 40 p. cent de ceux de cette nature dans la province, un seul de ces palais recourt à la poursuite verticale pour l'ensemble de ses dossiers et un autre pour 35 p. cent de ses 25 000 dossiers criminels. Or, dans le palais qui a recours à la poursuite verticale pour l'ensemble de ses dossiers, ces derniers sont réglés plus rapidement que dans les deux autres d'envergure comparable. En effet, ils sont réglés en moins de six mois dans une proportion supérieure de 10 p. cent à 20 p. cent des cas.

6.20 Nous avons également noté que le nombre de remises déjà accordées dans un dossier n'est pas toujours indiqué sur les rôles, pas plus d'ailleurs que les raisons n'en sont indiquées dans les procès-verbaux d'audience. Ces informations pourraient faciliter la tâche de la magistrature qui doit décider rapidement et avec le meilleur éclairage du bien-fondé d'une demande de ce genre, compte tenu du nombre et des raisons des remises précédentes.

6.21 Aussi avons-nous recommandé au Ministère que les palais mettent en place tous les moyens possibles pour réduire le nombre de remises et, par le fait même, accélérer le règlement des causes.

Gestion des salles d'audience

6.22 Bien qu'une politique concernant la gestion des salles d'audience ait été écrite par la DGSJ en septembre 1989, elle est demeurée à l'état de projet et n'est toujours pas mise en application. Pourtant, comme le mentionne la politique de la DGSJ, « l'absence de règles précises en matière de gestion des salles d'audience est de nature à favoriser les tensions entre les juges des différentes juridictions ou entre les juges et l'administration. De plus, le mode actuel d'attribution des salles d'audience ne favorise pas l'utilisation efficiente des salles d'audience et cette situation pourrait occasionner des délais additionnels ».

6.23 En outre, les salles sont généralement réservées en fonction de la durée estimée des causes de manière à en prévoir une utilisation maximale. Toutefois, sur une possibilité théorique de 40 séances par salle par mois, le pourcentage réel des séances tenues oscille de 53 p. cent à 80 p. cent en moyenne dans l'ensemble des palais visités. Cependant, comme la durée des séances est variable, les heures d'occupation réelles varient entre 40 à 68 p. cent, en considérant une durée théorique de 2 heures 30 par séance. De surcroît, bien que ces proportions varient selon les juridictions et les districts, les salles servent moins en après-midi, soit 35 p. cent en moyenne. Bien que les salles ne puissent être partout occupées à 100 p. cent pour diverses raisons, notamment parce qu'il peut arriver qu'il faut entendre une cause urgente ou imprévisible, il n'en demeure pas moins qu'une plus grande utilisation pourrait contribuer à réduire les délais dans certaines juridictions ou districts.

6.24 Le Ministère est d'avis que la gestion des salles d'audience doit être assumée par la DGSJ. Malgré cela, dans la majorité des palais visités, cette responsabilité est traditionnellement laissée à la magistrature. Les critères d'attribution des salles entre les juridictions ne sont pas toujours objectifs, ce qui occasionne des problèmes pour fixer les causes. Nous avons également noté des cas où la magistrature a transféré une cause dans un autre palais, pour des motifs étrangers à la cause, même si une salle appropriée était disponible dans le palais où cette cause aurait dû être entendue. Cette façon de faire, outre qu'elle entraîne une utilisation non optimale des salles du palais, occasionne des coûts supplémentaires.

6.25 Par ailleurs, le rôle est le principal instrument grâce auquel l'appareil judiciaire peut gérer l'inventaire des causes qui doivent être entendues par un juge à une date et dans une salle prédéterminées.

6.26 Afin de mieux suivre la progression des dossiers et de fournir une information plus complète sur les causes à entendre, un logiciel de gestion administrative des rôles a été mis au point par la DGSJ mais, faute d'équipement informatique, il n'a été implanté que dans deux des quatre palais de justice visités. Le fait de ne pas utiliser le programme informatique prévu à cette fin complique la gestion des salles et la tâche des responsables.

6.27 Nous avons donc recommandé au Ministère de se doter de mécanismes de gestion des salles d'audience.

Rémunération des avocats de pratique privée procurant des services d'aide juridique

6.28 Les experts du milieu sont d'avis que l'actuelle forme de rémunération des avocats de pratique privée procurant des services d'aide juridique, par exemple, la rémunération à l'acte n'incite pas les avocats à régler rapidement les dossiers et même qu'elle contribue à la multiplication des étapes judiciaires, ce qui prolonge les délais d'audition.

6.29 En 1992, le Ministère a entrepris une étude sur ce problème qui persiste depuis plusieurs années, mais il ne l'a pas menée à terme.

6.30 Nous avons donc invité le Ministère à concrétiser son projet d'étude sur la rémunération des avocats de pratique privée procurant des services d'aide juridique et sur son incidence quant aux délais d'audition.

Objectifs et indicateurs de performance en matière de délais d'audition

6.31 Le Ministère n'a pas communiqué à tous les palais les objectifs à atteindre en matière de délais d'audition : ceux qui n'en ont pas reçu sont donc moins enclins à améliorer leur performance malgré les problèmes déjà constatés au moment de la fixation des délais. Quant aux palais auxquels le Ministère a fixé des objectifs, ils ne disposent pas de

l'information nécessaire pour s'auto-évaluer. En effet, l'indicateur de gestion requis n'a pas été produit depuis septembre 1991.

6.32 Nous avons incité le Ministère à fixer des objectifs mesurables en matière de délais pour tous les palais et à en évaluer l'atteinte.

Assignation de témoins en matière criminelle

6.33 Bien que le Ministère voie les assignations inutiles de témoins comme un problème majeur, il n'utilise pas pleinement tous les moyens susceptibles de les éviter et, par conséquent, de restreindre les coûts à ce chapitre. De plus, bien que des statistiques sur le nombre moyen de témoins assignés par dossier soient produites, elles sont peu utilisées. Pourtant, l'exploitation de ces informations contribuerait à évaluer et à comparer l'incidence des méthodes employées par les procureurs de la Couronne des différentes régions sur l'assignation des témoins en matière criminelle.



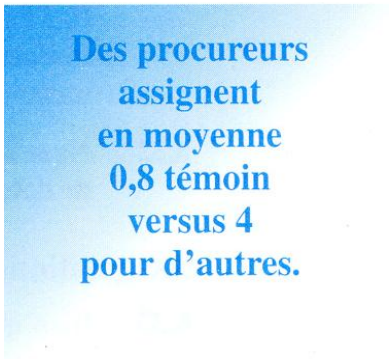
6.34 Il est fréquent que des témoins se présentent sans témoigner. En excluant les coûts sociaux importants rattachés à leur présence au tribunal, le Ministère a assumé plus de 2,7 millions de dollars en 1991-1992 à titre d'indemnisation des témoins.

6.35 Une étude de la Sûreté du Québec, portant sur près de 1 000 assignations de policiers, démontre que 78 p. cent de ces témoins se présentent sans témoigner. Les coûts assumés par le gouvernement et les municipalités sont énormes. À titre d'exemple, la Sûreté du Québec a évalué à près de 6 millions de dollars le temps supplémentaire lié à la présence des policiers à la cour en 1992.

6.36 L'un des moyens pour réduire le nombre de témoins assignés est la divulgation de la preuve. À cette étape, les procureurs de la Couronne communiquent la preuve aux avocats de la défense qui annoncent à leur tour les admissions qu'ils entendent faire ou leur intention de plaider coupable. Les admissions sont des ententes entre les parties qui évitent de présenter devant le tribunal des éléments de preuve non contestés, ce qui contribue à diminuer le nombre de témoins et, conséquemment, à réduire la durée des causes et les délais d'audition. Or, dans les palais visités, la divulgation de la preuve n'est pas appliquée de la même façon et ne permet pas toujours de réduire les délais d'audition, l'assignation de témoins inutiles ainsi que les coûts.

6.37 Finalement, bien que le Ministère dispose de certaines données statistiques sur le sujet et qu'une compilation du nombre moyen de témoins assignés par dossier soit faite, cette information de gestion est peu utilisée. Pourtant, ces données révèlent que, dans certains

palais, les procureurs n'assignent en moyenne que 0,8 témoin par dossier tandis que d'autres en assignent quatre. Cette importante variation indique que certains palais devraient approfondir la question de l'assignation des témoins.



6.38 **Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que les mécanismes mis en place contribuent à éviter l'assignation inutile de témoins et à réduire ainsi les coûts afférents.**

Matière civile

6.39 Les causes en matière civile ont représenté, en 1992, 42 p. cent du nombre de dossiers ouverts.

6.40 Le Ministère n'a pas analysé les raisons des délais excessifs au civil, comme il l'a fait en matière criminelle et pénale. Pourtant, les délais dans plusieurs palais excèdent souvent un an, et peuvent même atteindre 20 mois avant qu'une cause prête soit entendue. De plus, si la cause doit être portée en appel, le délai devient encore plus inquiétant, atteignant plus de quatre ans avant qu'elle ne soit entendue. Pire encore, cette durée n'inclut pas les remises éventuelles ni le temps de délibéré requis par le tribunal pour rendre son jugement tant en première qu'en deuxième instance.

6.41 Étant donné que le sujet n'a jamais été analysé et bien qu'on sache qu'une part importante des délais est imputable aux deux parties civiles, le Ministère se prive d'informations qui lui permettraient d'appliquer des correctifs pour limiter les inconvénients de ces délais pour les parties. En matière civile, tout délai retarde le dédommagement pour les torts subis et peut entraîner des ennuis financiers.

6.42 **Nous avons demandé au Ministère d'analyser les délais en matière civile afin d'apporter les correctifs nécessaires.**

Soutien aux activités judiciaires et à la magistrature

Système d'information de gestion

6.43 Le Ministère ne s'assure pas que les données du système d'information de gestion sont fiables et uniformes et qu'elles contribuent au bon déroulement des activités judiciaires.

6.44 Le Ministère a mis au point, au cours de la dernière décennie, un système d'information qui consiste à doter tous les décideurs d'un outil de gestion où sont compilées quelque 900 données, notamment le nombre de dossiers traités, de causes entendues, de jugements rendus et de jours travaillés.

6.45 Les divers rapports produits par le système ne sont pas toujours présentés de façon claire et facilement utilisable. Dans une région, des données extraites du système sont transmises aux gestionnaires sous une nouvelle forme ce qui entraîne une double tâche pour rendre l'information plus accessible. L'intégralité et l'exactitude des données ne sont pas vérifiées et font l'objet d'une utilisation très inégale. Ainsi, dans une région, certaines données pourtant exigées par le Ministère ne sont même pas compilées. Par ailleurs, même si la fiabilité des données repose sur l'uniformité de leur compilation dans les régions, nous avons relevé des différences d'interprétation à ce sujet. À titre d'exemple, la méthode de calcul des délais de fixation des causes pour audition en matière civile n'est pas identique dans tous les palais, la comparabilité des données devient difficile et peut également empêcher le Ministère d'intervenir aux bons endroits et au bon moment.

6.46 **Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que son système d'information de gestion lui fournit des renseignements fiables et uniformes sur les activités des palais de justice.**

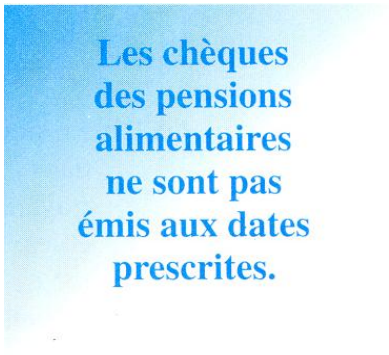
Mesure de la qualité des services offerts

6.47 Le Ministère ne dispose pas de mécanismes de mesure de la qualité des services offerts.

6.48 Bien que le gouvernement ait mis en place, en 1991, une politique qui vise à fournir au public les services de qualité auxquels il a droit, le Ministère ne mesure pas la qualité des services qu'il rend et ne dispose pas d'indicateurs à cette fin. Ce manque d'information peut faire en sorte que le Ministère tarde à apporter les correctifs appropriés quand la situation devient problématique dans un service.

6.49 Les plaintes pourraient constituer un indicateur de la qualité des services offerts, mais le Ministère n'en fait pas la compilation, ce qui permettrait pourtant de cibler les services que la population critique davantage.

6.50 La perception des pensions alimentaires constitue sans aucun doute l'un des services les plus visibles que le Ministère offre à la population. Or, le Ministère ne dispose pas de tous les moyens nécessaires pour offrir une assistance de qualité à la clientèle. D'une part, le système informatique ne permet d'émettre les chèques au créancier qu'une fois par mois et avec un mois de retard, et ce, même si le jugement spécifie que les paiements doivent être faits chaque semaine ou toutes les deux semaines. Il peut donc s'écouler un délai assez long avant que le créancier reçoive les sommes qui lui sont dues.



6.51 D'autre part, quand le percepteur des pensions alimentaires procède à une saisie, celle-ci peut inclure les biens du débiteur alimentaire et les sommes d'argent qui lui viennent du gouvernement fédéral ou d'intérêts privés. Cependant, il n'en va pas de même pour les sommes que le ministère du Revenu du Québec ou la Régie des rentes du Québec doivent à un débiteur.

6.52 Devant le taux élevé de non-paiement des pensions alimentaires, une nouvelle loi assurant la perception automatique des pensions alimentaires a été sanctionnée en 1988 mais elle n'est toujours pas en vigueur et une implantation complète de ce système ne peut être envisagée avant le milieu de l'année 1995.

6.53 Nous avons recommandé au Ministère de mettre en place les mécanismes nécessaires pour mesurer la qualité des services offerts et de se doter des moyens qui lui permettraient d'améliorer l'aide aux créanciers quant à la perception des pensions alimentaires.

Soutien à la magistrature

Protocoles d'entente

6.54 La nature et l'étendue des services à rendre à la magistrature ne sont pas clairement établies entre le Ministère et la Cour supérieure. De plus, il n'est pas certain que les services rendus à la Cour du Québec correspondent encore aux besoins actuels.

6.55 Le Ministère doit mettre à la disposition des tribunaux les ressources nécessaires à leur bon fonctionnement, tout en sauvegardant l'indépendance du pouvoir judiciaire.

6.56 En 1986, le Ministère a signé, avec les représentants de la Cour du Québec, des protocoles d'entente qui précisent notamment le nombre et le rôle des secrétaires et des huissiers-audienciers mis à la disposition des juges pour chacune des juridictions de la Cour du Québec. Ainsi, il existe un protocole pour la chambre civile, un pour le tribunal de la jeunesse et deux pour la chambre criminelle et pénale, car le district d'appel de Montréal et celui de Québec ont conclu des ententes différentes.

6.57 Le nombre de secrétaires par juge ainsi que la nature de leur travail varient dans un même district judiciaire et entre les districts. De plus, la prestation de travail fournie par les secrétaires est inférieure à ce que prévoient les protocoles. Comme ceux-ci datent de plus de sept ans, le Ministère devrait s'assurer qu'ils répondent encore aux besoins et vérifier s'il est nécessaire d'avoir plusieurs protocoles différents.

6.58 En ce qui a trait à la Cour supérieure, aucun protocole n'a fait l'objet d'entente formelle pour les reconduire depuis 1986. Le Ministère ne dispose donc pas de lignes directrices pour définir la nature et l'étendue des services à lui rendre. Pourtant, de telles normes seraient

fort utiles puisque les gestionnaires des palais de justice reçoivent de nombreuses demandes de la part de la magistrature.

6.59 Nous avons recommandé au Ministère d'établir, de concert avec la magistrature, des lignes directrices pour définir formellement la nature et l'étendue du soutien qu'il faut apporter à la Cour supérieure et s'assurer que les services rendus actuellement à la Cour du Québec et à la Cour supérieure, tels qu'ils sont définis dans les protocoles d'entente, correspondent encore aux besoins.

Travail des secrétaires de juge

6.60 Bien que les secrétaires de juge fassent partie du personnel de la DGSJ, celle-ci n'exerce que peu de contrôle sur leur tâche et elle n'évalue pas leur charge de travail ni leur productivité. Ainsi, le Ministère n'a pas l'assurance qu'elles sont pleinement occupées.

La charge de travail des secrétaires des juges devrait être analysée.

6.61 La DGSJ compte près de 450 secrétaires de juge et le contrôle du travail effectué se limite au nombre d'heures travaillées; de surcroît, dans un palais, même ce contrôle n'est pas exercé.

6.62 Par ailleurs, les protocoles d'entente ne sont pas clairs quant à l'évaluation du travail des secrétaires de juge. En effet, un seul des quatre protocoles examinés mentionne clairement cette responsabilité et l'attribue à la magistrature, ce qui crée une confusion, dans un des palais, quant au responsable de l'évaluation.

6.63 Le Ministère n'a jamais procédé à une analyse rigoureuse de la charge de travail des secrétaires de juge. En 1986, le Ministère avait fait une étude qui, selon ses propres dires, n'avait pour but que de recueillir des données préliminaires sur la prestation de travail de ce personnel. Bien que cette étude n'ait pas fait l'unanimité dans le milieu, elle n'en soulevait pas moins d'importantes questions quant à la charge de travail de ces secrétaires. En effet, une prestation de travail inférieure à 30 p. cent avait alors été calculée. Malgré cela, aucune étude plus approfondie sur ce sujet n'a été entreprise.

6.64 À la décharge du Ministère, soulignons cependant que, depuis la signature de certains protocoles d'entente, la tâche des secrétaires a été enrichie, par exemple par l'accompagnement du juge à la cour à titre de greffier-audiencier. Cependant, en 1992, les données du système d'information de gestion indiquent que ces tâches secondaires n'ont augmenté la prestation de travail que de 20 p. cent et de plus, cet enrichissement ne touche pas toutes les secrétaires.

6.65 Nous avons recommandé au Ministère d'affermir son contrôle sur le travail des secrétaires de juge, exercice essentiel surtout en période d'austérité.

Garde des pièces à conviction

6.66 L'accès aux salles des pièces à conviction est parfois insuffisamment contrôlé. Les pièces à conviction ne sont pas toujours gardées en toute sécurité et certaines sont manquantes. De plus, le marquage des pièces est souvent inadéquat et leur circulation n'est pas notée rigoureusement. En outre, les propriétaires des pièces à conviction ne sont pas toujours avisés qu'ils peuvent récupérer leurs biens. Finalement, les pièces à conviction qui doivent être remises au Curateur public ne le sont pas régulièrement et il est impossible d'avoir l'assurance qu'elles le sont toutes.

6.67 Compte tenu de leur importance dans le processus judiciaire, il est essentiel que les pièces à conviction soient conservées dans des conditions appropriées. Les objets doivent être marqués avec soin pour indiquer à quelle cause ils se rapportent, le local où ils sont rangés doit être sûr et son accès doit être gardé. Il faut que toute circulation des pièces soit rigoureusement notée et le responsable doit en disposer lorsque la garde n'est plus nécessaire.



6.68 Or, dans la moitié des palais visités, les contrôles d'accès aux salles des pièces à conviction sont insuffisants bien que les pièces servent de preuve principalement dans des causes criminelles et pénales. Ainsi, en cas de perte, une procédure pourrait être arrêtée, faute de preuve.

6.69 Dans l'un des palais, certains employés ont accès aux pièces à conviction puisque le portemanteau est placé dans la même salle. De plus, comme le gardien n'a pas de remplaçant, la circulation des pièces à conviction est possible en son absence.

6.70 Dans un autre palais, les pièces à conviction sont gardées dans un local attenant au greffe pénal et dont la clef est rangée dans un classeur accessible à tous. De plus, ce même local sert à entreposer des dossiers préarchivés si bien que le va-et-vient d'utilisateurs est possible. Or, la drogue et les armes font partie des pièces à conviction. Nous avons même constaté que ce palais garde sur des tablettes, de façon peu sûre, depuis au moins dix mois, 6,5 kilos de cocaïne ainsi qu'une autre quantité de drogue depuis deux ans. De plus, sur un lot de neuf armes à feu prohibées ou faisant l'objet d'une autorisation restreinte saisies dans une cause, il a été impossible de retrouver l'une de ces armes ainsi que deux étuis. Rien ne permet de déterminer ce qu'il en est advenu. Ce palais court des risques importants par son incurie dans la garde des pièces à conviction.

6.71 Dans un autre palais, la drogue est conservée dans des boîtes, sur des tablettes plutôt que dans la voûte et ailleurs, de la drogue était gardée depuis 1979. De plus, on y entrepose de l'argent dans une voûte mais pas sous enveloppe scellée, comme dans les autres palais. Par conséquent, il y a risque de perte ou de vol.

6.72 Partout, les entrées et sorties des pièces ne sont pas notées de façon systématique de sorte que nous avons constaté des cas où une fiche indiquait la sortie d'une pièce pourtant rangée sur une tablette.

6.73 Nous avons examiné les fiches de sortie de certaines pièces à conviction dans un palais. Bon nombre avaient été empruntées plusieurs années auparavant sans qu'aucun suivi ou rappel ne soit fait, notamment un pistolet « absent » depuis 1988. Rien n'assure que cette arme soit actuellement entre les mains d'une personne autorisée.

6.74 Par ailleurs, certaines pièces à conviction peuvent être remises à leur propriétaire légitime ou aux ayants droit après expiration des délais légaux. Cependant, aucun mécanisme n'est prévu pour aviser en temps utile les propriétaires du contenu de l'ordonnance qui leur permet de récupérer leurs biens. Ainsi, dans trois palais sur les quatre visités, aucun avis n'est envoyé ou, à tout le moins, pas de façon systématique. Nous avons relevé un cas où l'ordonnance de remise avait été prononcée depuis déjà sept mois sans qu'un avis au propriétaire ait été envoyé, de sorte que le stock était toujours sur une tablette.

6.75 Quand les délais légaux sont expirés, les pièces à conviction sont réputées sans maître et le Curateur public en prend possession. Un manque de rigueur dans les remises au Curateur fait en sorte que les pièces à conviction sont conservées sur des tablettes pour une durée beaucoup plus longue que prévu. À titre d'exemple, au moment de notre visite dans un palais, environ la moitié des pièces conservées auraient dû être déjà remises au Curateur public. À notre avis, le fait de conserver les pièces à conviction trop longtemps augmente le risque de manipulation non autorisée et occupe inutilement de l'espace. De plus, dans la moitié des palais, le contrôle des remises des pièces à conviction est insuffisant et ne permet pas de s'assurer que toutes les pièces qui doivent être confiées au Curateur public le sont effectivement.

6.76 Pour ces raisons, nous avons incité le Ministère à renforcer ses contrôles sur la garde des pièces à conviction.

Plan directeur des activités informatiques

6.77 Le Ministère ne s'est pas conformé aux directives du Conseil du trésor en ne lui soumettant pas un plan directeur de ses activités informatiques pour les prochaines années.

6.78 Présentement, rien n'assure le Ministère que l'effectif de la DGSJ dispose d'un équipement informatique suffisant en quantité et en qualité et qu'il obtient le soutien nécessaire à son utilisation maximale.

6.79 Le personnel de cette direction générale accomplit manuellement plusieurs tâches répétitives qui pourraient être informatisées. À titre d'exemple, les brefs de saisie et les mandats d'emprisonnement sont remplis à la main dans plusieurs régions, ainsi que la rédaction des jugements rendus par les protonotaires et les procès-verbaux d'audience. Une informatisation de ces tâches permettrait de gagner du temps en évitant que les mêmes informations soient inscrites sur des documents différents et que certains documents soient retranscrits à plusieurs reprises.

6.80 Le personnel de soutien de la magistrature dispose également d'un équipement limité. En 1992, 200 micro-ordinateurs étaient à la disposition de près de 450 secrétaires de juge. Ainsi, plusieurs secrétaires doivent utiliser des machines à écrire, ce qui entraîne des pertes de temps importantes, notamment, quand un jugement est modifié. Un plus grand nombre de micro-ordinateurs mis à leur disposition pourrait conduire à une meilleure utilisation de ce personnel.

6.81 Les membres de la magistrature expriment le désir, depuis plusieurs années, d'avoir un accès plus large aux banques d'information juridique. Cette année, le Ministère a entrepris à la Cour d'appel du Québec une expérience-pilote qui consiste à offrir aux juges une assistance technologique pour la rédaction et la consultation des jugements. L'accès à des banques de jugements pour tous les magistrats éviterait que des décisions contradictoires soient rendues pour des causes de même type traitées dans des districts différents, ce qui arrive malheureusement à l'occasion.

6.82 Nous avons donc recommandé au Ministère de se conformer aux directives du Conseil du trésor le plus rapidement possible afin de doter son personnel de l'équipement adéquat.

Contrôle des coûts et des revenus relatifs aux activités judiciaires

Greffes périphériques

6.83 Le Ministère n'a pas déterminé à quel coût il est prêt à offrir ses services aux citoyens dans les greffes périphériques. Le volume d'activité de la majorité des greffes pourrait être absorbé par les palais permanents dont ils relèvent sans augmenter les délais d'audition et cette façon de faire serait plus économique. De surcroît, les délais d'audition sont plus longs dans les greffes périphériques.

Les frais d'exploitation de certains greffes périphériques semblent excessifs.

6.84 Nous nous sommes attardés à examiner le volume d'activité de quatre greffes périphériques ouverts en permanence et de six autres, de façon occasionnelle. Ces greffes périphériques sont rattachés à quatre chefs-lieux. Les gestionnaires de la plupart de ces greffes (7 sur 10) ont affirmé qu'il serait possible de concentrer leurs activités au chef-lieu, sans perturber de façon notable celles du chef-lieu. À titre d'exemple, dans les greffes périphériques ouverts occasionnellement, le nombre de dossiers aux petites créances en 1991 et en 1992 varie entre 26 et 500 et, de ce nombre, plusieurs causes ne se rendent pas devant le juge. Le coût d'exploitation qu'entraîne un dossier de ce genre peut être 14 fois plus élevé dans un greffe périphérique que dans un autre, soit de 56 $ à 808 $. Ce calcul n'inclut pas les frais d'exécution de jugement si les services d'un huissier sont nécessaires, ni les frais d'envoi de documents. Il est vraisemblable que, dans bien des cas, ce coût est plus élevé que le montant réclamé par le plaignant.

6.85 Il est également étonnant que, dans un des greffes périphériques, le coût annuel du loyer s'élève à 62 400 $ même si la salle d'audience n'a été utilisée que pendant 22 heures en 1992. Le Ministère se prive d'économies en maintenant certains greffes périphériques et en offrant ainsi des services judiciaires à des coûts parfois excessifs.

6.86 De plus, bien que l'on maintienne les greffes périphériques pour rendre la justice accessible et la rapprocher des citoyens, les délais d'audition y sont plus longs que dans les greffes permanents dont ils relèvent, et ce, dans huit sur dix cas examinés. Nous avons en effet noté des cas où les délais d'audition sont plus longs de six mois dans le greffe périphérique qu'au chef-lieu. En ce sens, le Ministère n'atteint pas pleinement l'objectif d'accessibilité.

6.87 Nous avons recommandé au Ministère de remettre en question le maintien de certains greffes périphériques, en tenant compte de leur volume d'activité, du coût d'exploitation et des délais d'audition qu'on y observe.

Frais de fonction et de déplacement des juges

6.88 Les frais de fonction et de déplacement réclamés par les juges démontrent que ces dépenses ne sont pas toujours engagées avec un souci d'économie. Pour l'exercice 1992-1993, le budget consacré à ce type de dépense est d'environ 1,2 million de dollars.



6.89 La Cour du Québec compte quelque 290 juges permanents dont la rémunération et les frais sont assumés par le ministère de la Justice. Ces frais incluent les dépenses de fonction des juges ainsi que les allocations de frais de voyage.

6.90 Notre examen des frais de fonction remboursables indique un certain laxisme quant à la nature de ces dépenses.

6.91 Par exemple, des frais de 5 600 dollars, engagés pour une réception donnée à l'occasion de l'assermentation d'un juge lui ont été remboursés à raison de 1 200 dollars par année à titre de frais de fonction.

6.92 De même, lorsqu'un juge atteint le remboursement annuel maximal de 1 200 dollars auquel il a droit pour ses frais de fonction, il reporte l'excédent à l'année suivante. Nous avons ainsi relevé plusieurs cas où le délai entre la facturation et la réclamation était supérieur à 12 mois. Il est étonnant de constater que le budget octroyé au Ministère pour une année financière donnée soit grevé de dépenses faites antérieurement.

6.93 Dans le même ordre d'idées, nous avons constaté, sur un échantillon de 20 dossiers choisis au hasard, que huit juges avaient obtenu le remboursement d'un habit, alléguant que les règles de pratique de la Cour du Québec exigent le port d'un complet foncé lorsque la toge n'est pas requise.

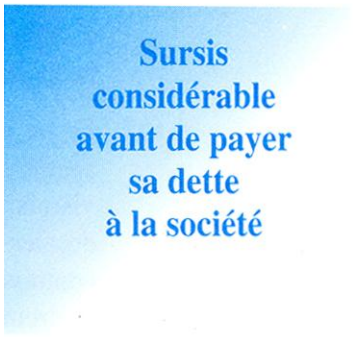
6.94 Au cours des dernières années, plusieurs juges ont fait l'acquisition d'un micro-ordinateur personnel. Le Ministère consent à ce que les juges imputent le coût d'acquisition de cet équipement à leurs frais de fonction. Ces dépenses ont été remboursées à titre de frais de fonction alors qu'elles auraient pu être payées autrement si le Ministère avait respecté la directive émise par le Conseil du trésor au sujet des dépenses liées à l'acquisition et à l'usage des technologies de l'information.

6.95 À la suite d'un déplacement, les juges produisent une réclamation de frais de voyage. Nous avons été surpris de constater que ces réclamations ne comportent aucune autorisation de paiement signée par le juge en chef. Cette façon de procéder fait fi du principe de la division des responsabilités pour assurer un contrôle judicieux des dépenses.

6.96 Nous avons rappelé au Ministère la nécessité de s'assurer que les dépenses réclamées par les juges à titre de frais de fonction et de déplacement sont effectuées en conformité avec les directives du Conseil du trésor et avec un souci d'économie.

Contrôle des revenus

6.97 Le Ministère accorde peu d'importance à la perception des amendes. Il ne considère pas les activités de perception comme prioritaires et il en découle des retards et des délais importants dans l'exécution des étapes de perception. Pourtant les amendes et les frais impayés totalisaient 84 millions de dollars au 31 mars 1993. De la sorte, les contrevenants bénéficient de sursis considérables avant de payer leur dette à la société et certains ne la paient même jamais.



Activités de perception des amendes

6.98 Dans un palais qui accuse un retard très important au chapitre de la perception, on a réduit temporairement le nombre de membres du personnel affectés à cette tâche. De la sorte, les retards de perception s'accumulent indûment.

6.99 Les avis de jugement indiquent, notamment, le délai de paiement fixé par le juge. Or, dans ce même palais, nous avons examiné un certain nombre de ces avis dont les délais de paiement étaient en général de 60 jours : 18 p. cent des avis relatifs à des infractions à des lois provinciales n'avaient même pas été envoyés aux contrevenants même si la date d'échéance était déjà passée et, dans 12 p. cent des cas, il ne restait que quatre jours avant l'expiration du délai. Quant aux infractions à des lois fédérales, la situation est pour ainsi dire la même puisque 14 p. cent des avis vérifiés n'étaient pas encore postés aux contrevenants malgré l'échéance fixée par le juge. Le retard dans l'envoi des avis ternit l'image de la justice et ne contribue pas à faire respecter les jugements.

6.100 Dans un autre palais, les employés du greffe vont jusqu'à modifier le délai de paiement fixé par le juge quand l'échéance survient avant l'envoi des avis de jugement. Non seulement cette façon de faire risque-t-elle de retarder toutes les autres étapes de perception en cas de non-paiement, mais elle est également inacceptable parce qu'elle ne respecte ni la lettre ni l'esprit de l'ordonnance émise par le juge.

6.101 Des retards importants surviennent avant la première démarche de perception ainsi qu'à chaque étape. À titre d'exemple, pour une infraction au Code de la sécurité routière, le percepteur doit aviser la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) que le contrevenant n'a pas payé l'amende dans le délai prescrit afin que son permis de conduire soit suspendu. Cet avis doit être envoyé à la SAAQ dans les cinq jours suivant l'expiration du délai de paiement. Malgré cette norme de la DGSJ, la moitié des palais visités accusent un retard d'au moins deux mois. Ainsi, les conducteurs qui ont commis des infractions dans certains districts judiciaires peuvent utiliser sans souci leur permis de conduire plus longtemps que si l'infraction avait été constatée sur un autre territoire. Par ailleurs, si le

contrevenant ne paie pas l'amende à la suite de la suspension de son permis de conduire, il bénéficiera, en règle générale, d'encore au moins six mois avant de se voir imposer un autre moyen de perception.

6.102 En ce qui concerne les infractions autres que celles relatives à la sécurité routière, la situation n'est pas plus acceptable. Dans la moitié des palais visités, il s'écoule six ou sept mois après une inscription sur la liste des dossiers fautifs avant la première démarche de perception, ce qui donne au contrevenant un sursis appréciable pour payer l'amende. Par la suite, lorsque le premier moyen de perception a échoué, il peut s'écouler 12 autres mois avant qu'une nouvelle procédure soit entreprise. De tels retards dans l'application des moyens de perception augmentent le risque de ne pas retracer le contrevenant, diminuent les chances de recouvrer les amendes et contribuent à propager le sentiment qu'il n'est pas important d'acquitter ses amendes promptement.

6.103 À cause de ces retards, la quantité des dossiers relatifs à un défaut de paiement est impressionnante. En effet, au moment de notre vérification, les dossiers fautifs concernant des infractions à des lois provinciales représentaient environ le tiers de tous ceux qui comportent une amende à percevoir et qui sont ouverts au cours d'une année, et ce, dans trois palais sur quatre. Cela signifie qu'au moins le tiers des contrevenants ne paient pas leur amende dans les délais prescrits.

6.104 Ces délais dans la perception des amendes s'ajoutent à ceux, déjà longs, que connaît l'ensemble du système judiciaire. Nous avons relevé plusieurs cas où les délais sont très importants, allant même jusqu'à 60 mois après la date de l'infraction sans que l'amende soit encore acquittée.

6.105 Enfin, si aucun des moyens de perception utilisés n'a permis de récupérer la somme due par le contrevenant pour une infraction à une loi provinciale, un mandat d'emprisonnement peut être émis contre cette personne. Ce mandat est remis à un corps policier qui est responsable de son exécution. Dans le système pénal, si le mandat d'emprisonnement n'a pas été exécuté après cinq ans, par exemple parce qu'il a été impossible de retracer le contrevenant, le mandat est rappelé par les services judiciaires et la plupart sont alors annulés. Les contrevenants se trouvent en quelque sorte libérés de leur condamnation à une amende à moins d'une réouverture de leur dossier. Environ 1 200 mandats d'emprisonnement non exécutés depuis cinq ans devront être rappelés au cours de l'année 1993, ce qui représente l'équivalent de 8 p. cent de ceux qui sont émis chaque année par les services judiciaires. Par conséquent, 1 200 contrevenants n'auront jamais payé leur dette à la société.

6.106 Nous avons donc recommandé au Ministère de faire en sorte que les amendes soient perçues de façon rigoureuse.

6.107 ***Commentaires du Ministère :*** *« Le Ministère a déjà entrepris plusieurs travaux sur les points soulevés par le Vérificateur général du Québec et bien d'autres dans le cadre de l'opération réalignement. Il faut par contre comprendre que lorsque nous devons changer des lois, négocier des ententes avec plusieurs intervenants qui ne sont pas sous la même juridiction, des délais importants en découlent.*

« À titre d'exemple, le Ministère a pris les actions suivantes en ce qui concerne :

***« Les remises de causes** : Pour lutter contre les remises inutiles de causes, le Ministère a adopté une politique de traitement des dossiers de façon verticale. En usage dans quelques bureaux au moment de la vérification, la poursuite verticale s'est maintenant étendue à 18 des 32 bureaux comptant plus de deux substituts du procureur général, ce qui devrait représenter pour 1993 environ 65 p. cent des dossiers criminels. Par ailleurs, il est juste de mentionner que le Ministère a vu 1 400 causes mises de côté à la suite d'un arrêt de procédure ordonné par la Cour en raison de délais jugés déraisonnables. Toutefois, le Québec présente une situation exceptionnelle pour ce qui a trait à la lutte contre les délais. À titre d'exemple, l'Ontario voyait 50 000 causes mises de côté pour le même motif. Pourtant, l'Ontario a une population comparable à celle du Québec et un taux de criminalité similaire à celui du Québec.*

***« La rémunération des avocats de pratique privée procurant des services d'aide juridique** : Au cours des prochains mois, le Ministère devra conduire les négociations pour le renouvellement des tarifs d'aide juridique. La structure actuelle de rémunération à l'aide juridique sera au cœur de ce mandat, et elle sera à nouveau questionnée.*

***« L'assignation des témoins en matière criminelle** : Le Ministère reconnaît que des assignations peuvent paraître avoir été faites inutilement. Il donne instruction aux substituts du procureur général de prendre tous les moyens à leur disposition pour éviter des assignations inutiles. La concertation poursuite-défense, et le dialogue qui en découle au moyen notamment de la divulgation de la preuve, constituent encore la meilleure garantie pour éviter ces assignations. L'avis donné au témoin de ne pas se présenter au tribunal, avant la date de la comparution prévue, en cas de remise ou de plaidoyer de culpabilité constitue un autre moyen efficace très largement utilisé.*

« Le Ministère a fait de la divulgation de la preuve une ligne de conduite, puis plus récemment une directive. Il reconnaît que cette directive peut soulever quelques problèmes d'application dans certains bureaux. Toutefois, les ajustements nécessaires ont été apportés, et la situation problématique devrait se résorber.

« Par ailleurs, le témoin qui ne témoigne pas n'entre pas nécessairement dans la catégorie des assignations inutiles. Il est fréquent que l'accusé plaide coupable à la dernière seconde, ou que le tribunal reporte à plus tard l'instruction du procès à la demande d'une des parties. Dans de telles circonstances, la venue du témoin à la cour s'avère inutile.

« Le Ministère s'engage donc à poursuivre ses efforts pour éviter l'assignation inutile de témoins, réduire l'effort qui est imposé au témoin tant civil que policier, et réduire du même coup les coûts afférents à l'administration de la justice à ce chapitre.

***« Les délais en matière civile** : Le Ministère porte une attention soutenue aux délais d'audition devant les tribunaux judiciaires du Québec. Il a déjà pris diverses mesures pour pallier à ces délais. L'augmentation de la juridiction aux petites créances, l'instauration de services de médiation aux petites créances et en matière familiale et la réforme du Code de procédure civile contiennent des dispositions susceptibles de raccourcir les délais autant à la Cour d'appel qu'à la Cour supérieure et à la Cour du Québec.*

***« La mesure de la qualité des services offerts** : Depuis avril 1993, le Ministère dispose d'un Bureau des plaintes, dont un aspect du mandat concerne l'encadrement du traitement des plaintes. De plus, une politique ministérielle concernant le traitement des plaintes est en préparation.*

« Le Ministère est conscient qu'il ne dispose pas de tous les moyens nécessaires afin de percevoir, avec toute l'efficacité désirée, les pensions alimentaires réclamées par les créanciers. De nouvelles mesures sont actuellement à l'étude afin d'amender le Code de procédure civile et d'autres dispositions législatives dans le but d'ajouter des moyens d'exécution forcée et des mesures incitatives envers les débiteurs, et améliorer ainsi le système de perception des pensions alimentaires. Un projet de loi devrait être déposé dans les prochains mois et mis en œuvre dès sa sanction pour certaines mesures et concurremment avec le système automatique de perception des pensions alimentaires pour d'autres.

***« Les protocoles d'entente avec la magistrature** : Compte tenu de la réalité budgétaire actuelle et de l'expérience acquise par l'application de ces protocoles au cours des sept dernières années, le Ministère a mis sur pied au début de 1991 des comités de support à la magistrature dont le mandat est d'examiner les besoins administratifs de la magistrature et voir comment il pourrait y être donné suite. Un comité existe pour chaque cour (Cour d'appel, Cour supérieure, Cour du Québec). Le Ministère est désireux d'en arriver à une nouvelle entente avec la magistrature dans les meilleurs délais.*

***« Le travail des secrétaires de juges** : Dans le contexte de l'indépendance du pouvoir judiciaire, la magistrature considère que l'attribution des tâches de la secrétaire d'un juge revient exclusivement à ce juge. Le pouvoir exécutif doit, dans cette approche, se limiter à fournir un support de gestion général à ce personnel (paie, espace physique, outil de travail, formation ...).*

« Dans le cadre des activités du Sommet de la justice, les juges en chef de la Cour d'appel, de la Cour supérieure et de la Cour du Québec ont formulé unanimement une proposition visant l'indépendance administrative de la magistrature.

« Le Conseil des ministres a autorisé, le 12 février 1992, la formation d'un groupe de travail pluridisciplinaire chargé d'examiner la problématique de l'autonomie administrative des tribunaux et de formuler les recommandations pertinentes. Ce groupe de travail a été formé au tout début de novembre 1992. Il est composé de 3 membres de la magistrature et 3 membres provenant du gouvernement. Le groupe de travail est actuellement actif et l'on prévoit qu'il terminera ses travaux à la fin de 1993.

***« La garde des pièces à conviction** : Le Ministère a réalisé une analyse exhaustive de la situation et un manuel de procédures à l'intention des officiers de justice sur la garde et la tenue des exhibits est en rédaction. Ce manuel devrait régulariser les situations décrites et servir de guide pour le personnel de tous les palais de justice. Son adoption est prévue d'ici la fin de l'année 1993. Le Ministère compte également assurer une formation poussée dans ce secteur.*

***« Le plan directeur des activités informatiques** : Le projet du Plan directeur a été approuvé dans le P.B.T.I. 1992-1993. La planification et l'organisation du projet est en voie de finalisation et cet automne, le projet s'amorcera pour être livré au Conseil du trésor vers le mois de mai 1994.*

***« Les activités de perception des amendes :** Le Ministère a déjà pris certaines mesures visant à améliorer la perception des amendes. Il procède actuellement à des études pour régulariser la situation de façon permanente tout en rencontrant l'objectif de rationalisation de l'effectif.*

*« Par contre, le Ministère n'entend pas mettre d'effort additionnel en ce qui concerne **les objectifs et indicateurs de performance en matière de délais d'audition**. En effet, le Ministère estime que chacune des régions sont suffisamment informées de ses objectifs.*

« Huit rencontres régionales ont permis de se pencher sur la situation de 22 districts judiciaires regroupés sous ces huit régions administratives.

« En ce qui a trait aux régions ne présentant pas de problèmes de délai qui méritaient une attention spéciale, le Ministère n'a pas jugé bon d'intervenir, laissant ainsi le soin aux intervenants de la poursuite, de la DGSJ, des avocats de défense, d'appliquer la règle de droit émise par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Askov. Par ailleurs, il importe d'apprécier l'action du Ministère dans ce dossier en fonction du fait que les tribunaux chargés de décider du bien ou du mal fondé des remises sont tenus de suivre les règles émises par la Cour suprême du Canada, dont celle émise dans l'affaire Askov.

« Ainsi, le Ministère considère que les intervenants connaissent adéquatement les objectifs à atteindre en matière de délai d'audition.

« Également, le Ministère considère avoir pris les mesures appropriées pour que le remboursement des ***frais de fonction des juges*** *respecte la directive concernant les conventions comptables du gouvernement. Ainsi, en avril 1993, le juge en chef de la Cour du Québec a été informé que toutes dépenses reliées aux frais de fonction devaient être remboursées dans l'année de leur occurrence. En aucun moment, la pratique préalablement mentionnée n'a eu comme effet de rembourser à un juge au cours d'une même année plus que le total des frais permis par le Décret concernant les dépenses de fonction de la magistrature.*

« Le Décret concernant les dépenses de fonction de la magistrature a fait l'objet de rencontres avec le juge en chef afin que soit dégagée une interprétation la plus claire possible de ses divers éléments constituants. Une lettre adressée aux juges de la Cour du Québec par le juge en chef est venue encadrer cette interprétation. Le contenu de la lettre a fait l'objet d'une validation par le Contrôleur des finances avant sa transmission.

« Une disposition de ce même décret mentionne que « les dépenses remboursables comprennent... les frais d'achat et d'entretien des vêtements dont le port est exigé par la Cour. » Les Règles de pratique de la Cour du Québec mentionnent spécifiquement la tenue vestimentaire que doit revêtir un juge lorsqu'il n'est pas obligé de porter la toge. C'est en s'appuyant sur cette disposition qu'est admis pour un remboursement le complet d'un juge.

« Par ailleurs, la pratique visant à rembourser à un juge l'achat d'un micro-ordinateur utilisé pour l'exercice de ses fonctions a été formellement approuvée par le Contrôleur des finances ainsi que le prévoit la Loi sur l'administration financière.

« Finalement, c'est à la demande du juge en chef de la Cour du Québec que le Ministère procède aux autorisations de paiement reliées aux déplacements des juges. Un tel pouvoir est prévu au plan de gestion financière du Ministère. »

Régie du bâtiment du Québec

Faits saillants

6.108 La Régie du bâtiment du Québec a pour but de s'assurer de la qualité des travaux de construction des bâtiments et des installations et de la sécurité des personnes qui les fréquentent. Notre vérification à la Régie a porté sur ses activités en matière de normalisation et d'inspection dans différents secteurs, tels le bâtiment, l'électricité et la tuyauterie. Nous avons aussi examiné la façon dont elle administre ses revenus.

6.109 La Régie appuie ses interventions en normalisation sur des principes directeurs. Cependant, elle n'exerce pas un contrôle suffisant sur certains d'entre eux. Notamment, elle ne dispose pas de mécanisme permanent de consultation externe dans le secteur du bâtiment et elle n'a pas toujours participé aux comités nationaux de normalisation. Ainsi, elle se prive d'éléments importants pour élaborer la réglementation. De même, des retards importants dans l'adoption de codes nationaux par rapport aux municipalités et d'autres provinces occasionnent des inconvénients aux utilisateurs. Enfin, elle n'évalue pas ses activités de normalisation, si ce n'est d'en produire un bilan annuel (paragraphes 6.123 à 6.144).

6.110 En matière d'inspection, les priorités annuelles de la Régie ne sont pas établies en fonction d'une évaluation exhaustive des niveaux de risque que présente chaque secteur et ne reposent pas sur une information suffisante. Dans le bâtiment, la Régie ne coordonne pas ses interventions avec celles des municipalités et de la Commission de la santé et de la sécurité du travail, ce qui occasionne des dédoublements. De plus, la multiplicité des lois et règlements et des organismes fait en sorte que les propriétaires ne savent plus à quelles normes de sécurité leur bâtiment doit se conformer. La Régie ne peut donc s'assurer que son effort d'inspection est dirigé vers les secteurs les plus dangereux; par conséquent, elle n'est pas en mesure de garantir un degré de sécurité équilibré en fonction de leur risque relatif, ni l'utilisation optimale de ses ressources (6.152 à 6.171).

6.111 Pour répartir les inspecteurs entre les secteurs et les bureaux régionaux, la Régie utilise une méthode qui comporte des lacunes. Selon cette méthode, il existe depuis quelques années une insuffisance ou un excédent de ressources humaines, selon les endroits. De plus, la Régie ne détermine pas le nombre d'interventions que représentent ses priorités annuelles et elle n'a pas fixé de norme quant à la durée d'une inspection. De surcroît, elle n'a pas établi de méthode d'assignation des dossiers d'intervention aux inspecteurs et elle manque d'information pour en faire le contrôle. Ces lacunes empêchent la Régie de procéder à plusieurs inspections pourtant prévues dans ses priorités (6.178 à 6.191).

6.112 Par ailleurs, les interventions ne sont pas toujours faites au moment opportun et l'encadrement offert aux inspecteurs devrait être amélioré, ainsi que le traitement des cas non courants, notamment quant à la longueur des délais (6.193 à 6.205).

6.113 Au regard des revenus, bien que la Régie vise à l'autofinancement, elle ne connaît pas le coût de ses activités par secteur et ne dispose pas d'une politique tarifaire pour atteindre son objectif. Enfin, la Régie aurait tout à gagner si elle revoyait son mode de tarification en tuyauterie. Selon notre analyse, elle perdrait en revenus annuels au-delà de 2 millions de dollars à ce chapitre (6.212 à 6.217).

Vue d'ensemble

6.114 La Régie du bâtiment du Québec a été instituée en décembre 1991. Elle doit s'assurer tout autant de la qualité des travaux de construction d'un bâtiment ou d'une installation destinés à l'usage du public que de la sécurité du public qui y accède ou qui l'utilise. Elle parvient à ce but grâce à la réglementation qu'elle élabore, l'examen des plans de construction et l'inspection. Ces activités étaient auparavant exercées par le ministère du Travail. Ce sont les 11 bureaux régionaux qui se chargent principalement de l'inspection. La Régie doit également voir à la qualification professionnelle des entrepreneurs et des constructeurs-propriétaires.

6.115 Au 1er avril 1993, l'effectif régulier de la Régie était de 679 postes, dont environ 250 inspecteurs. Pour l'année financière terminée le 31 mars 1993, les revenus, principalement constitués de droits et d'honoraires d'inspection, s'élevaient à 31 millions de dollars et les dépenses à 32,1 millions de dollars excluant le coût des avantages sociaux ainsi que celui de certains services de soutien payés à même les crédits de différents ministères et organismes du gouvernement.

6.116 La Régie administre des lois qui couvrent plusieurs secteurs. En 1991-1992, les interventions d'inspection dans les principaux secteurs se répartissaient comme suit :

Secteur	Loi correspondante	Nombre d'interventions
Bâtiments	*Loi sur la sécurité dans les édifices publics*	4 644
Appareils de levage	*Loi sur la sécurité dans les édifices publics*	2 411
Électricité	*Loi sur les installations électriques*	66 656
Tuyauterie	*Loi sur les installations de tuyauterie*	9 954
Appareils sous pression	*Loi sur les appareils sous pression*	11 818
Gaz	*Loi sur la distribution du gaz*	4 139

6.117 De plus, près de 7 000 plans ont été examinés en vertu de certaines de ces lois.

6.118 Lorsqu'elle sera entièrement entrée en vigueur, la *Loi sur le bâtiment*, adoptée en 1991, remplacera les lois administrées actuellement par la Régie. À cette fin, la Régie élabore en ce moment un plan d'action triennal qui établit notamment un ordre de priorité pour ses opérations.

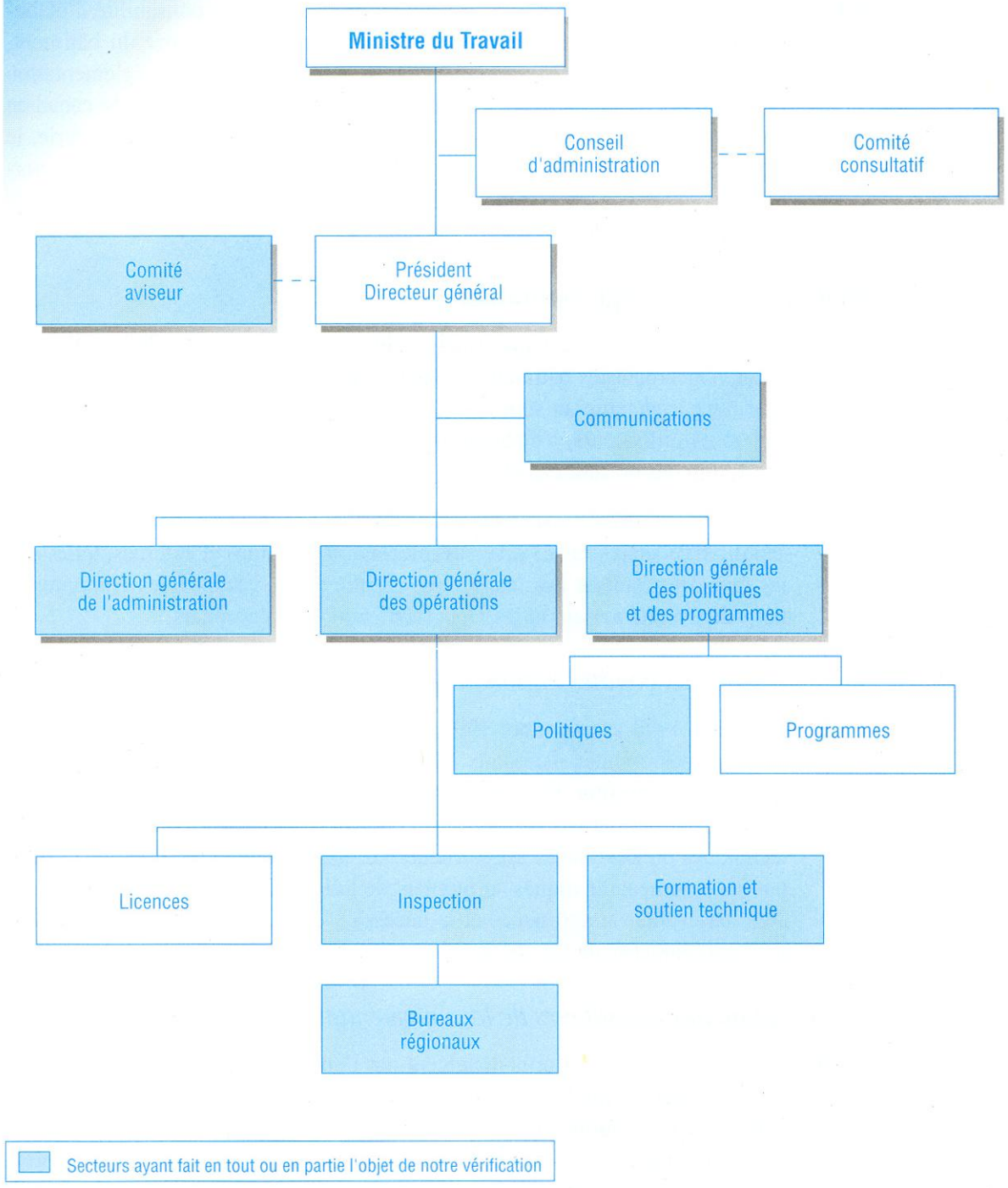
Objectifs et portée de notre vérification

6.119 Notre vérification avait pour but d'examiner, en premier lieu, si la Régie dispose d'un mode de fonctionnement l'assurant d'une gestion économique, efficace et efficiente de ses activités en matière de normalisation et d'inspection. En deuxième lieu, nous avons vérifié si la Régie administre adéquatement les revenus qu'elle perçoit. Notre examen des opérations d'inspection a surtout porté sur les secteurs du bâtiment, de l'électricité et de la tuyauterie, bien que certains commentaires puissent toucher l'ensemble des secteurs. Nous n'avons cependant pas vérifié le domaine de la qualification professionnelle.

6.120 La portée de nos travaux est illustrée par l'organigramme synthèse de la page suivante.

6.121 Notre vérification nous a amenés à visiter cinq bureaux régionaux. Nous avons examiné surtout les opérations de l'exercice terminé le 31 mars 1992 et celles des neuf premiers mois de l'exercice terminé le 31 mars 1993, mais certains de nos commentaires portent sur des situations antérieures à cette période. Bien que nous nous adressions à la Régie du bâtiment du Québec, il faut noter que les activités qui ont fait l'objet de notre vérification relevaient du ministère du Travail avant le 1er février 1992, date de leur prise en charge par la Régie. Ainsi, pour éviter toute ambiguïté, nous utiliserons dans ce texte le terme « Régie ».

ORGANIGRAMME SYNTHÈSE DE LA RÉGIE



Résultats de notre vérification

La normalisation

6.122 Au Québec, en matière de normalisation, la Régie a la responsabilité d'élaborer et de rationaliser la réglementation qui encadre l'industrie du bâtiment, mais les règlements sont approuvés par le gouvernement. La réglementation fait référence notamment au Code national du bâtiment et au Code canadien de l'électricité, tout en y apportant certaines modifications. En tuyauterie, le Québec possède son propre code. Les différents codes comprennent des normes élaborées par les comités nationaux de normalisation et ils sont révisés généralement tous les quatre ou cinq ans.

Élaboration de la réglementation

6.123 La Régie appuie sur certains principes directeurs l'élaboration de la réglementation concernant les bâtiments et les installations. Ces principes sont l'exercice d'un leadership au sein des comités de normalisation, la consultation de différents utilisateurs, l'élaboration de normes applicables et contrôlables et l'adoption des normes canadiennes.

6.124 À cet effet, la Régie participe à plus de 175 comités nationaux de normalisation. Elle analyse aussi diverses informations internes et externes, telles que les rapports résultant des inspections régulières et spéciales, les communications du Comité aviseur et les rapports d'enquête des coroners.

Participation aux comités nationaux de normalisation

6.125 De juillet 1990 à septembre 1992, la Régie n'a participé qu'à la moitié des réunions des comités nationaux. Pourtant, l'exercice d'un leadership auprès des comités constitue l'un de ses principes directeurs. Son absence aux réunions ne lui permet pas de garder ses connaissances à jour dans les domaines techniques où l'évolution est constante. Conséquemment, la Régie ne connaît pas les arguments invoqués au moment de l'élaboration des normes et ne peut donc en évaluer la pertinence et la nécessité, ce qui réduit d'autant la facilité de les appliquer et de les interpréter par la suite.

Consultation des utilisateurs de la réglementation

6.126 La consultation se fait principalement par l'entremise de comités provinciaux qui regroupent, outre le gouvernement, l'industrie, les corporations professionnelles, les associations et les organismes dont les activités sont liées au domaine de la construction. La Régie et les représentants des corporations professionnelles en électricité et en tuyauterie considèrent que cette forme de consultation est efficace.

6.127 Malgré le fait que la consultation constitue l'un de ses principes directeurs, ce même mécanisme permanent de consultation n'existe pas dans les secteurs du bâtiment, des appareils de levage et des appareils sous pression. Pourtant, le secteur du bâtiment est primordial quant à la sécurité du public et il requiert des ressources importantes. Le plan d'action triennal prévoit l'établissement d'une politique sur la consultation externe.



6.128 L'absence d'un mécanisme de consultation externe dans certains secteurs, comme celui du bâtiment, se traduit par une participation aux comités nationaux qui n'est ni alimentée ni appuyée par les utilisateurs de la réglementation.

Évaluation des activités

6.129 La Régie n'évalue pas ses activités en matière de normalisation, si ce n'est d'en produire un bilan annuel; même le plan d'action triennal qu'elle élabore présentement ne le prévoit pas.

6.130 Les lacunes observées précédemment démontrent que la Régie n'exerce pas un contrôle suffisant sur l'application de certains de ses principes directeurs. De plus, elle n'est pas en mesure de voir clairement si les résultats de ses activités en matière de normalisation vont dans le sens de ses principes directeurs.

6.131 Nous avons recommandé à la Régie

- **de s'assurer de l'application de certains de ses principes directeurs;**
- **d'établir des mécanismes de consultation des utilisateurs dans les secteurs où il n'en existe pas;**
- **d'évaluer ses activités en matière de normalisation.**

Contenu de la réglementation

6.132 Selon les représentants de corporations professionnelles du domaine de la construction, le contenu actuel des différents codes nationaux est satisfaisant. Cependant, la réglementation mériterait des améliorations.

6.133 D'une part, les bâtiments assujettis à la *Loi sur la sécurité* dans les édifices publics sont définis sous forme énumérative. Ainsi, une maison de rapport de plus de deux étages et de huit appartements est un bâtiment à inspecter. Mais s'il est converti en condominium, le même immeuble n'est plus considéré comme un édifice public selon la réglementation. Pourtant, il s'agit toujours du même lieu de résidence. Ainsi, la définition des bâtiments dans la réglementation est restrictive et ne peut tenir compte des besoins nouveaux en matière d'habitation.

6.134 D'autre part, les nombreux immeubles du gouvernement du Québec et de ses mandataires, telles la Société immobilière du Québec et la Société d'habitation du Québec, ne sont pas couverts par la réglementation. Cependant, la Régie fait quand même des inspections de ces bâtiments, mais elle ne peut contraindre leurs propriétaires à les rendre conformes aux normes de sécurité en vigueur en vue de garantir la sécurité du public qui y accède.

6.135 Par ailleurs, la réglementation actuelle du Québec concernant les systèmes résidentiels de chauffage au mazout ne couvre pas le raccordement des appareils de chauffage à la cheminée, bien que l'Association canadienne de normalisation ait élaboré une norme dans ce domaine.

6.136 En effet, les normes canadiennes de sécurité, non en vigueur au Québec, interdisent de raccorder les systèmes de chauffage à haut rendement énergétique à des cheminées de briques conventionnelles, à moins d'installer une doublure métallique dans la cheminée. Les brûleurs à haut rendement énergétique que l'on trouve, notamment, dans les systèmes de chauffage bi-énergie dégagent beaucoup moins de chaleur que ceux des systèmes traditionnels, ce qui rend plus difficile l'évacuation des gaz dans les cheminées conventionnelles. Il y a risque que les gaz refluent vers l'intérieur de la maison en plus du risque d'incendie dû à la corrosion des joints de la cheminée.

6.137 Au Québec, environ 40 000 foyers disposent d'un système de chauffage bi-énergie à haut rendement énergétique, mais aucune donnée n'est disponible pour déterminer le nombre de foyers dont le raccordement à la cheminée présente des risques.

6.138 Nous avons recommandé que la réglementation en matière de normalisation au Québec couvre tous les bâtiments et installations pour lesquels des normes de sécurité existent.

Adoption de la réglementation en matière de normalisation

6.139 Les délais moyens d'adoption des trois dernières éditions des codes nationaux ont été d'environ 2,5 ans en bâtiment, un an en électricité, 3,5 ans en gaz et 3 ans en appareils de levage. Selon la Régie, la traduction française des codes nationaux est la principale cause de ces retards.



6.140 Au moment de notre vérification, l'édition 1990 du Code sur la sécurité des appareils de levage n'était pas encore en vigueur au Québec, seule province à ne pas l'avoir adoptée. De plus, l'édition 1990 du Code national du bâtiment n'était pas approuvée non plus par la province, bien que la majorité des municipalités importantes l'aient fait dans le cadre de leurs responsabilités en cette matière. La Régie devait encore utiliser l'édition 1985 de ce code pour faire ses inspections dans ce secteur.

6.141 Le retard quant à l'adoption par la province de la dernière édition du Code national du bâtiment oblige les utilisateurs, par exemple les architectes et les entrepreneurs en construction, à se reporter à deux éditions du code : celle de 1990 pour les municipalités et celle de 1985 pour la Régie. Ainsi, ils doivent utiliser les normes de sécurité les plus strictes pour satisfaire aux exigences de la municipalité et de la Régie. Des retards dans l'exécution de certains projets de construction peuvent donc en découler. De plus, l'utilisation d'une édition différente du Code national du bâtiment par les municipalités et par la Régie ne favorise pas une coordination des activités d'inspection entre elles.

6.142 Les retards dans l'adoption des codes peuvent également avoir un effet sur le coût de la construction des édifices. Par exemple, certaines nouvelles normes entraînent des économies au moment de la construction. Ainsi, l'édition de 1990 du Code national du bâtiment permet la construction, moins coûteuse, d'immeubles combustibles à quatre étages s'ils sont munis d'un système d'extincteurs automatiques alors que l'édition de 1985 n'autorise qu'un maximum de trois étages.

6.143 Enfin, comme les codes nationaux sont révisés généralement tous les quatre ou cinq ans, les connaissances et la participation de la Régie aux éditions ultérieures peuvent être diminuées, car elle n'est pas en mesure d'apprécier les faiblesses de la dernière édition, ne l'ayant pas mise en application suffisamment longtemps.

6.144 Nous avons recommandé à la Régie de faire adopter promptement les codes nationaux.

Diffusion des éléments de sécurité

6.145 La Régie a établi une programmation afin de diffuser, dans le grand public, les éléments de sécurité qu'elle juge importants au moyen de brochures, communiqués de presse, participation à des expositions, etc. Aussi publie-t-elle, à l'intention des entrepreneurs et des associations professionnelles, des feuillets sur des modifications et l'interprétation de certains articles de la réglementation. De plus, des chroniques sur différents sujets paraissent dans des revues spécialisées.

6.146 Cependant, la Régie n'a pas établi de stratégie pour l'ensemble de ses activités de communication et ne dispose pas d'information sur l'efficacité des moyens utilisés, par exemple dans quelle mesure les communications écrites sont lues par la clientèle visée.

6.147 Nous avons recommandé à la Régie de se doter d'une stratégie de communication pour les éléments de sécurité et de l'évaluer périodiquement.

L'inspection

6.148 Les activités d'inspection de la Régie ont trait aux bâtiments et aux installations, anciens et nouveaux, et sont effectuées en fonction de priorités.

6.149 Une intervention d'inspection fournit l'assurance de la conformité à la réglementation en matière de sécurité des bâtiments et des installations. Lorsque l'inspecteur relève des défectuosités, un avis de non-conformité est émis et un délai de correction est prévu. Après ce délai, une contre-visite a lieu pour s'assurer que les défectuosités ont été corrigées; si tel n'est pas le cas, un avis d'infraction est signifié et des pénalités peuvent être imposées aux contrevenants selon la réglementation.

6.150 Les inspecteurs sont spécialisés par secteur, comme le bâtiment, l'électricité et la tuyauterie, bien que la Régie favorise leur polyvalence depuis plus d'un an.

6.151 Une inspection en bâtiment couvre plusieurs éléments, dont la structure, les moyens d'issue et de protection contre les incendies, les matériaux et la finition. En électricité, elle porte notamment sur le branchement, les panneaux de distribution, les charges et les circuits, tandis que, en tuyauterie, le système de drainage sous-terre et hors-terre et le raccordement des appareils sont examinés.

Coordination des organismes en inspection des bâtiments

6.152 La Régie n'est pas la seule à faire des inspections dans le secteur du bâtiment. Ainsi, bon nombre de municipalités inspectent les bâtiments sur leur territoire, particulièrement quant à la sécurité en matière d'incendie. Elles le font à partir du Code national du bâtiment, sauf la ville de Montréal qui possède son propre code. La Commission de la santé et de la sécurité du travail inspecte elle aussi des bâtiments dans le but de s'assurer que la santé et la sécurité des travailleurs sont protégées. Par conséquent, certains éléments d'un même bâtiment peuvent être inspectés par trois organismes en fonction du Code national du bâtiment et, dans le cas de la ville de Montréal, en référence à deux codes.



6.153 La Régie ne coordonne pas ses interventions avec les municipalités. De surcroît, elle obtient peu d'information lui permettant de tenir compte des interventions réalisées par celles-ci et ne les informe pas non plus de celles qu'elle mène sur leur territoire. Par exemple, pour une période donnée, une forte proportion des maisons de chambre ont été inspectées par les municipalités, dont la ville de Montréal. Pourtant, la Régie n'a pas évalué la teneur de ces inspections afin de s'assurer que la réglementation dont elle-même est responsable a été respectée.

6.154 De plus, l'inspection des travaux de tuyauterie effectués sur le territoire de certaines municipalités – ce qui correspond à environ 25 p. cent de la population de la province - relève de celles-ci. Ces municipalités doivent toutefois transmettre à la Régie un rapport annuel de leurs activités comprenant, entre autres, le nombre de dossiers d'inspection, de dossiers complétés, d'infractions signalées, corrigées ou abandonnées et de poursuites entreprises. Comme la Régie n'obtient pas ces rapports ni d'autres informations sur leurs inspections, elle ne peut s'assurer de la qualité des travaux.

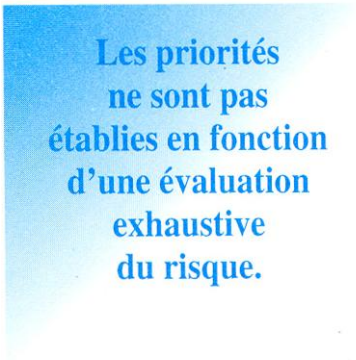
6.155 Par ailleurs, lorsque la Régie et la Commission de la santé et de la sécurité du travail procèdent à des inspections, elles utilisent le code en vigueur au moment de la construction. Toutefois, la Commission peut, en présence de dangers pour la santé et la sécurité des travailleurs, exiger en vertu de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* et des règlements qui en découlent, des modifications qui ne sont prévues dans le Code du bâtiment en vigueur au moment de la construction. Ainsi, pour les mêmes éléments inspectés dans un bâtiment, les correctifs exigés par les deux entités peuvent différer.

6.156 En raison d'un manque de coordination, la Régie ne peut tenir compte des autres inspections et adapter ses propres activités en conséquence, notamment quant au choix de ses priorités et l'allocation de ses ressources. Aussi des dédoublements existent-ils dans les inspections de bâtiments. Finalement, la multiplicité des lois et règlements et des organismes est telle que les propriétaires de bâtiments ne savent plus à quelles normes de sécurité leur bâtiment doit se conformer ni à qui ils doivent accorder la priorité.

6.157 Nous avons recommandé à la Régie de coordonner ses activités d'inspection avec les municipalités et la Commission de la santé et de la sécurité du travail et d'évaluer la teneur de leurs inspections. De plus, elle devrait exiger la production de rapports d'activité des municipalités qui ont la responsabilité de l'inspection des travaux de tuyauterie sur leur territoire.

Priorités des inspections et gestion du risque

6.158 La Régie établit annuellement un calendrier des priorités qui précise, pour chaque secteur, les interventions, obligatoires et facultatives, ainsi que leur fréquence. Les interventions facultatives sont conditionnelles aux ressources disponibles. Les priorités d'intervention sont fondées sur l'expérience, tout en tenant compte des exigences légales, par exemple l'examen des plans et l'inspection de nouveaux bâtiments.



6.159 Cependant, les priorités ne sont pas établies en fonction d'une évaluation exhaustive du degré de risque lié à la sécurité et à la qualité que présente chaque secteur ou les différentes catégories d'un même secteur.

6.160 L'établissement des priorités ne repose pas non plus sur une information suffisante. En effet, la Régie ne compile pas de données sur les taux de non-conformité ni sur la quantité et la gravité des défectuosités constatées dans plusieurs catégories de bâtiment, comme les foyers, les immeubles d'appartements, etc., pas plus d'ailleurs qu'elle ne le fait par catégorie pour les installations électriques.

6.161 De plus, depuis quelques années, la Régie n'analyse pas les résultats des inspections faites à la suite des plaintes reçues des services de prévention des incendies des municipalités et du public ni des inspections qui font suite à un événement particulier, par exemple un accident ou un incendie grave. Elle n'utilise pas non plus les statistiques sur les incendies publiées par d'autres organismes, tel le ministère de la Sécurité publique. À titre d'exemple, environ 30 p. cent des incendies sont causés par une défaillance électrique ou mécanique.

6.162 Nous avons fait une analyse du degré de risque de certaines catégories de bâtiments. Le degré a été établi d'après un ratio représentatif du risque, soit une victime par rapport au nombre de bâtiments d'une catégorie, et ce, sur une période suffisamment longue. Le nombre de victimes d'accidents ou d'incendies en question est celui que la Régie a compilé sur une période de sept ans, soit de 1981 à 1987. Le tableau de la page suivante montre la comparaison entre le degré de risque ainsi établi et les interventions figurant aux calendriers des priorités de 1990-1991, 1991-1992 et 1992-1993.

Catégorie de bâtiment	Nombre de victimes de 1981 à 1987	Une victime/ nombre de bâtiments	Degré de risque établi	Intervention selon les calendriers *		Fréquence d'intervention selon les calendriers *
				O	1990-1991	N
				O	1991-1992	tous les cinq ans
Maisons de chambres	64	1/20	1	O	1992-1993	tous les cinq ans
Hôpitaux	23	1/27	2	N		-
				N	1990-1991	-
				N	1991-1992	-
Foyers	24	1/59	3	O	1992-1993	tous les cinq ans
				N	1990-1991	-
				F	1991-1992	tous les cinq ans
Hôtels, motels, auberges	63	1/66	4	F	1992-1993	tous les cinq ans
				O	1990-1991	N
				O	1991-1992	tous les trois ans
Bains publics	39	1/76	5	O	1992-1993	tous les trois ans
				F	1990-1991	N
				N	1991-1992	-
Immeubles d'appartements	187	1/105	6	N	1992-1993	-
				F	1990-1991	N
				O	1991-1992	tous les cinq ans
Restaurants, bars, brasseries	16	1/1060	7	O	1992-1993	tous les cinq ans

* O = intervention obligatoire
F = intervention facultative
N = intervention ou fréquence non prévue au calendrier

6.163 Force est de constater que les priorités d'intervention portant sur des catégories ne sont pas représentatives de leur degré de risque. Par exemple, les hôpitaux représentent le deuxième degré de risque et ils ne figurent pas au calendrier. Depuis trois ans, la Régie ne procède plus à l'inspection des hôpitaux existants, sauf sur demande. Elle a constaté qu'elle ne pouvait les contraindre légalement à corriger les défectuosités qui occasionnent des déboursements importants, compte tenu qu'ils sont tributaires des budgets alloués par le ministère de la Santé et des Services sociaux.

6.164 Il en résulte que seulement 29 p. cent des hôpitaux ont été inspectés au cours des cinq dernières années et, parmi ceux-ci, plusieurs ne sont pas conformes à la réglementation en matière de sécurité. Nous avons fait un sondage portant sur 40 hôpitaux inspectés au cours de cette période. Les résultats révèlent que 54 p. cent des défectuosités, dont la plupart remontent à 1988, ne sont pas encore corrigées selon les registres de la Régie. Environ le tiers de ces défectuosités non corrigées sont considérées comme importantes : par exemple, le puits d'escalier n'est pas étanche au feu et à la fumée, la porte d'issue n'a pas de résistance au feu, les escaliers ne sont pas cloisonnés avec une séparation coupe-feu et la porte d'une sortie s'ouvre dans le sens inverse par rapport à la norme.

6.165 La catégorie des hôtels, motels, auberges, pourtant assortie d'un degré de risque 4, ne commande pas d'intervention obligatoire alors que celle des bains publics, qui présente un degré de risque moins élevé, en réclame une. De plus, les foyers dont le degré de risque est 3 ne figurent comme intervention obligatoire que depuis 1992-1993.

6.166 Le rythme de certaines interventions n'est pas représentatif du degré de risque. À titre d'exemple, les maisons de chambres et les foyers sont inspectés selon une fréquence inférieure à la catégorie des bains publics même s'ils représentent un risque plus grand.

6.167 Par ailleurs, au chapitre des appareils de levage, constitués principalement des ascenseurs et des escaliers roulants, le calendrier prévoit que tous les nouveaux appareils doivent faire l'objet d'une inspection. Quant aux appareils existants, leur vérification est facultative et elle est basée sur un cycle de cinq ans. Au cours des cinq dernières années, seulement 47 p. cent des appareils ont été inspectés, et ce, en dépit d'un taux de non-conformité de 91 p. cent. Pourtant, les normes d'inspection adoptées dans d'autres provinces prévoient un cycle d'inspection annuel.

6.168 Enfin, il n'y a pas d'inspection annuelle de tous les théâtres comme la loi le prévoit. En effet, leur inspection est planifiée sur un cycle de trois ans et, selon les résultats actuels, si la Régie continue au même rythme, il faudra dix ans pour les inspecter tous.

6.169 En l'absence d'une évaluation exhaustive du degré de risque, la Régie ne peut s'assurer que son effort d'inspection est dirigé vers les catégories et les secteurs les plus dangereux. Sa gestion des interventions n'est donc pas préventive; à titre d'exemple, un incendie avec victimes dans un foyer, en décembre 1991, a fait en sorte que la Régie a ajouté cette catégorie de bâtiment à ses interventions obligatoires de 1992-1993. Par ailleurs, elle ne peut s'assurer d'un degré de sécurité équilibré dans l'ensemble ni d'une utilisation efficace des ressources en inspection.

6.170 Nous avons recommandé à la Régie

- **d'évaluer les risques que présentent les différents secteurs d'activité et d'en tenir compte dans l'établissement de ses priorités d'intervention;**

- **de tenir compte du degré de risque et de la réglementation pour établir la fréquence des inspections en bâtiment et en appareils de levage.**

6.171 Nous avons également recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux de faire en sorte que les défectuosités relevées par la Régie dans les hôpitaux soient corrigées.

Choix des interventions en électricité et en tuyauterie

6.172 La Régie sélectionne les interventions portant sur les nouvelles installations en électricité et en tuyauterie à partir des déclarations de travaux qu'elle reçoit des entrepreneurs.

6.173 Pour les nouvelles installations électriques, la Régie utilise une méthode de sélection basée principalement sur la cote de compétence des entrepreneurs. Toutefois, cette cote ne tient pas compte de la gravité et du nombre de défectuosités constatées par inspection. De plus, comme le nombre d'interventions est fixé pour s'assurer d'un niveau de qualité acceptable, la Régie ne peut y parvenir puisqu'elle n'effectue pas le nombre d'inspections prévu.

6.174 La méthode de sélection des interventions pour les nouvelles installations en tuyauterie est également basée sur la cote de compétence de l'entrepreneur mais elle tient compte aussi de la gravité et du nombre de défectuosités par inspection. Cependant, le nombre d'inspections à faire est déterminé en fonction des ressources disponibles plutôt que d'un niveau de qualité acceptable. De plus, un rapprochement entre les déclarations de travaux en électricité pour des nouveaux bâtiments et celles qui se rapportent à la tuyauterie démontre qu'un nombre important de ces dernières ne sont pas soumises à la Régie.

6.175 Les lacunes dans les méthodes de sélection utilisées en électricité et en tuyauterie ne permettent pas à la Régie de s'assurer pleinement de la qualité des travaux et affectent le choix des inspections futures.

6.176 Nous avons recommandé à la Régie d'améliorer et d'appliquer adéquatement ses méthodes de sélection des interventions en électricité et en tuyauterie de manière à s'assurer d'un niveau de qualité acceptable.

Allocation des ressources humaines et gestion des dossiers en inspection

6.177 En 1991-1992, la Régie a réalisé près de 100 000 interventions d'inspection dans différents secteurs. Les déplacements des inspecteurs représentent de 30 à 40 p. cent du temps d'inspection et occasionnent des frais d'environ 1,5 million de dollars.

Allocation des ressources humaines en inspection

6.178 La Régie évalue annuellement ses besoins en inspection par secteur et par bureau régional selon une méthode basée sur deux critères : la population de la région visée et le nombre d'heures travaillées dans l'industrie de la construction de cette région. Cependant, elle ne tient pas compte d'indicateurs comme les caractéristiques du parc immobilier et l'étendue du territoire des régions.

6.179 De cette évaluation se dégage une insuffisance ou un excédent de ressources humaines, selon les bureaux régionaux, qui se maintient d'une année à l'autre sans qu'aucun transfert de ressources ait été envisagé par la Régie. Le tableau suivant présente, pour cinq bureaux régionaux, l'effectif réel par rapport à celui qui était prévu selon sa méthode pour les années 1991-1992 et 1992-1993 :

	1991-1992		1992-1993	
Bureau régional	Effectif réel/prévu	%	Effectif réel/prévu	%
Montréal	60/72	83	54/62	87
Québec	50/38	132	45/38	118
Laval-Laurentides	32/39	82	30/39	77
Montérégie	34/44	77	32/44	73
Abitibi-Témiscamingue	10/6	167	9/7	129

6.180 La Régie n'établit pas non plus d'objectifs quant au nombre d'interventions à faire à partir de son calendrier des priorités, que ce soit globalement ou pour chaque bureau régional. Elle ne peut savoir en début d'année si les ressources allouées aux bureaux régionaux seront suffisantes pour correspondre aux priorités.

Nombre d'interventions à faire et durée d'une inspection non établis

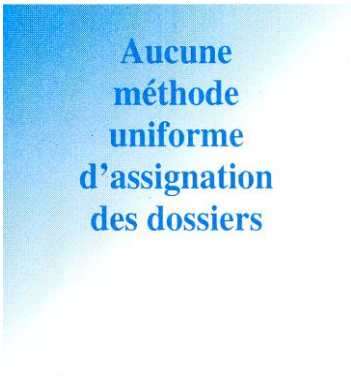
6.181 Enfin, la Régie ne s'est pas fixé de normes quant à la durée d'une inspection dans chacun des secteurs d'activité. De toute façon, elle ne connaît pas le temps moyen réel d'inspection pour chacun des secteurs, sauf celui du bâtiment.

6.182 L'absence d'objectifs quantitatifs et de normes quant à la durée ne permet pas de suivre le degré de réalisation des priorités d'intervention, de contrôler l'efficience du travail des inspecteurs et ne favorise pas une allocation rationnelle des ressources humaines en fonction des priorités.

6.183 Nous avons recommandé à la Régie d'utiliser des critères complets et représentatifs, de déterminer des objectifs quantitatifs d'intervention d'inspection et d'établir des normes de temps d'inspection pour allouer adéquatement les ressources humaines entre les différents secteurs et les bureaux régionaux.

Assignation et contrôle des dossiers d'intervention d'inspection

6.184 La Régie n'a pas de méthode uniforme d'assignation des dossiers d'inspection. Les bureaux visités ont leur propre méthode, basée sur certains critères, tels le territoire et la complexité des dossiers. Ce sont les inspecteurs qui organisent eux-mêmes leur travail et leurs déplacements à partir des dossiers qui leur sont confiés. Il n'existe habituellement pas de moyens pour faciliter l'organisation de leur travail, par exemple des horaires, de sorte que les inspecteurs sont peu surveillés. Le seul contrôle effectué est le rapprochement entre les comptes de dépenses et les rapports d'inspection correspondants.



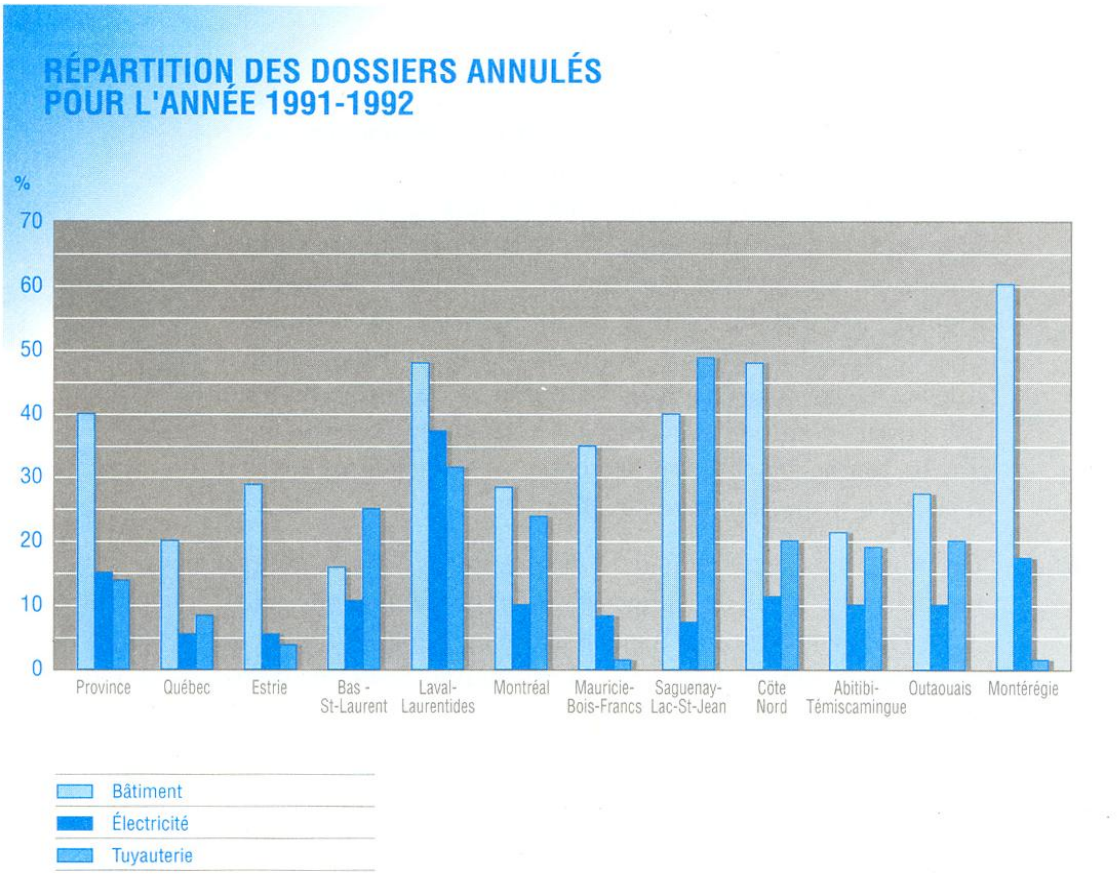
6.185 De plus, dans le secteur de l'électricité, plusieurs déplacements sont faits inutilement à cause de l'impossibilité d'accéder au site d'inspection. La cause en est fréquemment une mauvaise organisation du travail, par exemple le fait de ne pas prendre rendez-vous. Une analyse, pour une période d'un mois dans quatre bureaux régionaux, démontre une moyenne de 14 p. cent d'accès impossibles, variant de 2 à 17 p. cent entre les bureaux et de 0 à 36 p. cent selon les inspecteurs.

6.186 Dans les secteurs du bâtiment et des appareils de levage, la Régie dispose d'informations qui permettent aux gestionnaires d'évaluer le degré d'avancement des dossiers en cours et d'effectuer la gestion des contre-visites. Par contre, dans les secteurs de l'électricité et de la tuyauterie, l'information disponible ne permet pas de connaître en tout temps le nombre et l'état des dossiers en cours entre les mains de chaque inspecteur.

6.187 L'absence d'une méthode d'assignation et d'un contrôle adéquat des dossiers ne favorise pas une bonne répartition des charges de travail entre les inspecteurs et crée des disparités importantes à l'intérieur des bureaux régionaux ainsi que de l'un à l'autre. Par exemple, en électricité, pour les bureaux examinés compilant cette information, le nombre de dossiers par inspecteur, pour un mois donné, varie de 133 à 456, ce qui représente environ de 4 à 15 semaines de travail.

6.188 Les lacunes dans l'allocation des ressources humaines et dans l'assignation et le contrôle des dossiers empêchent la Régie de réaliser plusieurs interventions prévues au calendrier des priorités. Plusieurs dossiers d'intervention ouverts sont annulés sans être tous réglés, même si certains d'entre eux contenaient des défectuosités non corrigées.

6.189 Le graphique suivant illustre, pour l'année 1991-1992, les taux d'annulation des dossiers d'intervention ouverts en bâtiment, en électricité et en tuyauterie pour l'ensemble de la Régie et par bureau régional :



6.190 Ainsi, la Régie ne peut s'assurer d'un degré de sécurité adéquat ni d'une utilisation efficiente des ressources en inspection.

6.191 Nous avons recommandé à la Régie

- **de se doter d'une méthode uniforme d'assignation des dossiers d'intervention d'inspection;**

- **d'assurer un meilleur contrôle des dossiers d'inspection dans certains secteurs.**

Uniformité et efficacité
des interventions d'inspection

6.192 La Régie doit réaliser ses interventions d'inspection en temps opportun et encadrer le travail de l'inspecteur afin qu'il soit en mesure de vérifier tous les éléments de sécurité importants; elle doit aussi traiter adéquatement les cas qui ne sont pas de nature courante.

Moment opportun d'intervention

6.193 La Régie réalise habituellement ses inspections lorsque la construction est terminée. Un plus grand nombre d'inspections pourraient être faites à des moments plus opportuns : à l'étape du sous-terre en tuyauterie, avant la fermeture des murs en électricité et durant la construction en bâtiment. Il faut noter que, en bâtiment, un propriétaire peut s'opposer à l'inspection en cours de construction en vertu de la réglementation actuelle.

6.194 La conformité de tous les éléments de sécurité et de qualité de la construction des bâtiments inspectés ainsi que le bon fonctionnement de toutes les installations d'urgence et d'incendie deviennent alors difficilement vérifiables, accessibles ou visibles quand l'édifice est occupé. De plus, le nombre et la nature des défectuosités relevées, une fois la construction terminée, augmentent l'ampleur et le coût des correctifs qui s'imposent.

6.195 Par ailleurs, la Régie examine la totalité des plans en bâtiment qui lui sont soumis, mais elle ne possède pas de mécanisme l'assurant de les avoir tous reçus, et ce, avant le début des travaux. Pourtant, une étude indépendante démontre que la possibilité d'influer sur la qualité des immeubles est à son maximum durant la période de conception. Des ententes avec les municipalités ou des appariements avec les déclarations de travaux reçues en électricité et en tuyauterie sont des moyens que la Régie pourrait utiliser pour s'assurer d'avoir obtenu la totalité des plans.

6.196 Nous avons recommandé à la Régie d'effectuer les inspections au moment opportun et de prendre les moyens nécessaires pour obtenir au bon moment tous les plans qu'elle doit examiner.

Encadrement du travail des inspecteurs

6.197 La Régie doit s'assurer d'une certaine uniformité dans le travail d'inspection réalisé par chacun des bureaux régionaux et par les inspecteurs, d'où la nécessité de mettre en place des méthodes et des outils pour encadrer le travail sur le site d'inspection.

6.198 Outre les outils, tels les codes, les manuels et les inspections de contrôle, l'encadrement des inspecteurs diffère selon les secteurs. Ils disposent de grilles d'inspection en électricité et en tuyauterie; cependant, dans le secteur du bâtiment, pourtant complexe et important, aucune méthode ou liste de contrôle ne permet d'orienter le travail d'inspection et d'examen des plans, de sorte que les inspecteurs doivent s'appuyer sur leur jugement et leur expérience.



6.199 De plus, en électricité et en tuyauterie, les délais à accorder pour la correction des défectuosités sont prévus dans la réglementation, contrairement au secteur du bâtiment où il existe peu d'encadrement pour l'établissement des délais de correction.

6.200 En l'absence de méthodes et d'outils d'inspection, certains éléments de sécurité importants peuvent être oubliés ou non couverts adéquatement et des disparités importantes dans le travail d'inspection peuvent surgir. Par exemple, dans le secteur du bâtiment, le nombre de contre-visites par inspecteur variait de 8 à 63 pour 100 inspections pour une période donnée dans un bureau régional tandis que le nombre moyen de visites et de contre-visites par dossier en 1991-1992 était de 250 pour 100 dossiers et variait de 190 à 330 selon les bureaux.

6.201 Nous avons recommandé à la Régie de revoir l'encadrement donné à ses inspecteurs concernant les méthodes d'inspection et d'examen de plans en bâtiment, notamment au regard des outils de travail et des délais de correction à accorder après le constat de défectuosités.

Traitement des cas non courants

6.202 Principalement dans le secteur du bâtiment, il existe des cas non courants qui nécessitent un traitement spécial. Ce sont les tolérances, les mesures compensatoires, les dérogations et équivalences à la réglementation.

6.203 Les cas non courants, qui ne sont pas réglés par le bureau régional et les unités centrales, sont soumis au Comité aviseur qui donne son avis quant à leur traitement.

6.204 Le Comité aviseur ne dispose pas d'un pouvoir de décision et ceux qui réclament un traitement spécial ne peuvent s'y faire entendre, comme cela se fait dans une autre province. De plus, des experts du domaine de la construction critiquent la longueur des délais de traitement des cas qui sont acheminés au Comité aviseur. Une analyse des délais, de mars 1991 à novembre 1992, révèle une durée moyenne de traitement de 75 jours, sans compter le temps de traitement dans les bureaux régionaux. Ainsi, quand les bâtiments sont en cours de construction, de longs délais peuvent causer des préjudices aux demandeurs.

6.205 Nous avons recommandé à la Régie de revoir le fonctionnement du Comité aviseur et de raccourcir les délais de traitement pour les cas non courants.

Avis d'infraction, amendes et poursuites

6.206 Lorsque les défectuosités relevées ne sont pas corrigées, la Régie a le pouvoir d'émettre des avis préalables d'infraction, d'imposer des amendes et d'intenter des poursuites. Le ministère de la Justice a la responsabilité de plaider les causes devant les tribunaux.

6.207 Les bureaux régionaux visités font un suivi adéquat des avis préalables d'infraction et des poursuites intentées. Le Service des affaires juridiques dispose de statistiques sur les résultats des avis préalables d'infraction et des poursuites pour l'ensemble de la Régie. Cependant, il n'y a pas de statistiques sur les résultats par bureau régional.

6.208 Un bureau régional a préparé à notre demande des statistiques sur les résultats des avis préalables d'infraction et des poursuites pour les dossiers ouverts au cours des exercices 1990-1991 à 1992-1993. L'analyse des statistiques révèle que, faute de preuves ou à cause de délais expirés, 32 p. cent de ces dossiers sont retirés ou annulés sans que les défectuosités soient corrigées.

6.209 L'absence de statistiques sur les résultats des avis préalables d'infraction et des poursuites par bureau régional ne favorise pas l'évaluation de la qualité de la preuve et la pertinence d'émettre des avis d'infraction et d'intenter des poursuites.

6.210 Nous avons recommandé à la Régie de faire un meilleur suivi des résultats des avis d'infraction et des poursuites afin de mieux préparer les preuves pour les étayer.

Les revenus

6.211 En 1992-1993, la Régie a perçu 19,2 millions de dollars de revenus, principalement sous forme de droits et d'honoraires d'inspection. Les revenus dans les secteurs du bâtiment, de l'électricité et de la tuyauterie étaient respectivement de 0,1, 13,4 et 2,1 millions. Pour réaliser ses activités, la Régie a effectué des dépenses de 29,9 millions, y compris le coût des avantages sociaux ainsi que celui de certains services de soutien payés à même les crédits de différents ministères et organismes du gouvernement. Les revenus et dépenses relatifs à la qualification professionnelle des entrepreneurs de la construction n'y sont pas inclus.

Tarification

6.212 La Régie a comme objectif d'atteindre l'autofinancement pour l'ensemble de ses activités au cours de l'exercice 1994-1995. Pourtant, elle ne s'est pas dotée d'une politique tarifaire qui lui permettrait de récupérer en tout ou en partie les coûts liés à l'inspection. De plus, depuis 1989-1990, elle ne dispose plus d'information sur les coûts propres à chaque secteur d'activité.

6.213 Aucun tarif n'est prévu pour le bâtiment et les appareils de levage, alors que, pour l'électricité et la tuyauterie par exemple, les tarifs en vigueur couvrent une partie importante des coûts engagés. En effet, pour l'année 1988-1989, une analyse des revenus et des coûts directs, excluant le coût des avantages sociaux, démontre que les activités d'inspection en électricité suscitaient des revenus de 14,8 millions de dollars et coûtaient 11,4 millions tandis que, dans le secteur du bâtiment, les activités n'amenaient aucun revenu mais coûtaient 2,6 millions. La Régie prépare en ce moment un projet de financement des activités dans le secteur du bâtiment.

6.214 En l'absence d'information sur les coûts et d'une politique tarifaire, la Régie ne peut se fixer d'objectif mesurable de récupération de ses frais.

6.215 Dans le secteur de la tuyauterie, le mode de tarification en vigueur exige que l'entrepreneur acquitte les honoraires d'inspection au moment où il obtient le permis faisant suite à sa déclaration de travaux mais permet à un propriétaire d'effectuer des travaux sans permis. Ce mode de tarification favorise la sous-déclaration des travaux et occasionne une perte de revenus.

6.216 Pour les années 1990-1991 et 1991-1992, nous avons effectué une analyse comparative des émissions de permis en tuyauterie avec les déclarations de travaux en électricité pour les constructions nouvelles. Notre analyse ne tient pas compte des modifications aux constructions existantes qui, elles aussi, exigent parfois des permis en tuyauterie. Nous avons pu constater qu'il manquait 60 p. cent des permis en 1990-1991 et 55 p. cent en 1991-1992. Nous avons estimé les pertes de revenus relatifs à ces permis à environ 5,5 millions de dollars pour ces deux années, soit 2,8 millions pour 1990-1991 et 2,7 millions pour 1991-1992. Cette situation persistait en 1992-1993.

6.217 Nous avons recommandé à la Régie de se doter d'une politique tarifaire qui lui permettrait d'atteindre son objectif d'autofinancement et de revoir le mode de tarification en tuyauterie.

6.218 ***Commentaires de la Régie*** : *« Avant de commenter le rapport du Vérificateur général concernant certaines activités de la Régie du bâtiment du Québec, nous croyons important de le replacer dans son contexte législatif et historique.*

« Tout d'abord, il faut rappeler qu'en 1982, les autorités du moment amorçaient les travaux qui devaient mener à l'adoption, le 20 juin 1985, de la Loi sur le bâtiment *(c. B-1.1). Cette loi devait regrouper et uniformiser les nombreuses législations prévoyant l'adoption de normes de construction ou de sécurité. Elle visait aussi à diminuer les contrôles gouvernementaux dans le domaine du bâtiment et à instaurer certains mécanismes destinés à permettre aux personnes qui y oeuvraient d'assumer des responsabilités plus grandes. Soulignons que les lois qui devaient être remplacées avaient été adoptées depuis fort longtemps et dans un contexte qui privilégiait l'intervention gouvernementale. À titre d'exemple, la* Loi sur la sécurité dans les édifices publics *(c. S-3) est entrée en vigueur en 1908.*

« Le gouvernement, en place en décembre 1985, décidait de ne pas procéder immédiatement à la mise en vigueur de la Loi sur le bâtiment *afin de lui permettre de l'analyser et d'y apporter certaines corrections requises par le milieu. À compter de ce moment, les autorités du ministère du Travail ont géré les lois que devait remplacer la* Loi sur le bâtiment *en tenant compte de sa mise en vigueur probable et cela, d'autant plus qu'elle comportait des solutions aux problèmes d'inspection existants.*

« Cela n'a cependant pas empêché les autorités de mettre en place des mesures qui amélioraient la situation du moment ou étaient susceptibles de faciliter l'implantation de la Loi sur le bâtiment. *À titre d'exemple, la polyvalence de l'inspectorat a été favorisée et un certain nombre de postes d'inspecteurs n'ont pas été dotés afin de permettre à la Régie de se donner des ressources adaptées à la nouvelle approche véhiculée par la Loi. De même, les systèmes d'information qui étaient alors désuets n'ont pas été remplacés afin de laisser à l'organisme qui remplacerait la Commission du bâtiment du Québec, soit l'actuelle Régie, l'opportunité de faire les choix qui lui conviennent.*

« Par ailleurs, dans un contexte où tout l'appareil de l'état se doit de contribuer à l'effort commun de rationalisation des dépenses, la Régie a dû ajuster ses priorités d'implantation de la réforme préconisée par la loi. Elle a accentué le développement à l'interne des systèmes et programmes requis et a continué à gérer l'acquis en améliorant les processus administratifs cadrant avec la réforme, tout en maintenant le statu quo pour les autres, puisqu'ils étaient appelés à être remplacés. Il importe donc de ternir compte qu'un certain nombre des recommandations présentées au présent rapport portent sur un cadre administratif qui sera modifié en profondeur par la réforme.

Normalisation

« Afin d'appuyer les représentants de la Régie sur les comités nationaux de normalisation, des comités de consultation existent déjà dans plusieurs champs d'activités de la Régie, dont le gaz, la plomberie et l'électricité. Dans les autres domaines, des consultations auprès des milieux intéressés se font au besoin de façon ad hoc. Ces comités seront invités à se structurer sur une base permanente.

« Il est vrai qu'il y a lieu d'adopter promptement les codes nationaux. À cet effet, la Régie a pris des dispositions fermes auprès des autorités concernées pour qu'à l'avenir, les codes lui soient acheminés dans une version française adéquate et dans des délais raisonnables.

« La Régie évaluera l'à-propos d'ajouter certaines données à l'évaluation de ses activités de normalisation. Cette évaluation pourra se faire de façon plus systématique dans le respect des méthodes reconnues.

Inspection

« En matière d'inspection, des priorités d'intervention sont établies à la Régie dans une optique de prévention, et, à cette fin, elle utilise des critères de risque basés sur les catégories de bâtiments déterminées par les comités nationaux lors de l'élaboration du Code national du bâtiment. Il est possible, tout en maintenant le caractère préventif, de bonifier les critères de risque pour tenir compte, entre autres, du nombre de victimes par catégorie d'établissements et des risques potentiels reliés à certaines défectuosités observées. Ces critères sont considérés par la Régie lors de la planification de ses interventions spéciales, par exemple pour celles visant les foyers pour personnes âgées. En ce qui concerne les travaux effectués par les entrepreneurs, la Régie retient comme orientation, le principe de responsabilisation des intervenants préconisé par la Loi sur le bâtiment. *En vertu de celui-ci, elle vise à faire porter davantage les efforts de vérification sur les installations à plus grand risque et sur les entrepreneurs les moins performants.*

« La coordination des interventions de la Régie avec celles des municipalités et des autres organismes gouvernementaux soulève de multiples difficultés d'ordre pratique. La réforme apportée par la loi favorisera grandement cette coordination en rendant obligatoires les codes de construction et de sécurité pour l'ensemble des municipalités du Québec en remplacement des nombreux règlements municipaux en la matière et en permettant la délégation. Déjà, la Régie explore ces nouvelles avenues afin de les utiliser pleinement dès que les articles concernés de la Loi sur le bâtiment *seront en vigueur.*

« La Régie a entrepris depuis quelques années une révision profonde de ses modes de fonctionnement en matière d'intervention d'inspection. Les mesures mises de l'avant ou en voie de l'être visent une utilisation optimale des ressources, une meilleure répartition de ses activités, une amélioration de la qualité de ses interventions et une plus grande prise

en charge par les intervenants concernés des responsabilités qui leur incombent. Elle a notamment développé une approche de polyvalence pour ses inspections afin d'optimaliser l'utilisation de ses ressources et de mieux répartir ses interventions entre ses secteurs d'activités. Parallèlement, elle a mis en application un nouveau système de gestion des interventions d'inspection qui permettra d'effectuer une meilleure assignation des dossiers à son personnel, d'en assurer un meilleur suivi et de compiler plusieurs types d'information, dont la durée réelle des interventions. De plus, elle a développé des standards d'inspection, lesquels prévoient, au moyen de grilles, entre autres en électricité et tuyauterie, des méthodes de vérification permettant aussi d'améliorer l'encadrement des inspecteurs. Ces grilles sont conçues afin de s'assurer que tous les éléments de sécurité importants sont vérifiés. Ces mesures s'inscrivent dans la foulée des orientations préconisées par la Loi sur le bâtiment.

Revenus

« La Régie est présentement à mettre en place les mécanismes nécessaires afin de se doter d'une politique tarifaire lui permettant d'atteindre sont objectif d'autofinancement. De plus, la Loi sur le bâtiment *permettra à la Régie de procéder à une refonte complète de ses modes de tarification.*

« Ne disposant plus d'informations sur les coûts reliés à chacun des secteurs d'activités depuis l'implantation de la polyvalence des inspecteurs, la Régie a développé un système de « Gestion des interventions d'inspection » dont l'exploitation a débuté en septembre 1993 et adoptera une méthode d'établissement du prix de revient de ses activités basée sur la méthode gouvernementale développée dans le cadre de l'opération de réalignement de l'administration publique. »

6.219 ***Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux*** : *« Le cadre de gestion des immobilisations du réseau de la Santé et des Services sociaux place en première priorité les travaux de nature sécuritaire au point de vue de la personne et des incendies. Le nouveau cadre législatif place les instances régionales et locales au centre des décisions, il revient donc aux régies régionales de favoriser la priorisation des projets de sécurité qui doivent tenir compte des infractions relevées par la Régie du bâtiment. Le Ministère rappellera son objectif auprès des régies régionales et des établissements, de prioriser les travaux de sécurité exigés en vertu des codes avant la réalisation de tout autres travaux dans un établissement. »*

Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances

Mise en situation

6.220 L'Institut canadien des comptables agréés a récemment émis de nouvelles normes portant sur la présentation des états financiers des régimes de retraite. Pour l'exercice terminé le 31 décembre 1992, la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances a décidé d'appliquer ces normes à tous les régimes de retraite qu'elle administre.

6.221 Avant l'émission de ces normes, les états financiers de plusieurs régimes administrés par la Commission étaient préparés selon la méthode de la comptabilité de caisse, soit en présentant les cotisations versées par les employés, les prestations payées par le gouvernement et les obligations du régime envers les participants. Ces états financiers étaient en tout point conformes aux conventions comptables en vigueur.

6.222 Les nouvelles normes demandent de préparer les états financiers des régimes selon la méthode de la comptabilité d'exercice et nécessitent la présentation de leur actif net. La Commission a déployé des efforts considérables pour convertir l'ensemble de ses régimes à ces nouvelles normes. Malgré ces efforts, nous avons émis des réserves sur les états financiers des régimes de retraite des fonctionnaires, des enseignants, des juges, des policiers et des députés. Ces réserves portent sur le fondement même adopté par la Commission pour préparer ces états financiers.

6.223 La Commission a établi ces états financiers selon le fondement que le gouvernement a un engagement formel quant à la totalité des obligations relatives aux régimes, parce que la loi stipule que ces derniers sont à solde de coût pour les employeurs et que le paiement de toutes les prestations proviendra des coffres de l'État. En conséquence, elle estime que l'actif net doit correspondre à ces obligations à la fin de chaque année, parce qu'elles représentent des engagements incontournables pour le gouvernement.

Divergence d'opinions sur le fondement de certains états financiers

6.224 À notre avis, l'actif net des régimes devrait plutôt découler d'un fondement différent, soit la capitalisation du régime, c'est-à-dire l'accumulation des cotisations des parties concernées, diminuées des prestations et portant intérêt à un taux réel ou convenu. Ce fondement est celui que l'on trouve dans les états financiers des régimes de retraite privés et publics dont on a pu prendre connaissance, y compris le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) et le Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels (RRAPSC).

6.225 Notre divergence d'opinions sur le fondement des états financiers touche l'actif net des régimes ainsi que les éléments suivants : les cotisations cumulatives des employés et du gouvernement, l'engagement formel du gouvernement quant à sa cotisation annuelle, le taux d'intérêt et les rajustements des cotisations antérieures du gouvernement.

6.226 La position de la Commission comporte des éléments que l'on n'observe dans aucun autre régime de retraite privé ou public et qui ne s'appuient sur aucune norme comptable. À notre connaissance, elle est la seule à inscrire un actif équivalant au montant des obligations, à utiliser le taux d'intérêt estimatif prévu dans les évaluations actuarielles pour calculer le rendement sur l'actif et à comptabiliser des montants, qui sont très importants, à titre de rajustements des cotisations antérieures du gouvernement.

Réserves quant aux états financiers des régimes de retraite

6.227 Les cotisations des employés pour tous les régimes gouvernementaux, sauf le RREGOP, ont toujours été versées dans les coffres de l'État plutôt que d'être confiées à un fiduciaire. Le gouvernement les a utilisées pour ses dépenses courantes et, en retour, il a payé les prestations lorsqu'elles devenaient exigibles. Le gouvernement n'a donc pas placé dans une caisse distincte la part payée par les employés, ni même sa propre part. Toutefois, que la caisse soit distincte ou non, les nouvelles normes s'appliquent et l'actif du régime doit être déterminé à partir des fonds accumulés jusqu'à maintenant.



6.228 À rendement égal, la valeur de la caisse de retraite devrait être la même, que l'argent ait été confié au gouvernement ou à un fiduciaire. Il aurait fallu, à notre avis, établir l'actif net des régimes en considérant que les cotisations des employés et celles du gouvernement ont été mises de côté et placées avec intérêt, déduction faite des pensions payées jusqu'à présent. De cette façon, les caisses de retraite refléteraient la capitalisation des régimes et résulteraient de l'accumulation des transactions passées.

6.229 Les derniers états financiers de plusieurs régimes n'ont pas été élaborés de cette façon. Pour y arriver, il faudrait pouvoir répondre aux questions suivantes :

- Quelle a été la cotisation annuelle convenue, payée ou formellement assumée par les employés et par le gouvernement au cours des différentes périodes des régimes ?

- Quel est le taux d'intérêt annuel qu'il faut considérer comme rendement des cotisations pour calculer l'actif net des régimes ?

6.230 La Commission a établi ces états financiers selon le fondement que le gouvernement a un engagement formel quant à la totalité des obligations relatives aux régimes, parce que la loi stipule que ces derniers sont à solde de coût pour les employeurs et que le paiement de toutes les prestations proviendra des coffres de l'État. En conséquence, elle estime que l'actif net doit correspondre à ces obligations à la fin de chaque année, parce qu'elles représentent des engagements incontournables pour le gouvernement.

6.231 Pour que le montant total de l'obligation puisse être considéré comme un actif du régime, il faut que le gouvernement ait pris un engagement formel quant à sa capitalisation année après année, tant pour les services passés que courants. La Commission ne nous a pas démontré que le gouvernement avait pris un tel engagement.

6.232 Le fondement adopté par la Commission ne nécessite pas de déterminer, année après année depuis le début du régime, une cotisation annuelle convenue et formellement assumée par le gouvernement et un taux d'intérêt.

6.233 À notre connaissance, la Commission est la seule à inscrire un actif équivalant au montant des obligations. Le fait qu'un régime de retraite soit à solde de coût ou que l'employeur soit légalement tenu d'en assumer la charge ne constitue pas une raison suffisante pour inscrire un actif équivalant au montant des obligations dans les états financiers du régime.

6.234 Les commentaires qui suivent portent sur le Régime de retraite des enseignants (RRE) et le Régime de retraite des fonctionnaires (RRF). Toutefois, certains aspects sont également pertinents pour d'autres régimes, soit :

- le RREGOP, en ce qui a trait aux années de service transférées du RRE et du RRF;

- le Régime de retraite des membres de la Sûreté du Québec;

- le Régime de retraite de la législature et de la magistrature et les pensions spéciales.

Reconstitution des cotisations des employés

6.235 Depuis l'instauration des régimes de retraite, à la fin du siècle dernier, les employés ont versé leurs cotisations selon les taux fixés par la loi. À notre avis, ces cotisations ont constitué un actif pour les régimes et, par conséquent, il est essentiel de les reconstituer pour connaître la caisse de retraite.

6.236 La Commission n'a pas cumulé les cotisations totales payées par les employés et n'a pas démontré qu'elle ne pouvait le faire moyennant un effort raisonnable. De même, nous n'avons pu savoir si les cotisations en question sont épuisées ou non, après le paiement des prestations.

6.237 La Commission devrait reconstituer le montant des cotisations payées par les employés depuis l'instauration des régimes.

Reconstitution des cotisations du gouvernement

6.238 Contrairement aux cotisations des employés, celles du gouvernement n'ont pas fait l'objet d'un mouvement de fonds. En l'absence de ce point de repère, il est plus difficile de déterminer les cotisations que le gouvernement s'est formellement engagé à assumer. De plus, la responsabilité financière du gouvernement par rapport à ces régimes a évolué avec le temps.



6.239 En effet, depuis la constitution du RRE et du RRF jusqu'au 30 juin 1982, la loi fixait le taux de cotisation des employés et mentionnait seulement que le gouvernement payait toutes les prestations prévues par le régime. Le 1er juillet 1982, un changement était apporté à la loi : le coût des deux régimes était désormais partagé également entre les employés et les employeurs, et ce, jusqu'au 31 décembre 1989 pour le RRF et au 15 mai 1992 pour le RRE, quand la loi a été modifiée de nouveau. Les régimes devenaient alors à solde de coût pour tous les employeurs, y compris le gouvernement, et les taux de cotisation des employés n'étaient plus révisés. Le gouvernement doit évidemment effectuer le paiement des prestations, comme la loi le prévoit.

6.240 La Commission n'a pas démontré quel était l'engagement formel du gouvernement quant à sa cotisation annuelle pour chacune de ces périodes. On ne sait donc pas si le gouvernement assume ou non sa part des cotisations annuelles pour financer les régimes. Sans cette information, il est impossible de reconstituer la caisse et de connaître les cotisations annuelles assumées par le gouvernement jusqu'à maintenant.

6.241 Par ailleurs, nous n'avons pas été en mesure de statuer définitivement sur les conséquences des dernières modifications apportées à la loi. La Commission considère que ces modifications devaient être appliquées rétroactivement et qu'elles mettaient fin au mode de partage de coût prévu en vertu des ententes ou des lois antérieures.

6.242 Compte tenu de l'avis que nous avons reçu de notre conseiller juridique, nous considérons que la loi n'a pas d'effet rétroactif et ne porte pas atteinte aux droits acquis. Pendant la période où les coûts étaient partagés, le gouvernement, comme tout autre employeur assujetti, avait annuellement l'engagement formel de contribuer à ces régimes pour un montant équivalant aux cotisations payées par les employés. De plus, les employés et le gouvernement se partageaient à parts égales non seulement la cotisation d'exercice déterminée par les actuaires de la Commission, mais aussi les excédents ou les déficits résultant de l'écart entre les prévisions et les résultats réels.



6.243 La Commission, s'appuyant sur l'avis préparé par son service juridique, est en désaccord avec notre position concernant le partage des excédents ou déficits relatifs à cette période. D'autres recherches doivent être menées afin de résoudre ce différend.

6.244 Actuellement, une faible proportion des excédents ou des déficits relatifs à la période de partage du coût a été divisée à parts égales, compte tenu de la méthode actuarielle utilisée au moment des évaluations de 1984 et de 1987. Toutefois, l'évaluation de 1990 a été faite de telle sorte que le reste des excédents ou des déficits résultant de cette période est attribué au gouvernement sans être calculé ni mentionné distinctement dans l'évaluation. Les états financiers de 1992 sont présentés de la même manière.

6.245 La Commission devrait établir clairement quelle est la cotisation annuelle assumée formellement par le gouvernement pour chacune des différentes périodes des régimes.

6.246 Elle devrait clarifier la situation concernant les excédents ou les déficits du RRE et du RRF relatifs aux périodes de partage égal du coût, et les calculer s'il y a lieu.

Taux d'intérêt

6.247 Le rendement obtenu par une caisse de retraite en devient, avec le temps, l'élément le plus important. Étant donné que ces régimes ne disposent pas de caisse distincte, un taux d'intérêt doit être déterminé afin de calculer ce rendement.

6.248 La Commission utilise un taux d'intérêt réel dans toutes les situations où le coût d'un régime de retraite est partagé entre les employés et les employeurs parce qu'elle reconnaît que la caisse de retraite est établie sur la base de l'accumulation des cotisations des parties pour ces régimes.

6.249 Ainsi, elle utilise le taux de rendement réel des fonds du RREGOP confiés à la Caisse de dépôt et de placement du Québec (CDPQ), lorsqu'elle calcule le rendement de la part du gouvernement dans le RREGOP et la caisse du RRAPSC, dont tous les fonds sont placés au gouvernement. La Commission a également utilisé ce taux réel pour établir le montant des caisses de retraite dans les évaluations actuarielles de 1984 et de 1987 pour la période de partage de coût du RRE et du RRF.

6.250 Par contre, la Commission a utilisé un taux estimatif pour comptabiliser le rendement de la caisse, dans tous les états financiers pour lesquels nous avons émis une réserve, parce qu'ils sont à solde de coût. Elle utilise, dans ces cas, le taux que les actuaires de la Commission ont estimé, dans les évaluations actuarielles, comme rendement sur les fonds du RREGOP.

Le rendement de l'actif est calculé avec un taux estimatif.

6.251 Ce taux n'est pas un taux réel ou convenu entre les parties. À notre avis, le rendement d'un régime de retraite du secteur public ne devrait pas être établi en fonction d'un taux fixé par les actuaires de la Commission. Ce taux est généralement inférieur à celui qu'a réellement obtenu le RREGOP, en raison de la prudence dont font preuve les actuaires. L'utilisation de ce taux réel plutôt que d'un taux estimatif peut modifier considérablement le rendement de la caisse et, par conséquent, la valeur de la caisse elle-même. Il peut aussi modifier le montant des rajustements des cotisations antérieures du gouvernement que la Commission inscrit dans ses états financiers.

6.252 La Commission devrait utiliser un taux d'intérêt réel ou convenu entre les parties pour calculer le rendement de l'actif des régimes.

Rajustements des cotisations antérieures du gouvernement

6.253 Les régimes sont considérés comme entièrement capitalisés dans les états financiers préparés par la Commission puisque l'actif correspond aux obligations. Chaque année, les cotisations annuelles des parties, établies par les évaluations actuarielles, augmentent l'actif du régime. La part des employés est payée tandis que celle du gouvernement est inscrite comme à recevoir.

6.254 Toutefois, la Commission comptabilise tous les trois ans des rajustements des cotisations antérieures du gouvernement, en fonction des nouvelles évaluations, de manière que l'actif net demeure égal aux obligations. Seule la cotisation du gouvernement est rajustée, car la loi spécifie que les employeurs assument le solde du coût.

6.255 Ces rajustements correspondent en quelque sorte aux excédents ou aux déficits des régimes. Dans un contexte de capitalisation, c'est comme si le gouvernement bénéficiait de l'excédent ou comblait le déficit du régime, lequel est déterminé par une nouvelle évaluation actuarielle.

6.256 Ainsi, l'actif net du RRF a été augmenté de 95 millions de dollars le 1er janvier 1992 afin de combler le déficit constaté au moment de la nouvelle évaluation, comme si le gouvernement avait assumé une cotisation spéciale; par ailleurs, celui du RRE a été réduit de 689 millions afin d'attribuer au gouvernement tout l'excédent, qui représente plus de six fois sa cotisation pour l'année 1992. Le déficit assumé par le gouvernement pour les années de service transférées du RRE et du RRF au RREGOP s'élève à 308 millions. Ainsi, pour ces trois états financiers, la Commission a réduit les cotisations antérieures du gouvernement en inscrivant 286 millions à titre de rajustement net en 1992.

6.257 La position de la Commission présuppose que des rajustements semblables ont aussi été faits à la suite des évaluations actuarielles précédentes et qu'il y en aura d'autres dans le futur.

6.258 Ainsi, selon la méthode de comptabilisation basée sur une estimation des obligations, qui est utilisée par la Commission à compter de cette année, les rajustements découlant des quatre dernières évaluations, incluant celui de 286 millions, s'élèvent à 3,7 milliards d'excédents, en dollars de l'année où ils sont constatés.

6.259 Nous n'avons pas été en mesure d'accepter le traitement comptable relatif aux rajustements présentés aux états financiers de 1992 ni aux autres rajustements antérieurs qui sont implicites dans le fondement adopté par la Commission pour préparer les états financiers.

6.260 Ces rajustements ne reposent sur aucune norme comptable et, à notre connaissance, aucun autre régime de retraite privé ou public ne tient compte de tels rajustements par voie d'écritures comptables.



6.261 Généralement, les excédents ou les déficits sont utilisés ou comblés par des modifications aux cotisations futures ou aux prestations, et ce, sur plusieurs exercices. Ces rajustements ne sont pas approuvés par les parties en cause alors qu'ils devraient l'être, et les évaluations actuarielles n'en font pas mention. En effet, aucune analyse de gains ou de pertes d'expérience n'est présentée dans ces évaluations, bien que cette analyse soit exigée par les principes directeurs de l'Institut canadien des actuaires.

6.262 La Commission devrait reconstituer la caisse de retraite des régimes qu'elle administre selon le fondement de la capitalisation.

Provision du RREGOP aux fins de financement

6.263 La provision du RREGOP aux fins de financement s'élève à 5,7 milliards de dollars au 31 décembre 1992. Cette provision est composée d'un montant visant à stabiliser le taux de cotisation contre le vieillissement des participants et d'un montant net résultant de la combinaison globale des gains et pertes d'expérience.

6.264 Au moment de la dernière évaluation, la Commission s'est interrogée quant à la possibilité d'utiliser une autre méthode actuarielle pour le financement du RREGOP. En vertu de cette autre méthode, utilisée par 95 p. cent des régimes de retraite privés au Québec, il n'y aurait pas d'automatisme dans la gestion de la provision de 5,7 milliards aux fins de financement. La gestion automatique résultant de la méthode actuelle ne permet pas d'utiliser plus ou moins rapidement cette provision dans le but de maintenir la stabilité du taux de cotisation, contrairement à l'autre méthode.

6.265 En guise de conclusion à sa réflexion, la Commission a indiqué qu'il est nécessaire d'adopter une approche de gestion ordonnée et rationnelle de la provision, incluant les déficits qui pourraient éventuellement la réduire, peu importe la méthode actuarielle choisie.

6.266 La Commission devrait poursuivre ses efforts auprès des parties en cause en vue de l'adoption d'une méthode de gestion ordonnée et rationnelle de la provision.

Retard dans la production des évaluations actuarielles

6.267 La Commission est responsable de la préparation de 16 évaluations actuarielles concernant environ 820 000 participants.

6.268 Dans notre rapport à l'Assemblée nationale de 1990 (p. 78), nous avions mentionné que la Commission avait excédé le délai de trois ans prévu pour la préparation des évaluations actuarielles dans le cas de trois régimes qu'elle administrait. Ces régimes regroupaient 228 participants.

6.269 La situation s'est détériorée quant aux évaluations du 31 décembre 1990. En effet, neuf évaluations actuarielles, concernant environ 92 000 participants, n'ont pas été produites dans le délai de trois ans prévu par la loi.

6.270 Ainsi, les taux de cotisation ne sont pas révisés au moment opportun et ceux qui prennent des décisions liées au financement ou aux prestations ne disposent pas en temps utile de l'information essentielle. De plus, les états financiers au 31 décembre 1992 présentent des renseignements sur les obligations relatives aux prestations de ces régimes, projetées à partir des valeurs actuarielles établies en date du 31 décembre 1987. Ces données ont perdu de leur utilité, car elles ne sont pas assez récentes.

6.271 La Commission devrait préparer toutes les évaluations actuarielles des régimes qu'elle administre en respectant les délais qui lui sont alloués par les lois relatives à ces régimes.

Suivi de la vérification de l'optimisation des ressources

6.272 Depuis notre vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1989, la Commission a pris des mesures pour corriger la majorité des lacunes que nous avions relevées concernant les régimes de retraite, l'information financière et la gestion des liquidités.

6.273 Cependant, d'autres améliorations sont souhaitables dans les domaines suivants.

Ex-cotisants admissibles à une rente ou à un remboursement

6.274 La Commission a repéré 99 100 ex-cotisants admissibles à une rente ou à un remboursement au 31 décembre 1989. De ce nombre, 8 200 personnes ont 65 ans et plus : 5 500 ont été avisées de leur droit à une prestation et 2 700 le seront sous peu. Toutefois, la Commission n'a pas encore pris contact avec les 90 900 ex-cotisants âgés de moins de 65 ans.

Remboursements de cotisations perçues en trop

6.275 Les remboursements de trop-perçus relatifs aux cotisations de 1973 à 1986 progressent lentement. En effet, le solde de 17 millions de dollars au 31 décembre 1988 n'a pour ainsi dire pas changé au 31 décembre 1992, car les remboursements effectués couvrent à peine l'accroissement dû aux intérêts.

Système d'information et reddition de comptes en assurance-salaire

6.276 En 1989, nous avions constaté que le système d'information de la Commission ne lui permettait pas d'évaluer la qualité et les effets de ses interventions en assurance-salaire. Depuis lors, elle a procédé à des améliorations qui l'informent davantage quant à la qualité de ses interventions, mais non pas en ce qui concerne leurs répercussions.

6.277 De plus, la Commission ne s'acquitte pas encore de son obligation de produire annuellement les rapports d'expérience aux employeurs et les rapports sectoriels aux ministres responsables, ainsi qu'au Ministre délégué à l'Administration et à la Fonction publique, Président du Conseil du trésor.

6.278 ***Commentaires de la Commission : « Réserves quant aux états financiers des régimes de retraite.*** *À la suite des nouvelles normes émises par l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA), la Commission a dû revoir la présentation des états financiers des régimes de retraite qu'elle administre, notamment dans le cas des régimes de retraite des fonctionnaires (RRF) et des enseignants (RRE), dont la création remonte respectivement à 1876 et 1880. Au cours des 100 premières années d'existence de ces régimes, les cotisations, tant patronales que salariales, n'ont pas été capitalisées. Le gouvernement a cependant entrepris de reconnaître ses engagements à l'égard de ces régimes en 1979 et une période d'amortissement a été retenue à cette fin.*

« En l'absence d'une véritable politique de financement comme celle incorporée au RREGOP lors de sa création en 1973, il n'est donc pas possible de considérer l'établissement d'une caisse de retraite avant 1979 à l'égard des autres régimes administrés par la Commission. Par contre, depuis 1979, le gouvernement comptabilise dans ses dépenses annuelles les cotisations pour le nouveau service crédité, l'amortissement selon la formule prévue et l'intérêt sur les montants déjà inscrits au compte des régimes de retraite.

« Historiquement, le gouvernement a contracté un engagement formel de verser les prestations des régimes aux participants en vertu de lois, de règlements et de décrets. Voulant bien refléter la valeur totale de cette obligation, la Commission a présenté celle-ci à l'actif des régimes en ayant soin de la partager entre la portion déjà comptabilisée et celle faisant l'objet d'un amortissement selon la formule prévue dans les règles comptables du gouvernement.

« Les états financiers résultant des orientations comptables retenues par la Commission ont conduit le Vérificateur général à exprimer des réserves sur le fondement adopté pour établir l'actif des régimes. Avant d'appliquer les nouvelles normes comptables, la Commission s'est adressée à une firme d'envergure nationale reconnue pour son expertise comptable et actuarielle en matière de retraite. Elle a, de plus, examiné les états financiers de plusieurs régimes de retraite du secteur public au Canada. Elle a ainsi constaté que la situation des régimes qu'elle administre diffère, en termes de financement, de celle observée ailleurs et qu'il lui fallait définir ses propres orientations spécialement en ce qui concerne des régimes fermés comme le RRE et le RRF.

« Fondement des états financiers*. En vertu des dispositions législatives du RRF et du RRE, le taux de cotisation salariale (employés) est fixe et ne peut plus faire l'objet de révision, contrairement au RREGOP et au régime des agents de la paix (RRAPSC) qui sont des régimes à coût partagé. Le RRF et le RRE sont donc des régimes à solde de coût pour le gouvernement. Celui-ci reçoit annuellement l'ensemble des cotisations versées par les employés et, en contrepartie, il est légalement tenu d'assumer le paiement de l'ensemble des prestations. Ces régimes ne comportent aucun engagement précis en matière de cotisation patronale annuelle.*

« L'actif net des régimes doit se fonder sur la capitalisation. Dans l'application de ce principe, la position de la Commission s'éloigne de celle du Vérificateur. Ce dernier suggère de reconstituer, année après année depuis l'origine (plus de 110 ans), les cotisations des employés et des employeurs pour établir les « caisses théoriques » de ces régimes. De telles « caisses » n'ont jamais existé et n'ont jamais été prévues par les régimes. La Commission est plutôt d'avis que le gouvernement, s'il créait une caisse externe pour ces régimes, limiterait celle-ci au montant de ses obligations légales en visant à constituer un actif équivalant à l'estimation du montant des obligations du régime, soit le montant indiqué par la Commission dans ses états financiers. Toute approche différente entraîne une reconnaissance d'engagements inférieurs ou supérieurs aux engagements évalués. La reconstitution, année après année, souhaitée par le Vérificateur n'apparait donc pas nécessaire.

« L'approche retenue par la Commission s'appuie essentiellement sur l'obligation légale du gouvernement d'assumer la totalité des obligations relatives aux prestations acquises au cours de toute période antérieure à la date des états financiers. Cette obligation formelle est reconnue explicitement par le gouvernement dans ses états financiers depuis la création, en 1979, du « Compte des régimes de retraite ». De plus, il divulgue, en note à ces mêmes états financiers, son évaluation du montant total des engagements à l'égard des prestations de ces régimes. Cette reconnaissance explicite par le gouvernement, conjuguée à la teneur des dispositions législatives des régimes et à l'absence d'un engagement précis du gouvernement envers toute autre cotisation patronale annuelle, a permis à la Commission de conclure à l'existence d'un compte à recevoir du gouvernement pour les régimes de retraite dont le montant correspond à celui de l'évaluation des obligations de ces régimes.

« En s'appuyant sur un avis juridique portant sur les périodes de 1982 à 1989 pour le RRF et 1982 à 1992 pour le RRE, le Vérificateur conteste également le caractère rétroactif des dispositions législatives ayant fixé définitivement le taux de cotisation et, par conséquent, imposé au gouvernement la responsabilité de financer le solde du coût de ces régimes. La Commission, en s'appuyant sur une opinion juridique rédigée par ses propres conseillers qui ont participé à la rédaction des modifications législatives concernées, est d'avis que ces périodes ne sont plus à coût partagé mais sont devenues « de facto » à solde de coût comme toutes les autres périodes antérieures ou futures. La Commission est cependant tout à fait disposée à poursuivre ses efforts pour clarifier la situation.

« Rajustements des cotisations antérieures du gouvernement. Conformément à la loi, la Commission prépare, tous les trois ans, des évaluations actuarielles, c'est-à-dire l'estimation de la valeur des prestations qui seront versées en vertu des régimes pour tous les participants et les retraités, jusqu'au décès du dernier bénéficiaire. Ces évaluations requièrent un grand nombre d'hypothèses, tant économiques que démographiques, portant

sur une très longue période. Ainsi, la pratique actuarielle reconnue dans le cadre de telles évaluations, produites aux fins du financement, reflète une saine prudence au niveau des hypothèses afin de garantir la sécurité financière des prestations promises aux participants. Les rajustements cumulatifs de 3,7 milliards d'excédents dont fait état le Vérificateur découlent directement de l'expérience observée et de l'influence de celle-ci sur les évaluations périodiques. Ils résultent également des marges de prudence présentes dans les hypothèses. Dans le contexte des régimes ici concernés, les rajustements nets de 286 millions observés en 1992 correspondent donc à l'écart entre la nouvelle estimation du coût du régime en date du 31 décembre 1991, basée sur les évaluations actuarielles du 31 décembre 1990, et l'estimation antérieure, basée sur les évaluations actuarielles du 31 décembre 1987. Il convient aussi de souligner que ces rajustements n'ont jamais donné lieu à de véritables transactions monétaires entre le gouvernement et les régimes concernés. De l'avis de la Commission, il faut donc les associer non pas à des excédents (ou déficits) dont le gouvernement bénéficie (ou qu'il comble) mais plutôt à des révisions dans les estimations des montants dus par le gouvernement envers les régimes de retraite, en vertu de ses obligations légales et de ses engagements formels. Le rajustement moyen sur 15 ans est de l'ordre de 240 millions comparativement à des obligations évaluées à 19,8 milliards en date du 31 décembre 1992.

***« Conclusion**. Le Vérificateur reconnaît à juste titre les efforts fournis par le personnel de la Commission pour l'application des nouvelles normes de l'ICCA. La Commission est d'avis que les orientations retenues pour l'élaboration d'états financiers permettent aux participants d'apprécier la situation financière effective des régimes dans le contexte des engagements du gouvernement. Ces états divulguent également l'ampleur des écarts à la hausse ou à la baisse que le gouvernement aura à assumer ou dont il bénéficiera en fonction de l'évolution réelle des coûts du régime par rapport aux estimations remises à jour à tous les trois ans.*

« La Commission est d'avis, par les consultations et les recherches qu'elle a effectuées, qu'elle respecte les normes comptables émises par l'ICCA à l'égard des états financiers des régimes de retraite. Elle est cependant disposée à poursuivre ses efforts en collaboration avec le Vérificateur pour en améliorer la présentation et les rendre plus faciles à interpréter pour les participants et les autres groupes intéressés.

***« Provision du RREGOP aux fins de financement**. Depuis la mise en œuvre du RREGOP en 1973, la Commission évalue le financement des régimes en ayant recours à la même méthode actuarielle. Celle-ci a été convenue à l'origine et endossée par les parties négociantes. Au plan actuariel, cette méthode est conforme aux normes de l'Institut canadien des actuaires et a toujours été entérinée par l'actuaire indépendant chargé de*

faire rapport au ministre et nommé en vertu de la loi, après consultation des associations et syndicats représentant les participants. Pour la remplacer ou la modifier, il revient au gouvernement et aux représentants des participants d'en décider. En présentant les résultats d'une méthode alternative dans son évaluation, la Commission a simplement voulu sensibiliser les intervenants à ses effets sur le financement des régimes. Cette autre méthode est exigée par l'ICCA pour la présentation des états financiers mais pas pour le financement des régimes.

***« Retard dans la production des évaluations actuarielles**. Depuis 1990, la Commission a dû consacrer l'essentiel des capacités de son personnel actuariel à l'harmonisation des différents régimes qu'elle administre avec les nouvelles exigences de la réforme de l'aide fiscale à l'épargne retraite. Malgré des ressources limitées, elle a rencontré ce défi d'harmonisation et respecté les délais de production des évaluations des régimes affectant les plus fortes clientèles. Des neuf (9) évaluations indiquées comme faisant l'objet d'un retard, quatre (4) ont été produites avant juillet 1993 et couvraient 64 000 participants. Les autres le seront au cours des prochains mois. Par ailleurs, les parties concernées par deux (2) régimes, regroupant environ 6 000 participants et pouvant être affectés au niveau du taux de cotisation, ont obtenu les informations nécessaires pour prendre les décisions pertinentes.*

« Avec l'accroissement du nombre d'évaluations actuarielles à produire à la suite de l'adoption de nouvelles exigences fiscales et des nouvelles normes comptables, la Commission se propose de convenir d'un échéancier triennal plus équilibré permettant de mieux répartir la charge de travail de son équipe d'actuaires.

***« Suivi de la vérification de l'optimisation des ressources. Ex-cotisants admissibles à une rente ou à un remboursement**. La Commission réitère les commentaires déjà formulés sur le fait qu'elle ne croit pas opportun d'inciter des employés occasionnels, suppléants ou travaillant sur rappel à demander le remboursement de leurs cotisations sachant qu'une majorité d'entre eux reviennent au travail et continuent ainsi d'accumuler des prestations pour la retraite. Seulement les personnes qui ont quitté définitivement constituent la clientèle visée par la Commission.*

***« Remboursement de cotisations perçues en trop**. La Commission étudie actuellement une nouvelle approche qui devrait accélérer le remboursement des cotisations perçues en trop. Une décision à cet égard sera prise au printemps 1994. Nous soulignons que ces cotisations portent intérêt jusqu'à leur remboursement.*

***« Système d'information et reddition de comptes en assurance-salaire**. La Commission a redéfini son rôle en matière d'assurance-salaire dans le cadre de la révision de ses activités pour rencontrer les dispositions de la loi 198 en matière de réduction des effectifs. Elle traitera dorénavant moins de dossiers. Elle agira surtout à titre de conseiller des*

employeurs, en dotant ceux-ci de meilleurs outils. Compte tenu que des statistiques étaient compilées à la fois par la Commission et le Secrétariat du Conseil du trésor et après avoir avisé les autorités, la Commission avait, il y a plus de 7 ans, abandonné la production des informations mentionnées par le Vérificateur et a soumis récemment au Conseil du trésor un projet qui abroge l'ancien décret et met en place la nouvelle approche. »

Revenu

Évitement fiscal de la taxe sur le tabac

6.279 Compte tenu de la visibilité et de l'ampleur de la contrebande des produits du tabac, il convient de dégager certaines statistiques avant de commenter les moyens mis en œuvre par le Ministère pour combattre cette source importante d'évasion fiscale. La planification, le contrôle ainsi que les résultats des opérations de la police anti-tabac au moment de notre vérification sont également commentés dans le présent chapitre.

RECETTES PROVENANT DES TAXES SUR LE TABAC (millions de $)

ANNÉE	RECETTES
1988-1989	657
1989-1990	664
1990-1991	684
1991-1992	580
1992-1993	483

6.280 Les tableaux de cette page présentent les recettes du Ministère provenant des taxes sur le tabac pour les cinq dernières années, ainsi que le contenu fiscal d'une cartouche de cigarettes.

CONTENU FISCAL D'UNE CARTOUCHE DE CIGARETTES

	1988-1989	1989-1990	1990-1991	1991-1992	1992-1993
Prix de vente au détail	24,23	28,69	32,83	44,19	46,27
Contenu fiscal québécois (Taxe spécifique + TVQ)	9,04	9,04	11,16	15,19	17,19
Contenu fiscal canadien	7,71	11,54	12,50	18,54	18,66
Prix avant taxes	7,48	8,11	9,17	10,46	10,42

6.281 Malgré une hausse globale des taxes provinciales sur le tabac de 90 p. cent entre 1988 et 1992, non seulement les revenus du Ministère n'ont pas augmenté mais ils ont même diminué.

6.282 Selon une étude du Ministère, la consommation légale de cigarettes au Québec a régressé nettement au cours des cinq dernières années, soit de 37 p. cent ou une fois et demie la consommation canadienne (voir tableau suivant). Pourtant, d'après des renseignements largement diffusés, il n'y aurait que 2,5 p. cent des fumeurs qui cessent de fumer chaque année depuis dix ans... L'écart entre la diminution de la consommation légale de cigarettes (37 p. cent en cinq ans) et la décroissance estimée des fumeurs (9,6 p. cent en cinq ans sur la base de 2,5 p. cent par année) pourrait donc être attribuable à l'évitement fiscal.

CONSOMMATION DE CIGARETTES AU QUÉBEC ET AU CANADA
(EN MILLIONS DE CIGARETTES)

	QUÉBEC		CANADA	
	Consommation	Variation (%)	Consommation	Variation (%)
1987-1988	13 311,6		52 080	
1988-1989	13 422,5	0,8	50 715	- 2,6
1989-1990	11 981,9	- 10,7	46 595	- 8,1
1990-1991	11 373,4	- 5,1	44 629	- 4,2
1991-1992	8 367,2	- 26,4	38 234	- 14,3
1987-1992	—	- 37,1	—	- 26,6

6.283 Le Ministère a envisagé diverses solutions pour combattre l'évitement fiscal, par exemple :

- taxation des exportations par le fédéral;
- réduction substantielle des taxes canadiennes pour décourager l'évitement fiscal;
- remboursement de taxes plutôt que détaxation directe pour certains groupes d'acheteurs (membres du corps diplomatique, membres d'équipage de navires, réserves indiennes);
- révision des pénalités pour dissuader les contrebandiers;
- surveillance des frontières par une police anti-tabac;
- marquage de tous les produits du tabac;
- révision des pouvoirs de confiscation des objets.

6.284 Les solutions proposées qui relèvent de la juridiction fédérale ont été discutées avec les autorités en cause et les autres ont fait l'objet d'échanges avec différents interlocuteurs, notamment les manufacturiers et les grossistes en tabac. Certaines discussions sont encore en cours.

6.285 Pour l'instant, nous commentons le programme spécial de la police anti-tabac au regard de la surveillance des frontières.

Police anti-tabac

6.286 Le rôle principal de ce groupe d'intervention est de surveiller les frontières pour identifier et intercepter les importateurs illégaux. Au cours de notre vérification, nous avons constaté des faiblesses en ce qui a trait à la planification et au contrôle des opérations de ce groupe.

Planification

6.287 Les opérations de la police anti-tabac ont été lancées sans planification satisfaisante :

- Les objectifs opérationnels n'ont pas été suffisamment définis ou traduits sous forme de plan d'action.

- La police anti-tabac ignorait, au début de son mandat, si elle devait faire de la prévention ou de la répression.

- Malgré les efforts déployés par le Ministère, il y a eu un manque de concertation avec la Gendarmerie royale du Canada, la Sûreté du Québec et les douanes canadiennes quant à la coordination des activités.

- Certains éléments n'avaient pas été prévus : longs délais occasionnés par la procédure de perquisition, la protection assurée aux enquêteurs, leur nomination comme agents de la paix, l'application de la loi qui interdit l'interception d'une voiture et l'entreposage des biens saisis.

Contrôle des opérations

6.288 Le Ministère possède une documentation abondante sur le nombre d'interventions effectuées, les quantités de marchandises saisies et les poursuites entreprises. Toutefois, certains constats indiquent que les gestes posés n'ont pas permis d'exercer un contrôle adéquat de la situation :

- Le nombre de patrouilleurs était peu élevé. Du 1er août au 31 décembre 1992, 48 patrouilleurs étaient répartis dans la province. Compte tenu de leur horaire, on comprendra qu'un nombre restreint d'entre eux travaillaient simultanément.

- Les principales interventions ont particulièrement visé les réseaux de distribution entre les principaux contrebandiers et les consommateurs dans l'espoir de freiner l'expansion de la contrebande.

Résultats

6.289 Après quelques mois de surveillance frontalière, la police anti-tabac constatait que son action contribuait à réduire les activités des contrebandiers, surtout ceux qui n'étaient pas organisés en réseau. Elle confirmait également que la principale filière de contrebande des produits du tabac était dirigée par certains autochtones.

6.290 Selon une étude commandée par la firme Imperial Tobacco ltée et portant sur l'évaluation de la contrebande des produits du tabac, il semble que la police anti-tabac a été incapable d'empêcher la contrebande. De plus, cette étude mentionne que la situation géographique exceptionnelle de la réserve Akwesasne (Saint-Régis), à cheval sur la frontière canado-américaine, en fait l'un des principaux points d'entrée des produits du tabac et un fournisseur important pour les régions de Montréal et de Québec.

6.291 Il faut constater que, malgré ses efforts, le Ministère n'a pu atteindre l'objectif premier de la police anti-tabac qui était de juguler la perte de recettes provenant des taxes sur le tabac, de sorte que les encaissements en taxes sur le tabac ont continué à chuter.

6.292 De plus, aucune évaluation n'a été effectuée quant à l'incidence de la police anti-tabac sur les autres activités du Ministère. Ainsi, les activités régulières de la Direction de l'observance fiscale ont accusé beaucoup de retard et le volume de travail s'est accru considérablement à la Direction du contentieux.

6.293 Selon des informations obtenues, le Ministère ne semble pas suffisamment appuyé par les autres organismes gouvernementaux dans la lutte qu'il mène au regard de la contrebande du tabac. S'il s'agit d'un vœu gouvernemental, il estime qu'il faudrait faire en sorte que les autres entités dégagent davantage de ressources pour y participer.

6.294 Un examen à posteriori de l'approche retenue par le Ministère pour mettre sur pied et contrôler le programme anti-tabac devrait être fait. Cet exercice permettrait de s'assurer que, désormais, chaque nouveau programme fera l'objet d'une planification satisfaisante et que ses activités seront encadrées adéquatement.

Détermination des objectifs de récupération

6.295 La Direction de la planification, des ententes, des méthodes et de la coordination fournit aux directions de vérification une planification annuelle qui précise le nombre de cas à vérifier, les heures allouées et la récupération espérée.

6.296 Le processus de programmation établit un objectif de récupération qui se révèle bien souvent inférieur aux réalisations des directions. À la Direction générale de la vérification et de l'observance fiscale (DGVOF), pour l'ensemble des lois, on note un pourcentage de réalisation de 137 p. cent en 1991- 1992 et de 157 p. cent en 1990-1991, soit des taux et récupération de 37 et de 57 p. cent supérieurs aux objectifs fixés.

6.297 Dans les secteurs du tabac et du carburant, l'analyse des résultats reflète la même réalité. Nous avons constaté que, au cours des quatre dernières années, les prévisions monétaires en récupération ont toujours été atteintes et même dépassées, surtout pour les carburants.

RÉCUPÉRATION MONÉTAIRE DE LA DGVOF
(MILLIONS DE $)

	SECTEUR DU TABAC			SECTEUR DES CARBURANTS		
ANNÉE	PRÉVUE	RÉELLE	%	PRÉVUE	RÉELLE	%
1988-1989	1,1	22,2	2018	12,6	29,4	233
1989-1990	9,5	9,0	95	14,3	18,5	129
1990-1991	5,3	4,1	77	11,7	18,6	159
1991-1992	2,6	3,3	127	11,8	18,1	153

6.298 Les raisons qui justifieraient le dépassement des prévisions n'ont pas été clairement exposées.

6.299 Puisque l'objectif de récupération est facilement atteint, il s'ensuit que la direction peut avoir, à tort, une impression d'efficacité. Ainsi, le Ministère n'a pas l'assurance que les ressources mises à sa disposition sont utilisées avec un souci d'efficience.

6.300 Le Ministère devrait s'assurer que ses prévisions ne sont pas sous-évaluées lorsqu'il fixe les objectifs de récupération des directions générales de vérification.

Contrôles en milieu informatique

6.301 Depuis novembre 1990, le Ministère se sert de mini-ordinateurs pour la saisie de données telles que les encaissements, les déclarations de revenus des particuliers et des corporations et les rapports de remises de taxes. Les données saisies sont ensuite transférées à l'ordinateur central pour mettre à jour les informations que le Ministère détient sur les particuliers et les corporations. La protection de ces données est donc essentielle puisqu'elles sont utilisées pour émettre les avis de cotisation et les chèques de remboursement.

Mini-ordinateurs

6.302 Les principes de contrôle qu'il faut appliquer aux mini-ordinateurs doivent être les mêmes que pour l'ordinateur central. En effet, si les données transférées à l'ordinateur central sont incomplètes ou inexactes, les avis de cotisation et les chèques de remboursement le seront également.

6.303 Dans notre rapport de l'an dernier, nous avions indiqué plusieurs améliorations souhaitables au regard de la protection des ressources et de l'équipement mini-informatique. À la suite de nos commentaires, le Ministère a entrepris des démarches afin de corriger la situation mais quelques éléments sont encore d'actualité.

6.304 Les règles qui déterminent l'accès en mode écriture aux données de production permettent leur mise à jour sans utiliser les programmes d'application en production. Or ces derniers contiennent des contrôles programmés ou manuels qui assurent l'exactitude et l'intégralité des données. Puisqu'il est possible de les ignorer, le Ministère n'a pas l'assurance que ces contrôles ont été exercés sur toutes les données.

6.305 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. Le Ministère n'a donc pas l'assurance que les modifications effectuées à ces programmes correspondent aux demandes des utilisateurs et qu'elles ont été correctement testées, documentées et autorisées. Il n'a pas non plus l'assurance que les modifications sont faites à partir de programmes sources correspondant aux programmes exécutables de production.

6.306 L'accès en mode écriture aux programmes en production permettant la saisie des formulaires d'impôts et de taxes n'est pas réservé au groupe responsable de leur mise en production. Ainsi, les contrôles entourant les gradations peuvent être contournés et des personnes non autorisées sont donc en mesure de modifier les programmes en production.

6.307 Enfin, la gestion des codes d'identification n'est pas adéquate :

- Des codes d'identification sont attribués à des groupes plutôt qu'à des individus, ce qui ne favorise pas la confidentialité des mots de passe et augmente les risques d'accès non autorisés aux données de production.

- Certains codes d'identification permettant de modifier le droit d'accès aux ressources informatiques ne sont pas assortis d'un mot de passe. Par conséquent, des employés non autorisés travaillant au Ministère peuvent les utiliser pour modifier les droits d'accès aux données.

6.308 Nous encourageons le Ministère à poursuivre ses efforts pour implanter des mesures de sécurité qui assureront une protection adéquate des ressources informatiques sur mini-ordinateurs.

Ordinateur central

6.309 Le Ministère doit avoir la certitude que seuls les employés ayant la responsabilité de mettre les données à jour à l'aide des programmes d'application en production ont accès en mode écriture aux données de production, ce qui constitue l'assurance que les mises à jour 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. 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.

6.310 Or, ces principes de contrôle ne sont pas entièrement respectés puisque nous avons noté les dérogations suivantes :

- Les données de production saisies sur les mini-ordinateurs sont transférées à l'ordinateur central dans des fichiers en attente de traitement. L'accès en écriture à ces fichiers, à partir des mini-ordinateurs, n'est pas limité au personnel responsable de l'exploitation. Il est accordé notamment au personnel responsable du développement et de l'entretien des systèmes sur les mini-ordinateurs. Ainsi, les données de production pourraient être modifiées après l'exécution des contrôles de la saisie.

- Les transactions de télétraitement permettent d'utiliser les programmes d'application en production et, par conséquent, de mettre à jour les données de production. Comme le mentionnait notre rapport de l'année dernière, certains employés qui ont quitté le Ministère ou qui ont été mutés d'un service à un autre ont encore accès à ces transactions parce que la procédure de gestion des codes d'identification n'a pas été suivie. De plus, des employés du Ministère dont les tâches ne le justifient pas peuvent utiliser ces transactions parce que la procédure de gestion des règles d'accès n'est pas suivie.

- Comme l'année dernière, nous avons constaté que le transfert des programmes de l'environnement de développement à l'environnement de production est fait à partir d'une demande reçue de la Direction du développement des systèmes plutôt qu'à partir d'une demande des propriétaires des données.

6.311 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.

6.312 Le Ministère devrait 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.

Respect de la *Loi sur le droit d'auteur*

6.313 Depuis 1988, la reproduction libre des logiciels est interdite par la *Loi sur le droit d'auteur*. Dans le respect de cette loi, le Ministère a établi une norme sur la sécurité micro-informatique. Ce document 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 ».

6.314 Comme l'année dernière, nous avons constaté que le Ministère ne se conforme pas à la *Loi sur le droit d'auteur* notamment pour un logiciel en particulier, bien qu'il ait demandé au Conseil du trésor les crédits nécessaires pour se conformer à cette loi.

6.315 Le Ministère devrait intensifier ses efforts pour se conformer à la *Loi sur le droit d'auteur.*

6.316 ***Commentaires du Ministère : « Police anti-tabac****. L'urgence de la mise en place de la police anti-tabac ne permettait pas d'élaborer un plan opérationnel aussi détaillé que souhaitable. En outre, il est vrai que les rencontres entre des représentants du Ministère, de la GRC, de la SQ et des Douanes n'ont pas permis l'atteinte des résultats escomptés en raison, d'une part, de la nécessité du respect par le Ministère de la confidentialité des renseignements fiscaux et, d'autre part, d'une certaine méfiance suscitée chez les autres organismes par la mise en place de la police anti-tabac.*

« Il faut préciser, par ailleurs, que les cédules de travail de ce groupe tenaient compte des heures propices à la contrebande et, qu'à ce moment, le maximum de patrouilleurs étaient en fonction.

« On peut affirmer que la baisse des encaissements en taxes sur le tabac aurait pu être supérieure sans la mise en place de ces effectifs. D'autre part, on a comptabilisé des résultats importants, entre autres : 905 contrevenants appréhendés, 181 jugements rendus, 605 200 $ en amendes, 5 678 M$ en taxes provinciales non perçues sur produits de tabac saisis et une valeur en détail de plus de 17 713 M$ des biens saisis (autres que les véhicules).

« Tenant compte de ce qui précède, le Ministère est d'accord avec la recommandation d'effectuer un examen à posteriori de l'approche retenue dans ce dossier. »

« Détermination des objectifs de récupération*. Le Ministère va revoir l'ensemble de ses indicateurs de rendement afin d'obtenir une mesure plus fiable et plus révélatrice des résultats et de l'efficience de ses activités. Ces indicateurs vont porter, entre autres, sur les récupérations et la couverture de vérification. »*

« Contrôles en milieu informatique – mini-ordinateurs. *Depuis le dépôt du Rapport annuel 1991-1992 du Vérificateur général à l'Assemblée nationale, le Ministère a posé plusieurs gestes qui ont eu pour effet d'améliorer la sécurité des ressources informatiques sur mini-ordinateurs :*

1- Pour corriger la situation concernant les règles d'accès, le Ministère implantera, sur le mini Motorola, d'ici février 1994, une transaction qui permettra à l'utilisateur de faire lui-même, et de façon autonome, les corrections aux données. L'accès sera ainsi retiré aux développeurs pour l'application Saisie.

2- La responsabilité de mettre en production les programmes d'application permettant l'encaissement appartient à un groupe technique indépendant de celui responsable des activités de développement et d'entretien depuis le 20 septembre 1993.

3- *L'accès en mode écriture aux programmes en production permettant la saisie des formulaires d'impôts et de taxes est réservé à un groupe technique et est interdit aux développeurs depuis le 20 septembre 1993.*

4- *En ce qui concerne les codes d'identifications, ils ne sont plus attribués à des groupes mais seulement aux individus depuis le 17 septembre 1993.*

Depuis le 12 août 1993, tous les codes d'identification permettant de modifier le droit d'accès aux ressources informatiques ont un mot de passe.

***« Contrôles en milieu informatique – ordinateur central**. Voici les mesures que le Ministère a appliquées en cette matière depuis le Rapport annuel 1991-1992 du Vérificateur général et son rapport à la direction pour l'année financière 1992-1993 :*

1- *Trois lignes relient les mini-ordinateurs et l'ordinateur central. Elles sont réservées exclusivement aux données de production depuis le 17 septembre 1993. L'accès aux données de production n'est donc plus permis au personnel de développement.*

2- *Deux nouvelles mesures concernant les mouvements de personnel pour les employés qui ont quitté le Ministère ou ont été mutés dans un autre service sont appliquées :*

- *une liste mensuelle des mouvements de personnel est transmise aux officiers locaux de sécurité de chacune des directions générales afin qu'ils révisent leur liste des accès attribués;*

- *le personnel de la Coordination ministérielle de la sécurité informatique vérifie mensuellement si ces listes ont été validées et en avise qui de droit, s'il y a lieu.*

3- *Concernant l'entretien des programmes d'application, il reste à élaborer et à implanter le formalisme qui va permettre l'adéquation entre les spécifications contenues dans les demandes des utilisateurs et la gradation. La date prévue d'implantation est le 15 janvier 1994.*

***« Respect de la* Loi sur le droit d'auteur**. *Le Ministère continue ses efforts pour se conformer à la loi. L'inventaire des licences acquises par chaque direction générale est terminé. Il leur sera transmis pour validation dans les prochains jours. Par la suite, chacune sera en mesure de se conformer à la loi, soit par l'acquisition de nouvelles licences (à justifier dans le prochain exercice de programmation budgétaire des technologies) ou par la destruction. »*

Ministère des Approvisionnements et Services

Fonds du courrier et de la messagerie,
Fonds de reprographie gouvernementale et
Fonds du service aérien gouvernemental

Faits saillants

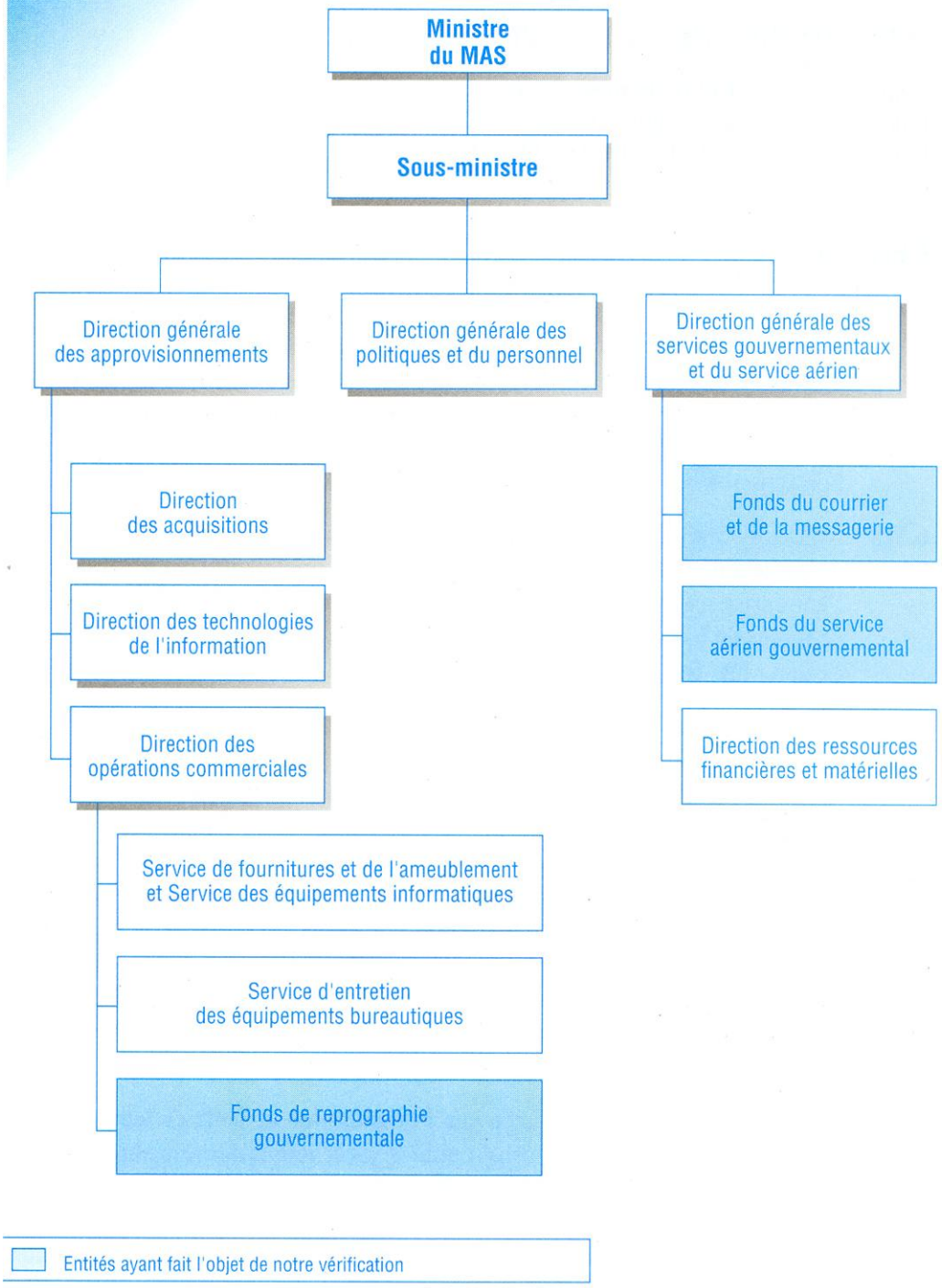
6.317 Notre vérification au ministère des Approvisionnements et Services avait pour but d'examiner si le Fonds du courrier et de la messagerie et le Fonds de reprographie gouvernementale planifient et organisent leurs activités de façon à offrir des services efficaces et au meilleur coût pour le gouvernement. Nous avons également examiné quelques transactions financières importantes du Fonds du service aérien gouvernemental.

6.318 Nous croyons que la viabilité du Fonds du courrier et de la messagerie est menacée à moyen terme. Ses principaux clients prévoient recourir davantage à l'entreprise privée. Ainsi, il y a de fortes probabilités que le Fonds devienne de moins en moins compétitif et que les clients qui lui resteront fidèles doivent assumer une partie beaucoup plus grande de ses coûts fixes (paragraphes 6.330 à 6.347).

6.319 Le Fonds de reprographie gouvernementale et le Fonds du courrier et de la messagerie sont mal équipés pour faire face à la concurrence. Ils n'ont pas de vision à long terme et ils ne se sont pas dotés d'un plan d'affaires portant notamment sur la prévision de la demande, le renouvellement de l'équipement, les besoins en ressources humaines et la promotion de leurs services. Leur tarification ne peut pas refléter les coûts unitaires de production puisque leur système de prix de revient ne fournit pas cette information. Ainsi, le gouvernement ne peut savoir s'il est plus économique de recourir à ces Fonds ou à l'entreprise privée pour obtenir les services de reprographie, de courrier et de messagerie (6.330 à 6.343 et 6.349 à 6.358).

6.320 Ces Fonds n'ont pas l'assurance que l'organisation actuelle de leur travail est optimale. Le Fonds de reprographie gouvernementale est suréquipé par rapport au volume qu'il a à traiter. Sa production est inférieure à 64 p. cent de la capacité qu'il a estimée lui-même sur une base de cinq heures par jour. Par conséquent, le gouvernement encourt des dépenses improductives, notamment en ce qui a trait au coût d'acquisition et de location d'appareils ainsi qu'à la location d'espace additionnel. Quant au Fonds du courrier et de la messagerie, nous croyons que le délai réel de livraison du courrier interministériel pourrait être réduit (6.344 à 6.347 et 6.359 à 6.366).

ORGANIGRAMME SYNTHÈSE DU MINISTÈRE DES APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES



Vue d'ensemble

6.321 Le ministère des Approvisionnements et Services a notamment pour mission de fournir avec diligence aux ministères et aux organismes des biens et services à prix compétitifs, en se préoccupant des objectifs gouvernementaux liés au développement économique et technologique, à l'environnement, à la francisation et aux économies d'énergie.

6.322 Au cours de notre vérification au ministère des Approvisionnements et Services, de septembre 1992 à février 1993, nous avons examiné les activités du Fonds du courrier et de la messagerie, celles du Fonds de reprographie gouvernementale et quelques transactions financières importantes du Fonds du service aérien gouvernemental.

6.323 Créé en 1991, le Fonds du courrier et de la messagerie est entré en activité le 1er avril 1992 et remplace le Service du courrier et des messageries du ministère des Approvisionnement et Services, aboli le 31 mars 1992.

6.324 Les ateliers du Fonds sont situés à Québec, à Montréal et à Rimouski. Chaque année, il remet 30 millions d'unités de courrier à la Société canadienne des postes et aux transporteurs privés, tandis qu'il assure lui-même un service de courrier interministériel pour environ 6 millions d'unités. De plus, le Fonds met à la disposition de sa clientèle en région de l'équipement d'affranchissement et des compteurs postaux pour environ 6 autres millions d'unités. Enfin, il offre un service de pliage de documents et de mise sous enveloppes mécanisée.

6.325 Quant au Fonds de reprographie gouvernementale, il effectue des travaux de reprographie, d'assemblage et de finition dans les ateliers du ministère des Approvisionnements et Services. Il réalise annuellement environ 244 millions d'impressions avec ses 82 appareils répartis dans 28 ateliers, soit 21 à Québec, 6 à Montréal et un à Rimouski.

6.326 La clientèle de ces deux Fonds se compose essentiellement des ministères, des organismes du gouvernement, des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, des collèges d'enseignement général et professionnel ainsi que des universités.

6.327 Ces Fonds ont l'obligation d'autofinancer leurs activités. Par conséquent, ils facturent à leurs clients les services qu'ils leur rendent. Toutefois, leurs clients ne sont pas captifs; ils peuvent choisir de faire affaire avec les entreprises privées, selon l'option qu'ils jugent la plus économique. Par contre, pour ce qui est du Fonds de reprographie gouvernementale, l'emplacement de ses ateliers lui procure un avantage puisqu'ils sont situés dans les principaux édifices où loge sa clientèle.

RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIÈRES

	Effectif autorisé (années-personnes)	Budget 1992-1993 (millions $)
Fonds du courrier et de la messagerie	126	27,5
Fonds de reprographie gouvernementale	102	8

Objectifs et portée de notre vérification

6.328 Notre vérification avait pour but d'examiner si le Fonds du courrier et de la messagerie et le Fonds de reprographie gouvernementale planifient et organisent leurs activités de façon à offrir des services efficaces et au meilleur coût pour le gouvernement.

6.329 Par ailleurs, nous avons effectué une vérification des états financiers de ces Fonds et du Fonds du service aérien gouvernemental pour l'année financière terminée le 31 mars 1993 et nous avons examiné la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, énoncés de politique et directives qui les régissent.

Résultats de notre vérification

Fonds du courrier et de la messagerie

Plan d'affaires

6.330 Le Fonds ne s'est pas doté d'un plan d'affaires adéquat portant notamment sur la prévision de la demande, le renouvellement de l'équipement, les besoins en ressources humaines et la promotion de ses services.

Les principaux clients du Fonds du courrier et de la messagerie prévoient recourir davantage à l'entreprise privée.

6.331 Le Fonds présente des similitudes avec la Société canadienne des postes (SCP) et les entreprises de courrier et de messagerie du secteur privé. En effet, sa clientèle n'est pas captive et peut, à son choix, s'adresser au Fonds, directement à la SCP ou à des entreprises privées pour obtenir des services de courrier et de messagerie. Depuis le 1er avril 1992, le Fonds facture à ses clients tous les frais inhérents au traitement du courrier et de la messagerie dans le but d'autofinancer ses activités. Avant cette date, ces coûts étaient assumés par le ministère des Approvisionnements et Services à même ses crédits.

6.332 Par ailleurs, au cours des prochaines années, le Fonds sera davantage en situation de concurrence parce que les ministères n'auront plus d'incitatif budgétaire à recourir à ses services, l'allocation de leurs crédits pour 1993- 1994 étant basée uniquement sur l'utilisation qu'ils ont faite des services du Fonds en 1992-1993; ils chercheront le fournisseur le moins dispendieux pour faire plus avec moins.

6.333 Depuis sa création, le Fonds a adopté des mesures de rationalisation telles que le regroupement de quelques ateliers. Selon le Fonds, cette seule décision devrait permettre de réaliser des économies annuelles de l'ordre de 65 000 $. D'autres projets de rationalisation sont actuellement à l'étude, notamment la remise en question du service d'insertion mécanisée.

6.334 Toutefois, le Fonds n'a pas d'orientations stratégiques et manque d'information sur sa clientèle. Il n'a défini que quelques objectifs comme la livraison du courrier interministériel en moins de 24 heures et l'acheminement du courrier à la Société canadienne des postes la journée même du ramassage.

6.335 En ce qui concerne la prévision des ventes de services, elle est plutôt basée sur le volume d'activité des années antérieures que sur l'estimation des besoins de la clientèle et d'un programme de promotion de services. De plus, le Fonds ne connaît pas l'importance des services de courrier et de messagerie pour lesquels ses clients actuels et potentiels recourent à l'entreprise privée.

6.336 Curieusement, c'est de l'Association des gestionnaires des ressources matérielles du Québec qu'est venue l'initiative de faire un sondage pour déterminer dans quelle mesure il y a adéquation entre les besoins en courrier et messagerie et les services fournis par le Fonds. À cet effet, le sondage démontre que 39 p. cent de ses clients actuels prévoient réduire leur recours au Fonds. Cette proportion s'élève à 78 p. cent pour les ministères de plus de 2 000 employés.

6.337 L'absence de vision à long terme et d'un plan d'affaires prive le Fonds d'informations de gestion essentielles pour orienter ses décisions portant, entre autres, sur le renouvellement de son équipement, ses besoins en main-d'œuvre et ses stratégies de promotion et d'intervention.

6.338 Nous avons recommandé au Fonds de se donner une vision à long terme et de se doter d'un plan d'affaires.



Prix de revient

6.339 Compte tenu du fait que la tarification du Fonds ne reflète pas les coûts de production de chaque type de courrier et de messagerie, il n'est pas possible pour le gouvernement de savoir si les utilisateurs ont choisi la façon la plus économique en décidant de recourir au Fonds, à l'entreprise privée ou directement à la Société canadienne des postes.

6.340 D'ailleurs, son système de prix de revient ne lui permet pas de connaître ses coûts unitaires. Ainsi, la tarification du courrier remis à la Société canadienne des postes représente, en général, une majoration arbitraire de 7 p. cent du coût des timbres, et ce, sans que le coût du traitement de ce type de courrier soit connu.

6.341 La tarification du Fonds pour le transport d'un colis par courrier interministériel ou par messagerie est la même, alors que la Société canadienne des postes exige environ 50 p. cent de plus pour la messagerie que pour le service de courrier. De plus, la tarification du Fonds prévoit deux tarifs pour le transport des colis, soit 1,80 $ de 0 à 500 g et 2,40 $ de 501 g à 30 kg. La Société canadienne des postes a établi 59 tarifs différents pour les colis de 0 à 30 kg, alors que deux entreprises privées en ont respectivement 20 et 57. Pour la livraison d'un colis de 30 kg, le Fonds facture 2,40 $ tandis qu'il en coûte 7,45 $ par le service de courrier de la Société canadienne des postes, 12,20 $ par son service de messagerie prioritaire et 12,34 $ par une entreprise privée.

6.342 Par ailleurs, selon le sondage de l'Association des gestionnaires des ressources matérielles du Québec, sa clientèle juge que certains de ses tarifs sont excessifs et d'autres, avantageux.

6.343 Nous avons recommandé au Fonds de faire en sorte que sa tarification reflète ses coûts unitaires de production pour chaque type de service de courrier et de messagerie.

Organisation du travail

6.344 Le délai réel de livraison du courrier interministériel pourrait être réduit par une meilleure organisation du travail.



6.345 Au cours de sa première année d'existence, le Fonds a ramené la fréquence du ramassage et de la livraison du courrier de une à deux fois par jour pour ses clients les plus importants, regroupé plusieurs ateliers de traitement de Québec et modifié l'horaire de travail de ses employés pour que le courrier soit traité principalement en après-midi et en soirée. Il n'en reste pas moins que le délai réel de livraison du courrier interministériel, entre le moment où une lettre ou un colis est prêt à être ramassé chez le client et sa livraison au ministère ou à l'organisme destinataire, peut atteindre jusqu'à 45 heures pour une certaine partie du courrier.

6.346 Le Fonds devrait envisager d'autres façons d'organiser son travail et les analyser pour en connaître les coûts et bénéfices. Il pourrait, par exemple, ajuster le ramassage et la livraison en fonction du cycle de production de sa clientèle, en prenant le courrier en fin de journée et en le distribuant tôt le lendemain matin. Cette approche aurait notamment le mérite d'assurer le service, dans une même agglomération urbaine, en moins de 24 heures. Cette possibilité permettrait également au Fonds de faire une utilisation plus efficiente de son parc de véhicules.

6.347 Nous avons recommandé au Fonds d'organiser son travail d'une façon différente afin de fournir à ses clients des services efficaces et à moindre coût.

6.348 ***Commentaires du Fonds*** *: « Dès les premiers mois de la mise en place du Fonds, les gestionnaires se sont assurés du maintien de la qualité des services tout en rationalisant les activités; c'est alors que sept points de services ont été abandonnés.*

« Cette rationalisation a eu pour effet une réduction des coûts de production de quelque 44 000 $ pour l'exercice financier 1993-1994 et 103 000 $ pour les années récurrentes.

« Nonobstant les gestes précités, les gestionnaires du Fonds, et ce dès avril 1993, ont senti le besoin de renégocier une nouvelle entente de partenariat avec la Société canadienne des postes. Cette entente parapluie avec le gouvernement du Québec est axée sur les produits préaffranchis ayant comme impact une réduction considérable des coûts d'opération du Fonds. Au niveau des impacts engendrés par cette entente, qu'il suffise de vous mentionner l'élimination des compteurs postaux, l'accélération du service pour le client et la diminution des frais d'opération, la modification des horaires de cueillette et l'ajout de nouveaux produits et services.

« De plus, le Fonds a mis sur pied un centre de commande ayant comme principale responsabilité d'identifier et de combler les besoins de la clientèle tout en maintenant un programme de promotion de services axé sur la réduction des coûts dévolus à de telles activités de courrier et de la messagerie.

« Cette façon de faire permettra d'améliorer le service à la clientèle, de simplifier la tarification, de réduire les délais de traitement et de diminuer les coûts d'affranchissement et de messagerie, de fournir l'expertise technique aux ministères et organismes et répondre ainsi aux nombreux besoins ad hoc exprimés par ceux-ci tout en agissant comme rassembleur d'idées et interlocuteur privilégié auprès de la Société canadienne des postes pour la négociation d'entente particulière. »

Fonds de reprographie gouvernementale

Plan d'affaires

6.349 Le Fonds ne s'est pas doté d'un plan d'affaires portant notamment sur la prévision de la demande, le renouvellement de l'équipement, la détermination des besoins en ressources humaines, l'emplacement des ateliers et la promotion de ses services, bien qu'il doive faire face à la concurrence.



6.350 Le Fonds manque d'information sur son marché. Par exemple, il ne sait pas quelles sont la nature et l'importance des travaux de reprographie que sa clientèle actuelle et potentielle confie à l'entreprise privée. Il connaît les types de travaux effectués dans ses propres ateliers. Les prévisions de ventes sont basées plutôt sur la croissance de la production des années précédentes que sur l'estimation des besoins de la clientèle. Son système d'information actuel ne lui permet pas de savoir de façon précise qui sont ses clients; il ne lui fournit que le nom des ministères et organismes requérants sans mentionner les unités administratives concernées. Il est donc très difficile pour le Fonds d'élaborer un programme de promotion efficace. En ce qui a trait à la clientèle potentielle des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux, des cégeps et des universités, le Fonds n'a pas encore arrêté de stratégie de promotion et d'intervention.

6.351 Ce manque d'information sur son marché ne favorise pas l'élaboration d'un plan d'équipement. Nous nous serions attendus à ce que le renouvellement prévu de près de 25 p. cent de ses appareils fasse partie d'un plan d'équipement qui aurait présenté, notamment, les répercussions possibles sur la productivité, les coûts de production et les besoins en financement et en ressources humaines. Le remplacement de ses appareils est analysé plutôt à la pièce qu'en fonction d'une évaluation globale des besoins en équipement. Tel a été le cas, en 1992, pour l'acquisition d'un appareil de haute technologie au coût de 300 000 $. En outre, nous avons constaté que le parc d'équipement est composé d'appareils loués et achetés, et ce, sans que le Fonds ait fait d'étude rigoureuse pour déterminer l'option la plus économique.

6.352 De plus, cette méconnaissance de son marché ne permet pas au Fonds de savoir si le nombre et l'emplacement de ses ateliers sont optimaux. Par ailleurs, le Fonds n'a pas effectué d'analyse de rentabilité portant notamment sur le regroupement et l'implantation d'ateliers dans d'autres régions telles que l'Outaouais, l'Estrie, la Mauricie et le Saguenay-Lac-Saint-Jean.

6.353 Notons toutefois, qu'au moment de notre vérification, le Fonds étudiait une stratégie de développement basée sur des valeurs telles que la confidentialité, la qualité du service à la clientèle et la sensibilisation à l'environnement. Il vise à adopter un style de gestion favorisant l'amélioration continue de la qualité, à maximiser l'efficacité, à se doter d'outils d'optimisation de l'effectif ainsi qu'à accroître la clientèle et à maintenir sa satisfaction. À cet effet, le Fonds a entrepris quelques démarches telles qu'un sondage sur la satisfaction de sa clientèle en janvier 1993, et il a adopté un nouveau système de facturation plus performant et qui permet notamment de mieux définir sa clientèle.

6.354 Nous avons recommandé au Fonds de se doter d'un plan d'affaires portant notamment sur la prévision de la demande, le renouvellement de l'équipement, la détermination des besoins en ressources humaines et financières, l'emplacement des ateliers de reprographie et la promotion de ses services.

Prix de revient

6.355 Compte tenu du fait que la tarification du Fonds n'est pas basée sur une connaissance suffisante de ses coûts de production, il n'est pas possible pour le gouvernement de savoir si les utilisateurs ont choisi la façon la plus économique, en décidant de recourir au Fonds ou à l'entreprise privée pour leurs travaux de reprographie.



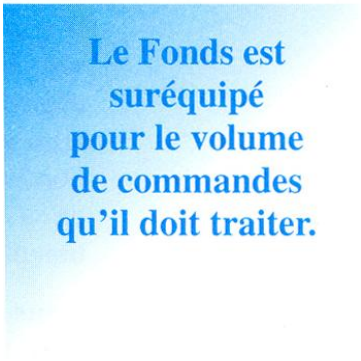
6.356 Son système de prix de revient ne lui permet pas de connaître les coûts unitaires par type de travail de reprographie. De plus, la tarification ne tient pas compte du nombre de pages par document et du nombre d'exemplaires du document à reproduire. Il est donc possible que la tarification du Fonds soit trop élevée dans certains cas et trop basse dans d'autres, et ce, par rapport à ses coûts réels de production.

6.357 À cet effet, il existe des écarts considérables entre la tarification du Fonds et celle des entreprises privées. Par exemple, l'un d'elles facture 156,64 $ pour la reprographie d'un document de 43 pages en 110 exemplaires boudinés alors que le Fonds demande 224,65 $ pour le même travail. Par contre, la reprographie d'un document de 100 pages en copie boudinée coûte au requérant 7,65 $ s'il s'adresse à une firme privée et 4,12 $ s'il recourt au Fonds.

6.358 Nous avons recommandé au Fonds de faire en sorte que sa tarification reflète ses coûts de production pour chaque travail de reprographie.

Organisation du travail

6.359 Le Fonds n'a pas l'assurance que l'organisation actuelle de son travail est optimale.



6.360 Le Fonds est chargé d'offrir des services de reprographie dans tous les édifices gouvernementaux où la demande le justifie, en installant un centre de reprographie sur place ou en prévoyant d'autres moyens pour desservir adéquatement les occupants de l'édifice. Dans un contexte où les ministres et organismes ont le choix de s'adresser au Fonds ou à l'entreprise privée, nous nous attendions à ce que le Fonds offre ses services de façon efficiente, efficace et au meilleur coût.

6.361 Sur les 28 ateliers, 14 ont une production inférieure à 64 p. cent de la capacité que le Fonds a estimée lui-même sur une base de cinq heures par jour, et 6 ont même une production inférieure à 50 p. cent. Ainsi, le Fonds est suréquipé pour le volume de commandes qu'il doit traiter. Par ailleurs, il n'est pas assuré que le Fonds doive répondre lui-même à toutes les demandes qui lui sont adressées. Par exemple, le Fonds pourrait recourir à la sous-traitance, particulièrement durant les périodes de pointe.

6.362 Le suréquipement entraîne, pour le gouvernement, des dépenses improductives, notamment en ce qui a trait au coût d'acquisition et de location d'appareils ainsi qu'à la location d'espace additionnel. De la sorte, le Fonds pourrait réduire ses coûts unitaires de production et faire bénéficier le gouvernement des économies correspondantes.

6.363 Les graphiques de la page suivante présentent la production réelle par rapport à la capacité estimée par le Fonds, établie à raison de cinq heures par jour.

6.364 Nous croyons que d'autres formes d'organisation du travail pourraient assurer un service à la clientèle efficace et améliorer l'efficience des opérations. À titre d'exemple, nous avons examiné le scénario suivant : les ateliers de la région de Québec, dont 14 sont situés sur environ un kilomètre carré, seraient transformés en comptoirs de services. Dans chacun de ces comptoirs, un préposé ferait fonctionner sur place un photocopieur de haut volume. Les travaux spéciaux ou de grande envergure ainsi que le surcroît de travail seraient transférés dans un atelier central par une navette assurant un service régulier.

6.365 Cette option aurait pour effet de concentrer du personnel et des appareils dans un même atelier et de favoriser la production sur plus d'un quart de travail. Nous avons estimé que le gouvernement pourrait ainsi réaliser des économies annuelles de l'ordre de 500 000 $ par la réduction d'espace et la rationalisation de l'équipement et du personnel.

6.366 Nous avons recommandé au Fonds d'analyser différentes façons d'organiser son travail et de retenir celle qui permet de fournir au gouvernement des services de reprographie efficaces et au meilleur coût.

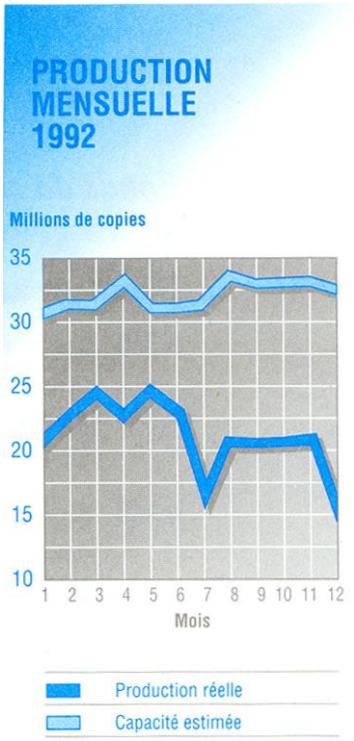
6.367 ***Commentaires du Fonds :*** *« Le Fonds a publié en mars 1993 sa planification stratégique qui est étroitement liée avec celle du ministère des Approvisionnements et Services. Suite à l'analyse de la situation actuelle, nous avons déterminé les orientations à prendre qui se traduisent par quatre stratégies soit, de gestion et d'amélioration continue de la qualité, de marketing, d'opération et de croissance. Ces différentes stratégies tiennent compte des aspects mentionnés dans vos recommandations.*

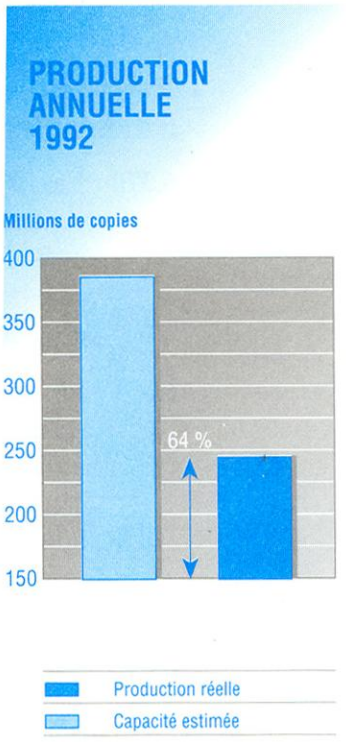
« Concernant l'information sur notre marché, nous avons un rapport statistique qui nous informe des quantités facturées pour chaque type d'impression ainsi que chaque caractéristique de finition.

« En matière d'acquisition de nos équipements, notre planification stratégique décrit les raisons de notre choix de procéder à la location des équipements de type conventionnel plutôt qu'à l'achat. Pour ce qui est des équipements à technologie ouverte tel que le Docutech de Xerox, l'option d'achat a été retenue puisque cet appareil est d'une technologie de pointe qui sera encore actuelle dans une dizaine d'années.

« À l'intérieur de notre stratégie opérationnelle, nous nous penchons présentement sur l'analyse de notre coût de revient ainsi que des volumes de production. Nous procéderons à l'analyse des capacités réelles de nos pièces d'équipement afin de nous aider à rationaliser notre part de photocopieurs.

« L'organisation du travail a déjà été entreprise au Fonds avec la démarche de réalignement. L'un des actions faisant partie de notre stratégie opérationnelle est d'analyser la problématique des ateliers à un employé. Au cours des prochains mois, nous fermerons 10 ateliers et regrouperons le travail dans les ateliers restants tout en opérant sur deux quarts de travail et même trois à certains endroits. Tout en résolvant les problèmes rencontrés dans les ateliers à un seul employé (maladies, vacances, etc.), nous réaliserons des économies annuelle de plus de





200 000 $ au niveau des espaces locatifs et de plus de 100 000 $ au niveau des coûts de location de base des équipements et ce, tout en continuant de bien desservir notre clientèle. »

Fonds du service aérien gouvernemental

Dépôt sur acquisition d'avions

6.368 Le 5 août 1992, en vertu du décret 1134-92, le Fonds du service aérien gouvernemental a été autorisé a acquérir huit avions de type CL-415 pour moderniser sa flotte d'avions-citernes et remplacer graduellement les avions CL-215.

6.369 Selon les clauses du contrat, daté du 12 août 1992, le gouvernement devait, dans les 30 jours de la signature, faire un premier versement équivalant à 35 p. cent de la somme totale du prix ajusté de chacun des avions. Ce versement a été établi à 54 841 383 $. Or, le Fonds du service aérien gouvernemental a versé ce montant le 13 août 1992, soit le lendemain même de la signature du contrat. Ainsi, il a dû financer cette somme pendant 29 jours et assumer des frais d'intérêt de 279 000 $ au lieu de retarder ce versement au 11 septembre 1992. Le Fonds aurait dû mettre à profit toute la latitude qui lui était offerte, au regard du paiement des sommes dues, afin de profiter des délais accordés.

Redevances associées à des contrats d'achat d'avions

6.370 En 1970, le gouvernement du Québec signait une convention modifiant le contrat d'achat d'avions de type CL-215. Une clause de ce document lui assurait le versement, par le vendeur, de redevances sur les ventes futures de ce type d'appareil. Ces sommes étaient payables au moment de la livraison de chacune des CL-215 portant respectivement les numéros 21 à 30 et 81 à 120.

6.371 En 1974, les redevances, de 8 000 $ par avion (nos 21-30), soit 80 000 $, étaient encaissées par le gouvernement. En 1983, le Ministre des Transports informait le vendeur que les redevances de 146 975 $ par avion (nos 81-120) étaient reportées à une autre livraison d'appareils (nos 121-160). Selon une information du Ministère, la production d'avions de type CL-215 a cessé avec la livraison de l'appareil portant le numéro 125.

6.372 Le 24 avril 1992, le Fonds du service aérien gouvernemental encaissait les sommes versées par le vendeur à titre de redevances pour les CL-215 numéros 121 à 125, soit 734 875 $. Pourtant, deux de ces appareils avaient été livrés par le vendeur en 1989, un en 1990 et deux en 1991.

6.373 En ne réclamant pas chaque année les redevances auxquelles il avait droit, le gouvernement du Québec a perdu environ 120 000 $ d'intérêt à ce chapitre.

6.374 Nous avons recommandé au Fonds d'adopter une procédure selon laquelle un suivi approprié serait fait quant aux redevances exigibles pour tout contrat d'achat d'aéronefs.

6.375 ***Commentaires du Fonds : « Dépôt sur acquisition d'avions.*** *Le contrat d'achat des appareils CL-415 prévoyait que le Gouvernement du Québec équivalant à 35 % de la somme totale du prix ajusté de chacun des avions. La somme exigible, en vertu et conformément au contrat d'achat, a été effectivement payée le lendemain de la signature du contrat. Nous avons donc sur ce point respecté l'entente contractuelle liant le Gouvernement du Québec à la firme Bombardier/Canadair.*

« Redevances associées à des contrats d'achat d'avions. Depuis janvier 1992 (loi modifiant la Loi du Ministère des Approvisionnements et Services sanctionnée le 18 décembre 1991) le Fonds du service aérien gouvernemental a mis en place un mécanisme de suivi pour récupérer les redevances exigibles en vertu des contrats d'achat d'aéronefs CL-215P comme en fait foi la récupération des redevances desdits appareils portant les numéros 121 à 125. De plus, un mécanisme similaire est mis en place pour les redevances exigibles en vertu du contrat d'achat des aéronefs CL-415. »

Ministère des Communications

Fonds des services de télécommunications

Faits saillants

6.376 Notre vérification avait pour but d'examiner si le Fonds des services de télécommunications gère l'équipement et les interurbains de façon à minimiser les dépenses gouvernementales.

6.377 Le gouvernement pourrait réaliser des économies importantes en ce qui a trait aux interurbains dont plus de un million de dollars annuellement au chapitre du service 800 (paragraphes 6.385 à 6.391).

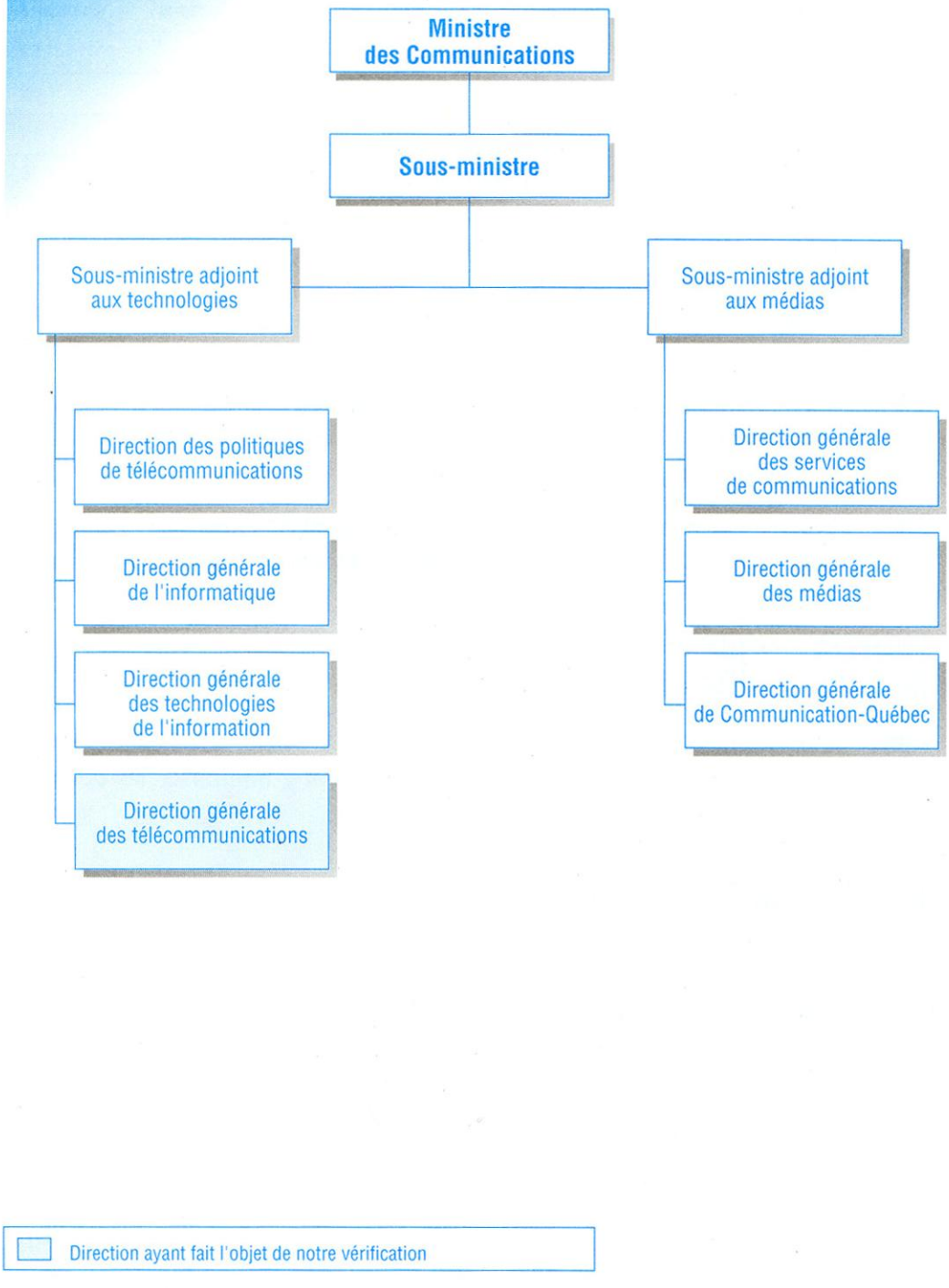
6.378 Le gouvernement engage des dépenses inutiles en louant plutôt qu'en achetant son équipement téléphonique. S'il achetait les systèmes téléphoniques et les appareils qui y sont reliés, le gouvernement pourrait bénéficier d'escomptes allant de 5 à 15 p. cent. Compte tenu des engagements locatifs présentement en vigueur, le Fonds aurait pu réaliser au gouvernement des économies de 2,5 à 7,3 millions de dollars. À cet équipement s'ajoutent quelque 43 000 appareils téléphoniques loués dont l'achat aurait permis d'obtenir des escomptes de l'ordre de 1,75 millions de dollars (6.392 à 6.396).

6.379 Le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche (MLCP) a loué à court terme, durant au moins trois ans, de l'équipement de radiocommunication quand il aurait été plus avantageux de l'acheter. Bien que le Fonds lui ait conseillé à quelques reprises d'acquérir cet équipement, ce n'est qu'en janvier 1993 que le MLCP a pris cette décision. L'achat de cet équipement aurait fait épargner au gouvernement une somme totale d'environ 800 000 $ au cours des trois dernières années (6.397).

6.380 Tenu de répondre aux exigences de ses clients, le Fonds loue de nouveaux appareils téléphoniques même s'il paie déjà pour des appareils usagés pourvus des mêmes fonctions, mais qui ne sont pas utilisés. Le gouvernement a engagé au cours des deux dernières années des dépenses inutiles d'environ 350 000 $ pour la location d'appareils excédentaires (6.398 à 6.399).

6.381 Le processus de vérification de la facture des fournisseurs de services de télécommunication n'assure pas le gouvernement qu'il ne paie que les montants réellement dus (6.400 à 6.408).

ORGANIGRAMME SYNTHÈSE DU MINISTÈRE DES COMMUNICATIONS



Vue d'ensemble

6.382 Le ministère des Communications élabore et propose au gouvernement des politiques en matière de communication, se dote des moyens pour les réaliser et coordonne leur mise ne œuvre. Au cours de notre vérification, nous avons examiné les activités du Fonds des services de télécommunications qui relève de ce Ministère. Ce Fonds offre aux ministères et organismes des conseils et des services de télécommunication dans quatre domaines principaux, soit les communications téléphoniques, informatiques écrites et mobiles.

RÉPARTITION DU BUDGET

Communications	Millions de dollars
Téléphoniques	68
Informatiques	18
Mobiles	10
Écrites	4
Total	100

6.383 Le Fonds a l'obligation d'autofinancer ses activités. Par conséquent, il facture à ses 135 clients les services qu'il leur rend et ceux pour lesquels il agit comme intermédiaire auprès des fournisseurs.

6.384 Pour l'année financière 1992-1993, le Fonds avait un effectif autorisé de 143 années-personnes et disposait d'un budget d'environ 100 millions de dollars.

Objectif et portée de notre vérification

6.385 Notre vérification avait pour but d'examiner si le Fonds gère l'équipement de télécommunication et les interurbains de façon à minimiser les dépenses gouvernementales.

Résultats de notre vérification

Économies gouvernementales

Gestion des interurbains gouvernementaux

6.386 Le gouvernement pourrait dépenser moins au chapitre des interurbains.

6.387 Le gouvernement dépense annuellement plus de 25 millions de dollars en interurbains et le Fonds a déjà pris plusieurs mesures pour lui faire réaliser des économies importantes. En effet, il a mis en place un réseau privé de communication sur tout le territoire du Québec, soit le Service interurbain gouvernemental (SIG) qui se compose actuellement de 40 routes par lesquelles transitent les interurbains. Il détermine et révise périodiquement le nombre de circuits qu'il juge optimal pour chaque route. Selon les informations obtenues, son réseau lui permet, par exemple, de faire épargner 75 p. cent à sa clientèle, par rapport aux tarifs réguliers, pour les communications téléphoniques entre Québec et Montréal. Depuis

1990, le Fonds a également procédé à la numérisation des principales routes, auparavant analogiques. La numérisation des dernières routes analogiques devrait être terminée à l'automne de 1993 et faire faire au gouvernement des économies annuelles additionnelles de l'ordre de 635 000 $.

6.388 Le Fonds a recours à des téléphonistes pour permettre l'accès au SIG là où le centrex n'est pas implanté. Ces téléphonistes ont coûté 1,2 millions de dollars au gouvernement l'an dernier pour 2,2 millions d'appels acheminés. À la suite de l'implantation du centrex dans neuf autres villes, principalement pour réduire les frais de téléphonie et pour améliorer la qualité des services, le nombre de téléphonistes devrait diminuer au cours de la prochaine année d'environ 25 p. cent. Par contre, depuis 1990, le Fonds n'a pas analysé en profondeur si le recours à des téléphonistes représente le moyen le plus rentable pour le gouvernement. Par exemple, le Fonds n'a pas fait d'étude de rentabilité rigoureuse portant notamment sur des moyens électroniques d'accès au SIG ou sur l'utilisation de l'interurbain régulier, d'autant plus que, depuis novembre 1992, Bell Canada accorde des escomptes additionnels importants sur les interurbains réguliers.

6.389 Par surcroît, le SIG est à la portée de toute la population par l'intermédiaire des téléphonistes. La procédure d'accès est très simple et ne favorise pas, dans la majorité des cas, un contrôle suffisant des utilisateurs. À cet effet, 84 p. cent des ministères et organismes permettent à leurs employés de recourir aux téléphonistes sans code d'autorisation. Par ailleurs, la facture remise aux ministères et organismes ne fournit pas suffisamment d'information sur ces interurbains, ce qui les empêche de détecter les appels faits à des fins non-gouvernementales.

6.390 Finalement, le gouvernement s'est très peu préoccupé des épargnes possibles au regarde du service 800, même si le gouvernement dépense annuellement près de 6,5 millions de dollars à ce chapitre. Le gouvernement pourrait réaliser des économies importantes, notamment en optant pour la nouvelle tarification des fournisseurs en vigueur depuis avril 1992, en refusant les appels locaux acheminés par la ligne 800 et en effectuant une gestion rationnelle du cheminement des appels. Par exemple, il pourrait utiliser le SIG pour l'acheminement des interurbains entre Québec et Montréal dont les tarifs sont très avantageux.



6.391 À partir de la facturation du service 800 de cinq clients importants du Fonds, nous avons estimé que le gouvernement pourrait épargner au moins 17 p. cent par année, soit un minimum de un million de dollars. Quant aux deux clients les plus importants, ces mesures pourraient leur faire économiser annuellement environ 320 000 $ et 235 000 $ respectivement.

6.392 Pour permettre au gouvernement de réaliser des économies additionnelles au regard des interurbains, nous avons recommandé au Fonds

- **d'étudier les différents moyens permettant les communications téléphoniques interurbains dans les endroits où le centrex n'est pas implanté et de retenir le moins coûteux;**
- **de revoir les contrôles sur le SIG afin d'en limiter l'accès aux seules personnes autorisées;**
- **de faire en sorte que le gouvernement minimise les coûts relatifs à l'utilisation du service 800.**

Équipement téléphonique loué

6.393 Le gouvernement engage des dépenses inutiles en louant plutôt qu'en achetant son équipement téléphonique.



6.394 Jusqu'à présent, le gouvernement a toujours loué ses systèmes et appareils téléphoniques des compagnies de téléphone. Le Fonds justifie ce choix en s'appuyant surtout sur sa facilité de gestion. À ce sujet, il n'a pas procédé, au cours des dernières années, à une étude de rentabilité rigoureuse pour déterminer l'option la plus économique pour le gouvernement. Notons toutefois qu'il mène présentement une étude sur la téléphonie gouvernementale dont un des volets sur les différents modes d'acquisition des biens et services.

6.395 En acquérant les systèmes téléphoniques et les appareils qui y sont reliés, le gouvernement pourrait, d'après Bell Canada, bénéficier d'escomptes allant de 5 à 15 p. cent, et ce, en fonction de la nature de l'équipement. À partir des données inscrites au système de gestion des contrats du Fonds, nous avons estimé qu'il aurait pu faire réaliser au gouvernement des économies de 2,5 à 7,3 millions de dollars. À cet équipement s'ajoutent quelque 43 000 autres appareils téléphoniques loués dont l'achat aurait permis d'obtenir des escomptes de l'ordre de 25 p. cent, soit environ 1,75 million de dollars.

6.396 Le gouvernement pourrait également épargner environ 5 p. cent sur les frais de financement relatifs à l'équipement loué, soit l'écart entre le taux facturé par le fournisseur et le taux d'emprunt du gouvernement. Les contrats de location prévoient des frais de financement lorsque la partie « capital » est acquittée sur un certain nombre d'années plutôt qu'en un seul versement. Au cours de l'année 1992-1993, le gouvernement aurait pu réaliser des économies de l'ordre de 130 000 $ sur les frais de financement pour des déboursements de 6 millions de dollars.

6.397 Nous avons recommandé au Fonds d'envisager l'achat plutôt que la location de l'équipement téléphonique.

Équipement de radiocommunication loué

6.398 Le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche (MLCP) a loué à court terme, durant au moins trois ans, de l'équipement de radiocommunication qu'il aurait été plus économique d'acheter. Bien que le Fonds lui ait conseillé à quelques reprises d'acquérir cet équipement, ce n'est qu'en janvier 1993 que le MLCP a pris cette décision. Des études effectuées par le Fonds démontrent que l'achat de cet équipement aurait fait épargner au gouvernement environ 800 000 $ au cours des trois dernières années.

Appareils téléphoniques inutilisés

6.399 Tenu de répondre aux exigences de ses clients, le Fonds loue de nouveaux appareils téléphoniques même s'il paie déjà pour des appareils usagés pourvus des mêmes fonctions, mais qui ne sont pas utilisés.



6.400 Depuis environ deux ans, le Fonds dispose d'appareils téléphoniques qui ne sont pas utilisés par ses clients. Ces appareils font l'objet de contrats de location dont seuls les coûts d'entretien mensuels restent à payer, la partie « capital » étant déjà acquittée. Il s'agit d'appareils « unité 2 » et « téléphone électronique d'affaires ». Le Fonds a fait des efforts raisonnables pour les placer, mais ses clients préfèrent de l'équipement plus moderne. Selon nos estimations, le gouvernement a engagé jusqu'en mars 1993 des dépenses inutiles de l'ordre de 350 000 $ pour la location d'appareils excédentaires.

Paiement aux fournisseurs de services de télécommunication

6.401 Le processus de vérification de la facture des fournisseurs de services de télécommunication n'est pas efficient et n'assure pas le gouvernement qu'il ne paie que les montants réellement dus.

6.402 Pour fournir les services de télécommunication à sa clientèle, le Fonds agit comme intermédiaire auprès de fournisseurs externes. Il passe les commandes d'ajout et de retrait de services aux fournisseurs, reçoit leurs factures, en effectue le paiement et, à ce titre, il doit s'assurer de leur exactitude. Toutefois, les moyens utilisés par le Fonds et ses clients pour valider la facture des fournisseurs ne sont pas tous appropriés.

6.403 Tout d'abord, le Fonds n'a pas précisé formellement ses responsabilités quant à la vérification de la facture des fournisseurs et celles que seuls ses clients peuvent et devraient assumer. Nonobstant ce qui possède, le Fonds procède quand même à une certaine vérification, mais elle présente des déficiences à plusieurs égards.

6.404 Le suivi des commandes téléphoniques placées auprès des fournisseurs ainsi que les opérations de vérification des factures ne font pas l'objet d'aucune supervision. De plus, les résultats de ces activités ne sont pas coordonnés de tell sorte que, par exemple, le Fonds ne s'assure pas qu'une commande a été placée avant d'acquitter les factures relatives aux appareils téléphoniques centrex et de signer les contrats de location qui s'y rattachent. En ce qui concerne les communications informatiques et écrites, un suivi systématique des commandes en suspens pour des diminutions de services n'existe que depuis juin 1992, même si, dès novembre 1990, un client avait découvert qu'une de ses commandes de diminution de services n'avait pas été traitée. Cette négligence a entraîné pour ce client le paiement en trop de 230 000 $ sur une période de trois ans; il a entrepris des démarches auprès du fournisseur pour récupérer cette somme. La création d'un poste de chef de division, comblé au début de l'année 1993, et l'implantation prochaine d'un système automatisé et centralisé de contrôle des commandes devraient contribuer à améliorer l'efficacité du suivi des commandes et des opérations de vérification de la facturation.

Le gouvernement n'est pas assuré de ne payer aux fournisseurs de services téléphoniques que les montants qui leur sont dus.

6.405 Les écarts de quantité entre les données des fournisseurs et celles du Fonds, en ce qui concerne les dépenses récurrentes en téléphonie locale, ne sont pas analysés depuis avril 1992; ces dépenses mensuelles portent principalement sur les lignes et les appareils téléphoniques utilisés par les clients du Fonds. L'analyse de ces écarts permettrait au Fonds d'obtenir une assurance additionnelle quant à la fiabilité d'une partie considérable de la facture des fournisseurs.

6.406 Les tarifs unitaires qui apparaissent sur les factures des fournisseurs ne font l'objet d'aucune vérification par le Fonds. Si des tarifs étaient erronés, l'incidence monétaire pourrait être importante puisqu'ils sont multipliés par de nombreuses unités de services ou d'équipement, et ce, tous les mois.

6.407 Par ailleurs, la portée et l'étendue de la vérification faite par les clients diffèrent beaucoup de l'un à l'autre, allant de l'absence totale à un contrôle très minutieux. Certains clients effectuent une vérification de leurs commandes même si elle est déjà faite de façon détaillée par le Fonds et certains d'entre eux ont même élaboré des systèmes informatiques parallèles à ceux du Fonds.

6.408 Finalement, la documentation fournie par le Fonds à ses clients est volumineuse et ne met pas en évidence les éléments déterminants pour juger de la fiabilité de leur facture. De plus, cette documentation est parfois incompatible avec la facture. Les clients peuvent difficilement assurer le Fonds que les services facturés correspondent à ceux qui sont effectivement utilisés.

6.409 Nous avons recommandé au Fonds de prendre les moyens pour que le processus de vérification de la facture des fournisseurs de services de télécommunication soit efficient et assure le gouvernement qu'il ne paie que les montants dus. À cet effet, il devrait

- **préciser formellement ses responsabilités et celles de ses clients en ce qui a trait à la vérification de la facture des fournisseurs;**

- **s'assurer que le suivi des commandes et les opérations de vérification de la facture des fournisseurs font l'objet d'une supervision et d'une coordination de la part de ses gestionnaires;**

- **analyser les écarts de quantité entre les données des fournisseurs et les siennes quant aux dépenses récurrentes en téléphonie locale;**

- **exercer des contrôles minimums sur les tarifs qui apparaissent sur la facture des fournisseurs;**

- **fournir à ses clients des renseignements sur la facturation qui mettent en évidence les éléments dont ils ont besoin pour procéder à la vérification de leur facture.**

6.410 ***Commentaires du Fonds*** : *« De façon générale, le ministère des Communications accueille favorablement le rapport du Vérificateur général qui reconnaît que le Fonds des services de télécommunications a déjà pris plusieurs mesures pour faire réaliser au gouvernement des économies importantes. Par ailleurs, à certains égards, le rapport fait abstraction des pouvoirs limités du Fonds, de l'imputabilité des ministères et organismes dans l'achat des services de télécommunications sous le contrôle du Conseil du trésor et, conséquemment, de la relation de type fournisseur-client qui s'établit entre les deux.*

« Ainsi, en ce qui a trait au service 800, le Fonds, suite aux commentaires du Vérificateur général, a formellement avisé les ministères et organismes des changements tarifaires pouvant générer certaines économies. Cependant, plusieurs clients du Fonds, pour des raisons administratives et dans un souci de maintenir l'intégralité d'un service qui répond aux besoins de leur clientèle, préfèrent pour l'instant conserver le service sous sa forme actuelle.

« Par ailleurs, le Fonds a analysé à plusieurs reprises la possibilité d'acheter les équipements téléphoniques, plutôt que de les louer. Ces acquisitions impliqueraient une augmentation sensible des ressources requises pour la fourniture du service. Cependant, une étude d'orientation présentement en cours permettra de mieux apprécier les avenues qui s'offrent au plan de l'acquisition des divers équipements en tenant compte des opportunités économiques mais aussi des contraintes de gestion.

« Enfin, la vérification des factures des entreprises de télécommunications ne commande pas un processus très raffiné puisque les coûts découlent des tarifs approuvés par les organismes de réglementation. Cependant, suite aux commentaires du Vérificateur général et pour assurer une plus grande sécurité, le Fonds procédera à certaines vérifications par échantillon et informera de façon formelle les ministères et organismes de leurs responsabilités quant à la vérification des factures pour assurer une meilleure productivité et éviter le dédoublement des efforts de contrôle. »

Commission de la santé et de la sécurité du travail

Faits saillants

6.411 En 1992, le déficit de 655,8 millions de dollars sur les opérations courantes de la Commission porte son déficit accumulé à près 3,5 milliards de dollars. Des actions vigoureuses devront être prises pour assurer la survie du régime avant que la capacité de payer des employeurs ait été dépassée.

6.412 Ce déficit accumulé, qui est presque aussi important pour la période de 1990 à 1992 que depuis les débuts de la Commission en 1931, pourrait même être sous-évalué de plus de 400 millions de dollars si les tendances observées en 1992 dans l'évolution des principaux facteurs qui influent sur les coûts de la réparation se maintenaient (paragraphes 6.415 à 6.430).

6.413 Les dépenses d'indemnité de remplacement du revenu représentent la principale dépense de la Commission. Pourtant, les contrôles de la qualité relatifs à cette importante dépense paraissent insuffisants (6.431 à 6.438).

6.414 La gestion déficiente des cotisations à recevoir et le dépassement de l'effectif total autorisé font également l'objet de nos commentaires (6.439 à 6.446).

Mandat et portée de notre vérification

6.415 Notre vérification ne porte pas sur toutes les activités de la Commission. Compte tenu de leur importance monétaire, les dépenses afférentes à la réparation et les revenus de cotisation des employeurs font 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 domaines d'activité, telles la prévention-inspection et la gestion des ressources humaines, n'ont pas été vérifiés.

Résultats de notre vérification

Importance du déficit accumulé et politique de capitalisation

6.416 Le déficit des opérations courantes de 655,8 millions de dollars pour l'année 1992 porte le déficit accumulé de la Commission à près de 3,5 milliards de dollars. Bien que le déficit de l'année 1992 représente une diminution de 136,1 millions de dollars par rapport à celui de l'année précédente, l'ampleur de déficit accumulé constitue tout de même une source importante de préoccupation.

6.417 Il faut en effet remarquer que, entre 1990 et 1992, le déficit accumulé est presque aussi important que celui de la période de la création de la Commission, en 1931, jusqu'en 1989. Des déficits additionnels substantiels au cours des prochaines années pourraient engendrer une situation irréversible.

6.418 L'an dernier, dans notre rapport à l'Assemblée nationale (p. 278), nous faisions mention que la Commission avait adopté en 1990 une politique visant la pleine capitalisation pour l'an 2010.

6.419 Nous rappelions également que cette politique ne serait pas entièrement appliquée en 1992. La tarification de 1993 était aussi calculée sans tenir compte de toutes les dispositions prévues par la politique. Ainsi, le taux moyen de cotisation de 1993 était fixé à 2,75 $ alors qu'il aurait dû être de 3,27 $.

ÉVOLUTION DU DÉFICIT ACCUMULÉ

Période	Milliards de dollars
1931–1989	1,94
1990–1992	1,51
1931–1992	3,45

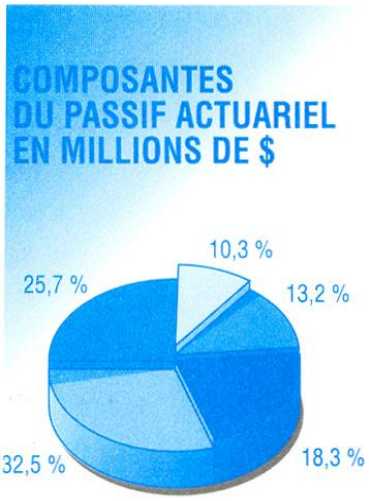
6.420 Lorsque cette politique a été adoptée en 1990, le taux de capitalisation du régime était de 66 p. cent. Il n'est plus que de 54 p. cent.

6.421 En juin 1993, la Commission a décidé de récupérer sur 20 ans le déficit accumulé prévu à la fin de l'année 1993, ce qui représentera une charge additionnelle de 0,12 $ par dollar de cotisation pour les employeurs au cours de 1994. De 1995 à 2014, cette charge devrait être du même ordre. Il faudrait donc éviter d'ajouter de nouveaux coûts au déficit, si on veut préserver la capacité de payer des employeurs.

6.422 La Commission a l'obligation de s'assurer, lorsqu'elle fixe ses taux de cotisation, qu'elle n'obère pas injustement les générations futures d'employeurs. **Ainsi, nous lui avons recommandé de suivre avec rigueur sa politique en matière de capitalisation.**

Incidence de l'évolution de l'expérience sur le passif actuariel

6.423 Les principales composantes du passif actuariel, de 6 471 millions de dollars au 31 décembre 1992, sont illustrées par le graphique ci-contre.



6.424 Ce passif représente la valeur des engagements envers les bénéficiaires pour les lésions survenues jusqu'à la fin de l'année 1992.

6.425 Au cours des deux dernières années, les spécialistes de la Commission ont soulevé, dans un rapport complémentaire au certificat actuariel, les difficultés que divers facteurs d'instabilité entraînent dans l'établissement du passif actuariel en plus de l'approche dite « de meilleure estimation » qu'ils utilisent. Cette approche a comme particularité de ne prévoir aucune marge de sécurité pour les variations favorables ou défavorables de l'expérience.

IRR* post-réadaptation	2 100
IRR* consolidation médicale et réadaptation	1 186
Frais d'assistance médicale et de réadaptation	667
Rentes d'incapacité permanente	1 661
Autres types d'indemnités	857

* IRR indemnité de remplacement du revenu.

6.426 Bien que nous trouvions cette approche justifiée dans les circonstances, nous désirons porter à l'attention de l'Assemblée nationale la sensibilité de certaines composantes de ce passif par rapport à d'éventuelles variations.

6.427 Si l'expérience observée en 1992 se maintenait, un déficit de l'ordre de 360 millions de dollars se constituerait au fil des prochains exercices financiers au regard des frais d'assistance médicale et de réadaptation de même qu'en ce qui a trait aux indemnités de remplacement du revenu; compte tenu des incertitudes dans d'autres dossiers (assignation temporaire et dossiers en attente de décisions devant les tribunaux d'appel), le passif actuariel pourrait devoir être augmenté d'environ 400 millions de dollars.

6.428 Nous avons donc recommandé à la Commission de continuer à suivre attentivement les divers facteurs qui influent sur la détermination de son passif actuariel.

Dispositions de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* (LATMP)

6.429 En 1985, lorsque la LATMP a été adoptée, le contexte économique et social était différent de celui dans lequel la loi est maintenant administrée. De plus, l'expérience acquise à la lumière des sept années du régime démontre que les hypothèses formulées quant à son coût étaient fort éloignées de la réalité. Les interprétations de certaines dispositions de la LATMP ont été également sensiblement différentes de celles qu'on attendait. Ainsi, on

peut mentionner quelques situations qui amènent à se demander si les dispositions de cette loi sont toujours d'actualité :

- certains travailleurs, indemnisés à 90 p. cent de leur revenu net, reçoivent davantage que s'ils travaillaient, sans parler des conséquences que ce bénéfice peut entraîner quant à un retour rapide au travail;

- les travailleurs de la construction sont indemnisés sur la base de leur contrat annuel même si la majorité d'entre eux sont des ouvriers saisonniers;

- les délais entraînés par les tribunaux d'appel sont beaucoup plus considérables que prévu et, durant ce temps, certains travailleurs reçoivent leur indemnité.

6.430 Ce ne sont là que quelques points sur lesquels devra se pencher la Commission quand elle aura procédé à sa refonte administrative, principalement en réadaptation, et qu'elle en aura analysé les résultats.

6.431 Nous avons donc recommandé à la Commission de s'assurer que les dispositions de la LATMP sont toujours d'actualité et, sinon, de faire les représentations nécessaires pour obtenir les modifications pertinentes à cette loi.

Indemnisation

Contrôle de la qualité

6.432 Compte tenu du déficit accumulé de la Commission, il apparaît essentiel de contrôler d'abord la dépense la plus importante, soit celle qui se rapporte aux programmes de la réparation et du retrait préventif, constituée en majeure partie de l'indemnité de remplacement du revenu (IRR).

6.433 Dès janvier 1986, la Commission approuvait un programme de contrôle de la qualité qui prévoyait couvrir différents aspects en matière d'indemnisation et de réadaptation. Depuis, neuf grilles ont été élaborées pour contrôler les interventions des agents d'indemnisation et des conseillers en réadaptation.

6.434 Ensuite, la Commission a décidé de réduire, pour l'année 1992, le nombre de grilles à six. Qui plus est, en 1993, seulement trois grilles demeurent obligatoires dans chaque domaine.

6.435 Ce contrôle n'est guère efficace dans sa forme actuelle : le champ couvert a rétréci (de neuf à trois grilles), les questions sont souvent trop générales et les spécialistes chargés d'exercer le contrôle agissent également à titre de conseillers, ce qui peut les amener à évaluer leurs propres décisions.

6.436 En outre, l'équipe de soutien aux régions n'a affecté qu'une seule personne au suivi de cette démarche durant la majeure partie de l'année.

6.437 Rappelons que, selon la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* (LATMP), les erreurs concernant l'IRR sont en général non recouvrables. Il est par conséquent essentiel d'avoir des contrôles à priori afin de limiter les inexactitudes dans le remboursement accordé à l'employeur pour les 14 premiers jours d'incapacité et dans les données de base servant à l'établissement de l'indemnité à verser au travailleur.

6.438 En ce qui concerne les erreurs qui pourraient ne pas être décelées à cette étape, l'article 365 de la LATMP, récemment modifié par la loi 35[3], permet de corriger ce problème. En effet, la Commission peut reconsidérer sa décision dans les 90 jours, à moins que le bureau de révision n'ait statué sur le sujet, pour corriger toute erreur de façon prospective.

6.439 Nous avons donc rappelé à la Commission qu'elle devrait appliquer des contrôles en nombre et en quantité suffisants.

Gestion des cotisations à recevoir

6.440 Nous avions formulé, dans notre rapport à l'Assemblée nationale de l'an dernier (p. 280), un commentaire sur la gestion des comptes à recevoir. Force nous est d'admettre que, bien que certaines améliorations aient été apportées, plusieurs lacunes persistent.

6.441 Nous avons constaté que les difficultés liées à la perception proviennent souvent d'une facturation émise tardivement, ce qui diffère l'ouverture des dossiers de perception. De plus, lorsque des difficultés additionnelles se présentent, d'autres retards sont causés par des demandes d'enquêtes de solvabilité ou par l'émission des preuves de créances.

6.442 Enfin, lorsqu'il ne reste comme solution que l'annulation d'intérêts ou la radiation de la créance, nous avons observé que certaines autorisations étaient manquantes. Des explications erronées, absentes ou non justifiées ont également été notées dans plusieurs dossiers. Il en va de même des suivis effectués qui nous ont semblé déficients.

6.443 Nous avons donc de nouveau recommandé à la Commission de faire un suivi plus rigoureux de ses créances et de s'assurer que les transactions relatives à celles-ci soient toujours autorisées et justifiées.

[3] Loi modifiant la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* et la *Loi sur l'assurance-maladie*

Effectif total autorisé

6.444 Dans sa décision 180 423 du 26 mai 1992, le Conseil du trésor fixait l'effectif total autorisé de la Commission à 3 425 personnes en date du 1er avril 1992. Ce total autorisé comporte une compression de 4 p. cent par rapport au dernier plan émis par le Conseil du trésor.

6.445 Au 31 décembre 1992, nous avons observé que le nombre de postes à la Commission excédait de plus de 100 personnes-années le barème fixé par le Conseil du trésor.

6.446 Des démarches ont été entreprises par la Commission pour déroger à cette décision. Au moment d'écrire ce rapport, aucune autorisation à cette fin n'avait encore été accordée.

6.447 Nous avons donc rappelé à la Commission qu'elle devait prendre les moyens nécessaires pour suivre la décision 180 423 du Conseil du trésor.

L'environnement informatique

Accès aux fichiers de données

6.448 Dans notre rapport de l'an dernier, nous avions souligné qu'un trop grand nombre de personnes avaient la possibilité de modifier les fichiers de données en déjouant les contrôles installés dans les programmes d'application.

6.449 Par exemple, un privilège du logiciel de contrôle d'accès (ACF2) permet à son utilisateur de connaître toutes les ressources informatiques en contournant les règles qui le protègent. Nous avons constaté que le nombre de personnes qui possèdent des codes d'identification assortis de ce privilège a été réduit de 30 à 23.

6.450 Nous avons donc renouvelé notre recommandation à la Commission de réserver ce privilège pour des situations d'urgence et d'établir un processus de révision à posteriori.

Gestion de la sécurité informatique

6.451 Dans notre rapport des deux dernières années, 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, en ce qui concerne tant la structure que 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 complique la gestion de la sécurité.

6.452 L'an dernier, la Commission avait répondu à nos commentaires en affirmant que plusieurs projets de sécurité seraient concrétisés au cours de l'année 1992, notamment la « Définition des rôles et des responsabilités des gestionnaires de la sécurité » et la « Révision et mise à jour des normes et procédures encadrant la gestion de la sécurité ».

6.453 Malgré cet engagement, ces deux projets ne se sont pas matérialisés au cours de l'année 1992 et, selon les informations obtenues, l'échéance en a été reportée au mois de mai 1993.

6.454 Nous avons donc réitéré notre recommandation à la Commission de rédiger des lignes directrices à l'intention des responsables locaux et de s'assurer que celles-ci soient respectées.

6.455 ***Commentaires de la Commission :*** *« Une nouvelle politique en matière de capitalisation a effectivement été adoptée par le conseil d'administration le 7 juin 1993.*

« Outre les modalités particulières relatives à l'amortissement des surplus et déficits qui se produiront à compter de 1994, tant en ce qui concerne les employeurs assujettis au régime rétrospectif que les autres catégories d'employeurs, cette politique permet notamment de récupérer sur une période de 20 ans le déficit accumulé au 31 décembre 1993.

« Des actions ont été prises en vue de réduire les coûts dont une nouvelle approche en matière de réadaptation visant le maintient du lien d'emploi. D'autres priorités ont également été identifiées dont l'information médicale, l'indemnisation et la prévention-inspection en vue d'apporter des solutions appropriées aux problèmes rencontrés et agir là où ça compte.

« Par ailleurs, la Commission est fort bien consciente des facteurs d'instabilité qui influent sur l'établissement du passif actuariel. Trois préoccupations majeures ont été retenues dont :

- *les frais d'assistance médicale et de réadaptation de même que les indemnités de remplacement du revenu versées en période de consolidation médicale et réadaptation;*
- *l'indemnisation des victimes qui ont des limitations fonctionnelles, et;*
- *la problématique de l'évaluation des coûts relatifs aux rechutes, récidives et aggravations suite à l'assignation temporaire.*

« Malgré ces difficultés, il y a lieu de mentionner que ce passif, bien que n'étant pas évalué en fonction des critères de solvabilité propres à l'entreprise privée et de ce fait ne comportant pas de marge d'erreur, doit être considéré comme approprié.

« D'autre part, en ce qui concerne les dispositions législatives, la Commission se considère le mandataire du gouvernement quant à leur administration. Toutefois, il y a lieu de mentionner qu'après un long processus de consultation, le législateur a, par l'adoption de la loi 35 entrée en vigueur le 2 novembre 1992, apporté un certain nombre de correctifs à l'égard notamment du processus de décision médicale, de la déjudiciarisation du système et le désengorgement des structures d'appel ainsi que la révision de certains bénéfices.

« La Commission est aussi consciente de l'importance qu'elle doit accorder au contrôle de qualité, que ce soit en matière d'indemnisation ou de gestion de ses cotisations à recevoir. À cet égard, elle poursuit ses efforts et elle vise aussi à améliorer ses processus dans le cadre de la réalisation de son plan directeur des systèmes d'information et des modèles cibles qui y sont associés.

« En ce qui concerne l'effectif total autorisé, les autorités de la Commission poursuivent leurs discussions avec le Secrétaire du Conseil du trésor.

« Enfin, la Commission prend bonne note des observations relevées à l'égard de son environnement informatique. Elle a d'ailleurs, à ce sujet, mis en place le cadre transitoire de gestion de la sécurité logique visant à assurer le respect des normes de sécurité pour l'ensemble de l'organisation. »

Ministère
de l'Environnement

6.456 Nous avons été heureux de constater, au moment de notre suivi de la vérification de l'optimisation des ressources pour 1989-1990, que le Ministère avait tenu compte de la majorité de nos recommandations. Toutefois, celui-ci doit poursuivre ses efforts pour accroître ses connaissances sur la qualité des milieux, pour mettre à jour sa réglementation, pour mieux cibler ses interventions et enfin pour améliorer ses activités de contrôle et de suivi.

Gestion de l'assainissement de l'eau

Qualité du milieu et connaissance des pollueurs

6.457 Le Ministère ne possède encore qu'une connaissance partielle du degré de pollution des cours d'eau qui sillonnent le territoire québécois. Cette connaissance lui vient d'un réseau de suivi physico-chimique constitué dans le cadre du programme d'assainissement des eaux lequel couvre 25 cours d'eau, comparativement à 24 en 1990 sur une possibilité de 130. Quant à son réseau de suivi toxique, il en est à un premier stade de développement.

Évaluation du rendement des interventions d'assainissement

6.458 En matière de traitement des eaux usées municipales, le Ministère a poursuivi ses interventions et a maintenu les investissements qui en découlent, sans avoir comparé les coûts et les résultats des interventions d'assainissement des différentes sources de pollution. Cette comparaison lui permettrait de définir quelles sont les activités qui ont une plus grande rentabilité environnementale. C'est ainsi que le Ministère a entrepris, en novembre 1992, des travaux visant à faire la synthèse des résultats des principaux programmes en matière d'assainissement des eaux. Les conclusions de ces travaux n'étaient pas disponibles au moment de notre vérification.

Pollution urbaine

Boues résultant du traitement conjoint des eaux usées domestiques et industrielles

6.459 Comme en 1990, le Ministère favorise le traitement conjoint des eaux usées, domestiques et industrielles. Ce type de traitement est en partie responsable de la production de boues qui ne respectent pas les critères de valorisation agricole en raison, entre autres, d'une teneur élevée en métaux lourds et de la présence de substances toxiques. Ainsi, il y a encore près de 85 p. cent des boues produites par les stations d'épuration au Québec qui ne peuvent être utilisées à des fins de valorisation. Par conséquent, la majorité des boues produites sont incinérées ou acheminées vers les sites d'enfouissement sanitaire.

Conformité des travaux

6.460 Au terme de la réalisation des ouvrages d'assainissement urbain autorisés et subventionnés par le Ministère et dont la municipalité est maître d'œuvre, le Ministère n'exige toujours pas formellement le certificat attestant la conformité des ouvrages aux plans et devis approuvés.

Pollution industrielle

Élaboration et mise à jour de la réglementation

6.461 Le Programme de réduction des rejets industriels (PRRI), mis sur pied en 1990, prévoyait l'émission d'une attestation d'assainissement couvrant l'ensemble des exigences pour la protection de l'environnement. Depuis ce temps, le *Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers* a été révisé et adopté et le *Règlement sur les attestations d'assainissement* est entré en vigueur. Toutefois, la réglementation modifiée concernant notamment, la qualité de l'atmosphère et les matières dangereuses ainsi que le projet de règlement sur les rejets liquides ne sont pas encore en vigueur.

Autorisation des activités

6.462 Le Ministère n'inscrit pas encore formellement, sur les certificats d'autorisation qu'il émet, les charges journalières et la concentration des contaminants qui peuvent être rejetés par l'industrie. Selon le Ministère, les directions régionales disposent des informations pour être en mesure de s'assurer que les normes et les objectifs acceptés au moment de l'émission du certificat sont respectés, la documentation étant jointe aux certificats émis. Toutefois, nous considérons qu'une inscription formelle aux certificats d'autorisation faciliterait le respect des normes et leur suivi.

Pollution agricole

Contrôle des pesticides

6.463 Le *Règlement sur les pesticides* requiert que les vendeurs et les utilisateurs de pesticides détenteurs de permis transmettent au Ministère les états des transactions qu'ils ont effectuées. Toutefois, ce dernier n'obtient pas tous les états de transactions requis et il ne procède pas à l'analyse de tous ceux qu'il a reçus. Le Ministère examine présentement des modifications à la *Loi sur les pesticides* dans le but d'en alléger les modalités d'application et les mécanismes de contrôle, et ce, dans une perspective d'économie de ressources.

Impacts sur l'environnement

6.464 Le Ministère n'effectue que partiellement les activités de contrôle des projets majeurs autorisés en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement.* Par ailleurs, le Ministère précise qu'il assurera de la mise en place des modalités de suivi et de contrôle de ces projets au moment de l'entrée en vigueur de la loi 61 modifiant la *Loi sur la qualité de l'environnement.*

Gestion des ouvrages hydrauliques

Ouvrages hydrauliques privés

6.465 Le Ministère ne connaît que partiellement la nature et l'état des ouvrages privés déjà en exploitation. L'élaboration du projet de modification de la *Loi sur le régime des eaux,* amorcée en 1990, n'est pas terminée. Cette nouvelle loi devrait permettre d'établir des règles de sécurité relatives à la surveillance et au maintien des barrages privés.

Contrôle de la qualité des eaux de consommation

6.466 Le projet de modification du Règlement sur l'eau potable, transmis au conseil des ministres, permettra de mettre à jour les normes et les modalités de contrôle de la qualité de l'eau potable. Quant aux eaux embouteillées, un projet d'entente administrative concernant l'application du règlement a été soumis, en avril 1993, au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation en vue d'assujettir les eaux embouteillées aux mêmes contrôles que les aliments.

6.467 ***Commentaires du Ministère :*** *« Le Ministère prend bonne note des constatations du Vérificateur général et entend poursuivre les efforts entrepris en regard des domaines d'activité visés.*

« Boues résultant du traitement conjoint des eaux usées domestiques et industrielles. *La présence de métaux lourds et de substances toxiques ne peut être associée exclusivement à la pratique du traitement conjoint des eaux usées domestiques et industrielles. Actuellement, selon le Ministère, seulement 15 p. cent à 20 p. cent des boues produites sont propices à des fins de valorisation. À l'instar des autres pays engagés, depuis plusieurs années, dans des pratiques de valorisation, le pourcentage maximum qui pourrait être atteint au Québec serait de l'ordre de 30 p. cent.*

« Élaboration et mise à jour de la réglementation. *La révision du Règlement sur les déchets dangereux est maintenant complétée et le projet du règlement élargi à l'ensemble des matières dangereuses a été transmis au conseil des ministres. Le Règlement sur la qualité de l'atmosphère, en cours de révision, a fait l'objet de consultations externes au printemps 1993-1994. Enfin, une version technique du nouveau projet de règlement sur les rejets liquides a été élaborée. »*

Société québécoise d'assainissement des eaux

6.468 Nous avons fait un suivi des recommandations de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée à la Société québécoise d'assainissement des eaux en 1990.

6.469 Nous avons observé que la Société a pris des mesures appropriées pour corriger les lacunes que nous avions relevées en matière d'attribution de contrats pour les activités de soutien, de stratégie de financement, de planification et de mesure de la performance et de la reddition de comptes.

6.470 Cependant, la Société devra poursuivre ses efforts pour satisfaire aux objectifs énoncés dans nos recommandations concernant les domaines qui suivent.

Acquisition de matériaux et d'équipement

6.471 La Société a poursuivi, comme en 1990, l'application d'une méthode d'achats groupés pour les matériaux et l'équipement non liés aux procédés de traitement des eaux usées. Cependant, les achats de matériaux et d'équipement liés aux procédés de traitement, soit la majeure partie des acquisitions, ne font toujours pas l'objet de commandes ouvertes ou d'achats groupés. De ce fait, la Société ne minimise pas le coût des ouvrages dans toute la mesure du possible.

Dépenses imputables aux ouvrages

6.472 La Société a transmis au ministère de l'Environnement un projet de modifications de son cadre de gestion qui précise clairement l'admissibilité des dépenses imputables aux ouvrages qu'elle a elle-même engagées. Cependant, ce projet de modifications est toujours l'objet de discussions avec les autorités supérieures.

Suivi des contrats

6.473 La Société est à répertorier l'ensemble des procédures mises en place par les différentes directions afin de s'assurer de l'application des clauses les plus importantes d'un contrat. Cependant, nous avons été dans l'impossibilité d'apprécier cet exercice, faute de documentation probante.

6.474 Par ailleurs, bien que la Société ait collaboré à la constitution d'un répertoire de l'équipement d'assainissement des eaux fabriqué au Québec, elle n'a toujours pas mis en place de contrôles qui l'assureraient du respect de la politique d'achat du gouvernement du Québec.

Calendrier et délais de réalisation des travaux

6.475 Dans un premier temps, nous avions observé que les projets d'assainissement des eaux étaient réalisés selon différents calendriers fixés par les intervenants, sans que la Société spécifie de délais standard pour assurer la cohérence et le réalisme des calendriers d'ensemble des projets. La Société n'a malheureusement pas précisé de délais standard pour chacune des étapes des projets, se privant ainsi d'outils de planification important.

6.476 Dans un second temps, la Société a réussi à se doter d'outils pour que la responsabilité des retards dans les travaux, attribuable aux intervenants qu'elle emploi, puisse leur être imputée. Toutefois, par rapport à 1990, elle ne diffuse pas davantage d'information synthèse auprès des autres personnes concernées quant aux causes des retards, ce qui inciterait au respect des calendriers et permettrait d'exercer un meilleur contrôle sur la durée des projets.

Qualité des ouvrages

6.477 La Société s'est dotée des moyens nécessaires pour uniformiser ses procédés de contrôle de la qualité appliqués aux ouvrages. Cependant, elle a dû suspendre momentanément son projet de système d'évaluation de la performance des consultants, car le ministère des Approvisionnements et Services préparait un projet de réglementation gouvernementale d'octroi des contrats à laquelle la Société pouvait être assujettie. Comme les dispositions réglementaires relatives à la nouvelle législation sur les contrats prendront effet le 1er novembre 1993 dans le cas de la Société, elle n'a pas donné suite pour le moment à son projet d'évaluation des consultants.

6.478 Par ailleurs, nous recommandions que la Société produise et diffuse des sommaires des difficultés constatées aux différentes étapes des projets. La situation n'a guère évolué et nous constatons encore que seule la Direction de la mise en service produit ce genre de document.

Mesure de l'efficience

6.479 La Société a entrepris l'évaluation de la charge de travail d'une de ses directions, mais elle n'est toujours pas en mesure de déterminer précisément le temps consacré à chaque projet. Elle devrait poursuivre ses efforts pour mener à terme le processus entrepris et l'étendre à l'ensemble de ses directions, afin de se doter des éléments essentiels pour mesurer son efficience.

6.480 Par ailleurs, la Société n'a pas encore effectué d'analyse économique rigoureuse pour comparer le coût de gérance interne par projet et celui du recours à l'entreprise privée en gérance partagée. Elle n'est toujours pas en mesure d'apprécier l'opportunité de recourir ou non à l'une ou l'autre de ces formules.

6.481 ***Commentaires de la Société :*** *« Nous déplorons le fait que l'intervention du Vérificateur général ne constitue selon ses dires qu' « une prise de connaissance d'ensemble du rapport d'optimisation émis en 1990 et une revue générale du relevé des mesures et des correctifs mis en place. » Ceci, sans pour autant actualiser sa prise de position originale, afin qu'elle puisse davantage refléter le contexte opérationnel et environnemental en cours depuis cette vérification.*

« Notons que la Société a continué de progresser et d'évoluer en tenant compte du contexte particulièrement exigeant des dernières années et des nouvelles méthodes de gestion. Ce qui, inévitablement, l'a amenée à revoir sa façon de faire et, dans certains cas, entreprendre la réalisation des actions découlant de cette vérification sous un autre aspect, voire même supérieur à l'option retenue à l'époque, tout en respectant les objectifs poursuivis.

« La Société a donc entrepris avec rigueur, l'ensemble des mesures qu'elle s'était engagée à entreprendre ou toute autre mesure palliative qu'elle a jugée préférable dans les circonstances. Finalement, l'ensemble de nos commentaires détaillés, point par point, peuvent être disponibles sur demande. »

Société immobilière du Québec

6.482 Depuis notre vérification de l'optimisation des ressources à la Société immobilière du Québec en 1988-1989, la Société a donné suite à plusieurs de nos recommandations. Elle a pris les moyens nécessaires pour corriger les lacunes notées dans les domaines suivants : la planification de la conservation des édifices, le développement des systèmes d'information de gestion, le système de prix de revient, la précision des rôles et responsabilités des unités administratives affectées au traitement des demandes de services, le contrôle de la qualité des travaux d'aménagement dans les édifices en location, l'évaluation après l'occupation des nouvelles constructions ou l'aménagement des édifices, la gestion des baux, l'octroi de contrats de services en temps opportun et la facturation avec diligence des services d'aménagement ou de modification d'espace.

6.483 Des améliorations sont cependant souhaitables dans d'autres domaines.

Planification immobilière

6.484 En 1989, nous avions constaté que la Société pouvait difficilement élaborer un plan de développement du parc immobilier puisqu'elle attendant le plan triennal des besoins immobiliers de sa clientèle, que devait lui communiquer le ministère des Approvisionnements et Services (MAS). Depuis cette date, le MAS a produit des plans triennaux permettant à la Société d'obtenir des indications quant à l'évolution des besoins de la clientèle. De son côté, la Société a élaboré des plans de gestion couvrant la majorité des municipalités régionales de comtés. Ces plans de gestion, combinés au plan triennal des besoins, fournissent une information utile à la Société pour assurer l'équilibre entre le besoin d'espace et l'espace disponible.

6.485 Cependant, au moment de notre suivi, la Société attendait une décision gouvernementale quant à un changement d'orientations relatives à la location de l'effectif gouvernementale dans les régions de Québec et de Montréal. Il manque donc encore à la Société cette décision importante pour la gestion de son parc immobilier.

Mesure de la performance

6.486 Nous avions recommandé à la Société de préciser ses objectifs généraux quant à l'efficacité et à l'économie et d'établir des indicateurs de performance. Depuis, la Société a adopté une approche basée sur le concept de la qualité totale qu'elle a concrétisée par son « Projet d'entreprise », mis en place en 1991. Dans ce projet, elle véhicule des objectifs généraux liés à la communication, au service à la clientèle et à la responsabilisation.

6.487 Aussi la Société a-t-elle entrepris dès 1989 la publication périodique d'un tableau de bord corporatif qui regroupe diverses statistiques touchant les volumes de production, les délais, les coûts et l'espace disponible ainsi que l'évolution des ressources humaines et financières.

6.488 Malheureusement, la plupart de ces statistiques ne permettent pas d'apprécier la performance de la Société parce qu'elles ne sont pas comparées à des normes. Pourtant, une politique administrative de la Société prévoit l'élaboration de telles normes mais elle n'y a pas donné suite. Nous réitérons notre recommandation d'établir des indicateurs permettant de mesurer l'atteinte des objectifs. La Société a indiqué son intention d'élaborer des « énoncés de performance » auxquels seraient associés des éléments de mesure.

Réalisation immobilière

6.489 La Société a amélioré son système de suivi des demandes de modification d'espace et des demandes de construction et d'aménagement dont le coût estimatif est supérieur à 25 000 $. En 1989, nous avions évalué que la livraison des projets s'effectuait en moyenne 70 jours après la date convenue avec le client. Depuis notre vérification, ce retard est passé à 50 jours. La Société ne connaît toujours pas les délais qui lui sont imputables. Il lui manque donc une information essentielle à l'évaluation de sa performance.

6.490 En matière de surveillance des coûts, la Société contrôle mieux l'utilisation de son personnel affecté à la réalisation de projets lorsque les services professionnels sont réalisés en régie. Toutefois, des normes qui permettraient d'évaluer l'efficience des ressources professionnelles internes seraient souhaitables.

Tarification

6.491 En 1989, nous avions formulé l'avis que les modalités de la tarification de l'espace loué à sa clientèle de la Société se conciliaient mal avec l'un des objectifs mentionnés au moment de l'adoption de la loi sur la Société, à savoir : « responsabiliser les ministères clients […] et leur faire […] assumer le coût correspondant à la qualité des services qu'ils demanderont ».

6.492 Depuis, le règlement sur la tarification a été modifié afin de mieux refléter les conditions du marché et pour favoriser l'imputabilité des ministères clients en les incitant à gérer sainement leur budget afférent à la location d'espace. Il faudra toutefois attendre la mise en application des nouveaux mécanismes pour en apprécier les résultats en ce qui a trait à la responsabilité budgétaire de la clientèle.

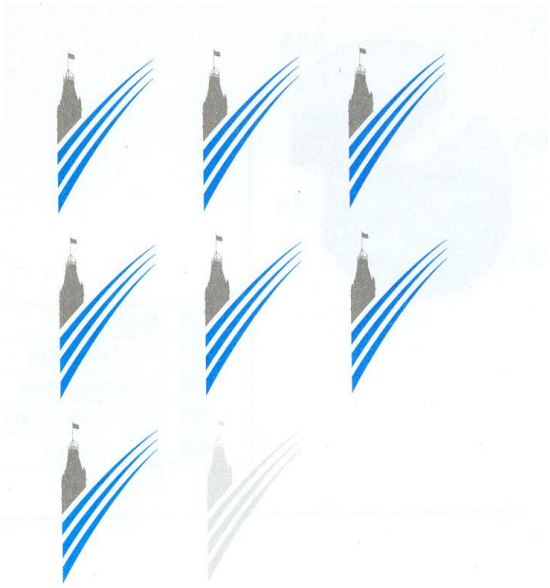
6.493 ***Commentaires de la Société :*** *« Nous acceptons les observations du Vérificateur général. »*

Office des ressources humaines

Non-conformité de certaines opérations

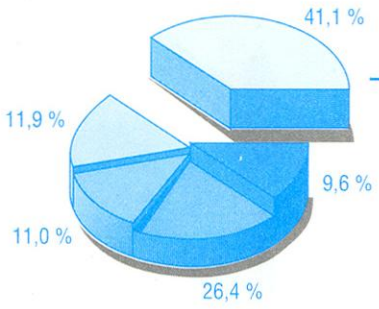
6.494 Dans notre rapport de l'an dernier, nous avons fait état de certaines transactions relatives à des activités interministérielles de développement du personnel de la fonction publique qui échappaient aux règles établies pour la gestion des opérations financières. Ces transactions avaient été effectuées à même des comptes bancaires non enregistrés par le gouvernement et qui fonctionnaient en marge de la structure budgétaire.

6.495 Nous avons constaté que de telles opérations ont été effectuées au cours de l'année financière 1992-1993. Elles ont toutefois cessé pendant l'année et les comptes bancaires ont été fermés.

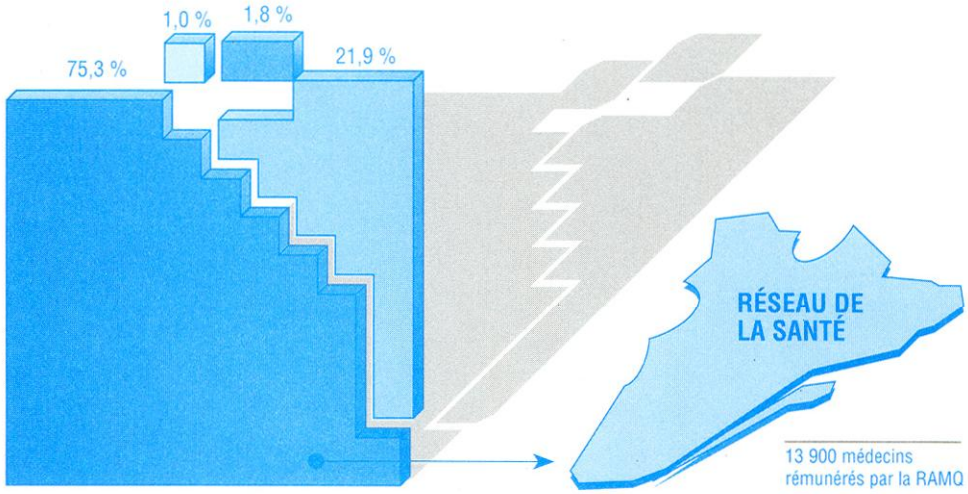


Chapitre 7
Mission sociale

MISSION SOCIALE



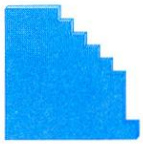
Mission sociale	16 992 030 100 $
Dette du gouvernement	4 917 977 400
Mission gouvernemenale	4 549 517 300
Mission éducative et culturelle	10 929 132 500
Mission économique	3 967 095 700
Budget total	41 355 753 000 $



13 900 médecins rémunérés par la RAMQ
157 200 syndiqués
12 800 cadres
882 établissements

Domaines

Santé et services sociaux	12 789 758 200 $
Habitation	305 272 500
Sécurité du revenu	3 719 196 300
Services de garde à l'enfance	177 803 100
Budget total	16 992 030 100 $



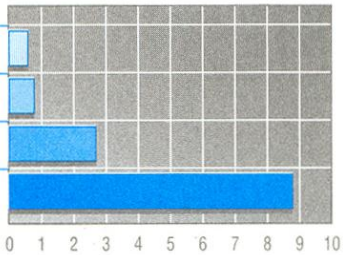
Secteurs

Administration et services
521 589 500 $

Prévention et amélioration
718 484 800 $

Réadaptation sociale
2 721 775 400 $

Recouvrement de la santé
8 827 908 500 $



Entités faisant l'objet de commentaires dans ce chapitre	page
Office des personnes handicapées du Québec	369
Régie de l'assurance-maladie du Québec	399
Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain	390
Fonds de la recherche en santé du Québec	394



Secteurs

Administration et services
312 310 700 $

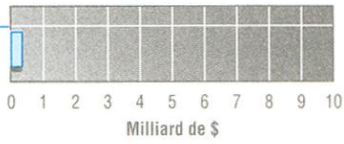
Régimes de sécurité du revenu
3 406 885 600 $



Entité faisant l'objet de commentaires dans ce chapitre	page
Régie des rentes du Québec	386

Secteur

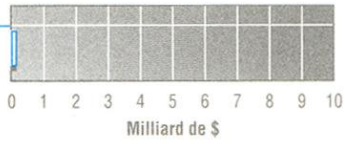
Habitation
305 272 500 $



Entité faisant l'objet de commentaires dans ce chapitre	page
Société d'habitation du Québec	401

Secteur

Service de garde à l'enfance
177 803 100 $



Plan du chapitre

Office des personnes handicapées du Québec

Faits saillants	**7.1**
Vue d'ensemble	**7.11**
Objectifs et portée de notre vérification	**7.14**
Résultats de notre vérification	
Plan d'embauche	**7.15**
Intervention auprès des employeurs	**7.17**
Statistiques sur l'intégration au travail des personnes handicapées	**7.21**
Contrat d'intégration au travail	**7.26**
Responsabilité de gestion	**7.28**
Plan d'intervention pour la personne handicapée	**7.32**
Centre de travail adapté	**7.36**
Plan de développement du réseau des CTA	**7.40**
Subventions	**7.46**
Émission ou renouvellement des accréditations	**7.50**
Gestion des ressources humaines	**7.57**
Interventions de l'Office	**7.66**
Autres constatations	
Connaissance de la disponibilité et de l'employabilité des personnes handicapées	**7.68**
Évaluation de programmes	**7.72**
Reddition de comptes	**7.78**
Commentaires de l'Office	**7.85**

Régie des rentes du Québec

Financement du Régime de rentes du Québec **7.86**

Commentaires de la Régie **7.90**

Registre des cotisants non identifiés **7.90**

Commentaires de la Régie **7.96**

Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain

Processus de facturation **7.97**

Délai de facturation **7.99**

Informations nécessaires à la facturation **7.102**

Commentaires de la Corporation **7.107**

Remplacement des membres du conseil d'administration **7.108**

Commentaires de la Corporation **7.111**

Fonds de la recherche en santé du Québec

Octroi de bourses et de subventions **7.112**

Admissibilité à une subvention de recherche clinique **7.115**

Admissibilité au programme sur la diffusion de l'information scientifique **7.118**

Conformité aux dispositions législatives

Plan triennal **7.121**

Effectif, normes et barèmes **7.123**

Commentaires du Fonds **7.127**

Régie de l'assurance-maladie du Québec

Gestion des codes d'identification et accès aux ressources informatiques	**7.128**
Commentaires de la Régie	**7.132**

Société d'habitation du Québec

Contrôles en milieu informatique	**7.133**
Gestion des codes d'identification et des droits d'accès aux ressources informatiques	**7.136**
Commentaires de la Société	**7.140**

Office des personnes handicapées du Québec

Faits saillants

7.1 Notre vérification à l'Office des personnes handicapées du Québec a porté principalement sur la conformité aux lois et règlements et sur la gestion des opérations liées aux mesures d'intégration au travail des personnes handicapées : les plans d'embauche, les contrats d'intégration au travail (CIT) et les centres de travail adapté (CTA).

7.2 L'Office approuve les plans des employeurs visant à l'embauche de personnes handicapées et leur demande un rapport annuel sur leur mise en œuvre. Bien que l'Office ait prévu de jouer un rôle plus personnalisé auprès des employeurs qui avaient obtenu peu de résultats, il n'est intervenu que dans 10 p. cent des cas (paragraphes 7.15 à 7.20).

7.3 Les statistiques produites par l'Office sont trop globales pour faire une évaluation valable de l'intégration au travail des personnes handicapées. Les données recueillies auprès des employeurs sont incomplètes à plusieurs égards et ne montrent pas l'évolution de la représentativité des personnes handicapées dans les entreprises. De plus, l'Office publie ses statistiques qui contiennent plusieurs erreurs et exerce peu de contrôle sur l'exactitude des données saisies dans le système informatique (7.21 à 7.25).

7.4 Pour les contrats d'intégration au travail, nous avons perçu l'Office comme un agent payeur plutôt qu'un gestionnaire de programme. L'Office s'est associé aux services externes de main-d'œuvre (SEMO), organismes à but non lucratif, pour réaliser certaines activités du programme, mais aucune entente écrite n'est intervenue pour préciser les modalités de gestion, les objectifs quant à la permanence et à la qualité des emplois et l'information nécessaire pour faire le suivi du programme. En effet, l'Office a peu d'autorité et d'information sur les activités essentielles du programme concernant l'évaluation, l'embauche et le suivi des personnes handicapées (7.26 à 7.35).

7.5 À ce jour, l'Office n'a pas proposé de plan de développement pour le réseau des CTA et n'a pas précisé aucun objectif quantitatif quant au nombre d'emplois que ce programme devait atteindre. Par ailleurs, nous avons constaté que l'Office manque de connaissances sur la disponibilité et l'employabilité des personnes handicapées pour les programmes qu'il administre (7.36 à 7.45 et 7.68 à 7.71).

7.6 De façon générale, les normes d'allocation des subventions du programme CTA ne contribuent pas suffisamment à la création d'emplois permanents et à la réduction des coûts d'intégration au travail en CTA (7.46 à 7.49).

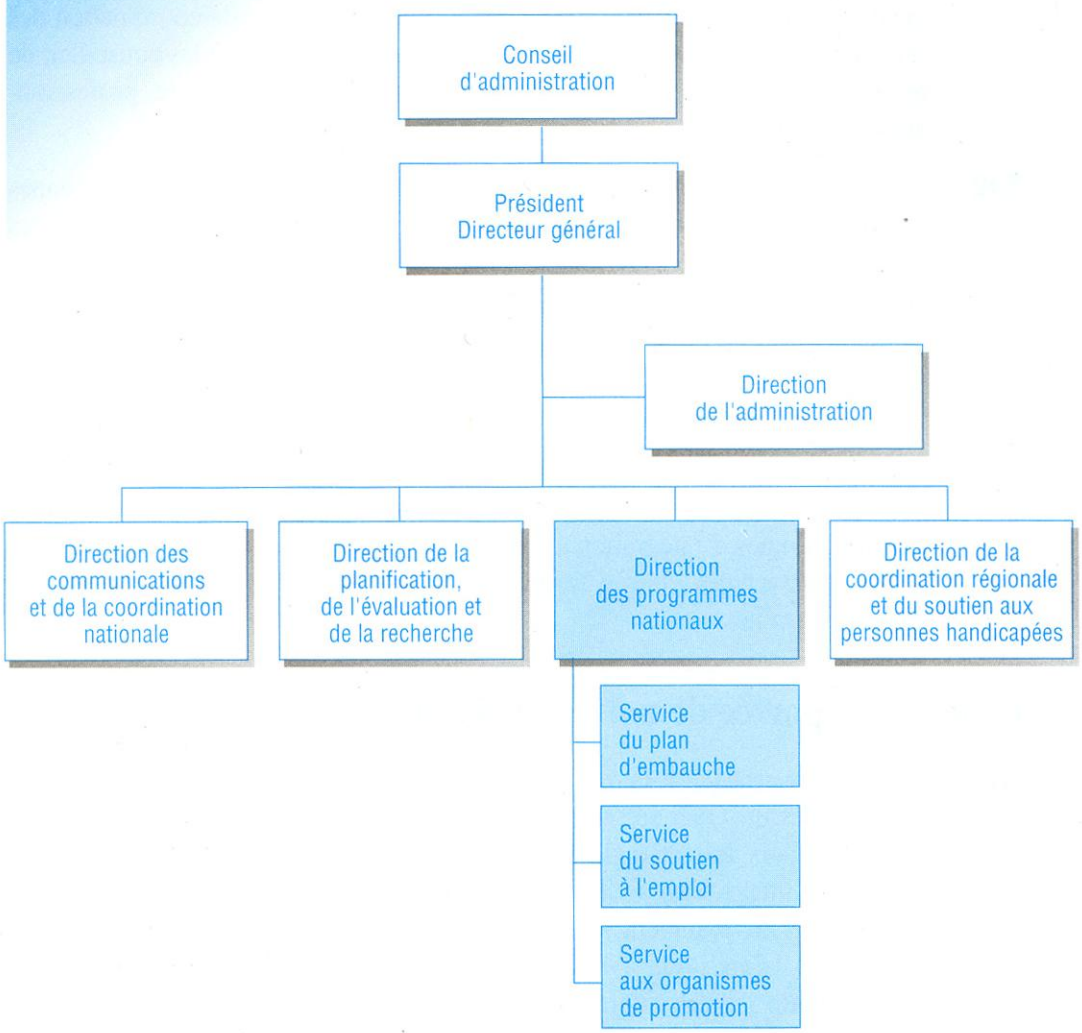
7.7 L'Office évalue avec rigueur les entreprises qui sollicitent une première accréditation, mais il fait preuve d'une grande tolérance envers celles qui demandent un renouvellement. Plusieurs CTA s'éloignent du champ d'activité pour lequel ils ont été accrédités. Dans certains CTA, un grand nombre d'activités sont déficitaires en dépit des subventions de fonctionnement et d'immobilisation. De surcroît, les CTA ne sont pas tenus de présenter à l'Office un plan d'adaptation des postes de travail rendant la tâche accessible à la personne handicapée admise (7.50 à 7.56).

7.8 L'Office a instauré un processus structuré de recrutement des personnes admissibles au programme CTA. Toutefois, l'examen des critères d'admissibilité montre que l'évaluation de la non-compétitivité laisse place à beaucoup de subjectivité (7.57 à 7.61).

7.9 L'Office n'exige pas que les CTA fassent rapport sur leurs activités de gestion des ressources humaines. Bien que la qualité de la gestion des ressources humaines ait été choisie comme critère de répartition des subventions, l'Office dispose de peu d'information pour en faire une évaluation formelle (7.62 à 7.65).

7.10 Finalement, l'Office consacre peu d'efforts à l'évaluation des résultats de ses programmes d'intégration et de maintien en emploi des personnes handicapées. Aussi son rapport annuel ne présente-t-il pas toute l'information dont les utilisateurs externes ont besoin pour évaluer l'efficacité de l'Office dans la réalisation de ses programmes (7.72 à 7.84).

ORGANIGRAMME SYNTHÈSE DE L'OFFICE



Secteurs ayant fait l'objet de notre vérification

Vue d'ensemble

7.11 L'Office des personnes handicapées du Québec est un organisme gouvernemental institué en juin 1978. Il a pour mandat de veiller à la coordination des services offerts aux personnes handicapées, de les informer et les conseiller, de promouvoir leurs intérêts et de favoriser leur intégration scolaire, professionnelle et sociale.

7.12 L'Office exerce ses pouvoirs, notamment pour faciliter l'emploi des personnes handicapées. Il fait la promotion des capacités de travail des personnes handicapées auprès des employeurs, des syndicats et de plusieurs ministères et organismes du gouvernement. L'Office joue aussi un rôle très actif dans l'intégration et le maintien au travail des personnes handicapées en administrant trois programmes : les plans d'embauche, les contrats d'intégration au travail (CIT) et les centres de travail adapté (CTA).

7.13 Pour l'année financière 1992-1993, le budget de l'Office était de 51,6 millions de dollars, dont 40,7 millions ont été consacrés à des programmes de transfert. Les programmes d'intégration au travail représentent à eux seuls 70 p. cent des subventions versées. L'effectif autorisé pour cette même période était de 187 années-personnes.

Objectifs et portée de notre vérification

7.14 Nous avons procédé à la vérification des activités de l'Office des personnes handicapées du Québec. Notre vérification a porté principalement sur la conformité aux lois et règlements et sur la gestion des opérations liées aux mesures d'intégration au travail des personnes handicapées. Nous avons considéré principalement les données de l'année financière terminée le 31 mars 1993, mais nous avons aussi tenu compte de certaines données se rapportant aux années antérieures.

Résultats de notre vérification

Plans d'embauche

7.15 La *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées* prévoit que tout employeur ayant un personnel de 50 salariés ou plus doit soumettre à l'Office un plan visant à assurer, dans un délai raisonnable, l'embauche de personnes handicapées. Ce plan énumère les engagements de l'employeur portant sur le recrutement, la sélection, l'intégration en emploi, la réintégration d'un salarié devenu handicapé sans égard à la cause de sa déficience, l'ouverture de l'emploi aux personnes handicapées et le développement de leurs capacités à exercer un emploi.

7.16 L'Office approuve les plans d'embauche des employeurs et leur demande un rapport annuel sur leur mise en œuvre. Il produit aussi des statistiques sur l'intégration au travail des personnes handicapées à partir des données fournies par les employeurs. Du début du programme, en 1983, jusqu'à la dernière compilation statistique au 31 mars 1992, les employeurs ont procédé à 6 895 embauches, 2 839 stages et 6 225 réintégrations de salariés devenus handicapés.

Interventions auprès des employeurs

7.17 L'Office analyse les rapports annuels des employeurs, évalue leurs activités et leur attribue une cote allant de A jusqu'à E, A étant celui de nombreuses réalisations avec des résultats importants, et E, celui d'une absence de réalisation. Cette cote sert à déterminer l'intervention qui sera entreprise auprès d'eux : lettre, appel téléphonique, rencontre ou session de sensibilisation.

7.18 L'Office a établi une stratégie pour intervenir auprès des employeurs qui ont obtenu peu de résultats. Pour les employeurs ayant une cote C, D ou E, l'Office prévoit effectuer des interventions plus personnalisées, c'est-à-dire une rencontre ou une session de sensibilisation. Toutefois, nous avons constaté que l'Office fait trop peu de ces interventions. Bien que près de 600 employeurs aient obtenu une cote C, D ou E, seulement 60 rencontres ont été organisées au cours de l'année.

7.19 De plus, l'Office n'évalue pas assez l'ensemble de ses interventions auprès des employeurs pour en mesurer les répercussions. Une analyse globale des cotes attribuées aux employeurs pour les trois dernières années ne démontre pour ainsi dire aucune amélioration de leur performance. Une évaluation plus approfondie permettrait à l'Office de revoir ses interventions afin d'obtenir des résultats plus concrets.

7.20 Nous avons donc recommandé à l'Office de mettre en pratique la stratégie d'intervention qu'il a établie et de l'évaluer régulièrement.

Statistiques sur l'intégration au travail des personnes handicapées

7.21 L'Office compile des statistiques pour évaluer les résultats d'intégration au travail des personnes handicapées. Ainsi, l'Office a justifié son projet de règlement sur la reconduction des exigences de production des rapports annuels concernant le plan d'embauche par les employeurs en s'appuyant notamment sur ces statistiques.

7.22 Les données recueillies auprès des employeurs sont, à plusieurs égards, incomplètes et les statistiques produites sont trop globales pour faire une évaluation valable de l'intégration au travail des personnes handicapées.



L'Office collecte des données sur le recrutement mais ne demande aucune information quant au nombre de départs ni au nombre total de personnes handicapées en emploi. À titre d'exemple, un employeur qui a déclaré avoir embauché 146 personnes handicapées en cinq ans compte pourtant 66 personnes handicapées de moins qu'au début de cette même période. Les données disponibles ne montrent donc pas l'évolution de la représentativité des personnes handicapées chez un employeur et les statistiques produites ne permettent pas davantage de faire une juste évaluation de la performance des employeurs par domaine d'activité et selon la taille et la nature des entreprises.

7.23 L'Office publie des statistiques qui contiennent plusieurs erreurs car il ne valide pas suffisamment les données fournies par les employeurs. De plus, il annule des données transmises par les employeurs lorsqu'il doute de leur véracité plutôt que de les confirmer ou de les infirmer. À la suite de demandes de renseignements supplémentaires que nous avons faites concernant quelques employeurs, le nombre de réintégrations de salariés devenus handicapés est passé de 1 038 à 269, soit une diminution de 769. Il nous est apparu évident que la définition de « personne handicapée » n'est pas interprétée uniformément par les employeurs et que l'ambiguïté de certaines questions du rapport annuel suscite des données qui peuvent fausser les résultats.

7.24 L'Office exerce peu de contrôle sur l'exactitude des données saisies dans le système informatique. En effet, nous avons relevé des cas où les données enregistrées dans le système étaient différentes de celles qui apparaissaient dans les rapports des employeurs.

7.25 **Nous avons recommandé à l'Office de revoir les éléments de l'information exigée des employeurs pour permettre une évaluation valable de l'intégration au travail des personnes handicapées. Il devrait également mettre en place des processus de validation et de contrôle de l'exactitude des données pour permettre la production d'une information fiable et de qualité sur l'intégration à l'emploi des personnes handicapées.**

Contrat d'intégration au travail

7.26 Le programme « Contrat d'intégration au travail » (CIT) vise principalement à subventionner, pendant une période déterminée, une partie du salaire de la personne handicapée pour compenser le manque à gagner de l'employeur. En 1992-1993, les crédits du programme CIT étaient de 3,9 millions de dollars. Depuis la mise en place du programme, en novembre 1980, l'Office a déboursé 23,8 millions de dollars et environ 5 300 personnes ont pu acquérir une première expérience de travail ou parfaire celle qu'elles avaient déjà acquise.



7.27 L'Office s'est associé aux services externes de main-d'œuvre (SEMO) pour réaliser certaines activités du programme. Les SEMO sont des organismes à but non lucratif financés par le ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle qui offrent des services professionnels spécialisé et adaptés de développement de l'employabilité et de réinsertion au marché du travail des personnes handicapées. En vertu de ce programme, les SEMO déterminent la clientèle admissible, font la recherche d'employeurs intéressés par le programme, présentent les demandes de subvention à l'Office et assurent le suivi des personnes handicapées en emploi. L'Office, pour sa part, vérifie les demandes de subvention, émet les contrats d'intégration au travail et verse les paiements aux employeurs.

Responsabilité de gestion

7.28 L'Office est responsable du programme CIT. Pour assurer une gestion efficace, il doit notamment déterminer les besoins, organiser les services et recueillir l'information pour évaluer les résultats.

7.29 Nous avons perçu le rôle de l'Office comme celui d'un agent payeur plutôt que d'un gestionnaire de programme. Il peut difficilement gérer et évaluer les résultats du programme dans les conditions actuelles. En effet, il a peu d'autorité sur les activités essentielles concernant l'évaluation, l'embauche et le suivi des personnes handicapées. Aucune entente écrite n'est intervenue avec les SEMO pour préciser les modalités de gestion de certaines activités déléguées, les objectifs de résultats quant à la permanence et à la qualité des emplois et l'information nécessaire pour faire le suivi du programme.

7.30 Bien qu'il soit responsable du programme, l'Office a peu d'information sur le nombre de personnes handicapées en attente de services dans les SEMO, sur les problèmes rencontrés par les employeurs et les SEMO au sujet de l'intégration des personnes handicapées, sur le type de suivi effectué par les SEMO auprès d'elles et sur la durée et le taux de maintien en emploi de ces personnes après la fin du contrat d'intégration au travail.

7.31 Par conséquent, nous avons recommandé à l'Office d'obtenir l'information nécessaire pour assurer une gestion plus efficace du programme « Contrat d'intégration au travail ». Il devrait également élaborer un protocole d'entente avec les services externes de main-d'œuvre (SEMO) pour préciser les modalités de gestion des activités déléguées.

Plan d'intervention pour la personne handicapée

7.32 Le plan d'intervention vise à développer les capacités de la personne pour favoriser son intégration permanente dans l'entreprise. Pour assurer l'utilisation efficiente des fonds du programme, l'Office doit exiger un plan d'intervention qui précise les actions à prendre et les responsabilités de l'employeur et du SEMO pour faciliter le développement des capacités de la personne handicapée.

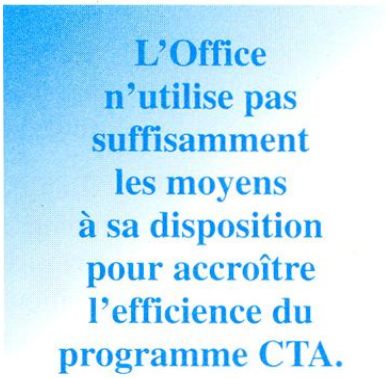
7.33 Nous avons constaté que, actuellement, le plan d'intervention est utilisé pour décrire les limitations de la personne handicapée dans le but d'établir la durée et le taux de la subvention. Cependant, on n'y retrouve pas les objectifs de progression de la personne afin d'améliorer son comportement au travail et sa productivité, ni les interventions individualisées de l'employeur et du SEMO qui seraient nécessaires pour maintenir la personne en emploi. Les responsables de ce programme auraient avantage à s'inspirer du plan d'intervention suggéré pour le programme « Centre de travail adapté » qui est, selon nous, plus complet.

7.34 Par ailleurs, l'Office n'exige pas de l'employeur qu'il produise un rapport sur ses activités d'intégration au travail de l'employé handicapé comme le stipule le règlement.

7.35 **Nous avons suggéré à l'Office d'exiger des SEMO des plans d'intervention qui précisent les objectifs de progression de la personne handicapée et les interventions que les employeurs et qu'eux-mêmes devraient faire. Nous avons également recommandé à l'Office d'exiger de l'employeur un rapport sur ses activités d'intégration au travail de l'employé handicapé.**

Centre de travail adapté

7.36 L'historique du programme « Centre de travail adapté » CTA remonte à 1979, au moment où 15 ateliers protégés ont fait le choix de changer leur orientation et de devenir des centres de travail adapté. Un centre de travail adapté est un organisme à but non lucratif ou une coopérative. C'est une entreprise adaptée qui produit des biens et des services comme toute autre, mais qui emploie en majorité des personnes handicapées productives et non compétitives sur le marché régulier du travail.



7.37 Au 31 mars 1993, il y avait 38 CTA et leurs postes subventionnés étaient au nombre de 1 675. Pour l'exercice 1992-1993, l'Office a versé 24,8 millions de dollars en subventions aux CTA.

7.38 Les objectifs généraux du programme concernent la création d'emplois permanents, l'organisation d'un milieu de travail adapté aux besoins professionnels des personnes handicapées, l'établissement d'un milieu de travail hétérogène qui regroupe des personnes handicapées sans égard à leur catégorie de déficience, ainsi qu'une minorité de personnes n'ayant pas d'expérience en matière de travail soutenu et adapté et, enfin, la réduction des coûts de l'intégration en centre de travail adapté.

7.39 L'Office est responsable de l'atteinte des objectifs du programme. Il dispose de plusieurs moyens tels que l'accréditation, les subventions, la politique et les directives et le suivi pour orienter l'action des CTA vers ces objectifs et pour maximiser les résultats du programme. De façon générale, l'Office n'utilise pas suffisamment les moyens à sa disposition pour accroître le succès du programme.

Plan de développement du réseau des CTA

7.40 Au cours de la dernière décennie, l'accès au travail pour les personnes handicapées est devenu réalité grâce à la sensibilisation des employeurs par l'entremise des programmes « Plan d'embauche », et CIT, de sorte que le rôle des CTA pourrait être modifié. Comme administrateur du programme CTA, l'Office doit connaître les besoins à satisfaire et avoir une vision à long terme des objectifs ainsi que des moyens qu'il veut privilégier pour les atteindre.

7.41 Actuellement, l'Office gère le programme au jour le jour, intervenant seulement quant on lui soumet des problèmes qui le concernent. Les CTA, isolés aux quatre coins de la province, produisent des biens et services très variés pour lesquels ils ont souvent de la difficulté à trouver un marché. Leur taille ne leur permet pas de profiter d'économies d'échelle importantes et ne leur donne pas non plus accès à des contrats d'envergure. Ils traversent difficilement la présente crise économique, à tel point que l'excédent au 31 mars 1992 aurait été plutôt un déficit de 63 060 $, n'eût été le remboursement de 1,9 million de dollars de la taxe sur les produits et services (TPS), à titre de mesure transitoire d'aide aux organismes sans but lucratif accordée par le gouvernement fédéral.

7.42 Nous nous interrogeons sur le fait que, à ce jour, l'Office n'a proposé aucun plan de développement pour le réseau des CTA qui tienne compte de l'évolution de la situation. Le nombre de CTA est demeuré stable au cours des dix dernières années. L'Office ne se tient pas responsable du lieu d'implantation des nouveaux CTA; il limite son rôle à accepter ou à refuser les projets qui lui sont présentés par les promoteurs. C'est ainsi que certaines régions sont mieux pourvues que d'autres quant aux postes subventionnés.

7.43 L'Office ne connaît pas le nombre de personnes handicapées susceptibles d'être admises au programme, que ce soit par région ou dans toute la province. Il n'a précisé aucun objectif quantitatif pour ce type d'emploi.

7.44 Pour l'enrichissement de la personne handicapée, l'Office reconnaît la nécessité d'un milieu de travail hétérogène qui regroupe dans un même environnement une majorité de personnes handicapées sans égard à leur catégorie de déficience et une minorité de personnes n'ayant pas de limitation importante au travail. Cependant, l'Office n'a précisé aucun objectif. Dans les faits, la présence des personnes non handicapées varie de 0 à 49 p. cent. Toutefois, nous avons constaté que, pour l'année financière 1991-1992, la valeur

ajoutée qu'une heure de travail rapporte en moyenne à des CTA ayant à leur emploi moins de 10 p. cent d'employés non handicapés se situait à 4,05 $ pour passer à 11,73 $ pour ceux qui en avaient plus de 30 p. cent. On pourrait expliquer ce résultat positif par le fait que la productivité des personnes handicapées est augmentée grâce à la présence stimulante et à l'encadrement naturel prodigué par les personnes sans limitation.

7.45 Nous avons recommandé à l'Office d'évaluer, d'une part, le degré d'atteinte des objectifs généraux du programme et, d'autres parts, les forces et les faiblesses du réseau des CTA. Il devrait également élaborer un plan de développement.

Subventions

7.46 Les subventions sont des mesures incitatives qui permettent d'influencer les décisions de la clientèle en vue d'atteindre des objectifs précis. L'Office doit privilégier l'allocation des subventions selon des normes qui aident à la création d'emplois permanents dans les CTA et qui tendent à réduire les coûts de l'intégration en CTA.

7.47 Les normes d'allocation des subventions du programme CTA ne contribuent pas suffisamment à l'atteinte des objectifs du programme. Bien que le principe du programme soit de ne compenser que le manque à gagner de l'entreprise dû à l'embauche de personnes handicapées, il n'est pas prévu de répartir les subventions aux CTA en tenant compte de l'évaluation de la non-compétitivité de chaque personne handicapée. Toute sont donc subventionnées au même taux horaire de leur domaine d'activité, quel que soit leur niveau de productivité. Cette façon de subventionner n'encourage pas les CTA à embaucher les personnes handicapées les moins compétitives ni à se départir de celles qui seraient aptes à se trouver un emploi sur le marché régulier.

7.48 L'Office n'a pas démontré au cours des années un souci d'augmenter le nombre d'emplois offerts aux personnes handicapées à même les fonds qui lui étaient consentis. En effet, près de 90 p. cent des subventions de fonctionnement sont reconduites d'une année à l'autre sur la seule base des postes occupés l'année précédente et l'Office n'utilise pas les subventions pour inciter les CTA à améliorer leur performance. Le programme a eu peu d'incidence sur la création d'emplois adaptés puisque, au cours des dix dernières années, le nombre de postes subventionnés a augmenté de 302 tandis que les CTA assument, quant à eux, les coûts d'une cinquantaine de postes à même les fonds constitués par leurs activités. Les CTA ne réussissent pas à atteindre le degré de rentabilité qui leur permettrait d'augmenter le nombre de personnes handicapées rémunérées sans subvention.

7.49 Nous avons recommandé à l'Office de revoir ses normes d'allocation des subventions de façon à respecter le principe du manque à gagner et à susciter la création de nouveaux emplois.

Émission ou renouvellement des accréditations

7.50 La fonction « accréditation » est très importante parce qu'elle permet une surveillance de la qualité du milieu de travail pour les personnes handicapées, de l'image véhiculée par le réseau et des possibilités de croissance du réseau. Au moment de l'accréditation ou du renouvellement de l'accréditation d'une entreprise, l'Office doit, selon le règlement, tenir compte de son champ d'activité, de la rentabilité et de la faisabilité de ses activités et de l'adaptation de ses postes de travail aux capacités des personnes handicapées embauchées.

7.51 Nous avons constaté que l'Office évalue avec rigueur les entreprises qui sollicitent une première accréditation mais qu'il fait preuve d'une grande tolérance envers celles qui demandent un renouvellement. Présentement, il existe peu de directives ou d'énoncés de politique pour préciser la position de l'Office par rapport aux différents critères que doit respecter une entreprise pour maintenir son accréditation comme CTA.

7.52 Au moment d'une première accréditation, l'Office exige que l'entreprise évolue dans un champ d'activité conforme au programme CTA. Au moment des renouvellements d'accréditation effectués tous les cinq ans, il n'y a cependant pas de réévaluation des activités du CTA. Pourtant, nous avons constaté que plusieurs CTA s'éloignent du domaine pour lequel ils ont été accrédités et en informent l'Office après coup sans que soit mis en cause le maintien ou le renouvellement de leur accréditation.

7.53 Selon le principe du programme, l'Office doit considérer un CTA comme une entreprise qui devrait pouvoir s'autofinancer si elle employait des personnes ayant un rendement compétitif. Il devrait être particulièrement exigeant sur ce point s'il veut stimuler leur croissance. Sauf pour une première accréditation de CTA, l'Office est peu rigoureux dans l'évaluation de la rentabilité des activités des CTA. Les CTA présentent à l'Office des états financiers prévisionnels pour une période de trois ans mais ceux-ci ne sont pas accompagnés des hypothèses et des analyses justifiant les résultats escomptés. De plus, ils ne démontrent pas que leurs activités seraient rentables si elles étaient exercées dans une entreprise régulière et sans aucune subvention.

7.54 Actuellement, plusieurs domaines d'activité de certaines CTA sont déficitaires en dépit des subventions de fonctionnement et d'immobilisation qui visent à compenser le manque à gagner de l'entreprise inhérent à l'embauche en majorité de personnes handicapées. Bien que conscient de cette situation, l'Office ne veut pas intervenir directement et laisse les CTA prendre eux-mêmes la décision de continuer ou d'abandonner un domaine d'activité.

7.55 L'Office doit aussi s'assurer qu'une entreprise accréditée comme CTA est en mesure d'adapter les postes de travail aux personnes handicapées. On déplore le fait que les CTA ne sont pas tenus de lui présenter un plan d'adaptation des postes de travail rendant la tâche accessible à la personne handicapée admise. La location des services d'une personne

handicapée à une entreprise régulière est un exemple d'un domaine d'activité où plusieurs CTA évoluent; l'Office n'exige pas de ces CTA une description des moyens utilisés pour procurer à la personne handicapée des conditions de travail similaire à celles qu'elle obtiendraient au CTA même.

7.56 Nous avons recommandé à l'Office d'évaluer avec plus de rigueur le champ d'activité de l'entreprise, la rentabilité et la faisabilité de ses activités ainsi que l'adaptation de ses postes de travail avant de renouveler son accréditation. Il devrait également se doter de directives et d'énoncés de politique clairs quant aux exigences qu'une entreprise doit respecter pour maintenir son accréditation de centre de travail adapté.

Gestion des ressources humaines

7.57 La réussite du programme « Centre de travail adapté » (CTA) dépend de la qualité de la gestion des ressources humaines des CTA. Ce programme est souvent considéré comme un dernier recours pour l'emploi d'une personne handicapée. Conscient de cette réalité, l'Office a établi une politique de soutien à la gestion des ressources humaines et une procédure qui assurent l'atteinte des objectifs généraux du programme en matière d'admissibilité, d'intégration et de maintien en emploi des personnes handicapées.

7.58 Pour s'assurer que le programme répond aux besoins du groupe cible, l'Office a instauré un processus structuré de recrutement des personnes admissibles au programme CTA. Le représentant du CTA détermine les exigences des postes à combler, des services externes de main-d'œuvre (SEMO) dirigent des candidats potentiels vers le programme CTA et un comité formé du représentant du CTA et de l'Office décide de l'admissibilité des candidats. Des critères et une grille d'évaluation sont utilisés pour faire en sorte que seules les personnes admissibles au programme soient embauchées.

7.59 Cependant, l'examen des critères d'admissibilité montre que l'évaluation de la non-compétitivité laisse place à beaucoup de subjectivité chez les parties concernées par le processus d'admissibilité. Le programme prévoit l'utilisation de techniques d'évaluation des capacités de travail de la personne handicapée qui permettent aux parties de mieux statuer sur ce critère. Ils ont peu recours à ces techniques pour neutraliser cette attitude partiale.

7.60 Cette subjectivité dans l'évaluation de la non-compétitivité se manifeste davantage lorsqu'il y a un déséquilibre entre l'offre et la demande de main-d'œuvre handicapée. En effet, des CTA ont récemment eu des difficultés à recruter des candidats. Selon certains SEMO, les exigences des emplois disponibles dans des CTA sont élevées et dépassent les capacités des personnes handicapées admissibles au programme. Par contre, certains CTA s'étonnent de constater que d'autres SEMO présentent à des CTA des candidats pour combler ces mêmes

emplois jugés exigeants. Le résultat de pareilles situations est que l'Office estime à près de 15 p. cent les personnes handicapées admises dans les CTA au fil des ans qui seraient aptes à intégrer un milieu de travail régulier.

7.61 Nous avons recommandé à l'Office de mettre en place les mesures nécessaires pour que les personnes handicapées et les exigences des postes à combler soient évaluées de façon plus objective et plus uniforme.

7.62 À la suite des réunions du comité des ressources, beaucoup d'informations sont transmises à l'Office quant aux décisions d'admissibilité et à l'état de situation de la main-d'œuvre. Cependant, nous déplorons que l'Office n'exige pas que les CTA fassent rapport au comité sur leurs activités de gestion des ressources humaines : formation en emploi, sécurité au travail, politique salariale, adaptation des postes de travail, aménagement des tâches et appréciation du rendement. Bien que la qualité de la gestion des ressources humaines ait été choisie comme critère de répartition des subventions, l'Office possède trop peu d'information pour en faire une évaluation formelle.

7.63 C'est ainsi que l'Office conseille aux CTA d'évaluer annuellement leur personnel mais n'exige aucun compte rendu de cette pratique administrative. L'évaluation du rendement des personnes handicapées est essentielle pour détecter leurs besoins en formation, leur capacité à intégrer le marché régulier du travail ou leur niveau de productivité. L'Office dispose de peu d'information sur le développement et la productivité des employés subventionnés.

7.64 En ce qui concerne les personnes handicapées embauchées dans un CTA, il s'agit souvent de leur dernière chance d'intégrer le marché du travail; il est donc primordial que cette expérience soit réussie. Les statistiques sur les mouvements de personnel dans les CTA font état d'un taux de roulement assez élevé. Au cours de l'exercice 1991-1992, il y a eu 376 départs dont 14,6 p. cent étaient le fait de personnes handicapées qui n'avaient pas terminé un premier mois de travail en CTA et 40,9 p. cent quittaient moins d'un an après leur embauche. Les causes des départs sont dans plus de 75 p. cent des cas liées directement à la personne handicapée elle-même. Les motifs invoqués sont d'ordre personnel, un manque de rendement ou d'autres raisons non précisées. L'Office ne sait pas si ces échecs sont imputables à de mauvaises décisions au moment de l'admissibilité ou à des faiblesses du processus d'intégration au travail.

7.65 Nous avons recommandé à l'Office d'exiger que les CTA rendent compte de la gestion de leurs ressources humaines.

Interventions de l'Office

7.66 L'Office a intérêt à ce que chaque CTA soit performant dans sa gestion financière et sa gestion des ressources humaines. Actuellement, le suivi des CTA est fait principalement à partir de l'analyse du budget annuel, des états financiers bimensuels et des statistiques sur le mouvement du personnel et sur le nombre d'heures travaillées par les employés subventionnés. Bien que l'on doive souligner le travail d'analyse de l'Office qui lui permet un constat rapide des difficultés rencontrées par certains CTA, nous dénotons le manque d'efficacité et de formalisme de ses interventions menées auprès des CTA. En effet, l'Office intervient le plus souvent verbalement auprès des CTA sans exiger qu'ils s'engagent à prendre des mesures concrètes.

7.67 Nous avons recommandé à l'Office d'améliorer ses interventions avec les CTA.

Autres constatations

Connaissance de la disponibilité et de l'employabilité des personnes handicapées

7.68 L'administration de programmes d'intégration et de maintien au travail pour les personnes handicapées exige des connaissances quant à leur disponibilité, leur employabilité et leur intégration sur le marché du travail. Cette connaissance permet de fixer des objectifs réalistes, d'allouer les ressources d'une manière efficace et d'évaluer la performance des programmes d'une manière objective.

7.69 Les unités administratives, responsables des programmes d'intégration et de maintien en emploi des personnes handicapées, utilisent peu de données sur la disponibilité et l'employabilité des personnes handicapées. L'information disponible à l'Office concernant ces facteurs est très limitée. Elle provient principalement des données de l'Enquête sur la santé et les limitations d'activités (ELSA), effectuée en 1986 à partir d'un échantillon extrait de l'ensemble de la population canadienne. Ces données, qui datent déjà de plusieurs années, permettent difficilement de connaître les capacités de travail des personnes handicapées pour les principales régions administratives du Québec. Aussi les données provenant des programmes de l'Office ne renseignent-elles que sur les adhérents à ces programmes et peuvent-elles difficilement être utilisées car les groupes cibles se recoupent.

7.70 Ces données sont pourtant essentielles si l'Office veut juger de la performance d'un employeur quant à l'embauche de personnes handicapées par rapport à la disponibilité et à l'employabilité des personnes handicapées de sa région et s'il veut répartir ses ressources en fonction de paramètres rigoureux.

7.71 Nous avons recommandé à l'Office d'obtenir une information plus raffinée quant à la disponibilité et à l'employabilité des personnes handicapées sur le territoire québécois.

Évaluation de programmes



7.72 L'Office a montré son intention de respecter les exigences de la directive du Conseil du trésor, émise en 1989, concernant l'analyse de programmes et la vérification interne. Une politique concernant l'évaluation de programmes a été élaboré et un plan triennal en ce sens a été proposé et approuvé par la direction.

7.73 Selon ce plan, l'évaluation du programme « Plan d'embauche » devait être faite durant l'année 1990 parce que l'Office considérait qu'il avait dépassé l'étape de la maturité, qu'il était en régression et que les enjeux de décision étaient liés aux suites à donner au programme. Quant à l'évaluation du programme CTA, elle devait être faite au cours de l'année 1991 parce que le programme existait depuis la création de l'Office, qu'il avait atteint la maturité et un certain plateau, que les retombées d'autres mesures d'intégration pouvaient avoir à court ou moyen terme une incidence sur le programme CTA et que les décisions pouvaient porter sur le maintien ou l'abandon du programme dans sa forme actuelle.

7.74 Nous déplorons le retard important dans la réalisation de ce plan et le peu d'efforts consentis par l'Office à l'évaluation des résultats de ses programmes d'intégration au travail, compte tenu des sommes importantes qui leur ont été consacrées. Quant au plan d'embauche, il aurait été judicieux d'en faire l'évaluation puisque des décisions stratégiques ont été prises à la fin de l'année 1992 pour exiger des employeurs qu'ils poursuivent la production de rapports annuels.

7.75 Sans remettre en question l'efficacité et l'efficience réelles de tels programmes, il nous semble que l'Office est insuffisamment renseigné sur la performance de ses interventions et qu'il doit procéder à leur évaluation.

7.76 De plus, l'Office ne répond pas aux exigences d'un suivi de gestion rigoureux. Pour les trois programmes d'intégration et de maintien en emploi des personnes handicapées, il n'a pas défini d'objectifs précis, quantifiables et axés sur des résultats; il n'a pas non plus déterminé d'indicateurs pour évaluer l'atteinte de ces objectifs. Sans ces indicateurs, l'Office ne pourra pas capter les signaux avertisseurs de la nécessité d'évaluer ses programmes.

7.77 **Nous avons recommandé à l'Office de définir des objectifs précis et quantifiables pour ses programmes d'intégration et de maintien en emploi des personnes handicapées, de déterminer des indicateurs pour en assurer le suivi de gestion et de procéder à leur évaluation.**

Reddition de comptes

7.78 Le rapport annuel est l'un des principaux moyens dont dispose l'Office pour rendre compte des résultats de l'évaluation de son efficacité afin de permettre à l'Assemblée nationale et à la population de juger de son rendement. Malgré les diverses opinions sur la nature, l'étendue et la façon dont l'information pourrait être présentée, l'obligation de rendre compte des gestionnaires est inhérente à leur responsabilité. De plus, pour assurer la pertinence de l'information, il est important que celle-ci soit disponible dans des délais raisonnables.

7.79 En général, le rapport annuel de l'Office ne présente pas toute l'information dont les utilisateurs externes ont besoin pour évaluer l'efficacité de l'Office dans la réalisation de ses programmes d'intégration et de maintien en emploi des personnes handicapées. L'Office a fourni des détails sur les programmes qu'il a administrés au cours de l'année. Toutefois, il a omis de faire la comparaison entre les résultats de ces activités et les prévisions s'y rapportant et n'indique pas de comparaisons sur plusieurs années.

7.80 L'évaluation des différentes réalisations en fonction des objectifs et des ressources n'est pas faite, malgré la directive du Conseil du trésor concernant les rapports annuels des ministères et organismes du gouvernement. L'Office expose des constatations sur des activités et des extrants sans que l'on sache si ces réalisations ont atteint les cibles ou les objectifs prévus.

7.81 Par exemple, en ce qui concerne le programme CTA, il est difficile pour le lecteur d'apprécier l'atteinte des objectifs concernant la création d'emplois permanents et la réduction des coûts de l'intégration en centre de travail adapté puisqu'il n'y a pas de référence à des objectifs quantifiables. Pour le programme « Plan d'embauche », les données sont purement statistiques; elles ne fournissent pas d'information sur des indices de sensibilisation des employeurs à l'embauche de personnes handicapées, sur l'amélioration de l'emploi pour les personnes handicapées, leur représentativité dans le milieu du travail, etc.

7.82 Le rapport annuel ne fournit pas assez d'indications permettant de juger si un programme est toujours pertinent ou s'il répond encore à un besoin. Il renseigne peu quant au degré de réussite de l'Office dans la réalisation de ses plans, ainsi qu'en ce qui a trait à l'acceptation ou à la satisfaction des groupes visés par ses programmes.

7.83 Par ailleurs, le rapport annuel 1991-1992 de l'Office n'a pas été déposé dans les délais prescrits.

7.84 Nous avons recommandé à l'Office de revoir le contenu de son rapport annuel portant sur les programmes d'intégration et de maintien en emploi des personnes handicapées pour en améliorer la pertinence et remplir ainsi son devoir de reddition de comptes. Nous lui avons aussi recommandé de s'assurer que son rapport annuel est déposé dans les délais prescrits.

7.85 ***Commentaire de l'Office :*** *« Le Vérificateur général du Québec porte certains commentaires ayant trait aux programmes de travail de l'OPHQ.*

« De façon générale, l'Office reconnaît la pertinence des commentaires soumis par le Vérificateur général et croit lui aussi que certains éléments de ses programmes travail nécessitent des changements importants. En ce sens, et afin de soutenir adéquatement sa planification stratégique 1994-1997, l'OPHQ entend apporter une révision en profondeur à ses programmes.

« Tout d'abord, l'Office entend actualiser ses orientations concernant l'intégration au travail des personnes handicapées.

« S'inspirant de ces orientations, il entend également réviser ses divers programmes. Ainsi, en ce qui a trait au plan d'embauche, il est prévu d'intégrer ses activités, avec certains ajustements, à l'intérieur des activités d'intervention régionale de l'OPHQ. L'Office compte ainsi accroître l'utilisation de l'information disponible par les gens du milieu pour ainsi supporter davantage l'action.

« De plus, l'Office débutera incessamment la révision de ses programmes Centre de travail adapté (CTA) et Contrat d'intégration au travail (CIT). Cette révision portera tant sur les orientations, objectifs et critères de ces programmes que sur ses modes de gestion, d'interventions et de collaboration avec les partenaires. Cette révision a pour but d'optimiser les ressources investies dans ces programmes et les rendre complémentaires à celles déjà existantes en plus d'ajuster les programmes aux aspirations des personnes handicapées. Elle a pour but de permettre une intégration et un maintien en emploi d'un plus grand nombre de personnes handicapées et de favoriser l'intégration au travail régulier des personnes handicapées.

« Finalement, l'ensemble de ces programmes sera supporté par un système d'information de gestion qui permettra d'assurer une gestion plus efficace et une meilleure connaissance de l'atteinte des objectifs de programme. »

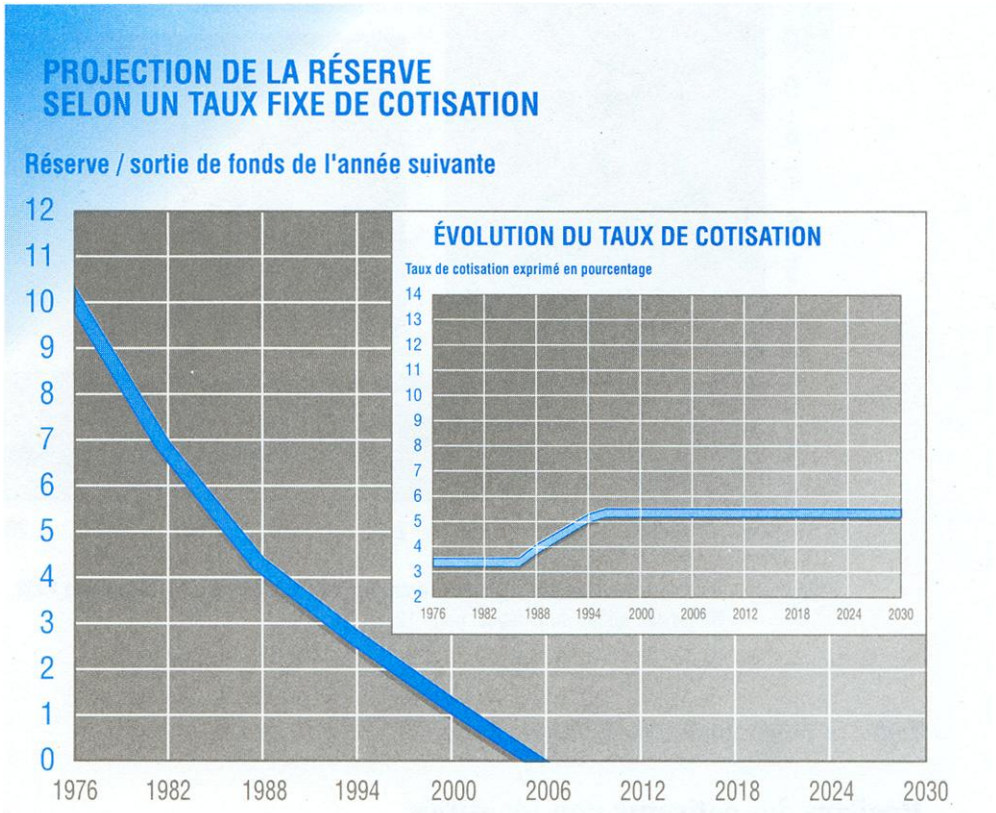
Régie des rentes du Québec

Financement du Régime de rentes du Québec

7.86 Contrairement à la plupart des régimes privés de pensions, le Régime de rentes du Québec n'est pas assujetti à une capitalisation anticipée. Néanmoins, une réserve est constituée qui vise principalement à donner au régime une certaine autonomie et une stabilité financière relative au regard des situations économiques changeantes. Depuis l'entrée en vigueur du Régime de rentes du Québec, en janvier 1966, les cotisations et les revenus de placements qui s'y rapportent ont compensé les rentes et prestations versées et les frais d'administration du régime, tout en permettant l'accumulation d'un actif net de 15,5 milliards de dollars au 31 mars 1993. Cette réserve représente près de quatre fois les rentes et prestations versées au cours de l'exercice 1992-1993. En vertu de ce mode de financement, chaque génération active paie une portion importante des prestations de la génération retraitée, de même les générations futures paieront à leur tour une partie des prestations de la population active actuelle.

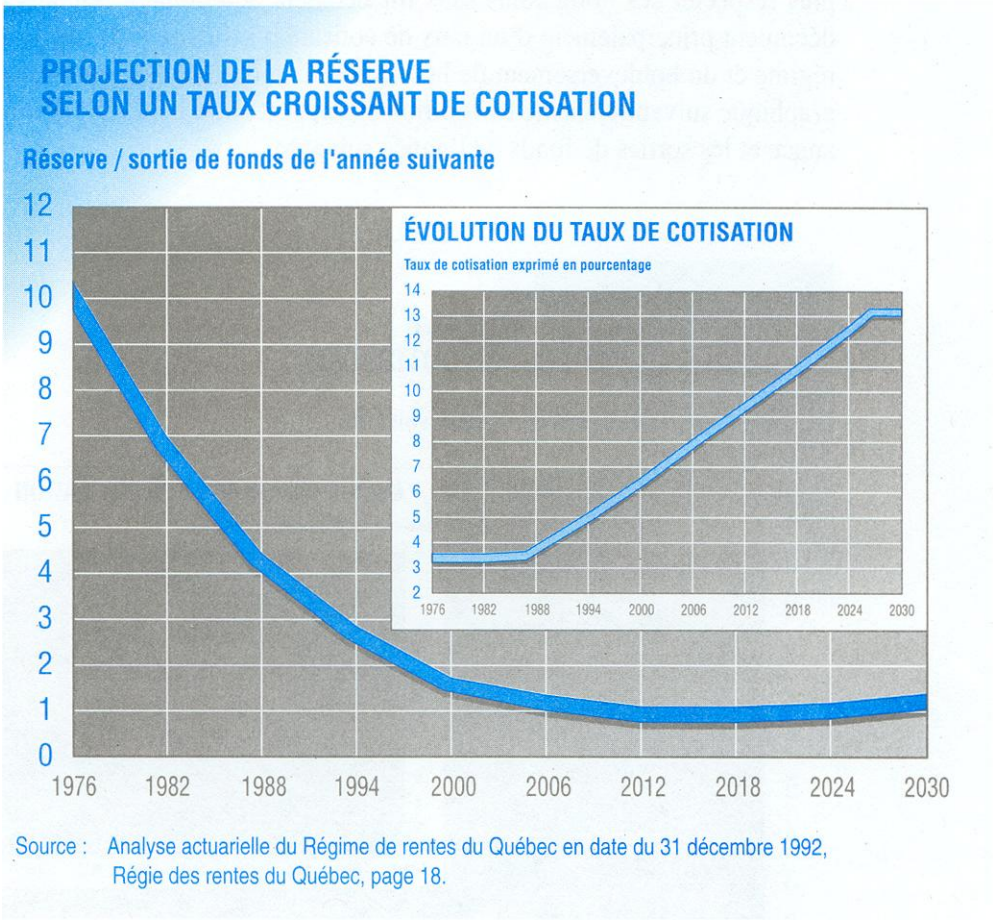
7.87 Jusqu'au 31 décembre 1986, le taux de cotisation au régime était fixé à 3,6 p. cent des gains cotisables des travailleurs. En 1987, ce taux est passé à 3,8 p. cent et a augmenté successivement de 0,2 p. cent par année pour atteindre 5,0 p. cent en 1993. Les dispositions actuelles de la *Loi sur le Régime de rentes du Québec* stipulent que le taux de cotisation continuera d'augmenter de 0,2 p. cent par année, de 1994 à 1996, pour atteindre alors 5,6 p. cent. Ces taux sont partagés également entre les employés et les employeurs et sont identiques à ceux du Régime de pensions du Canada.

7.88 La plus récente analyse actuarielle effectuée par la Régie des rentes du Québec prévoit qu'en maintenant le taux de cotisation à 5,6 p. cent à compter de 1996, cette réserve diminuera pour devenir nulle en l'an 2006. Le régime ne pourrait plus respecter ses obligations sans financement additionnel. De tels résultats découlent principalement d'un taux de cotisation insuffisant depuis le début du régime et du bouleversement de la structure démographique traditionnelle. Le graphique suivant présente l'évolution du rapport entre la réserve à la fin d'une année et les sorties de fonds de l'année suivante.



Source : Analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec en date du 31 décembre 1992, Régie des rentes du Québec, page 107.

7.89 L'évaluation actuarielle prévoit également que, si ce taux augmente de 0,25 p. cent annuellement à partir de 1997 jusqu'à ce qu'il atteigne 13,35 p. cent en 2027, les fonds accumulés seront suffisants pour payer les rentes et les prestations payables au cours de la période de projection. Le gouvernement du Québec devra déterminer par voie de législation les taux de cotisation qui s'appliqueront après 1996.



Source : Analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec en date du 31 décembre 1992, Régie des rentes du Québec, page 18.

7.90 ***Commentaires de la Régie*** *: « La Régie est d'accord. »*

Registre des cotisants non identifiés

7.91 Le montant des rentes et prestations versées par la Régie s'établit principalement à partir des contributions des cotisants au Régime de rentes du Québec. Ces contributions lui sont transmises, en grande partie, par le ministère du Revenu du Québec. La Régie accumule dans un fichier temporaire les contributions qu'elle ne peut attribuer à des cotisants.

7.92 Avant le 1er avril 1988, les données non appariées étaient versées dans un fichier temporaire appelé « Registre des gains non identifiés ». Au 30 avril 1993, le nouveau fichier temporaire le « registre des cotisants non identifiés » faisait état de 228 800 contributions d'une valeur totale de 12,2 millions de dollars. Ces contributions se rapportent principalement aux années 1986 à 1989; les années subséquentes n'ayant pas été entièrement conciliées et transmises par le ministère du Revenu du Québec.

7.93 La Régie estime que les données non appariées au registre des cotisants non identifiés, représentent entre 5,5 et 8,3 millions de dollars en déboursements de rentes (dollars de 1992), pour l'ensemble des années de 1990 à 2000. Pour chaque cotisant concerné, l'effet sur sa rente serait de 31 à 108 dollars annuellement.

7.94 Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1993, la Régie n'avait consacré que 44 jours-personnes à la correction de ces rejets, alors que son plan de travail prévoyait 662 jours-personnes.

7.95 Nous avons recommandé à la Régie d'apparier, le plus rapidement possible, les inscriptions dans le registre des cotisants non identifiés.

7.96 ***Commentaires de la Régie*** *: « En raison des difficultés rencontrées lors du développement et, ultérieurement, lors de l'implantation du système informatisé supportant les communications avec les employeurs actifs, la Régie n'a pu débuter le traitement des cotisations non identifiées, avec l'aide desdits employeurs, qu'au début d'avril 1993. Le plan d'action triennal de la Régie relatif à la qualité des données a donc été ajusté de façon à ce que tous les efforts prévus au plan initial soient consacrés à ces traitements et que le retard encouru soit comblé. »*

Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain

Processus de facturation

7.97 La Corporation fait plus de 150 000 transports par année. Ainsi, au cours de l'exercice 1992-1993, outre les transactions avec les établissements du réseau de la santé et des services sociaux et d'autres organismes gouvernementaux, celle-ci a facturé pour une somme d'environ 4,6 millions de dollars à des particuliers. Au 31 mars 1993, des comptes recevables de 4,5 millions de dollars découlent des services rendus à cette clientèle privée au cours des dernières années.

7.98 Nos vérifications des trois derniers exercices nous permettent de constater l'évolution suivante relativement aux mauvaises créances et au recouvrement des comptes de cette clientèle.

POURCENTAGE DE MAUVAISES CRÉANCES ET DÉLAI	CORPORATION			AUTRES SERVICES DE TRANSPORTS AMBULANCIERS*
	31 mars 1993	31 mars 1992	31 mars 1991	31 mars 1993
Clientèle privée				
Mauvaises créances	1 390 127 $	1 056 079 $	905 156 $	Non disponibles
Pourcentage de mauvaises créances par rapport aux revenus de la clientèle privée	29,9 %	22,4 %	22,6 %	12,75 %
Durée moyenne de recouvrement	358 jours	322 jours	314 jours	177 jours
Ensemble de la clientèle				
Délai moyen de facturation	23 jours	23 jours	28 jours	9 jours

* Ces ratios ont été établis à partir d'entrevues réalisées et de documents obtenus auprès de représentants de trois autres services de transports ambulanciers du Québec.

Délai de facturation

7.99 La Corporation doit avoir les outils et systèmes nécessaires à la production d'une information fiable qui lui permettrait de facturer dans un délai raisonnable.

7.100 Il s'écoule présentement en moyenne 23 jours entre la date du transport et la mise à la poste de la facture dans des conditions normales. Le tableau suivant fournit plus de détails au sujet de chaque étape.

DÉLAI DE FACTURATION POUR L'EXERCICE 1992-1993	DURÉE MOYENNE (JOURS)
Ouverture de dossier et accumulation en lot	3
Saisie des informations relatives aux transports	7
Analyse et correction (environ 15 p. cent des cas)	6
Transfert des fichiers au Service de l'informatique avant la production des factures	2
Production des factures	2
Examen des factures (détection des erreurs et corrections)	2
Mise à la poste des factures et comparaison avec les données disponibles dans le système de recouvrement	1
DÉLAI MOYEN DE FACTURATION	**23**

7.101 Le système informatique mal adapté aux besoins ainsi que des lacunes dans le processus de saisie des informations entraînent des délais de facturation, ce qui augmente indûment le risque de mauvaises créances et nécessite des ressources supplémentaires pour le recouvrement.

Informations nécessaires à la facturation

7.102 En règle générale, plus les délais de facturation sont longs et plus il sera difficile pour une entité de recouvrer les sommes qui lui sont dues. Il est donc important qu'elle dispose d'une information lui permettant de facturer tous les services rendus à ses clients à une date déterminée et d'éviter ainsi une facturation à la pièce, forcément plus lente. De même, il est essentiel de disposer à temps de l'information indiquant à qui envoyer la facture, que ce soit le bénéficiaire du transport ou quelqu'un d'autre, afin de recouvrer sa créance le plus rapidement possible.

7.103 La Corporation ne dispose pas d'un système d'information efficace pour ses activités de facturation et de recouvrement, principalement en ce qui a trait à la connaissance exacte des payeurs et au regroupement des transports relatifs à un même bénéficiaire.

7.104 Présentement, certaines informations qui devraient être inscrites sur les déclarations de transport de bénéficiaires ne sont pas exigées des techniciens ambulanciers au moment du transport et certaines informations utiles ne sont pas saisies. Par ailleurs, aucune entente n'existe avec les différents organismes payeurs (ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu, Commission de la santé et de la sécurité du travail, centres hospitaliers) pour la transmission d'information essentielle à la bonne facturation des transports. De plus, le système informatique ne permet pas le regroupement de transports d'un même bénéficiaire.

7.105 Par conséquent, les préposés au recouvrement doivent consacrer plusieurs heures au reclassement de données et à l'obtention d'information afin de regrouper les transports par bénéficiaire et de déterminer correctement les payeurs, ce qui augmente indûment le risque de mauvaises créances et nécessite des ressources supplémentaires pour le recouvrement.

7.106 Nous avons recommandé à la Corporation de revoir son processus de facturation dans son ensemble.

7.107 ***Commentaires de la Corporation :*** *« Comme il a été dit au rapport du Vérificateur général pour l'exercice terminé le 31 mars 1992, 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 du Québec 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 au 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.*

« Un plan directeur informatique a été constitué et propose les modifications du processus de facturation. À cet effet, Urgences-santé a émis un appel d'offres public et a choisi une nouvelle plate-forme informatique pour ses systèmes informatiques. Urgences-santé est actuellement à la recherche de logiciels répondant à ses besoins de facturation et de recouvrement. On prévoit implanter ces logiciels au cours de l'exercice financier débutant le 1er avril 1994. »

Remplacement des membres du conseil d'administration

7.108 Les membres du conseil d'administration de la Corporation sont nommés et remplacés conformément à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux.* Selon cette loi, malgré l'expiration de son mandat, chacun des membres du conseil d'administration demeure en fonction jusqu'à sa reconduction ou son remplacement. Une vacance survenue avant l'expiration d'un mandat doit être comblée dans les 120 jours qui suivent, de la manière et pour la durée mentionnées à la loi.

7.109 La composition du conseil d'administration de la Corporation ne respecte pas les stipulations de sa loi constitutive quant à leur remplacement. Au moment de notre vérification, aucun représentant des directeurs généraux des centres hospitaliers n'y siégeait depuis le 17 novembre 1989. En outre, le membre du conseil représentant les techniciens ambulanciers a démissionné le 30 janvier 1991 sans avoir été remplacé.

7.110 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 dans les délais prévus par sa loi constitutive.

7.111 ***Commentaires de la Corporation*** *: « Comme il a été dit au rapport du Vérificateur général pour l'exercice terminé le 31 mars 1992, 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 de 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.*

« Urgences-santé de concert avec le ministère de la Santé et des Services sociaux a entrepris une démarche afin que soit désigné un représentant des directeurs généraux des centres hospitaliers du territoire desservi. »

Fonds de la recherche en santé du Québec

Octroi de bourses et de subventions

7.112 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.

7.113 Le Fonds administre actuellement 24 programmes de bourses et de subventions et dispose de subsides annuels de l'ordre de 54 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.

7.114 Un conseil d'administration de 14 membres, dont un président et un directeur général, forme des comités responsables de l'évaluation et de l'octroi des demandes d'aide. Les bourses et subventions sont accordées par le conseil d'administration, compte tenu des limites et des barèmes approuvés annuellement par le gouvernement.

Admissibilité à une subvention de recherche clinique

7.115 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.

7.116 Pour être admissible à une subvention, il faut qu'un centre ou un institut réponde à certaines exigences particulières. Il doit notamment constituer une unité clinique d'un minimum de six lits, ouverte à tout chercheur qualifié en recherche.

7.117 Or, en 1992-1993, deux centres et instituts ont reçu chacun une subvention de 75 000 dollars, même s'ils reconnaissaient, dans leur demande, ne pas satisfaire à ce critère d'admissibilité.

Admissibilité au programme sur la diffusion de l'information scientifique

7.118 L'octroi d'une subvention à la diffusion de l'information scientifique est restreint aux associations et groupes québécois et canadiens qui font de la recherche en santé. L'objectif de ce programme est de favoriser la diffusion de l'information scientifique, grâce à des congrès, colloques et symposiums, et d'aider la publication de revues de recherche en sciences de la santé. Le montant maximum de cette subvention est de 5 000 dollars.

7.119 Au cours de l'exercice, le Fonds a versé 10 000 dollars à une compagnie américaine pour l'obtention d'une banque de données fournissant de l'information sur les publications des chercheurs. L'abonnement annuel devait fournir au Fonds un outil complémentaire pour l'évaluation des performances des chercheurs et, à ce titre, être considéré comme une dépense de fonctionnement. Le Fonds a comptabilisé ce déboursement comme une subvention à la diffusion de l'information, même si le projet n'était pas admissible aux fins du programme. De plus, la facture ayant servi au paiement n'était pas adressée au Fonds, mais à un centre hospitalier reconnu comme un centre de recherche par le Fonds. Cette façon de procéder entraîne une incertitude quant au titre de propriété du logiciel.

7.120 Nous avons recommandé au Fonds d'assurer le respect des différentes exigences relatives à l'octroi d'une bourse ou d'une subvention et de s'assurer d'une bonne présentation financière.

Conformité aux dispositions législatives

Plan triennal

7.121 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'organisme dans le cadre de sa mission. La définition des objectifs stratégiques sert ensuite de base à l'élaboration des objectifs opérationnels. En avril 1991, le Fonds a obtenu du Ministre de la Santé et des Services sociaux l'autorisation de retarder jusqu'en décembre 1991 la présentation de son plan triennal 1991-1994, pour pouvoir prendre connaissance des orientations du Ministère en matière de santé et de bien-être et ajuster ses programmes aux décisions ministérielles.

7.122 En 1992, le Fonds a présenté un plan triennal au gouvernement qui ne l'a pas encore approuvé.

Effectif, normes et barèmes

7.123 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.

7.124 En novembre 1991 et en décembre 1992, le Fonds a transmis au ministère de la Santé et des Services sociaux les données relatives à son plan d'effectif ainsi que sa masse salariale révisée pour les années 1991, 1992 et 1993. Ces demandes ayant été refusées, le Fonds a présenté de nouvelles propositions en mars 1993. Le Conseil du trésor ne les a pas encore approuvées.

7.125 Depuis 1991, le Fonds a rémunéré son personnel selon ses demandes d'ajustement à la masse salariale s'il n'avait reçu aucune approbation du gouvernement. Selon les demandes de révision salariale présentées au Conseil du trésor par le Fonds, les dépassements relatifs à la dernière masse salariale autorisée s'élèvent à 243 201 dollars pour l'année 1992 et les dépassements relatifs à l'effectif autorisé sont de 3,25 postes depuis juillet 1992.

7.126 Nous avons recommandé au Fonds de s'assurer d'obtenir l'approbation de son plan triennal couvrant la période 1993-1996, ainsi que celle de son plan d'effectif et de sa masse salariale révisée pour les années financières se terminant les 31 mars 1991, 1992 et 1993.

7.127 ***Commentaires du Fonds*** : *« **Admissibilité à une subvention de recherche clinique**. Le programme des centres et instituts comporte un volet de recherche clinique subventionné par le Fonds. Pour obtenir cette subvention, l'établissement de santé auquel est affilié le centre de recherche doit répondre à 17 critères, regroupés en cinq grandes catégories décrites en pages 131 et 132 du prospectus 1992-1993. Parmi ces 17 critères, un des critères est de constituer une unité clinique de recherche de six lits et une clinique externe de recherche. Le rôle des comités scientifiques du Fonds est d'évaluer sur place l'existence de ces 17 critères et de porter un jugement d'ensemble. Ainsi, l'application de la recherche clinique peut varier d'un centre hospitalier à un autre selon sa vocation hospitalière et les orientations des chercheurs qui oeuvrent dans le centre de recherche. Ainsi, un centre hospitalier peut tantôt donner plus d'ampleur à son unité clinique et dresser 10, 12, 14 lits de recherche et diminuer sa clinique externe. Pour une autre période, trois, quatre ou cinq lits suffiront à répondre aux besoins de la recherche en donnant plus d'ampleur à la clinique externe de recherche. Dans certains cas, la recherche clinique est effectuée exclusivement en clinique externe sans recourir à des lits d'hôpital.*

« Le conseil d'administration, avec l'aide de ses comités de pairs, évalue l'ensemble des 17 critères de la recherche clinique et place le contexte des lits dans l'ensemble. Le nombre de lits était un des 17 critères en 1992-1993. Pour tenir compte des faits mentionnés ci-haut, le prospectus 1993-1994 a diminué l'importance des lits dans le libellé du programme (page 183) et le prospectus 1994-1995 (page 165) a fait disparaître le nombre de lits suggérés, car le Fonds doit s'adapter à l'évolution même de la recherche.

***« Admissibilité au programme sur la diffusion de l'information scientifique**. Le conseil d'administration du Fonds doit disposer d'une marge de manœuvre pour évaluer l'impact de ses programmes de bourses et de subventions sur le développement de la recherche en santé au Québec et la performance des chercheurs. Comme le prospectus de 1992-1993 ne donnait pas cette latitude, celui de 1993-1994 insiste sur cette marge de manœuvre en inscrivant, en page neuf, « outre les programmes qui sont décrits au présent prospectus, le conseil d'administration se réserve le droit de subventionner des études et des recherches sur l'évolution, le développement, l'orientation et l'administration de la recherche en santé au Québec. De plus, le conseil d'administration peut décider d'intervenir, sous forme de bourses ou de subventions, sur des thèmes ou des orientations qui ne sont pas encore prévus au présent prospectus. Le conseil d'administration du Fonds se réserve annuellement des sommes minimes qu'il identifie à ces fins. » Ce texte est repris au prospectus 1994-1995.*

« Le conseil d'administration a décidé de partager les frais, avec le Conseil de recherches médicales du Canada et un autre partenaire dans un centre de recherche, pour l'achat d'une banque de données en accord avec l'Institute scientific for Investigation (ISI), propriété d'une compagnie canadienne, qui nous a rendu disponible cette banque de données. Cette banque n'est pas considérée par le conseil d'administration comme un outil complémentaire pour l'évaluation des performances scientifiques des chercheurs et de la recherche, tant et aussi longtemps qu'elle n'aura pas été évaluée et validée par des chercheurs en santé spécialisés et oeuvrant en ce domaine. Le conseil d'administration a donc procédé à un appel d'offres à cet effet auprès des chercheurs du Québec par l'intermédiaire de son programme no 25, de « Subventions à l'évaluation et à l'opérationnalisation d'une banque de données sur l'indice des citations » du prospectus 1993-1994.

« Si l'évaluation par la communauté scientifique s'avère positive et si cette banque peut être utilisée pour l'évaluation de la performance des chercheurs oeuvrant en santé, alors cette banque de données pourra être intégrée dans le fonctionnement de nos comités de pairs.

« La banque de données est à constituer et à parfaire, il n'y a donc pas de titre de propriété pour l'instant. Ce n'est pas un logiciel d'opération, mais une banque de données, que le conseil d'administration, suite à une évaluation scientifique, décidera par la suite d'utiliser ou de ne pas utiliser. Si le conseil d'administration décide de l'utiliser, la banque de données sera intégrée au budget de fonctionnement du Fonds.

***« Plan triennal et effectif, normes et barèmes**. Le Fonds a déposé son plan triennal au ministre de la Santé et des Services sociaux le 16 décembre 1992. Depuis, des représentations ont été acheminées de façon assidue tant aux fonctionnaires du ministère de la Santé et des Services sociaux qu'au cabinet du ministre de la Santé et des Services sociaux (MSSS).*

« Nous avons également soumis au Ministre de la Santé et des Services sociaux, qui a transmis au Conseil du trésor, plusieurs versions amendées des effectifs, normes et barèmes selon les exigences du Conseil du trésor, approuvées par le conseil d'administration du Fonds. Ces demandes ont été déposées les 30 septembre 1992, 5 mars 1993, 30 juin 1993 et 15 juillet 1993, afin de répondre aux dispositions législatives. Les réponses appartiennent au Conseil du trésor. Une dernière lettre a été adressée au ministre du Conseil du trésor en date du 25 octobre 1993, en plus des nombreuses démarches verbales, tant auprès du MSSS que du Conseil du trésor, tant par le Directeur général que par le Président du Fonds. »

Régie de l'assurance-maladie du Québec

Gestion des codes d'identification et accès aux ressources informatiques

7.128 La Régie a corrigé certaines lacunes relatées dans notre rapport de l'an dernier (p. 290). Cependant, plusieurs des solutions que la Régie devait implanter ne l'ayant pas encore été au 31 mars 1993, plusieurs faiblesses relatives à la gestion des codes d'identification et à l'accès aux ressources informatiques subsistent. C'est ainsi que des accès non autorisés aux différentes ressources informatiques et des modifications non autorisées aux données sont encore possibles.

7.129 Les codes d'identification permettent de connaître les utilisateurs et de les rendre imputables de l'usage qu'ils font des ressources informatiques. La gestion consiste à attribuer un code à un employé au moment de son entrée en fonction et à le lui retirer quand il part. De plus, elle permet d'accorder des privilèges spéciaux aux détenteurs de certains codes d'identification, qui leur permettent par exemple d'accéder à diverses ressources informatiques, de mettre à jour les droits d'accès et de retirer les codes inactifs.

7.130 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;
- certains codes d'identification assortis d'un privilège spécial pouvant outrepasser les contrôles de sécurité informatique sont attribués même si non requis dans leur utilisation;
- plusieurs codes d'identification liés à des logiciels exploitant des bases de données ne sont pas jumelés à un mot de passe même si 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, compte tenu de leurs fonctions, n'ont pas besoin de ce privilège.

7.131 Nous avons recommandé à 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.

7.132 ***Commentaires de la Régie*** *: « La protection de l'intégrité, de la confidentialité et de la disponibilité des actifs informationnels est une priorité corporative et une responsabilité dévolue à chaque unité administrative. Outre les travaux d'installation, d'entretien et de graduation des produits servant à la sécurité, plus de 11 personnes-années sont affectées à la gestion de la sécurité dans les seules directions de la Technologie et du traitement informatiques et du Développement de systèmes.*

« En regard des anomalies signalées, des mesures correctrices ont été mises en place, les autres sont en cours de réalisation ou de recherche de solution. »

Société d'habitation du Québec

Contrôles en milieu informatique

7.133 La Société administre plusieurs programmes liés à l'habitation et, pour ce faire, elle recourt largement à l'informatique. Comme les données gérées grâce aux systèmes informatiques servent notamment à l'émission des chèques de subvention et au paiement des coûts de construction des habitations à loyer modique, leur protection est particulièrement importante.

7.134 Afin d'assurer l'exactitude et l'intégralité des données, l'application d'un certain nombre de contrôles de base doit être effectuée. Nous avons relevé des dérogations à ce titre

- La Société a accordé, à des utilisateurs, plusieurs accès à ses fichiers de données ce qui leur permet de les modifier sans l'aide des programmes d'application en situation de production.

- La mise en production des programmes d'application est réalisée à partir d'une demande reçue de l'analyste responsable de l'entretien du système, plutôt que sur autorisation des utilisateurs de ces programmes d'application.

- L'accès en mode écriture aux programmes d'application en production n'est pas réservé au groupe responsable de leur mise en production.

7.135 Nous avons recommandé à la Société de respecter les contrôles de base qui permettent d'assurer l'exactitude et l'intégralité de ses données.

Gestion des codes d'identification et des droits d'accès aux ressources informatiques

7.136 Les codes d'identification permettent d'identifier les utilisateurs et de les rendre imputables de 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. Quant aux droits d'accès, ils déterminent les ressources informatiques auxquelles les utilisateurs peuvent accéder.

7.137 Les mesures prises par la Société au regard de ces éléments ne garantissent pas un bon contrôle. Ainsi

- Aucune procédure n'a été mise en place afin de s'assurer que les personnes responsables de la gestion des codes d'identification et des droits d'accès soient informées des départs et des transferts internes d'employés.

- L'attribution des codes d'identification et les mises à jour des droits d'accès aux ressources informatiques sont faites à la demande des analystes responsables de l'entretien et du développement des systèmes plutôt que des propriétaires de ces ressources.

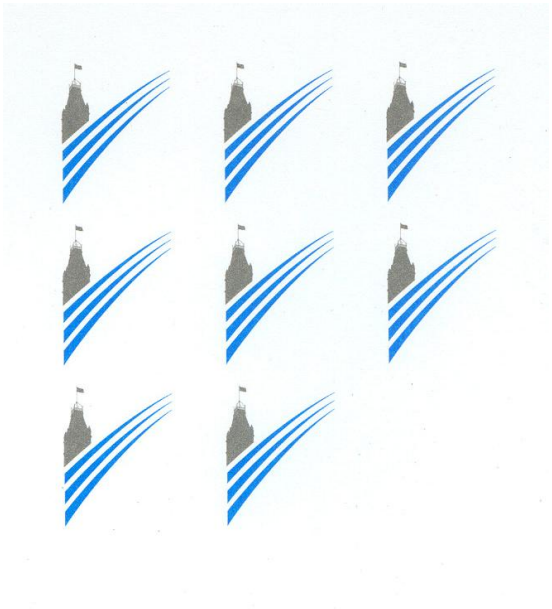
- Les mots de passe attribués à certains codes d'identification n'ont jamais été modifiés ou ne le sont que très rarement.

- L'accès en lecture à un fichier dans lequel se trouve le mot de passe associé à un code d'identification utilisé pour les mises à jour en différé des données de production, est attribué à un grand nombre de personnes.

7.138 Bien qu'au cours de nos travaux de vérification d'attestation financière, aucune inexactitude ou erreur touchant l'intégralité des données n'ait été relevée, ces dérogations risquent de compromettre la validité des contrôles. Toutefois, nous n'avons pas vérifié le respect de la confidentialité des données.

7.139 Nous avons recommandé à la Société de mettre en place des mesures pour gérer adéquatement les codes d'identification, les droits d'accès et les mots de passe liés aux ressources informatiques.

7.140 ***Commentaires de la Société*** *: « La Société a pris note des commentaires du Vérificateur général et s'est dotée d'un plan d'action pour améliorer la sécurité informatique. Déjà, à ce jour, plusieurs des mesures contenues dans ce plan sont réalisées et les autres le seront vraisemblablement d'ici le 31mars 1994. »*



Chapitre 8

Rapport d'activité du Vérificateur général

pour l'exercice 1992-1993

Plan du chapitre

CE QU'EST LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Mission	**8.2**
Travaux	**8.8**
Valeurs organisationnelles	**8.10**
Structure	**8.11**
Résultats de nos travaux	**8.21**

BILAN DES OPÉRATIONS 1992-1993

Travaux réalisés	**8.25**
État des dépenses et des crédits autorisés pour l'année financière terminée le 31 mars 1993	**8.34**

PLANIFICATION DES ACTIVITÉS POUR 193-1994

Objectifs poursuivis	**8.36**
Activités à réaliser	**8.38**
Budget 1993-1994	**8.40**
Processus de rationalisation	**8.41**

RESSOURCES HUMAINES

Qualité de vie au travail	**8.43**
Développement des ressources humaines	**8.48**
Évaluation du rendement	**8.51**
Égalité en emploi	**8.54**
Dotation en personnel	**8.56**
Utilisation des ressources externes	**8.60**

SOUTIEN PROFESSIONNEL
ET ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT

Pratique professionnelle	**8.62**
Vérification financière	**8.65**
Suivi des constatations et recommandations	**8.71**
Vérification environnementale	**8.73**
Déclarations de la direction sur l'efficacité	**8.75**
Participation du Vérificateur général aux travaux d'organismes professionnels	**8.77**

SOUTIEN ADMINISTRATIF

Protection de l'actif	**8.86**
Supervision et information de gestion	**8.90**

- Organigramme
- État des dépenses et des crédits autorités et rapport des vérificateurs

8.1 Le Vérificateur général encourage la communication de l'information sur l'efficacité dans le secteur public. C'est dans cette optique qu'il présente son rapport annuel d'activité. L'objectif ultime de cette démarche est de fournir une reddition de comptes adéquate aux membres de l'Assemblée nationale en donnant une information appropriée sur les diverses dimensions qui permettent de mesurer l'efficacité du Vérificateur général et de son organisme.

Ce qu'est le Vérificateur général

Mission

8.2 Conformément à la loi constitutive du Vérificateur général, la mission de celui-ci est de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire des fonds et autres biens publics.

8.3 Le terme « favoriser » signifie que le Vérificateur général veut aider les parlementaires dans l'exercice de leur pouvoir de surveillance des actes liés à l'administration gouvernementale. Il compte y parvenir par la communication des résultats de sa vérification dans son rapport à l'Assemblée nationale et par les opinions qu'il émet sur les états financiers.

8.4 La vérification porte sur les livres et comptes des entités qui font 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 la vérification de l'optimisation des ressources.

8.5 La vérification permet au Vérificateur général de formuler des opinions sur les états financiers et de fournir, dans son rapport à l'Assemblée nationale, à partir des rapports à la direction, des constatations et des recommandations utiles aux parlementaires.

8.6 Le contrôle parlementaire est défini comme étant la procédure par laquelle les élus examinent, surveillent et vérifient les actes du gouvernement.

8.7 Les fonds et autres biens publics sont ceux que possèdent ou administrent les organismes publics, les organismes et les entreprises du gouvernement.

Travaux

8.8 Le Vérificateur général assume les responsabilités qui lui sont conférées par la *Loi sur le Vérificateur général* en effectuant des vérifications financières, des vérifications de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives et des vérifications de l'optimisation des ressources.

8.9 Ses travaux sont regroupés en deux catégories :

- les *travaux d'attestation* qui doivent être effectués sur une base annuelle. Ils ont trait à la vérification des états financiers, à l'exercice du droit de regard et à l'examen des rapports annuels d'activité des entités;

- les *travaux liés aux déficiences appréhendées* dont la portée et l'étendue sont à la discrétion du Vérificateur général, compte tenu des ressources disponibles une fois que les travaux d'attestation ont été assignés. Les vérifications liées aux déficiences appréhendées peuvent toucher la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives, l'économie, l'efficience et l'efficacité, ainsi que le suivi des recommandations découlant de vérifications antérieures. L'examen de la reddition de comptes selon les 12 dimensions de l'efficacité[4] fait également partie de cette catégorie de travaux.

Valeurs organisationnelles

8.10 Le Vérificateur général préconise des valeurs qui se reflètent dans la culture de son organisme et qui favorisent la réalisation de sa mission. Ces valeurs sont les suivantes :

- *La reddition de comptes.* Le Vérificateur général relève de l'Assemblée nationale. Celle-ci représente l'ensemble des citoyens et mérite donc tout le respect et le dévouement de l'organisme. Le Vérificateur général ne doit rendre compte qu'à elle seule.

- *La ressource humaine.* La ressource la plus importante du Vérificateur général est la ressource humaine. Le maintien et l'amélioration de la compétence et de la qualité de vie au travail du personnel sont de première importance pour le Vérificateur général. Aussi favorise-t-il la formation et le perfectionnement, le travail d'équipe et la responsabilisation. Le Vérificateur général encourage la recherche de l'excellence et le développement d'un sentiment d'appartenance à son organisme.

- *Le travail.* Le Vérificateur général effectue ses travaux avec indépendance et objectivité dans le respect des normes professionnelles. Il vise à communiquer les résultats de sa vérification en déterminant les causes et en estimant les conséquences des problèmes relevés.

- *La gestion.* Le Vérificateur général vise à une amélioration continue de son processus de gestion, lequel est axé sur la responsabilisation. À cet effet, il élabore 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'organisme et qui respecte les règles d'éthique de la profession. De plus, il fait siennes les règles d'éthique qui s'appliquent à l'ensemble de la fonction publique québécoise.

[4] Voir « La communication et la vérification de l'information sur l'efficacité dans le secteur public », la Fondation canadienne pour la vérification intégrée, publiée en 1987.

Structure

8.11 La structure organisationnelle du Vérificateur général encadre les activités de vérification et de soutien tout en précisant la répartition des tâches et des responsabilités.

8.12 Selon cette structure, les diverses activités de vérification sont partagées en fonction des grandes missions du gouvernement, ce qui permet aux membres du personnel de mieux connaître et, partant, de suivre l'évolution des différents secteurs d'activité auxquels ils sont affectés.

8.13 Deux directions générales, soit la Direction générale de la vérification des missions économique et sociale et la Direction générale de la vérification des missions éducative et gouvernementale assurent l'exécution de la plupart des activités de vérification. Chacune d'elles est dirigée par un vérificateur général adjoint. Ces directions générales assument également l'exercice du droit de regard sur la vérification effectuée auprès des organismes et des entreprises du gouvernement par des cabinets privés.

8.14 Chaque direction générale comprend huit directions de vérification; six d'entre elles sont situées à Québec, les deux autres à Montréal. Elles travaillent en étroite collaboration puisque leurs tâches sont interreliées.

8.15 Ces deux directions générales sont appuyées dans l'exécution de leurs travaux par 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, outre la Direction de l'administration et la Direction du cabinet et des communications.

8.16 La Direction principale des services-conseils et de l'assurance-qualité est notamment responsable de fournir au personnel les services-conseils et la formation qu'il requiert, d'élaborer des normes et des énoncés de politique pour encadrer les travaux, de fournir l'appui nécessaire à l'application des procédés de vérification les plus efficaces, d'exercer le rôle de maître d'œuvre pour la planification opérationnelle et stratégique et son suivi périodique et de fournir l'assurance à priori de la qualité des travaux de vérification.

8.17 La Direction principale du soutien professionnel et de la vérification de systèmes d'information seconde, pour sa part, les équipes de vérification par son expérience dans différents secteurs d'activité, notamment la vérification informatique. Elle assume aussi la responsabilité des vérifications d'envergure gouvernementale et des expérimentations en vérification.

8.18 La Direction de l'administration est responsable des services financiers, auxiliaires et bureautiques et des activités afférentes à la gestion des ressources humaines.

8.19 Enfin, la Direction du cabinet et des communications se charge des travaux plus particulièrement liés à l'autorité du Vérificateur général et des communications de l'organisme avec ses divers auditoires. Le Service de vérification interne et d'évaluation de programmes relève aussi directement du Vérificateur général. Il analyse les activités de l'organisme et agit comme vérificateur interne.

8.20 Le Vérificateur général présente l'organigramme de son organisme à la fin de ce chapitre.

Résultats de nos travaux

8.21 Le but ultime du Vérificateur général est de renseigner l'Assemblée nationale. Dans son rapport, il 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 élus. On y trouve les principales constatations qu'il a portées à la connaissance des dirigeants des entités vérifiées dans ses rapports à la direction qui ont pour but, avant tout, de susciter 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 et aussi, dans le cadre de la loi 198, *Loi sur la réduction du personnel dans les organismes publics et l'imputablité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* (article 8). Cette loi rend imputable devant l'Assemblée nationale, les sous-ministres et certains dirigeants d'organismes publics de toute matière de nature administrative relevant du ministère ou organisme et signalée dans un rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale.

8.22 Quant aux états financiers du gouvernement (comptes publics), de ses organismes et entreprises dont il fait la vérification et des fonds spéciaux, le Vérificateur général émet une opinion 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.

8.23 Le rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année financière terminée le 31 mars 1992 a été déposé le 8 décembre 1992. Il avait d'abord fait l'objet d'une présentation aux membres de la Commission du budget et de l'administration et aux journalistes de la Tribune de la presse parlementaire, dans les heures qui ont précédé son dépôt.

8.24 Les membres de la Commission du budget et de l'administration ont étudié le dernier rapport du Vérificateur général le 18 mars 1993. Le Président de la commission a, à cette occasion, souligné le professionnalisme dont le Vérificateur général a fait preuve dans son travail ainsi que le contenu substantiel de son rapport. Il a insisté sur l'importance de l'étudier en profondeur, surtout dans un contexte de gestion stricte des fonds publics.

Bilan des opérations 1992-1993

Travaux réalisés

8.25 Les travaux réalisés par le Vérificateur général au cours de l'exercice 1992-1993 résultent de la planification annuelle des activités de vérification et de soutien et d'une enquête effectuée à la Commission des courses du Québec à la demande du Conseil du trésor. Ces travaux sont conformes à sa mission et à ses orientations stratégiques. Ils ont été planifiés de manière à respecter les exigences de la *Loi sur le Vérificateur général* et à répondre aux attentes des parlementaires.

8.26 Un suivi périodique de la planification des activités de vérification et de soutien est effectué au cours de l'exercice. Il présente l'état d'avancement des travaux de l'ensemble des activités de l'organisme. Il explique, s'il y a lieu, les écarts par rapport à la planification et indique si les objectifs que l'organisme s'était fixés ont été atteints.

8.27 Alors que nous avions projeté l'utilisation de 383 950 heures pour l'année courante, nous avons plutôt réalisé des travaux pour 390 508 heures grâce à du temps supplémentaire.

8.28 Plus précisément, nous avons utilisé 248 642 heures plutôt que les 241 750 prévues pour réaliser nos mandats de vérification. Nos heures affectées à l'attestation sont demeurées stables, mais nous avons dû accroître nos heures de vérification de déficiences appréhendées pour répondre à des besoins plus complexes dans nos dossiers, mais surtout pour répondre aux efforts nécessaires pour mener à bien l'enquête sur la Commission des courses du Québec effectuée à la demande du Conseil du trésor.

8.29 Au chapitre de l'administration et des activités de soutien, nous avons réussi à maintenir le temps consacré à cette fonction à 141 866 heures réelles comparativement aux 142 200 heures budgétisées. Ces activités comprennent l'encadrement et le soutien du personnel, la gestion des ressources humaines, la formation et le perfectionnement, la recherche et le développement et le développement du système informatique de gestion et de vérification.

8.30 Les travaux dits « d'attestation » ont porté sur l'attestation financière de 141 entités, sur le droit de regard exercé auprès de 88 entités incluant les entités inactives, et sur l'examen des rapports d'activité de 73 entités. Des travaux relatifs à l'attestation de la déclaration de la direction sur l'efficacité ont été complétés pour une entité et se poursuivent en 1993-1994 pour deux entités.

8.31 Les travaux ayant trait aux « déficiences appréhendées » ont porté notamment sur

- l'exécution de dix projets particuliers de vérification de déficiences appréhendées;

- deux vérifications d'envergure gouvernementale. La première, touchant la gestion des ressources humaines amorcée il y a deux ans, s'est terminée cette année. La deuxième concerne l'évaluation de programmes, dont le premier volet est de déterminer si le cadre de gestion gouvernemental favorise l'éclosion de l'évaluation du rendement de programmes dans les ministères et organismes. Le second volet, portant sur la qualité des moyens utilisés pour évaluer le rendement des programmes ainsi que sur l'effet et l'utilité des résultats obtenus, sera couvert au cours de la prochaine année;

- huit suivis des constatations et des recommandations découlant de vérifications de l'optimisation des ressources effectuées au cours des années précédentes;

- un suivi et un examen du suivi des constatations et des recommandations émises par des cabinets privés d'experts-comptables, à la suite des travaux de vérification de l'optimisation des ressources effectués dans des entités faisant partie du champ de compétence du Vérificateur général;

- un suivi de l'examen de la forme et du contenu des documents d'information financière déposés à l'Assemblée nationale (article 43.2 de la *Loi sur le Vérificateur général*) effectué au cours d'une année antérieure;

- un suivi des directives, transmises par le ministère de la Santé et des Services sociaux à la Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain, portant sur les objectifs et les orientations que la Corporation doit rencontrer lorsqu'elle se trouve en situation d'urgence;

- une enquête effectuée à la Commission des courses du Québec à la demande du Conseil du trésor;

- une vérification de l'utilisation des subventions;

- un mandat de vérification de l'efficience terminé au cours de l'année;

- le repérage et la mise à jour de projets de vérification de déficiences appréhendées versés dans une banque de projets susceptibles d'être réalisés ultérieurement.

8.32 À la suite de l'exécution des travaux de vérification d'attestation financière et de déficiences appréhendées, 107 rapports à la direction ont été produits.

8.33 Les résultats des travaux réalisés au cours de l'année 1992-1993 ont été communiqués à l'ensemble du personnel de l'organisme, lors d'une journée de présentation du rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale. Chaque membre du personnel a subséquemment reçu un exemplaire de ce rapport.

État des dépenses et des crédits autorisés
pour l'année financière terminée le 31 mars 1993

8.34 Conformément à la *Loi sur le Vérificateur général*, le Bureau de l'Assemblée nationale nomme un vérificateur des livres et comptes du Vérificateur général. L'état financier préparé par ces vérificateurs externes ainsi que les notes complémentaires et le rapport des vérificateurs sont reproduits à la fin de ce chapitre.

8.35 Les crédits non utilisés au montant de 559 000 $ apparaissant à cet état financier pour l'année financière terminée le 31 mars 1993 sont attribuables principalement à un gel de crédits de 500 000 $ que le Vérificateur général s'est imposé en novembre 1992 afin d'endosser les orientations gouvernementales en matière de compression budgétaire.

Planification des activités pour 1993-1994

Objectifs poursuivis

8.36 En 1993-1994, le Vérificateur général a produit, au regard de sa mission et de ses valeurs organisationnelles, un document de planification stratégique qui contient ses orientations et ses objectifs.

8.37 La planification stratégique a été communiquée à l'ensemble du personnel de l'organisme, en septembre dernier, lors d'une rencontre qui marquait le lancement des activités de vérification pour l'année 1993-1994.

Activités à réaliser

8.38 Les activités de vérification, d'administration et de soutien retenues par le Vérificateur général pour 1993-1994 s'inspirent des orientations et des objectifs paraissant à la planification stratégique. Elles tiennent compte, notamment, des objectifs particuliers suivants :

- acquérir une connaissance élargie des missions gouvernementales et des entités vérifiées;

- effectuer les vérifications d'attestation financière en appliquant le processus élaboré dans le but de se conformer à la nouvelle approche de l'Institut canadien des comptables agréés concernant le contrôle interne et en gardant l'objectif d'y affecter le minimum de ressources;

- poursuivre le repérage de projets de vérification sur les déficiences appréhendées;

- procéder aux travaux de vérification liés aux déficiences appréhendées;

- effectuer des travaux de vérification de conformité aux lois, règlements, politiques et directives dans les entités vérifiées par le Vérificateur général et celles qui font l'objet de la vérification par un autre vérificateur;

- compléter les vérifications d'attestation des déclarations de la direction sur l'efficacité amorcées en 1992-1993;

- poursuivre des mandats de vérification, sur une base expérimentale, relatifs à des activités nouvelles ou sur toute question qui intéresse le Vérificateur général;

- exercer un suivi méthodique des travaux de vérification effectués au cours des années antérieures selon la politique organisationnelle à cet égard;

- effectuer l'examen des rapports annuels des organismes publics, organismes et entreprises du gouvernement pour lesquels la nomination d'un vérificateur n'est pas expressément prévue;

- fournir le soutien professionnel et administratif nécessaire au travail, à la formation et au développement du personnel.

8.39 Les travaux de vérification, d'administration et de soutien pour la prochaine année ont été initialement planifiés à 384 000 heures dont 245 725 heures pour les travaux de vérification et 138 275 pour les activités d'administration et de soutien. L'application de la loi 198, à laquelle nous nous astreignons volontairement, nous oblige à revoir ces plans à la baisse en tentant toutefois de ne pas affecter nos travaux de vérification.

Budget 1993-1994

8.40 Les fonds dont dispose le Vérificateur général pour accomplir les travaux planifiés pour l'exercice 1993-1994 sont présentés dans le tableau qui apparaît à la page suivante.

DESCRIPTION DE LA CATÉGORIE DE DÉPENSES (en milliers de dollars)	1993-1994
TRAITEMENTS Cette dépense comprend les traitements de l'ensemble du personnel régulier (241 postes).	12 037,6
AUTRES RÉMUNÉRATIONS Le personnel embauché à titre occasionnel est rémunéré à même cette catégorie de dépenses (11 postes).	429,6
COMMUNICATIONS Cette enveloppe sert principalement à payer les frais de déplacement et les frais téléphoniques.	703,5
SERVICES Les conseillers externes, la formation et le perfectionnement et la contribution de l'organisme à la Fondation canadienne pour la vérification intégrée sont les principales composantes de ce poste.	1 331,2
ENTRETIEN Cette dépense comprend l'entretien et les réparations de l'équipement bureautique et informatique, ainsi que l'entretien général du matériel et de l'équipement 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 Cette catégorie comprend la papeterie et les fournitures générales de bureau nécessaires à l'ensemble des activités.	130,0
ÉQUIPEMENT Ce poste couvre l'achat de biens meubles dont le coût unitaire est inférieur à 1 000 $ (pupitres, équipement informatique, etc.).	55,8
AUTRES DÉPENSES Ce montant couvre notamment le taux de change payé pour l'achat de biens à l'extérieur du Canada.	11,3
CAPITAL-ÉQUIPEMENT L'équipement informatique constitue la majeure partie de cette dépense qui comprend l'achat de biens meubles dont le coût unitaire est supérieur à 1 000 $.	266,0
TOTAL	**15 819,2***

* Le Vérificateur général prévoit économiser environ 300 000 $ par rapport à ce budget afin de respecter les orientations gouvernementales en matière de compression budgétaire. Ce montant ne comprend pas l'incidence des coupures de personnel dont il est question au paragraphe 8.59.

Processus de rationalisation

8.41 Par une démarche de budget base zéro, le Vérificateur général a entrepris, au cours du printemps dernier, une réflexion approfondie sur la pertinence de chacune de ses tâches et sur les moyens utilisés pour les remplir. Les différentes directions de l'organisme ont alors indiqué dans quelle mesure chaque tâche accomplie ainsi que les moyens utilisés contribuent à la mission du Vérificateur général.

8.42 L'analyse des commentaires obtenus et les directives gouvernementales en matière de restrictions budgétaires ont permis au Vérificateur général de confirmer l'importance de certaines tâches et d'envisager la réorientation de certaines autres. Ils ont également servi de base à la préparation de ses orientations stratégiques en vue de la planification des activités pour 1993-1994.

Ressources humaines

Qualité de vie au travail

8.43 Le Vérificateur général poursuit toujours l'objectif d'une intégration complète et harmonieuse des membres de son personnel à son organisme. La qualité de vie au travail est un élément essentiel à l'atteinte de cet objectif. À cet effet, diverses mesures ont été mises de l'avant dont l'inauguration, dans les locaux de Québec, d'une salle où les membres du personnel peuvent prendre leur repas.

8.44 Dans le même ordre d'idées, l'ensemble du personnel fonctionnaire et professionnel a assisté, cet automne, à une conférence qui visait à l'amélioration de la satisfaction au travail et, par le fait même, à la qualité de celui-ci.

8.45 Dans le domaine de la santé et de la sécurité du travail, un comité propose et coordonne les actions du Vérificateur général. Au cours de l'année, 79 membres du personnel ont participé à une session de formation sur la réanimation cardiorespiratoire donnée le samedi.

8.46 Par ailleurs, dans le but d'encourager l'initiative des membres de son personnel et d'appuyer leur engagement au regard de ses objectifs et activités, le Vérificateur général applique une politique de reconnaissance de l'excellence qui permet d'attribuer des primes et autres marques de reconnaissance aux personnes qui se sont particulièrement distinguées.

8.47 Enfin, le Vérificateur général, conformément à la *Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics*, interdit, depuis plusieurs années déjà, de fumer dans tous les locaux de son organisme, sauf dans la salle spécialement aménagée à cette fin. Le personnel respecte cette mesure et s'en déclare satisfait.

Développement des ressources humaines

8.48 Le Vérificateur général vise à une utilisation optimale de ses ressources humaines. Il accorde donc une grande importance à la formation et au perfectionnement de son personnel.

8.49 Dans cette optique, le plan annuel de développement des ressources humaines est axé sur la formation continue de l'ensemble du personnel, l'approfondissement et la mise à jour des acquis professionnels et l'intégration des nouveaux membres du personnel. Une variété d'activités de formation touchant, notamment, l'approche de vérification d'attestation financière, la méthodologie de vérification de l'optimisation des ressources, la vérification informatique, le cheminement de carrière du personnel et l'accueil des nouveaux employés a permis d'atteindre ces objectifs. L'assistance à des conférences, colloques et congrès aide à parfaire la mise à jour des connaissances professionnelles et administratives du personnel et des connaissances du milieu où il exerce ses activités de vérification.

8.50 Un total de 1 769 jours-personnes a été utilisé, au cours de l'année, pour les activités de formation, soit 363 pour le personnel d'encadrement et 1 406 pour le personnel professionnel et de soutien, ce qui représente une moyenne d'environ 7 jours par personne.

Évaluation du rendement

8.51 Le Vérificateur général dispose d'un système d'évaluation du rendement basé sur les résultats atteints par ses employés.

8.52 L'évaluation du rendement consiste à signifier des attentes, à en faire le suivi et à en examiner les résultats. Chaque membre du personnel fait l'objet de cette démarche au moins une fois par année.

8.53 Elle permet à chaque employé de savoir ce qu'on attend de lui et d'orienter ses efforts en conséquence, 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'organisme de cerner adéquatement le potentiel de son personnel et, s'il y a lieu, de réviser son traitement.

Égalité en emploi

8.54 Le Vérificateur général adhère aux objectifs gouvernementaux favorisant l'égalité d'accès à des emplois pour le personnel féminin, les personnes handicapées, les membres des communautés culturelles, les anglophones et les autochtones. Il s'engage en matière de promotion de la carrière de ces groupes d'employés, notamment par son programme de soutien aux études. Il a mis sur pied, depuis quelques années, un comité d'égalité en emploi pour les femmes.

8.55 Actuellement, le personnel féminin représente 44 p. cent de l'effectif total du Vérificateur général et 47 p. cent de l'effectif professionnel.

La dotation en personnel

8.56 Le Vérificateur général, par délégation de l'Office des ressources humaines, a l'entière responsabilité de la tenue de concours de promotion et de recrutement destinés à combler ses postes.

8.57 Au cours de l'année, trois concours ont été tenus, ce qui a permis à 32 personnes d'être déclarées aptes à un emploi. C'est ainsi que 31 employés réguliers se sont joints à l'organisme, et que 42 personnes ont été embauchées pour occuper des emplois occasionnels. Par contre, 24 employés réguliers ont quitté l'organisme durant l'année. Dans la majorité des cas, ils ont accepté un autre emploi dans la fonction publique.

EFFECTIF AUTORISÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Cadres supérieurs	29
Professionnels	174
Techniciens	18
Employés de bureau	20
TOTAL	**241**

8.58 L'effectif autorisé du Vérificateur général au 1er avril 1993 s'établit à 241 postes réguliers répartis comme le montre le tableau ci-haut.

8.59 Pour faire suite à l'adoption, par l'Assemblée nationale, de la loi 198, le Vérificateur général a appliqué les dispositions de cette loi concernant la réduction de l'effectif. En conséquence, il a mis en disponibilité, pour l'année 1993-1994, dix postes comblés par des professionnels et des fonctionnaires. Il a également aboli deux postes parmi son personnel d'encadrement. Le Vérificateur général entend poursuivre dans les années qui viennent la réduction de son effectif pour atteindre les objectifs prévus par la loi.

Utilisation des ressources externes

8.60 Le Vérificateur général a recours aux services de ressources professionnelles externes, principalement pour l'assister dans ses mandats de recherche et de vérification de déficiences appréhendées, de vérification d'attestation financière, de vérification informatique et de vérification de données actuarielles. En s'adjoignant, sur une base contractuelle, les services de personnes compétentes dans des domaines particuliers qui font l'objet d'une vérification, le Vérificateur général ajoute de la crédibilité à ses travaux.

8.61 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 IMITÉE

Blais, Bernard
GESTION INC.

Bolduc, Jacques
MLH+A INC.

Borgeat, Louis
ÉCOLE NATIONALE
D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Caron, Pierre
LA COMPAGNIE WYATT

Chassé, Georges
JUGE EN CHEF ASSOCIÉ
(À LA RETRAITE)

Comtois, Richard
COMTOIS ET CARIGNAN

Coulombe, Diane
LA COMPAGNIE WYATT

D'Amours, Alban
LA CONFÉDÉRATION DES CAISSES POPULAIRES
ET D'ÉCONOMIE DESJARDINS DU QUÉBEC

Després, Robert
PLACEMENTS DRM INC.

Fortier, Robert
MMSA SERVICES ACTUARIELS INC.

Gagné, Jean-Guy
SAMSON BÉLAIR/DELOITTE & TOUCHE

Lachance, Armand
CONSULTANT EN PÊCHES

Laroche, D.-Claude
ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES COMMERCIALES

Laroche, Pierre
ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES COMMERCIALES

Leclair, Richard
PAGÉ ET LECLAIR, ARPENTEURS-GÉOMÈTRES

Leclerc, Michel
POISSANT THIBAULT-PEAT MARWICK THORNE

Léger, Jacquelin
LALIBERTÉ LANCT_T COOPERS & LYBRAND

Marceau, Richard
ÉCOLE NATIONALE
D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Moreau, Jean R.
UNIVERSITÉ LAVAL

Morency, Yves
LA CONFÉDÉRATION DES CAISSES POPULAIRES
ET D'ÉCONOMIE DESJARDINS DU QUÉBEC

Morin, Bertrand
CARON BÉLANGER ERNST & YOUNG

Morin, Élyse
LA COMPAGNIE WYATT

Pagé, Ivan
PAGÉ ET LECLAIR, ARPENTEURS-GÉOMÈTRES

Potvin, André
POISSANT THIBAULT-PEAT MARWICK THORNE

Poulin, Jean
PETIT SÉMINAIRE DE QUÉBEC

Prévost, Alexandre
DIRECTEUR GÉNÉRAL AU CÉGEP
FRANÇOIS-XAVIER-GARNEAU (À LA RETRAITE)

Rivard, Jules
MMSA SERVICES ACTUARIELS INC.

Royer, Jean
INGÉNIEUR

St-Cyr, Louise
ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES COMMERCIALES

Séguin, Francine
ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES COMMERCIALES

St-Germain, Michel
LA SOCIÉTÉ CONSEIL MERCER LIMITÉE

Soucy, Gilles
LA CONFÉDÉRATION DES CAISSES POPULAIRES ET D'ÉCONOMIE DESJARDINS DU QUÉBEC

Tabet, Antoine
TECHNORM INC.

Valdevit, Bruno
LA COMPAGNIE WYATT

Soutien professionnel et activités de développement

Pratique professionnelle

8.62 La pratique professionnelle regroupe l'ensemble des gestes que doit poser le personnel dans l'exercice de ses fonctions. Chez le Vérificateur général, la qualité de cette pratique est assurée, notamment, par l'encadrement offert au personnel, par la rigoureuse application des normes et des énoncés de politique utilisés ou conçus par le Vérificateur général et par la pertinence des outils de travail disponibles. Différents mécanismes lui permettent d'améliorer la pratique professionnelle de façon continue. En effet, des équipes de travail spécialisées contribuent au développement et au maintien de la qualité des travaux; leurs interventions touchent la recherche, la formation du personnel, les services-conseils, l'élaboration de normes et d'énoncés de politique et l'assurance-qualité.

8.63 Dans un souci d'économie et d'efficience, le personnel de vérification est davantage incité à évaluer et à utiliser les travaux effectués par les vérificateurs internes ou par des groupes de travail à l'emploi des entités que nous vérifions ou extérieurs à ces entités. En effet, ces travaux peuvent lui être d'une grande utilité.

8.64 Les efforts du Vérificateur général dans les domaines du soutien professionnel et du développement sont orientés, conformément à ses préoccupations et à celles de l'Assemblée nationale, vers l'amélioration de la gestion et de la reddition de comptes dans la fonction publique québécoise.

Vérification financière

8.65 Le Vérificateur général a révisé son approche de vérification des états financiers, ainsi que les documents de travail nécessaires à son application, afin de se conformer aux nouvelles recommandations de l'Institut canadien des comptables agréés concernant le contrôle interne de même que l'importance relative et le risque lié à la vérification. Cette nouvelle approche tend à une meilleure efficience de la vérification. Elle permet au personnel de

mieux connaître l'entité vérifiée et donc d'orienter davantage ses travaux en fonction des risques réels ou appréhendés. À cet effet, des projets-pilotes ont été exécutés pour évaluer cette nouvelle approche et l'ensemble du personnel concerné par la vérification financière a assisté à une session de formation d'une journée.

8.66 La nouvelle approche procurera également des avantages importants à l'Assemblée nationale et à l'entité vérifiée, soit :

- 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 quant aux faiblesses importantes de leurs systèmes ou aux secteurs plus vulnérables de leurs opérations.

Vérification de l'optimisation des ressources

8.67 Les nombreuses réalisations du Vérificateur général en optimisation des ressources 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.

8.68 Les normes et les énoncés de politique à respecter en vérification de l'optimisation des ressources sont inclus dans un manuel de référence qui décrit également la méthodologie utilisée dans les travaux du Vérificateur général. Ce manuel sert aussi de base aux études d'envergure gouvernementale, qui sont effectuées selon l'approche utilisée en optimisation. La spécificité des vérifications de l'utilisation des subventions a amené le Vérificateur général à mettre au point une méthodologie adaptée, qui s'inspire de celle de l'optimisation des ressources.

8.69 L'approche de vérification de l'optimisation des ressources utilisée par le Vérificateur général est orientée sur la déficience appréhendée, ce qui lui permet de rationaliser l'utilisation de ses ressources. Cette approche a donné lieu à l'élaboration d'orientations et de lignes directrices et a été intégrée à la formation donnée au personnel.

8.70 Un des secteurs de l'optimisation des ressources exploré par le Vérificateur général 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 afin de déterminer s'ils facilitent l'efficience. L'intérêt du Vérificateur général est non seulement de s'assurer que l'entité vérifiée bénéficie d'une organisation du travail favorisant l'efficience, mais également de connaître dans quelle mesure le personnel de cette entité est efficient.

Suivi des constatations et recommandations

8.71 Le Vérificateur général effectue le suivi des constatations et recommandations qu'il a portées à la connaissance des membres de l'Assemblée nationale et, s'il y a lieu, de celles qui ont été formulées dans les rapports à la direction. L'objectif de ce travail est de constater dans quelle mesure les gestionnaires des entités ont apporté les correctifs jugés nécessaires et d'informer les membres de l'Assemblée nationale des situations qui méritent d'être portées à leur attention.

8.72 Pour encadrer la réalisation du suivi des constatations et recommandations, le Vérificateur général s'est doté d'une politique interne qui précise les principales lignes de conduite qu'il faut adopter dans ce type d'intervention.

Vérification environnementale

8.73 Le Vérificateur général s'intéresse de près à la vérification des questions environnementales, notamment à la divulgation dans les états financiers du gouvernement et dans ceux de ses organismes et entreprises des informations financières importantes à caractère environnemental. Il porte également une attention particulière à la vérification de la conformité aux lois et règlements qui concernent la protection de l'environnement, à l'efficience et à l'économie dans l'utilisation des ressources qui y sont consacrées et à la reddition de comptes en cette matière.

8.74 Le Vérificateur général travaille à la mise au point d'une méthodologie adaptée à ce type de vérification. Elle tiendra compte de l'ensemble des informations recueillies à l'aide de ses travaux exploratoires et du résultat des recherches effectuées dans ce domaine.

Déclarations de la direction sur l'efficacité

8.75 Le Vérificateur général modifie cette année l'orientation qu'il avait adoptée au regard de la vérification des déclarations de la direction sur l'efficacité.

8.76 En effet, bien qu'il ait l'intention de terminer les travaux d'attestation entrepris en 1992-1993 en ce qui concerne ces déclarations, le Vérificateur général ne consacrera plus de temps, par la suite, à l'attestation des déclarations. Il examinera plutôt le rapport annuel préparé par la direction de l'entité afin d'être en mesure de juger de sa reddition de comptes, et ce, en fonction des 12 dimensions de l'efficacité.

Participation du Vérificateur général aux travaux d'organismes professionnels

8.77 Plusieurs membres du personnel du Vérificateur général font partie d'associations et de comités liés, notamment, à la vérification législative.

8.78 Cette participation active permet, d'une part, d'informer ces regroupements professionnels des réalisations récentes de l'organisme en matière de développement et d'expérimentation de méthodologies; d'autre part, elle constitue une source précieuse d'informations pour le Vérificateur général. Il se doit, en effet, d'être à la fine pointe de l'actualité en ce qui concerne l'évolution de sa profession.

Conférence canadienne des vérificateurs législatifs

8.79 Le Vérificateur général et deux membres de son personnel ont participé à la 21e réunion annuelle de la Conférence canadienne des vérificateurs législatifs, en juillet 1993. Des vérificateurs des législatures fédérale, provinciales et territoriales y ont discuté de l'évolution de leur pratique professionnelle, partagé leurs expériences de travail et proposé des solutions aux difficultés propres à leur mission.

8.80 Le Comité des vérificateurs informatiques législatifs, mis en place par la conférence, compte deux membres du personnel du Vérificateur général qui ont participé, en octobre 1993, à sa réunion annuelle.

8.81 De plus, deux membres du personnel du Vérificateur général ont pris part, en mai 1993, à la réunion annuelle du Comité de la pratique professionnelle en vérification législative de la Conférence canadienne des vérificateurs législatifs.

Fondation canadienne pour la vérification intégrée

8.82 La Fondation canadienne pour la vérification intégrée est un organisme professionnel et autonome, voué à l'amélioration de la reddition de comptes dans l'administration publique et privée. Pour ce faire, elle contribue à la mise à jour et à la diffusion d'une méthodologie d'application de la vérification intégrée et des déclarations de l'administration sur l'efficacité ainsi qu'à la constitution de programmes de formation.

8.83 La contribution du Vérificateur général à la Fondation comporte des avantages qui dépassent largement le cadre des activités de son organisme. 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.

8.84 Le Vérificateur général est gouverneur et membre du Comité de direction de la Fondation et un membre de son personnel siège au Comité de recherche de la Fondation.

Autres organismes professionnels

8.85 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
  - Comité de l'examen
  - Comité d'attribution de la Bourse C.D. Mellor
  - Comité régional de Québec
  - Comité sur les institutions d'enseignement
- Institut canadien des comptables agréés
  - Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public
  - Groupe d'intérêt « gestion, comptabilité et information environnementales »
  - Groupe d'intérêt « micro-informatique »
- Institut des vérificateurs internes
  - Comité sur les relations gouvernementales
- Comité des responsables de la vérification interne
- Association des vérificateurs en informatique
  - Sections de Québec et de Montréal
- Société canadienne d'évaluation de programmes
- Groupe des responsables en analyse et en évaluation de programmes
- Association québécoise de vérification environnementale
- Institut de la gestion financière du Canada
  - Sections de Québec et de Montréal

Soutien administratif

Protection de l'actif

8.86 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.

8.87 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.

8.88 Le Vérificateur général a également mis en place des mécanismes garantissant la sécurité de ses données et de l'équipement informatique. Chaque micro-ordinateur et chaque imprimante sont marqués du logo du Vérificateur général; la sécurité et la confidentialité des données 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.

8.89 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.

Supervision et information de gestion

8.90 Tout organisme doit pouvoir compter sur une information de gestion de qualité afin que ses responsables puissent prendre, en temps opportun, les décisions inhérentes à l'exercice de leurs fonctions.

8.91 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 re-fonte, vise à orienter l'organisme vers la conception d'outils permettant, entre autres, l'implantation d'un système de bases de données relationnelles. De plus, les utilisateurs doivent être engagés tout au long du processus du développement pour s'assurer que les systèmes livrés répondent aux attentes et aux exigences de l'organisme en matière d'information.

8.92 Le *Répertoire des organismes publics, des organismes et des entreprises du gouvernement* qui avait été retenu pour servir de projet-pilote à l'instauration de cette nouvelle approche est opérationnel depuis un an. Cette mémoire institutionnelle contient l'information de base relativement à la constitution, au fonctionnement et à la vérification de toutes les entités faisant partie du champ de compétence du Vérificateur général; elle représente une source de documentation importante pour la planification des travaux.

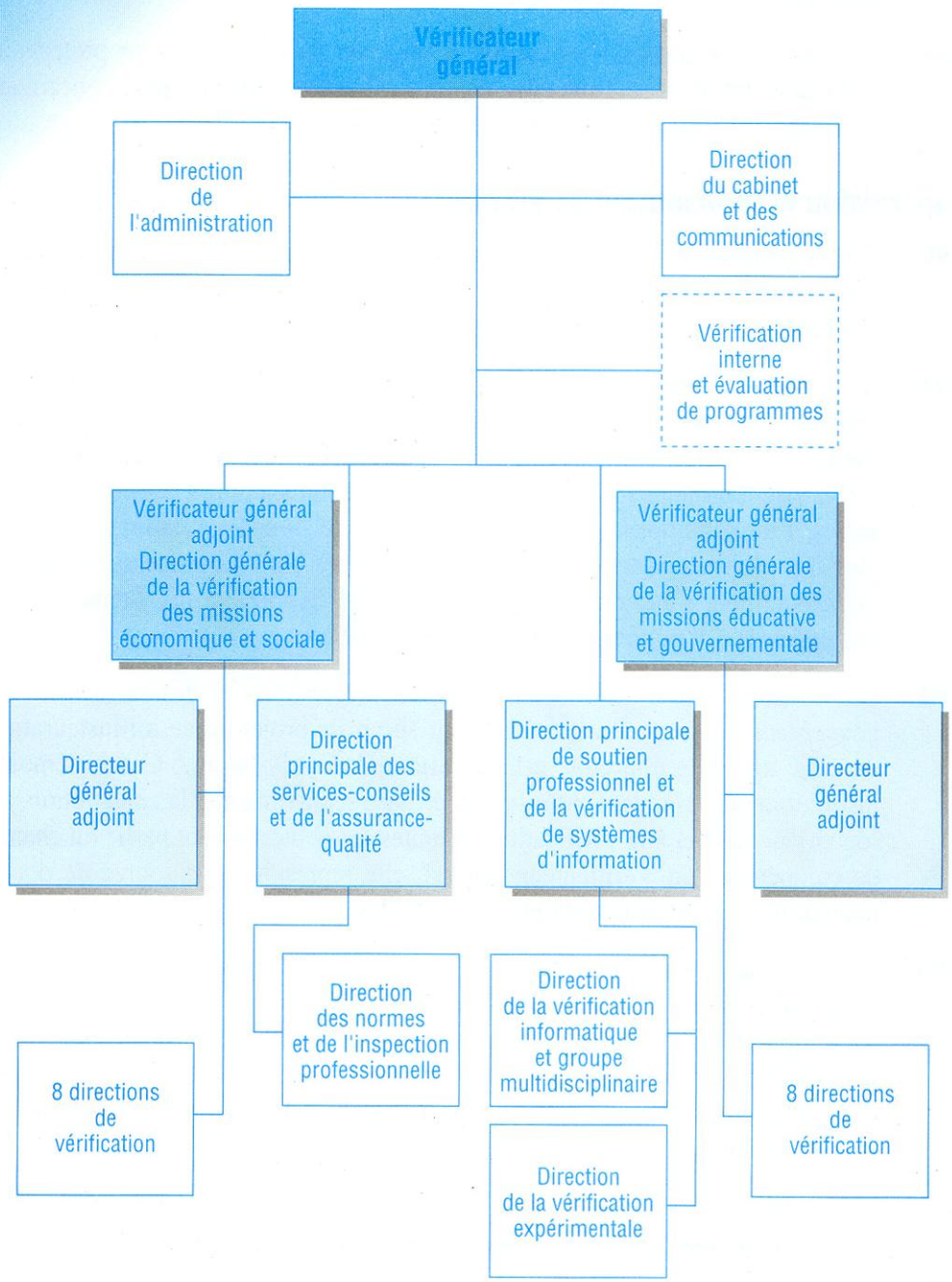
8.93 À l'automne 1993, un nouveau Système Intégré de Gestion des Mandats et de l'Assiduité (SIGMA) a été mis en place. Ce système enregistre la déclaration du temps effectué par tous les employés, les permis d'absence, les gains déclaratoires et le suivi des mandats. En outre, il permettra de déterminer avec plus de précision le coût de chaque mandat de vérification et de chaque activité de soutien.

8.94 Les autres systèmes de l'organisme seront également revus ou développés en mettant à contribution les utilisateurs tout au long du processus.

8.95 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 1993

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

ÉTAT DES DÉPENSES ET DES CRÉDITS AUTORISÉS
pour l'année financière terminée le 31 mars 1993

	1993	1992
	(en milliers de dollars)	
DÉPENSES		
Fonctionnement - Personnel		
Traitements	11 052	10 681
Autres rémunérations	902	735
	11 954	11 416
Fonctionnement - Autres dépenses		
Communications et transports	568	542
Services	938	1 085
Entretien	220	65
Loyers	744	703
Fournitures	113	106
Équipement	178	61
Autres dépenses	8	10
	2 769	2 572
Capital - Autres dépenses		
Équipement	202	165
Dépenses effectuées	14 925	14 153
Avances		2
Dépenses imputées	14 925	14 155
Crédits non utilisés	559	897
CRÉDITS AUTORISÉS	15 484	15 052

Notes complémentaires

pour l'année financière terminée le 31 mars 1993

1. Objet

En vertu de la *Loi sur le Vérificateur général* (L.R.Q., c. 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 de l'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 dans 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 1993. 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 1993, selon les conventions comptables énoncées à la note 2.

CHOQUETTE, CORRIVEAU, GRENIER
Comptables agréés
Sillery (Québec)
Le 15 octobre 1993



Annexe A

Rapport d'enquête du Vérificateur général au Conseil du trésor sur la Commission des courses du Québec

Janvier 1993

(Première partie)

Plan du rapport

DESCRIPTION DU MANDAT	**1**
VUE D'ENSEMBLE DE LA COMMISSION	**3**
RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE	**15**
La structure organisationnelle de la Commission	**16**
La nomination du Président	**16**
La modification de la structure	**18**
L'embauche d'un directeur général adjoint	**27**
Le siège social	**32**
La gestion administrative	**39**
Les employés contractuels	**39**
Les contrats d'approvisionnement et de services	**43**
[…][5]	**59**
Les frais de voyage des membres	**81**
Les allocations de présence	**86**
La gestion des fonds de bourses	**91**
L'historique	**91**
Le fonds de bourses de la Commission	**93**
Le fonds de bourses des hippodromes	**99**
Les revenus de la Commission	**111**
COMMENTAIRES DE M. BEAUDOIN LORS DE L'ENTREVUE DU 9 DÉCEMBRE 1992	**120**
CONCLUSION	**131**

[5] NOTE La suppression de certains passages, indiquée par […], a été faite par le Conseil du trésor lorsqu'il a rendu publique cette partie.

Description du mandat

1. Le 15 septembre 1992, le Conseil du trésor décide de mandater son Président pour demander au Vérificateur général d'effectuer une enquête sur l'administration de la Commission des courses du Québec, à la suite de certaines allégations faites à ce sujet, notamment des articles parus dans le journal *La Presse*, samedi, le 12 septembre dernier, conformément à l'article 36 de la *Loi sur le Vérificateur général* (L.R.Q., c. V-5.01) et dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues.

2. Les sujets couverts par la première partie de notre enquête ont trait à la structure organisationnelle de la Commission, à son siège social, à sa gestion administrative ainsi qu'à la gestion des fonds de bourses et aux revenus de la Commission.

Vue d'ensemble de la Commission

3. La Commission des courses de chevaux du Québec a été instituée le 31 mars 1988 par la *Loi sur les courses* (L.R.Q., c. C-72.1).

4. La Commission a pour fonctions de régir et de surveiller les courses de chevaux, l'élevage et l'entraînement de chevaux de course, l'exploitation des salles de paris sur les courses de chevaux ainsi que de promouvoir et d'aider l'industrie des courses de chevaux et de l'entraînement de chevaux de course. Elle doit également veiller à la protection et à la sécurité du public lors de ces activités. La Commission a des bureaux à Québec et à Montréal.

5. La compétence de la Commission porte notamment sur cinq hippodromes situés à Montréal, Québec, Trois-Rivières, Aylmer et Jonquière, qui détiennent un permis d'exploitation du pari mutuel délivré par Agriculture Canada. Elle s'applique également à tout endroit où s'exercent des activités d'élevage, d'entraînement, de soin et de conduite de chevaux de course.

6. La Commission se compose de cinq membres nommés pour un terme de cinq ans par le gouvernement; ce dernier désigne parmi eux le président et le vice-président. Le président, le vice-président et un autre membre nommé par le gouvernement exercent leurs fonctions à temps plein. Les deux autres membres exercent leurs fonctions à temps partiel et ne sont rémunérés que dans les cas, aux conditions et dans la mesure que détermine le gouvernement.

7. Les membres de la Commission se réunissent pour traiter de questions administratives telles que l'administration des programmes et la régie interne ainsi que de questions juridiques. De plus, ils agissent comme un tribunal en tenant des auditions pour entendre des demandes de révision de décisions prises par les juges de courses, pour statuer sur des questions touchant l'application de la loi et des règles ou pour imposer des sanctions et des amendes dans les cas de non-respect de celles-ci.

8. La Commission est aussi assistée d'un comité consultatif, dont les sept membres non rémunérés sont nommés par le Ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Ce comité a pour fonctions de donner son avis à la Commission et de faire l'étude de toute question relative au domaine des courses de chevaux. Ce comité saisit la Commission de tout problème qu'il juge de nature à nécessiter une étude ou une action de la part de celle-ci.

9. La Commission administre plusieurs programmes de bourses aux propriétaires de chevaux de course en plus du programme d'amélioration des hippodromes.

10. Le président est responsable de l'administration de la Commission; il dirige les membres de son personnel et s'assure que ceux-ci exécutent leurs fonctions dans le cadre de la loi, du règlement et des règles. Il préside aussi les séances de la Commission et peut assister aux séances du tribunal.

11. Le vice-président, pour sa part, assiste aux séances de la Commission et préside régulièrement celles du tribunal.

12. Au 1er novembre 1992, sans compter les membres, l'effectif de la Commission était de 61 personnes dont 16 employés permanents, un occasionnel et 44 contractuels. Parmi le personnel contractuel, les juges de courses et de paddock sont nommés par le Ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation à la demande de la Commission et après consultation de celle-ci. La Commission peut nommer, pour agir lors d'une activité visée par la *Loi sur les courses*, toute autre personne exerçant une fonction ou une occupation liée à l'activité et fixer ses conditions de travail.

13. Le budget de la Commission est voté par l'Assemblée nationale. Ses revenus proviennent du paiement de droits relatifs à la délivrance de licences et de l'imposition d'amendes pour manquement aux règles sur les courses.

14. Le budget de la Commission pour l'exercice 1991-1992 était de 14,4 millions de dollars, dont 4,1 millions en dépenses de fonctionnement et 10,3 millions en dépenses de transfert. Ses revenus de droits et d'amendes se sont élevés à 524 000 $ au cours de la même période.

Résultats de l'enquête

15. Lors de notre enquête, nous avons examiné divers documents et effectué de nombreuses entrevues. Nous présentons un résumé de celle tenue avec le Président de la Commission à la fin de notre rapport.

La structure organisationnelle de la Commission

La nomination du président

16. M. Yves Beaudoin était président de la Commission des courses du Québec au début de notre enquête. Il avait été nommé en mai 1991 selon le processus normal de nomination des dirigeant d'organismes. […].

17. […]

La modification de la structure

18. Dès son entrée en fonction, M. Beaudoin a entrepris une réorganisation administrative de la Commission.

19. Afin de contribuer aux objectifs gouvernementaux de rationalisation des dépenses publiques, le Président a effectué une compression de son effectif permanent et occasionnel en abolissant, entre autres, le poste de directeur des programmes et de l'administration, celui de directeur des services vétérinaires ainsi que le Service des communications. La gestion des ressources humaines et informationnelles a alors été transférée au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec. Dix postes permanents de niveaux professionnel et fonctionnaire ont ainsi été abolis.

20. Le tableau ci-contre compare l'effectif de la Commission avant et après l'arrivée du président Beaudoin.

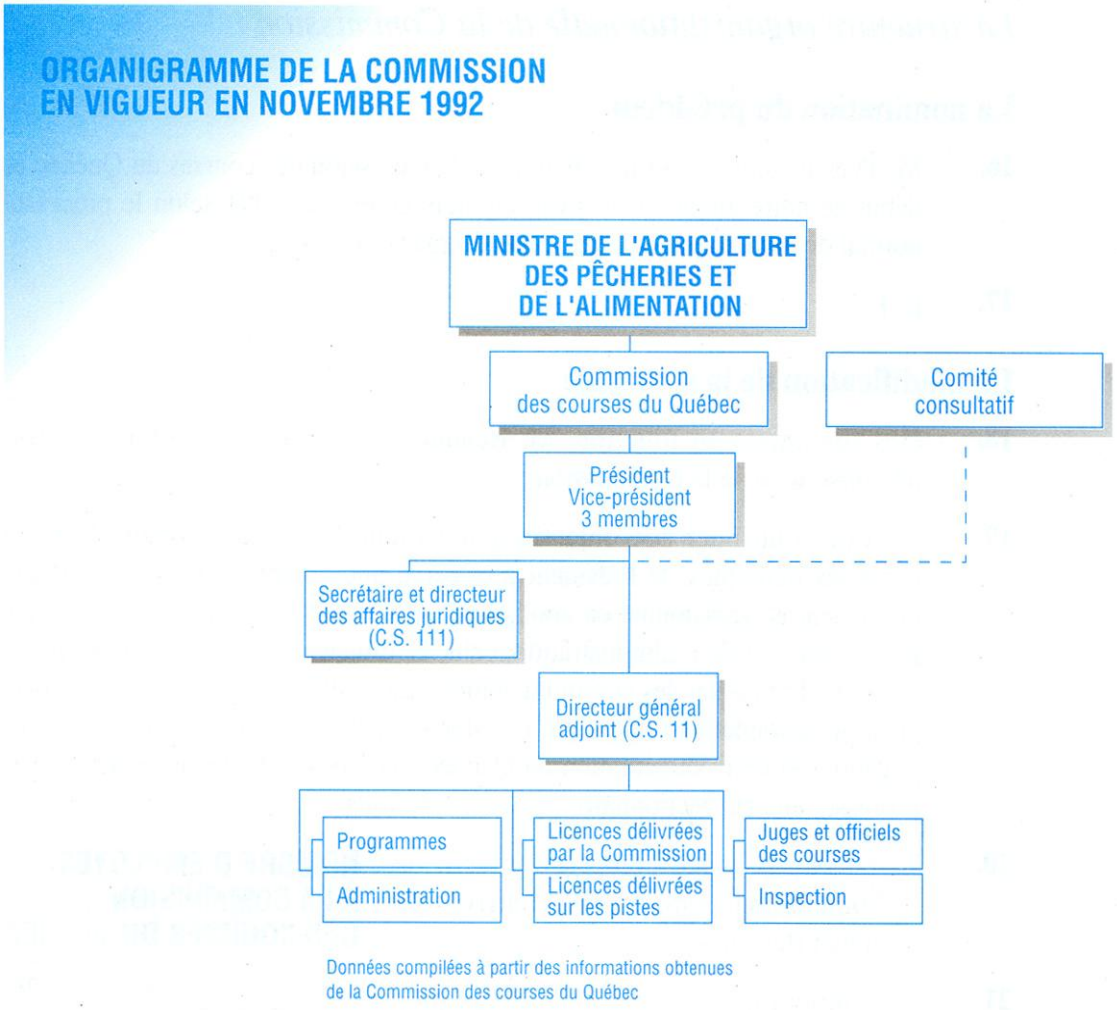
NOMBRE D'EMPLOYÉS À LA COMMISSION DES COURSES DU QUÉBEC

Date	04-91	11-92
Membres	5	5
Cadres	2	2
Professionnels	10	5
Fonctionnaires	14	9
Occasionnels	5	1
Contractuels	53	44
Total	**89**	**66**

Données compilées à partir des informations obtenues de la Commission des courses du Québec

21. La diminution de postes de niveaux professionnel et fonctionnaire a été en partie compensée par l'emploi de contractuels au bureau de Montréal. La Commission a engagé à contrat deux techniciennes et une téléphoniste. De même, le Président a fait appel à un cabinet de communicateurs-conseils pour obtenir les mêmes services.

22. En fait, la réorganisation administrative du président Beaudoin s'articule autour de la création d'un poste de directeur général adjoint, relevant directement du Président. Le titulaire de ce poste a la responsabilité de la planification et la gestion quotidienne de l'ensemble des activités de la Commission. Tous les services et les directions relèvent de lui, à l'exception du secrétariat et de la Direction des affaires publiques.



23. La modification de la structure organisationnelle de la Commission, mise en place afin de rencontrer l'objectif de rationalisation des dépenses recherché par le Président, a, dans un même temps, contribué à l'affaiblissement de la structure de supervision ainsi qu'à une concentration de la prise de décision entre les mains d'une seule personne.

24. Bien qu'il soit officiellement responsable de la gestion administrative, rien n'indique que le Directeur général adjoint, en poste depuis février 1992, exerce entièrement les pouvoirs qui lui sont délégués. Dans les faits, c'est le président de la Commission qui approuve tous les contrats, les engagements et qui signe la majorité des demandes de paiement.

25. […]

26. Le Vice-Président, quant à lui, ne s'est vu confier que très peu de responsabilités autres que d'être président aux séances de la Commission et aux séances du tribunal.

L'embauche d'un directeur général adjoint

27. Avant de procéder à l'embauche du Directeur général adjoint, le Président a demandé, comme il se devait, un avis au Secrétaire du Conseil du trésor concernant la classification de ce poste. Selon cet avis, les responsabilités rattachées à ce poste correspondaient au niveau III de la classification des cadres supérieurs. Malgré cette recommandation, qu'il n'était toujours pas tenu de suivre, le Président a établi le niveau de cet emploi à un niveau supérieur (II). […].

28. Or, le Président et le Directeur général adjoint se connaissent de longue date. Entré en fonction au ministère du Commerce extérieur et du Développement technologique comme professionnel en août 1984, M. Beaudoin avait alors eu pour supérieur immédiat […], et ce, jusqu'en juillet 1985.

29. En 1987, ces deux mêmes personnes ont collaboré à la mise sur pied d'une entreprise d'import-export en Asie, projet qui a avorté.

30. Au début d'avril 1988, […] a muté à la Commission des courses du Québec. Le 26 avril 1988, M. Beaudoin y a été engagé à titre d'occasionnel pour six mois. Selon les entrevues que nous avons réalisées, c'est […] qui a présenté M. Beaudoin à l'ancien président de la Commission. Avant la fin de son deuxième contrat d'occasionnel, M. Beaudoin a postulé un emploi d'agent de développement industriel à la Commission. Il a obtenu le poste en mars 1989. Le comité de sélection était composé de quatre personnes, dont […]. Ce dernier a quitté la Commission en septembre 1990.

31. En mai 1991, M. Beaudoin est nommé président de la Commission des courses. […] y revient en février 1992 à titre de directeur général adjoint. Le comité de sélection était composé de trois personnes dont le Président.

Le siège social

32. Par le décret 1588 du 10 octobre 1989, le siège social de la Commission a été établi à Québec. Pourtant, bien qu'aucun décret ultérieur à celui d'octobre 1989 ne soit venu modifier le lieu du siège social de la Commission et que ses membres n'aient été saisis de cette question qu'une seule fois et de façon très sommaire, le Président a quand même déplacé les activités de la Commission à Montréal. Plusieurs éléments démontrent que dans les faits, le siège social de la Commission n'est plus situé à Québec.

33. L'étude de l'évolution de l'effectif de la Commission révèle que le nombre d'employés au bureau de Québec a considérablement diminué depuis mai 1991 alors que l'effectif du bureau de Montréal a évolué en sens inverse pendant la même période. Seulement huit personnes principalement du secrétariat et des affaires juridiques demeurent en poste à Québec.

34. De plus, le contrat d'embauche du Directeur général adjoint assigne celui-ci à Montréal, étant donné qu'il a la responsabilité de l'ensemble des opérations courantes de l'organisation.

35. Sous l'ancien président, les séances régulières de la Commission se tenaient majoritairement à Québec. Sous le président Beaudoin, le nombre de ces séances a diminué et elles sont tenues principalement à Montréal.

36. Par ailleurs, à l'exception d'une étude très sommaire faite par le Président, aucune analyse de coûts et d'impacts du déplacement des activités de la Commission à Montréal n'a été effectuée.

37. La réduction graduelle de l'effectif du bureau de Québec depuis mai 1991 a causé un surplus d'espace de bureau à Québec. En effet, depuis juin 1992, 65 p. cent de l'aire louée est inoccupée, ce qui représente un loyer mensuel superflu de 13 000 $. Une demande de réduction de superficie a été transmise à la Société immobilière du Québec en juillet 1992.

38. La diminution de l'effectif a également entraîné une diminution de l'utilisation des équipements de téléphonie à ce bureau. Pour la période de 12 mois débutant en novembre 1991, nous avons estimé à 4 000 $ l'économie que la Commission aurait réalisée si les lignes téléphoniques excédentaires avaient été annulées.

La gestion administrative

Les employés contractuels

39. La *Loi sur les courses* prévoit que les employés de la Commission sont nommés et rémunérés suivant la *Loi sur la fonction publique.* Cependant, l'article 48 de cette même loi permet au Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation de nommer les juges de courses et de paddock ainsi que de fixer leurs conditions de travail. La Commission peut nommer, à contrat, toute autre personne pour exercer une occupation liée à la régie et à la surveillance des courses dans les hippodromes. Plus de 65 p. cent de l'effectif de la Commission est composé d'employés contractuels engagés en vertu de cet article.

40. […]

41. La Commission a utilisé cet article de loi pour combler plusieurs postes dont celui d'analyste de courses, recruté directement par le Président, et ceux d'agents de bureau et de téléphoniste-réceptionniste, qui sont pourtant des fonctions de nature permanente et administrative. […].

42. Le Président a lui-même renouvelé trois contrats […], en apportant des modifications importantes aux contrats généralement utilisés. La durée de ceux-ci a été établie à cinq ans alors que des contrats d'un an avaient été offerts en janvier 1992 à tous les employés

contractuels. Une clause de résiliation des contrats sur avis de 30 jours a aussi été enlevée, ne laissant que la clause de résiliation pour fraude ou malversation. C'est ainsi que les contrats […], devant se terminer le 31 décembre 1992, ont été renouvelés. Un autre contrat a été octroyé à une agente de bureau, […], qui prendra effet dix mois avant la fin de son présent emploi.

Les contrats d'approvisionnement et de services

43. Nous avons constaté de nombreux manquements à la réglementation gouvernementale relative au processus d'acquisition de biens et d'octroi de contrats de services. Notre travail a couvert l'exercice 1991-1992 et les six premiers mois de l'exercice 1992-1993. Nous avons analysé 450 000 $ de dépenses et relevé des anomalies dans des contrats représentant une somme de 235 000 $.

44. De façon générale, la Commission ne respecte pas les règles administratives gouvernementales. De plus, elle ne s'assure pas toujours que des services lui ont été rendus en contrepartie des paiements effectués. Des irrégularités ont également été retracées à l'égard de la signature de contrats et de l'imputation des dépenses.

Les contrats d'approvisionnement

45. Le règlement sur les contrats d'approvisionnement du gouvernement prévoit qu'un contrat supérieur à 500 $ doit faire l'objet d'appel d'offres à moins qu'un seul fournisseur ne rencontre les spécifications établies par le ministère ou l'organisme demandeur. Ce règlement stipule aussi que tout contrat supérieur à 5 000 $ doit être conclu par le ministère des Approvisionnements et Services. Un ministère ou un organisme peut toutefois effectuer lui-même des achats supérieurs à 2 000 $ mais inférieurs à 5 000 $ s'il a convenu un protocole à cet effet avec le ministère des Approvisionnements et Services.

46. Or, la Commission n'a signé aucun protocole d'entente avec le ministère des Approvisionnements et Services. Mais, elle a octroyé elle-même tous ses contrats d'achat. De plus, nous n'avons trouvé aucune preuve qu'elle ait procédé par appel d'offres pour ses achats de plus de 500 $.

Les contrats de services professionnels et auxiliaires

47. Une façon d'échapper à la réglementation gouvernementale sur l'octroi de contrats de services professionnels et auxiliaires consiste à fractionner tout contrat supérieur à 10 000 $. Une telle pratique ne contribue pas à l'image de transparence et d'impartialité souhaitée par les autorités gouvernementales, puisqu'elle permet d'éviter le processus d'appel d'offres auprès de fournisseurs dûment inscrits au fichier des fournisseurs du ministère des Approvisionnements et Services. Or, la Commission a octroyé de tels contrats fractionnés, pour un montant total de 19 000 $.

48. Ces contrats ont été octroyés à un cabinet de communicateurs-conseils. L'application des règles gouvernementales n'aurait pas permis à la Commission d'engager ce cabinet puisqu'il n'était pas inscrit au fichier des fournisseurs de services.

49. Le cabinet engagé est propriété à 50 p. cent […]. Un mois plus tard, la Commission, alors présidée par M. Beaudoin, a engagé cette même personne, par le biais de son cabinet, pour accomplir des fonctions identiques […].

50. Par ailleurs, nous avons constaté que la raison sociale de cette entreprise a été enregistrée au fichier de l'Inspecteur général des institutions financières la journée même où elle a obtenu son premier contrat de la Commission. Celle-ci semble d'ailleurs être le seul client du cabinet en cause car les factures produites sur une période de cinq mois présentent une séquence numérique continue.

51. La Commission a également octroyé des contrats de services auxiliaires à deux autres fournisseurs non inscrits au fichier des fournisseurs du ministère des Approvisionnements et Services.

Les contrats de services juridiques

52. Dans le cas des contrats de services juridiques, la Commission ne s'assure pas toujours qu'elle reçoit des services en contrepartie des honoraires qu'elle verse.

53. En effet, les services d'un cabinet d'avocats ont été retenus par les autorités gouvernementales pour les conseiller et les représenter lors de négociations avec une piste de courses. Une entente a été conclue en juin 1988. Par la suite, un second contrat a été octroyé à ce même cabinet pour modifier cette entente, qui l'a été en juin 1989. Pour ces deux contrats, la Commission a versé des honoraires totalisant 65 000 $ jusqu'en juillet 1989.

54. Or, bien que l'entente n'ait pas été modifiée depuis cette date, d'autres honoraires de plus de 12 000 $ ont été facturés à la Commission relativement à sa modification.

55. La Commission a effectué ces paiements bien qu'elle soit incapable de justifier le bien-fondé de cette dépense ni confirmer que les services ont été rendus.

D'autres irrégularités

56. Certains contrats de services ont été signés après le début des travaux, alors que d'autres ne comportent pas de date de signature. Certaines dépenses d'honoraires ont été imputées à une mauvaise catégorie, ce qui a pour effet de réduire la fiabilité des données financières.

57. Ces dérogations sont attribuables en partie au fait que le personnel affecté aux tâches en cause n'a pas toujours la formation et l'encadrement suffisants pour accomplir son travail.

Pourtant, la Commission a la responsabilité de s'assurer que les règles administratives sont bien appliquées et que son personnel possède les connaissances pour accomplir ses tâches. La structure de supervision de la Commission démontre d'importantes lacunes, notamment en ce qui a trait à la gestion des ressources financières et matérielles.

58. D'ailleurs, dans un rapport daté du 10 février 1992, le Contrôleur des finances a souligné plusieurs irrégularités liées au cadre réglementaire. La plupart des anomalies signalées dans ce rapport provenaient d'une connaissance déficiente ou inadéquate des règles administratives. La Commission n'a pas tenu compte des recommandations du Contrôleur des finances puisque la majorité des faiblesses se sont répétées.

[…]

59. […]

60. […]

61. […]

[…]

62. […]

63. […]

64. […]

65. […]

66. […]

[…]

67. […]

68. […]

69. […]

70. […]

71. […]

72. […]

73. […]

74. […]

75. […]

76. […]

L'automobile de la Commission

77. La Commission possède une automobile, mais le Président préfère utiliser sa voiture personnelle, ce qui lui permet de réclamer un montant pour chaque kilomètre parcouru.

78. Jusqu'en août 1992, il a eu à sa disposition à Montréal un stationnement payé par la Commission. Cependant, afin de répondre à la demande du Contrôleur des finances relative aux preuves de séjour, il a payé un stationnement journalier à partir de février 1992. Il a alors offert son stationnement payé au Directeur général adjoint qui venait d'entrer en fonction, bien que ce dernier n'y ait pas eu droit. La Commission a donc payé en double le stationnement de son Président : un versement mensuel pour le stationnement réservé au Président et le remboursement des frais journaliers de stationnement qu'il a réclamé à la Commission, soit 1 057 $. Aucune réclamation de remboursement n'a été faite par la Commission ni au Président ni au Directeur général adjoint.

79. Un autre point a retenu notre attention. L'automobile de la Commission est utilisée principalement par deux personnes, mais la Commission ne contrôle pas l'usage qui en est fait. Ainsi, il n'existe pas de règles écrites concernant l'utilisation de cette automobile. La Commission ne tient pas de registre lui permettant de connaître les raisons de son utilisation ni le kilométrage parcouru par chacun des utilisateurs.

80. Par ailleurs, la Commission détient des cartes de crédit qu'elle met à la disposition de certains employés. Ces cartes sont utilisées soit avec l'automobile de la Commission soit avec des automobiles louées lors de déplacements. Il est difficile d'avoir une idée précise de la dépense d'essence, car la Commission n'en fait pas une compilation spécifique. Aucun rapprochement n'est fait entre les dépenses d'essence et les déplacements effectués.

Les frais de voyage des membres

81. Nous avons aussi examiné les réclamations de frais de déplacement produites par les autres membres de la Commission, pour l'exercice financier 1991-1992 et pour les six premiers mois de l'exercice 1992-1993. Toutes ces réclamations avaient été autorisées par le Président, vérifiées par l'administration et acceptées pour des fins de paiement.

82. Nous avons relevé plusieurs cas de non-respect de réglementation. En effet, des frais ont souvent été remboursés sans que la pièce justifiant la dépense ne soit fournie. Cette lacune a été observée pour des réclamations de frais de repas, des réclamations de per diem et même des réclamations de frais d'utilisation d'automobile.

83. Quelques cas de réclamations de per diem pour des séjours inférieurs à 12 heures ont aussi été relevés et plusieurs réclamations de l'allocation forfaitaire de 150 $ ont été payées sans preuve de coucher. Ce point a d'ailleurs été soulevé dans le rapport de février 1992 du

Contrôleur des finances, ce qui a amené la Commission à réclamer à chaque membre la portion du per diem non permise sans preuve de coucher. Ces réclamations représentent un montant global d'environ 4 000 $.

84. La Commission ne s'est pas dotée de règles de régie interne concernant les déplacements; elle n'a précisé ni le mode de transport à privilégier, ni la durée acceptable, ni les activités autorisées. Cette absence de règles laisse place à certaines exagérations. Par exemple, des per diem ont été réclamés en totalité même si un repas a été fourni et payé par la Commission. D'autres per diem ont été réclamés pour la participation à un tournoi de golf et à un banquet d'une association équestre. Lorsque les membres de la Commission doivent se déplacer entre Québec et Montréal pour une séance de quelques heures débutant en milieu de matinée, ils voyagent souvent la veille et réclament leur per diem entier.

85. Les situations relevées dénotent un manque de rigueur de la part de la Commission.

Les allocations de présence

86. La Commission est composée de cinq membres dont le Président, le Vice-Président et un membre, qui exercent leurs fonctions à temps plein, et de deux membres exerçant leurs fonctions à temps partiel.

87. La rémunération des deux membres exerçant leurs fonctions à temps partiel a été établie par décret. Ce décret prévoit une allocation de présence de 200 $ par jour ou de 100 $ par demi-journée de séance après qu'ils aient participé, durant l'année, à au moins l'équivalent de 12 journées de séance de la Commission ou d'un de ses comités permanents.

88. La Commission tient deux types de séances, les séances régulières et les séances du tribunal. La Commission n'a pas de comité permanent.

89. Des allocations de présence ont été payées pour d'autres raisons que la présence à ces séances. En effet, les membres ont réclamé des allocations pour diverses activités telles l'étude de documents, l'assistance à des courses, etc. Aussi, à plusieurs occasions, des allocations ont été payées pour une journée complète alors que les séances avaient duré moins de trois heures. Les allocations de présence non conformes au décret représentent plus de 15 000 $ pour l'exercice 1991-1992 et les premiers six mois de l'exercice 1992-1993.

90. De plus, pendant les deux premières années de son existence, la Commission n'a pas tenu compte de la règle du 12 jours sans allocation de présence pour un des membre à temps partiel. Elle a versé cette allocation pour toutes les présences de ce membre, ce qui représente un montant versé en trop de 4 800 $. Pour l'autre membre, en 1998-1989 la règle a été suivie, mais nous n'avons pu retracer le dossier de 1989-1990. Depuis l'exercice 1990-1991, la Commission respecte cette clause du décret.

La gestion des fonds de bourses

L'historique

91. Lors de sa création en 1988, la Commission des courses du Québec a repris les fonctions et pouvoirs en matière de courses de chevaux qui étaient jusque-là dévolus à la Régie des loteries et courses du Québec et à Sodic Québec Inc. La promotion de l'élevage des chevaux de courses a été confiée au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

92. Le surplus accumulé de 6,1 millions de dollars appartenant à Sodic Québec Inc. a été transféré à la Commission. La majeure partie de ce surplus, soit 5,4 millions était destinée au programme d'amélioration des hippodromes et le solde à l'octroi de bourses pour les propriétaires et les hommes à chevaux.

Le fonds de bourses de la Commission

93. En 1988, la Commission a déposé le surplus accumulé reçu de Sodic Québec Inc. dans le fonds de bourses, fonds qui n'a toutefois pas d'existence légale distincte de la Commission.

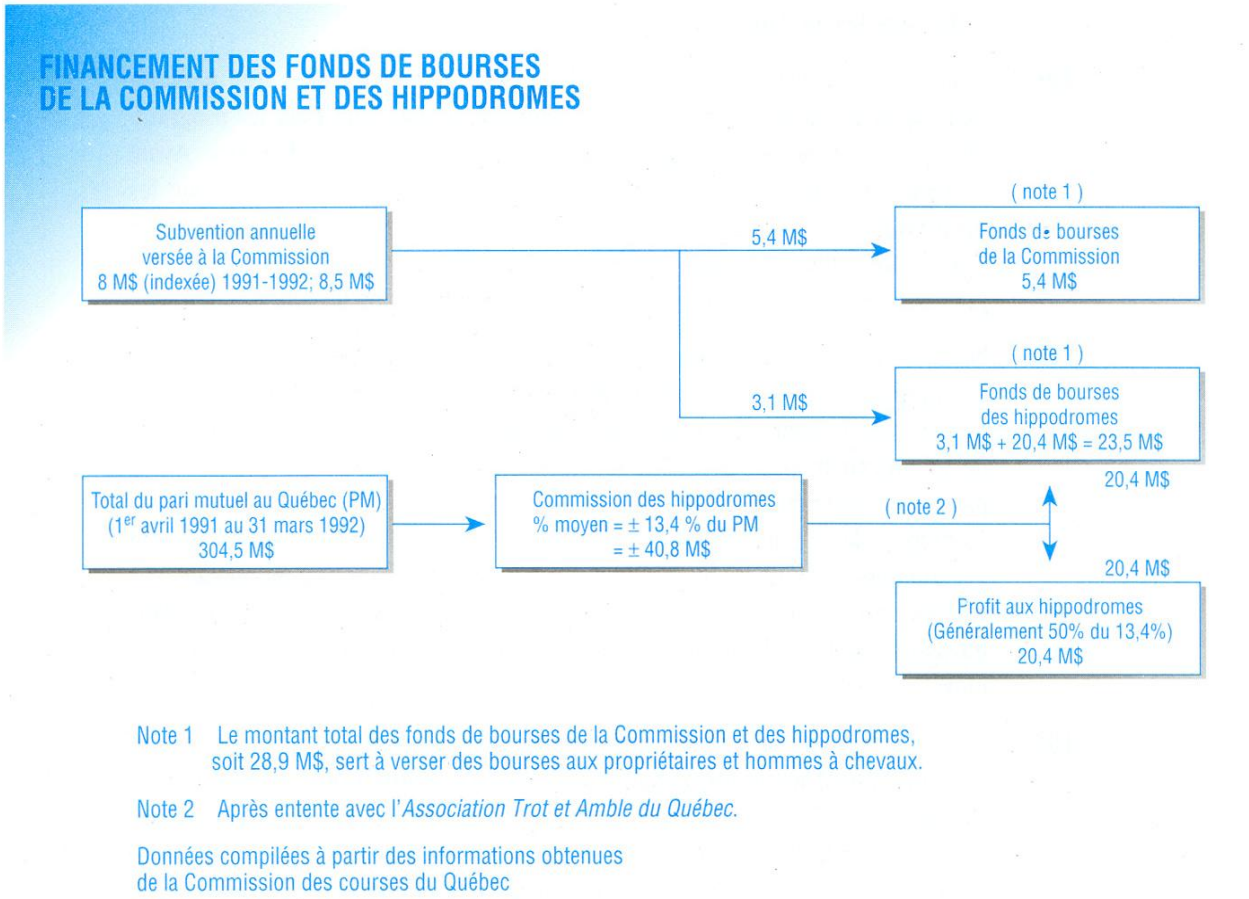
94. Par la suite, la Commission a versé dans ce fonds la subvention gouvernementale annuelle reçue pour l'octroi de bourses aux propriétaires et aux hommes à chevaux et a payé, à même le fonds, les sommes prévues dans ses programmes.

95. Par ailleurs, la contribution gouvernementale annuelle pour le programme d'amélioration des hippodromes n'est pas directement versée à la Commission. La Commission approuve les demandes de paiement des hippodromes et les chèques sont émis à partir du Fonds consolidé du revenu. Toutefois, pour l'exercice 1989-1990, le Conseil du trésor a demandé à la Commission d'utiliser toutes les sommes reçues de Sodic Québec Inc. et destinées au programme d'amélioration des hippodromes, ce qui fut fait.

96. Depuis sa création, la Commission a géré les sommes incluses dans le fonds de bourses comme un tout, sans faire de distinction entre les deux réserves. Les intérêts gagnés par le placement de ces sommes ont été imputés uniquement au surplus réservé à l'octroi de bourses. Les propriétaires et les hommes à chevaux ont donc été ainsi avantagés pour une somme d'environ 1,2 million de dollars en bourses, montant qui aurait dû être utilisé pour réduire les crédits votés annuellement par le gouvernement pour le programme d'amélioration des hippodromes.

97. De plus, des déboursés ont été effectués à même le fonds de bourses pour des éléments qui ne concernent pas les programmes. Ainsi, des honoraires professionnels et l'achat d'un équipement ont été payés à même le fonds. Ces déboursés auraient dû être prélevés à même les catégories de dépenses prévues à ces fins. Le fonds de bourses a ainsi été amputé d'une somme de 58 432 $, qui a été utilisée pour des fins non prévues aux programmes de la Commission.

98. Finalement, la Commission a versé des primes aux palefreniers pour un montant de 7 800 $ à même le fonds de bourses sans avoir soumis ce programme à l'approbation du Ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, comme dans le cas de ses autres programmes. L'émission de ces primes a été autorisée uniquement par une résolution de la Commission.



Note 1 Le montant total des fonds de bourses de la Commission et des hippodromes, soit 28,9 M$, sert à verser des bourses aux propriétaires et hommes à chevaux.

Note 2 Après entente avec l'*Association Trot et Amble du Québec*.

Données compilées à partir des informations obtenues de la Commission des courses du Québec

Le fonds de bourses des hippodromes

99. Les programmes d'aide aux courses de la Commission ont pour objectif d'encourager la propriété et l'élevage de chevaux québécois en incitant les hippodromes à présenter des courses pour les chevaux de courses du Québec ou d'élevage québécois. La subvention de la Commission sert à majorer les bourses versées par les hippodromes aux propriétaires des chevaux méritants.

Le suivi du fonds de bourses des hippodromes

100. La Commission répartit sa subvention de 3,1 millions de dollars entre les hippodromes en tenant compte des résultats du pari mutuel de l'année précédente et du nombre de programmes de courses présentés par l'hippodrome. Les contributions de la Commission doivent être versées par chaque hippodrome dans un fonds de bourses appartenant aux membres de l'*Association Trot et Amble du Québec*, lequel est géré par les hippodromes. Chaque hippodrome conclut avec les représentants de l'Association une entente établissant les modalités de gestion de ce fonds.

101. Pour obtenir le versement de leur subvention, les hippodromes font parvenir mensuellement à la Commission une demande de paiement pour les programmes de courses tenus et un rapport sur la variation du fonds de bourses. Avant d'émettre un chèque à l'hippodrome, la Commission doit s'assurer que les programmes de courses ont bien eu lieu, que les conditions rattachées à l'octroi de l'aide financière ont été remplies et que le nombre total de programmes permis et le montant maximum de la subvention ne sont pas atteints.

102. Notre vérification des rapports mensuels sur la variation des fonds de bourses des hippodromes a permis de déceler que ceux-ci ne sont pas toujours complétés correctement. De nombreuses lacunes ont été observées. Les rapports ne mentionnent pas toutes les recettes et tous les déboursés des fonds et parfois, le montant indiqué à titre de bourses versées diffère de celui indiqué au rapport de la *Canadian Trotting Association.* De plus, les rapports ne sont pas toujours produits et, lorsqu'ils le sont, certaines additions sont inexactes et aucune correction ni explication ne sont apportées par la Commission; dans plusieurs cas, le solde de fin d'un mois ne correspond pas au solde du début du mois suivant.

103. Les informations contenues dans ces rapports ne sont pas vérifiées par la Commission; il ne se fait aucune conciliation des différents montants qui y sont déclarés. Ces éléments sont pourtant vérifiables. Cette attitude démontre le peu d'intérêt de la Commission à l'égard de la gestion de ces fonds. Elle n'est donc pas en mesure de connaître le solde réel des fonds de bourses des hippodromes, de faire un suivi des subventions qu'elle verse ni d'exercer, tel qu'il se doit, un contrôle sur l'utilisation de ces sommes.

Le contrôle du fonds de bourses des hippodromes

104. Dans le cadre de son mandat de régie et de surveillance des courses de chevaux, la Commission émet, entre autres, des licences de courses aux personnes qui lui en font la demande et qui répondent aux exigences de sa loi et de ses règles de certification. La licence est obligatoire pour toute personne qui tient des courses de chevaux.

105. La loi et les règles de certification de la Commission prévoient que la personne qui désire une licence de courses ainsi que le titulaire d'une telle licence doivent détenir un compte en fidéicommis ou, à défaut d'un tel compte, verser un cautionnement à la Commission. Le titulaire doit également remplir, pendant toute la durée de la licence, chacune des conditions auxquelles il a dû satisfaire pour l'obtenir.

106. En pratique, malgré les dispositions de sa loi et de ses règles, la Commission n'exige pas de compte en fidéicommis ni de cautionnement de la part des hippodromes lors d'une demande initiale ou d'un renouvellement de licence. De plus, la Commission n'a aucune exigence envers les hippodromes quant à la gestion des fonds de bourses.

107. La Commission considère que ce sont les hippodromes et l'*Association Trot et Amble du Québec* qui ont la responsabilité de suivre et de contrôler les opérations financières des fonds de bourses et, par le fait même, des subventions qu'elle leur verse, puisqu'il existe une entente entre l'Association et chacun des hippodromes concernant la gestion de ces fonds. La philosophie de la Commission est d'intervenir le moins possible auprès des hippodromes; la Commission prétend qu'il lui serait difficile de le faire.

108. Étant donné que la Commission n'oblige pas les hippodromes à respecter ses exigences, dont celle d'utiliser un compte en fidéicommis, ceux-ci, à une exception près, n'ont pas prévu dans leur entente avec l'Association l'utilisation d'un tel compte, ni le versement d'intérêts, ni le prélèvement de frais pour la gestion du fonds. Les opérations des fonds de bourses ne sont pas présentées dans un état financier distinct ou par voie de note aux états financiers des hippodromes. En fait, les opérations des fonds de bourses sont confondues avec celles des hippodromes. Cette façon de gérer permet le financement des activités de l'hippodrome à l'aide de sommes destinées au fonds de bourses, ce qui prive les membres de l'Association de revenus d'intérêts auxquels ils auraient droit. Par contre, les hippodromes ne chargent pas de frais pour l'administration des fonds de bourses. De plus, les sommes appartenant à l'Association ne sont pas à l'abri des difficultés financières qui pourraient survenir dans un hippodrome.

109. À titre d'exemple, un hippodrome a connu récemment des difficultés financières. Des plaintes ont été portées auprès de la Commission. Cet hippodrome a émis des chèques de bourses sans provision. De plus, il a négligé de payer à la Commission des droits sur les programmes de courses régulières. À la suite d'une audition du tribunal de la Commission, la preuve a été faite que le fonds de bourses s'élevait à 117 000 $ et que la somme n'était pas déposée dans un compte en fidéicommis. L'hippodrome, qui connaît de graves difficultés financières, ne dispose pas des liquidités lui permettant de rembourser cette somme.

110. L'absence d'exigences envers les hippodromes pour la gestion des fonds de bourses fait en sorte que la Commission ne peut s'assurer que les subventions versées servent uniquement pour des bourses, ni que toutes les sommes dues aux membres de l'Association leur sont payées en temps opportun.

Les revenues de la Commission

111. Pour réaliser son mandat, la Commission délivre, entre autres, les licences requises pour l'exercice des occupations liées aux courses de chevaux et elle impose des amendes lorsqu'il y a manquement aux règles.

112. Les droits pour les licences sont versés, soit par les pistes de courses pour les licences de courses et de pistes de courses, soit par les propriétaires de chevaux ou toute autre personne pour exercer une activité liée aux courses. Ces droits ont atteint en 1991-1992 la somme de 426 000 $. Les revenus provenant des amendes se sont élevés, pour leur part, à 98 000 $.

113. Les pistes de courses doivent être titulaires d'une licence de catégorie A, B, C ou D, établie en fonction du pari mutuel moyen et du nombre de jours de courses. Elles doivent aussi détenir une licence de courses pour laquelle des droits sont payables pour chaque programme de courses. Les droits pour la licence de courses varient en fonction de la catégorie de la piste et sont payables par groupe de dix programmes, avant la tenue du groupe de courses. Ces droits proviennent principalement de cinq pistes de courses.

114. La catégorie des pistes de courses est fixée annuellement par la Commission. La responsabilité de s'assurer que les paiements des droits correspondent à la catégorie établie n'est pas attribuée de façon précise. En effet, la Commission s'est aperçue récemment qu'un hippodrome n'avait pas correctement acquitté ses droits de licences de courses depuis 1990. Les droits payés correspondaient à une licence de catégorie « B » alors que la Commission lui avait délivré annuellement une licence de catégorie « A ». La Commission lui a présenté, en octobre 1992, une réclamation de 29 400 $.

115. De plus, la perception des droits relatifs aux licences de courses accuse des retards appréciables. Bien que la réglementation prévoit que les paiements doivent être faits à l'avance par groupe de dix programmes, cette exigence n'est pas respectée. Les versements sont généralement payés à la Commission après la tenue des programmes. En effet, certains hippodromes effectuent leurs paiements de façon régulière mais après une vingtaine de programmes. D'autres ont des soldes dus depuis plusieurs mois. Les droits par programme varient de 140 $ à 755 $ selon la catégorie d'hippodrome. La Commission n'impose aucun intérêt pour les droits payés en retard.

116. Pour exercer des activités liées aux courses, il faut être titulaire d'une licence annuelle de la Commission. Il existe plus de 30 types de licences et leur émission est contrôlée par un système informatisé. Les licences ne peuvent être émises que lorsque les droits afférents ont été payés. La Commission exige, pour la majorité des licences, des droits allant de 5 $ à 25 $. Les contrôles exercés par la Commission assurent l'intégralité et l'exactitude de la perception de ces droits.

117. À la suite d'une infraction aux règles sur les courses de chevaux, les juges de courses peuvent imposer une amende. Selon ces règles, l'amende doit être payée dans un délai établi par les juges. Ce délai doit être d'au moins 10 jours et ne pas dépasser 90 jours. Nous avons noté que le délai fixé par les juges de courses excédait souvent la limite de 90 jours lorsque le montant de l'amende était important.

118. Par ailleurs, il est très fréquent que les amendes soient payées en retard. En effet, une étude des amendes émises en mai, juin et juillet 1992 montre que plus de 50 p. cent des amendes ont été payées après le délai permis. Cette pratique est courante dans un des hippodromes où plus de 80 p. cent des amendes sont payées en retard. Le nombre moyen de jours de retard par hippodrome varie de 6 à 38 jours. Aucun intérêt n'est imposé lorsque le paiement des amendes est effectué après le délai accordé.

119. Le refus de renouveler une licence constitue le principal moyen de récupérer les amendes dues, car aucune licence ne peut être renouvelée si une amende est impayée. Bien que la *Loi sur les courses* prévoie que la Commission puisse suspendre ou révoquer une licence dans les cas de non-paiement, cette mesure est rarement utilisée.

Commentaires de M. Beaudoin lors de l'entrevue du 9 décembre 1992

120. […]

121. […]

122. […]

123. […]

124. […]

125. […]

126. […]

127. […]

128. […]

129. […]

130. […]

Conclusion

131. Ce rapport s'appuie essentiellement sur les faits révélés par notre enquête. […].

132. Le 18 décembre 1992, M. Beaudoin remettait officiellement sa démission à titre de président de la Commission des courses du Québec.

133. […]

134. […]



Annexe A

Rapport d'enquête du Vérificateur général au Conseil du trésor sur la Commission des courses du Québec

Juillet 1993

(Deuxième partie)

Plan du rapport

DESCRIPTION DU MANDAT	**1**
L'industrie des courses	**7**
Les chevaux de courses du Québec	**7**
Les participants du milieu des courses	**12**
La problématique du milieu des courses	**27**
L'aide à l'industrie des courses	**32**
L'entente Blue Bonnets	**41**
Le programme d'amélioration des hippodromes	**44**
Le plan de marketing	**50**
Les programmes de bourses	**53**
La longévité des chevaux de course québécois	**62**
La performance des chevaux québécois par rapport à la concurrence étrangère	**68**
La non-rentabilité des chevaux québécois	**76**
Le coût et la demande de chevaux québécois	**81**
Le contrôle des courses	**91**
L'émission et le renouvellement des licences	**94**
La surveillance des courses	**105**
Le contrôle des participants aux courses	**110**
La santé du cheval	**115**
La surveillance des activités	**121**
Le contrôle des drogues	**129**
Les responsabilités du gouvernement fédéral	**134**
Les responsabilités de la Commission	**135**
Les sanctions	**152**
L'imposition des sanctions	**155**
La sévérité des sanctions	**161**

CONCLUSION **166**

REMERCIEMENTS **170**

ANNEXES

Liste des rapports consultés

Liste des organismes consultés

L'Institution des courses de chevaux en France

Description du mandat

1. Le 15 septembre 1992, le Président du Conseil du trésor demandait au Vérificateur général d'effectuer une enquête sur l'administration de la Commission des courses du Québec, à la suite d'allégations faites à ce sujet, notamment dans le journal *La Presse* du samedi 12 septembre précédent. Cette enquête serait faite conformément à l'article 36 de la *Loi sur le Vérificateur général* (L.R.Q., c. V-5.01), compte tenu des compétences qui lui sont dévolues.

2. Un premier rapport remis au Conseil du trésor en janvier 1993 couvrait la structure organisationnelle de la Commission, son siège social, sa gestion administrative ainsi que la gestion des fonds de bourses et des revenus de la Commission.

3. Ce deuxième rapport met fin à notre enquête et fait état des résultats de la vérification de l'optimisation des ressources de la Commission des courses du Québec.

4. La *Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux* (L.Q., 1993 c. 39) abolira la Commission des courses du Québec à une date à être déterminée par le gouvernement et déléguera ses responsabilités à deux entités, soit la Régie des alcools, des courses et des jeux et le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ). Nous présentons nos commentaires pour que nos recommandations soient utiles aux responsables de ces entités.

5. Nous brossons d'abord un portrait des actions passées et des programmes d'aide terminés. Ces activités ont été traitées séparément puisque nous ne pouvons dire si le législateur mettra en place des programmes similaires dans le futur. Ensuite, nous présentons les programmes de bourses et le contrôle des courses, activités qui seront gérées par les deux entités déjà mentionnées.

6. Nous présentons en introduction une description de l'industrie des courses au Québec, de ses participants ainsi que la problématique des dernières années. Nous avons visité des commissions de courses et des hippodromes au Québec, en Ontario, aux États-Unis et en France. Dans chacune des sections du rapport, nous présentons les particularités propres à ces endroits touchant la structure, les programmes et les contrôles de ces organismes. Nous présentons aussi en annexe une description sommaire de l'Institution des courses de chevaux en France à cause des particularités qui la distinguent.

L'industrie des courses

Les chevaux de course du Québec

7. C'est au Québec que les premières courses sportives de chevaux ont eu lieu au Canada. Les chevaux étaient alors de race Thoroughbred, croisement de pur-sang anglais et arabe ou de race Standardbred qui, sans être un cheval pur sang, se rapproche de son modèle.

8. Les chevaux Thoroughbred participent à des courses montées et l'allure du cheval est le galop. Au Québec, ces courses ont pris fin en 1973 à l'hippodrome Blue Bonnets. Les propriétaires de ces chevaux doivent maintenant aller en Ontario ou aux Etats-Unis pour les faire courir. Au Québec, pour toutes les courses, les chevaux de race Standardbred sont attelés à un sulky.

9. De 6 à 18 mois, les jeunes chevaux sont appelés « yearlings »; ils deviennent ensuite des pouliches et des poulains jusqu'à trois ans. La croissance des chevaux se stabilise à l'âge de quatre ou cinq ans.

10. L'âge réel des chevaux est différent de l'âge administratif adopté par le milieu des courses. La méthode utilisée fait changer l'âge des chevaux au 1er janvier. Cette méthode facilite les classements par catégorie, mais les écarts sont parfois considérables par rapport à l'âge réel des chevaux ainsi regroupés. Un cheval né en début d'année aura bien, en effet, un an au 1er janvier suivant tandis que le nouveau-né d'avril, inscrit comme s'il avait un an lui aussi, n'aura que huit mois à cette date, et ce décalage le suivra pendant toute sa carrière. Au Québec, plus de 70 p. cent des naissances surviennent en mars, avril ou mai, et 53,8 p. cent des chevaux ont huit mois ou moins à la date d'anniversaire.

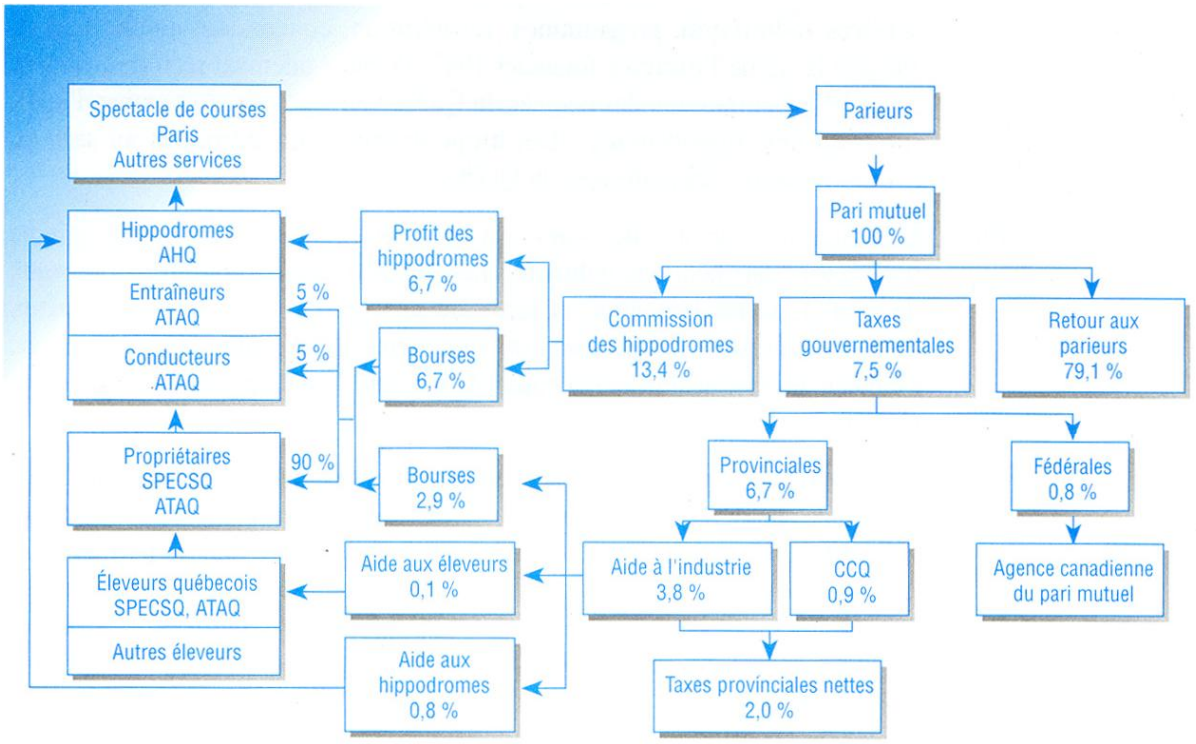
11. Les chevaux d'élevage québécois ainsi que les chevaux étrangers peuvent participer aux courses tenues par les hippodromes, soit les courses régulières. La Commission des courses du Québec organise également des courses, mais elles sont majoritairement réservées aux chevaux d'élevage québécois. Une pouliche ou un poulain est reconnu d'élevage québécois lorsque la jument a été saillie par un étalon enregistré exclusivement pour la monte au Québec pendant une période déterminée. Les chevaux qui ne répondent pas à ce critère sont considérés comme des chevaux étrangers, même s'ils appartiennent à des Québécois.

Les participants du milieu des courses

12. Les courses de chevaux sont historiquement associées au monde du sport professionnel, mais elles relèvent aujourd'hui davantage du secteur des jeux de hasard et d'argent, ce qui s'explique principalement par l'association du pari mutuel aux résultats des courses.

13. Les spectacles de courses et les paris se tenaient jusqu'à tout récemment dans cinq hippodromes : Blue Bonnets à Montréal, Connaught Park à Aylmer, les hippodromes de Québec et de Trois-Rivières et celui de Jonquière qui a fermé ses portes en 1993. L'an dernier, les cinq hippodromes ont attiré 1,8 million de spectateurs et ont suscité 304,5 millions de dollars en pari mutuel. L'hippodrome Blue Bonnets reçoit 80,6 p. cent du pari mutuel, suivi de celui de Québec avec 7,8 p. cent.

14. Le schéma suivant présente les différents participants de l'industrie ainsi que la répartition du pari mutuel pour l'année financière 1991-1992 :



Données compilées à partir des informations obtenues de la Commission des courses du Québec

15. Le pari mutuel est l'élément de base des courses de chevaux. Le gouvernement perçoit une taxe sur ce pari dont une partie retourne à l'industrie. Même si cette dernière contribue aux recettes de l'État, la part du gouvernement n'a cessé de diminuer depuis 1988.

16. Les hippodromes, les éleveur, les propriétaires, les entraîneurs, les conducteurs, ainsi que leurs associations et, finalement, les différents paliers de gouvernement sont les principaux participants du milieu des courses.

17. La relation entre les éleveurs, les propriétaires et les hippodromes est indissociable. Les hippodromes perçoivent en commission 13,4 p. cent sur les paris; la moitié de ce montant est versée sous forme de bourses et représente la principale source de revenu des propriétaires, des entraîneurs et des conducteurs.

18. Les hippodromes constituent présentement les seuls points de vent accessibles au public. Ils pourront cependant ouvrir des salons de paris dans des hôtels, restaurants ou autres lieux répartis sur leur territoire respectif si le projet de règlement, s'appliquant aux salons de paris et préparé en application de la loi, est adopté. Les quatre hippodromes encore en activité sont des entreprises privées à but lucratif qui tirent leurs revenus du pari mutuel et de services (admission, programmes, restauration, concessions publicitaires). Jusqu'à la fin de l'exercice financier 1992, ils ont également reçu des subventions de la Commission des courses du Québec en vertu du programme d'amélioration des hippodromes. Les hippodromes sont regroupés au sein de l'Association des hippodromes du Québec.

19. L'élevage des chevaux de course est considéré comme une activité agricole mais il est également une industrie. Les éleveurs doivent fournir des chevaux de qualité, au meilleur prix, et répondre aux besoins des clients. Plusieurs éleveurs sont aussi propriétaires ou entraîneurs de chevaux. Les revenus de l'élevage proviennent principalement de la vente – vente privée ou encan – des chevaux de course.

20. Les propriétaires de chevaux, les entraîneurs et les conducteurs constituent le groupe des hommes de chevaux. Ils tirent leurs revenus des bourses attachées aux différentes courses. Les entraîneurs et les conducteurs se partagent 10 p. cent des bourses gagnées par les propriétaires. Ces derniers perçoivent, selon l'ordre d'arrivée des cinq premiers chevaux, 50, 25, 12, 8 et 5 p. cent du solde des bourses. La majorité des bourses versées pour des courses régulières tenues par les hippodromes sont relatives au volume de pari mutuel. Par contre, les bourses versées par la Commission sont liées au budget que lui accorde le gouvernement.

21. L'Association trot et amble du Québec (ATAQ), qui compte environ 5 300 membres, soit des propriétaires, des éleveurs, des entraîneurs, des conducteurs et des palefreniers, et l'Association des hippodromes du Québec (AHQ) ont signé une entente concernant le partage des bourses pour les courses régulières. La Société des propriétaires et éleveurs de chevaux Stadardbred du Québec (SPECSQ), qui est composée d'environ 1 000 éleveurs et propriétaires, n'est pas consultée quant au partage de ces bourses.

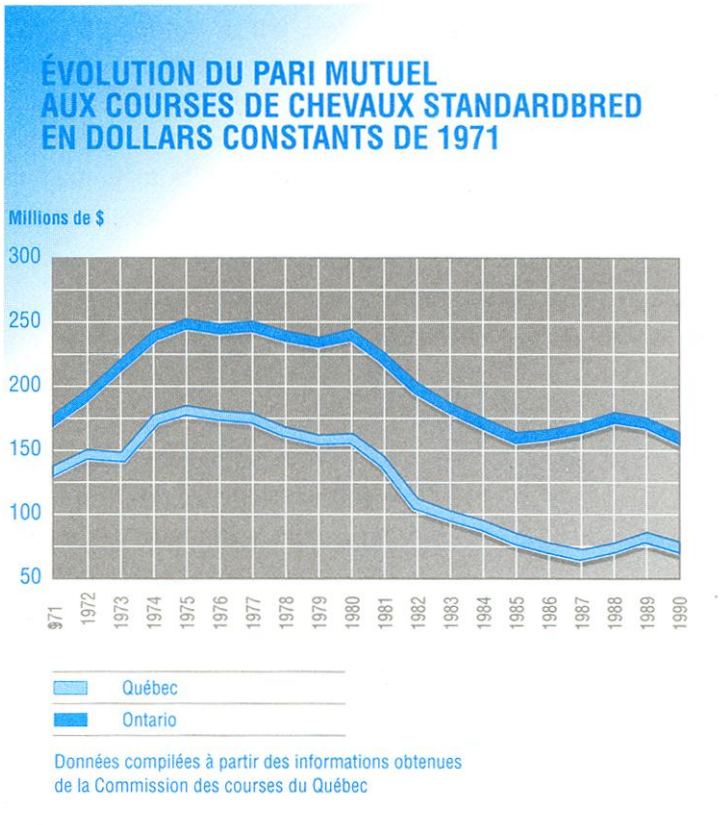
22. L'Agence canadienne du pari mutuel est un organisme du gouvernement fédéral qui fournit divers services à l'industrie des courses au Canada. Ces services comprennent la surveillance des paris, l'enregistrement des courses sur vidéocassette, le service de photographie d'arrivée, les tests de dépistage des drogues interdites et la recherche dans ce domaine. La taxe fédérale de 0,8 p. cent de chaque pari couvre le coût des services fournis par l'Agence.

23. Le gouvernement provincial, quant à lui, agit sur trois plans : l'aide à l'élevage québécois, le soutien de l'industrie des courses et le contrôle des courses.

24. Le MAPAQ s'est donné pour mission de favoriser l'élevage de chevaux au Québec. Il offre des conseils techniques et des subventions pour soutenir notamment les éleveurs de chevaux de race, leurs associations et travailler à l'amélioration de la santé animale. De plus, grâce à la Société de financement agricole du Québec, il procure un financement subventionné aux fermes qui s'adonnent à l'élevage des chevaux de course. Cette subvention ne représente pas des sommes importantes. En 1983, le Ministère élaborait une politique d'élevage de chevaux de course similaire à celle que l'on retrouvait ailleurs en Amérique du Nord, c'est-à-dire basée sur l'étalon.

25. Instituée le 31 mars 1988, la Commission des courses de chevaux du Québec sera aboie à une date à être déterminée par le gouvernement. Elle avait pour fonctions de régir et de surveiller les courses de chevaux, l'élevage et l'entraînement de chevaux de course, l'exploitation des salles de paris sur les courses de chevaux ainsi que de promouvoir et d'aider l'industrie des courses de chevaux et de l'entraînement de chevaux de course. Elle devait également veiller à la protection et à la sécurité du public au cours de ces activités. Elle favorisait l'élevage des chevaux québécois et soutenait l'industrie de façon générale par ses programmes d'aide.

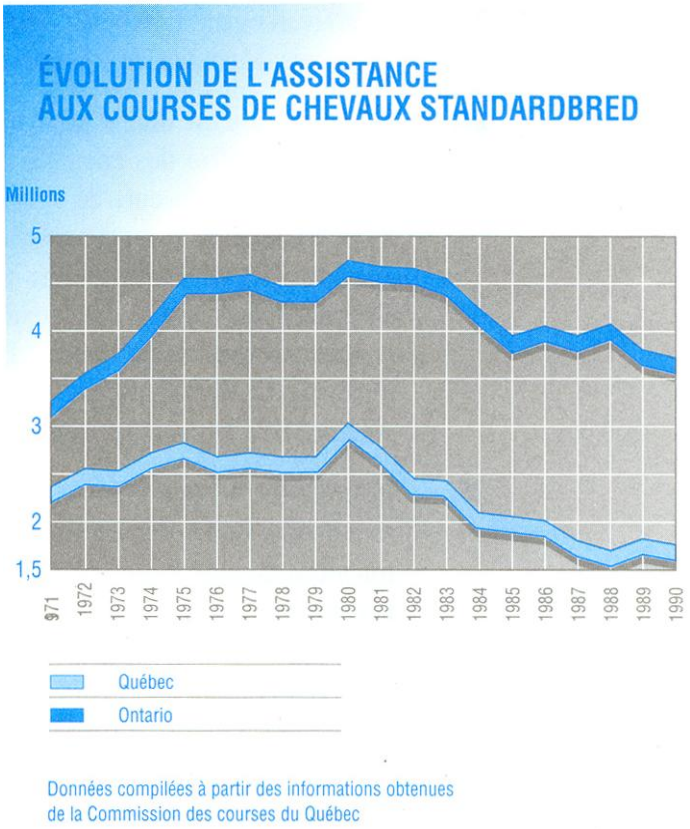
26. Ces fonctions seront assumées par la Régie des alcools, des courses et des jeux et par le MAPAQ à compter de la date que déterminera le gouvernement.



La problématique du milieu des courses

27. L'intérêt du public pour les courses de race Standardbred a grandement diminué au cours de la dernière décennie. La situation se détériore depuis le début des années quatre-vingt, puisque plus de un million d'amateurs ont déserté les hippodromes du Québec. La décroissance du secteur des courses et de ses activités n'est pas propre au Québec; c'est un phénomène nord-américain qui touche cependant davantage le Québec que l'Ontario.

28. Depuis plus d'un an, le milieu des courses fait l'objet d'une couverture de presse très négative. Les descentes de la Sûreté du Québec à Blue Bonnets, les scandales à l'hippodrome de Québec, l'enquête menée par le Vérificateur général à la Commission des courses du Québec pour faire suite à une demande du Conseil du trésor et la suspension puis la démission du Président de la Commission, tout cela est le signe d'une situation peu reluisante qui contribue à renforcer auprès du public la perception du manque d'intégrité de ce milieu. Les problèmes du secteur des courses de chevaux sont connus depuis longtemps. En plus des études faites par la SPECSQ, l'AHQ et l'ATAQ, le gouvernement du Québec, à trois reprises, a confié des mandats à différents groupes afin d'évaluer la problématique et de dégager des solutions : les rapports Fortuna, Mireault et Charbonneau ont été produits respectivement en 1979, 1987 et 1991. Ces rapports, ainsi que les différents mémoires soumis par les gens du milieu, exposent les principales causes du déclin des courses de chevaux au Québec.



29. Selon ces études, la décroissance du pari mutuel et de l'assistance aux courses n'est pas le fruit du hasard. L'industrie des courses a été incapable de faire face à la concurrence des sports professionnels et des loteries; le produit n'a pas été adapté aux goûts et aux attentes du consommateur. Des clients des courses se sont lassés et ont choisi d'autres formes de divertissement. Le très grave problème de réputation du milieu des courses auprès du public contribue également à la chute de la clientèle. Cette dernière soupçonne souvent la présence d'irrégularités dans le déroulement des compétitions ou dans les opérations qui les précèdent. Les études associent également le problème de mauvaise réputation à la circulation de drogues interdites dans les hippodromes.

30. Par ailleurs, ces études soulignent le manque flagrant de communication, de consultation et de concertation entre les différents participants; personne n'assure le leadership ni ne travaille pour le bien de l'industrie tout entière. Cette situation n'est pas étonnante

puisqu'il y a deux écoles de pensée diamétralement opposées dans les hippodromes et chez les éleveurs en ce qui concerne la place que doit prendre l'élevage québécois dans les hippodromes du Québec de même que le partage des responsabilités pour améliorer la réputation des courses.

31. Ainsi, pour les hippodromes, l'origine des chevaux n'a que peu d'importance : la vitesse, la performance des chevaux et l'importance des bourses offertes sont les éléments moteurs du spectacle et du pari mutuel. Les éleveurs, par contre, veulent des bourses importantes pour les chevaux québécois le plus tôt possible afin d'obtenir un meilleur prix de vente. De plus, pour attirer les investisseurs, le potentiel de gains des chevaux québécois doit être supérieur à celui des chevaux étrangers.

L'aide à l'industrie des courses

32. À maintes reprises dans le passé, le gouvernement a répondu à des demandes du milieu des courses et posé des gestes concrets. Il voulait maintenir et relancer les courses de chevaux tout en gardant ses revenus nets à un niveau raisonnable.

33. Si la tendance à la baisse du pari mutuel et de l'assistance se poursuit et si l'on considère l'attrait des parieurs pour l'établissement des casinos, l'avenir des courses de chevaux demeure précaire et le maintien des emplois est incertain. Plusieurs études ont démontré les répercussions négatives qu'auront les casinos sur les courses au Québec. Certaines ont même prévu que le pari mutuel diminuerait de 35 p. cent.

34. Un des objectifs des mesures prises était de conserver les emplois créés par les courses. Pourtant, aucune donnée fiable n'existe quant à leur nombre.

35. Le rapport annuel de la Commission fait état de 10 000 emplois, mais cette dernière ne nous a fourni aucune donnée pour étayer ce nombre. Nous avons donc entrepris des recherches auprès des associations et du MAPAQ. Elles ne nous ont pas permis de dénombrer les emplois propres à l'industrie ni de corroborer les informations de diverses études qui nous semblent discutables et imprécises.

36. En effet, plusieurs études réalisées au cours des dernières années fournissent des résultats très divergents. Le nombre des emplois varie de quelque 1 300 années-personnes à 8 300 emplois réguliers et occasionnels; ces chiffres incluent ou non les emplois indirects ou recyclables.

37. À titre d'exemple, une étude effectuée en 1992 par une firme spécialisée, qui s'appuie sur les données provenant de l'ATAQ et de l'AHQ, parle de 2 500 éleveurs au Québec, alors qu'une étude du MAPAQ datant de 1990 établir à 119 le nombre d'éleveurs importants, c'est-à-dire ayant plus de cinq juments poulinières.

38. L'étude de 1992 établit à 4 500 le nombre de conducteurs, entraîneurs, palefreniers et fournisseurs de services. Récemment, l'ATAQ recensait 2 300 membres, c'est-à-dire les conducteurs, les entraîneurs et les palefreniers, ce qui laisse 2 200 fournisseurs de services, tels que les vétérinaires, les producteurs de foin, les fournisseurs de nourriture, etc. Parmi ceux-ci, certains emplois ne dépendent pas uniquement des courses de chevaux. De plus, les emplois directs des hippodromes, évalués à 1 290, sont en partie recyclables puisqu'ils ne sont pas spécialisés, par exemple dans la restauration.

39. En définitive, personne ne dispose des informations qui permettraient de juger de l'importance des emplois dans ce secteur d'activité, encore moins de mesurer l'incidence de l'aide accordée quant aux emplois. Pourtant, ces informations sont indispensables à une prise de décision éclairée.

40. À la suite du rapport Mireault, le gouvernement mettait en place un nouveau mode de taxation, réduisant de 10,3 à 7,3 p. cent le taux moyen de taxe provinciale sur le pari mutuel. Ce taux moyen peut varier d'une année à l'autre car il dépend du volume et du type de pari mutuel. Pour l'année 1992, le taux moyen a été de 6,7 p. cent. Le gouvernement voulait également assurer le maintien des activités à l'hippodrome Blue Bonnets, en signat une entente avec ses propriétaires. Finalement, il mettait à la disposition des hippodromes un montant de 24,5 millions de dollars pour l'amélioration de leurs infrastructures et 0,5 millions de dollars pour l'élaboration d'un plan intégré de marketing et de communication. Ces deux programmes, gérés par la Commission des courses du Québec, n'ont pas permis d'enrayer le déclin de l'industrie.

L'entente Blue Bonnets

41. L'entente signée en 1989 entre Hippodrome Blue Bonnets inc. et le gouvernement visait le maintien et la relance des courses à Montréal, où se font plus de 80 p. cent du pari mutuel au Québec.

42. Le gouvernement s'engageait à verser à Hippodrome Blue Bonnets inc., jusqu'à concurrence de 3 millions de dollars par année, pendant 20 ans, la somme nécessaire pour que la différence entre la commission brute que Blue Bonnets perçoit du pari mutuel et les bourses versées atteigne 16,6 millions de dollars. De son côté, l'hippodrome devait notamment investir 14,8 millions de dollars dans le programme d'amélioration des hippodromes, montant subventionné à 85 p. cent par la Commission des courses. Cet investissement n'est toujours pas fait.

43. Une première réclamation de 502 000 $ a été produite par Hippodrome Blue Bonnets inc. pour l'exercice terminé en 1992. La Commission juge que certaines exigences n'ont pas été respectées, notamment celle d'investir 14,8 millions de dollars pour l'amélioration des infrastructures. Au moment de la rédaction du présent rapport, la réclamation n'a pas été payée. Dans ses crédits de 1993-1994, la Commission a cependant prévu un montant de

1,2 millions de dollars pour la réclamation à venir de l'exercice 1993. Pour les années futures, elle a évalué l'engagement total à plus de 48 millions de dollars.

Le programme d'amélioration des hippodromes

44. Quant au programme d'amélioration des hippodromes, instauré en 1988, il a peut-être permis d'accroître le confort des spectateurs, mais il n'a pas enrayé le déclin de l'industrie. Les problèmes soulevés par différentes études tels que la mauvaise réputation, le manque de notoriété et d'intégrité des courses et la forte concurrence ont vite fait d'atténuer les minimes résultats observés.

45. À la demande des hippodromes, 24,5 millions de dollars ont été prévus pour favoriser l'amélioration et le renouvellement des infrastructures et de l'équipement des hippodromes du Québec. Ce programme était géré par la Commission des courses du Québec. Bien que 85 p. cent des coûts aient été subventionnés, seulement 9,7 millions de dollars ont été versés. Les hippodromes de Québec, de Trois-Rivières et de Connaught Park ont investi en amélioration la presque totalité des sommes consenties alors que Blue Bonnets n'engageait que 848 000 $ au même chapitre.

46. Le tableau suivant présente le volume de pari mutuel et l'assistance dans chacun des hippodromes pour les années civiles visées par le programme :

ANNÉE	BLUE BONNETS		QUÉBEC		TROIS-RIVIÈRES		CONNAUGHT PARK	
	PARI EN M$	ASSISTANCE EN MILLIERS	PARI EN M$	ASSISTANCE EN MILLIERS	PARI EN M$	ASSISTANCE EN MILLIERS	PARI EN M$	ASSISTANCE EN MILLIERS
1987	206,7	1 410	22,5	241	8,0	99	18,4	161
1988	224,4	1 318	24,5	253	9,2	97	20,4	157
1989	257,9	1 419	26,4	256	9,0	84	22,0	155
1990	256,3	1 392	24,6	259	12,6	106	20,4	144
1991	254,5	1 350	23,9	246	10,9	96	19,8	150
1992	232,3	1 237	22,4	241	10,9	90	19,5	138
1992-1987 % DE VARIATION	12,4 %	(12,3 %)	(0,4 %)	---	36,3 %	(9,1 %)	6,0 %	(14,3 %)

Données compilées à partir des informations obtenues de la Commission des courses du Québec

47. Selon le rapport Charbonneau, l'amélioration du pari mutuel notée en 1988 et 1989 est principalement attribuable à la réduction du taux moyen de taxe provinciale. Dans les hippodromes ayant effectué des travaux, l'assistance a connu une légère et passagère augmentation, mais le volume du pari mutuel n'a cessé de diminuer depuis 1990. Les résultats sont sensiblement les mêmes à l'hippodrome Blue Bonnets même si très peu d'améliorations ont été entreprises.

48. Cela s'explique notamment par le fait qu'aucune étude n'a déterminé au préalable les besoins réels des clients actuels ou futurs ni le genre d'améliorations à faire pour augmenter l'assistance et le pari mutuel. Le programme d'amélioration était ouvert à tout genre de rénovation et le choix des travaux a été laissé à l'entière discrétion des propriétaires des hippodromes. Les rénovations ont été faites surtout dans les restaurants, les entrées principales, les bureaux et les estrades populaires. Aucune amélioration destinée à rapprocher le public du cheval ou à restaurer la réputation des courses n'a été entreprise, bien que ces problèmes aient été reconnus comme des causes importantes du déclin des courses de chevaux.

49. La majorité des hippodromes de la région parisienne, de l'Ontario et de la côté est des États-Unis –cités en annexe – accordent une très grande importance à l'environnement des courses de chevaux. De grands espaces verts, des fleurs, des paddocks permettant de voir les chevaux s'offrent aux visiteurs. De nombreux hippodromes varient aussi le spectacle des courses. En France notamment, les courses de trotteurs sont très diversifiées : trot attelé, trot monté, distance à parcourir selon l'âge des chevaux, piste en anneau de vitesse, piste vallonnée, etc.

Le plan de marketing

50. Joint au programme d'amélioration des hippodromes, l'élaboration d'un plan de marketing et de communication, au coût de 345 000 $ entièrement assumé par la Commission, avait pour but de fournir aux gens du milieu un moyen de freiner la chute du pari et de l'assistance aux courses de chevaux. Un comité provisoire, composé de représentants de l'AHQ, de l'ATAQ, de la SPECSQ et de la Commission, a été formé pour réaliser un plan. Cependant, bien qu'il y ait eu unanimité quant aux moyens à prendre pour relancer les courses de chevaux, leur mise en œuvre s'est heurtée aux divergences d'opinions des membres des associations et ne s'est jamais concrétisée. Notamment, l'AHQ ne voulait céder aucune responsabilité au futur comité de programmation et d'élevage et ne voyait aucune utilité dans le comité d'éthique, cette responsabilité relevant, selon elle, de chaque association. Cet échec a confirmé que les gens concernés, trop engagés dans leurs conflits, n'ont pas réussi à mobiliser leurs efforts pour procéder à la relance de l'industrie. Les efforts de la Commission se sont donc butés au défaut de collaboration des gens du milieu et n'ont pas permis d'améliorer la situation.

51. Le tableau suivant présente l'évolution du pari mutuel et des revenus nets gouvernementaux :

ÉVOLUTION DES REVENUS NETS GOUVERNEMENTAUX

EN MILLIONS DE $

	1988-1989	1989-1990	1990-1991	1991-1992	1992-1993 (estimé)
Pari mutuel	**301,1**	**317,1**	**313,0**	**304,5**	**286,2**
Taxes perçues par le Québec	23,1	21,3	20,9	20,4	19,3
Revenus (droits et amendes)	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
Revenus d'intérêts (Fonds des bourses)	0,8	1,3	1,0	0,4	0,2
Total des revenus	**24,3**	**23,1**	**22,4**	**21,3**	**20,0**
Bourses, primes et subventions à la recherche	8,2	8,1	8,6	8,8	10,2
Programme d'amélioration des hippodromes	1,4	1,4	5,0	1,9	—
Dépenses de fonctionnement de la CCQ	2,8	3,6	3,8	3,5	3,4
Programme d'aide du MAPAQ	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Entente Blue Bonnets (réclamations)	—	—	—	0,5	1,2
Total des dépenses	**12,8**	**13,5**	**17,8**	**15,1**	**15,2**
Revenus nets gouvernementaux	**11,5**	**9,6**	**4,6**	**6,2**	**4,8**
Revenus nets en pourcentage du volume des paris	**3,8 %**	**3,0 %**	**1,5 %**	**2,0 %**	**1,7 %**

Le financement subventionné offert par la Société de financement agricole du Québec aux fermes d'élevage de chevaux de course n'est pas inclus dans ce tableau.

Données compilées à partir des informations obtenues de la Commission des courses du Québec et du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

52. Conjuguée à l'arrivée des casinos et à la perspective de payer 48 millions de dollars à Hippodrome Blue Bonnets inc., la baisse des revenus nets du gouvernement ne peut que s'accentuer. Bien que les recommandations du rapport Mireault aient visé à maintenir ces revenus nets à un niveau raisonnable, soit 5 p. cent du pari mutuel, cet objectif n'a pas été atteint.

Les gestionnaires de la nouvelle Régie des alcools, des courses et des jeux et ceux du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation devraient

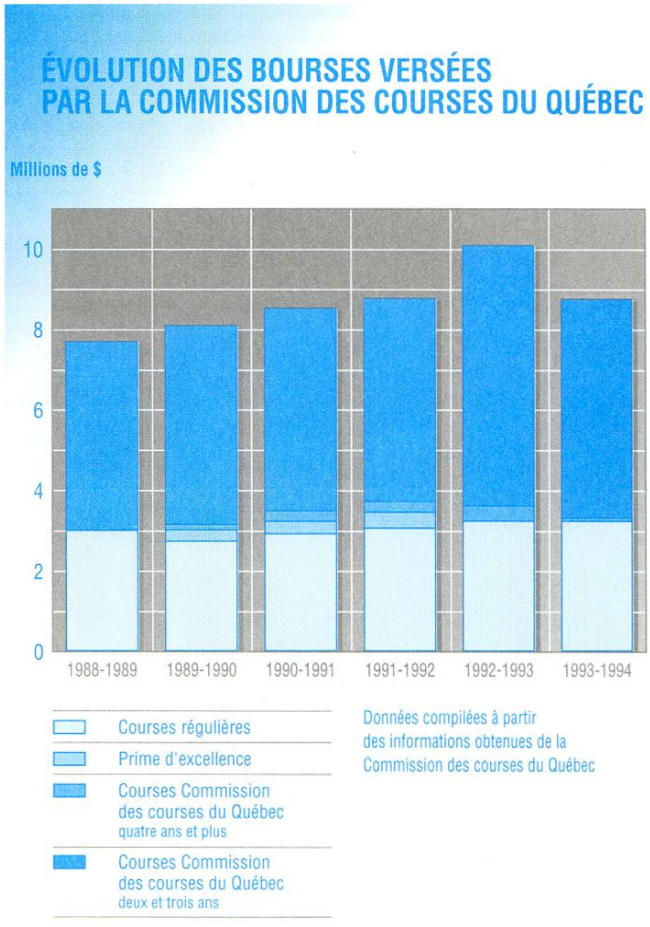
- **obtenir des données fiables quant au nombre des emplois propres à l'industrie;**
- **déterminer les besoins réels des clients actuels ou futurs des hippodromes en ce qui concerne les améliorations à apporter aux infrastructures avant de lancer des programmes subventionnés;**
- **déterminer quelles sont les associations réellement représentatives du milieu – investisseurs, éleveurs, employeurs – et s'assurer que tous ces gens mobilisent leurs efforts pour définir et mettre en œuvre un plan qui assurera la relance de l'industrie.**

Les programmes de bourses

53. En 1988, le gouvernement créait la Commission des courses de chevaux du Québec. Il transférait le surplus de 6,1 millions de dollars accumulé par Sodic Québec inc. à la Commission et lui octroyait une subvention gouvernementale de 8 millions de dollars indexée annuellement pour le versement de bourses. La Commission des courses du Québec maintenait alors les programmes mis sur pied par Sodic Québec inc.

54. Le graphique ci-contre présente l'évolution des bourses versées par la Commission.

55. Pour l'exercice 1992-1993, une somme de 3,2 millions de dollars a été versée directement dans le Fonds des bourses, géré par les hippodromes, pour bonifier les bourses attribuées pour les courses régulières. Au cours de ce même exercice, la Commission déboursait 7 millions de dollars pour les courses qu'elle organise afin de favoriser les chevaux d'élevage québécois.



56. Le Circuit Québec et la Coupe des éleveurs sont les seuls programmes importants de la Commission pour l'exercice 1993-1994; ils sont réservés aux pouliches et poulains québécois de deux ou trois ans. Le programme Prime d'excellence a été abandonné en 1992-1993. Il permettait d'augmenter de 10 p. cent les gains des chevaux québécois dans les courses régulières tenues à Blue Bonnets.

57. Les principaux programmes qui favorisent les chevaux âgés de quatre ans et plus et celui qui vise le rajeunissement du cheptel de juments poulinières ont été abandonnés pour 1993-1994, en raison notamment des restrictions budgétaires. Les programmes abolis représentaient 10,2 p. cent des sommes versées par la Commission en 1992-1993, soit 1 035 000 $.

58. La Commission des courses du Québec, prenant la relève de Sodic Québec inc., voulait favoriser l'élevage québécois et soutenir l'industrie des courses. Cependant, elle a peu précisé ces objectifs. En particulier, elle n'a pas défini les indicateurs de succès quant au prix et à la quantité de poulains vendus, à la performance escomptée des chevaux québécois, à leur durée de vie, à leurs gains ainsi qu'à leurs débouchés dans les courses régulières.

59. De plus, bien que Sodic Québec inc. ait prévu de mesurer les retombées de ses programmes à compter de 1988 ou 1989, au moment où les chevaux issus de la nouvelle politique d'élevage, alors âgés de quatre ans et plus, concurrenceraient les chevaux étrangers, la Commission ne l'a pas fait.

60. Cette évaluation lui aurait démontré que les programmes de la Commission ne favorisent pas l'élevage québécois; ils ne sont bénéfiques ni pour les éleveurs ni pour les chevaux. D'ailleurs, l'objectif de produire des chevaux québécois performants dans les courses régulières n'a pas été atteint. En effet, la durée de vie en course des chevaux québécois est très courte par rapport à celle des chevaux étrangers. De plus, les moyens adoptés par la Commission vont à l'encontre des lois du marché en isolant les chevaux québécois dans des courses réservées et en accordant des bourses à des chevaux qui n'en auraient peut-être pas obtenues en affrontant la concurrence étrangère dans les hippodromes du Québec. Finalement, les éleveurs ne retirent que très peu de bénéfices des programmes de la Commission.

61. Notre analyse nous a permis de déterminer les causes de cet échec; elles sont multiples et très liées. Nous soulignons celles qui nous semblent les plus importantes et qui ont fait l'unanimité chez les personnes consultées au cours de cette enquête.

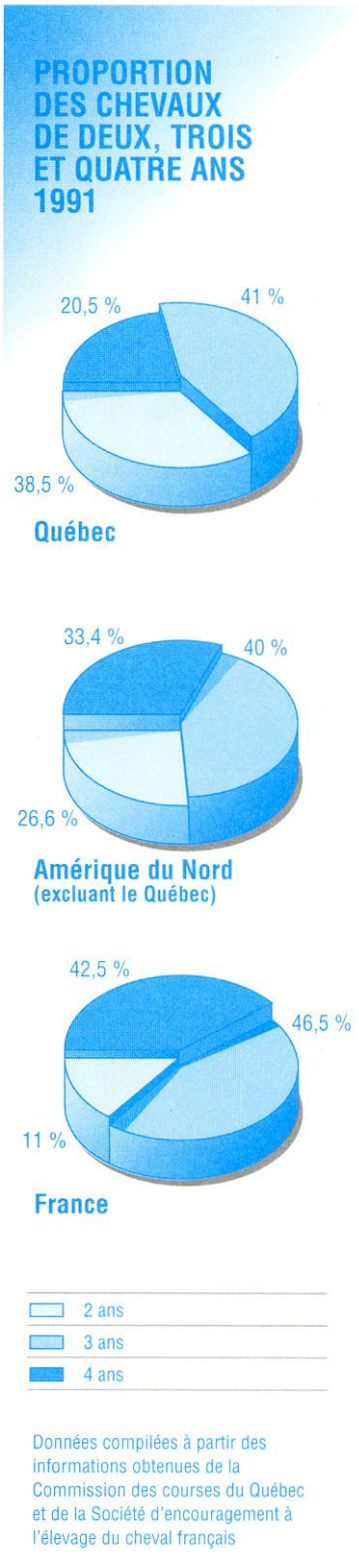
La longévité des chevaux de course québécois

62. Comme tous les organismes similaires en Amérique du Nord, la Commission a mis en place des programmes de courses qui sont réservés aux chevaux de deux et trois ans d'élevage local. Cependant, la répartition des bourses entre les courses régulières et les courses réservées à ces chevaux diffère sensiblement d'un État ou d'une province à l'autre. Nous avons constaté que la proportion des bourses totales réservées aux chevaux d'origine locale variait de 10 p. cent pour l'État de New York à 40 p. cent pour l'Ontario et atteignait 65 p. cent au Québec. Par ailleurs, en comparant les contributions des commissions des courses du Québec et de l'Ontario pour les chevaux de deux et trois ans en 1991, nous remarquons que le montant de contribution par cheval est inférieur de 26,8 p. cent en Ontario.

63. En ce qui concerne la politique adoptée en France pour le trotteur français, elle est totalement différente. Elle vise avant tout à favoriser une longue durée de vie des chevaux de course, propre à mettre en vedette les meilleurs chevaux et, par conséquent, à susciter un intérêt accru chez les parieurs. En conséquence, les bourses sont plus importantes pour les chevaux plus âgés.

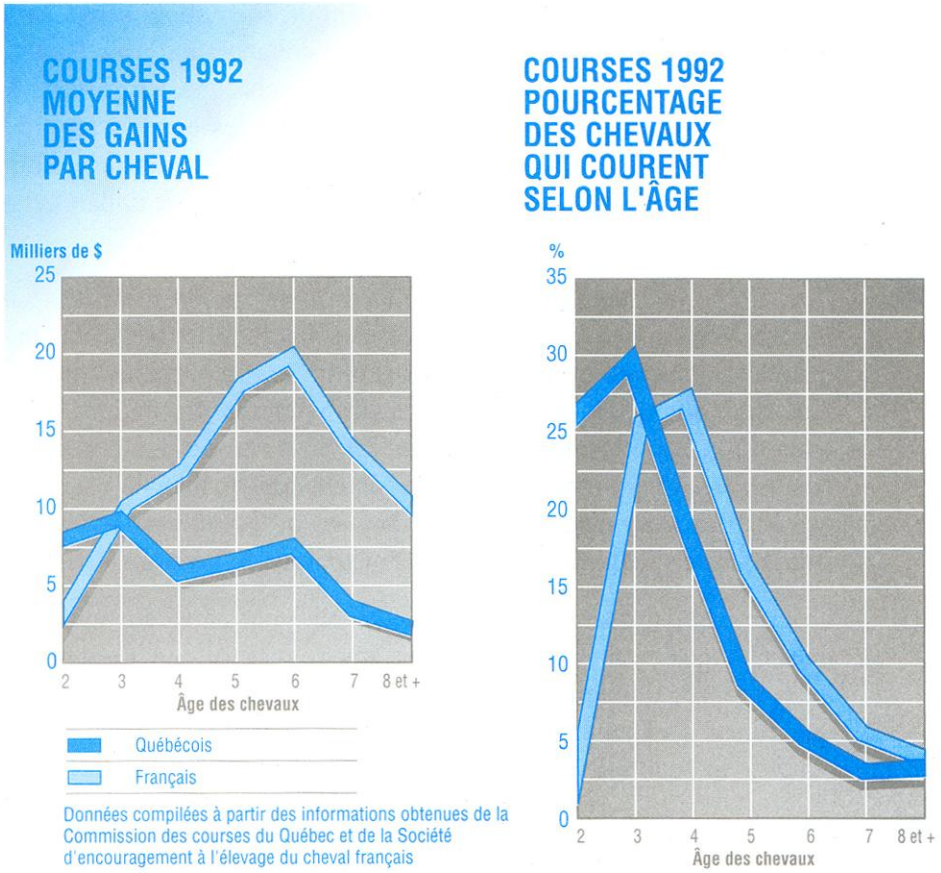
64. Les graphiques ci-contre révèlent que, en Amérique du Nord et en France, la proportion de chevaux de deux ans qui participent aux courses est moindre qu'au Québec et que c'est l'inverse qui se produit pour les chevaux de quatre ans.

65. Les programmes de la Commission incitent donc davantage les propriétaires à faire courir les chevaux québécois dès l'âge de deux ans. Notons que, en France, aucun cheval ne peut participer à une course s'il n'est âgé d'au moins deux ans et huit mois.



66. Comme l'illustre le graphique ci-après, un pourcentage important des chevaux québécois courent au Québec à deux ans alors que ce pourcentage est très faible en France. Les trotteurs français ont généralement une durée de vie supérieure en course.

67. La politique française d'élevage incite davantage les propriétaires à faire courir leur cheval à l'âge adulte; les possibilités de gains, très faibles à deux ans et huit mois, augmentent progressivement jusqu'à l'âge de six ans.



La performance des chevaux québécois par rapport à la concurrence étrangère

68. Les chevaux québécois de quatre ans et plus doivent inévitablement affronter les chevaux étrangers dans les courses régulières tenues par les hippodromes lorsque la Commission cesse de leur verser des bourses, puisque c'est leur seul débouché.

69. Les courses régulières représentent 90 p. cent des départs et donnent lieu à 70 p. cent des bourses versées. Les hippodromes choisissent les critères d'admissibilité aux courses et décident, en collaboration avec l'ATAQ, quels seront les montants des bourses octroyées pour chacune des courses. En 1992, 22,9 millions de dollars ont été octroyés pour les courses régulières. Ce montant provient de la part du pari mutuel qui revient aux hommes de chevaux, soit 19,7 millions de dollars et de 3,2 millions de dollars versés par la Commission des courses du Québec.

70. Il est important de souligner ici, que pour les programmes établis par la Commission, les bourses sont réservées à des chevaux québécois de deux et trois ans dans des proportions beaucoup plus importantes qu'ailleurs en Amérique du Nord. En procédant ainsi, les lois du marché ne sont pas respectées dans la même mesure. En effet, en les isolant des chevaux étrangers, la Commission soutient artificiellement le marché pour les chevaux québécois. Ainsi, elle accorde des bourses à des chevaux qui n'en auraient peut-être pas obtenu en affrontant la concurrence étrangère.

71. La Commission maintient la même position pour améliorer le débouché des chevaux québécois dans les courses régulières en exigeant que les hippodromes tiennent des courses exclusivement réservées aux chevaux québécois. La Commission n'a précisé ni le nombre de courses qu'il faudrait réserver, ni quels chevaux devraient être favorisés.

72. En 1992, tous les hippodromes ont réservé des courses aux chevaux québécois. À titre d'exemple, Blue Bonnets leur a versé, dans ces courses, des bourses totalisant 1,4 million de dollars, ce qui est supérieur au montant que lui a versé la Commission.

73. Cependant, les courses de Blue Bonnets n'offrent pas un débouché qui favorise les chevaux québécois âgés de quatre ans et plus. Elles ont majoritairement réservées à des chevaux de trois ans ayant accumulé peu de gains dans les courses tenues par la Commission. Elles sont donc réservées à des chevaux moins performants.

74. Par conséquent, il n'est pas surprenant que, en 1992, les chevaux québécois participant aux courses régulières à Blue Bonnets n'aient rapporté que 27,6 p. cent des gains. En ne tenant compte que des bourses gagnées en affrontant la concurrence étrangère, ce pourcentage descend à 20,4 p. cent. En effet, lorsque les bourses leur étant réservées sont exclues, soit 1,4 million de dollars, les gains des chevaux québécois ne sont que de 2,8 millions sur près de 14 million de dollars.

COURSES RÉGULIÈRES PAR HIPPODROME - 1992

1992	Blue Bonnets	Québec	Connaught Park	Trois-Rivières	Saguenay	Tous
Bourses totales	15 371 880	3 001 228	2 472 729	1 741 468	297 809	22 885 114
Part de la CCQ	1 016 800	903 920	610 080	494 700	204 000	3 229 500
Gain chevaux québécois	4 244 183	1 546 673	571 056	1 199 193	121 707	7 682 812
%	27,6 %	51,5 %	23,1 %	68,9 %	40,9 %	33,6 %
% chevaux québécois	47,0 %	60,7 %	25,6 %	66,3 %	51,2 %	45,6 %

Données compilées à partir des informations obtenues de la Commission des courses du Québec

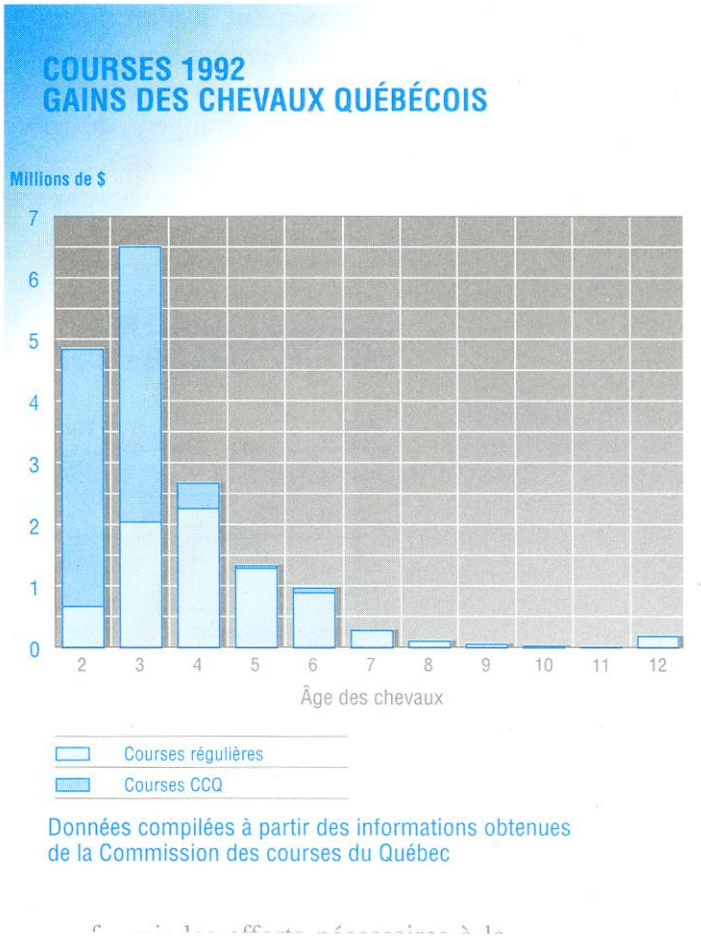
75. Une bonne partie des bourses octroyées dans les courses régulières est versée à des chevaux étrangers. La performance et les gains des chevaux québécois ne sont pas suffisants pour leur assurer un bon débouché lorsqu'ils ne peuvent plus participer aux courses de la Commission.

La non-rentabilité des chevaux québécois

76. Comme nous l'avons démontré précédemment, les moyens pris par la Commission pour favoriser l'élevage de chevaux de course québécois n'ont pas eu les effets escomptés. Les bourses versées par la Commission aux propriétaires de jeunes chevaux québécois de deux et trois ans stimulent une demande à court terme, mais les chevaux ainsi subventionnés disparaissent très tôt du milieu des courses.

77. Les chevaux de race Standardbred, qui ne sont pas utilisés à des fins de reproduction, n'ont pas vraiment de seconde carrière après la compétition, en raison notamment de l'entraînement qu'ils ont reçu. Il s'ensuit que les chevaux qui ne participent plus aux courses échouent le plus souvent à l'abattoir. Plusieurs personnes du milieu ont d'ailleurs confirmé que c'est ce qui arrive aux chevaux incapables de participer aux courses dans les hippodromes. Et ils sont nombreux, car la rentabilité des chevaux québécois est loin d'être assurée, surtout lorsqu'ils sont en concurrence avec les chevaux étrangers à l'âge de quatre ans.

78. Le graphique ci-contre confirme que les chevaux québécois retirent des gains à deux et trois ans grâce aux programmes de la Commission et très peu dans les courses régulières. Comme nous l'avons déjà démontré, les chevaux étrangers récoltent la plus grande partie des bourses dans les courses régulières.



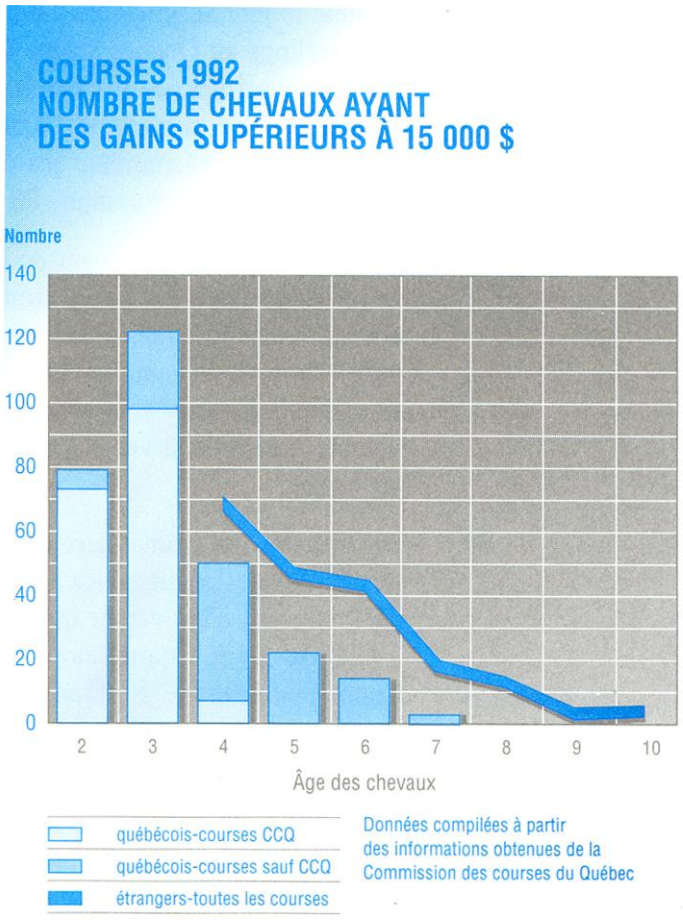
79. Nous avons rencontré de nombreuses personnes du milieu – présidents d'association, gérants d'hippodrome, vétérinaires praticiens – qui ont porté à notre attention deux autres causes expliquant la disparition précoce des chevaux de course québécois. Tous ont souligné que les programmes de la Commission incitaient les propriétaires à faire courir les chevaux quand ils sont encore trop jeunes. Ils ont mentionné que la musculature et l'ossature des poulains étaient insuffisamment formées à deux ans pour fournir les efforts nécessaires à la course et que la qualité et la longévité des chevaux seraient supérieures s'ils couraient moins à cet âge.

80. Selon eux, l'utilisation abusive de médicaments et de drogues pour augmenter la performance de ces jeunes chevaux ou pour les soulager des malaises dus aux grands efforts fournis en course a également pour effet de réduire la longévité des chevaux de course. Les propriétaires désirent tirer le maximum de leurs chevaux de deux et trois ans lorsqu'ils sont encore admissibles aux courses de la Commission.

Le coût et la demande de chevaux québécois

81. La rentabilité des chevaux et leur potentiel de gain influencent le futur investisseur, car les bourses gagnées doivent compenser les coûts de capital, d'entraînement et d'entretien du cheval. La période dont le propriétaire dispose pour récupérer son investissement est également importante.

82. Le graphique ci-contre montre le nombre de chevaux québécois et étrangers ayant des gains supérieurs aux coûts de leur entretien qui sont de 15 000 $. Ce graphique exclut les chevaux étrangers de deux et trois ans, car les données à leur sujet sont incomplètes.



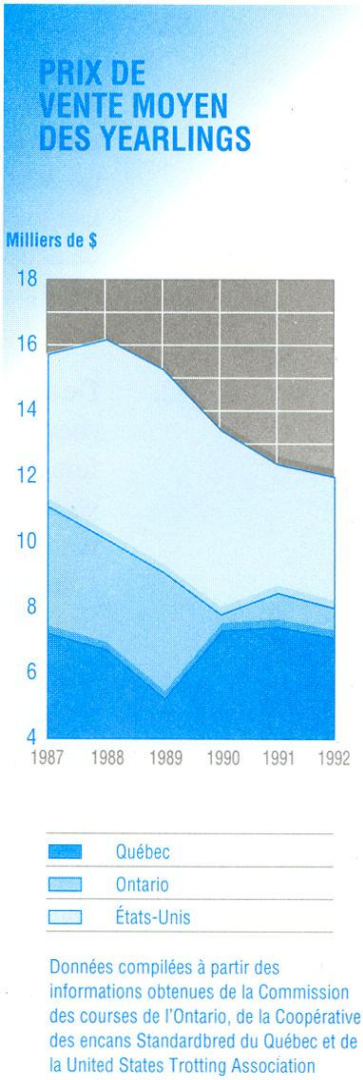
83. De façon globale, environ un cheval sur huit accumule annuellement 15 000 $ ou plus en gains de courses. Ainsi, seulement 12,7 p. cent des chevaux compensent leurs frais d'entretien.

84. Il n'est donc pas facile pour un propriétaire de rentabiliser un investissement dans le domaine des chevaux de course. La situation d'un propriétaire de chevaux québécois est encore plus problématique, surtout après que ses chevaux cessent d'être admissibles aux courses de la Commission.

85. Ces comparaisons entre chevaux québécois et étrangers en ce qui a trait à leur performance et à leur potentiel de gain expliquent en partie la diminution de la demande pour les chevaux québécois et la détérioration de la situation des éléveurs.

86. En effet, depuis quelques années, les fermes d'élevage font face à une forte baisse du marché. Les ventes réelles de yearlings aux encans de la Coopérative des encans Standardbred du Québec, qui détient 33 p. cent du marché, diminuent depuis 1988, sauf en 1992 où il y a eu une légère hausse. Depuis, les éleveurs ont réduit leur production de poulains de moitié, afin notamment de maintenir le prix de vente et de s'adapter à la demande qui a fortement diminué.

87. Comme le montre le graphique ci-contre, le prix de vente des yearlings au Québec stagne aux environs de 7 200 $. Ce prix ne permet pas aux éleveurs de couvrir les coûts de production d'un poulain de 18 mois. D'après la majorité des personnes rencontrées, ces coûts se situeraient entre 7 500 $ et 14 000 $, y compris les frais de saillie.



88. Ainsi, bien que le versement de bourses aux propriétaires de jeunes poulains de deux et trois ans ait eu pour principal objectif l'amélioration de la situation des éleveurs en stimulant le prix de vente, ce moyen utilisé par la Commission n'a eu aucun effet bénéfique sur le prix que les investisseurs sont prêts à verser pour les pouliches et poulains québécois.

89. Par ailleurs, les primes aux éleveurs de chevaux performants sont très négligeables au Québec. En effet, la prime de 10 p. cent n'est versée que sur les gains obtenus dans les courses de la Commission, soit le Circuit Québec et la Coupe des éleveurs. En France, cette prime, généralement de 10 p. cent, est haussée à 12,5 p. cent pour les chevaux de trois et quatre ans et elle est fonction de la totalité des gains du cheval pendant toute sa carrière.

90. Sans bénéfice, les éleveurs peuvent difficilement réinvestir pour améliorer la qualité de leur cheptel, ce qui est essentiel pour que les chevaux québécois soient en mesure d'affronter les chevaux étrangers. Bien que la politique d'élevage ait permis d'améliorer la race, il n'en demeure pas moins que la performance des chevaux québécois ainsi que leur prix de vente demeurent toujours en deçà de celui des chevaux étrangers. Ainsi, pour une même distance à parcourir, les meilleurs chevaux des États-Unis font des temps de 1 min 48 s à 1 min 51 s, alors que les gagnants des épreuves finales de la Coupe des éleveurs en 1992 ne faisaient que 1 min 54 s.

Considérant que l'objectif de la Commission était de favoriser l'élevage de chevaux québécois et de soutenir l'industrie des courses, les gestionnaires devraient

- **préciser leurs objectifs;**
- **fixer des indicateurs de succès;**
- **évaluer les répercussions des programmes de façon à mesurer l'atteinte de leurs objectifs.**

Le contrôle des courses

91. Le contrôle des courses est essentiel pour assurer leur intégrité et veiller à la sécurité des concurrents, du public et des chevaux. La probité des participants, le bon déroulement des courses et l'absence de drogues sont des facteurs essentiels à la survie de l'industrie dont la réputation actuelle est trouble. Dans le milieu des courses comme ailleurs, il suffit de quelques personnes aux agissements douteux pour que l'industrie tout entière soit discréditée.

92. Tout d'abord, un système permet de contrôler l'accès à l'industrie des courses : des licences sont émises aux personnes qui exercent une activité liée aux courses. Ensuite, les juges de courses et les officiels sont responsables de l'application des règles sur les courses et tenus de sanctionner les manquements à ces règles. Les vétérinaires doivent s'assurer que les chevaux qui prennent part à une course sont en bonne santé. Quant à la surveillance, elle a pour but d'assurer que seules les personnes ayant une licence valide participent aux courses et ont accès aux terrains. De plus, des contrôles ayant pour objet de prévenir ou de réprimer notamment l'usage illégal des drogues et les courses truquées sont effectués par des inspecteurs ou des policiers. Finalement, des tests de dépistage de drogues chez les chevaux sont effectués après la course et des sanctions sont imposées, le cas échéant, selon la gravité de l'offense.

93. Cette structure de contrôle a été mise en place par la Commission des courses du Québec et dans d'autres États ou provinces. Cependant, la Commission ne s'est pas entièrement acquittée de ses responsabilités à cet égard. Nous avons relevé de nombreuses faiblesses dans l'application des contrôles.

L'émission et le renouvellement des licences

94. La Commission émet et renouvelle des licences à toute personne qui exerce une activité liée aux courses de chevaux, notamment aux propriétaires, entraîneurs, conducteurs, palefreniers, vétérinaires et à tous les officiels de courses.

95. La Commission peut refuser de délivrer une licence lorsque le demandeur a été déclaré coupable de certains actes criminels qui ont un lien avec la fonction pour laquelle la licence est octroyée. Ces actes concernent, entre autres, les manquements à la *Loi sur les stupéfiants,* les crimes contre la personne et la réputation, les opérations frauduleuses et les infractions concernant les droits de propriété. De plus, la Commission peut refuser de délivrer une licence lorsque l'intérêt public l'exige ou lorsqu'elle a des motifs raisonnables de croire que ce refus est nécessaire pour assurer l'exercice compétent et intègre des fonctions.

96. Le processus d'émission et de renouvellement des licences de la Commission ne lui permet pas de s'assurer de l'intégrité des personnes exerçant une activité liée aux courses de chevaux ni d'en interdire l'accès aux indésirables.

97. La Commission fait enquête auprès de la Sûreté du Québec pour tous les demandeurs d'une première licence afin de connaître, s'il y a lieu, leurs antécédents judiciaires. Cependant, aucune enquête n'est effectuée au moment du renouvellement si le requérant déclare ne pas avoir commis d'acte criminel ou d'infraction punissable au cours des cinq dernières années.

98. Nous avons analysé 48 demandes de licence, effectuées en 1992, dont les requérants avaient enfreint le Code criminel au cours des cinq années précédentes. La Commission n'aurait pas dû accorder une licence à six d'entre eux car ces personnes avaient été reconnues coupables d'infractions majeures. À titre d'exemples, mentionnons le cas d'un propriétaire qui s'est vu délivrer une licence après avoir été condamné à neuf mois de prison pour trafic de stupéfiants ou d'un palefrenier qui a obtenu une licence après avoir reconnu sa culpabilité à neuf chefs d'accusation pour introduction par effraction dans un dessein criminel outre qu'il a été reconnu coupable de complot, méfait et défaut de se conformer à une ordonnance.

99. Par ailleurs, certains vétérinaires ayant fait l'objet d'une suspension, de réprimandes ou d'amendes de la part de leur corporation ont conservé leur licence de la Commission. Elle a même renouvelé leur licence lorsqu'ils en ont fait la demande. Les infractions reprochées à ces vétérinaires comprenaient, entre autres, la vente et l'importation illégales de médicaments ainsi que la vente de médicaments contrôlés sans fournir les ordonnances nécessaires.

100. Ailleurs, les exigences d'entrée dans l'industrie des courses de chevaux sont plus élevées qu'au Québec. Dans les États de New York et du New Jersey, toutes les premières demandes de licence de propriétaire donnent lieu à une prise d'empreintes digitales dont le but est d'identifier les personnes avant de vérifier leurs antécédents judiciaires. En France, le ministère de l'Intérieur fait une longue enquête sur la moralité des gens. La Commission des courses de l'Ontario a même souligné qu'elle a suspendu l'accès à ses pistes à des licenciés du Québec qui avaient fait l'objet d'accusations au criminel et au pénal par la Sûreté du Québec alors que ces mêmes personnes ont continué d'exercer leurs activités au Québec.

101. La Commission ne fait pas non plus d'enquête sur la santé financière des éventuels propriétaires de chevaux. Pourtant, ces enquêtes permettraient de déterminer si le demandeur a les ressources financières nécessaires pour posséder un cheval et limiteraient le recours aux prête-noms. En effet, certaines personnes, ne pouvant obtenir une licence de la Commission, par exemple pour des raisons d'intégrité, demandent à d'autres personnes d'acheter un cheval en leur nom, même si ces acheteurs n'ont pas une situation financière

leur permettant de posséder un cheval. Le recours aux prête-noms peut également inciter un propriétaire unique à inscrire plusieurs chevaux dans la même course sans que cela se sache. En effet, plusieurs chevaux appartenant à un seul propriétaire peuvent participer à une même course si le fait est clairement indiqué.

102. Les chevaux qui participent aux courses peuvent loger de façon permanente dans les écuries de l'hippodrome ou à l'extérieur, dans une ferme ou un centre d'entraînement. Certaines fermes offrent tous les services liés aux soins et à l'entraînement des chevaux de course.

103. Bien que sa mission soit notamment de régir et de surveiller l'élevage et l'entraînement des chevaux, la Commission n'émet aucune licence et n'exerce aucun contrôle sur les fermes d'élevage et les centres d'entraînement de même que sur les personnes qui s'y trouvent. Elle n'est donc pas en mesure de s'assurer que ces personnes sont intègres.

104. Au New Jersey, les centres d'entraînement ainsi que toutes les personnes qui y travaillent doivent détenir une licence valide. De plus, ces centres, tout comme en France, sont soumis à des inspections qui permettent d'en contrôler les activités et de s'assurer que les gens qui s'y trouvent sont en règle.

Avant d'accorder une licence, les gestionnaires devraient s'assurer de l'intégrité des gens ainsi que de leur bonne situation financière.

Ils devraient aussi étendre leur contrôle aux fermes d'élevage et aux centres d'entraînement de chevaux de course.

La surveillance des courses

105. De façon générale, dans les États ou provinces que nous avons visités, les responsabilités de contrôle et de surveillance des activités sont réparties entre les commissions des courses et les hippodromes. Les commissions régissent ce qui a trait au déroulement de la course et les hippodromes, en collaboration avec ces commissions et souvent avec les corps policiers, exercent la surveillance des lieux.

106. Au Québec, la Commission est responsable du respect des règles sur les courses et de la probité des activités en ce domaine. Les règles dont elle s'est dotée attribuent des responsabilité autant à son personnel qu'à celui des hippodromes. Cependant, les autres participants collaborent peu au contrôle.

107. Les hippodromes utilisent rarement leurs droits en vue d'exclure les personnes dont la réputation douteuse nuit au domaine des courses dans l'opinion publique. Au Québec, les hippodromes sont des entreprises privées à but lucratif. Dans les États ou provinces visités au cours de notre enquête, la situation est très différente. La majorité des hippodromes de l'Ontario ainsi que tous les hippodromes de France sont des sociétés sans but lucratif, ce qui, à notre avis, facilite la coordination de tous les participants à la surveillance des courses.

108. Quant à l'association des hommes de chevaux, elle prend rarement position à l'égard de ses membres qui ont agi de façon contestable. Tout récemment, elle s'est dotée d'un code d'éthique qui prévoit l'instauration d'un comité de discipline.

109. La Commission n'a pas défini clairement la part de contrôle attribuée à son personnel et à celui des hippodromes et n'a pas fourni d'indications quant aux orientations ou aux actions à prendre. De plus, elle ne vérifie que très peu le travail effectué, de sorte que les contrôles mis en place sont peu efficaces pour assurer la probité des courses et le respect des règlements en ce qui concerne notamment les participants et la santé du cheval.

Le contrôle des participants aux courses

110. La Commission a la responsabilité de s'assurer que toutes les personnes participant aux courses – propriétaires de chevaux, entraîneurs et conducteurs – sont titulaires d'une licence valide. De plus, même si elle en conserve la responsabilité, elle a délégué au personnel des hippodromes la surveillance de chacune des pistes pour que seules les personnes autorisées y aient accès.

111. Ces contrôles ne sont pas exercés avec rigueur. En effet, la Commission ne vérifie pas systématiquement la validité des licences des participants aux courses. De plus, les contrôles d'accès aux pistes, effectués par le personnel de l'hippodrome, ne sont pas adéquats pour limiter l'entrée aux seuls détenteurs de licences valides. Les préposés à l'écurie et au paddock ne demandent pas à voir les licences des personnes connues; par conséquent, ils ne peuvent pas s'assurer que les licences ont été renouvelées. Un des hippodromes n'effectue aucun contrôle d'accès à la piste lorsqu'il n'y a pas de course. La Commission ne supervise pas le travail qu'elle a délégué au personnel des hippodromes.

112. Bien qu'une inspection effectuée en 1989 par la Commission ait démontré que 25 des 100 participants vérifiés n'étaient pas en possession de leur licence ou que celle-ci n'était pas en règle, les contrôles n'ont pas été revus.

113. Nous avons vérifié, pour trois soirées de courses, la validité des licences des personnes inscrites aux programmes. Malgré les contrôles mis en place par la Commission et l'hippodrome, notre examen a montré que 20 de ces personnes, soit un entraîneur, 2 conducteurs et 17 propriétaires, n'avaient pas de licence valide et ont participé aux courses alors qu'ils n'y avaient pas droit.

114. Les contrôles mis en place par la Commission ne lui permettent donc pas d'exclure les personnes non autorisées.

La santé du cheval

115. Un cheval doit être en bonne santé pour prendre part à une course. La Commission emploi des vétérinaires qui doivent examiner chaque cheval participant à une course et observer son comportement. Ils peuvent, en tout temps, retirer un cheval qui serait en mauvaise condition physique.

116. La Commission n'a pas précisé ses attentes par rapport aux vétérinaires qu'elle emploi et leur attribué peu de responsabilités. Elle ne leur a transmis aucun plan de travail et elle n'effectue aucune supervision de leur tâche. Elle n'est donc pas en mesure de s'assurer que tous les chevaux prenant le départ d'une course sont aptes à le faire et que le travail de ses vétérinaires est utile à cet égard.

117. Il y a deux motifs principaux de retrait d'un cheval : la boiterie, dont la détection se fait par simple observation, et la maladie, qui nécessite un examen plus complet. Les vétérinaires de la Commission, laissés à eux-mêmes, font peu d'examens complets sur des chevaux. Ils les observent simplement avant, pendant et après la course afin de vérifier si un cheval est nerveux ou s'il boite.

118. Nous avons analysé les retraits de chevaux demandés par les vétérinaires pour les mois d'avril et mai 1993. Les données analysées révèlent qu'à peine 12 p. cent des retraits pour cause de maladie sont effectués par les vétérinaires de la Commission; les autres le sont à la demande du vétérinaire traitant.

119. L'absence de plan de travail et de supervision conjuguée au peu de responsabilités qui leur sont dévolues font en sorte que les vétérinaires participent peu au contrôle de la santé des chevaux et au respect de certaines règles particulières. À titre d'exemple, un cheval ne doit pas avoir fait l'objet d'une insensibilisation autre que celle des nerfs digitaux postérieurs, ce qu'une simple observation ne permet pas de déceler. Seul un examen permettrait de détecter cette insensibilisation et cette vérification n'est pas faite.

120. L'attribution de plus de responsabilités précises et une meilleure supervision permettraient à la Commission d'améliorer la participation de ses vétérinaires au contrôle de la santé des chevaux.

La surveillance des activités

121. La Commission et les hippodromes doivent assurer la probité des activités qui se déroulent sur les pistes de courses.

122. La Commission n'a pas déterminé précisément les contrôles de prévention que ses inspecteurs doivent mettre en place pour détecter notamment l'utilisation illégale de drogues ou les courses truquées. Elle n'a pas non plus fourni de plan de travail précis à son personnel de façon à orienter ses activités et à améliorer l'efficience de son travail. Elle n'effectue aucune supervision du travail ni de coordination entre les personnes en cause.

123. Le travail des inspecteurs de la Commission consiste principalement à surveiller les écuries et le paddock. En l'absence d'indices, ils planifient rarement des fouilles et des inspections-surprises en dehors des programmes de courses. En effet, ils ne sont pas dotés d'outils pour mieux cibler leurs interventions. Aucune information concernant, par exemple, les résultats positifs aux tests de drogues ou les paris mutuels anormaux ne leur fournit des indices pouvant mener à une enquête plus approfondie.

124. Présentement, les inspecteurs ne sont pas en mesure d'identifier les gagnants de gros montants. D'autres États, par exemple le New Jersey et la France, suivent de très près les résultats du pari mutuel. En France, les gains supérieurs à 7 000 $ sont versés sous forme de chèque, ce qui facilite l'identification des parieurs et rend plus difficile le blanchiment de l'argent. Au Québec, des chèques ne sont émis qu'à la demande des gagnants.

125. Bien que la surveillance exercée présentement vise à détecter l'utilisation illégale de médicaments et la possession de seringues, les résultats concrets sont minces.

126. Par ailleurs, la Commission a peu de relations avec la Sûreté du Québec et avec le service de sécurité des hippodromes, ce qui ne permet pas d'augmenter l'efficience du travail d'inspection.

127. En Ontario, par exemple, la police est présente sur le terrain des hippodromes et, selon les entrevues effectuées, il existe une étroite collaboration entre les inspecteurs, le personne des hippodromes et les policiers, ce qui permet d'accorder une certaine réputation de probité au milieu des courses.

128. Ainsi, en certaines endroits, on a mis en place des caméras dans les paddocks et les écuries afin d'assurer une meilleure surveillance des différentes zones. Ces images sont transmises au public sur les écrans, ce qui véhicule une impression de transparence du milieu et assure, dans une certaine mesure, une surveillance préventive. Les hippodromes québécois ne disposent pas d'un tel équipement.

Les gestionnaires devraient définir clairement la tâche de tous les responsables du contrôle et de les sensibiliser à l'importance de leur rôle.

Ils devraient vérifier la validité des licences des personnes qui participent aux courses.

Ils devraient aussi s'assurer que le personnel des hippodromes surveille les pistes pour que seules les personnes autorisées y aient accès.

Ils devraient préciser leurs attentes par rapport au travail des vétérinaires qu'ils emploient.

Ils devraient se doter d'outils pour mieux cibler leurs contrôles de prévention afin de détecter notamment l'utilisation illégale de drogues et les courses truquées.

Le contrôle des drogues

129. Bien que la Commission régisse l'ensemble des activités liées aux courses, c'est une loi fédérale qui interdit certaines drogues. Deux catégories de drogues peuvent altérer la performance des chevaux : les stupéfiants, dont le trafic, la possession et l'usage sont interdits par le Code criminel, et d'autres substances, généralement des médicaments humains ou vétérinaires. Puisqu'une province peut être plus sévère que le gouvernement fédéral, la Commission a également interdit l'admission du bicarbonate de sodium. De même, elle a limité, aux vétérinaires, la possession de substances injectables ou de seringues sur une piste de courses.

130. Les médicaments administrés aux chevaux sont de plusieurs types. Des stupéfiants comme la morphine, la codéine et l'étorphine ont un effet stimulant ou dépresseur marqué sur la performance et il n'existe aucune raison de les administrer à un cheval. Par contre, plusieurs médicaments peuvent modifier l'état du cheval, que ce soit pour le stimuler, soulager ses douleurs dues à une blessure ou à l'arthrite ou l'aider à respirer, s'il souffre d'allergie ou de bronchite. Ces médicaments, interdits au moment d'une course, peuvent permettre au cheval d'améliorer sa performance.

131. Pour la survie de l'industrie, il est important que tout soit mis en œuvre pour combattre l'usage des drogues chez les chevaux de course. La réputation de probité des courses en dépend. La volonté de toutes les personnes concernées est essentielle pour atteindre cet objectif et la Commission, compte tenu de sa responsabilité dans le contrôle des courses de chevaux, devrait y tenir une place importante.

132. Nous avons rencontré différents participants du milieu des courses, tels des vétérinaires, des gestionnaires d'hippodrome, des propriétaires de chevaux, des employés de commissions des courses, et ce, au Québec, en Ontario, aux États-Unis et en France. Tous sont unanimes pour convenir qu'il y usage de drogues chez les chevaux de course, mais ils ne s'entendent pas quand il s'agit de mesurer l'ampleur du problème. Bien que le nombre de tests de drogues positifs ne soit qu'une des façons de mesurer l'étendue de cette pratique, nous avons remarqué que, proportionnellement, au nombre d'échantillons analysés en 1991, le nombre de détections positives au Québec a été deux fois plus élevé qu'en Ontario.

133. Puisque le contrôle des drogues chez les chevaux relève des deux paliers de gouvernement, il est important que leurs actions soient coordonnées. Un partage de leurs connaissances ainsi que des échanges continus sur les nouvelles drogues ou tendances d'utilisation sont essentiels pour accroître l'efficacité de leurs interventions.

Les responsabilités du gouvernement fédéral

134. L'Agence canadienne du pari mutuel, organisme fédéral, est responsable de la détection des substances illicites chez les chevaux qu participent à une course. Les méthodes d'analyse étant de sa compétence, elles n'ont pas fait l'objet de notre vérification. Nous avons cependant tenu à souligner les différences d'orientation dans ce domaine. Au Canada, les chimistes ne recherchent pas toutes les substances interdites, ils ciblent tour à tour certaines drogues et font les tests permettant de les découvrir. En France, la méthode est différente. On prélève proportionnellement moins d'échantillons, mais les laboratoires procèdent à tous les tests pour chacun. La probabilité de déceler les substances interdites dans l'échantillon est donc beaucoup plus élevée. Puisque toutes les drogues font l'objet du dépistage, cette méthode élimine aussi la nécessité de garder secret le choix des drogues testées.

Les responsabilités de la Commission

135. À cause de son rôle de surveillance de l'ensemble des activités liées aux courses, la Commission doit tout mettre en œuvre pour s'assurer du respect des lois et règlements touchant les drogues. Ainsi, elle doit chercher à prévenir, découvrir et réprimer l'usage illégal de drogues chez les chevaux de course, notamment en choisissant, pour chaque course, les chevaux dont l'urine sera prélevée et analysée. Elle doit aussi statuer et imposer les sanctions lorsque les tests effectués par le laboratoire sont positifs.

136. La Commission a peu assumé son rôle à cet égard. Elle n'a donc pas l'assurance que la loi et les règlements sur les drogues sont respectés.

Le choix des chevaux à tester

137. Les juges des courses ont la responsabilité de déterminer quels chevaux subiront les tests de détection des drogues faits par Agriculture Canada. Habituellement, deux chevaux par course sont testés, c'est-à-dire le gagnant et un autre. Cet autre cheval est désigné la plupart du temps selon une combinaison préétablie à chaque programme.

138. Cette pratique ne permet pas de cibler les chevaux les plus susceptibles d'avoir absorbé des substances interdites.

139. En effet, les juges des courses ne choisissent pas de façon précise les chevaux qui doivent fournir un échantillon. Ils ne cherchent ni à cumuler, en collaboration avec les vétérinaires et les inspecteurs, les différentes informations sur les chevaux et leurs entraîneurs, ni à établir la probabilité qu'il ait été fait usage de drogues. Par informations, nous entendons aussi bien les soupçons de responsables que les résultats même de la course : favori battu ou comportement anormal de l'animal.

La substance interdite par la Commission

140. La Commission a interdit l'administration d'une mixture de bicarbonate de sodium avant la course. Cette mixture, composée d'environ 500 grammes de bicarbonate de sodium mélangés à la même quantité de sucre et dissoute dans plusieurs litres d'eau, est introduite, quelques heures avant la course, dans l'estomac du cheval au moyen d'un tube, ce qui, paraît-il, accroît la résistance du cheval à la fatigue.

141. Un appareil pour faire l'analyse sanguine, communément appelé « black-box », est utilisé pour déceler cette pratique déplorable. Il est employé notamment à Greenwood en Ontario et à Meadowlands au New Jersey. Une analyse est faite avant la course; si le résultat est positif, le cheval est retiré.

142. Cet appareil permet de mesurer les différents paramètres du sang. Trois de ceux-ci seraient altérés par l'administration de bicarbonate de sodium. Le résultat est positif lorsque les limites maximales établies sont dépassées.

143. En mai 1992, la Commission a fait l'acquisition de cet appareil et l'a mis en usage à Blue Bonnets. Contrairement à ce qui s'est fait en Ontario et ailleurs aux États-Unis, puisque les organismes québécois n'arrivaient pas à s'entendre et qu'aucun règlement n'était en vigueur, nulle sanction n'a été imposée lorsque les résultats excédaient la norme. Ce différent a duré plus d'un an, de sorte que la mesure est restée nulle et sans effet.

144. Les résultats des tests faits en Ontario montrent qu'environ 20 chevaux sont retirés chaque année et que, dans deux hippodromes du New Jersey, une dizaine de chevaux l'ont été au cours d'une période de neuf mois. Nous avons étudié les résultats des tests effectués à Blue Bonnets pour trois mois, soit juin, octobre et novembre 1992. Assez curieusement, en juin, c'est-à-dire pendant le premier mois complet d'utilisation, aucun des 1 036 échantillons testés n'était positif, alors que, en octobre et en novembre, 1,2 p. cent et 2,1 p. cent des échantillons étaient hors norme. Au total, 48 échantillons excédaient la norme permise. Ces échantillons positifs provenaient de 32 chevaux et aucune sanction n'a été imposée aux responsables.

145. De plus, l'étude des résultats positifs nous révèle des faits intéressants

- 60 p. cent des chevaux dont le test était positif se sont classés dans les trois premiers, dont 31 p. cent en première place;
- le quart des tests positifs provient de huit chevaux ayant le même entraîneur;
- au total, 23 entraîneurs sont responsables de chevaux dont le test était positif;
- un cheval a subi un test positif à cinq reprises tout en ayant le même entraîneur : il est arrivé premier les cinq fois.

146. Si, comme dans les autres États ou provinces, une entente entre la Commission, les hippodromes et les hommes de chevaux avait été en vigueur durant toute cette période, ces chevaux n'auraient pas couru et les résultats des courses auraient été différents. Les propriétaires de chevaux n'auraient pas reçu de bourses et les résultats du pari mutuel auraient été modifiés.

147. En juin 1993, une entente a finalement été conclue entre la Commission, l'hippodrome Blue Bonnets et l'ATAQ. Celle-ci établit les responsabilités de chacun pour l'utilisation de l'appareil d'analyse sanguine, les limites acceptables et les sanctions s'y rapportant.

La surveillance des chevaux

148. Un des moyens de limiter l'usage des drogues est la surveillance intensive des chevaux un certain temps avant la course. Il est en effet reconnu que, pour être efficaces, de nombreuses substances interdites ne peuvent être administrées trop longtemps avant la course. Par exemple, le bicarbonate de sodium doit être injectée moins de cinq heures à l'avance.

149. Des provinces ou États comme l'Ontario et le New Jersey exigent que les chevaux arrivent à la piste entre trois heures et demie et cinq heures avant la course. Tous les chevaux séjournent alors dans une écurie de détention dont l'accès est limité et où une surveillance constante est exercée. Avant la course, ils sont transférés au paddock.

150. La Commission est moins sévère que les autres organismes du même genre. Au Québec, les chevaux doivent arriver au paddock une heure avant la course. À Blue Bonnets, à cause des tests pour dépister le bicarbonate de sodium, ils doivent y être deux heures à l'avance.

151. Cette façon de faire ainsi que l'absence de contrôle des fermes d'élevage et des centres d'entraînement laissent aux personnes qui désirent administrer des substances interdites le temps de « préparer » leur cheval et de le conduire à la piste par la suite.

Les sanctions

152. Un des objectifs de l'application d'une sanction est de limiter les pratiques répréhensibles et de décourager les récidives. Bien que le gouvernement fédéral détermine les drogues interdites, c'est à la Commission que revient la responsabilité de sanctionner les infractions qui y sont liées.

153. En France, des exigences sévères quant à la moralité des personnes licenciées, associées à des sanctions très dissuasives, ont, d'après eux, limité l'usage des drogues, ce qui a permis de diminuer les autres contrôles associés aux drogues, notamment la surveillance des gens et des chevaux.

154. Au Québec, la Commission n'a pas démontré par ses sanctions qu'elle cherchait à décourager ces pratiques. Les sanctions ne visent pas toutes les personnes concernées et n'ont que peu d'effets dissuasifs, compte tenu du peu d'importance des sanctions. De plus, la Commission ne s'est pas donnée d'outils permettant d'imposer des sanctions uniformes et cohérentes. Il en résulte que les sanctions imposées par la Commission ne sont pas toujours proportionnelles à la gravité de la faute ou à la récidive.

L'imposition des sanctions

155. Au Québec ainsi qu'ailleurs en Amérique du Nord, les sanctions ne touchent que l'entraîneur du cheval. Ni le propriétaire ni le cheval ne sont pénalisés. En France, tout test positif de drogue entraîne la suspension du cheval pour trois mois, ce qui représente un manque à gagner important pour le propriétaire et l'éleveur.

156. Comme il n'a pas de contrôle des entraîneurs hors des pistes de courses et que, de plus, le cheval peut continuer à courir, la Commission ne règle pas le problème en ne suspendant que l'entraîneur.

157. En effet, la suspension d'un entraîneur reconnu coupable n'est valide qu'à l'hippodrome, car c'est le seul endroit où la Commission exerce un contrôle. Il peut donc facilement continuer à entraîner son cheval à la ferme ou au centre d'entraînement. De plus, il peut le faire courir sous le nom d'un autre entraîneur afin de se mettre à l'abri des conséquences d'infractions liées à la détection de substances interdites.

158. Au New Jersey, lorsqu'un entraîneur est suspendu, le cheval ne peut être transféré à un autre que si les juges sont satisfaits de ce transfert. Au Québec, le changement peut se faire sans aucune autorisation de la Commission. Ainsi, le propriétaire peut changer d'entraîneur autant de fois qu'il le désire.

159. Par ailleurs, les propriétaires contribueraient davantage à la répression des drogues si leur cheval était suspendu et ne pouvait plus courir ou qu'eux-mêmes, en perdant leur licence, étaient empêchés de faire courir leurs autres chevaux.

160. La récente entente concernant le dépistage du bicarbonate de sodium prévoit, pour les résultats positifs, l'expulsion du cheval et de son entraîneur durant au moins 30 jours. La Commission aurait avantage à faire de même pour les tests de drogues positifs.

La sévérité des sanctions

161. L'étorphine, stupéfiant normalement utilisé pour les gros animaux de jardin zoologique, tels l'éléphant ou le rhinocéros, est beaucoup plus puissante que la morphine. Elle représente un très grand danger pour le cheval et même pour la personne qui l'administre.

Sa seule possession est une offense majeure au Code criminel. Lorsqu'elle a été découverte chez un cheval pour la première fois au Québec, la sanction imposée à l'entraîneur par la Commission a été 180 jours de suspension et 1 000 $ d'amende. Par la suite, la peine maximale a été de 365 jours de suspension et de 1 000 $ d'amende. Par ailleurs, lorsqu'on a trouvé de la morphine combinée à de la codéine, la sanction maximale a été de 60 jours de suspension et 500 $ d'amende. Malgré le fait que l'usage de stupéfiants relève du Code criminel, la Commission n'a pas déféré ces cas à la Gendarmerie royale du Canada, ce qui aurait pu entraîner des poursuites et même un dossier criminel.

162. Pour une drogue ayant beaucoup moins d'effet sur la performance, l'acide acétylsalicylique (aspirine), un entraîneur s'est vu imposer 60 jours de suspension et 1 000 $ d'amende. Il est assez étonnant que, en ce qui concerne deux sanctions de 1992, l'administration de l'aspirine a été punie plus sévèrement que celle de la morphine combinée à de la codéine.

163. En ne sanctionnant pas de façon exemplaire l'usage de drogues et en ne transmettant pas les cas d'usage de stupéfiant au Procureur de la couronne, la Commission ne favorise pas la disparition de cette pratique. En Ontario, la pénalité pour ces drogues est beaucoup plus élevée, soit de un à cinq ans de suspension pour l'entraîneur et 5 000 $ d'amende.

164. Contrairement à la Commission des courses de l'Ontario, qui s'est dotée d'une grille de classification des drogues selon leur effet sur la performance en y associant des sanctions, la Commission n'en possède et n'en applique aucune. Pourtant, une multitude de drogues peuvent être utilisées et de nouvelles font leur apparition régulièrement; elles ont des effets précis et variés. Il est donc difficile pour les juges et les commissaires de juger de la gravité d'une drogue afin de déterminer la sanction appropriée.

165. De plus, peu d'employés de la Commission ont les connaissances appropriées sur le sujet. Il n'y a ni vétérinaire ni pharmacien qui siège à la Commission. Un spécialiste pourrait jouer un rôle important dans la prévention et le contrôle des drogues. Il pourrait suivre l'évolution des drogues, échanger avec les autres organismes de contrôle, superviser les contrats de recherche qui sont attribués et, surtout, informer les autres membres de la Commission sur ces sujets.

Les gestionnaires devraient tout mettre en œuvre pour combattre l'usage des drogues chez les chevaux de courses et s'assurer du respect des lois et des règlements touchant les drogues. Une grille de classification des drogues associée de sanctions leur permettrait d'en faire une application uniforme et cohérente.

Ils devraient démontrer, par les sanctions imposées, qu'ils cherchent à décourager l'usage de drogues.

Conclusion

166. Ce rapport met fin à notre enquête. Nous y avons décrit le milieu des courses et exposé le manque flagrant de communication, de consultation et de concertation entre les divers participants.

167. L'arrivée prochaine des casinos viendra accentuer la baisse de revenus nets du gouvernement. De surcroît, nous avons noté la perspective de devoir verser 48 millions de dollars à Hippodrome Blue Bonnets inc. Ces faits laissent présager que l'industrie des courses contribuera de moins en moins aux revenus de l'État.

168. Nous avons fait état de l'échec du programme d'élevage de chevaux québécois. Des lacunes importantes sont apparues en ce qui a trait au contrôle des courses et à l'usage de substances interdites. L'infiltration du milieu des courses par quelques indésirables, la faiblesse des contrôles exercés par la Commission quant à l'accès à ce milieu et le manque de sévérité des sanctions imposées sont déplorables et nuisent à l'industrie des courses.

169. Tous ces faits commandent que le gouvernement s'interroge quant à la pertinence et à la modalité de son intervention dans le domaine des courses de chevaux.

Remerciements

170. Nous tenons à remercier tous les organismes consultés et plus particulièrement la Commission des courses du Québec pour leur collaboration tout au long de cette enquête. Nous remercions également les personnes qui, à titre individuel, ont accepté de partager leurs connaissances avec nous.

Annexes

Liste des rapports consultés

L'Association des hippodromes du Québec et Association trot et amble du Québec, *L'urgence d'agir : plan de relance. Les recommandations de l'industrie des courses de chevaux du Québec,* s.l., Le Mouvement d'appui à l'industrie québécoise des courses sous harnais, 7 avril 1993.

L'Association des hippodromes du Québec, *La relance des industries des courses de chevaux,* mémoire présenté au ministre des Finances du Québec, Gérard D. Lévesque, et au Groupe de travail sur l'industrie des courses de chevaux du Québec, Québec, octobre 1986.

L'Association des hippodromes du Québec, *Urgence d'agir : 2 500 emplois menacés,* 1993.

Barnard, Louise, et Bertrand, Roger, *Les jeux de hasard et d'argent au Québec. Le domaine des jeux de pari,* Groupe d'analyse et de recherche, octobre 1979.

Charbonneau, Michel, *L'industrie des courses de chevaux du Québec : rapport du comité Charbonneau,* présenté au ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Yvon Picotte, Québec, novembre 1991.

Commission des courses de chevaux du Québec, *À l'heure des choix… Colloque sur l'avenir de l'industrie des courses de chevaux au Québec,* Saint-Hyacinthe, les 22 et 23 novembre 1988.

Commission des courses de chevaux du Québec, *Ensemble… pour mieux performer. Colloque sur les courses au Québec,* Montréal, les 28 et 29 novembre 1989.

Commission des courses du Québec, *Statistiques sur les gains des chevaux de race Standardbred sur les hippodromes de la province de Québec,* 1990, 1991 et 1992.

Conseil de l'industrie, *La survie de l'industrie des courses de chevaux du Québec,* soumission au Ministère des Finances du gouvernement du Québec, janvier 1985.

Groupe Éverest inc., *Développement d'un plan de marketing et de communication pour l'industrie des courses de chevaux du Québec,* présenté à Sodic Québec inc., 9 décembre 1987.

Mireault, Réal, *L'industrie des courses au Québec : une industrie à rebâtir,* Québec, janvier 1987.

Princeton Marketing Association, *The United States Harness Racing Industry. Analysis and Recommandations,* September, 1991, s.l., United States Trotting Association, August 19, 1991.

Samson Bélair Deloitte & Touche, *Étude de l'impact des casinos sur les hippodromes du Québec,* Blue Bonnets, juillet 1992.

Société des propriétaires et éleveurs de chevaux Standardbred du Québec inc., *D'hier à aujourd'hui. Congrès de la Société des propriétaires et éleveurs de chevaux Standardbred du Québec inc.,* Boucherville, 2 novembre 1991.

Thériault, Jacques, *L'impact de l'intervention économique du Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec en industrie chevaline,* gouvernement du Québec, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, décembre 1985.

Liste des organismes consultés

Québec

- Association trot et amble du Québec
- Association des hippodromes du Québec
- Commission des courses du Québec
- Conseil exécutif
- Faculté de médecine vétérinaire de Saint-Hyacinthe
- Hippodrome Blue Bonnets inc.
- Hippodrome de Québec
- Hippodrome de Trois-Rivières
- Laboratoire Lynn & Johnston
- Nova Biomedical Canada limitée
- Société des propriétaires et des éleveurs de chevaux Standardbred du Québec
- Sûreté du Québec

Ontario

- Agence canadienne du pari mutuel, Agriculture Canada
- Canadian Trotting Association
- Commission des courses de l'Ontario
- Hippodrome Greenwood
- Ontario Jockey Club

États-Unis

- Hippodrome Meadowlands
- Hippodrome Yonkers
- New Jersey Racing Commission
- New York State Racing and Wagering Board

France

- Fédération nationale des sociétés de courses en France
- Hippodrome d'Enghien
- Hippodrome de Vincennes
- Laboratoire de Châtenay-Malabry
- Ministère de l'Agriculture, Service des haras, des courses et de l'équitation
- Pari mutuel urbain
- Société d'encouragement à l'élevage du cheval français
- Société d'encouragement et des steeple-chases de France

L'institution des courses de chevaux en France

La politique d'élevage et de contrôle des courses est comparable partout en Amérique du Nord. Tout au long de ce rapport, nous avons souligné les particularités notables. Cependant, la façon de faire en France se distingue à un point tel que nous avons cru bon d'en brosser un portrait sommaire.

En France, l'organisation des différentes réunions hippiques est confiée à 265 sociétés de courses. Ces sociétés sont des associations sans but lucratif qui ne peuvent fonctionner qu'après approbation de leurs statuts par le ministre de l'Agriculture.

Deux d'entre elles, la Société d'encouragement à l'élevage du cheval français (trot) et la Société d'encouragement et des steeple-chases de France (galop) assurent un pouvoir juridictionnel et disciplinaire reconnu par décret. De plus, la Fédération nationale des sociétés de courses représente l'institution des courses et coordonne l'activité des sociétés.

L'institution des courses s'autofinance entièrement, rapporte plus de 1,5 milliard de dollars à l'État et aux collectivités et assure à elle seule le financement du secteur en France.

Le pari mutuel se répartit comme suit :

Parieurs		**71,97 %**
État et collectivités locales		**16,81 %**
Sociétés de courses et Fonds commun		**11,22 %**
– frais de gestion du pari mutuel	5,33 %	
– encouragements (bourses)	4,56 %	
– sociétés de courses (sociétés mères, hippodromes, centre d'entraînement)	1,33 %	

Le montant considérable des sommes engagées par les parieurs dans les courses, qui s'élève à plus de 9 milliards de dollars, atteste de l'intérêt des courses pour la population. Plus de 90 p. cent des paris proviennent du pari mutuel urbain (PMU) qui se classe au 3e rang des entreprises de service en France.

On compte 7 000 points de vente PMU auxquels il faut ajouter quelque 200 salons de paris qui reçoivent en direct les images des courses servant d'enjeux au PMU. Il est également possible d'engager des paris par téléphone ou par minitel. Certains types de paris plus risqués, tels le tiercé, le quarté et le quinté, ne sont autorisés qu'aux points de vente PMU.

Le PMU n'est autorisé que pour certaines courses tenues par les neuf sociétés de courses les plus importantes. Les profits sont redistribués à l'ensemble des sociétés de courses.

Quelques chiffres témoignent de l'importance et du dynamisme des courses en France : 53 000 emplois directs, 27 000 chevaux à l'entraînement, 43 000 à l'élevage, 7 400 propriétaires, 10 800 éleveurs, de nombreux centres d'entraînement, 2 224 réunions de courses.

La politique d'élevage des trotteurs français

La France compte environ 43 000 chevaux à l'élevage. Contrairement à ce qui se produit en Amérique du Nord, le nombre de naissances annuelles de poulains est deux fois supérieur aux besoins.

La politique d'élevage du trotteur français chercher avant tout à favoriser une longue durée de vie des chevaux en course pour que ces derniers soient bien connus des parieurs. Ce sont les chevaux vedettes de même que les conducteurs qui incitent les gens à parier.

La répartition des bourses est donc faite de façon à avantager les chevaux plus âgés. Ainsi, les chevaux de deux ans et huit mois sont moins susceptibles de remporter des gains intéressants à cet âge qu'à quatre, cinq ou six ans. Les distances à parcourir sont également relatives à l'âge des chevaux; elles sont moins grandes pour les jeunes poulains.

Les éleveurs reçoivent 10 p. cent des gains des chevaux. Cette prime est haussée à 12,5 p. cent pour les chevaux de trois et quatre ans.

Le contrôle des courses

Comme partout ailleurs, durant les courses, un équipement complexe surveille le déroulement des épreuves. Un circuit de caméras permet le contrôle de la régularité de la course par les officiels, la diffusion de celle-ci en circuit interne sur l'hippodrome, ainsi que la retransmission télévisée en direct des courses servant d'enjeux aux PMU.

En France, les autres contrôles portent principalement sur l'intégrité des personnes admises dans le milieu des courses et sur l'effet dissuasif des sanctions. Ces contrôles limitent, d'après eux, l'utilité d'autres contrôles de surveillance à l'hippodrome. La Fédération des courses vient cependant de mettre en place un système de surveillance des centres d'entraînement afin de détecter, entre autres, l'utilisation des substances interdites sur les chevaux à l'entraînement.

Toute nouvelle personne demandant une licence fait l'objet d'une enquête administrative qui porte tant sur ses ressources financières que sur sa moralité. Cette enquête approfondie est menée par la police des jeux du ministère de l'Intérieur qui est également responsable des casinos et des loteries.

Les sociétés de courses n'emploient pas d'inspecteurs ou d'enquêteurs pour surveiller les activités. Les irrégularités relatives au pari mutuel sont déférées pour enquête à la police des jeux.

La Fédération nationale des courses possède un laboratoire de contrôle antidopage qui assure chaque année l'analyse de plus de 10 000 prélèvements effectués sur les chevaux après la course. La France ne tolère aucune substance chez les chevaux de course.

Les sanctions sont sévères et elles sont appliquées de façon uniforme pour les drogues; peu importe si l'utilisation de la substance était accidentelle ou administrée pour un usage thérapeutique. Cette approche a un effet dissuasif et évite que les chevaux malades participent quand même aux courses.

Dès le moment où le laboratoire identifie une substance, le résultat du test est positif et le cheval est retiré de la course. Une amende minimale de 4 700 $ est imposée à l'entraîneur et le cheval est suspendu pour trois mois. S'il y a récidive, l'amende peut être doublée. À la seconde récidive, il peut y avoir suspension de la licence d'entraîneur et interdiction d'exercer le métier.



Annexe B

Loi sur le
Vérificateur général

(L.R.Q., c. V-5.01)

Loi sur le Vérificateur général
(L.R.Q., c. 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 bien 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* (c. 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* (c. 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 consolidés 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 p. cent 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* (c. 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* (c. 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 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, 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 équivalent 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* (c. 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* (c. 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 et 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 autre forme d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement, est tenu de fourni, 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 responsabilités 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 la 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

Rapport 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* (c. A-6).

38. Dans son rapport sur les états financiers annuel 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 non 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 lu, 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 bénéfices 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* (c. 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* (c. 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 civil* (c. 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 bien 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* (c. 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* (c. 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* (c. A-6).

63. Le Vérificateur général soumet ses prévisions budgétaires annuelles au Bureau de l'Assemblée nationale.

64. Après une 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* (c. 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'imputations d'engagement et des demandes de paiement, les pouvoirs que la *Loi sur l'administration financière* (c. 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.

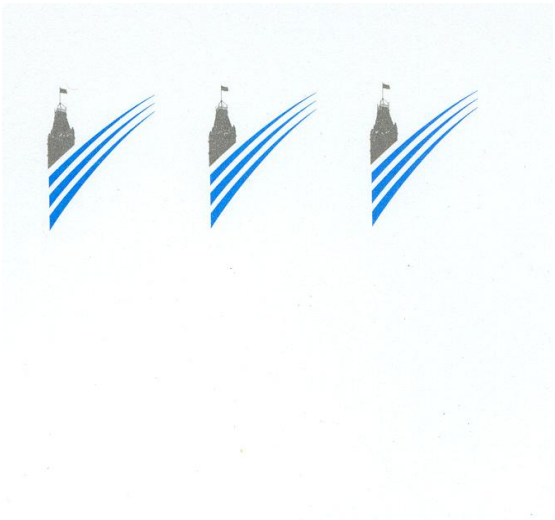
Il doit au plus tard le 15 décembre de chaque année, remettre son rapport au Président de l'Assemblée nationale. Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise 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 C

Liste des fonds spéciaux, des organismes et des entreprises du gouvernement

Fonds spéciaux en activité le 1er septembre 1993

- 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 3 à 6 de la *Loi sur le Vérificateur général*

Cette liste a été établie selon les renseignements disponibles au 1er septembre 1993 et exclut les entités inactives. Elle ne comprend pas non plus 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 la 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
- Conseil des arts et des lettres 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

- Vérifiés par le Vérificateur général
- Non vérifiés par le Vérificateur général

- 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
- 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
- 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 bâtiment du Québec
- Régie du cinéma
- Régie du logement
- Société de financement agricole
- Société de la Place des Arts de Montréal
- Société de l'assurance automobile du Québec
- Société de développement industriel du Québec

■ Vérifiés par le Vérificateur général
■ Non vérifiés par le Vérificateur général

- 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 Centre des congrès de Québec
- 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 générale des industries culturelles (SOGIC)
- Société immobilière du Québec
- Société Innovatech du Grand Montréal
- Société québécoise d'assainissement des eaux
- Société québécoise de développement de la main-d'œuvre
- Société québécoise des transports

Filiale :

- 1848-7199 Québec inc.

■ Vérifiés par le Vérificateur général
■ Non vérifiés par le Vérificateur général

Entreprises du gouvernement

- 2848-8609 inc. (filiale de la Société de développement industriel du Québec)
- Association des courtiers et agents immobiliers du Québec
- Caisse de dépôt et placement du Québec

Filiales :

Investissements immobiliers :

- Cadim inc.
- Carente inc.
- Cogir Consultants Ltée
- Développements Pasteur inc.
- Immeubles Cadev inc.
- Immeubles Cadimont inc.
- Immeubles Carège 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.
- SITQ Bureaux inc.
- SITQ Commercial inc.
- SITQ Hôtels inc.
- SITQ Industriel inc.
- SITQ Placements inc.
- 2738-7018 Québec inc.
- 2747-8890 Québec inc.

Autres investissements :

- Capital CDPQ inc.
- Capital d'Amérique CDPQ inc.
- Capital Grande Entreprise CDPQ inc.
- Capital International CDPQ 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

■ Vérifiées par le Vérificateur général
■ Non vérifiées par le Vérificateur général

- Conseil des assurances des personnes
- Fonds d'indemnisation en assurance de personnes
- ■ Fonds central pour le bénéfice des personnes incarcérées
- ■ Fonds d'indemnisation du courtage immobilier
- Hydro-Québec

  Filiales :
  - Hydro-Québec International
  - Nouveler inc.
  - Société d'énergie de la Baie James
  - Société de transmission électrique de Cedars Rapids Limitée
  - 2312-0843 Québec inc.
  - 2785528 Canada inc.
- ■ Parc technologique du Québec métropolitain
- Sidbec

  Filiales :
  - Sidbec-Dosco inc.
  - Sidbec-Feruni inc.
- Société de développement de la Baie James

  Filiale :
  - Les Pétroles Nisk inc.
- ■ 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.
  - ■ Proforêt inc.
- Société des alcools du Québec
- Société des établissements de plein air du Québec
- ■ Société des loteries du Québec (Loto-Québec)

  Filiales :
  - ■ CASILOC inc.
  - ■ La Société des casinos du Québec inc.
  - ■ La Société des loteries vidéo du Québec inc.

■ Vérifiées par le Vérificateur général
Non vérifiées par le Vérificateur général

- Lotim inc.
- Resto-Casino inc.
- Société générale de financement du Québec

  Filiales :
  - ALB Chimie inc.
  - 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.
  - MIL Systems Engineering inc.
  - MSEI Services inc.
  - MSEI Atlantic 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
- 2332-7190 Québec inc.
- Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP)

■ Vérifiées par le Vérificateur général
Non vérifiées par le Vérificateur général

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

- Centre d'étude sur les médias de l'IQRC
- Commission d'accès à l'information
- Commission de la fonction publique
- Commission diocésaine d'aide aux paroisses d'Amos
- Fondation Jean-Charles Bonenfant
- 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	62	4	66
Entreprises du gouvernement	48	48	96
Autres entités	7	–	7
	144	52	196