

Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1993-1994

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Québec, décembre 1994

Le Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec (Québec)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre le *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1993-1994,* 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.

Le Vérificateur général,

Guy Breton

Introduction

La *Loi sur le Vérificateur général* a pour but premier de donner à l'Assemblée nationale un outil pour contrôler l'utilisation des fonds publics, c'est-à-dire ceux du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises. Elle permet aux parlementaires de s'assurer que la gestion est faite avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité. De plus, elle répond au droit des contribuables à la transparence dans l'administration des affaires de l'État.

En vertu de sa loi constitutive, le Vérificateur général relève de l'Assemblée nationale à laquelle il est tenu de présenter un rapport, une fois l'an. Compte tenu de sa nécessaire liberté d'action, le législateur l'a mis à l'abri de toute subordination, directe ou indirecte, par rapport à l'entité vérifiée. Ainsi, son indépendance est entière et indiscutable.

Le titulaire actuel de cette fonction a été nommé en décembre 1991 pour un mandat non renouvelable de dix ans. Le présent rapport est donc le troisième qu'il produit.

Il va de soi que le Vérificateur général s'acquitte de son mandat dans le respect des normes professionnelles applicables à la vérification. Celle-ci comprend l'attestation financière, la vérification de conformité et celle de l'optimisation des ressources, cet ensemble constituant ce que l'on appelle « vérification intégrée ».

L'attestation financière permet d'exprimer une opinion sur la qualité des données exposées dans les états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises. Avant d'émettre son opinion sur le sujet, le Vérificateur général s'assure que les principes et les pratiques comptables ont été respectés et que ces états présentent fidèlement la situation financière des entités concernées. En somme, l'opinion du Vérificateur général ajoute de la crédibilité aux états financiers, comme c'est le cas dans le secteur privé. Par contre, la vérification législative comporte des éléments additionnels de conformité et comprend la vérification de l'optimisation des ressources; de plus, elle oblige à en rendre compte à l'Assemblée nationale.

La vérification de conformité, comme son nom l'indique, détermine dans quelle mesure les décisions prises par les gestionnaires l'ont été dans le respect des lois, des règlements, des énoncés de politique et des directives en vigueur. En d'autres termes, cette opération consiste à s'assurer que les fonds publics ont été utilisés de la façon et aux fins voulues par le législateur.

Le troisième volet de vérification, celui de l'optimisation des ressources, permet de voir jusqu'à quel point les ressources humaines, financières et matérielles ont été gérées avec économie et efficience, et si l'on a mis en œuvre des procédés satisfaisants pour évaluer l'efficacité. Le but de cet exercice est de répondre à des questions telles que : les ressources ont-elles été acquises au moindre coût ? la conversion des ressources en biens et services a-t-elle été efficiente ? les procédés mis en œuvre permettent-ils d'évaluer l'atteinte des objectifs ? En résumé, il s'agit de s'assurer que le gouvernement, ses organismes et ses entreprises ont bien fait ce qu'ils devaient faire.

Une vérification de l'optimisation des ressources exige une étude approfondie des affaires de l'entité. Elle comporte, au préalable, l'élaboration d'un cadre de référence qui énonce les critères sur lesquels les vérificateurs vont se baser pour porter leur jugement d'évaluation et pour noter l'écart entre ce qui est fait et ce qui devrait l'être. Les entités vérifiées sont appelées à se prononcer sur la pertinence de ces critères.

On a donc confié au Vérificateur général un mandat très large et exigeant. En somme, l'Assemblée nationale est justifiée de faire procéder à une vérification indépendante avant d'ajouter foi au compte rendu que peut produire l'Administration.

L'expérience a démontré non seulement que la vérification favorise la saine gestion, mais encore qu'elle amène les gestionnaires à s'améliorer. Qu'il soit question de la gestion des affaires publiques ou privées, il est rassurant de se soumettre au verdict d'un observateur indépendant.

Le Vérificateur général a examiné les états financiers du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 1994. Son opinion et ses observations à ce sujet apparaissent dans le volume I des Comptes publics.

Il a également procédé à la vérification des états financiers de près de 70 p. cent des organismes et des entreprises du gouvernement et a exercé un droit de regard dans les cas où l'examen est effectué par un cabinet privé. Les états financiers et l'opinion qui les accompagne sont publiés dans le document intitulé *États financiers des entreprises du gouvernement du Québec*.

Cet examen correspond donc au premier volet du mandat de vérification intégrée et il comprend certains éléments de vérification de conformité indispensables à l'expression de l'opinion du Vérificateur général quant à la fidélité de la représentation financière.

En ce qui a trait à la vérification des autres aspects de conformité et à celle de l'optimisation des ressources, il a adopté une démarche ciblée, c'est-à-dire orientée vers les déficiences appréhendées dans l'appareil gouvernemental. En effet, grâce à la connaissance acquise des différentes entités et de leurs activités, il concentre ses efforts dans les secteurs qui, de prime abord, semblent plus faibles. Ainsi, tout en réduisant les frais liés à cette démarche essentielle qu'est la vérification, en fonction des ressources mises à sa disposition, il est en mesure d'indiquer à l'Assemblée nationale certaines lacunes importantes de l'Administration, s'acquittant par le fait même de son rôle qui consiste à communiquer les déficiences qu'il a relevées.

Dans la dernière année, le Vérificateur général a mené six vérifications d'envergure gouvernementale sur les sujets suivants : l'efficience des activités gouvernementales, l'évaluation du rendement de programmes, la gestion des ressources excédentaires et celle des ressources consacrées à la protection de l'environnement, le contrôle du transport routier ainsi que l'embouteillage et la fabrication des boissons alcooliques. De plus, 9 organismes et ministères, où il appréhendait des déficiences de gestion importantes dans une partie de leurs opérations, ont fait l'objet d'une vérification de l'optimisation des ressources.

Il a aussi accepté, à la demande du gouvernement, de mener une vérification intégrée à la Commission de la construction du Québec. Le rapport, rendu public par le gouvernement en juillet dernier, est reproduit au chapitre 3 du présent rapport.

Les activités que le Vérificateur général examine et les sujets qu'il aborde dans ses 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.

Tout au long des travaux, les vérificateurs et les gestionnaires discutent fréquemment au sujet des constats effectués et des lacunes décelées. À la fin de ses travaux de vérification, le Vérificateur général fait part de ses recommandations à la direction de l'entité concernée, qui peut alors y donner suite.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le Vérificateur général doit informer l'Assemblée nationale des déficiences importantes qu'il décèle. Par contre, c'est à l'entité vérifiée de déclarer, dans son rapport annuel, de quelle façon elle s'acquitte de son mandat et de faire part, le cas échéant, des succès administratifs qu'elle obtient.

Le présent rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale comporte six chapitres :

- Le premier expose ses réflexions et ses recommandations sur les états financiers du gouvernement et sur la qualité de sa gestion.
- Le deuxième chapitre fait état des déficiences constatées dans les ministères, les organismes et les entreprises du gouvernement à la suite de vérifications de l'optimisation des ressources.
- Le troisième expose les résultats d'une vérification intégrée, menée à la Commission de la construction du Québec.
- Le quatrième aborde les résultats des études d'envergure gouvernementale.
- Le cinquième chapitre fait mention des lacunes relevées au cours des vérifications financières.
- Le sixième et dernier chapitre laisse place à la reddition de comptes de son organisme.

Contenu du rapport

	CHAP.	PAGE *
La gestion du secteur public : point de vue du Vérificateur général	1	13

ENTITÉS FAISANT L'OBJET DE COMMENTAIRES

Ministères

Affaires municipales	5	409
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	2	33
Éducation	5	409
Environnement et Faune	2	33
Finances	5	409
Industrie, Commerce, Science et Technologie	2	34
Justice	2	34
Ressources naturelles	2	34
Revenu	5	409
Santé et Services sociaux	2	35

Fonds, organismes et entreprises

Caisse de dépôt et de placement du Québec	5	409
Commission de la construction du Québec	3	249
Commission de la santé et de la sécurité du travail	5	409
Commission des valeurs mobilières du Québec	5	410
Conseil des arts et des lettres du Québec	5	410
Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain	2	35
Curateur public	5	410
Fonds de la recherche en santé du Québec	5	410
Fonds des registres du ministère de la Justice	5	410
Fonds Les Publications du Québec	2	35
Régie de l'assurance-maladie du Québec	5	410
Régie des rentes du Québec	5	410
Société de développement industriel du Québec	5	410
Société de financement agricole du Québec	5	410
Société des loteries du Québec (Loto-Québec)	5	410
Société du Grand Théâtre de Québec	5	410
Société du Palais des congrès de Montréal	5	411
Société immobilière du Québec	5	411
Société Innovatech du Grand Montréal	5	411
Société québécoise d'assainissement des eaux	5	411
Sûreté du Québec	2	36

VÉRIFICATION D'ENVERGURE GOUVERNEMENTALE

Gestion des ressources excédentaires au gouvernement du Québec	4	291
Évaluation du rendement de programmes au gouvernement du Québec	4	291
Gestion de l'efficience par les ministères et organismes	4	291
Gestion de l'environnement au gouvernement du Québec	4	292
Contrôle du transport routier	4	292
Embouteillage et fabrication des boissons alcooliques	4	292

INFORMATION COMPLÉMENTAIRE

Rapport d'activité du Vérificateur général	6	485
Loi sur le Vérificateur général		499
Liste des fonds spéciaux, des organismes et des entreprises		509

* Renvoie à une table des matières détaillée



Chapitre 1
La gestion du secteur public : point de vue du Vérificateur général

Table des matières du chapitre

La gestion du secteur public : point de vue du Vérificateur général

Réflexions et recommandations	1.1
La recherche et l'élimination des causes des différentes faiblesses : mon approche d'intervention	1.2
- Mes observations d'ordre général	1.6
- L'information financière	1.9
- Le gouvernement devrait inscrire à sa dette nette toutes les obligations découlant des régimes de retraite	1.10
- Les états financiers des fonds spéciaux devraient comprendre toutes leurs dépenses de fonctionnement	1.11
- La Commission de la santé et de la sécurité du travail doit capitaliser suffisamment ses obligations	1.13
- Le gouvernement devrait produire des états financiers complets	1.14
- Le Vérificateur général devrait être le vérificateur des livres et comptes de la Société québécoise d'assainissement des eaux	1.16
- La gestion des ressources gouvernementales : que peut-on en penser ?	1.18
- Une reddition de comptes accrue à l'aide d'une loi-cadre	1.32
- Une reddition de comptes étayée par des rapports annuels plus explicite	1.39
- La responsabilisation, ingrédient essentiel à la reddition de comptes	1.44
- Mon rapport annuel, partie intégrante de la reddition de comptes à l'Assemblée nationale	1.48
- Améliorer la gestion publique grâce à l'évaluation de programmes	1.50
- La recherche d'une information de gestion adéquate	1.57
- La recherche de contrôles de gestion adéquats	1.74
Conclusion	1.81

Recommandations à l'Assemblée nationale	
Une loi-cadre sur la reddition de comptes	1.82
Une reddition de comptes approfondie grâce à l'étude du rapport du Vérificateur général	1.83
Une meilleure reddition de comptes à partir de rapports annuels complets	1.84
Recommandations au gouvernement	
Une meilleure information financière	1.85
Une meilleure gestion publique	1.86
La recherche d'une information de gestion adéquate	1.87
La recherche de meilleurs contrôles de gestion	1.88

La gestion du secteur public : point de vue du Vérificateur général

Réflexions et recommandations

1.1 Étant en fonction depuis maintenant trois ans, je ne peux émettre mes réflexions sans prendre conscience du chemin parcouru et sans, bien sûr, asseoir les principes de gestion auxquels je me réfère pour porter un jugement sur la gestion des fonds publics.

La recherche et l'élimination des causes des différentes faiblesses : mon approche d'intervention

1.2 La relecture de mes précédents rapports ainsi que l'usage qui en a été fait par le gouvernement m'ont amené à poser la question suivante : mes recommandations ont-elles été suivies ou, en d'autres mots, les gestionnaires ont-ils tenu compte des résultats de mes travaux ? Répondre à cette question m'amène à tenir compte du genre de recommandation que je formule, d'une part pour corriger les faiblesses que je constate et, d'autre part, pour m'attaquer à leurs causes.

1.3 Ainsi, en prenant connaissance des gestes posés par les gestionnaires pour corriger les faiblesses signalées, j'ai pu constater que 70 p. cent d'entre elles avaient fait l'objet de mesures correctives, ce qui prouve que mes travaux influencent positivement la gestion.

1.4 Par contre, mes recommandations visant à instaurer une reddition de comptes plus exhaustive, des systèmes d'information de gestion plus adéquats, des systèmes de contrôle ou d'évaluation plus performants – tout cela pour éviter la répétition des mêmes erreurs – demeurent généralement lettre morte.

1.5 Il faut bien comprendre que l'amélioration de la gestion gouvernementale ne peut se faire que grâce à des changements majeurs touchant les causes profondes des problèmes. Je vais donc continuer à faire des recommandations qui, si elles sont suivies, vont, à mon avis, permettre d'améliorer grandement la gestion des affaires de l'État.

Mes observations d'ordre général

1.6 Mes réflexions portent sur la représentation financière des activités gouvernementales et sur les résultats que j'ai obtenus à la suite de mes vérifications de l'optimisation des ressources. Le lecteur trouvera les résultats détaillés sur lesquels s'appuient mes réflexions dans les autres chapitres de ce rapport.

1.7 Que peut-on penser de la gestion des ressources gouvernementales ? Même si elle s'améliore, il reste énormément à faire. Je constate qu'une reddition de comptes adéquate et objective fait généralement défaut à tous les paliers du gouvernement, ce qui ne favorise pas l'émergence d'une information essentielle à la prise de décision et la mise en place de systèmes de contrôle assurant le bon déroulement des opérations. Cette pauvreté de la reddition de comptes ainsi que l'empiètement sur la responsabilisation des gestionnaires expliquent en grande partie les lacunes que je relève chaque année et le fait que le gouvernement n'obtient pas davantage de biens et de services pour les ressources qu'il consent.

1.8 L'amélioration de la gestion des fonds publics est tributaire du redressement de ces manquements graves. Les lacunes ou les faiblesses se reproduiront sans cesse, année après année, si leurs causes profondes ne sont pas corrigées.

L'information financière

1.9 Mon opinion sur la représentation fidèle des données financières du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises est publiée annuellement dans les Comptes publics et les rapports des organismes et des entreprises. L'an dernier, cette opinion faisait état de la non-reconnaissance de la totalité des coûts des régimes de retraite des employés de l'État et de la sous-évaluation des dépenses de plusieurs fonds spéciaux. En plus de cette opinion, j'avais soulevé dans mon rapport de 1993 d'autres faits majeurs, comme l'importance du déficit de la Commission de la santé et de la sécurité du travail et le défaut d'états financiers qui regrouperaient toutes les opérations de l'appareil gouvernemental. Ces éléments m'apparaissaient d'une importance primordiale pour donner aux parlementaires une information adéquate et complète.

Le gouvernement devrait inscrire à sa dette nette toutes les obligations découlant des régimes de retraite

1.10 Lorsque j'émets mon opinion sur les états financiers du gouvernement, je m'appuie sur les recommandations de l'Institut canadien des comptables agréés. L'une d'entre elles exige de tenir compte, dans la représentation financière, de toutes les obligations découlant des régimes de retraite. Le gouvernement n'a jamais voulu respecter cette exigence; il a plutôt décidé, conformément à une convention comptable qu'il s'est donnée en juillet 1980, de continuer d'amortir cette dette sur un certain nombre d'années. Au 31 mars 1994, il a donc accumulé une dette importante non comptabilisée d'environ 10 milliards de dollars, qui devrait s'ajouter à sa dette nette.

Les états financiers des fonds spéciaux devraient comprendre toutes leurs dépenses de fonctionnement

1.11 Cette année encore, j'ai dû exprimer une opinion avec restriction sur les états financiers de 10 fonds spéciaux. En effet, plusieurs de leurs dépenses n'apparaissaient pas dans leur état de revenus et de dépenses, ayant plutôt été assumées par les ministères responsables de leur gestion.

1.12 Cette mauvaise comptabilisation des dépenses entraîne trois 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.
- Les parlementaires et les gestionnaires ne disposent pas d'information fiable sur la rentabilité de ces fonds spéciaux.

La Commission de la santé et de la sécurité du travail doit capitaliser suffisamment ses obligations

1.13 Un autre fait préoccupant est le déficit accumulé de 3,5 milliards de dollars de la Commission de la santé et de la sécurité du travail. Pour assurer l'autofinancement et la survie du régime, il est essentiel que la Commission poursuive ses objectifs de capitaliser suffisamment ses obligations. Si ces objectifs ne sont pas atteints, la Commission pénalisera injustement les futurs employeurs.

Le gouvernement devrait produire des états financiers complets

1.14 Finalement, depuis plusieurs années, je demande au gouvernement de produire des états financiers qui regroupent l'ensemble des opérations de l'appareil gouvernemental. Les états actuels portent sur les activités du Fonds consolidé du revenu et du Fonds des services de santé. Ils n'incluent pas les données financières de ses fonds spéciaux ni celles de certains de ses organismes. Je suis toujours d'avis que de tels états financiers éclaireraient davantage les parlementaires et les contribuables sur la situation financière globale du gouvernement.

1.15 J'ai également formulé des commentaires et des restrictions dans mes opinions sur les états financiers de quatre organismes relativement à des dérogations à leur loi constitutive ou à leurs règlements. J'explique la nature de ces commentaires et restrictions au chapitre 5 de ce rapport.

Le Vérificateur général devrait être le vérificateur des livres et comptes de la Société québécoise d'assainissement des eaux

1.16 Avant de terminer cette section, je tiens à dénoncer la décision, prise l'année dernière sans motif valable par la Société québécoise d'assainissement des eaux et entérinée par le gouvernement, de ne plus recourir aux services du Vérificateur général comme vérificateur de ses livres et comptes.

1.17 En effet, il est tout indiqué que le Vérificateur général en effectue la vérification, puisqu'il a été désigné par l'Assemblée nationale pour exercer une partie de ses pouvoirs en matière de contrôle et lui faire directement rapport. Je ne peux donc que souhaiter que le gouvernement rétablisse le Vérificateur général dans son rôle de vérificateur des livres et comptes de la Société.

La gestion des ressources gouvernementales : que peut-on en penser ?

1.18 Si je suis conscient qu'il subsiste beaucoup d'éléments à corriger pour améliorer l'information financière et doter le gouvernement de contrôles financiers adéquats, j'observe qu'il en va de même pour que les ressources soient gérées de façon optimale.

1.19 L'an dernier, j'ai constaté que le gouvernement n'utilisait pas à bon escient certains outils de gestion modernes. Il a tenté d'implanter l'évaluation du rendement de programmes avec un succès mitigé. Dans les faits, il n'utilise pas pleinement ce moyen pour l'aider à choisir les dépenses à éliminer, afin d'atteindre son objectif d'économiser 7 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années. Pourtant, l'évaluation du rendement de programmes, comme outil de gestion, lui permettrait d'éclairer ses choix.

1.20 J'ai également noté que, même si les ressources humaines représentent la pierre angulaire d'un service de qualité aux citoyens, le gouvernement éprouve de la difficulté à bien utiliser les clés essentielles à une telle gestion. Mon analyse des années antérieures avait fait ressortir plusieurs faiblesses, notamment l'absence d'une planification d'ensemble de la main-d'œuvre. Les compressions notables de l'effectif, effectuées au cours de la dernière année, ont mis davantage l'accent sur quelques-unes de ces faiblesses.

1.21 J'ai déjà fait état de travaux qui démontrent qu'une meilleure productivité conduit à des économies appréciables. J'ai malheureusement constaté que, souvent, cette recherche de l'efficience n'est pas une préoccupation quotidienne des gestionnaires du secteur public, et ce, malgré la rareté grandissante des ressources financières.

1.22 Je crois que la recherche d'une plus grande efficience ne portera pas fruit, à moins de raisons péremptoires pour la motiver. Un moyen déjà éprouvé pour y parvenir est d'amener les gestionnaires à rendre des comptes en les responsabilisant davantage et en les rendant imputables, ce que le gouvernement hésite toujours à exiger d'eux. Quant aux gestionnaires, ils n'osent pas trop faire état de l'efficience de leurs opérations. Ils craignent qu'une plus grande reddition de comptes à cet égard les expose davantage à la critique et leur amène des difficultés supplémentaires dans la gestion de leur personnel qui peut percevoir, dans cette démarche, une mesure additionnelle de contrôle à leur endroit.

1.23 Les outils de reddition de comptes dont disposent les ministères et organismes sont généralement insuffisants pour établir le prix de revient en ressources humaines des produits et des services rendus. Pourtant, on sait que ce qui se mesure a tendance à s'améliorer. Pour l'instant, on ne cherche pas vraiment à développer des systèmes d'information de gestion en ce sens. Même si les discours portant sur la nécessité d'améliorer la productivité des ministères et organismes sont nombreux, les attentes transmises par les organismes centraux aux entités et, par la suite, aux gestionnaires restent très vagues quant à l'efficience dans l'atteinte des objectifs fixés.

1.24 La situation financière du gouvernement est difficile. Ce dernier accumule d'année en année un déficit important. Il ne m'appartient pas de commenter les causes de ces déficits, puisqu'elles relèvent de décisions politiques. Il n'en demeure pas moins que la crise des finances publiques est toujours présente dans les débats. Tous les partis politiques et plusieurs instances publiques reconnaissent qu'il faut absolument redresser les finances de l'État.

1.25 L'unanimité se fait aisément quant à l'urgence de diminuer ce déficit et d'adopter des façons plus économiques de faire fonctionner l'appareil public. Pour ma part, je souligne fréquemment des épargnes possibles dans mon rapport annuel à l'Assemblée nationale.

1.26 Tout comme les contribuables, je comprends très bien les dangers d'un endettement trop élevé, qui peut hypothéquer notre avenir et réduire la qualité et la quantité des services publics.

1.27 Tout comme eux, je crois qu'il faut être exigeant à l'égard de l'administration publique qui devrait être plus performante et davantage en mesure de livrer, au moindre coût, des biens et des services de qualité.

1.28 C'est pourquoi, dans le but de mieux cibler nos interventions de vérification, j'ai demandé aux membres de mon personnel de déterminer les situations où des gains de productivité pourraient être réalisés et d'insister sur les faiblesses des systèmes de gestion à l'origine du gaspillage de fonds publics.

1.29 Je veux en somme, par mes réflexions, concourir à informer les parlementaires et les gestionnaires publics qu'il y a des économies à faire dans le fonctionnement de l'État.

1.30 Je ne peux faire part de mes réflexions sur la gestion des fonds publics sans me référer à des principes de gestion. En voici trois sur lesquels je me suis appuyé et qui sont reconnus en management :

- la reddition de comptes accompagnée d'une responsabilisation accrue des gestionnaires;
- des informations de gestion objectives, pertinentes et complètes;
- des contrôles de gestion donnant l'assurance que les événements désirés se produisent et que les résultats souhaités se concrétisent.

1.31 Dans les paragraphes qui suivent, je mettrai en évidence ces principes de gestion tout en décrivant quelques situations où il aurait été avantageux de s'en inspirer.

Une reddition de comptes accrue à l'aide d'une loi-cadre

1.32 Une reddition de comptes adéquate favorise une meilleure gestion, des économies, une efficacité et une efficience supérieures. Dans le secteur public, la reddition de comptes exige du gouvernement qu'il démontre à l'Assemblée nationale qu'il a géré de façon optimale les ressources qui lui ont été confiées. En somme, nul ne peut prétendre se comporter en bon gestionnaire s'il ne rend pas compte de son administration. Pour être complète, la reddition de comptes doit se faire, dans un premier temps, dans chacune des unités de gestion gouvernementale et, dans un deuxième temps, devant les parlementaires. Il va de soi que celle qui s'adresse à ces derniers, à cause de son caractère public, est plus engageante et, par conséquent, porteuse de meilleurs résultats.

1.33 Les hauts fonctionnaires doivent-ils rendre compte à l'Assemblée nationale ? On a parfois tendance à nier ce devoir envers les différentes commissions de l'Assemblée nationale, pour éviter toute confusion entre les pouvoirs politique et administratif. En effet, non seulement il ne faut pas assimiler ces deux champs de compétence, mais il importe de les dissocier absolument.

1.34 Les hauts fonctionnaires ont une responsabilité directe quant à l'efficience et à l'efficacité de l'administration publique. C'est à eux que revient la mise en place des procédés administratifs nécessaires à la saine gestion des programmes, lesquels reflètent les objectifs politiques du gouvernement. Ils doivent rendre compte de cette responsabilité déléguée devant l'Assemblée nationale.

1.35 Bien sûr, le gestionnaire est bien intentionné, il a le goût de gérer pour le mieux, mais se comporte-t-il toujours en fonction du plus grand intérêt de l'État ? La nature humaine étant ce qu'elle est, les efforts des individus, leur rigueur et leur prudence seront plus intenses s'ils doivent justifier leurs décisions devant les parlementaires. En tout cas, beaucoup plus que s'ils n'avaient à se justifier qu'à l'intérieur de leur propre organisme et davantage que s'ils n'avaient aucune obligation en ce sens.

1.36 En management, un cadre de reddition de comptes adéquat favorise une meilleure gestion. Par voie de conséquence, à défaut d'un tel cadre, on ne peut prétendre avoir tout fait pour y atteindre le plus possible.

1.37 Depuis des années, je mène, sans réel succès, une croisade en faveur de la reddition de comptes dans l'appareil gouvernemental. Un instant, j'ai cru que la *Loi sur la réduction du personnel dans les organismes publics et l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* signalait enfin le début d'une véritable reddition de comptes à l'Assemblée nationale. Or, il se trouve que, au cours des 12 premiers mois de la mise en application de cette loi, un seul sous-ministre a été convoqué.

1.38 À mon avis, les parlementaires devraient se doter d'une loi-cadre qui déterminerait les conditions d'une reddition de comptes satisfaisante à leur endroit. En effet, il est essentiel que l'Assemblée nationale s'assure que les ressources qu'elle a confiées aux ministères, organismes et entreprises, sont gérées avec un souci constant d'économie, d'efficience et d'efficacité. En outre, il faut garder présent à l'esprit que le tout premier objectif de ces entités est le service à la population et que leur financement est principalement assuré par les fonds publics. La *Loi sur la réduction du personnel dans les organismes publics et l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* est donc un grand pas vers une meilleure gestion des finances de l'État.

Une reddition de comptes étayée par des rapports annuels plus explicites

1.39 Les gestionnaires publics ont-ils atteint leurs objectifs ? Combien coûtent leurs opérations ? Quel est le degré d'efficience atteint par leur personnel ? Leur clientèle est-elle satisfaite ? Ont-ils suffisamment précisé leur mission et les moyens qu'ils entendent prendre pour la mener à bien ? Voilà des questions qui devraient trouver réponse dans les rapports annuels des ministères, organismes et entreprises du gouvernement.

1.40 Depuis plusieurs années, je fais état de la piètre qualité de ces rapports annuels quant à leur contenu. J'ai procédé cette année à un examen exhaustif de neuf d'entre eux afin de déterminer si, à leur lecture, je pouvais apprécier la performance des entités en cause.

1.41 Bien malin qui pourrait juger du rendement de ces organismes à la seule lecture de leur rapport annuel ! Malgré mes remarques répétées, ces rapports restent avares d'informations utiles.

1.42 D'un certain point de vue, cette situation statique peut être considérée comme normale, compte tenu des circonstances. En effet, à tous les échelons de la pyramide de gestion, la reddition de comptes porte davantage sur les résultats financiers et les diverses données statistiques que sur les résultats et la performance de l'entité. Personne n'en exige plus.

1.43 Sans aucun doute, les parlementaires auraient tout intérêt à recevoir des déclarations exhaustives sur la conduite des affaires, sous forme de rapports trimestriels ou annuels beaucoup plus complets que ceux qui sont actuellement déposés.

La responsabilisation, ingrédient essentiel à la reddition de comptes

1.44 Les gestionnaires publics ne sont pas tenus à une véritable reddition de comptes et, comme ils n'ont guère de marge de manœuvre, ils ne se sentent pas totalement responsables de leur gestion. Ainsi, le manque de rigueur observé dans la gestion de l'espace administratif excédentaire par des ministères et organismes prive le gouvernement d'économies importantes.

1.45 Il faut dire que, de leur point de vue, les gestionnaires n'ont rien à gagner en fournissant des informations qui permettraient de juger leurs actions. En effet, ils ont le sentiment que les moyens d'évaluation du rendement et de mesure des résultats les singularisent et peuvent les exposer à la critique.

1.46 Enfin, même animés de bonnes intentions, les gestionnaires doivent décider à tâtons sur quels aspects de leur gestion rendre des comptes. Faute d'orientation, ils ne connaissent pas la nature et l'étendue de l'information à divulguer.

1.47 Dans une pareille conjoncture, je ne vois pas comment la qualité de la reddition de comptes pourrait s'améliorer sous peu. À mon avis, seule une plus grande responsabilisation des gestionnaires, assortie d'exigences de reddition de comptes bien articulées, pourra redonner vigueur à cet outil de gestion.

Mon rapport annuel, partie intégrante de la reddition de comptes à l'Assemblée nationale

1.48 Il arrive que la reddition de comptes, même si elle existe, n'atteigne pas les résultats escomptés. Je n'en veux pour exemple que mon propre rapport, fruit du travail de plus de 230 personnes, qui vise à mettre en lumière, pour le bénéfice de l'Assemblée nationale, des situations où des correctifs s'imposent.

1.49 Voilà pourquoi je souhaite être reçu en commission parlementaire, afin de démontrer le bien-fondé de mes recommandations en présence des gestionnaires des entités vérifiées, comme le prévoit la *Loi sur la réduction du personnel dans les organismes publics et l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*.

Améliorer la gestion publique grâce à l'évaluation de programmes

1.50 Comme l'obligation de rendre compte est plus que discrète, il en découle que l'on croit peu utile d'évaluer les divers programmes.

1.51 La plupart des rapports produits à la suite de travaux d'évaluation du rendement de programmes informent correctement les autorités des ministères et organismes sur les processus de gestion et peuvent constituer, en ce sens, un apport important. Toutefois, j'ai observé que ces travaux produisent peu d'information quant aux résultats tangibles par rapport aux besoins de la population. De ce fait, ils ne peuvent être coiffés du titre d'évaluation du rendement de programmes et ne servent que très peu aux parlementaires.

1.52 Pour que cette fonction trouve sa finalité et toute son utilité, une volonté ferme de toutes les parties – parlementaires, organismes centraux, gestionnaires – devra se manifester, afin d'exiger des renseignements pertinents et objectifs sur les résultats globaux, sur les répercussions et sur la pertinence des énoncés de politique et des programmes.

1.53 Voici un exemple où une évaluation de programmes aurait été plus que bénéfique.

1.54 Depuis sa création en 1964, le Programme de contribution aux taxes municipales et scolaires sur les fermes a entraîné le versement d'une somme totale de 675,3 millions de dollars. Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation rembourse à environ 32 000

exploitants agricoles au moins 70 p. cent de leurs taxes municipales et scolaires. Le Ministère n'a pas mesuré, depuis 1986, les effets réels de cette mesure sur l'activité agricole. Pourtant, il pourrait ainsi s'assurer qu'il est toujours justifié de ne pas plafonner le remboursement ni de le réduire en fonction du revenu de l'exploitation.

1.55 En 1992, 108 exploitations ont reçu un remboursement de taxes supérieur aux revenus bruts qu'elles ont enregistrés, pour une somme totale de 1,2 million de dollars.

1.56 Cet exemple, comme bien d'autres qui émaillent mon rapport et ceux des années antérieures, m'amène à constater que la délégation de pouvoirs et de devoirs que fait l'Assemblée nationale au gouvernement et que le gouvernement transfère à son tour aux gestionnaires n'est pas assortie de l'obligation de rendre systématiquement compte aux mandataires.

La recherche d'une information de gestion adéquate

1.57 La reddition de comptes, pour contribuer à la bonne gestion, doit s'appuyer sur une information objective, pertinente et complète. De même, cet élément est essentiel aux gestionnaires pour qu'ils prennent des décisions judicieuses. Par exemple, l'information sur les coûts et la productivité des activités est un prérequis à l'analyse, pour tout administrateur désireux d'accomplir sa tâche le mieux possible. En somme, une information déficiente entraîne forcément des ratés dans la gestion des fonds publics. De surcroît, s'il est insuffisamment instruit de ce qu'il doit connaître, le gestionnaire ne peut prétendre avoir tout mis en œuvre pour remplir rigoureusement ses devoirs.

1.58 J'ai observé certaines déficiences importantes en ce qui a trait à l'information de gestion. En voici quatre exemples.

1.59 Les gestionnaires ne possèdent pas les informations nécessaires pour évaluer l'efficience des opérations gouvernementales. Les indicateurs habituellement utilisés, tels que le respect des délais de traitement des dossiers ou leur nombre en suspens, ne sont pas suffisants pour connaître le prix de revient de leurs activités en ressources humaines. Bien que ces éléments leur soient utiles dans la mesure de l'atteinte de leurs objectifs, ils ne leur permettent pas de s'assurer qu'ils le sont au moindre coût possible.

1.60 La Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain n'a pas précisé quel type et quel nombre d'ambulances lui étaient nécessaires et n'a pas non plus procédé à l'analyse des coûts et des avantages des principales solutions possibles avant d'acquérir 30 ambulances d'une valeur totale de 1,7 million de dollars en avril 1993. De plus, aucune étude ne permet de justifier son parc de 150 ambulances quand 80 véhicules suffisent durant les quarts de travail.

1.61 Dans le domaine du contrôle des boissons alcooliques au Québec, la Régie des alcools, des courses et des jeux n'est pas en mesure de concilier les quantités de vin fabriqué et vendu par les détenteurs de permis, ce qui peut ouvrir la porte au marché illégal et à la perte de revenus fiscaux.

1.62 Dans le secteur des produits pétroliers, le ministère des Ressources naturelles ne connaît ni le temps normalement requis ni le temps réel pour chaque type d'inspection effectuée, par secteur d'activité ou par région, et par inspecteur. Il ne peut donc pas évaluer sa productivité ni ses besoins en ressources humaines.

1.63 Quand un système d'information existe dans un ministère ou un organisme, j'ai observé que certaines améliorations devraient lui être apportées pour le rendre plus efficace. En voici deux exemples.

1.64 Les systèmes d'information actuels de la Société de l'assurance automobile du Québec ne lui permettent pas de s'acquitter d'une façon adéquate de son mandat sur le contrôle du transport routier, compte tenu qu'ils n'indiquent pas aux contrôleurs routiers si un véhicule de transport commercial a déjà été intercepté, quels éléments de la réglementation ont fait l'objet d'une vérification ni quels avis d'infraction ont été émis.

1.65 La Commission de la construction du Québec s'est pourvue de systèmes d'information qui lui permettent de cumuler quantité de données. Toutefois, elle ne dispose pas encore d'indicateurs pour évaluer dans quelle mesure elle gère bien ses ressources et elle ne connaît pas non plus le coût de ses activités.

1.66 Pourquoi cette pauvreté dans la production d'information, pourtant essentielle à la bonne gestion ?

1.67 En premier lieu, et je l'ai déjà dit, les administrateurs de l'État n'ont pas à rendre compte publiquement de leur gestion et, de ce fait, ils accordent plus d'importance à l'atteinte des objectifs ministériels qu'à la mise en place de systèmes destinés à informer l'Assemblée nationale.

1.68 En deuxième lieu, il semble que les gestionnaires ont du mal à savoir quel type d'information il faut produire, dans quelle circonstance et au profit de qui. Pour répondre à de telles questions, il faut que l'entité ait très bien précisé ses objectifs. Autrement, il est impossible de déterminer à qui l'on doit fournir l'information et à quel genre de besoin elle doit répondre. Mes travaux m'amènent à conclure que la pauvreté dans l'information de gestion est explicable en grande partie par ces objectifs nébuleux. Voici quatre exemples de situations de ce genre.

1.69 La Régie des alcools, des courses et des jeux n'a pas formulé d'orientations ni d'objectifs mesurables. Elle n'est donc pas en mesure de démontrer que ses activités ont l'incidence recherchée.

1.70 La Société de l'assurance automobile du Québec n'a pas assorti ses objectifs et ses priorités pour le contrôle du transport routier d'éléments de mesure adéquats, de sorte qu'elle est incapable d'apprécier l'efficacité de ses interventions.

1.71 La Sûreté du Québec ne planifie pas, donc ne détermine pas d'orientations quant à ce que devraient faire ses patrouilleurs lorsqu'ils ne sont pas en service commandé ou engagés à répondre à des demandes de la population. De plus, elle détient peu d'information sur l'utilisation de ce temps, qui peut représenter le tiers des heures travaillées par ses patrouilleurs.

1.72 Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, dans le cadre du Programme de contribution aux taxes scolaires et municipales sur les fermes, s'est donné comme objectif de favoriser l'utilisation des sols réservés à l'agriculture. Cependant, son rapport d'activité ne présente aucune donnée quant à l'usage qui est fait des 6,2 millions d'hectares de la zone agricole.

1.73 Ce même ministère s'est donné comme objectif de responsabiliser le producteur agricole relativement à son évaluation municipale, mais sans aucun indicateur de mesure.

La recherche de contrôles de gestion adéquats

1.74 Un autre principe de management, le troisième élément et non le moindre, touche les contrôles de gestion. Si l'obligation de rendre compte et la définition d'objectifs clairs constituent des moyens de contrôle, la fonction de contrôle elle-même est beaucoup plus large. Elle consiste notamment à introduire dans la gestion des mécanismes qui amènent les décisions à s'harmoniser aux événements désirés ou aux résultats souhaités. Par exemple, le gestionnaire peut diviser les tâches ou les responsabilités de telle sorte que les personnes en cause se contrôlent mutuellement.

1.75 En fait, il faut voir la fonction de contrôle de façon positive, c'est-à-dire comme un moyen d'établir une dynamique de fonctionnement qui engendre une saine gestion. Comme pour les deux principes de management précédents, un contrôle déficient entraînera forcément une gestion boiteuse.

1.76 La saine gestion présuppose donc que le gouvernement a pris les mesures nécessaires ou qu'il a instauré des contrôles pour que ses activités se déroulent le mieux possible. Cette année encore, j'ai noté des manques de contrôle évidents. En voici quatre exemples.

1.77 Dans certains districts judiciaires, les infractions commises par les contrevenants de moins de 18 ans, et relatives à la conduite automobile avec facultés affaiblies, sont d'abord transmises au Directeur provincial de la jeunesse pour obtenir son avis; dans d'autres districts, ces infractions sont directement acheminées aux tribunaux. Pourtant, le ministère de la Justice a reconnu la nécessité de traiter ces dossiers de façon uniforme, mais n'a pas pris de mesures suffisantes pour indiquer aux substituts du Procureur général quand il convient de s'adresser d'abord au Directeur provincial de la jeunesse ou dans quelles circonstances il y a lieu d'intenter immédiatement des poursuites devant les tribunaux.

1.78 Le contrôle exercé par la Société de l'assurance automobile du Québec sur les charges et les dimensions des véhicules de transport des marchandises, le transport routier des matières dangereuses, les heures de conduite et le travail des conducteurs de camion ainsi que sur l'état mécanique des véhicules n'est pas suffisant pour donner l'assurance du respect de la réglementation en vigueur.

1.79 En matière de protection de l'environnement, l'application non uniforme de la réglementation, parfois trop flexible et même indulgente, constitue l'une des principales entraves à une saine gestion des lieux contaminés.

1.80 Avant de rembourser les taxes sur les terres louées, dans le cadre du Programme de contribution aux taxes municipales et scolaires sur les fermes, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation ne s'assure pas que ces terres ont été utilisées à des fins agricoles.

Conclusion

1.81 En guise de conclusion, je reprends les principales recommandations proposées tout au long de ce chapitre, en distinguant celles qui s'adressent à l'Assemblée nationale et au gouvernement.

Recommandations à l'Assemblée nationale

Une loi-cadre sur la reddition de comptes

1.82 Il est reconnu que, en management, une reddition de comptes adéquate conduit forcément à une meilleure gestion. L'Assemblée nationale devrait donc se doter d'une loi-cadre qui fixerait les conditions de la reddition de comptes sur la conduite des affaires de l'État et qui la rendrait obligatoire à tous les paliers : du gouvernement aux parlementaires, du gestionnaire au gouvernement.

Une reddition de comptes approfondie
grâce à l'étude du rapport du Vérificateur général

1.83 Je souhaiterais que les commissions parlementaires permanentes m'invitent à expliquer le bien-fondé des recommandations que contient mon rapport. De plus, j'estime qu'il serait souhaitable que ces commissions convoquent également les entités vérifiées. Ainsi, la reddition de comptes à l'Assemblée nationale, déjà favorisée par le rapport du Vérificateur général, porterait fruit de façon encore plus marquée.

Une meilleure reddition de comptes
à partir de rapports annuels complets

1.84 Le contenu des rapports annuels ne permet pas de juger de la performance des entités qui les produisent. Je recommande donc que l'on exige que ces documents présentent une information permettant de juger de la conduite des affaires des ministères, organismes et entreprises du gouvernement.

Recommandations au gouvernement

Une meilleure information financière

1.85 Je recommande au gouvernement de donner une meilleure représentation financière de ses activités au regard, notamment, de ses obligations envers les régimes de retraite et du regroupement de ses propres états financiers avec ceux de ses fonds spéciaux et ceux de certains de ses organismes.

Une meilleure gestion publique

1.86 L'évaluation du rendement de programmes est un outil moderne de gestion qui permet de bien informer les autorités. La vérification que j'ai faite de l'utilisation de cet outil montre que le gouvernement n'a pas intégré concrètement à sa gestion l'évaluation de programmes. Je recommande donc au gouvernement de prendre les moyens nécessaires pour que l'évaluation de programmes joue son véritable rôle dans la gestion de ses activités.

La recherche d'une information de gestion adéquate

1.87 Une information de gestion objective, pertinente et complète est non seulement essentielle, mais capitale. Je recommande que le gouvernement revoie son fonctionnement quant aux aspects suivants : qu'une information valable sur le rendement du temps des ressources humaines soit colligée; qu'une information de gestion sur l'efficience et sur l'efficacité des services du gouvernement soit élaborée.

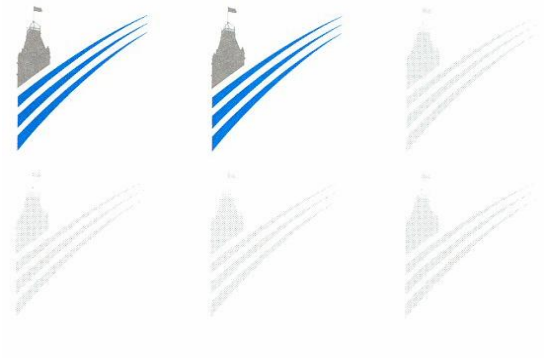
La recherche de meilleurs contrôles de gestion

1.88 Les contrôles visent à orienter la gestion de telle sorte que les événements désirés ou les décisions souhaitées se produisent. Je recommande au gouvernement de prendre les mesures qu'il faut pour introduire, dans le déroulement de ses activités, les contrôles de gestion nécessaires.

*
* *

1.89 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.

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



Chapitre 2
Vérification de l'optimisation des ressources

Table des matières du chapitre

Vérification de l'optimisation des ressources 2.1

Agriculture, Pêcheries et Alimentation

Programme de contribution aux taxes municipales et scolaires sur les fermes

Faits saillants 2.3

Vue d'ensemble 2.10

Portée de notre vérification 2.19

Résultats de notre vérification

L'admissibilité des exploitations agricoles 2.21

Le contrôle des superficies pour lesquelles un remboursement est demandé 2.32

- Les superficies non productives 2.33
- Les terres louées 2.37

Les coûts du programme 2.45

- La valeur des terres agricoles 2.48
- La taxation pour services municipaux 2.59
- Les contestations d'évaluation foncière par les exploitants agricoles 2.65
- Le traitement des demandes de remboursement 2.69

La conformité des opérations à la loi et à la réglementation 2.72

- La protection des investissements dans les terres agricoles 2.73
- Les boisés non exploités 2.78

L'évaluation du programme et la reddition de comptes 2.84

- Commentaires du Ministère 2.98

Commission de protection du territoire agricole du Québec

Faits saillants 2.99

Vue d'ensemble 2.107

Portée de notre vérification 2.116

Résultats de notre vérification

La zone agricole 2.118

Les décisions de la Commission 2.129

- La cohérence des décisions 2.132
- La crédibilité et le caractère de permanence de la zone agricole révisée 2.141

Le traitement des demandes 2.155

- Le processus de traitement des demandes 2.157
- Les ressources humaines affectées au traitement 2.166
- Le délai de traitement des demandes 2.173

Le suivi des infractions à la loi 2.178

- Les moyens de prévention et de détection des infractions 2.180
- Le traitement des infractions 2.189
- Les sanctions 2.193

La gestion administrative

- La gestion documentaire 2.198
- Le contrôle des revenus 2.203

La reddition de comptes 2.207

- *Commentaires de la Commission* 2.215

Environnement et Faune

Faits saillants 2.216

Vue d'ensemble 2.219

Objectifs et portée de notre vérification 2.222

Résultats de notre vérification

Délégation d'activités 2.226

- Respect des contrats 2.227
  - Redevance 2.229
  - Garanties d'exécution 2.231
  - Pénalités 2.234
  - Évaluation des délégataires 2.235
- Investissement dans le maintien ou le développement des installations 2.239
  - Base de calcul des investissements 2.240
  - Nature des investissements 2.245
- Coordination des activités 2.248
- Tournage de documents publicitaires et cinématographiques 2.251

Centre de distribution 2.255

- Système d'inventaire permanent 2.256
- Rotation des stocks
  - Papeterie et dépliants 2.259
  - Composantes d'uniforme 2.261

Examen du rapport annuel

Reddition de comptes 2.267

- *Commentaires du Ministère* 2.276

Industrie, Commerce, Science et Technologie

Vérification des activités liées à la science

Mandat et portée de notre vérification 2.277

Résultats de notre vérification

Harmonisation des orientations relatives au développement scientifique et évaluation des programmes relatifs à la science 2.278

- Commentaires du Ministère 2.288

Secteur tourisme
Gestion du dossier Manoir Richelieu enr.

Objectifs et portée de notre vérification 2.290

Résultats de notre vérification

Vente du complexe hôtelier Manoir Richelieu 2.291

Respect des conditions établies au moment de la vente du Manoir Richelieu

- Immobilisations 2.296
- Publicité et promotion 2.297
- Œuvres d'art 2.306

Soutien financier accordé au Manoir Richelieu dans le cadre du programme Promotion coopérative

- Description du programme 2.308
- Soutien financier au Manoir Richelieu enr. 2.314
- Examen de dossiers dans le cadre du programme Promotion coopérative 2.318
  - Commentaires du Ministère 2.324

Suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1989-1990 2.325

Justice

Affaires criminelles et pénales

Faits saillants 2.328

Vue d'ensemble 2.338

Mandat et portée de notre vérification 2.341

Résultats de notre vérification 2.346

Activités exercées par les substituts du Procureur général en matière criminelle

- Antécédents judiciaires et mesures de rechange antécédentes 2.347
  - Accusés adultes 2.350
  - Jeunes contrevenants 2.356
- Documentation du dossier du substitut du Procureur général 2.360
- Victimes d'actes criminels 2.363
- Infractions juvéniles 2.368
- Intégration des systèmes 2.371

Suivi des activités liées aux poursuites criminelles 2.375

- Encadrement des travaux et information de gestion 2.376
- Négociation de plaidoyers 2.381
- Délais de traitement des dossiers des jeunes contrevenants 2.385

Mandats de nature juridique confiés à des professionnels de la pratique privé 2.390

- Autorisation et suivi des demandes de services et des honoraires professionnels 2.394
- Information de gestion 2.398

Examen du rapport annuel : Reddition de comptes 2.401

Suivi de recommandations antérieures 2.413

- Commentaires du Ministère 2.415

Ressources naturelles

Secteur forêt

Faits saillants 2.416

Vue d'ensemble 2.420

Objectifs et portée de notre vérification 2.426

Résultats de notre vérification

Organisation du travail 2.428

- Bureaux régionaux 2.433
- Unités de gestion 2.436
  - Travaux sylvicoles 2.437
  - Récolte du bois 2.449
- Information de gestion 2.462

- Commentaires du Ministère 2.467

Produits pétroliers

Faits saillants 2.468

Vue d'ensemble 2.475

Objectifs et portée de notre vérification 2.482

Inspection 2.486

Stratégie d'intervention et gestion du risque 2.489

Planification et suivi des interventions 2.497

Insuffisance d'information quant à l'installation de nouvel équipement 2.510

Coordination des activités 2.512

Encadrement du travail des inspecteurs

- Qualité et efficience des inspections 2.520
- Avis de non-conformité et d'infraction 2.525
- Indépendance des inspecteurs 2.532
- Évaluation du rendement des inspecteurs 2.534

Conformité à la loi et à la réglementation 2.538

Programme de remplacement de réservoirs souterrains 2.539

Permis échus et livraison non réglementaire 2.543
Responsabilités en cas de fuite ou de déversement 2.547
Équipement installé près des affluents d'une prise d'eau municipale 2.549
Couverture d'assurance 2.550
Normes de qualité pour l'essence 2.553
Tarification 2.556
Système d'information 2.559
- Commentaires du Ministère 2.565

Vérification du rapport annuel
Objectifs et portée de notre vérification 2.566
Ministère de l'Énergie et des Ressources 2.568
Évaluation des besoins, des résultats et de la satisfaction des clients 2.569
Administration des programmes 2.574
Ministère des Forêts 2.578
Atteinte des objectifs 2.579
Administration des programmes 2.585
- Commentaires du Ministère 2.593

Santé et Services sociaux
Faits saillants 2.594
Vue d'ensemble 2.604
Objectifs et portée de notre vérification 2.608
Résultats de notre vérification
Services de maintien à domicile 2.612
- Panier de services 2.617
- Grille d'évaluation des besoins 2.623
- Intensité des service 2.627
- Critères permettant d'établir la priorité des demandes de services 2.635
- Modes de prestation des services 2.639
- Collaboration des intervenants du réseau sociosanitaire 2.645
- Information de gestion 2.650
Hébergement permanent 2.654
- Ressources d'hébergement pour les personnes âgées en perte d'autonomie
- Planification des besoins en hébergement 2.656
- Établissements avec permis 2.660
- Mécanismes d'admission 2.671
- Qualité du milieu de vie en institution 2.675
- Ressources d'hébergement pour les personnes autonomes et semi-autonomes
- Hébergement non conforme à la loi 2.681
- Services à domicile dans les résidences pour personnes âgées 2.689
Répartition équitable des ressources financières 2.694
Information à la population 2.700
Reddition de comptes à l'Assemblée nationale 2.704
- Commentaires du Ministère 2.713

Fonds Les Publications du Québec
Faits saillants 2.714
Vue d'ensemble 2.719
Objectifs et portée de notre vérification 2.722
Résultats de notre vérification
Accomplissement des responsabilités 2.723
Projets de publication
- Financement des projets de publication 2.729
- Coût des projets de publication 2.738
Conformité à la réglementation sur les revenus gouvernementaux 2.742
- Commentaires du Secrétaire associé aux Services gouvernementaux 2.744

Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain
Faits saillants 2.745
Vue d'ensemble 2.753
Objectifs et portée de notre vérification 2.755
Résultats de notre vérification
Acquisition des véhicules 2.757
- Détermination des besoins 2.763
- Processus d'acquisition 2.773
Gestion du transport interétablissements 2.775
- Efficacité de la structure fonctionnelle 2.776
- Coordination des transports avec les établissements
- Insuffisance de points de service 2.784
- Absence d'entente au sujet de l'équipement 2.789
- Service à la clientèle 2.792
- Planification des transports 2.798
- Coût des transports interétablissements 2.804
Structure décisionnelle 2.808
- Comités 2.809
- Personnel de direction 2.814
Reddition de comptes
- Reddition de comptes au conseil d'administration 2.820
- Rapport annuel de la Corporation 2.833
Facturation et recouvrement 2.840
- Commentaires de la Corporation 2.844

Sûreté du Québec	
Faits saillants	2.845
Vue d'ensemble	2.853
Portée de notre vérification	2.861
Résultats de notre vérification	
Patrouilleurs	2.863
Présence policière en période estivale	2.875
Gestion des appels	
- Stratégie d'intervention relative aux incidents mineurs	2.883
- Stratégie d'intervention relative au déclenchement de systèmes d'alarme	2.899
- Information de gestion sur le temps d'intervention	2.909
Procédés administratifs	
- Temps consacré aux tâches administratives	2.912
- Moyens de réduire le temps consacré à la préparation de formulaires et de rapports	2.920
Information de gestion	2.929
Gestion et contrôle des pièces à conviction	2.940
- Gestion de l'argent liquide	2.944
- Contrôle des pièces à conviction en circulation	2.949
- Accès aux objets saisis	2.956
Examen du rapport d'activité	
Reddition de comptes	2.960
- Commentaires de la Sûreté	2.968

Vérification de l'optimisation des ressources

2.1 Le présent chapitre fait part des résultats des travaux de vérification de l'optimisation des ressources effectués dans 9 ministères et organismes.

2.2 L'approche de vérification de l'optimisation des ressources utilisée par le Vérificateur général est orientée vers la déficience appréhendée, ce qui lui permet de rationaliser l'utilisation de ses ressources. Cette approche l'amène à faire principalement état des faiblesses décelées. De la sorte, il se conforme au rôle que lui a confié le législateur de renseigner l'Assemblée nationale quant aux déficiences qu'il a constatées dans l'administration publique.

Agriculture, Pêcheries et Alimentation

Programme de contribution aux taxes municipales et scolaires sur les fermes

Faits saillants

2.3 Depuis sa création en 1964, le programme Contribution aux taxes municipales et scolaires sur les fermes a entraîné le versement d'une somme totale de 675,3 millions de dollars. Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation rembourse à environ 32 000 exploitants agricoles au moins 70 p. cent de leurs taxes municipales et scolaires. Notre vérification avait pour but d'examiner la gestion des activités liées à ce programme et la reddition de comptes à ce chapitre (paragraphes 2.10 à 2.18).

2.4 Le Ministère ne s'assure pas et, conséquemment, ne sait pas si les exploitations agricoles satisfont aux exigences d'admissibilité du programme quant aux revenus tirés de la terre et en ce qui a trait à l'utilisation de la superficie en question (2.21 à 2.31).

2.5 Depuis la réforme de 1991, le Ministère impose une pénalité pour sols improductifs. Selon ses renseignements, 238 exploitants agricoles laissent en friche plus de 25 p. cent de la superficie qui leur appartient. Nous avons examiné 23 de ces dossiers et, dans la majorité des cas, nous avons constaté que les exploitants ne déclaraient pas leurs terres en friche dans leur demande de remboursement. Il en résulte que le Ministère, qui se fie à la déclaration de l'exploitant, n'impose que rarement la pénalité prévue (2.32 à 2.36).

2.6 Outre le remboursement obtenu pour la superficie qu'il possède, un exploitant agricole peut en toute légalité réclamer le coût des taxes pour les terres qu'il loue. À ce titre, le Ministère a versé plus de 4,7 millions de dollars en 1993. Cependant, comme il n'y a pas de contrôle des terres louées, certains non-producteurs louent leurs terres situées en zone agricole à des agriculteurs pour éviter le paiement de leurs taxes. Ces derniers exigent le remboursement des taxes sans que le Ministère ne demande systématiquement certaines preuves tels : contrat de location, preuve de revenus et attestation que la terre louée a été cultivée (2.37 à 2.44).

2.7 Le Ministère n'a pas de mécanisme qui lui permettrait de vérifier systématiquement les réclamations de taxation qu'il pourrait juger abusives ou injustifiées. De plus, rien n'incite les exploitants agricoles à contester l'évaluation municipale. En effet, les taxes relatives au terrain sont totalement remboursées au-delà de 475 dollars l'hectare. Comme 70 p. cent des terres agricoles ont une valeur à l'hectare qui excède ce seuil et que la valeur des terres s'est accrue au fil des ans, les sommes versées par le Ministère ont augmenté considérablement. Dans les rares cas où il y a contestation d'évaluation foncière par les agriculteurs, le Ministère n'en est pas toujours informé (2.48 à 2.68).

2.8 Le Ministère a adopté une mesure destinée à protéger ses investissements dans les terres de la zone agricole. Ainsi, lorsqu'une terre est exclue de la zone agricole ou qu'elle est utilisée à des fins de développement résidentiel, commercial ou industriel, le demandeur est tenu de retourner au Ministère le remboursement de taxes reçu au cours des quatre années précédentes. De sa création au 31 mars 1993, la Commission de protection du territoire agricole a reçu 87 570 demandes d'autorisation de toute nature. Cependant, le Ministère ne connaît pas celles qui se rapportent aux terres qui ne servent plus à l'agriculture, ni les montants qu'il peut encore réclamer à leurs propriétaires. Il ne récupère pas les sommes qui lui sont dues conformément à la loi (2.73 à 2.77).

2.9 Une évaluation du programme a été faite en 1986. Depuis, le Ministère n'a pas refait l'exercice ni mesuré ses effets réels sur l'activité agricole. Une telle démarche lui aurait permis de s'assurer qu'il est toujours justifié de ne pas plafonner le remboursement ni de le réduire en fonction du revenu de l'exploitation. En 1992, 108 exploitations ont reçu un remboursement de taxes supérieur aux revenus bruts qu'elles ont enregistrés, pour une somme totale de 1,2 million de dollars (2.84 à 2.97).

Vue d'ensemble

2.10 Les exploitations agricoles du Québec bénéficient d'un régime fiscal particulier depuis plusieurs années. En effet, dès 1964, le gouvernement institue un programme de contribution aux taxes dans le but d'alléger le fardeau fiscal sur les biens de production agricole. Entre 1964 et 1978, les avantages fiscaux accordés aux exploitations agricoles par le gouvernement sont modifiés à maintes reprises.

2.11 En 1978, avec l'adoption de la *Loi sur la protection du territoire agricole*, le remboursement de taxes municipales et scolaires aux producteurs agricoles passe de 40 à 70 p. cent uniquement pour ceux dont l'exploitation est comprise dans la zone agricole.

2.12 En 1979, la *Loi sur la fiscalité municipale* est adoptée. Elle accorde des avantages fiscaux aux immeubles reconnus comme « fermes et boisés », afin de favoriser leur mise en valeur. Les propriétaires et les locataires de tels immeubles bénéficient désormais d'un remboursement de taxes pour les services municipaux. Pour la valeur foncière imposable, le plafond est porté à 375 dollars l'hectare; quant au taux de taxation, il est plafonné à 2 p. cent de la valeur foncière imposable. Le ministère des Affaires municipales compense les corporations municipales du manque à gagner résultant du plafonnement des valeurs foncières imposables et des taux de taxation s'appliquant aux immeubles reconnus comme « fermes et boisés » en zone agricole.

2.13 En juin 1991, la gestion du programme de contribution aux taxes est confiée entièrement au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Les compensations du ministère des Affaires municipales ont entre-temps été abolies et les limites relatives à la valeur foncière imposable des terrains et au taux de taxation ont été éliminées. Les producteurs agricoles payent maintenant la totalité de leurs comptes de taxes directement aux municipalités et en demandent le remboursement partiel au Ministère. Le Ministère rembourse au moins 70 p. cent des taxes municipales et scolaires.

2.14 Outre ces modifications, le Ministère a apporté d'autres changements au programme pour contrôler notamment la croissance rapide de ses coûts et atteindre les objectifs suivants :

- rationaliser et simplifier l'administration du programme par sa prise en charge exclusive;
- limiter les remboursements de taxes aux fermes qui sont exploitées à des fins d'agriculture d'une façon véritable et continue, soit les exploitations agricoles enregistrées auprès du Ministère
- responsabiliser le producteur agricole relativement à son évaluation municipale, afin de limiter le risque de surévaluation et éviter la montée en flèche des coûts du programme;

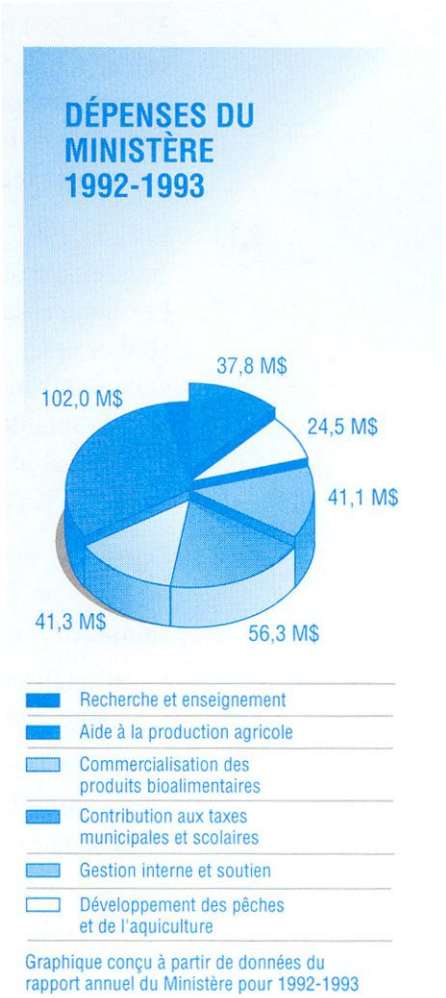
- maintenir l'aide financière jusque-là accordée aux exploitations agricoles enregistrées;
- favoriser l'utilisation, à leur plein potentiel, des sols qui se prêtent bien à l'agriculture et qui sont situés dans la zone agricole, afin d'en assurer la conservation.

2.15 En 1992, le Ministère forme la Table de travail sur la fiscalité municipale des exploitations agricoles, afin d'examiner, notamment, certains problèmes liés à la production des rôles d'évaluation et à la taxation des services municipaux qui entraînent une augmentation importante des coûts du programme.

2.16 Depuis, plusieurs événements sont venus modifier le contexte dans lequel évoluent les exploitations agricoles. En effet, les municipalités se sont vu confier de nouvelles responsabilités antérieurement assumées par le gouvernement, ce qui se traduit par des coûts supplémentaires à partager entre les citoyens. Les fermes sont donc touchées. De plus, le contexte budgétaire étant de plus en plus difficile, le gouvernement prévoit réduire le budget du programme de 7 millions de dollars, dans le cadre de l'objectif de diminution des dépenses qu'il s'est fixé pour l'année 1994-1995.

2.17 En octobre 1993, de façon à réduire les coûts du programme, le Ministère propose de soustraire un montant variant entre 150 et 400 dollars des remboursements de taxes aux exploitations agricoles. Face à l'opposition des producteurs agricoles, ce projet n'est pas retenu. Le Ministère étudie à nouveau diverses possibilités de modification.

2.18 Neuf employés du service des subventions du Ministère traitent les demandes de remboursement et versent les subventions. Au cours de l'année 1992-1993, le Ministère a remboursé un peu plus de 56,3 millions de dollars aux exploitations agricoles, ce qui représente 18,6 p. cent de ses dépenses totales, s'élevant à 303 millions de dollars, en excluant celles des organismes qui en relèvent.



Graphique conçu à partir de données du rapport annuel du Ministère pour 1992-1993

Portée de notre vérification

2.19 Nous avons effectué la vérification du programme Contribution aux taxes municipales et scolaires sur les fermes, afin de déterminer si le souci de l'économie et de l'efficience était présent chez les gestionnaires, si ceux-ci avaient mis en place les moyens permettant de mesurer l'atteinte des objectifs et s'ils rendaient raisonnablement compte de leurs responsabilités.

2.20 Notre vérification avait pour but d'examiner, d'une part, la gestion des activités liées au programme d'aide financière et, d'autre part, la reddition de comptes. Nous avons considéré surtout les activités de l'année financière terminée le 31 mars 1994, mais certains commentaires portent sur des situations qui avaient cours auparavant.

Résultats de notre vérification

L'admissibilité des exploitations agricoles

2.21 En 1991, le Ministère s'est donné comme objectif de limiter sa contribution aux taxes municipales et scolaires aux fermes qui sont réellement exploitées à des fins d'agriculture d'une façon continue.

2.22 Cependant, malgré cet objectif, le Ministère rembourse les exploitations agricoles sans s'assurer qu'elles satisfont aux exigences d'admissibilité du programme quant aux revenus et à l'utilisation à des fins agricoles de la superficie de la zone agricole.

2.23 Pour être admissibles aux programmes du Ministère, les exploitations agricoles doivent être enregistrées auprès de ce dernier, situées en zone agricole et mettre en marché annuellement des produits agricoles d'une valeur égale ou supérieure à 3 000 dollars. À ces conditions, le Ministère en ajoute une autre pour être admissible au programme de contribution aux taxes : le revenu brut moyen doit être d'au moins 150 dollars par hectare. Ce revenu brut inclut les ventes ainsi que les prestations d'assurance agricole. La fiche d'enregistrement fournit l'identité de l'exploitation et de ses exploitants, la nature des productions agricoles ainsi que la superficie de chaque parcelle affectée à une production végétale et la nature de cette production. Aux deux ans, l'exploitant doit mettre à jour les renseignements de sa fiche.

2.24 Lors de l'enregistrement de l'exploitation agricole ou d'une mise à jour ultérieure des renseignements de la fiche d'enregistrement, les informations fournies par les demandeurs en ce qui a trait aux revenus et à l'utilisation de la superficie en zone agricole ne sont à peu près pas validées. Au premier enregistrement, certains bureaux demandent des preuves des revenus lorsqu'ils ont des doutes. Pourtant, la fiche d'enregistrement est très importante pour le Ministère car en plus de permettre de s'assurer que l'exploitant agricole rencontre les exigences du programme, elle sert également de base aux statistiques agricoles du Québec et permet de concevoir et mettre en oeuvre des programmes agricoles.

2.25 Le Ministère ne contrôle pas davantage lors de l'analyse de la demande de remboursement de taxes puisqu'il n'exige ni les déclarations d'impôt, ni les états financiers. Il vérifie seulement si les demandes ont trait à des exploitations agricoles enregistrées.

2.26 Dans les faits, le formulaire de demande de remboursement de taxes n'a pas été conçu pour permettre un contrôle comme le montre le tableau ci-dessous. La majorité des demandeurs (95 p. cent) répondant « oui » aux questions de la section 2, le Ministère ne peut s'assurer que le critère d'admissibilité de 150 dollars par hectare est respecté. La demande de remboursement n'exige ni le revenu brut, ni les superficies exploitées.

SECTION 2 ADMISSIBILITÉ AU REGARD DU REVENU DE L'EXPLOITATION AGRICOLE EN ZONE AGRICOLE		
• Avez-vous déclaré un revenu moyen à l'hectare supérieur à 150 $ lors de votre demande de 1993 ?	☐ oui	☐ non
• Si oui, considérez-vous que votre revenu moyen à l'hectare est toujours supérieur à 150 $ l'hectare ?	☐ oui	☐ non
Si vous avez répondu oui aux 2 questions, passer à la section 3		
SECTION 3 CALCUL DE LA SUPERFICIE SERVANT À DÉTERMINER LA RÉDUCTION RELATIVE AUX SOLS NON PRODUCTIFS		
• Votre pourcentage (%) de sols non productifs était-il égal ou inférieur à 25 % lors de votre déclaration de 1993 ?	☐ oui	☐ non
• Si oui, considérez-vous que votre pourcentage (%) de sols non productifs est toujours égal ou inférieur à 25 % ?	☐ oui	☐ non
Si vous avez répondu oui aux 2 questions, passer directement à la section 4		

Tableau conçu à partir du formulaire de demande de remboursement des taxes municipales 1994 et scolaires 1993-1994

2.27 Le Ministère ne vérifie pas non plus la conformité des données du formulaire de remboursement avec celles de la fiche d'enregistrement quant aux superficies exploitées. Finalement, la fiche d'enregistrement n'indique qu'une strate de revenus (par exemple, 20 000 à 49 999 dollars) et non le revenu exact de l'exploitation agricole. Pour l'année 1994, le Ministère a modifié le formulaire de demande et il exige maintenant le revenu brut.

2.28 Étant donné cette absence de contrôle et de comparaison des données inscrites au formulaire de demande de remboursement et à la fiche d'enregistrement, le Ministère ne peut pas savoir si les exploitations agricoles remplissent les exigences du programme, ni orienter ses interventions de vérification vers les secteurs les plus risqués.

2.29 Au nombre des exploitations agricoles ayant obtenu un remboursement de taxes en 1992, soit 31 262 au moment de notre vérification, 1 881 exploitations déclarent produire un revenu brut de 3 000 à 4 999 dollars et 1 333 exploitations utilisent moins de cinq hectares. Ces dossiers n'ont pas fait l'objet d'un examen plus approfondi de façon à être bien certain que les remboursements étaient versés à des exploitations agricoles satisfaisant aux critères d'admissibilité du programme.

2.30 Parmi ces cas, nous avons trouvé des exploitations agricoles situées en zone périurbaine qui déclarent utiliser une superficie de un hectare ou moins et produire un revenu brut de moins de 5 000 dollars. Certaines sont en activité de deux à cinq semaines par année. Comme l'indique le tableau ci-dessous, la valeur de la résidence des exploitants représente en moyenne 85 p. cent de la valeur totale de l'exploitation agricole. Le remboursement de taxes foncières effectué par le Ministère est attribuable à la résidence dans la même proportion.

EXEMPLES DE REMBOURSEMENT POUR 1992
STRATE DE REVENUS DE 3 000 $ À 4 999 $

SUPERFICIE (HECTARE)	VALEUR DE LA RÉSIDENCE	VALEUR DE LA RÉSIDENCE/ VALEUR DE L'EXPLOITATION AGRICOLE	REMBOURSEMENT DE TAXES
0,20	81 400 $	90,4 %	829 $
0,59	248 000 $	97,5 %	3 103 $
0,67	344 900 $	94,4 %	2 258 $
0,68	167 200 $	70,8 %	2 884 $
1,00	206 800 $	72,8 %	2 755 $

Tableau conçu à partir de données de remboursement pour 1992

2.31 Nous avons recommandé au Ministère

- **de valider davantage certains renseignements fournis par les exploitations agricoles lors de leur enregistrement et des mises à jour ultérieures;**
- **d'obtenir l'information nécessaire à la vérification de l'admissibilité des demandeurs, notamment une preuve des revenus annuels déclarés par l'exploitant agricole;**
- **d'évaluer le risque que présentent certaines demandes de remboursement et d'en tenir compte lors d'examens plus approfondis.**

Le contrôle des superficies pour lesquelles un remboursement est demandé

2.32 Les 40 357 exploitations agricoles enregistrées au Ministère en 1992 déclarent utiliser 3,6 millions d'hectares de terres. Les superficies déclarées ne sont pas toutes productives; certaines sont cultivées, d'autres sont essentiellement constituées de boisés non exploités ou encore laissées en friche.

Les superficies non productives

2.33 Pour décourager l'inutilisation des sols de la zone agricole, le Ministère impose, depuis la réforme de 1991, une pénalité pour sols non productifs aux exploitations qui en comptent plus de 25 p. cent de leur superficie totale. Le remboursement de taxes attribuable au terrain est réduit en fonction du pourcentage de sols non productifs.

2.34 Selon les fiches d'enregistrement, 238 exploitants agricoles ont plus de 25 p. cent de leur superficie en friche, ce qui représente 5 900 hectares de friche. Nous avons examiné 23 de ces dossiers pour lesquels le Ministère affirme appliquer une pénalité pour sols non productifs.

UTILISATION DES TERRES PAR LES EXPLOITATIONS AGRICOLES - 1992

	EXPLOITATIONS AGRICOLES	NOMBRE D'HECTARES
Fourrage	29 495	1 387 260
Céréales	22 122	641 062
Fruits	2 472	25 332
Légumes	3 049	45 420
Autres cultures	1 698	36 922
Plantations	1 103	24 321
Érablières	10 308	140 000
Boisés	28 233	1 067 676
Plantations forestières	2 283	30 340
Autres	32 283	209 782
Friche	2 598	28 571
	40 357	3 636 686

Tableau conçu à partir de données du Profil des exploitations agricoles 1992

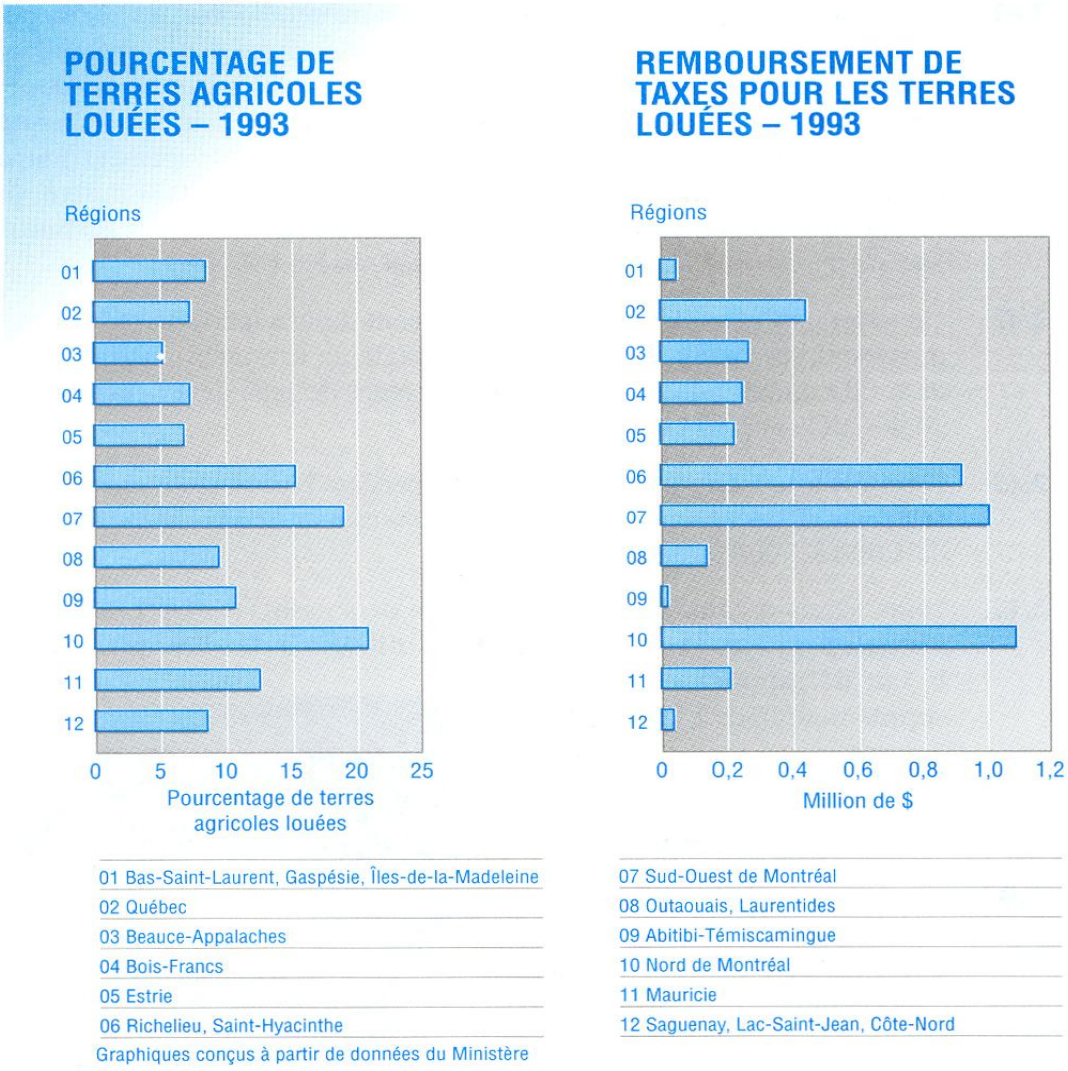
2.35 Dans leur demande de remboursement, 21 des 23 exploitants ne déclaraient aucune superficie non productive. En conséquence, le Ministère, qui se fie à la déclaration du demandeur, n'a effectué à leur sujet aucune réduction du remboursement. S'il avait comparé les données de la réclamation avec celles de la fiche d'enregistrement, le remboursement correspondant aurait été réduit de 9 p. cent en moyenne, la réduction variant de 3 à 61 p. cent. L'un de ces exploitants agricoles aurait ainsi vu son remboursement passer de 10 000 à 4 000 dollars.

2.36 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que le remboursement de taxes attribuable au terrain est réduit en fonction du pourcentage de sols non productifs.

Les terres louées

2.37 En plus d'être remboursé pour les superficies qu'il possède, un exploitant agricole peut réclamer un remboursement de taxes pour les superficies qu'il loue.

2.38 Les graphiques de la page suivante présentent le pourcentage des terres agricoles louées ainsi que les remboursements de taxes qui leur sont attribuables en 1993. Notons que les pourcentages de terres louées et les remboursements de taxes les plus importants se retrouvent dans les régions où la valeur des terres est le plus élevé, soit dans les régions avoisinant Montréal.



2.39 Au total, le Ministère a versé plus de 4,7 millions de dollars en remboursement de taxes pour des terres louées. Encore là, il ne s'est pas préalablement assuré que ces terres étaient bel et bien utilisées à des fins agricoles et dans le but de rapporter des revenus supplémentaires. Pourvu que les superficies pour lesquelles un remboursement de taxes est réclamé rapportent en moyenne 150 dollars l'hectare, le Ministère rembourse.

2.40 L'absence de contrôle des terres louées incite les non-producteurs à louer leurs terres situées en zone agricole pour échapper au paiement de leurs taxes. Ainsi, un spéculateur ou un promoteur immobilier peut en toute légalité louer une terre à un exploitant agricole. C'est ce dernier qui se fait rembourser les taxes sans que le Ministère n'exige systématiquement certaines preuves telles que le contrat de location, une preuve de revenus ou l'attestation que la terre louée a été cultivée.

2.41 Dans plusieurs des cas étudiés, le Ministère rembourse les taxes pour des terres situées en zone agricole appartenant à des promoteurs immobiliers. Par exemple, nous avons relevé le cas d'un exploitant agricole qui loue 180,8 hectares, soit 77,9 p. cent de sa superficie totale, de huit personnes ou compagnies, dont plusieurs sont spécialisées dans le développement immobilier. Cet exploitant reçoit un remboursement de près de 57 000 dollars pour un revenu brut déclaré se situant entre 50 000 et 99 999 dollars. Le Ministère n'a aucune preuve que les 180,8 hectares loués ont été cultivés.

2.42 Un autre exploitant agricole loue 96 p. cent de la superficie qu'il exploite. Il possède 0,12 hectare et en loue 2,88. Malgré un revenu brut agricole de moins de 5 000 dollars, il reçoit un remboursement de plus de 15 000 dollars, dont 13 400 dollars pour la terre louée.

2.43 Nous avons aussi relevé des cas où la superficie louée variait entre 0,14 et 0,37 hectare seulement, mais amenait à l'exploitant un remboursement additionnel de 1 000 à 2 000 dollars.

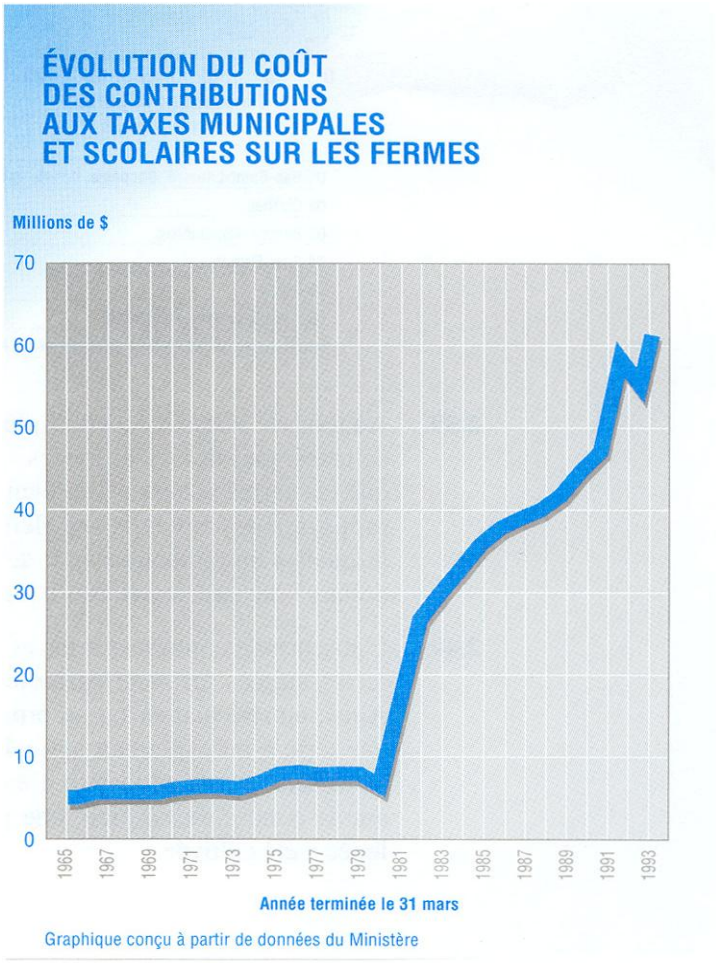
2.44 **Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer, avant de rembourser les taxes, que les terres louées ont été utilisées à des fins agricoles et dans le but de rapporter des revenus supplémentaires à l'exploitation agricole.**

Les coûts du programme

2.45 Le budget du programme de contribution aux taxes municipales et scolaires sur les fermes s'est accru à un rythme accéléré depuis le début des années 1980.

2.46 Dès 1984, le Ministère attribuait cette montée en flèche des coûts aux avantages que retirent les corporations municipales de la forte évaluation des terres agricoles sans que les propriétaires n'en soient le moindrement affectés. En effet, les taxes relatives au terrain sont remboursées à 100 p. cent sur l'excédent de 475 dollars l'hectare.

2.47 De même, il a souligné à maintes reprises, dans des mémoires adressés au Conseil des ministres, le problème de partage du coût des services entre les citoyens des municipalités.

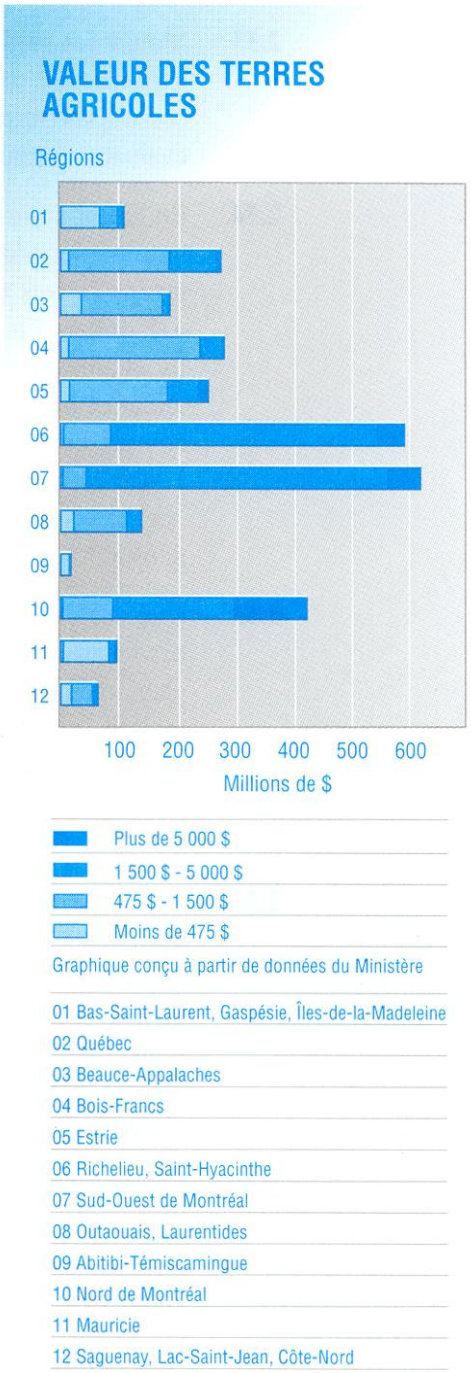


La valeur des terres agricoles

2.48 Les meilleures terres agricoles du Québec se situent pour la plupart dans des régions où le développement urbain est très fort. Cela favorise l'apparition de la spéculation puis la hausse du prix des terres sans égard à la rentabilité agricole.

2.49 L'achat de terres agricoles n'étant pas réservé aux seuls agriculteurs, un spéculateur peut offrir un bon prix pour des terres dans une zone périurbaine, attendre que le développement urbain se rende jusqu'à ses terres, puis essayer d'obtenir leur exclusion de la zone agricole. Lorsqu'une telle transaction a lieu, la valeur des terres environnantes s'en trouve affectée. En effet, lors de la confection d'un rôle d'évaluation, l'évaluateur municipal doit réviser la valeur des terres à la hausse si des transactions intervenues sur le territoire agricole environnant lui indiquent que le prix payé pour les terres a augmenté.

2.50 Le graphique ci-contre présente la valeur des terres agricoles en 1992 selon les régions du Québec.



2.51 Avant 1991, selon le programme Contribution aux taxes municipales et scolaires sur les fermes qui prévalait alors, la valeur imposable des terres agricoles était plafonnée à 375 dollars l'hectare et le taux de taxation, à 2 p. cent de cette valeur imposable. Les agriculteurs recevaient leur compte de taxes basé sur la valeur maximale imposable et se faisaient rembourser par le Ministère 70 p. cent de leurs taxes municipales et scolaires. De leur côté, les corporations municipales bénéficiaient d'un régime de compensation pour la réduction des revenus fiscaux résultant du plafond d'évaluation et d'imposition des immeubles reconnus comme « fermes et boisés ».

2.52 En juin 1991, le programme a été modifié pour atteindre, notamment, l'objectif de responsabiliser les producteurs agricoles relativement à leur évaluation municipaleet, ainsi, limiter le risque de surévaluation des terres agricoles. Les plafonds de valeur imposable et de taux de taxation ayant été abolis, l'agriculteur reçoit maintenant un compte de taxes basé sur l'évaluation foncière comme tous les

autres contribuables. Le Ministère rembourse à 70 p. cent les taxes attribuables au fonds de terre, jusqu'à concurrence de 475 dollars l'hectare, et à 100 p. cent sur l'excédent. En ce qui concerne les taxes attribuables aux bâtiments, elles sont remboursées à 70 p. cent, jusqu'à concurrence d'un plafond de taxation de 2 p. cent; le Ministère rembourse à 100 p. cent les taxes attribuables au dépassement de ce plafond.

2.53 Malgré les modifications législatives de 1991, le problème de l'évaluation des exploitations agricoles existe toujours et les coûts du programme n'ont pas cessé d'augmenter. Par ailleurs, peu d'exploitants agricoles contestent leur évaluation municipale.

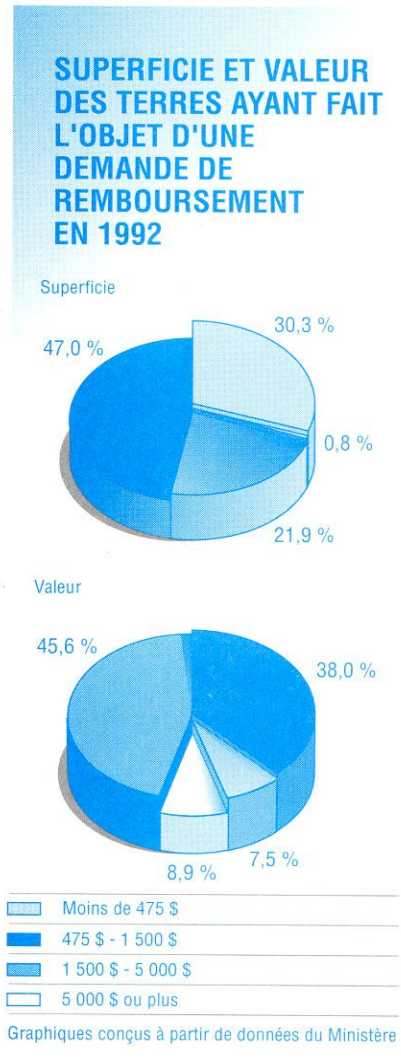
2.54 En fait, il n'y a rien qui incite les exploitants agricoles à contester leur évaluation municipale, ce qui limiterait le risque de surévaluation d'immeubles. Les taxes relatives au terrain leur sont remboursées à 100 p. cent sur l'excédent de 475 dollars l'hectare. Le pourcentage effectivement remboursé augmente au fur et à mesure que la valeur à l'hectare croît. Ainsi, pour une terre valant 475 dollars l'hectare, le Ministère rembourse 70 p. cent du compte de taxes correspondant; pour une autre valant 1 500 dollars l'hectare, il en remet 90,5 p. cent et pour une terre valant 10 000 dollars l'hectare, il redonne 98,6 p. cent du compte de taxes.

2.55 Une analyse récente du Ministère démontre que certaines terres de la région de Montréal ont subi des hausses phénoménales de valeur depuis quelques années, et ce, malgré le fait qu'elles soient zonées agricoles. Nous avons observé plusieurs cas où l'évaluation avait doublé ou triplé. Pour trois d'entre eux, elle avait même décuplé.

2.56 En 1992, comme le montrent les graphiques ci-contre, seulement 30 p. cent des superficies ayant fait l'objet d'une demande de remboursement sont évaluées à moins de 475 dollars l'hectare. En valeur, ces terres ne représentent que 7,46 p. cent de la valeur foncière de l'ensemble des terres pour lesquelles une demande de remboursement a été faite.

2.57 Comme 70 p. cent des terres agricoles ont une valeur à l'hectare qui excède le seuil de 475 dollars et que la valeur des terres s'est accrue au fil des ans, les sommes versées par le Ministère ont évolué considérablement.

2.58 **Nous avons recommandé au Ministère de prendre les moyens pour limiter le risque de surévaluation des terres agricoles afin de contrôler les coûts de son programme.**



La taxation pour services municipaux

2.59 La *Loi sur la fiscalité municipale* habilite les villes à prévoir des taxes, et à les imposer de la façon qu'elles le veulent, pour rembourser des emprunts contractés pour la réalisation de projets municipaux. Cette loi stipule par ailleurs que le mode de taxation doit être relié au bénéfice reçu par le débiteur. Or, le bénéfice peut être considéré comme reçu non seulement lorsque les services sont réellement dispensés ou à la disposition du débiteur, mais aussi lorsque l'activité est susceptible de lui profiter ultérieurement.

2.60 Récemment, le Ministère a demandé à sa Direction des services juridiques d'examiner deux cas de taxation qu'il considérait abusive, afin de déterminer s'il y avait lieu de les contester. Il ressort de l'avis des services juridiques que le Ministère pourrait contester un règlement municipal en établissant la preuve que l'exploitation agricole ne bénéficie pas et ne bénéficiera pas ultérieurement des infrastructures qui sont imputées à son compte de taxes. Le Ministère pourrait également invoquer que la nature des travaux n'est pas reliée à la vocation des terrains en cause. Il n'a encore engagé aucune procédure.

2.61 Depuis le début du programme, les deux seuls cas litigieux pour lesquels le Ministère s'est demandé s'il était possible de contester étaient flagrants. Dans le premier, le compte de taxes municipales facturé à l'exploitation agricole s'élevait à 44 360 dollars pour une évaluation foncière de 100 300 dollars. Dans le second cas, le compte se chiffrait à 55 800 dollars, alors que l'évaluation foncière était établie à 21 900 dollars. Le Ministère a tout de même accepté de payer des comptes de taxes qu'il considère injustifiés.

2.62 Par ailleurs, une vérification de demandes de remboursement nous a permis de repérer d'autres cas de facturation importante pour des infrastructures de services. Quoique moins spectaculaires que les deux précédents, ces cas auraient tout de même mérité d'être étudiés par le Ministère. Par exemple, une municipalité a facturé à deux exploitations agricoles des comptes de taxes s'élevant à 27 900 et 28 600 dollars pour des évaluations foncières de 66 600 et 133 900 dollars respectivement.

2.63 Le Ministère n'a pas de mécanisme lui permettant de vérifier systématiquement les cas de taxation qu'il pourrait juger abusive ou injustifiée, et il n'a pas de plan d'action pour ces cas. En effet, il accepte de rembourser les comptes de taxes même s'il juge que certaines exploitations agricoles continuent d'être taxées de façon abusive ou injustifiée.

2.64 Nous avons recommandé au Ministère de repérer les cas de taxation qu'il juge abusive et contester, lorsqu'à propos, les règlements municipaux relatifs à ces cas.

Les contestations d'évaluation foncière par les exploitants agricoles

2.65 Le Ministère n'est pas toujours informé des contestations d'évaluation foncière faites par les agriculteurs. En effet, il n'a pas d'entente officielle avec les municipalités à ce sujet. S'il y a communication de telles informations, c'est l'initiative de municipalités conscientes de la nécessité d'en aviser le Ministère. Ce dernier n'est également pas au courant des crédits de taxes accordés par les municipalités aux exploitations agricoles pour lesquelles la valeur foncière relative à la propriété a été révisée à la baisse, à moins que les agriculteurs concernés ou la municipalité ne le lui mentionnent. De plus, il n'a pas mis en place de mécanisme lui permettant de détecter les demandes de remboursement des exploitations agricoles dont la valeur foncière a diminué entre deux exercices financiers, sans modification de la superficie.

2.66 Lors de la vérification de demandes de remboursement de taxes, nous avons repéré un cas où l'évaluation municipale du terrain a baissé d'une façon substantielle entre 1992 et 1993, passant de 1,3 à 0,3 million de dollars à la suite d'une révision de la valeur, rétroactive à l'exercice 1992. Le compte de taxes a diminué dans la même proportion, passant de 24 520 à 5 849 dollars. La municipalité a donc accordé à l'agriculteur un crédit de taxes pour le compte de 1992, déjà remboursé par le Ministère. Ignorant de la situation, le Ministère n'a pas pu réclamer le trop-payé de 1992, soit 16 588 dollars.

2.67 Nous avons également mis au jour deux autres cas d'exploitation agricole dont l'évaluation foncière du terrain a diminué de 1992 à 1993. Dans ces cas, les trop-payés non réclamés s'élèvent à 6 739 dollars.

2.68 Nous avons recommandé au Ministère de récupérer les remboursements de taxes à la suite d'une révision de la valeur foncière.

Le traitement des demandes de remboursement

2.69 En vérifiant 37 demandes de remboursement de taxes indiquant un taux de taxation supérieur à 10 p. cent de la valeur portée au rôle, nous avons décelé de nombreuses erreurs dans la saisie des informations inscrites sur les comptes de taxes et sur les formulaires de demande de remboursement, ainsi que des erreurs dans le calcul du remboursement. Parmi ces demandes, 22 comportaient de telles erreurs. Par exemple, la superficie de la terre est inscrite comme valeur du terrain et de la bâtisse, seule la valeur du terrain en zone verte est saisie, la valeur des bâtiments est saisie en partie ou pas du tout, le montant du compte de taxes est mal saisi ou une compensation est considérée comme taxe foncière.

2.70 Jusqu'à tout récemment, il n'y avait pas de contrôle de la qualité de la saisie des données ni du traitement des demandes; des données erronées ont ainsi été enregistrées dans le système informatique du Ministère, ce qui a parfois entraîné des remboursements de taxes incorrects. Dans 15 des 22 cas où des erreurs de saisie ont été observées, cela s'est traduit en erreur de remboursements aux agriculteurs, pour une valeur absolue de 4 318 dollars.

2.71 Nous avons recommandé au Ministère de poursuivre ses efforts pour s'assurer que les informations sont bien saisies et que le remboursement de taxes effectué est bien celui auquel l'agriculteur a droit.

La conformité des opérations à la loi et à la réglementation

2.72 Lors de notre vérification, nous avons constaté que le Ministère ne respectait pas toujours la *Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation* et les règles administratives qu'il s'est données.

La protection des investissements dans les terres agricoles

2.73 À la suite de l'adoption, en 1978, de la *Loi sur la protection du territoire agricole*, le Ministère a adopté une mesure destinée à protéger ses investissements dans les terres de la zone agricole.

2.74 Selon cette mesure, lorsque la Commission de protection du territoire agricole du Québec accepte d'exclure de la zone agricole, une exploitation agricole ou une partie de celle-ci, à la demande de son propriétaire, ou encore lorsqu'elle accorde l'autorisation d'utiliser cette exploitation en tout ou en partie à des fins de développement résidentiel, commercial ou industriel, le demandeur est tenu de rembourser les sommes que le Ministère a versées au cours des années précédentes pour l'exploitation ou la partie visée. Avant 1991, ce remboursement pouvait atteindre l'équivalent des dix derniers exercices financiers. Depuis, il a été ramené à cinq ans.

2.75 De sa création au 31 mars 1993, la Commission a reçu 87 570 demandes d'autorisation de toute nature. Les informations disponibles ne permettent pas, à moins d'un travail fastidieux, de déterminer quelles demandes portent sur des terres ayant procuré un remboursement de taxes à des exploitations agricoles. Par ailleurs, la prescription de trois ans, prévue à la loi, abolit le droit de réclamation du Ministère pour une grande partie de ces autorisations. Le Ministère ne connaît donc pas les montants perdus, ni ceux qu'il peut encore réclamer aux propriétaires de ces terres qui ont cessé d'être utilisées pour l'agriculture. Des exploitations agricoles auraient dû faire l'objet d'une réclamation de la part du Ministère.

2.76 Pour la période pouvant encore faire l'objet d'une réclamation, soit de 1991 à 1993, nous avons établi que la Commission a autorisé 46 demandes d'exclusion de la zone agricole, soit une superficie de 494 hectares. Elle a également permis à 1 508 demandeurs d'utiliser 4 291 hectares à des fins de développement résidentiel, commercial et industriel.

2.77 Nous avons recommandé au Ministère de se conformer à sa loi en réclamant les taxes qu'il a remboursées aux exploitations agricoles, lorsque des terres agricoles sont exclues de la zone agricole ou utilisées à d'autres fins.

Les boisés non exploités

2.78 Dans le guide joint à la demande de remboursement de taxes, le Ministère définit comme « productive » la superficie, agricole et boisée, de laquelle l'exploitation agricole a tiré un revenu, ou qui faisait l'objet de travaux de reboisement ou de mise en valeur. Pour l'année 1992, le Ministère s'en est tenu à cette définition et a imposé une pénalité aux exploitants qui avaient déclaré un pourcentage de boisés non exploités supérieur à 25 p. cent de leur superficie totale. Cependant, pour les années 1993 et subséquentes, il a décidé de ne plus réduire le remboursement pour les boisés non exploités. Désormais, la réduction pour sols non productifs s'applique uniquement aux terres en friche.

2.79 Non seulement cette décision contredit le guide, mais elle va à l'encontre de l'objectif du Ministère de favoriser le développement et la mise en valeur des boisés. Plus encore, avec une telle pratique, le Ministère pénalise les exploitants qui ne demandent pas de remboursement de taxes pour leurs boisés non exploités, puisque d'autres le font et sont remboursés de façon systématique.

2.80 À partir des renseignements apparaissant sur les fiches d'enregistrement, il ressort que 3 518 exploitations agricoles ont plus de 25 p. cent de leur superficie non exploitée, soit 176 500 hectares de friche et de boisé. Pour l'ensemble, le remboursement de taxes accordé a été de 6,2 millions de dollars en 1992. Des économies auraient été possibles si le Ministère avait appliqué son guide.

2.81 Pour l'année 1993, nous avons examiné 21 dossiers d'exploitations agricoles déclarant dans leur fiche d'enregistrement avoir des boisés non exploités représentant plus de 25 p. cent de leur superficie totale : aucune de ces exploitations n'a mentionné sa superficie non productive dans sa demande de remboursement.

2.82 Dans les dossiers analysés, dont les remboursements totalisent 78 903 dollars, une économie de 22 213 dollars, dont 17 000 dollars pour un seul cas de boisé non exploité de dix hectares, aurait pu être ainsi réalisée si le Ministère avait respecté sa définition de superficie productive et appliqué une pénalité pour les boisés non exploités.

2.83 Nous avons recommandé au Ministère de respecter les règles administratives qu'il s'est données en ce qui a trait à la pénalité pour sols non productifs.

L'évaluation du programme et la reddition de comptes

2.84 Le programme a 30 ans d'existence et il a amené des versements totalisant 675,3 millions de dollars. Une évaluation, réalisée en 1986, recommandait des modifications importantes au programme. Cependant, les essais de modification des dernières années n'ont pas permis d'atteindre tous les résultats escomptés.

2.85 Depuis, le programme n'a pas été l'objet d'une évaluation globale par rapport aux besoins initiaux, à la pertinence des objectifs fixés et aux choix des moyens utilisés pour les réaliser, à l'atteinte de ces objectifs et à la mesure des effets désirés. Une évaluation de programme aurait permis au Ministère de mesurer les effets réels du programme sur l'activité agricole, de s'assurer que ses objectifs sont atteints et aussi de rendre compte adéquatement de ses activités.

2.86 Une telle évaluation lui aurait notamment permis de savoir si la condition relative au revenu brut d'au moins 3 000 dollars, en vigueur depuis décembre 1982 et non révisée depuis, est suffisante pour définir ce qu'est une exploitation agricole. Elle lui aurait aussi permis de se questionner sur la pertinence de ne pas plafonner le remboursement ni de le réduire en fonction du revenu de l'exploitation.

2.87 À l'heure actuelle, un revenu brut de 3 000 dollars, minimum 150 dollars par hectare, rend l'exploitation agricole admissible au plein remboursement des taxes payées. Le Ministère se retrouve ainsi à verser à des exploitations agricoles des remboursements de taxes supérieurs aux revenus bruts qu'elles ont enregistrés. En 1992, 108 exploitations sont dans cette situation; elles ont bénéficié de remboursements totalisant 1,2 million de dollars. Elles sont situées dans des régions agricoles où la valeur des terres est très élevée, et certaines productions peuvent difficilement y être rentables sans l'intervention de l'État.

2.88 Par exemple, un producteur agricole qui cultive 22 hectares déclare un revenu brut agricole inférieur à 10 000 dollars. Le Ministère lui rembourse 99,2 p. cent de son compte de taxes, soit 42 939 dollars pour qu'il cultive de l'avoine, qui rapporte environ 400 dollars l'hectare, sur une terre qui vaut 107 600 dollars l'hectare.

2.89 Autre exemple, un producteur de légumes et de fourrage, exploitant près de 14 hectares, déclare moins de 5 000 dollars de revenu agricole. Le Ministère lui fait parvenir un remboursement de taxes de près de 72 000 dollars pour ses terres évaluées à 2,9 millions de dollars.

2.90 L'évaluation du programme aurait permis de soulever les mêmes interrogations à l'égard des terres louées. La présente façon de faire répond-elle aux objectifs du Ministère ? Ici aussi, le Ministère peut payer davantage à l'exploitant agricole qui loue des terres que ce que ces dernières rapportent en revenu brut agricole. Certaines terres louées de grande valeur ne sont pas exploitées de façon à être rentables; elles peuvent même être utilisées comme pâturage.

2.91 Ces interrogations auraient forcé le Ministère à préciser si l'agriculture devait être l'occupation principale de l'exploitant, si elle devait produire la majorité de ses revenus et l'auraient incité à déterminer une superficie minimale à exploiter en vue de la production.

2.92 Une évaluation aurait aussi rendu possible la remise en question de l'exigence relative au revenu brut moyen à l'hectare de 150 dollars. Ce montant, qui correspond au revenu tiré d'une récolte annuelle de foin, permet-il au Ministère de répondre à ses objectifs ? Selon les statistiques agricoles du Québec, les cultures de blé, d'avoine, d'orge ou de foin cultivé rapportent de 400 à 600 dollars l'hectare.

2.93 L'absence d'évaluation du programme amène aussi une reddition de comptes incomplète. En fait, le rapport d'activité du Ministère fait uniquement état de la dépense annuelle et du but du programme de contribution aux taxes. Il ne fait pas mention des objectifs du programme ni des moyens que le Ministère a choisi de mettre en œuvre pour les atteindre.

2.94 À titre d'exemple, le Ministère s'est donné comme objectif de décourager l'inutilisation des sols de la zone agricole afin d'assurer leur conservation et de favoriser leur utilisation à leur plein potentiel. Cependant, son rapport d'activité ne présente aucune donnée sur l'usage qui est fait des 6,2 millions d'hectares de la zone agricole. Aucune information ne permet de voir l'évolution des sols cultivés, des friches et des boisés. On n'y trouve rien non plus sur les 3,4 millions d'hectares qui ne font l'objet d'aucune demande de remboursement de taxes. Le lecteur n'est donc pas en mesure de juger si l'aide gouvernementale a vraiment permis d'améliorer l'utilisation des terres de la zone agricole.

2.95 Le Ministère s'est également donné comme objectif de responsabiliser le producteur agricole relativement à son évaluation municipale, pour être en mesure de limiter le risque de surévaluation des terres agricoles et, par le fait même, de contrôler la montée en flèche des coûts du programme. À cet égard, le rapport d'activité du Ministère est muet. Il ne fait mention ni de l'importance du problème de surévaluation, ni de l'accroissement de la valeur des terres agricoles, ni du nombre de producteurs agricoles qui ont contesté leur évaluation. Le Ministère ne montre pas non plus l'évolution des coûts du programme sur plusieurs années. Sans ces informations, il est impossible d'évaluer la qualité des solutions proposées par le Ministère.

2.96 Plusieurs améliorations pourraient être apportées au contenu du rapport annuel afin de mieux informer l'Assemblée nationale et la population de la performance du Ministère quant à l'atteinte des résultats du programme Contributions aux taxes scolaires et municipales sur les fermes.

2.97 Nous avons recommandé au Ministère de procéder à une évaluation globale du programme et rendre compte de son efficacité en présentant des données probantes et fiables.

2.98 ***Commentaires du Ministère : Avant-propos.*** *« Nous tenons à rappeler que le projet de loi 142 applicable aux exploitations agricoles sanctionné en juin 1991 constituait une réforme importante du régime de remboursement des taxes.*

« Après un an d'opération de ce nouveau régime, le Ministère en a analysé les premiers résultats, l'atteinte de ses objectifs, les anomalies les plus évidentes et a proposé des modifications qui devaient tenir compte de délais d'application.

« De plus, compte tenu d'observations et commentaires du milieu agricole et fiscal, le MAPAQ a proposé une Table de travail sur la fiscalité municipale composée de représentants du ministère des Affaires municipales (MAM), de l'Union des producteurs agricoles (UPA), de la Corporation des évaluateurs et du MAPAQ dans le but d'améliorer le régime et d'éliminer les irritants, le cas échéant. Ce comité a déposé son rapport en mai 1993.

« L'ensemble des principales recommandations de ce rapport, combiné au résultat d'autres analyses, a amené le MAPAQ à proposer à l'automne de 1993 un projet de loi prévoyant, entre autres mesures, l'établissement d'une franchise temporaire. Le projet de loi déposé à l'automne de 1993 n'a pas été retenu par le gouvernement. Cependant, le MAPAQ proposera un nouveau projet de loi et un projet de règlement à l'automne de 1994 qui viseront à corriger les faiblesses identifiées.

L'admissibilité des exploitations agricoles. *« Les renseignements inscrits à la fiche d'enregistrement sont obtenus de l'exploitant par le personnel des bureaux de renseignements agricoles du Ministère. Une première validation vient donc de la connaissance de l'entreprise par le conseiller local qui a à intervenir auprès de l'exploitant dans l'application des programmes agricoles ou d'aide technique. De plus, puisque ce professionnel du secteur autorise chaque enregistrement, cela peut être considéré comme une forme de validation additionnelle.*

« Ajouter à cela un contrôle systématique de toutes les données déclarées (au-delà de 400 par fiche) et ce, pour les 38 000 exploitations qui s'enregistrent au MAPAQ annuellement nous semble inapproprié compte tenu que ces données, certifiées par les requérants, doivent être considérées à priori comme véridiques, le système étant fondé sur la présomption que

dans l'ensemble les citoyens sont honnêtes. Ce postulat constitue d'ailleurs le fondement même de tout notre système fiscal. Dans ce contexte, les contrôles actuels auxquels nous ajouterons certaines vérifications spécifiques nous apparaissent suffisants pour déceler les anomalies concernant certains cas exceptionnels.

« De plus, étant donné que depuis 1994, les revenus de l'exploitation sont exigés au formulaire de demande de remboursement de taxes, il n'y a pas lieu d'exiger une preuve de revenus lors de l'enregistrement d'une exploitation. Toutefois tous les requérants dont le revenu se situe entre 150 et 175 dollars l'hectare, doivent fournir une preuve de leur revenu. Les autres feront l'objet d'une vérification par échantillonnage.

« Enfin, le Ministère proposera un projet de loi dont certaines dispositions seront de nature à améliorer les contrôles existants.

Les superficies non productives. *« Le Ministère ne considère pas nécessaire d'établir un contrôle systématique de toutes les exploitations agricoles au regard de cette mesure, compte tenu que pour l'année 1992 seulement 238 exploitations ont été concernées et qu'elles ont fait l'objet de réductions partielles lors de leurs demandes de remboursement.*

« Enfin, compte tenu que le nombre d'exploitations impliquées est inférieur aux prévisions initiales, le Ministère proposera, dans son projet de loi, une mesure qui tiendra compte de cette situation. »

Les terres louées. *« Afin de favoriser l'utilisation à des fins agricoles des terres possédées par des non-agriculteurs, la loi permet à l'agriculteur-locataire de réclamer le remboursement des taxes payées aux mêmes conditions que pour les terres possédées à titre de propriétaire.*

« Le contrôle sur place de l'utilisation à des fins agricoles de toutes les terres louées serait très coûteux. C'est pourquoi le MAPAQ mettra en œuvre un programme de vérification visuelle de certaines exploitations sur une base d'échantillonnage. De plus, dans tous les cas, copie du bail sera exigée. Finalement, certains éléments de contrôle seront proposés dans le projet de loi qui sera proposé par le Ministère.

La valeur des terres agricoles. *« La situation décrite est réelle, c'est pourquoi le MAPAQ a tenu compte des recommandations issues de la Table de fiscalité municipale sur l'évaluation en proposant que le MAPAQ puisse disposer au même titre que le MAM des rôles d'évaluation et du pouvoir de contester (projet de loi 26 du MAM, sanctionné en juin 1994).*

« Conscient de ses responsabilités, le MAPAQ s'est déjà engagé dans un processus de contestation de l'évaluation municipale auprès du BREF en s'associant avec un groupe d'exploitants agricoles et en engageant un témoin expert en évaluation. Il s'agit pour le MAPAQ d'une première intervention juridique qui devrait servir de jurisprudence pour le futur.

« Des mesures incitatives visant à responsabiliser les exploitants seront de plus proposées dans le projet de loi.

La taxation pour services municipaux. *« Le MAPAQ a procédé à l'examen de tous les dossiers en comparant les évaluations de 1994 avec celles de 1993, ce qui lui a permis de déceler les écarts justifiant une analyse particulière.*

« Des procédures ont été intentées par nos avocats dans deux cas où il apparaît que la taxation est abusive. D'autres suivront. Le remboursement des comptes de taxes reliés à ces deux dossiers a été suspendu.

« D'autre part, de façon à éviter des remboursements exagérés, le MAPAQ inclura certaines normes au projet de loi qui sera proposé.

Les contestations d'évaluation foncière par les exploitants agricoles. ***«*** *Après avoir constaté que le BREF ne dispose pas d'un système qui lui permettrait d'informer le MAPAQ des contestations en cours et des décisions rendues, le Ministère considère que le fait de disposer des rôles d'évaluation et des modifications de l'évaluation en cours d'année, lui permettra de procéder à des réclamations suite à une révision de l'évaluation.*

« À cet égard, le Ministère a expédié à toutes les municipalités une demande de collaboration afin qu'elles l'informent des cas de contestation. Une vérification à posteriori via son système informatique des cas où l'évaluation a varié à la baisse de 10 p. cent et plus permettra de récupérer les sommes versées en trop.

« Enfin, le Ministère inscrira dans le formulaire de demande de remboursement une question relative au fait que l'exploitant a contesté son évaluation au cours des mois précédents ou qu'il a obtenu un jugement à cet égard.

Le traitement des demandes de remboursement. *« Le MAPAQ a procédé depuis quelques mois à de nombreuses vérifications à posteriori et a pu constater des anomalies qui ont été l'objet de corrections et de suites appropriées.*

« La mise en place d'un plan détaillé de supervision a corrigé les anomalies observées et assurera dans le futur un meilleur contrôle.

La protection des investissements dans les terres agricoles. *« Le Ministère a confié à un groupe de travail l'analyse de l'ensemble des dossiers ayant fait l'objet de décisions d'exclusion ou d'autorisation de la part de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) pour l'année civile 1993.*

« Cette analyse a permis de démontrer que pour un total de 595 demandes soumises à la CPTAQ, dont 50 cas d'exclusion et 545 cas d'autorisation non agricole, la CPTAQ a donné un accord favorable à 33 exclusions et 295 autorisations. Parmi ces cas, seulement 31 demandes concernaient des exploitations agricoles ayant fait l'objet de remboursement. Les

récupérations de taxes établies pour ces demandes ont été estimées à 6 093,83 dollars pour les cinq années visées, soit 3 103 dollars pour les exclusions accordées et 2 990 dollars pour les autorisations émises.

« Dans le cas des exclusions, le Ministère réclamera les montants dus. Par contre, compte tenu du grand nombre de demandes d'autorisation, il ne semble pas justifié de conserver dans la loi l'exigence du remboursement des taxes versées puisque les coûts reliés à cette mesure excèdent les économies générées. Une recommandation d'abandon de cette disposition sera donc faite en conséquence.

Les boisés non exploités. *« Il est exact qu'il y a eu un changement d'interprétation de la notion de « non productif » au sujet des boisés.*

« L'information a été transmise via la ligne sans frais à un nombre élevé de réclamants. Le guide accompagnant le formulaire de remboursement de taxes indiquera les changements apportés et sera remis à chaque exploitant agricole lors du prochain envoi des formulaires.

L'évaluation du programme et la reddition de comptes. *« La réforme de 1992 est le résultat de nos analyses et de la prise en considération des commentaires du milieu agricole. Depuis, on peut affirmer que le MAPAQ procède à une évaluation continue de l'application de ce programme. À preuve, la création d'une table de travail sur la fiscalité, des rencontres spéciales avec l'UPA, la mise en place d'une équipe spécialiste permanente pour fins d'enquête et d'analyse, diverses études et l'implantation de contrôles spéciaux.*

« Le Ministère, d'autre part, a confié en mai 1994 à une équipe de spécialistes de la Direction de l'évaluation des programmes le mandat d'établir un cadre d'évaluation de son programme.

Conclusion. *« En résumé, le Ministère est d'accord avec plusieurs des correctifs suggérés par le Vérificateur général qui viennent enrichir ses propres analyses.*

« C'est pourquoi, il proposera à l'automne de 1994 le dépôt d'un projet de loi et d'un projet de règlement qui, à notre avis, solutionneront un grand nombre de problèmes soulevés dans le rapport. »

Commission de protection du territoire agricole du Québec

Faits saillants

2.99 La Commission de protection du territoire agricole a comme principale fonction de régir l'utilisation de la zone agricole. La zone couvre 62 342 kilomètres carrés dont près de 26 000 ne sont pas utilisés par les exploitations agricoles. Depuis sa création, en 1978, la Commission a reçu plus de 210 000 déclarations de droits acquis, demandes d'autorisation et de permis. Notre vérification a été orientée vers le traitement des demandes, le suivi des infractions à la loi, la gestion administrative et la reddition de comptes (paragraphes 2.107 à 2.115).

2.100 Sans vision du développement de l'agriculture, sans portrait global de l'état et de l'usage des sols de la zone agricole, la Commission peut difficilement expliquer sa position dans certaines décisions. Elle ne peut ni convaincre les demandeurs du bien-fondé d'un refus ni justifier la perte de bonnes terres agricoles (2.118 à 2.128).

2.101 Bien que les décisions qu'elle rend puissent avoir des conséquences financières considérables, la Commission ne s'est pas donné de lignes directrices. Elle analyse à la pièce, sans vision globale et il en résulte que des demandes similaires ne sont pas traitées de façon cohérente (2.129 à 2.140).

2.102 Des autorisations, subséquentes à la révision de la zone agricole, ne font pas montre d'une volonté de maintenir le caractère de permanence et de crédibilité de la zone. La spéculation sur les terres agricoles des zones périurbaines existe toujours; le zonage n'est pas perçu comme une barrière incontournable (2.141 à 2.154).

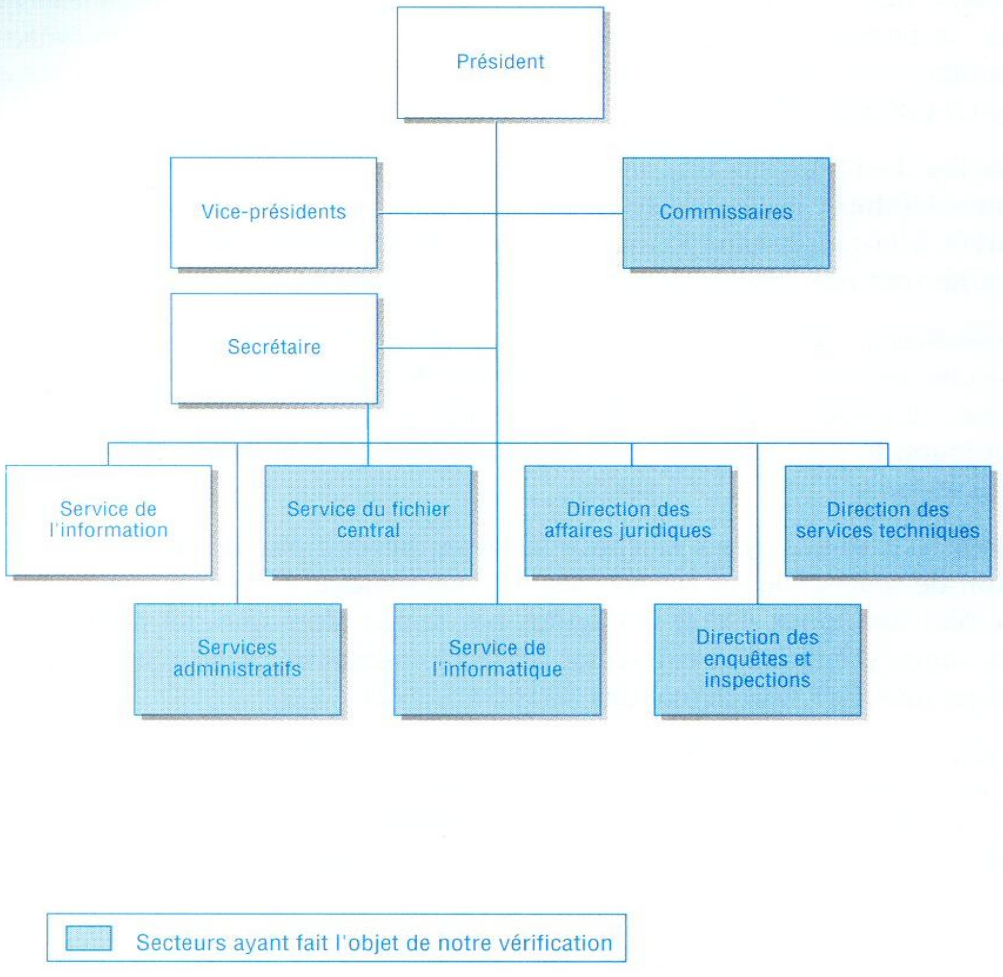
2.103 Le nombre de commissaires est au maximum permis par la loi malgré une diminution de leur tâche au fil des ans. Présentement, 15 commissaires rendent des décisions pour 4 000 demandes par année alors que, au cours de la première année complète d'existence de la Commission, 4 commissaires se sont partagé plus de 8 000 demandes (2.166 à 2.172).

2.104 Le processus de traitement des demandes n'est pas efficient : qu'elles soient simples ou complexes, elles suivent le même cheminement et nécessitent le même temps. Le délai moyen pour l'ensemble des demandes reçues en 1992-1993 a été de 129 jours; il est en progression depuis 1989 (2.173 à 2.177).

2.105 La Commission s'est dotée de peu de moyens pour prévenir et détecter les infractions et s'assurer qu'aucune activité ne s'exerce illégalement en zone agricole. Elle n'est pas en mesure d'intervenir en temps opportun pour éviter la dégradation du territoire. Bien que la Commission puisse intenter des poursuites pénales, elle le fait rarement, ce qui n'est guère dissuasif pour les contrevenants (2.178 à 2.197).

2.106 L'information contenue dans le rapport annuel de la Commission n'est pas suffisante pour que l'Assemblée nationale et la population puissent évaluer son efficacité (2.207 à 2.214).

ORGANIGRAMME SYNTHÈSE DE LA COMMISSION



Vue d'ensemble

2.107 Le développement du Québec a pris naissance sur les rives du Saint-Laurent et de ses affluents parce que les premiers arrivants, agriculteurs pour la plupart, se sont installés sur les meilleures terres, près des cours d'eau. Par la suite, des activités commerciales, puis industrielles se sont greffées autour de l'activité agricole, amorçant ainsi le développement des villes.

2.108 Peu à peu, la demande d'espace pour la construction résidentielle, commerciale et industrielle, les services publics et les infrastructures de transport a fait concurrence à l'agriculture et a empiété graduellement et irréversiblement sur le territoire agricole.

2.109 Vers la fin des années 1970, le gouvernement constate le développement anarchique du territoire, la perte progressive des sols agricoles et la diminution de l'activité agricole causée, entre autres, par les nombreuses contraintes liées à l'urbanisation des campagnes : spéculation, hausse du prix des terres qui les rend inaccessibles à la relève, environnement moins propice à l'exercice des activités agricoles et déstructuration du milieu. Il devient donc urgent de protéger le territoire agricole, ressource non renouvelable et indispensable afin d'assurer une plus grande autosuffisance alimentaire du Québec et protéger son industrie bioalimentaire.

2.110 En 1978, le gouvernement du Québec adopte la *Loi sur la protection du territoire agricole* qui prévoit la constitution d'une zone agricole afin de protéger et de réserver à l'agriculture tous les sols propices à cette activité économique. La loi crée la Commission de protection du territoire agricole du Québec qui est chargée de l'appliquer, de délimiter la zone agricole avec chacune des municipalités locales et d'administrer la *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents*.

2.111 En 1979, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* est adoptée et constitue les municipalités régionales de comté (MRC) à qui l'on confie la tâche de préparer un schéma d'aménagement de leur territoire. Il devient alors nécessaire de réviser la zone agricole pour l'harmoniser avec le contenu des schémas. Cette révision s'effectue à partir de 1985 et la majorité des ententes avec les MRC sont conclues entre 1988 et 1991.

2.112 L'objectif de la révision était de « constituer une zone agricole crédible ayant un caractère de permanence ». Pour ce faire, la Commission était tenue de maintenir dans la zone agricole, ou zone verte, les territoires en production ou susceptibles de l'être. Elle devait aussi retirer de la zone, lorsque l'homogénéité de celle-ci n'était pas menacée, les territoires déjà utilisés à des fins non agricoles ou sans intérêt pour l'agriculture en raison de leur faible potentiel biophysique. Finalement, elle avait pour mission de remettre en zone non agricole, ou zone blanche, suffisamment de sols pour satisfaire les besoins de développement à moyen et à long terme des MRC.

2.113 La révision de la zone a mis en évidence la nécessité d'assurer une protection accrue aux meilleurs sols du Québec. Ainsi, en 1989, des modifications sont apportées à la loi pour y ajouter la notion de secteurs exclusifs.

2.114 Le Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole est également créé en 1989 pour permettre une révision indépendante des décisions de la Commission.

2.115 Depuis le début, la Commission a reçu plus de 210 000 déclarations de droits acquis, demandes d'autorisation, d'inclusion et d'exclusion de la zone agricole et de permis, présentées en vertu des deux lois qu'elle administre. Les droits acquis correspondent à un usage nécessitant maintenant une autorisation mais qui existait déjà au moment de l'entrée en vigueur de la *Loi sur la protection du territoire agricole*. Pour traiter toutes ces demandes, la Commission compte sur un personnel régulier de 121 personnes, dont un président et 15 commissaires, et dispose d'un budget de 8,3 millions de dollars.

Portée de notre vérification

2.116 Nous avons effectué la vérification des activités de la Commission de protection du territoire agricole du Québec, afin de déterminer si le souci de l'économie et de l'efficience était présent chez les gestionnaires, s'ils avaient mis en place les moyens permettant d'assurer la protection du territoire agricole et s'ils rendaient raisonnablement compte de leurs responsabilités.

2.117 Notre vérification a été orientée vers le traitement des demandes, le suivi des infractions à la loi, la gestion administrative et la reddition de comptes. Nous avons considéré surtout les activités existantes avant janvier 1994 et, plus particulièrement, durant la période d'avril 1991 à décembre 1993. Nos travaux se sont terminés en avril 1994 et certains commentaires portent sur des situations qui avaient cours auparavant.

Résultats de notre vérification

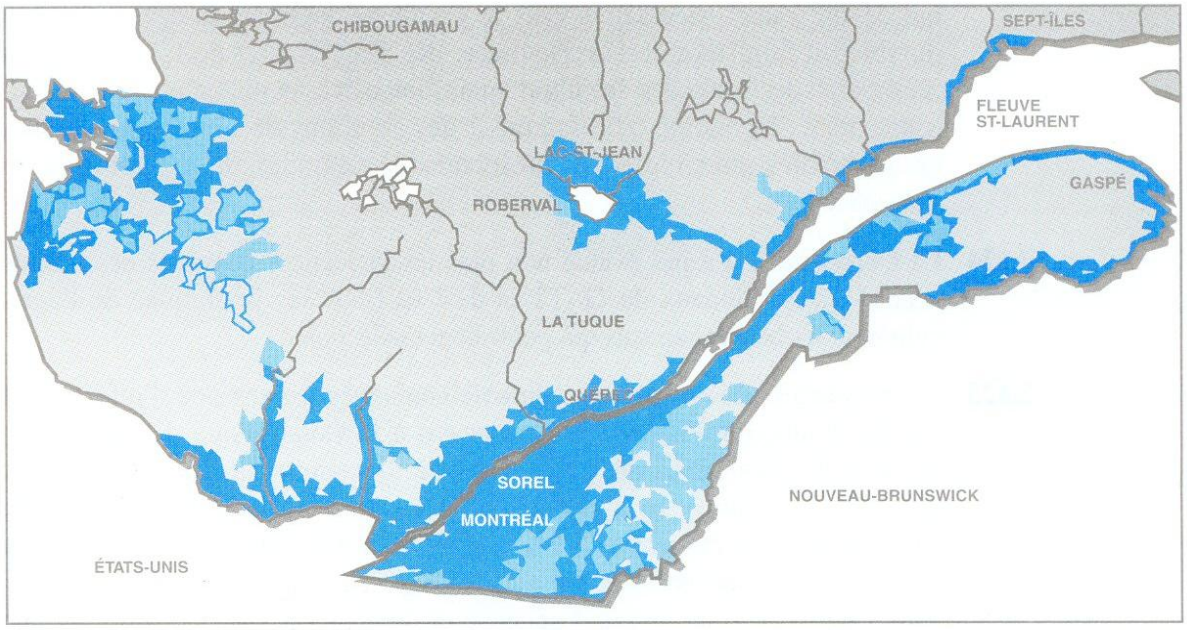
La zone agricole

2.118 L'Inventaire des terres du Canada (ITC), établi en 1964, a évalué le potentiel naturel des sols minéraux du Québec méridional et les a divisés en sept classes selon les particularités du climat et des sols, les limitations imposées à l'agriculture et la capacité de produire de grandes cultures. Seules les classes 1, 2 et 3, qui représentent 7,9 p. cent du territoire, sont propices à une vaste gamme de cultures et ont une forte productivité. Les sols de classe 4 conviennent pour la grande culture, mais présentent des limitations importantes quant au choix et aux méthodes de culture. Les sols des classes 5 et 6 présentent des limitations importantes qui restreignent généralement leur utilisation aux fourrages et aux pâturages. Finalement, les sols de classe 7 sont considérés comme impropres à l'agriculture mécanisée;

ils constituent près de 73 p. cent de la superficie couverte par l'inventaire. D'autres sols sont organiques, mais non classés quant à leur aptitude pour la grande culture. Certains de ces sols, les terres noires, sont propices à la culture maraîchère.

2.119 À partir de cet inventaire, la zone agricole a été délimitée progressivement de 1978 à 1983 selon l'urgence de protéger le territoire. Une partie importante de la zone, soit 25 000 kilomètres carrés se situe dans la région des basses-terres du Saint-Laurent et de l'Outaouais. Cette région, qui a fait l'objet du premier décret en vigueur dès l'adoption de la *Loi sur la protection du territoire agricole*, est la plus peuplée du Québec et contient aussi la plus grande concentration des meilleurs sols agricoles.

ZONE AGRICOLE DU QUÉBEC



Source : Le Service de recherche en sols, Division de pédologie, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, 1978

2.120 À l'heure actuelle, la Commission ne détient pas suffisamment d'information pour bien évaluer l'incidence de ses décisions sur le territoire et pour protéger adéquatement les sols qui seront nécessaires aux générations qui suivent.

2.121 En effet, elle ne connaît pas globalement l'état et l'usage des sols de la zone agricole. Même si la Commission dispose d'informations sur la superficie de la zone de chaque municipalité, elle ne peut pas situer, selon leur potentiel agricole, les terres utilisées par les exploitations agricoles, celles qui sont employées à des fins autres que l'agriculture ou encore disponibles à cette fin.

2.122 Elle n'est pas en mesure de dire quelle proportion de la zone agricole est déstructurée par les droits acquis déjà exercés et par les autorisations qu'elle a données depuis sa création. De 1985 à 1991, la Commission n'a cartographié aucune de ses décisions. Elle a repris partiellement ce travail depuis 1991. De plus, les photographies aériennes utilisées pour connaître l'usage des sols ne sont pas toujours récentes. Ainsi, même si les sols sont toujours inclus dans la zone agricole, il est impossible d'avoir un portrait global et détaillé de l'utilisation de cette zone et de réellement connaître le territoire perdu pour l'agriculture.

2.123 Par ailleurs, la Commission n'a pas obtenu l'information lui permettant d'arrimer la protection des terres agricoles avec une politique de développement de l'agriculture. Elle ne connaît pas les productions agricoles que le Québec voudrait favoriser et s'il reste des sols propices à ces cultures. Elle n'est pas non plus en mesure de savoir s'il existe encore au Québec des terres qui deviendraient nécessaires dans le cas où la politique de développement durable du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation réclamerait des méthodes de culture moins intensives et plus sûres pour l'environnement. De même, elle ignore si des solutions de remplacement sont envisageables pour régler les problèmes de dégradation que connaissent certains sols.

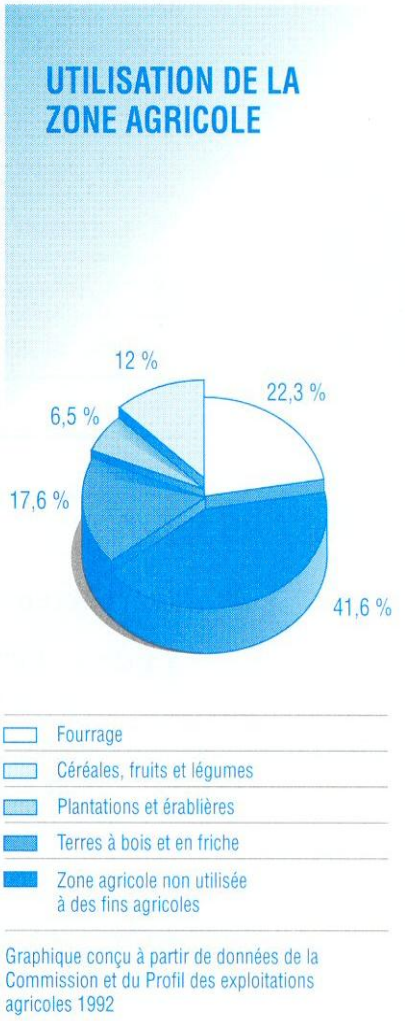
2.124 La Commission n'a pas évalué non plus les incidences possibles des récents accords internationaux du GATT et de l'ALENA sur la pratique de l'agriculture et les besoins en sols qui pourraient en découler.

2.125 La méconnaissance de la zone agricole conjuguée à l'absence d'information sur les productions futures ne permet pas à la Commission d'expliquer sa position dans certaines décisions. À titre d'exemple, la Commission peut difficilement opter pour la protection du territoire agricole au détriment du développement économique d'une région, faute d'argument probant quant à la nécessité de conserver le sol. Ainsi, des demandes de certaines municipalités concernant un réseau d'aqueduc et d'égout, un parc industriel ou une zone résidentielle sont accueillies favorablement par la Commission. Pourtant, les rapports d'analyse de la Commission soulignent de nombreuses répercussions négatives de ces projets – bris de l'homogénéité du milieu, activité incompatible avec l'agriculture, multiplication de demandes similaires – et mentionnent la présence d'espace en zone blanche. La Commission invoque que le développement économique des municipalités fait contrepoids à la perte de sols en culture même si sa décision repose en fait sur une information insuffisante.

2.126 La Commission n'est pas non plus en mesure de convaincre les demandeurs du bien-fondé d'un refus. La zone agricole révisée couvre 62 342 kilomètres carrés. Comme le montre le graphique de la page suivante, la superficie non utilisée par les exploitations agricoles est importante; elle représente près de 26 000 kilomètres carrés en excluant les terres à bois et en

friche possédées par les agriculteurs. Bien que la superficie et le potentiel de ces terres soient très variables d'une région à l'autre, les personnes désirant les utiliser à des fins autres qu'agricoles ne comprennent pas l'importance de préserver spécifiquement leur terre pour l'agriculture alors que tant d'autres sont disponibles.

2.127 Par ailleurs, bien que la loi prévoie une protection accrue des terres de grande qualité, la Commission n'a pas délimité les secteurs exclusifs. L'information dont elle dispose pour le faire n'est pas suffisante. En effet, même si les terres de potentiel 1, 2 et 3 et les sols organiques sont à la base de la détermination des secteurs exclusifs, ces derniers pourraient également comprendre des sols de potentiel moindre, mais profitables à certaines cultures spécialisées, telles que la pomiculture ou le tabac. De plus, depuis la réalisation de l'Inventaire des terres du Canada, certains sols ont pu être améliorés par la fertilisation, le drainage et l'irrigation tandis que d'autres se sont détériorés.



Graphique conçu à partir de données de la Commission et du Profil des exploitations agricoles 1992

2.128 **Nous avons recommandé à la Commission de se donner les moyens de colliger toutes les informations relatives à la zone agricole et établir les liens avec la politique agricole du gouvernement, afin d'être mieux en mesure de gérer la zone.**

Les décisions de la Commission

2.129 La majeure partie du travail de la Commission est consacrée à l'étude des demandes. Cependant, ses systèmes d'information ne la renseignent que depuis avril 1991 quant aux superficies touchées par les autorisations qu'elle a données. Depuis cette date, la Commission a répondu à environ 9 000 demandes, dont plus de 72 p. cent avaient trait à l'utilisation du territoire à des fins autres qu'agricoles.

2.130 Les décisions que rend la Commission ont des répercussions importantes. L'établissement de la zone ayant retiré aux propriétaires des terres le droit de les utiliser à des fins autres qu'agricoles, il est primordial que la Commission soit équitable et cohérente dans ses décisions, d'autant plus qu'elles peuvent avoir des conséquences financières considérables. En effet, les terres n'ont pas la même valeur selon qu'elles sont situées ou non en zone agricole puisque, dans le premier cas, l'usage en est restrictif.

2.131 Deux articles de la *Loi sur la protection du territoire agricole* énoncent les critères d'analyse des demandes. On les trouve en annexe à la page 85.

DEMANDES REÇUES PAR LA COMMISSION D'AVRIL 1991 À DÉCEMBRE 1993

TYPE DE DEMANDE	DEMANDES REÇUES	DEMANDES AUTORISÉES	%	SUPERFICIE AUTORISÉE EN KM²
Exclusion	81	32	39,5	4,1
Aliénation, lotissement	1 753	1 250	71,3	298,8
Utilisation non agricole	6 640	3 731	56,2	122,3
Sablière, gravière, carrière	363	251	69,1	120,5
Coupe d'érablière	53	46	86,8	43,8
Permis d'enlèvement de sol arable	111	67	60,4	4,4
Acquisition par des non-résidents	148	105	70,9	72,8
Total	9 149	5 482	59,9	666,7
Inclusion	175	116	66,3	35,6

La cohérence des décisions

2.132 La Commission n'a pas établi de règles ou de politique facilitant l'interprétation des critères de la loi. Elle n'a pas non plus communiqué aux différentes parties ce qu'elle considère comme une activité incompatible avec l'agriculture ou une menace à l'homogénéité du territoire agricole. Elle analyse à la pièce, sans vision globale et sans s'assurer de la cohérence des décisions qu'elle rend au-delà du périmètre immédiat de la demande.

2.133 Par ailleurs, les systèmes de la Commission ne lui permettent pas de connaître l'ensemble des décisions déjà rendues ni de rechercher aisément des cas comparables selon le thème de chaque demande. Tous les documents relatifs aux décisions et aux déclarations sur les droits acquis sont sur support papier. Étant donné le nombre élevé de dossiers (210 000), l'extraction et l'échange d'informations nécessitent des efforts considérables.

2.134 Dans le cadre de notre vérification, nous avons analysé 125 décisions de la Commission relatives à l'exclusion, à l'inclusion et à l'utilisation des terres à des fins autres qu'agricoles. Plusieurs de ces demandes portaient sur des terres de potentiel 1, 2 et 3 ou des sols organiques.

2.135 Nous avons relevé des décisions divergentes pour des demandes similaires, souvent pour des constructions résidentielles. Ainsi, alors qu'en 1981 la Commission refuse la construction d'une résidence sur un lot à cause des effets d'entraînement possibles, en 1992 ce même lot se trouve au centre d'un développement résidentiel. Pourtant, les dix autorisations subséquentes au refus ont été justifiées par le fait que l'ajout d'une résidence ne brisait pas l'homogénéité du territoire.

2.136 Dans un autre dossier, où le demandeur veut utiliser une terre de potentiel 2 pour construire une résidence et vendre 15 terrains à des fins résidentielles, la Commission autorise la demande en invoquant qu'il ne peut y avoir d'effet d'entraînement qu'à l'intérieur de ce périmètre, sans que l'organisation agricole et la protection du territoire soient significativement et davantage menacées. Le rapport d'analyse stipulait pourtant que le milieu était agricole et homogène et que la zone blanche disposait d'espace pour ce type de projet.

2.137 Alors que, dans les cas précédents, la Commission insiste peu sur les effets d'entraînement que suscite la construction d'une résidence, cet argument devient la raison principale pour refuser la construction d'un camp de chasse rudimentaire dans un milieu forestier dont le potentiel agricole est de classe 7.

2.138 Quand un exploitant agricole désire séparer de sa ferme un emplacement pour établir ses enfants, la Commission n'adopte pas non plus une argumentation cohérente. En effet, une demande est refusée pour ne pas risquer de déstabiliser l'homogénéité du milieu. Dans un autre cas similaire, l'autorisation est donnée pour construire deux résidences, mais la Commission précise qu'il s'agit là d'un maximum pour éviter les ennuis ayant précisément justifié le premier refus.

2.139 Dans plusieurs décisions, les explications fournies sont insuffisantes et ne font que se reporter de façon très générale aux critères de la loi. La Commission ne fournit pas les raisons qui l'amènent à juger la demande compatible ou non avec l'agriculture, avec ou sans effet sur la protection du territoire agricole. Même lorsque les conclusions du rapport d'analyse divergent de la décision du commissaire, la position de la Commission n'est pas justifiée.

2.140 Nous avons recommandé à la Commission de se doter d'une politique et de règles qui faciliteraient l'interprétation du sens et de la portée des critères de la loi, tout en veillant à ce que les membres conservent leur liberté individuelle de conscience et d'opinion.

La crédibilité et le caractère de permanence de la zone agricole révisée

2.141 La révision de la zone agricole avait pour but principal de fournir aux municipalités une marge de manœuvre suffisante pour leur permettre de planifier adéquatement leur territoire à moyen et à long terme. La révision est faite, mais les demandes reçues montrent que, malgré les ententes conclues et l'espace disponible en zone blanche, les municipalités requièrent encore des terres en zone verte pour combler leurs besoins.

2.142 La Commission ne reconnaît pas toujours la priorité des activités agricoles en zone verte, même là où les terres ont un excellent potentiel agricole. L'absence de balises quant à l'utilisation des critères et à leur ordre de priorité amène les décideurs à leur accorder plus ou moins d'importance selon leur propre appréciation.

2.143 Ainsi, pour autoriser des demandes d'agrandissement du périmètre urbain, la Commission utilise différents arguments selon les circonstances : le projet résidentiel ne peut se scinder, les terrains en cause sont situés à proximité de la zone non agricole et les services sont accessibles tout près, les possibilités d'utilisation pour l'agriculture à court terme s'avèrent peu réalistes, les terres visées ne sont plus cultivées depuis longtemps, etc.

2.144 Par contre, la Commission ne considère que rarement la disponibilité d'autres emplacements situés en zone blanche. C'est pourtant sur ce critère de la loi que repose le caractère de permanence que la révision voulait donner à la zone agricole. Ainsi, l'effort consenti par la Commission, les municipalités, les MRC et l'Union des producteurs agricoles (UPA) pour créer une zone crédible et ayant un caractère de permanence est en partie annihilé à cause des décisions ponctuelles qui ne tiennent pas compte des ententes déjà prises.

2.145 Même dans les cas de demandes ayant trait à des terres de potentiel élevé et en dépit de la volonté du législateur de leur accorder une protection accrue, les décisions ne sont pas mieux étayées. Ces terres ne sont pas exclues de la zone agricole puisque la loi ne le permet pas. Cependant, la Commission autorise des utilisations à des fins non agricoles, telles la construction de résidences ou l'implantation d'un golf, qui ont le même effet que les exclusions, soit la perte de sols.

2.146 Comme le montre le tableau suivant, le taux d'acceptation des demandes relatives à des terres de haut potentiel est pour ainsi dire aussi élevé que pour les autres demandes. De façon globale, le taux d'acceptation est de 59,9 p. cent alors qu'il est de 56,2 p. cent pour les terres de potentiel agricole élevé.

DEMANDES RELATIVES AUX TERRES DE POTENTIEL AGRICOLE ÉLEVÉ

TYPE DE DEMANDE	DEMANDES REÇUES	DEMANDES AUTORISÉES	%	SUPERFICIE AUTORISÉE EN KM²
Aliénation, lotissement	527	396	75,1	88,1
Utilisation non agricole	2 090	1 069	51,1	30,5
Sablière, gravière, carrière	60	36	60,0	1,7
Permis d'enlèvement de sol arable	45	26	57,8	0,9
Acquisition par des non-résidents	7	6	85,7	2,3
TOTAL	2 729	1 533	56,2	123,5

2.147 Encore ici, la Commission accorde des autorisations, bien que le demandeur n'ait pas fait la démonstration de la recherche d'un autre emplacement et que le rapport d'analyse mentionne l'existence d'espace approprié ailleurs sur le territoire de la municipalité. Il est évident que la révision de la zone a peu changé la façon de voir les choses de la majorité des demandeurs; ils veulent réaliser leur projet sur la terre dont ils sont propriétaires.

2.148 Par exemple, la Commission autorise un demandeur à utiliser des terres majoritairement de potentiel 3 pour la réalisation d'un projet résidentiel alors que, selon le rapport d'analyse, plusieurs emplacements sont disponibles en zone blanche. Les arguments invoqués dans la décision sont que les terrains sont limitrophes à la zone non agricole, que le projet ne causera aucun préjudice à la protection du territoire agricole et que les terres ne sont pas cultivées depuis 30 ans.

2.149 Dans un autre cas, la Commission autorise l'établissement d'un parcours de golf. Le rapport d'analyse mentionne pourtant que le schéma d'aménagement de la ville prévoit l'emplacement d'un tel parcours en zone non agricole et qu'un des lots visés par la demande est de potentiel 3. Après vérification supplémentaire, la Commission établit que le potentiel du lot n'est pas majoritairement de potentiel 3 et qu'il n'est donc pas nécessaire de rechercher un autre emplacement. La Commission autorise la demande sous prétexte que le terrain est celui qui présente le moins d'incidence sur l'agriculture et sur le maintien de l'homogénéité du territoire et qu'un golf a au moins le mérite de ne pas hypothéquer de façon définitive pour l'agriculture l'espace ainsi utilisé.

2.150 Ces exemples de décisions, subséquentes à l'établissement de la zone agricole révisée, ne font pas montre d'une volonté de maintenir le caractère de permanence de la zone. Ainsi, la spéculation sur les terres agricoles des zones périurbaines existe toujours. Le zonage n'est pas perçu comme une barrière incontournable, mais seulement comme un frein à l'étalement urbain. Un spéculateur est prêt à investir parce qu'il estime possible que son terrain soit un jour dézoné. De plus, le programme de contribution aux taxes municipales et scolaires sur les fermes permet à un propriétaire spéculateur d'échapper au paiement de ses taxes en louant sa terre à un exploitant agricole qui se les fait rembourser. La valeur des terres augmente sans rapport avec les revenus agricoles qui pourraient en être tirés, les rendant inaccessibles à la relève. (Référence : page 49).

2.151 Une étude récente du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation au sujet de l'évaluation foncière des terres agricoles de certaines municipalités de la région de Montréal démontre que leur valeur a subi au cours des dernières années des augmentations phénoménales. On a observé plusieurs cas où l'évaluation avait doublé ou triplé; dans trois de ces cas, elle avait même décuplé.

2.152 Par ailleurs, des demandes d'inclusion sont adressées à la Commission par des exploitants agricoles désirant bénéficier des programmes d'aide du gouvernement, plus particulièrement du programme de contribution aux taxes municipales et scolaires sur les fermes. D'avril 1991 à décembre 1993, la Commission a reçu 175 demandes et en a autorisé 116 pour une superficie de 35 kilomètres carrés.

2.153 Parfois, les lots en question sont situés en plein cœur de la zone non agricole, dans un centre urbain. Une demande d'inclusion dans la zone a été acceptée alors que, au moment de la révision de la zone, tous les participants à la négociation avaient reconnu le caractère de villégiature, de récréation et de tourisme des activités du demandeur. Ce type de demande acceptée par la Commission met également en jeu le bien-fondé de la zone agricole.

2.154 Nous avons recommandé à la Commission de se doter de lignes directrices quant à l'utilisation des critères de décision et à leur ordre de priorité.

Afin de préserver le caractère de permanence de la zone, nous l'avons incitée à toujours examiner d'abord si les projets peuvent être réalisés ailleurs qu'en zone agricole.

Le traitement des demandes

2.155 Le traitement des demandes comporte trois étapes. D'abord, les analystes procèdent à son étude en considérant divers éléments dont l'utilisation prévue des sols, leur potentiel agricole, le milieu environnant, les activités agricoles qui y sont pratiquées ainsi que les décisions rendues antérieurement par la Commission dans le secteur. Une visite des lieux peut aussi être faite. L'analyste rédige un rapport et formule une recommandation. Le rapport est envoyé au demandeur, à la municipalité, à la MRC, à la fédération de l'UPA concernée et aux personnes mises en cause. Tous peuvent faire des commentaires et se faire entendre lors des auditions.

2.156 Par la suite, la Direction des affaires juridiques prend connaissance de la demande et produit un rapport d'évaluation juridique. Les dossiers de demande sont habituellement assignés à un commissaire, et à trois si la demande est jugée complexe. Les commissaires prennent connaissance du dossier et des représentations faites lors des auditions afin de juger et de rédiger leur décision.

Le processus de traitement des demandes

2.157 Toutes les demandes reçues à la Commission suivent le même cheminement. Ce processus est en place depuis de nombreuses années et n'a subi, au fil des ans, que peu de modifications.

2.158 Récemment, la Commission a défini 11 catégories, soit environ 50 p. cent des demandes reçues, qui pourraient faire l'objet d'un traitement simplifié, car elles n'ont qu'une faible incidence sur le milieu. Ce sont par exemple des demandes de renouvellement de permis, de réfection de routes, de panneaux publicitaires, etc.

2.159 La Commission n'a pas mis en place de règles ou de balises afin de faciliter et d'accélérer le traitement des demandes simples et répétitives. Elle a préféré analyser chaque cas à la pièce. Cette façon de faire n'est pas efficiente, car on agit de même façon pour toutes les demandes, quelle qu'en soit la complexité. Il en résulte un manque de flexibilité entraînant des opérations inutiles ou des dédoublements.

2.160 Ainsi, on sélectionne autant de dossiers de référence pour les demandes simples ou complexes alors que l'analyse de cas simples ne nécessite généralement pas une telle consultation. Un nombre impressionnant de dossiers de référence sont manipulés annuellement, soit près de 50 000.

2.161 De plus, toutes les demandes sont soumises à une évaluation juridique alors que, pour de nombreux cas simples, le rapport juridique ne fait que souligner l'absence d'aspect litigieux.

2.162 Le manque de flexibilité dans le traitement amène la Commission à prendre autant de temps à répondre à une demande simple qu'à toute autre demande. Le délai moyen, entre la date de réception et celle de la décision, pour l'ensemble des demandes reçues en 1992-1993, a été de 129 jours. Pour des demandes qualifiées de simples par la Commission – réfection de routes, abris forestiers, panneaux publicitaires –, le délai de traitement moyen a été respectivement de 107, 115 et 131 jours.

2.163 Une procédure de traitement rigide mène parfois à des aberrations administratives. Nous avons retracé un cas où une personne, malgré des décisions toujours négatives, désirait à tout prix obtenir l'autorisation d'exploiter une sablière sur un lot donné. Elle a fait successivement cinq demandes d'autorisation, une demande de révision et un appel au tribunal. Chaque demande d'autorisation a fait l'objet d'une analyse complète ainsi que d'une évaluation juridique. La Commission a pris autant de temps à rendre sa décision pour les demandes subséquentes que pour la demande initiale. En effet, le délai de traitement pour la première demande a été de 75 jours alors que les subséquentes ont exigé entre 74 et 122 jours. Cette demande, toujours refusée, a donc été à l'étude à la Commission pendant plus de 460 jours.

2.164 La Commission s'est fixé comme priorité de revoir son mode de fonctionnement afin d'améliorer le temps de traitement des demandes et la qualité des interventions.

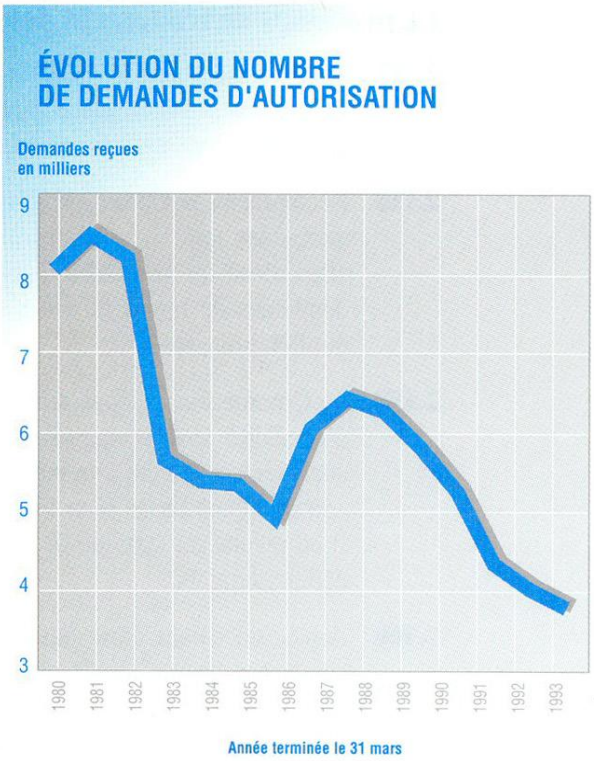
2.165 **Nous avons recommandé à la Commission de poursuivre la démarche entreprise et mettre en place un processus de traitement des demandes qui tienne compte de la complexité et des particularités de chacune.**

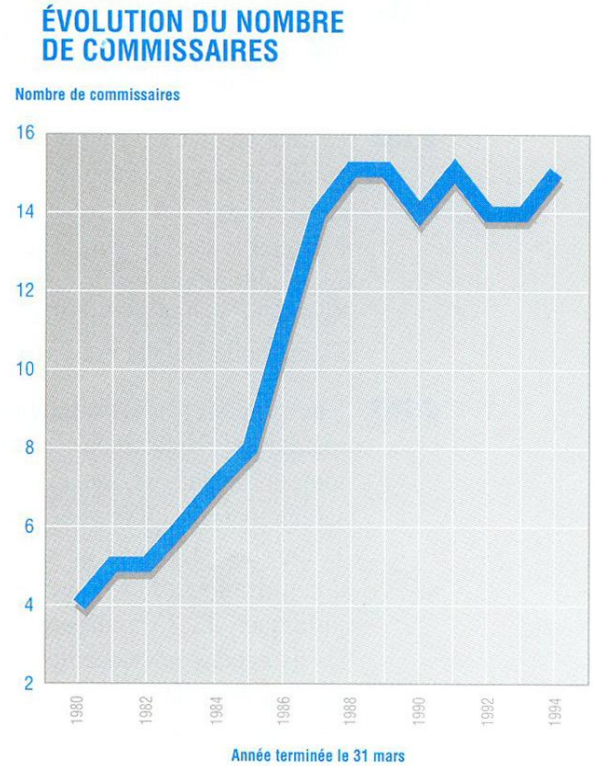
Les ressources humaines affectées au traitement

2.166 Ainsi que nous l'avons déjà dit, le traitement des demandes passe par trois étapes. Quoique la majeure partie du travail se fasse à la première, les phases subséquentes exigent davantage de ressources humaines. Nous avons relevé que, en janvier 1994, 18 analystes, 7 juristes et 15 commissaires travaillaient à ces différentes étapes.

2.167 À cette même date, le nombre de commissaires est au maximum permis par la loi, bien que différents éléments révèlent une diminution de leur tâche au fil des ans.

2.168 En effet, le nombre de demandes reçues par la Commission a considérablement diminué. Au cours de sa première année complète d'existence, quatre commissaires se sont partagé plus de 8 000 demandes reçues par la Commission. Maintenant, 15 commissaires rendent des décisions pour environ 4 000 demandes par année. Le nombre de commissaires a donc subi une progression inverse par rapport au nombre de demandes.





Graphiques conçus à partir des données de la Commission

2.169 D'autres événements ont aussi contribué à diminuer la tâche des commissaires. De 1985 à 1991, certains commissaires ne participaient pas exclusivement au traitement des demandes car ils étaient également affectés à la révision de la zone agricole. Celle-ci est maintenant terminée. De plus, en 1989, le Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole a été constitué. Ce tribunal, composé de neuf nouveaux commissaires, a remplacé le processus de révision des demandes suivi jusque-là par la Commission. Celle-ci recevait à ce titre une moyenne de 900 demandes par année.

2.170 Le ministre responsable, conscient que la création du Tribunal d'appel diminuerait la tâche des commissaires, a proposé en 1988 que leur nombre maximum passe de 16 à 10. L'article de loi prévoyant cette modification n'a pas été mis en vigueur.

2.171 Le nombre d'employés de la Commission a, quant à lui, suivi la même tendance que le nombre de demandes. Pourtant, la masse monétaire consacrée au traitement n'a pas connu une telle diminution. La rémunération des commissaires représente, à elle seule, plus de 20 p. cent de la masse salariale de la Commission, soit plus de 1,2 million de dollars.

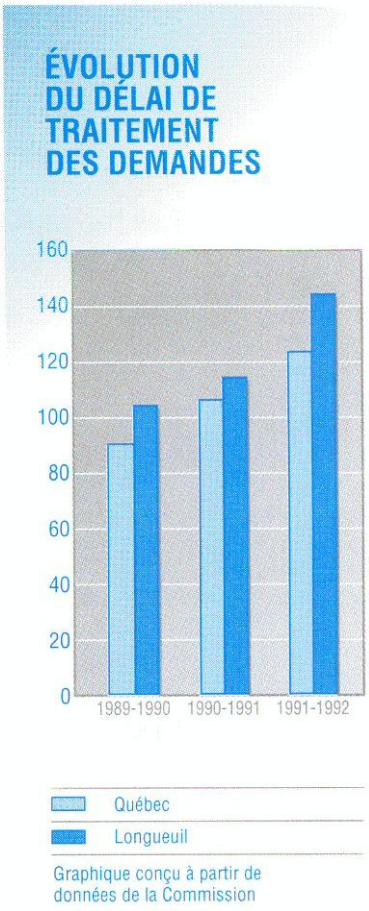
2.172 Nous avons recommandé à la Commission de n'affecter au traitement des demandes que les ressources nécessaires à ce travail.

Le délai de traitement des demandes

2.173 La Commission a mis en place un système de suivi des principales étapes de traitement des demandes, de la date de réception à celle de la décision. Ce système ne permet cependant pas de compiler les délais de traitement. Ainsi, même si certaines directions effectuent le suivi de leurs propres délais, la Commission ne dispose pas d'une telle information globalement.

2.174 La Commission ne s'est pas fixé d'objectifs et n'a pas mis en place de mécanisme lui permettant de suivre les délais de traitement des demandes, de façon globale et par direction. Les gestionnaires ont peu de comptes à rendre à ce sujet même si les délais sont en progression depuis 1989 et qu'il existe un écart entre ses deux bureaux.

2.175 L'augmentation des délais est essentiellement due à une hausse du temps de traitement à la Direction des services techniques. En 1990-1991, l'analyse prenait 28 jours à Québec et 31 jours à Longueuil et, en 1992-1993, 47 et 70 jours respectivement, soit une hausse de 68 p. cent pour Québec et de 126 p. cent pour Longueuil.



2.176 L'écart entre les deux régions est d'autant plus surprenant que les analystes de Longueuil ont eu en 1992-1993 moins de dossiers à traiter que ceux de Québec.

2.176 L'écart entre les deux régions est d'autant plus surprenant que les analystes de Longueuil ont eu en 1992-1993 moins de dossiers à traiter que ceux de Québec.

	QUÉBEC	LONGUEUIL	ÉCART
Nombre d'analystes en mars 1993	9	9	
Nombre de demandes reçues en 1992-1993	2 332	1 736	- 25 %
Nombre moyen de demandes par analyste	259	192	
Délai moyen en jours	47	70	+ 49 %

2.177 Nous avons recommandé à la Commission de fixer des objectifs, afin de limiter les délais de traitement de ses demandes, en effectuer le suivi et s'assurer d'une bonne reddition de comptes à cet égard.

Le suivi des infractions à la loi

2.178 Lorsqu'elles sont exercées en zone agricole, les activités autres que l'agriculture, telles que la construction d'une résidence ou d'un chalet, la coupe d'érables dans une érablière, l'enlèvement de sol arable ou l'exploitation d'une sablière-gravière doivent être autorisées par la Commission ou bénéficier d'un droit acquis.

2.179 La Commission a le mandat de prévenir et de détecter ces activités dérogatoires à la *Loi sur la protection du territoire agricole*.

Les moyens de prévention et de détection des infractions

2.180 La Commission s'est dotée de trois moyens principaux pour prévenir et détecter les infractions. Le premier consiste à faire un suivi des plaintes au sujet d'activités illégales en zone agricole.

2.181 La Commission intervient aussi auprès des municipalités. D'une part, une visite annuelle vise à s'assurer de la collaboration des officiers municipaux. D'autre part, une vérification des registres des permis de construction est effectuée pour s'assurer que les municipalités n'émettent un permis de construction en zone agricole que lorsqu'il y a une autorisation de la Commission ou une déclaration du requérant. Un dossier de plainte est ouvert pour chaque permis jugé dérogatoire à la loi.

2.182 Au cours des neuf derniers mois de 1993, 54 municipalités sur les 130 vérifiées par les enquêteurs ont émis des permis de construction non conformes à la loi. Pour la même période, 408 plaintes, incluant les permis de construction dérogatoires, ont été déposées à la Commission. L'enquête faisant suite à ces plaintes a permis de détecter 216 infractions, soit la majorité des infractions retracées par la Commission.

2.183 Finalement, la Commission vérifie les déclarations qu'elle reçoit de personnes qui estiment avoir un droit acquis en zone agricole. Pour les neuf derniers mois de 1993, la vérification de 5 167 déclarations a permis de détecter 52 infractions.

2.184 La Commission s'est dotée de peu de moyens pour prévenir et détecter les infractions et s'assurer qu'aucune activité ne s'exerce illégalement en zone agricole. De plus, elle n'est pas en mesure d'intervenir en temps opportun pour éviter la dégradation du territoire.

2.185 Depuis 1992, la vérification systématique des registres municipaux a permis à la Commission d'augmenter le nombre d'infractions décelées en zone agricole. Cependant, cette vérification ne lui permet de déceler que des infractions liées à l'émission d'un permis de construction alors qu'il en existe bien d'autres types, tels la coupe d'érables ou l'enlèvement de sol arable.

2.186 Par ailleurs, ce n'est qu'à la réception d'une plainte que la Commission intervient, c'est-à-dire très souvent au moment où l'activité illégale est terminée. Ainsi, la Commission ne peut que constater les dommages.

2.187 Plusieurs dossiers analysés montrent que des travaux illégaux étaient terminés au moment où la Commission en a été avisée, amputant ainsi le territoire agricole de ses ressources sur de grandes superficies. Ainsi, une coupe sur 0,1 kilomètre carré qui s'effectuait dans une érablière depuis 1979 a été dénoncée à la Commission en 1993. Un autre exemple montre que, à la date de dénonciation de l'infraction, une activité d'enlèvement de sol arable s'exerçait en zone agricole depuis deux ans, et ce, sans permis de la Commission.

2.188 Nous avons recommandé à la Commission de se donner les moyens pour prévenir et détecter les infractions à la *Loi sur la protection du territoire agricole* afin d'être en mesure de protéger efficacement le territoire agricole.

Le traitement des infractions

2.189 Lorsque la Commission juge qu'une infraction a été commise, elle émet une ordonnance qui enjoint à l'intimé de cesser l'action en litige et de remettre le lot dans son état antérieur. Elle effectue aussi un suivi des ordonnances pour s'assurer qu'elles sont respectées.

2.190 De façon générale, la Commission intervient rapidement dans le traitement des infractions à la loi et s'assure du respect des ordonnances. Par contre, comme les orientations relatives à la remise en état des lieux n'ont pas été définies, notamment dans le cas des érablières et des sablières, les commissaires décident souvent seuls du contenu des ordonnances à cet égard. Il en résulte qu'elles ne sont pas uniformes, ce qui nuit à la cohérence et à la transparence des décisions rendues.

2.191 Notre analyse de dossiers de coupe d'érables montre que des ordonnances de remise en état sont diamétralement opposées, et ce, sans justification au dossier. À titre d'exemple, une coupe d'érables sur 0,1 kilomètre carré a donné lieu à une ordonnance prescrivant une liste de mesures sévères pour remettre le lot dans son état primitif, alors qu'une autre coupe, sur 0,4 kilomètre carré, n'a entraîné aucune exigence de remise en état.

2.192 Nous avons recommandé à la Commission d'établir, pour chaque type d'infraction, les orientations qu'elle désire suivre en matière de remise en état des lieux afin de favoriser l'uniformité et la cohérence de ses ordonnances.

Les sanctions

2.193 La Commission ne peut imposer elle-même des amendes aux contrevenants à la *Loi sur la protection du territoire agricole*. Cependant, elle peut intenter des poursuites pénales. Pour ce faire, la Commission présente à la Direction des affaires pénales du ministère de la Justice un dossier qui montre que le contrevenant a consciemment enfreint la loi. Le Procureur général décide alors s'il y a lieu de déposer une plainte. Le jugement rendu par le tribunal peut imposer à l'intimé une amende.

2.194 La Commission ne s'est pas dotée de règles visant à déterminer quel type de dossier doit faire l'objet d'une procédure pénale. Elle n'autorise que peu de poursuites, ce qui n'est guère dissuasif pour les contrevenants.

2.195 Depuis sa création, la Commission n'a transmis que trois dossiers au Procureur général. Dans un cas, l'intimé s'est vu imposer une amende de 2 400 dollars pour une coupe illégale d'érables sur une superficie d'environ 0,1 kilomètre carré. Plusieurs autres dossiers analysés, pour lesquels les superficies en dérogation sont encore plus importantes, n'ont fait l'objet d'aucune démarche judiciaire, et ce, sans justification.

2.196 Même les cas de récidive n'ont fait l'objet d'aucune poursuite de la part de la Commission. Ainsi, une coupe d'érables sur 0,08 kilomètre carré en 1987 a donné lieu à une ordonnance exigeant de cesser la coupe sur ce lot. L'ordonnance a été respectée, mais, en 1987 et en 1988, l'intimé a poursuivi ailleurs ses travaux de coupe illégale sur une superficie de 0,2 kilomètre carré. La Commission n'a pas émis d'ordonnance pour cette dernière infraction, compte tenu que la coupe était terminée et que la plainte avait été déposée tardivement. N'étant toujours pas dissuadé de cesser ses travaux en zone agricole, l'intimé a encore été pris en défaut en 1988 pour une coupe illégale d'érables qui, cette fois-ci, a atteint 0,3 kilomètre carré. En 1988, la Commission a finalement émis une ordonnance pour faire cesser cette coupe illégale qui n'a cependant pas dissuadé le récidiviste, car il a encore coupé des érables sur 0,1 kilomètre carré en 1989.

2.197 Nous avons recommandé à la Commission

- **de se doter de moyens efficaces pour dissuader les contrevenants à la loi;**
- **d'établir des critères en vertu desquels les dossiers seraient transmis à la Direction des affaires pénales;**
- **de documenter ses dossiers lorsqu'elle décide de ne pas intenter de poursuite.**

La gestion administrative

La gestion documentaire

2.198 La Commission ne s'est pas dotée d'une politique de gestion de ses documents, même si la *Loi sur les archives* stipule que tous les organismes devaient établir un calendrier de conservation et le soumettre pour approbation avant janvier 1986. Ce n'est que depuis mai 1994 que la Commission s'est munie d'un tel calendrier. Elle prévoit mettre en place un système de gestion documentaire au cours de l'année.

2.199 La Commission conserve intégralement tous ses dossiers depuis sa création; elle en a accumulé au fil des ans plus de 210 000. L'importance du nombre de dossiers amène la Commission à les conserver dans des entrepôts extérieurs, ce qui occasionne des frais annuels de plus de 110 000 dollars. Pourtant, le respect de la *Loi sur les archives*, dans les délais prescrits, aurait permis à la Commission de réaliser des économies substantielles. En effet, les Archives nationales mettent gratuitement à la disposition des organismes pourvus d'un calendrier de conservation un entrepôt pour leurs dossiers semi-actifs.

2.200 Par ailleurs, la Commission n'a pas précisé quels documents doivent être conservés dans les dossiers. On y trouve souvent des documents en double et même en triple exemplaire. Les employés, de peur de détruire une preuve, y laissent tout document qui a trait au dossier. Le volume des dossiers s'en trouve donc inutilement augmenté, ce qui nuit à leur consultation.

2.201 La Commission conserve aussi de nombreuses cartes et photographies aériennes. Les cartes représentent le cadastre officiel, les limites municipales, la zone agricole, le potentiel du sol, la topographie, la zone forestière, etc. Aucun répertoire ne fait état de l'ensemble de ces documents possédés par la Commission, ni quelle méthode de classement est retenue pour chaque type. La Commission n'a pas défini lesquels sont nécessaires, en combien d'exemplaires, ni à quelle fréquence les mettre à jour, les remplacer et les détruire.

2.202 Nous avons recommandé à la Commission de poursuivre ses efforts pour mettre en place une politique de gestion documentaire.

Le contrôle des revenus

2.203 La Commission n'a pas mis en place les mécanismes lui permettant de s'assurer de l'intégralité et de l'exactitude de ses revenus qui totalisent environ 350 000 dollars annuellement.

2.204 La Commission ne s'assure pas que tous les services rendus ont été facturés, que tous les services facturés ont été perçus et que toutes les sommes reçues ont été dûment encaissées. Plusieurs tâches incompatibles sont effectuées par les mêmes personnes et la Commission effectue peu de supervision du travail de facturation. Les documents ne sont pas tous prénumérotés et, quand ils le sont, aucun contrôle de l'ordre séquentiel n'est effectué. Aucune liste de transmission des encaissements n'est produite alors que plusieurs personnes manipulent l'argent ou les chèques et ont peu de comptes à rendre.

2.205 La Commission n'est pas en mesure de concilier le nombre de permis émis et le nombre de demandes d'autorisation reçues avec le montant encaissé au cours de l'année.

2.206 Nous avons recommandé à la Commission de mettre en place des mécanismes administratifs lui assurant l'intégralité et l'exactitude de ses revenus.

La reddition de comptes

2.207 La Commission a déposé son rapport annuel à l'Assemblée nationale à l'intérieur des délais prescrits. Cependant, l'information transmise n'est pas suffisante pour que l'Assemblée nationale et la population puissent évaluer son efficacité.

2.208 Le rapport annuel de la Commission ne donne aucune information significative sur la mission de la Commission, ses orientations et ses priorités d'action. Il fait seulement état des deux lois qu'elle administre. Le lecteur n'a aucune information sur ce que protège la Commission; la zone agricole n'est ni décrite ni située. Il ne peut pas non plus voir la proportion de la zone utilisée par des producteurs agricoles par rapport à celle qui est employée à d'autres fins. Le rapport annuel est muet sur la quantité et la qualité des terres agricoles encore disponibles pour l'agriculture.

2.209 Aucune information ne permet au lecteur de s'assurer que les terres agricoles protégées par la Commission sont suffisantes pour que le Québec puisse faire face aux changements qu'apporteront, notamment, les accords internationaux et la politique d'agriculture durable du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

2.210 Le rapport annuel fait toujours état de l'évolution du nombre de demandes d'autorisation reçues par MRC pour les trois exercices précédents. Il indique également le nombre de déclarations reçues, de dossiers d'enquête ouverts, d'auditions publiques tenues et de permis émis.

2.211 Toutefois, le rapport annuel ne fait pas mention des fins pour lesquelles les demandes lui sont adressées, des superficies demandées ni du potentiel agricole en cause. De plus, le rapport ne parle pas des décisions rendues par la Commission et de leurs répercussions sur la protection du territoire agricole. Pourtant, il serait intéressant de connaître la quantité de sols qui ont été protégés et leur potentiel agricole, la quantité et le potentiel de ceux qui ne l'ont pas été et ce que tout cela représente sur l'ensemble du territoire.

2.212 Par ailleurs, le rapport annuel décrit les responsabilités et les activités des services et des directions de la Commission, mentionne le nombre de personnes employées à la Commission, mais ne rend pas compte de leur productivité. À titre d'exemple, le traitement des demandes est principalement constitué de tâches opérationnelles. Ainsi, le délai de traitement pourrait être un indicateur de l'efficacité du personnel. Il en est de même pour les analyses effectuées par le personnel de la Commission; on ne sait pas dans quelle mesure ses recommandations sont retenues dans les décisions finales de la Commission.

2.213 Concernant les résultats financiers, le rapport annuel ne présente que le budget de l'exercice sans mentionner les dépenses réelles. Le lecteur doit se référer aux Comptes publics pour connaître les dépenses engagées au cours de l'exercice. La seule lecture du rapport annuel ne suffit pas pour évaluer la gestion financière de la Commission.

2.214 Nous avons recommandé à la Commission de réviser le contenu de son rapport annuel afin de fournir une information plus complète et significative sur ses activités et sa performance.

2.215 ***Commentaires de la Commission : Sommaire.*** *« Nous sommes d'accord avec l'essentiel des recommandations contenues à ce rapport, lequel porte sur les activités qui prévalaient avant janvier 1994. La Commission a d'ailleurs déjà entrepris d'y donner suite.*

« Nous partageons le diagnostic posé même si plusieurs énoncés mériteraient d'être circonstanciés. Par ailleurs, certains moyens envisagés sur lesquels se fondent des recommandations du rapport s'avéreraient coûteux, en plus de créer des attentes pratiquement impossibles à combler dans le contexte.

Un juste diagnostic. *« En mai dernier, la Commission se dotait d'une planification stratégique, incluant un premier plan d'action triennal, et l'a communiquée à ses interlocuteurs de l'Union des municipalités du Québec (UMQ), de l'Union des municipalités régionales de comté du Québec (UMRCQ) et de l'Union des producteurs agricoles (UPA).*

« Dans ce document remis également au Vérificateur général, des diagnostics avaient donc été posés sur les forces et faiblesses de l'organisme qui rejoignent les constats du Vérificateur général sur plusieurs points, notamment sur la nécessité d'une vision plus globale, d'outils de gestion, d'orientations et de balises, et sur la révision de ses processus de traitement de dossiers.

« Ces constats, établis à la lumière d'un examen de l'environnement interne et externe à la Commission, et de la dynamique dans laquelle s'exerce l'application concrète de la loi, ont orienté l'organisme vers un redéploiement stratégique, centré sur deux axes majeurs :

- *à l'interne, sur la production de services publics pertinents, avec un souci d'efficacité et d'efficience et*

- *à l'externe, sur le développement d'une synergie avec les intervenants concernés du monde municipal et du monde agricole, afin notamment d'obtenir une plus grande implication de leur part, vu leurs compétences, dans la recherche d'une meilleure vision globale du territoire, d'une plus grande cohérence dans l'application de la loi, et afin de prendre des décisions avec un éclairage plus complet.*

Mesures déjà prises par l'organisme. *« Ce redéploiement stratégique s'est traduit dans des actions concrètes déjà amorcées dans le plan de travail 1994-1995 et, dans certains cas, déjà complétées.*

« C'est ainsi que l'organisme a mis en place une nouvelle structure administrative simplifiée, regroupant en deux directions opérationnelles les trois directions d'origine, en y intégrant trois des quatre services supports, soit ceux reliés au traitement des dossiers, afin de faciliter la mise en œuvre de son plan d'action et de dégager les ressources à cette fin.

« Par ailleurs, la Commission a amorcé l'actualisation de ses positions et orientations sur les thématiques reliées à l'administration de la loi, a élaboré et est à mettre en place une réingénierie complète de ses procédures de traitement des dossiers de demande, a complété un plan directeur des ressources informatiques et développera des outils de gestion, ainsi que des réseaux de communication assurant une meilleure implication du monde municipal et du monde agricole dans leurs rôles et compétences respectifs : autant de gestes lui permettant d'agir au plan de la cohérence recherchée, de la vision globale souhaitée et du processus de traitement des demandes, afin notamment d'en réduire les délais.

« Au plan de la sanction de la loi, l'organisme a privilégié le recours civil généralement précédé d'une ordonnance, dont le rapport du Vérificateur reconnaît que le suivi est adéquat. À la suite des recommandations, l'aspect pénal des sanctions sera réexaminé.

« Comme le mentionne le Vérificateur général, la Commission poursuit l'application de sa politique de gestion documentaire. Elle a mis en place des mécanismes administratifs de contrôle de ses revenus, tel que recommandé.

« Cela dit, les contraintes liées notamment à la diminution des budgets et au contexte légal particulier à un tribunal administratif nous dictent l'emploi de moyens différents, plus modestes, permettant de rencontrer les recommandations du rapport.

Modestie des moyens. *« C'est le cas, à titre d'exemples, en regard de la détection des infractions, alors que les ressources affectées à ce mandat diminuent, ou à l'égard des informations que le Vérificateur général suggère de colliger : inventaire constamment renouvelé de l'utilisation de chacun des lots de la zone agricole, prospective sur les productions agricoles futures dans chaque milieu. Non pas que la Commission ne serait pas intéressée à obtenir « toutes les informations relatives à la zone agricole », tel qu'indiqué à la première recommandation du rapport. C'est une question de coûts et d'opportunité. Sans la prise en compte de ces variables, on pourrait créer des attentes impossibles à combler dans les circonstances, qui impliqueraient des déboursés considérables, hors de proportion avec les ressources allouées. Faire appel judicieusement aux compétences du milieu, dans le sens des orientations et des moyens identifiés au plan stratégique adopté, apparaît moins coûteux et, surtout, plus prometteur à long terme pour la protection du territoire et des activités agricoles.*

Contexte d'un tribunal administratif. *« L'administration de la loi, dont nous convenons aisément qu'elle ne peut pas se faire à la pièce et en vase clos, doit néanmoins tenir compte des circonstances particulières à chaque demande, au-delà d'une gestion comptable des sols ou superficies visés.*

« C'est la reconnaissance de cette réalité qui a conduit le législateur, dès 1978, à créer un organisme de la nature d'un tribunal administratif, distinct et indépendant. Par opposition aux gestionnaires d'un ministère, les membres y ont pour mandat, sans la tutelle hiérarchique propre à d'autres types d'environnements législatifs ou réglementaires, d'apprécier chaque demande selon les critères exhaustifs prévus à la loi, appliquant ceux-ci à la lumière des orientations et précédents, comme de la jurisprudence des cours de justice. À cet égard, il est significatif de constater que les interprétations proposées par la Commission ont été largement retenues par les cours de justice, jusqu'à la Cour suprême du Canada. Les nombreux jugements auxquels la Commission a été partie sont le fondement de ses orientations et constituent, au-delà de sa connaissance du périmètre immédiat de chaque demande, l'essentiel de ses balises dans le traitement quotidien des dossiers.

Poursuite de la mission. *« Dans l'esprit des recommandations du Vérificateur général, la Commission poursuivra la mise en œuvre de son plan stratégique et continuera d'agir sur les moyens d'atteindre et de développer une vision globale de la zone agricole, et sur la production efficace et efficiente d'un service public : c'est ainsi qu'elle pourra mieux faire partager sa mission essentielle, soit garantir pour les générations futures un territoire propice à l'exercice et au développement des activités agricoles. »*

Annexe

Loi sur la protection du territoire agricole

Article 62

Sous réserve des articles 69.0.7 et 69.0.8, la Commission peut autoriser, aux conditions qu'elle détermine, l'utilisation à des fins autres que l'agriculture, le lotissement, l'aliénation, l'inclusion et l'exclusion d'un lot ou la coupe des érables.
Pour rendre une décision ou émettre un avis ou un permis dans une affaire qui lui est soumise, la Commission doit se baser
sur :

1. le potentiel agricole du lot et des lots avoisinants;
2. les possibilités d'utilisation du lot à des fins d'agriculture;
3. les conséquences d'une autorisation sur l'utilisation et les possibilités d'utilisation agricole des lots avoisinants;
4. les contraintes et les effets résultant de l'application des lois et règlements, notamment en matière d'environnement et plus particulièrement pour les établissements de production animale;
5. la disponibilité d'autres emplacements de nature à éliminer ou réduire les contraintes sur l'agriculture;
6. l'homogénéité de la communauté et de l'exploitation agricoles;
7. l'effet sur la préservation pour l'agriculture des ressources eau et sol dans la municipalité et dans la région;
8. la constitution de propriétés foncières dont la superficie est suffisante pour y pratiquer l'agriculture;
9. l'effet sur le développement économique de la région sur preuve soumise par une municipalité régionale de comté, une corporation municipale, une communauté, un organisme public ou un organisme fournissant des services d'utilité publique.

Elle peut prendre en considération :

1. les conditions socio-économiques nécessaires à la viabilité d'une collectivité rurale lorsque la faible densité d'occupation du territoire et l'éloignement dans une région le justifient;
2. les conséquences d'un refus pour le demandeur.

Article 62.1

Pour prendre une décision, la Commission ne doit pas prendre en considération :

1. le fait que l'objet de la demande soit réalisé en tout ou en partie;
2. les conséquences que pourrait avoir la décision sur une infraction déjà commise;
3. tout fait ou preuve ne se rapportant pas à l'une des dispositions de l'article 62.

Article 69.0.7

La Commission ne peut autoriser l'exclusion d'un lot compris dans un secteur exclusif.

Article 69.0.8

À compter de l'entrée en vigueur d'un décret approuvant un plan de zone agricole comprenant un secteur exclusif, la Commission ne peut autoriser, dans ce secteur, l'utilisation à des fins autres que l'agriculture, le lotissement ou l'aliénation d'un lot, la coupe des érables, ou émettre un permis d'enlèvement du sol arable, à moins qu'il lui soit démontré qu'il n'y a pas, ailleurs, dans le territoire de la corporation municipale, d'espace approprié disponible aux fins visées par la demande et que celle-ci est compatible avec l'agriculture ou sans effet sur la protection du territoire agricole compte tenu des dispositions des paragraphes 1 à 8 du deuxième alinéa de l'article 62.

À compter du même moment, la Commission ne peut accorder dans ce secteur une telle autorisation pour des fins d'utilité publique telles qu'un réseau d'aqueduc ou d'égout, une usine de traitement ou d'épuration des eaux, un site d'enfouissement sanitaire, un lieu de dépôt des neiges usées ou un chemin municipal, à une municipalité régionale de comté, une corporation municipale, une communauté, un ministère, un organisme public ou un organisme fournissant des services d'utilité publique que s'il lui est démontré qu'il n'y a pas, ailleurs dans le territoire de la corporation municipale, d'espace approprié disponible ou que l'implantation de ces services n'affecte pas l'homogénéité des exploitations agricoles et n'entraîne pas de modifications importantes à l'exercice des activités agricoles.

Environnement et Faune

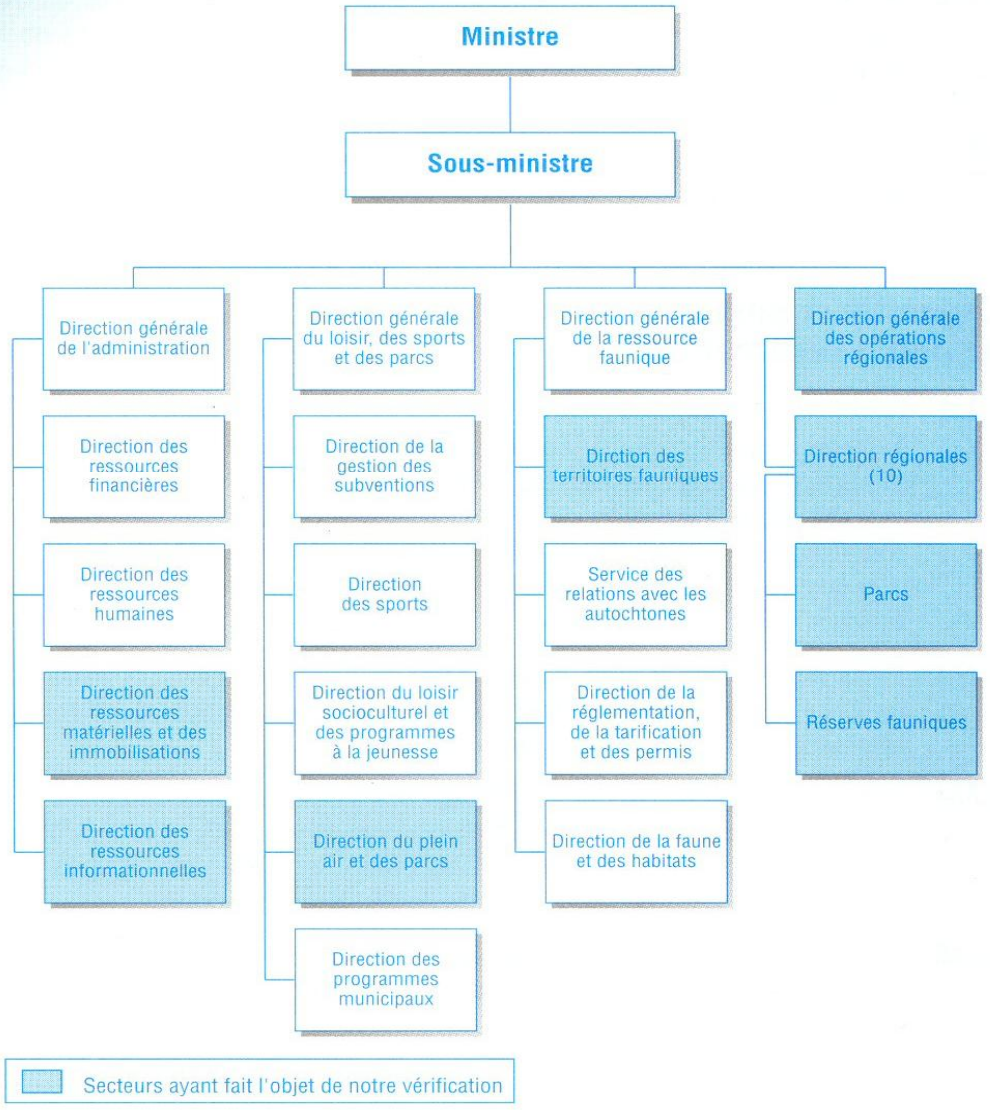
Faits saillants

2.216 Jusqu'au 10 janvier 1994, le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche assumait le développement des secteurs du loisir, des sports et des parcs, ainsi que la conservation et la mise en valeur de la faune et de ses habitats. À cette date, les activités liées au développement des loisirs et des sports ont été transférées au ministère des Affaires municipales et celles afférentes au développement des parcs ainsi qu'à la conservation et à la mise en valeur de la faune et de ses habitats ont été confiées au ministère de l'Environnement et de la Faune. Notre vérification a porté sur la délégation d'activités dans les parcs et réserves fauniques. Nous avons également examiné la façon dont le Ministère gère ses stocks (paragraphes 2.222 et 2.223).

2.217 En matière de délégation des activités dans les parcs et réserves fauniques, il n'y a pas d'incitations suffisantes au respect des contrats. Des ententes conclues entre le Ministère et des délégataires prévoyaient de faibles redevances lors des premières années et de plus substantielles pour les années suivantes. Or, certains délégataires ont mis fin à leur contrat l'année où des redevances plus importantes devenaient exigibles. Les garanties d'exécution ne représentent dans certains cas qu'environ 3 p. cent du montant des redevances. Aucune pénalité n'est prévue pour le non-respect des clauses les plus importantes des contrats. Finalement, l'évaluation des délégataires est insuffisante. En plus d'avoir entraîné des conséquences négatives sur l'entretien des installations et la satisfaction de la clientèle, ce manque d'incitation au respect des contrats a fait subir des pertes de revenus au Ministère (2.228 à 2.237).

2.218 Le Ministère ne fait pas l'analyse de la rotation des stocks entreposés à son centre de distribution, soit des articles de papeterie, des dépliants et des composantes d'uniformes pour certains employés. Nous avons constaté que l'entrepôt contient des articles désuets et d'autres en quantité suffisante pour répondre à des besoins s'échelonnant sur une période pouvant aller jusqu'à 25 ans. Enfin, nous avons retracé des achats non justifiés, compte tenu des quantités déjà en inventaire (2.259 à 2.263).

ORGANIGRAMME SYNTHÈSE MINISTÈRE DU LOISIR, DE LA CHASSE ET DE LA PÊCHE



Vue d'ensemble

2.219 Pour l'année 1993-1994, le Ministère avait un effectif de 2 352 employés, incluant le personnel des régions. Ses revenus prévus pour l'exercice étaient de 32 millions de dollars et ses dépenses, de 207 millions.

2.220 Le Ministère a, entre autres, sous sa juridiction 16 parcs et 25 réserves fauniques regroupés en dix régions administratives. Au cours de l'année 1992-1993, la fréquentation de ces lieux a été de 5,7 millions de jours-personnes-activités.

2.221 La vocation des parcs est d'assurer la conservation et la protection de sites naturels exceptionnels. Celle des réserves fauniques est axée sur la gestion de la ressource faunique.

Objectifs et portée de notre vérification

2.222 Notre vérification avait d'abord pour objet d'examiner la façon dont le Ministère gère la délégation d'activités dans les parcs et réserves fauniques. Nous nous sommes assurés de la qualité de l'encadrement et de la surveillance exercés par le Ministère. Le choix des parcs et réserves couverts a été fait en fonction de la nature des activités et du nombre de contrats de délégation en vigueur. Nous avons examiné les principaux contrats de six régions administratives.

2.223 Nous avons aussi vérifié la façon dont le Ministère gère ses stocks de papeterie, de dépliants et de composantes d'uniformes en plus d'avoir examiné le système d'informations juridiques en place.

2.224 Enfin, nous avons pris connaissance des informations contenues au rapport annuel du Ministère pour l'année financière 1992-1993, afin d'évaluer la qualité de sa reddition de comptes. Nous nous sommes aussi assurés du respect des exigences légales quant à la date de dépôt de ce rapport.

2.225 Nos travaux ont porté principalement sur les activités de l'exercice 1993-1994, mais nous avons aussi tenu compte d'opérations se rapportant aux années antérieures.

Résultat de notre vérification

Délégation d'activités

2.226 Au début des années 1980, le Ministère a entrepris de déléguer la gestion de certaines activités dans les parcs et réserves fauniques. En 1992-1993, on comptait 64 contrats de délégation portant notamment sur la gestion de campings, l'hébergement et l'interprétation de la nature. Actuellement, il y a 16 parcs et 17 réserves fauniques où des activités sont déléguées. La Société des établissements de plein air du Québec est présente sur cinq de ces territoires. Notons que cette société ne fait pas partie des entreprises vérifiées par le Vérificateur général.

Respect des contrats

2.227 Le Ministère n'a pas établi de normes pour la préparation des contrats de délégation de sorte que leur contenu varie d'un délégataire à l'autre. Dans certains cas, il n'y avait pas de mesures incitatives suffisantes au respect des contrats. Cela concerne les redevances, les garanties d'exécution et les pénalités. De plus, l'évaluation des délégataires est discrétionnaire et non uniforme.

2.228 Le manque d'incitation au respect des contrats a eu des conséquences négatives, notamment sur les installations et la satisfaction de la clientèle des parcs et réserves fauniques, en plus de ne pas toujours contribuer au respect de la vocation de ces sites. À titre d'exemple, dans certains sites, du camping saisonnier a été autorisé, alors que le *Règlement sur les parcs* interdit les séjours de plus de 14 jours. Par ailleurs, des activités non prévues au plan d'exploitation ont été réalisées, des droits d'entrée ont été imposés et des activités de promotion ont eu lieu, sans que les délégataires n'aient d'autorisation du Ministère à cet égard. Également, à certains moments, la capacité des lieux a été dépassée, la surveillance n'a pas été constante et la sécurité s'est avérée insuffisante. Enfin, l'entretien était déficient et des dommages ont été causés aux installations.

Redevances

2.229 Dans la plupart des contrats avec des organismes à but lucratif, le Ministère exige le versement de redevances. En 1990, il a conclu ses deux plus importants contrats comportant une telle clause. Ceux-ci prévoyaient la répartition des redevances sur cinq ans. Cependant, seulement 7 p. cent de ces sommes devaient être versées au cours des deux premières années, comme le montre le tableau de la page suivante.

Année	Contrat 1 $	Contrat 2 $	Total $	%	Cumulatif %
1	35 500	55 100	90 600	3,5	3,5
2	35 500	55 100	90 600	3,5	7,0
3	425 000	396 700	821 700	31,0	38,0
4	425 000	396 700	821 700	31,0	69,0
5	425 000	396 700	821 700	31,0	100,0
Total	1 346 000	1 300 300	2 646 300	100,0	
Moyenne annuelle	269 200	260 060			

2.230 Une telle répartition des redevances n'a pas favorisé l'engagement à long terme des délégataires. Au contraire, ces derniers n'ont visé que la rentabilité à court terme. Ainsi, un délégataire a abandonné après la deuxième année de son contrat. À la suite d'un appel d'offres, le Ministère a conclu une nouvelle entente avec lui, avec des obligations financières annuelles de 226 000 dollars incluant le versement de redevances et la promesse d'investir dans les installations du parc. Un autre délégataire a réalisé, au cours des deux premières années où les redevances étaient faibles, des activités lucratives non conformes à la vocation des parcs et il n'a pas respecté plusieurs de ses obligations. Le Ministère s'est donc vu dans l'obligation de résilier son contrat. Une procédure judiciaire est en cours à ce sujet.

Garanties d'exécution

2.231 La plupart des contrats de délégation intervenus avec des organismes à but lucratif prévoient des clauses de garanties d'exécution. Ce type de clause stipule que le délégataire doit déposer, en début de mandat, un chèque visé ou une caution d'exécution émise par un organisme dûment autorisé et équivalant au double du montant exigé par chèque. C'est le Ministère qui détermine les modalités de dépôt. En cas d'inexécution des obligations du délégataire, le Ministère devient détenteur de la somme déposée par chèque visé ou de la caution versée, selon la formule choisie.

2.232 Dans certains contrats que nous avons vérifiés, les montants déposés en garantie d'exécution étaient insuffisants en comparaison des redevances totales et compte tenu de l'importance des activités déléguées. Le dépôt de ces sommes n'a donc pas incité les délégataires à respecter leurs obligations. En effet, elles ne représentaient que de 2 à 4 p. cent des redevances totales prévues au contrat. Le tableau de la page suivante présente quelques exemples.

Contrat	Durée (années)	Garanties par chèque ($)	Redevances totales ($)	%
1	5	50 000	1 346 000	3,7
2	5	25 000	1 300 300	1,9
3	3	10 000	258 000	3,9
4	5	500	15 500	3,2
Total		85 500	2 919 800	2,9

2.233 Dans le cas du délégataire mentionné précédemment qui a abandonné après la deuxième année de son contrat, le Ministère a exécuté la garantie de 50 000 dollars et la nouvelle entente comporte une garantie de 100 000 dollars. Il semble que le montant de la garantie du premier contrat était trop faible pour inciter le délégataire à respecter son contrat. Dans les trois autres cas où la garantie était insuffisante, le Ministère n'a pas mis fin aux contrats et donc, n'a pas exécuté sa garantie même si les délégataires visés ne respectaient pas plusieurs de leurs obligations.

Pénalités

2.234 Dans l'ensemble des contrats examinés, aucune pénalité n'est prévue. Ainsi, en cas de non-respect des stipulations du contrat ou de désaccord, les seuls recours du Ministère pour inciter les délégataires à respecter leurs obligations sont les clauses de garantie d'exécution et de résiliation. De tels moyens peuvent cependant s'avérer longs et coûteux.

Évaluation des délégataires

2.235 La production d'un plan d'exploitation et d'un rapport d'activité est nécessaire pour l'évaluation des délégataires, puisqu'ils servent de base de référence. Cependant, le dépôt de ces documents au Ministère n'est pas toujours exigé en vertu des contrats, comme nous avons pu le constater.

2.236 Le Ministère n'a pas déterminé de normes et d'indicateurs de rendement pour l'évaluation des délégataires. Cette évaluation est la responsabilité des directeurs de parc. Dans la majorité des contrats examinés, l'évaluation des délégataires est faite de façon informelle et aucun rapport n'est produit. Dans d'autres cas, des rapports d'évaluation ont été produits, mais ils n'étaient pas uniformes.

2.237 L'absence de normes et d'indicateurs de rendement pour l'évaluation des délégataires ne permet pas au Ministère de bien mesurer leur performance. Cette situation ne favorise pas la mise en place de correctifs, lorsque jugés nécessaires, non plus qu'elle contribue à une reddition de comptes adéquate.

2.238 Nous avons recommandé au Ministère d'inclure dans les contrats de délégation des éléments suffisamment incitatifs pour en assurer le respect, soit :

- **un étalement approprié des redevances sur la durée des contrats avec des organismes à but lucratif;**
- **des garanties d'exécution suffisamment élevées par rapport aux obligations financières des délégataires;**
- **des pénalités en cas de non-respect des clauses les plus importantes.**

De plus, il devrait exiger le dépôt des plans d'exploitation et des rapports d'activité.

Il devrait également établir des normes et des indicateurs de rendement pour l'évaluation des délégataires.

Finalement, il devrait procéder annuellement à l'évaluation de tous ses délégataires.

Investissement dans le maintien ou le développement des installations

2.239 Les organismes sans but lucratif agissant à titre de délégataires pour la gestion de certaines activités ne versent pas de redevances au Ministère. Cependant, la plupart d'entre eux sont obligés d'investir des sommes pour le maintien ou le développement des installations qu'ils exploitent. Les organismes à but lucratif, quant à eux, sont quelquefois tenus d'effectuer de tels investissements, en plus du versement de redevances. Les améliorations, acquisitions et remplacements deviennent la propriété entière et exclusive du Ministère.

Base de calcul des investissements

2.240 La plupart des contrats examinés exigent que les investissements correspondent aux surplus d'exploitation. D'autres sont basés sur un pourcentage des revenus bruts. Dans quelques cas, le montant des investissements à effectuer est fixé au préalable.

2.241 Le Ministère n'a pas précisé la nature des éléments capitalisables, les méthodes d'amortissement, les échelles salariales, les avantages sociaux et les frais de représentation. Ainsi, les délégataires disposent de beaucoup de latitude à l'égard de ces éléments qui influent sur les surplus d'exploitation.

2.242 Il n'y a aucune norme permettant de déterminer le montant des investissements requis lorsque ceux-ci sont fixes. Il en est de même pour le pourcentage à utiliser lorsque les investissements sont fonction du revenu brut. Cela n'assure pas le Ministère d'un investissement optimal dans les installations des parcs et réserves fauniques.

2.243 Les contrats prévoient généralement une clause autorisant la sous-traitance d'activités. Cette clause ne stipule cependant pas que le délégataire soit tenu d'obtenir l'autorisation du Ministère pour accorder un contrat de sous-traitance. Elle n'exige généralement pas, non plus, le transfert au délégataire initial, de l'équivalent des revenus ou bénéfices devant être investis. Ce dernier peut donc transférer des activités rapportant des revenus à des sous-traitants et ainsi se soustraire à l'obligation d'investir dans le maintien ou le développement des installations.

2.244 Plusieurs des contrats examinés stipulent également que les délégataires doivent transmettre annuellement au Ministère leurs états financiers vérifiés, afin de divulguer les revenus bruts et les surplus d'exploitation sur lesquels sont basés les investissements. Nous avons constaté que, malgré cette exigence, la plupart des états financiers transmis ne sont pas vérifiés.

Nature des investissements

2.245 Le Ministère n'a pas défini en quoi consiste l'entretien ordinaire et l'entretien majeur des installations. De plus, le libellé des clauses se rapportant aux investissements à effectuer n'est pas assez précis. On stipule généralement que ceux-ci doivent viser l'amélioration ou la restauration des installations ou de l'équipement ou encore l'amélioration du service à la clientèle.

2.246 Ce manque de précision a donné lieu à des situations où les parties ont eu beaucoup de difficulté à s'entendre sur la nature des investissements. À notre avis, il y a eu des investissements qui ne correspondent pas aux objectifs visés de maintien ou de développement d'installations ou encore d'amélioration du service à la clientèle. Par exemple, 17 000 dollars de dépenses de publicité ont été considérées comme de l'investissement, soit plus de 10 p. cent des investissements requis. Dans un autre cas, l'investissement de 13 000 dollars réalisé par le délégataire inclut une somme de 3 800 dollars pour l'acquisition de matériel informatique. Dans les faits, cependant, cet équipement n'est pas utilisé pour les activités du parc mais plutôt, par le Ministère, à des fins administratives.

2.247 Nous avons recommandé au Ministère de préciser une base de calcul lui permettant de s'assurer que les ressources financières investies par les délégataires et affectées au maintien ou au développement des installations sont suffisantes et proportionnelles aux activités déléguées et fondées sur des données non interprétables.

De plus, il devrait prévoir une clause exigeant son approbation dans le cas de contrats entre délégataires et sous-traitants, lorsqu'il s'agit d'activités rapportant des revenus.

Il devrait également exiger des états financiers vérifiés lorsque requis au contrat.

Finalement, il devrait mieux définir la nature des investissements requis pour le maintien ou le développement des installations. Il devrait en outre déterminer des normes relatives à l'entretien ordinaire et à l'entretien majeur des installations.

Coordination des activités

2.248 Sur certains territoires, le Ministère a confié des activités à plus d'un délégataire. La présence de plusieurs délégataires, menant des activités connexes, implique un effort plus grand de coordination de la part du Ministère, ce qu'il ne fait pas toujours.

2.249 À titre d'exemple, l'entretien des routes d'un parc est assuré par le délégataire qui s'occupe des activités de pêche. Ce dernier cesse d'entretenir les routes à la fin de la saison de pêche. Un autre délégataire gère, dans ce même parc, des activités de plein air. Or, l'automne est une période importante pour ces activités et les routes ne sont plus entretenues. L'absence d'entretien des routes durant cette période a donc une incidence directe sur la qualité du séjour des usagers du parc. Comme autre exemple, le Ministère et deux délégataires opèrent chacun un poste d'accueil dans le même parc. Les heures d'ouverture ne sont pas les mêmes et l'information diffusée varie selon le type d'activité qui relève de chacun. Une telle situation ne favorise pas un bon service à la clientèle.

2.250 Lorsqu'il y a plus d'un délégataire sur un même territoire, nous avons recommandé au Ministère de coordonner leurs activités ou d'en confier la responsabilité à un seul délégataire.

Tournage de documents publicitaires et cinématographiques

2.251 Des documents publicitaires et cinématographiques sont tournés dans plusieurs parcs du Québec. Dans la région de Montréal particulièrement, cela représente une activité importante. Au cours des trois dernières années, il y a eu en moyenne 30 documents de tournés annuellement. Les tournages ont lieu principalement l'été, ce qui correspond à la période de pointe des activités des parcs.

2.252 La responsabilité d'autoriser cette activité incombe au directeur de parc. Il n'existe aucune norme déterminant ce qui est acceptable ou non compte tenu de la vocation des parcs. Par exemple, des scénarios comportant l'utilisation d'explosifs ont été tournés dans un parc.

2.253 La plupart de ces tournages sont réalisés sans entente écrite entre les producteurs et le Ministère. Ainsi, le Ministère n'a aucune garantie de restauration des installations ou du milieu naturel, si des dommages sont causés. Toutefois, pour certains tournages, il arrive que des ententes soient

élaborées. Ainsi, nous avons relevé deux cas pour lesquels le versement de redevances de 2 000 dollars et 20 000 dollars respectivement, a été exigé. Ces redevances ayant été versées sous forme de biens utilisés à des fins d'entretien, la *Loi sur l'administration financière*, qui prescrit que les revenus perçus par le Ministère doivent être versés au Fonds consolidé du revenu, n'a pas été respectée. Cette façon de procéder a permis d'augmenter, sans autorisation, les budgets de fonctionnement des parcs visés.

2.254 Nous avons recommandé au Ministère d'encadrer le tournage de documents publicitaires et cinématographiques dans les parcs.

Centre de distribution

2.255 Le Ministère entrepose, principalement à son centre de distribution, des stocks de papeterie, de dépliants et de composantes d'uniforme pour certains de ses employés. Un système d'inventaire permanent informatisé est utilisé pour la gestion de ces stocks depuis 1991.

Système d'inventaire permanent

2.256 En 1993, le Ministère a procédé à l'inventaire des composantes d'uniformes, ainsi que de la papeterie et des dépliants. Le dernier dénombrement des composantes d'uniforme remontait à 1989. Pour la papeterie et les dépliants, on procédait uniquement à des vérifications partielles pour certains articles.

2.257 À la suite de l'inventaire de 1993, les quantités de très nombreux articles de papeterie et dépliants ont dû être rajustées. Des rajustements ont également été faits pour les stocks de composantes d'uniforme, afin de tenir compte, par exemple, d'articles reçus mais dont la saisie dans le système informatique avait été oubliée. À titre d'exemple, la quantité d'une composante est passée de 1 045, en août 1993, à 1 568 au 31 mars 1994. La dernière réception de cet article avait eu lieu en août 1992. Le Ministère n'avait donc pas un portrait exact de certaines quantités qu'il avait en stock et n'était pas en mesure de procéder adéquatement à ses achats.

2.258 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que son système d'inventaire permanent contienne des données à jour et exactes.

Rotation des stocks

Papeterie et dépliants

2.259 Le Ministère ne procède pas à l'analyse de la rotation de la papeterie et des dépliants qu'il a en stock. Nous avons constaté que l'entrepôt contient des articles désuets. Plusieurs documents sur lesquels des dates sont imprimées ne peuvent plus être utilisés. Mentionnons, à titre d'exemple, qu'au 31 mars 1994, il y avait en stock 1 376 jeux-questionnaires référant à

la journée des parcs du 18 juillet 1992. Par ailleurs, pour plusieurs articles, il n'y a eu aucune ou très peu de sorties au cours des deux dernières années. Dans la plupart de ces cas, l'épuration des stocks permettrait de libérer de l'espace au centre de distribution et de réduire les coûts afférents. Le tableau suivant en présente quelques exemples :

Description	Quantité au 31-03-94	Sorties des 2 années précédentes
Couvertures pour communiqués de presse	36 000	2 000
Affiches « Bénévolat, un loisir gagnant »	25 539	14
Dépliants du parc de l'Île-de-Bonaventure	20 226	177
Dépliants du parc de Miguasha	11 500	212
Répertoires des centres de ski du Québec en 1990	7 588	11
Affiches de l'Aquarium de Québec	5 531	198
Exemplaires du « Rapport d'étude sur la programmation d'activités de loisir offertes dans les municipalités »	1 517	0
Pochettes sur les nouveaux parcs du Québec	900	0

2.260 Enfin, nous avons retracé des achats non justifiés. À titre d'exemple, 12 000 certificats de reconnaissance de la formation des bénévoles ont été achetés à la fin d'avril 1993 alors qu'il en restait plus de 33 000 en stock. Moins de 4 000 de ces certificats ont été utilisés au cours de l'année 1992 et un peu moins de 400 en 1993. Également, une quantité additionnelle de 12 000 certificats de reconnaissance de l'expérience des bénévoles a été achetée alors qu'il en restait 22 000.

Composantes d'uniforme

2.261 Les achats du Ministère n'ont pas toujours bien convenu à ses besoins en ce qui a trait aux composantes d'uniforme. Le faible taux de rotation de nombreux articles en stock confirme ce fait.

2.262 Pour planifier ses achats, le Ministère a produit, en 1993, un tableau indiquant, pour chaque composante en stock, la quantité restante à une date donnée ainsi que la quantité utilisée au cours des 12 mois précédents. En plus de ne couvrir qu'une seule année, ce tableau ne présentait pas l'information par grandeur de vêtement. Ainsi, nous avons noté des articles où les quantités, suffisantes pour les années à venir en fonction des sorties précédentes, varient beaucoup selon la grandeur. Par exemple, pour certaines pointures de bottes de motoneige servant aux employés des parcs et réserves fauniques, les stocks étaient suffisants pour couvrir une période de 9 à 40 ans, alors

qu'une pointure fréquemment demandée n'était plus disponible. Un autre exemple est l'achat de chandails à col roulé et de polos dans toutes les grandeurs au printemps 1993, alors qu'il en restait pour de nombreuses années dans quelques grandeurs.

2.263 Outre la notion de grandeur pour les vêtements, nous avons par ailleurs relevé les cas suivants où les stocks sont suffisants pour couvrir les besoins de plusieurs années :

Description	Quantité au 31-03-94	Valeur au 31-03-94 $	Sorties des 2 années précédentes	Nombre d'années
Vestons de motoneige CF	1 273	137 000	162	15
Pantalons de motoneige CF	1 452	110 000	118	24
Vestons de motoneige PR	310	34 000	25	25
Pantalons de motoneige PR	204	13 000	20	20
Casques de sécurité PR	236	12 000	0	?
Bottes du Grand Nord CF	77	10 000	13	11
Boussoles CF	139	4 000	46	6

CF : Agents de conservation de la faune
PR : Employés des parcs et réserves fauniques

2.264 Le Ministère a établi des barèmes d'attribution et de remplacement des composantes d'uniforme pour ses employés du secteur de la conservation de la faune ainsi que ceux des parcs et réserves fauniques.

2.265 À titre d'exemple, les barèmes prévoient que le Ministère attribue un pantalon de motoneige aux cinq ans par agent de conservation de la faune. Considérant qu'il y a près de 500 employés permanents à la conservation de la faune, la quantité en stock équivaut donc à environ 15 fois celle que l'on pourrait s'attendre d'utiliser annuellement. Pour ce qui est des vestons de motoneige, le barème en autorise un aux trois ans. La quantité en stock équivaut donc à huit fois l'utilisation annuelle moyenne. Ainsi, même en tenant compte de ses propres barèmes d'utilisation, le Ministère stocke des quantités qui dépassent largement ses besoins réels. De plus, on ne peut présumer de la valeur utile de ces vêtements dans 15 ou 20 ans.

2.266 Nous avons recommandé au Ministère d'effectuer l'analyse de la rotation de tous les articles en stock sur plusieurs années, et pour chaque grandeur d'articles lorsqu'il s'agit de vêtements, afin de mieux planifier ses achats et de détruire ou recycler les marchandises inutiles.

Examen du rapport annuel – reddition de comptes

2.267 Le rapport annuel d'une entité, déposé conformément à la loi devant l'Assemblée nationale, est le véhicule privilégié d'une reddition de comptes bien comprise. On doit pouvoir y trouver la mission de l'organisme, la nature de ses activités, les moyens adoptés pour mesurer l'atteinte de ses objectifs et la satisfaction de la clientèle.

2.268 Nous avons procédé à l'examen du rapport annuel du ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche pour l'année financière terminée le 31 mars 1993. Compte tenu de l'importance de cet instrument, son contenu pourrait être amélioré en fonction des remarques qui suivent.

2.269 Le document ne présente pas la nature et l'ampleur des besoins à satisfaire. En conséquence, on ne peut mesurer l'atteinte des objectifs, en ce qui a trait à la satisfaction de la clientèle par rapport aux ressources consenties dans ce but.

2.270 Plusieurs données qualitatives et quantitatives sur les activités réalisées paraissent au rapport, mais l'absence d'indicateurs rend impossible la mesure de l'atteinte des résultats. Il traite ainsi de la fréquentation des parcs et réserves fauniques. En matière de faune, des données sont présentées quant au nombre de poissons ayant servi à l'ensemencement en fonction des espèces et des régions administratives. Ces données, bien qu'intéressantes, sont peu utiles, puisque le lecteur ne peut les interpréter sans savoir quels étaient les objectifs du Ministère.

2.271 Le rapport annuel mentionne que le Ministère a procédé à plusieurs enquêtes ou sondages. Il est notamment question d'une enquête nationale menée afin de déterminer quelle est la mesure de l'utilisation des terres publiques du Québec à des fins récréatives. Malheureusement, le texte ne fait pas état de données précises relatives à ces sondages. Par conséquent, le degré de satisfaction de la clientèle n'est pas établi, ce qui représente pourtant un aspect important de l'évaluation des programmes.

2.272 Bien que le Ministère dispose de 1 915 postes réguliers et d'un budget annuel de 222 millions de dollars, son rapport annuel ne fait nulle mention de la productivité de ces ressources, ni du niveau de compétence des employés, ni des programmes de formation et de perfectionnement.

2.273 Le rapport annuel du Ministère présente le budget de dépenses et les résultats réels par programme. Aucune comparaison n'est faite, ne serait-ce que pour établir les écarts par rapport au budget initial ou les fluctuations de revenus et de dépenses d'une année à l'autre.

2.274 Bien que sa structure soit régionalisée, le Ministère n'évalue pas les répercussions de ses activités dans les différentes régions dont les retombées économiques en matière de tourisme et de création d'emplois.

2.275 Nous avons recommandé au Ministère de réviser le contenu de son rapport annuel dans le but de fournir une information plus complète et fiable sur ses activités et sa performance.

2.276 ***Commentaires du Ministère : Délégation d'activités.*** *« Le Ministère a fait connaître au printemps dernier les orientations et les modalités opérationnelles qui encadreront, dans l'avenir, la délégation de la gestion des activités à caractère commercial dans les parcs et réserves. Un comité de travail est d'ailleurs à l'œuvre depuis quelques semaines afin d'élaborer un cadre de délégation qui devrait notamment établir les mécanismes du choix des délégataires et proposer un contrat type applicable à tous les délégataires.*

« Ce contrat type précisera notamment :

- *les exigences du Ministère touchant le respect de la vocation des territoires;*
- *les standards de qualité des services et les indicateurs de performance auxquels seront assujettis les délégataires;*
- *le montant des redevances, leur base de calcul et la périodicité de leurs versements;*
- *les pénalités financières en cas de non-respect des obligations ainsi que les clauses de résiliation;*
- *les bases de calcul et le taux de réinvestissement exigés des délégataires;*
- *la durée et les modalités de renouvellement des contrats.*

« Le Ministère entend accentuer le contrôle et le suivi des délégataires notamment par le biais d'inspections conduites par les directions régionales et la production de rapports périodiques d'évaluation.

« Signalons également que le Ministère a déjà amorcé l'élaboration d'une politique qui encadrera les activités reliées au tournage de documents publicitaires et cinématographiques dans les parcs.

« En conclusion, le Ministère avait déjà entrepris les travaux pour réviser les éléments de sa politique de délégation et pour renforcer l'encadrement de cette pratique dans le sens souhaité par le Vérificateur général.

Centre de distribution. Système d'inventaire permanent. *« Au cours de l'automne de 1993, le Ministère a procédé à un inventaire exhaustif de l'ensemble du matériel entreposé au centre de distribution qu'il s'agisse de papeterie, de dépliants et de composantes d'uniforme mis à la disposition de certains de ses employés.*

« Au cours de cet exercice, nous avons relevé quelques cas où il y avait effectivement un écart entre les stocks entreposés et ceux enregistrés au système informatique. Considérant l'ensemble des stocks en inventaire, de tels cas sont considérés exceptionnels.

Papeterie et dépliants. *« La prise d'inventaire effectuée par le Ministère au cours de l'automne dernier a effectivement permis de constater l'existence de publications désuètes ou peu utilisées au centre de distribution. C'est ainsi qu'à partir de cette prise d'inventaire, des données sur une base informatisée ont été acheminées à chaque direction cliente dans le but d'en faire l'épuration et d'ainsi assurer une meilleure gestion des stocks.*

« L'opération de rationalisation des publications offertes au public mise sur pied, en juin 1993, a eu comme résultat le retrait de 100 titres des inventaires et de quelque 250 000 documents. Cette opération sera faite annuellement.

Composantes d'uniforme. *« Au cours de l'année 1993, le Ministère a effectivement amorcé la mise sur pied d'un système mieux articulé sur les données nécessaires à une gestion adéquate des stocks et une meilleure planification des achats.*

« Le Ministère entend procéder, au cours de la présente année, à une analyse détaillée par item des stocks entreposés et rationalisera sa politique d'acquisition et de distribution de composantes d'uniforme.

Rapport annuel. *« Suite à des remarques antérieures du Vérificateur général, le Ministère a apporté, au cours des dernières années, un certain nombre d'améliorations touchant le contenu de son rapport annuel. C'est ainsi que, par exemple, on y fait maintenant état des revenus et de leur répartition ainsi que des efforts consentis au chapitre de la protection de la faune. En outre, certaines données quantitatives sont maintenant présentées par région administrative.*

« Le Ministère convient toutefois que son rapport annuel demeure perfectible et s'emploiera à le rendre plus complet, dans le sens souhaité par le Vérificateur général. »

Industrie, Commerce, Science et Technologie

Vérification des activités liées à la science

Mandat et portée de notre vérification

2.277 En vertu de l'autorité conférée par la *Loi sur le Vérificateur général*, nous avons procédé à une vérification des activités liées à la science au ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science, fusionné avec le ministère de l'Éducation depuis décembre 1993. Nous avons surtout considéré les activités de l'année financière qui a pris fin le 31 mars 1993. Ce rapport fait état des déficiences constatées dans la gestion de ces activités, notamment en ce qui a trait aux points suivants : la participation du Ministère à l'arrimage et à l'harmonisation des énoncés de politique québécoise en matière de développement scientifique; l'élaboration des grandes orientations en collaboration avec les autres ministères et organismes en cause; l'évaluation des programmes relatifs à la science. La gestion de ces activités a été transférée en janvier 1994 au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie.

Résultats de notre vérification

Harmonisation des orientations relatives au développement scientifique et évaluation des programmes relatifs à la science

2.278 Au Québec, la science et la recherche requièrent des investissements importants. Les dépenses scientifiques et techniques proprement dites du gouvernement du Québec atteignent annuellement environ 565 millions de dollars. Si l'on tient compte des programmes gouvernementaux ayant une incidence directe ou indirecte sur le développement scientifique et technologique, c'est plus de 2 milliards de dollars que 22 ministères et une cinquantaine d'organismes consacrent à la science et à la technologie. Cette somme n'inclut pas les subventions de base octroyées aux universités et aux collèges et qui s'appliquent aux coûts indirects de la recherche.

2.279 L'intervention gouvernementale est donc extrêmement dispersée. Par conséquent, il est impératif, pour viser un développement intégré et cohérent de l'ensemble des activités scientifiques, de guider l'action des divers participants.

2.280 La *Loi sur le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science* confiait au Ministre de larges responsabilités en matière de développement scientifique. Plusieurs de ses fonctions concernent l'harmonisation des orientations et des activités relatives à la recherche et au développement scientifique avec l'ensemble des énoncés de politique du gouvernement. Cet important rôle horizontal reflète la nécessité de la concertation, aussi bien dans le choix et l'élaboration des énoncés de politique que dans leur application. Ce rôle est maintenant attribué au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie.

2.281 Les principales interventions ministérielles se traduisent par des choix stratégiques dans les domaines de la formation, de la recherche et de la culture scientifique. Citons quelques exemples : la révision périodique des programmes d'études, les nombreux programmes réservés aux collèges et aux universités favorisant le développement de la recherche au Québec, les centres de liaison et de transfert des connaissances scientifiques et techniques, le programme Synergie du Fonds de développement technologique ainsi que les divers programmes de soutien aux activités de diffusion de la culture scientifique et technique.

2.282 Quoi qu'il en soit, nous avons constaté que le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science n'exerçait pas pour autant ses fonctions horizontales en matière d'orientation du développement scientifique. C'est également la conclusion du Conseil de la science et de la technologie, exprimée dans son avis publié en 1993 et adressé à la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science et au Ministre de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, intitulé *Urgence technologie* :

2.283 « [...] aucun mécanisme de coordination ou même de concertation n'existe à l'heure actuelle au gouvernement du Québec pour prendre en compte l'efficacité globale de l'intervention gouvernementale en science et technologie, pour rationaliser l'affectation des budgets en fonction d'objectifs stratégiques de développement et pour maximiser leur impact. Dans ces conditions, il faut constater que :

- la stratégie gouvernementale de développement technologique n'est rien de plus que l'addition de mesures particulières, dispersées entre différents gouvernements, ministères, organismes, ce qui crée un effet de saupoudrage peu productif et rend très difficile l'harmonisation des actions autour d'objectifs communs;

- l'intervention gouvernementale en science et en technologie n'est pas en mesure de s'intégrer ou de s'harmoniser aux politiques sectorielles du gouvernement : la politique économique, mais aussi la politique éducative, la politique de relations internationales, la politique de développement de la main-d'œuvre, etc. »

2.284 Par ailleurs, la *Loi sur le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science* attribuait également au Ministre la responsabilité de procéder à l'évaluation des programmes relatifs à la science en collaboration avec les ministères et organismes concernés.

2.285 Nous avons constaté que le Ministère encadrait suffisamment l'évaluation des programmes scientifiques qu'il avait instaurés : la planification des évaluations était visiblement facilitée par le mode de fonctionnement des programmes; la méthodologie et les outils d'évaluation retenus favorisaient grandement une évaluation objective; les dimensions de l'évaluation (efficacité, pertinence, efficience et répercussions) étaient définies et rigoureusement appliquées. De plus, le Ministère exerçait un suivi des recommandations formulées par les évaluateurs. Il révisait alors ses programmes, modifiait le mandat des centres de liaison et de transfert technologique ou recommandait leur fermeture.

2.286 Cependant, nous avons constaté que cet encadrement ne visait pas les programmes gérés par les autres ministères et organismes. Le Ministère n'était donc pas en mesure de s'assurer de l'atteinte maximale des objectifs ou autres effets recherchés grâce aux programmes en question.

2.287 Nous avons recommandé au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie de s'assurer que, à l'avenir, ses activités lui permettent d'assumer pleinement le mandat qui lui est dévolu en matière de développement scientifique et d'évaluation de programmes.

2.288 ***Commentaires du Ministère :*** *Les commentaires qui suivent proviennent du ministère de l'Éducation, qui regroupe le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science depuis décembre 1993. En janvier 1994, les activités relatives à la science ont été transférées au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie.*

« Le rapport du Vérificateur fait état de l'ensemble des dépenses gouvernementales dans le domaine scientifique. Sur le plan quantitatif, cependant, les dépenses gouvernementales en matière de développement scientifique sont concentrées dans les réseaux d'enseignement, les centres de recherche des hôpitaux, les centres de liaison et de transfert ainsi qu'au Centre de recherche industrielle du Québec (CRIQ). En outre, le gouvernement accorde des subventions dans le cadre du Fonds de développement technologique (FDT) (projets mobilisateurs et programme Synergie). Cet état de fait a naturellement amené la Ministre à accorder plus d'importance à ces secteurs qu'à d'autres.

« C'est dans le cadre de la loi d'un ministère sectoriel que la Ministre s'est acquittée de ses responsabilités vis-à-vis de ses collègues, en respectant le plus possible leurs propres responsabilités. Ainsi, elle a utilisé au maximum les mécanismes gouvernementaux en place pour assurer la meilleure cohérence des activités scientifiques des divers ministères.

- *Dans le domaine industriel, le Ministre de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie et la Ministre de l'Éducation ont été associés à la gestion des programmes du FDT (projets mobilisateurs et programme Synergie). Les projets ont été discutés aux différents comités ministériels responsables et au Conseil des ministres. Ainsi, tous les ministres ont pu apporter leurs commentaires quant à l'orientation du FDT. Il en est de même pour les budgets du CRIQ.*
- *Dans le domaine de la recherche universitaire, le plan triennal et les crédits du Fonds pour la formation des chercheurs et l'aide à la recherche et du Fonds de la recherche en santé du Québec sont discutés au Comité ministériel permanent des affaires culturelles et sociales, au Conseil du trésor et au Conseil des ministres. Ces lieux sont tout à fait désignés pour assurer la coordination prévue à la loi.*

« En dehors de ces programmes mentionnés plus haut, la majeure partie des fonds consacrés à la recherche et à la culture scientifique sont ceux que la Ministre alloue elle-même annuellement aux réseaux scolaires, aux centres de liaison et de transfert et aux organismes voués à la diffusion de la culture scientifique. Ce sont d'ailleurs ces montants qui nous permettent d'évaluer à plus de 2 milliards les sommes que le Québec investit dans la recherche. On comprendra facilement que les budgets propres du Ministère ne sont pas visés par la coordination interministérielle prévue à la loi. »

2.289 ***Réaction aux commentaires du Ministère*** **:** Bien que nous reconnaissions que le Ministère agit au mieux dans les programmes et les activités qu'il a instaurés, notre recommandation vise plutôt la fonction horizontale de la coordination de l'ensemble des activités du développement scientifique du Québec, laquelle n'a pas été complètement assumée.

Secteur tourisme

Gestion du dossier Manoir Richelieu enr.

Objectifs et portée de notre vérification

2.290 Notre vérification avait pour but d'examiner le dossier du Manoir Richelieu eu égard à sa vente par le gouvernement en 1986 et du soutien financier accordé dans le cadre du programme Promotion coopérative, administrés par le ministère du Tourisme jusqu'en juin 1994 et, depuis cette date, par le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie – secteur tourisme.

Résultats de notre vérification

Vente du complexe hôtelier Manoir Richelieu

2.291 En 1984, une décision du Conseil des ministres confiait au Ministre délégué au Tourisme le soin de procéder à la vente du complexe hôtelier Manoir Richelieu, situé à Pointe-au-Pic, selon un processus déterminé de mise en vente par appel d'offres. Un comité d'évaluation, dont les membres ont été désignés par le Ministre délégué au Tourisme, a été mis sur pied pour procéder à l'analyse des offres d'achat reçues en fonction du prix offert, du respect des conditions de l'appel d'offres et des autres critères recommandés par le comité. Ces conditions et critères portaient notamment sur l'expérience en hôtellerie, la capacité financière et les aspects organisationnels et promotionnels de l'acheteur et le plan de développement soumis.

2.292 En décembre 1985, le gouvernement acceptait la recommandation du comité d'évaluation et, en mars 1986, il autorisait la vente du complexe hôtelier Manoir Richelieu au prix de 555 555 dollars. Cette vente était assortie de plusieurs conditions.

2.293 Outre le contrat de vente, selon une convention intervenue en avril 1986 entre le gouvernement et l'acquéreur, celui-ci s'engageait notamment « à consacrer » un montant de 10,7 millions de dollars en immobilisations sur une période de deux ans, pour la réalisation d'un plan de développement défini du complexe hôtelier; « à consacrer et dépenser », avant le 31 décembre 1990, une somme de 2 millions de dollars à la publicité et à la promotion diverses, à raison d'un montant minimum de 300 000 dollars par année, dont la moitié devait être encourue sur le marché extérieur du Québec, et à ne pas aliéner, sans l'autorisation préalable du gouvernement, les œuvres d'art répertoriées et faisant

partie des biens vendus. Ces conditions sont importantes car elles répondaient à l'un des objectifs du gouvernement lié à la vente du complexe, soit de faire assumer par l'acquéreur des dépenses que, autrement, il aurait dû lui-même encourir.

2.294 Pour garantir le respect des conditions, l'acquéreur a hypothéqué le complexe hôtelier Manoir Richelieu en faveur du gouvernement pour une somme de 5 millions de dollars.

2.295 Le Ministre du Tourisme a été chargé de voir à l'application de cette convention d'une durée de cinq ans, soit jusqu'au 17 avril 1991.

Respect des conditions établies au moment de la vente du Manoir Richelieu

Immobilisations

2.296 Le Ministère a pris les moyens nécessaires pour s'assurer de la réalisation du plan de développement en immobilisations. En effet, il a mandaté une firme d'experts-comptables pour vérifier, en son nom, les déboursements occasionnés par les travaux ainsi que les pièces justificatives afférentes. Le rapport de vérification a confirmé le respect de cette condition, tant en ce qui a trait aux coûts qu'au respect de l'échéancier. De plus, un représentant du Ministère a constaté sur place que l'ensemble des travaux avaient été réalisés selon le plan de développement.

Publicité et promotion

2.297 En juillet 1990, le Ministère établissait le bilan des dépenses du Manoir Richelieu enr. pour la publicité et la promotion, d'après des rapports reçus pour la période du 1er janvier 1986 au 31 décembre 1989. Ce document démontre que ces dépenses dépassent les 2 millions prévus par la convention ainsi que les montants annuels minimums de 300 000 dollars. Cependant, les dépenses faites à ce chapitre à l'extérieur du Québec ne s'élevaient qu'à 628 000 dollars et le Ministère avisait alors l'acquéreur de consacrer un montant de 372 000 dollars avant le 31 décembre 1990, pour atteindre le million exigé.

2.298 En réponse à cet avis, l'acquéreur cherchait à faire attribuer par le Ministère une valeur de 500 000 dollars au fait que l'on pouvait voir le Manoir Richelieu dans un film américain. Le Ministère, sans en aviser formellement l'acquéreur, n'a pas considéré cette somme comme admissible.

2.299 En décembre 1990, le Ministère recevait d'une firme d'experts-comptables, un rapport indiquant que, d'après les livres du Manoir Richelieu enr., les dépenses au chapitre de la publicité et de la promotion diverses, pour la période du 1er mai 1986 au 31 octobre 1990, avaient été de l'ordre de 4 227 388 dollars, dont 1 097 960 dollars consacrés au marché extérieur du Québec.

2.300 Contrairement à la position qu'il avait adoptée relativement aux immobilisations, le Ministère n'a pas pris les moyens suffisants pour s'assurer du respect de la condition portant sur la publicité et la promotion. Il n'a pas demandé une vérification du montant dépensé à ce titre ni exigé les pièces justificatives, pas plus qu'il n'a demandé la composition de ce montant. Il n'a pas fait non plus de vérification sur place. Il a considéré que cette condition avait été respectée en se fondant sur le rapport de l'expert-comptable, lequel, tel que libellé, ne constituait pas une vérification des dépenses.

2.301 Or, en décembre 1990, dans le cadre du programme Promotion coopérative, le Ministère a reçu de cette même firme d'experts-comptables un sommaire des coûts de publicité et de promotion hors Québec au montant de 966 200 dollars pour la même période que celle du montant confirmé de 1 097 960 dollars et recevait des pièces justificatives relatives à ces coûts. Après son analyse de ces pièces en janvier 1991, le Ministère avait assez d'informations pour s'interroger quant à l'admissibilité des dépenses de publicité et de promotion hors Québec. En effet, sur les 966 200 dollars en question, il a relevé que 147 500 dollars correspondaient à de la publicité faite au Québec et que les frais de téléphone soit 223 400 dollars, s'appliquaient à des appels provenant en très grande partie du Québec. De plus, un manque à gagner de 204 100 dollars relatif à des rabais et à des pertes de clientèle occasionnés par le tournage d'une partie de film américain au Manoir y était inclus et le Ministère n'a pas reconnu ce montant comme admissible. Ainsi, le Ministère avait toute l'information pour se questionner quant au respect du montant prévu à la convention, soit un million de dollars.

2.302 Pourtant, ce n'est qu'en septembre 1994, au moment de notre vérification, que le Ministère s'est fait exposer la nature du travail effectué par la firme d'experts-comptables. Nous avons examiné le dossier de la firme et, outre la publicité faite au Québec, les frais de téléphone et le manque à gagner lié au film, le montant de 1 097 960 dollars comprend une somme de 281 800 dollars à titre de salaires payés au Québec pour des employés du secteur de la publicité et de la promotion. Le Ministère aurait donc dû exiger la composition du montant confirmé pour questionner l'admissibilité de ces sommes.

2.303 En conséquence, le Ministère n'a toujours pas l'assurance que le Manoir Richelieu enr. a consacré et dépensé un montant de un million de dollars en publicité et en promotion sur le marché extérieur du Québec, alors que cette condition est de première importance, car elle faisait partie intégrante de la transaction et elle avait été prise en considération lors de la vente du Manoir.

2.304 Le Manoir Richelieu enr. a également reçu une aide financière sous forme de prise en charge d'intérêts de 1 155 000 dollars de la Société de développement industriel du Québec (SDI), sujette à la même condition sur la publicité et la promotion prévue dans la convention liée à la vente du Manoir. En effet, en avril 1988, la SDI accordait au Manoir Richelieu enr. une aide

financière pour un montant maximum de 1 215 000 dollars. La lettre d'offre mentionnait notamment que cette aide serait déboursée en trois versements annuels maximaux de 405 000 dollars et comportait notamment l'exigence déjà énoncée.

2.305 À la suite d'autant de recommandations du ministère du Tourisme, la SDI a procédé à trois versements de 385 000 dollars chacun; la dernière a été faite en octobre 1990, avant même que le Ministère puisse s'assurer du respect de la condition sur la publicité et la promotion hors Québec. La dernière information disponible à cette date était que le Manoir devait consacrer 372 000 dollars en 1990 à ce chapitre pour respecter la convention.

Œuvres d'art

2.306 Le Ministère n'a pas pris de moyens suffisants pour s'assurer que l'acquéreur n'avait pas aliéné d'œuvres d'art pendant que la convention était en vigueur. Pourtant, les œuvres d'art incluses dans la vente avaient une valeur estimée d'environ 225 000 dollars et 31 d'entre elles étaient reconnues ou classées comme bien culturel. À notre avis, le respect de cette condition était important, compte tenu du prix de vente du Manoir fixé à 555 555 dollars.

2.307 En conclusion, le Ministère n'avait pas l'assurance que les conditions liées à la publicité et à la promotion ainsi qu'aux œuvres d'art étaient satisfaites et ce, avant que la convention ne prenne fin. Pourtant, en juin 1991, sur sa recommandation, le gouvernement accordait la mainlevée de l'hypothèque de 5 millions de dollars et perdait ainsi la seule garantie qui aurait pu obliger l'acquéreur à respecter ses obligations.

Soutien financier accordé au Manoir Richelieu dans le cadre du programme Promotion coopérative

Description du programme

2.308 Le programme Promotion coopérative est administré par le ministère du Tourisme et les normes qui s'y rapportent sont approuvées par le Conseil du trésor. Son budget annuel est d'environ 1,9 million de dollars. Il a pour objectif d'accroître la participation du milieu québécois et des partenaires de l'industrie à l'amélioration et à la mise en marché des produits touristiques du Québec. Il vise aussi à augmenter l'investissement global du Québec dans la promotion touristique auprès de la clientèle canadienne et étrangère.

2.309 Les normes du programme précisent qu'il s'applique aux efforts de promotion des produits québécois sur les marchés canadiens et internationaux consentis par les organismes admissibles du secteur du tourisme, par exemple les associations et les grossistes. Les éléments reconnus aux fins d'un soutien financier sont principalement les publications, les messages publicitaires, le publipostage, les salons et foires et le matériel audiovisuel.

2.310 La demande de soutien financier doit notamment comprendre une description du projet, y compris les objectifs et le marché visé, le coût ventilé et la durée. Le soutien financier peut aller jusqu'à 50 p. cent des éléments admissibles et il est versé sur présentation d'un compte détaillé accompagné de pièces prouvant que le paiement a été fait.

2.311 Les principaux critères d'attribution du soutien financier prévus par les normes sont les suivants :

- L'opération doit viser la promotion sur les marchés canadiens et étrangers d'un produit, d'une destination touristique ou d'un événement.
- Chaque opération doit comprendre notamment un plan de mise en marché, reposer sur un réseau de distribution, inclure du matériel promotionnel, des activités publicitaires ou du démarchage.
- Les objectifs de l'opération doivent être compatibles avec les priorités de marketing du Ministère et en rapport avec les disponibilités budgétaires.

2.312 Par ailleurs, le Ministère dispose d'un plan de marketing annuel depuis 1989 qui est rendu public et qui encadre davantage les normes du programme. Ainsi, la demande doit être conforme aux priorités, aux produits et aux marchés qui y sont inclus et correspondre à la programmation budgétaire par activité et par produit; de plus, elle doit être faite avant la fin de la réalisation du projet. Le Ministère a aussi adopté pour principe que les factures antérieures à la demande ne sont pas admissibles au soutien financier.

2.313 À la suite de la réception de la demande, le Ministère fait l'analyse du projet d'après les normes du programme et le plan de marketing pour établir le montant du soutien financier.

Soutien financier au Manoir Richelieu enr.

2.314 En 1990-1991, dans le cadre du programme Promotion coopérative, le Ministère a versé un soutien financier de 200 000 dollars au Manoir Richelieu enr., alors que la plupart des normes du programme ainsi que le plan de marketing et le principe du Ministère n'étaient pas respectés.

2.315 En effet, le dossier ne comporte pas de demande de soutien financier. Le document, qui a été considéré comme une demande par le Ministère, constitue en fait le compte détaillé accompagné des pièces justificatives qu'il doit recevoir quand l'activité est terminée. Il importe de souligner que ce document n'a été présenté qu'après le complet déroulement de l'activité en question et que les pièces justificatives étaient toutes antérieures à la date de ce document et remontaient jusqu'à quatre ans et demi.

2.316 Le dossier comprend une description de l'activité et de la mise en marché incomplète à plusieurs égards, ce qui ne permet pas de s'assurer que l'activité répond réellement aux priorités de marketing

du Ministère. Par exemple : le produit en cause n'est pas précisé, les éléments admissibles, comme les publications et les enseignes publicitaires, sont vaguement décrits et leur mode de distribution n'est pas indiqué et le dossier est muet quant aux marchés et à la clientèle visés.

2.317 Plus de la moitié des pièces justificatives, qui correspondent à 228 000 sur 408 000 dollars, ne sont pas accompagnées de preuves de paiement, soit la copie du chèque compensé par l'institution financière ou une confirmation du fournisseur. L'activité n'est pas en rapport avec les disponibilités budgétaires du Ministère, puisqu'il a dû recourir à un emprunt au Fonds de suppléance pour verser ce soutien financier.

Examen de dossiers dans le cadre du programme Promotion coopérative

2.318 Nous avons sélectionné 23 dossiers des années 1990-1991 et 1993-1994 pour lesquels les montants versés variaient de 1 400 à 130 000 dollars. Le montant moyen du soutien financier pour ces deux années s'élevait à 20 800 dollars. Nous avons exclu les partenaires extérieurs du Québec et les événements touristiques pour ne sélectionner que des représentants du milieu afin d'obtenir une meilleure comparaison avec le Manoir Richelieu enr.

2.319 L'examen de ces dossiers démontre qu'ils respectent la plupart des normes du programme et des principes du Ministère sauf quelques-uns qui méritent d'être signalés :

- Les dossiers comportent une demande, sauf un seul sans justification, pour un soutien financier de 4 500 dollars.
- Tous les dossiers comportent une description suffisante du projet et de la mise en marché sauf trois, dont les montants varient de 4 500 à 15 000 dollars, pour lesquels il y a des faiblesses, par exemple, le véhicule publicitaire n'est pas précisé.
- Les dates de demande de soutien financier sont toutes antérieures à la fin de la réalisation du projet. Dans un seul dossier, la demande a été présentée une vingtaine de jours après la fin de la réalisation du projet; il s'agissait d'une association touristique régionale, partenaire privilégié du Ministère, pour un montant de 10 000 dollars.
- Tous les dossiers contiennent la preuve qu'une analyse a été faite, ainsi qu'un état de compte détaillé avec factures et preuves de paiement suffisantes. Un seul dossier où le montant en cause est de 70 648 dollars, ne comporte aucune preuve de paiement.

2.320 L'examen de quatre autres dossiers de 1993-1994, importants quant à la somme versée, soit de 43 187 dollars à 100 000 dollars, démontre qu'ils comportent une description suffisante du projet et de la mise en marché et que la demande a été faite avant la fin de la réalisation du projet.

2.321 De plus, le vérificateur interne du Ministère a effectué récemment une vérification du programme Promotion coopérative pour l'année 1993-1994, comprenant l'examen de tous les dossiers, notamment quant au respect des normes et des directives. Les résultats de son travail concordent avec notre examen des dossiers. En effet, son opinion indique que, de manière générale, le programme est géré conformément aux normes et directives, à quelques exceptions près. Ainsi, quelques demandes n'ont pas été faites par écrit (3 sur 152) et il manque des preuves de paiement dans certains dossiers. Il a aussi noté qu'un dossier d'événement touristique comporte une demande parvenue au Ministère deux mois après la réalisation du projet.

2.322 Compte tenu que, dans l'ensemble, les dossiers examinés respectent la plupart des normes du programme ainsi que le plan de marketing et le principe du Ministère alors que le dossier du Manoir Richelieu enr. n'en respecte presqu'aucun, à notre avis, le Ministère n'a pas traité ce dossier avec toute la rigueur voulue, d'autant plus que le soutien financier au Manoir était très important, par rapport à la moyenne des sommes versées.

2.323 Nous avons recommandé au Ministère de toujours s'assurer du respect des normes du programme et de son plan de marketing avant de verser un soutien financier. Il devrait également s'assurer du respect des conditions attachées à la vente d'un bien.

2.324 ***Commentaires du Ministère : Publicité et promotion.*** *« Le Ministère n'avait aucune raison en 1990 de mettre en doute le rapport de la firme comptable qui agissait à titre de vérificateur des livres comptables du Manoir Richelieu enr. et demander une vérification additionnelle sur place.*

Œuvres d'art. *« Selon la convention intervenue entre le gouvernement du Québec et la famille Malenfant, celle-ci s'était engagée à ne pas aliéner les œuvres d'art sans l'autorisation préalable et écrite du gouvernement et, dans le cas des biens culturels reconnus ou classés, sans s'être conformée à la Loi sur les biens culturels (L.R.Q., C.B-4) qui relevait du ministère des Affaires culturelles. Le Ministère s'attendait donc à recevoir des demandes d'autorisation, le cas échéant.*

« Le Ministère n'avait aucune raison de croire que la famille Malenfant ne respectait pas ses obligations, d'autant plus qu'elle avait déjà demandé l'autorisation de faire restaurer une toile.

« Selon les données qu'avait alors le Ministère, toutes les conditions liées aux immobilisations, à la publicité et à la promotion ainsi qu'aux œuvres d'art avaient été satisfaites.

« Selon la convention intervenue entre le gouvernement du Québec et la famille Malenfant, après le 17 avril 1991, les conditions devenaient ipso facto toutes nulles et de nul effet et le gouvernement s'obligeait alors à signer tout document nécessaire pour la mainlevée desdites obligations, à l'exception du droit de préférence. La mainlevée a été accordée le 5 juin 1991.

Soutien financier au Manoir Richelieu enr. *« Le Ministère a soumis à l'approbation des représentants du Contrôleur des finances la demande de mise en paiement accompagnée des factures et des pièces justificatives, cette procédure devant être observée dans tous les cas d'octroi de subventions. La mise en paiement s'est ensuite effectuée sans aucune restriction.*

« Les représentants du Ministère et du Contrôleur des finances jugeaient donc les pièces justificatives appropriées comme preuve de paiement conformes aux normes de vérification qui sont appliquées à toutes les demandes présentées dans le cadre de ce programme depuis plus de 15 ans.

« De plus, il est important de préciser que ces pièces furent transmises au Ministère par la firme d'experts-comptables qui assurait la vérification des livres comptables du Manoir Richelieu enr.

Examen de dossiers dans le cadre du programme « Promotion coopérative ». *« Tel que le mentionne le Vérificateur général, le Ministère a procédé récemment à une vérification du programme coopérative pour l'exercice 1993-1994 par l'entremise de son vérificateur interne. Ce dernier mentionne sous la rubrique, Opinion générale :*

> « Nous sommes d'avis, que de façon générale, le programme Promotion coopérative et événements touristiques est géré conformément aux normes et règles apparaissant au CT 182976 du 4 mai 1993. »

« Cet avis est également partagé par le Vérificateur général. De plus, à la suite des recommandations de son vérificateur interne, le Ministère a déjà resserré ses contrôles et entend modifier certaines pratiques afin d'augmenter l'efficacité de son programme et la conformité aux règles internes. »

Suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1989-1990

2.325 Cette année, ayant procédé à un suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1989-1990, nous avons constaté que le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie a pris les mesures susceptibles de corriger la majorité des lacunes que nous avions relevées au regard des sujets suivants : la reddition de comptes, l'administration et le suivi de la *Loi sur les coopératives et l'aide financière.*

2.326 La Régie des alcools, des courses et des jeux est à présent responsable de l'administration de la section de la *Loi sur la Société des alcools du Québec* qui traite des permis de fabrication. Nous avons intégré le suivi relatif à ce sujet dans notre rapport sur la vérification de certaines activités de la Régie en 1993-1994. (Voir chapitre 4, page 385)

2.327 En ce qui a trait à l'information de gestion, au moment de notre suivi le Ministère était en voie d'implanter un système informatisé accessible à tous les paliers de gestion, ce qui devrait lui donner périodiquement une information abrégée sur l'évolution de tous les projets de développement.

Justice

Affaires criminelles et pénales

Faits saillants

2.328 La Direction générale des affaires criminelles et pénales du ministère de la Justice assume la poursuite dans le cas d'infraction au Code criminel, à d'autres lois fédérales et aux lois du Québec. Ce rapport attire particulièrement l'attention sur les déficiences constatées dans la coordination et le suivi des activités exercées par les substituts du Procureur général en matière criminelle.

2.329 Les outils utilisés par les substituts du Procureur général pour obtenir les antécédents judiciaires d'un accusé ne les assurent pas que le risque de le remettre en liberté est bien évalué et que la sentence reflète la gravité du crime et le comportement de l'accusé (paragraphes 2.347 à 2.355).

2.330 En ce qui concerne les jeunes contrevenants, l'information dont dispose le substitut du Procureur général pour exercer sa poursuite est minime (2.356 à 2.359).

2.331 Les dossiers tenus par les substituts du Procureur général sont peu documentés (2.360 à 2.362).

2.332 Les pratiques en matière de traitement des infractions juvéniles ne sont pas uniformes d'un bureau de substitut à un autre (2.368 à 2.370).

2.333 L'information de gestion produite ne facilite pas le suivi et l'évaluation des activités exercées par les substituts du Procureur général (2.376 à 2.380).

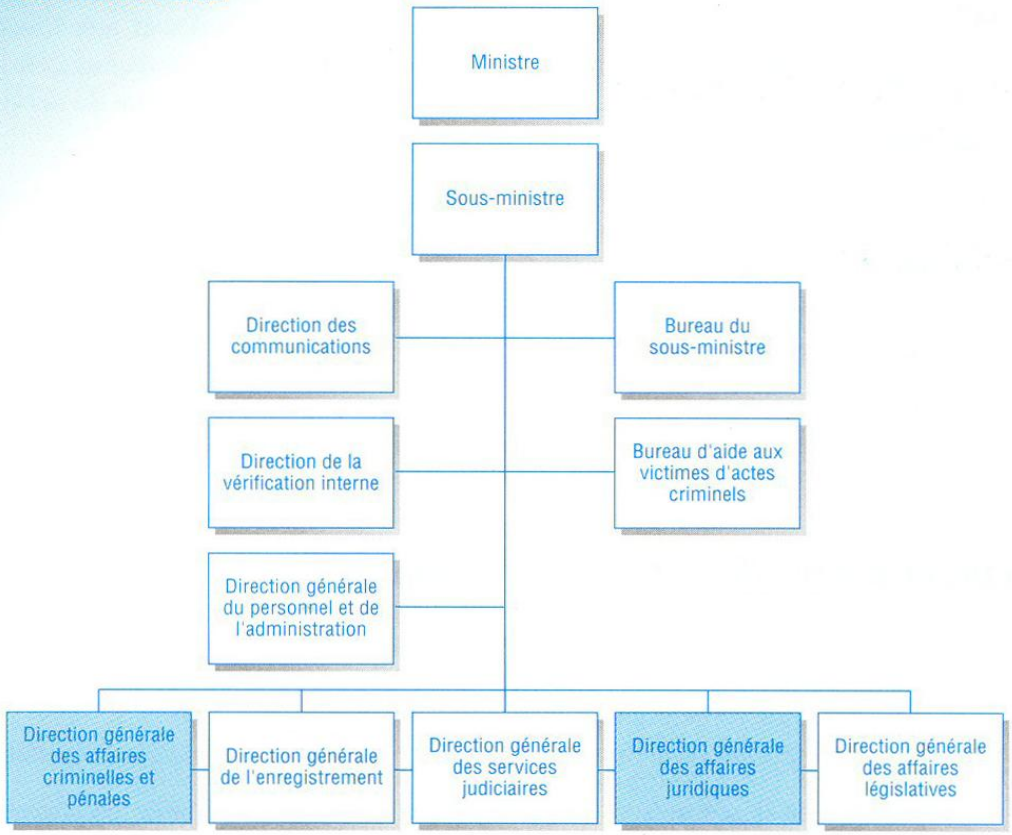
2.334 Les normes de délai de traitement établies par le Ministère pour traiter les dossiers des jeunes contrevenants ne sont pas respectées (2.385 à 2.389).

2.335 La procédure d'autorisation et de suivi des mandats de nature juridique confiés à des professionnels de la pratique privée souffre de plusieurs lacunes (2.390 à 2.397).

2.336 Le rapport annuel du Ministère ne permet pas de rendre compte adéquatement des activités du Ministère (2.401 à 2.412).

2.337 Des commentaires portent également sur les rencontres avec les victimes d'actes criminels, la négociation de plaidoyers ainsi que sur la perception des amendes et des frais (2.363 à 2.367, 2.381 à 2.384, 2.413 et 2.414).

ORGANIGRAMME SYNTHÈSE DU MINISTÈRE



Vue d'ensemble

2.338 Le ministère de la Justice se compose de six directions générales, dont celle des affaires criminelles et pénales. Cette direction assume la poursuite dans les cas d'infraction au Code criminel, à d'autres lois fédérales et aux lois du Québec. Elle comprend, notamment, la Direction du droit de la jeunesse et les bureaux de substituts du Procureur général, répartis dans 43 points de service au Québec.

2.339 La Direction du droit de la jeunesse surveille l'application de la *Loi sur les jeunes contrevenants* et du Programme de mesures de rechange. Elle est responsable de l'uniformisation des énoncés de politique et de l'harmonisation de la procédure et des pratiques, ainsi que de la consultation et de la rétro-information auprès des substituts.

2.340 Les bureaux de substituts du Procureur général engagent, au nom de l'État, toutes les poursuites visant les personnes accusées d'infraction au Code criminel et aux lois pénales.

Mandat et portée de notre vérification

2.341 Nous avons procédé à la vérification de certaines activités de la Direction générale des affaires criminelles et pénales. Ce rapport attire principalement l'attention sur les déficiences constatées dans la coordination et le suivi des activités exercées par les substituts du Procureur général en matière criminelle.

2.342 Compte tenu de la nature des activités de cette direction générale, nos travaux nous ont amenés dans trois bureaux de substituts du Procureur général ainsi que dans d'autres directions générales du Ministère. Notre période de vérification couvre l'année financière terminée le 31 mars 1994, mais certains commentaires portent sur des situations qui existaient auparavant.

2.343 Également, nous avons examiné les travaux que la Direction de la vérification interne du Ministère a menés sur les mandats de nature juridique confiés à des professionnels de la pratique privée par la Direction générale des affaires juridiques. Ces travaux ayant été exécutés à notre satisfaction, nous résumons à la page 124 de ce rapport de larges extraits des constatations et des recommandations du vérificateur interne.

2.344 De plus, en vertu de la *Loi sur le Vérificateur général*, nous avons examiné l'information présentée dans le dernier rapport annuel du ministère de la Justice et apprécié le respect des exigences légales quant à la date de son dépôt.

2.345 Finalement, nous concluons avec les résultats du suivi de deux recommandations formulées au Ministère en 1990 concernant la perception des amendes et des frais.

Résultats de notre vérification

2.346 Tout au long de la procédure criminelle, les substituts du Procureur général jouissent d'un large pouvoir discrétionnaire. S'inspirant tout de même de directives et d'énoncés de politique ministériels, ils exercent ce pouvoir dans l'intérêt de la justice et, par conséquent, dans l'intérêt public, d'une manière juste et cohérente, dans une perspective de continuité et d'uniformité.

Activités exercées par les substituts du Procureur général en matière criminelle

Antécédents judiciaires et mesures de rechange antécédentes

2.347 Lors de la comparution d'un accusé, la remise en liberté est la règle, à moins que le substitut du Procureur général ne s'y objecte. Le rappel des antécédents judiciaires est l'un des moyens utilisés pour brosser le portrait le plus juste de l'accusé. Le substitut du Procureur général peut en outre faire état au tribunal des poursuites au sujet desquelles aucune sentence n'a encore été prononcée dans le cas des enquêtes sous caution, ou s'il s'agit d'un jeune contrevenant, des mesures de rechange utilisées pour éviter la poursuite.

2.348 Le substitut du Procureur général a aussi la responsabilité de faire au tribunal les représentations qui lui paraissent nécessaires afin que la sentence reflète la gravité du crime et soit adaptée au comportement de l'accusé. Ici encore, le rappel des antécédents judiciaires s'avère pertinent.

2.349 En ce qui a trait aux infractions juvéniles, lorsqu'il estime avoir suffisamment d'éléments pour justifier une intervention à l'endroit d'un jeune contrevenant, le corps policier réfère l'affaire au bureau des substituts du Procureur général. Selon les circonstances, le substitut judiciarise l'affaire, la renvoie au directeur provincial de la protection de la jeunesse ou ferme le dossier. Les dossiers des jeunes référés au directeur provincial peuvent éventuellement faire l'objet d'une mesure de rechange, être fermés ou encore être retournés au substitut en vue d'être traités devant les tribunaux. Le substitut doit donc connaître tous les antécédents judiciaires et les mesures de rechange antécédentes d'un jeune avant d'autoriser une poursuite.

Accusés adultes

2.350 Dans le cas d'accusés adultes, le substitut utilise généralement deux sources d'information pour dresser le portrait de l'accusé : le système officiel d'information de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et un système complémentaire, le plumitif qui contient l'état du dossier criminel et pénal de l'accusé. Or chacun de ces systèmes d'information présente des lacunes importantes.

2.351 En ce qui a trait au premier système, nous avons constaté un manque de rigueur dans la transmission des données. En effet, il arrive que les corps policiers ne transmettent pas à la GRC les empreintes digitales d'un individu déclaré coupable par les tribunaux. Conséquemment, le substitut ne peut avoir accès à l'information relative à sa condamnation. Par ailleurs, l'enregistrement des chefs d'accusation et des sentences déjà prononcées s'effectue souvent après de longs délais, pouvant dépasser quatre mois. Donc, le substitut qui n'a comme informations que celles fournies par le système de la GRC ne détient qu'une information fragmentaire sur les antécédents judiciaires d'un accusé.

2.352 De son côté, le plumitif est loin d'être un outil parfait, bien qu'il puisse être utilisé pour combler partiellement certaines lacunes du système de la GRC, concernant particulièrement les poursuites en suspens ou non inscrites. Ce registre ne permet pas non plus d'effectuer une recherche intégrale de l'histoire judiciaire (antécédents et poursuites en cours) d'un individu. Par ailleurs, il ne comprend pas les infractions des cours municipales et ces données sont pourtant importantes. En 1992 par exemple, les cours municipales ont rendu près de 7 700 jugements relatifs à des infractions de juridiction criminelle.

2.353 Encore là, le substitut ne dispose que d'une information partielle et pour plusieurs dossiers examinés, nous n'avons pas obtenu l'assurance qu'il avait consulté le plumitif pour connaître les antécédents de l'accusé.

2.354 La fiabilité des données du plumitif n'est également pas assurée. Il arrive que des erreurs de saisie se produisent relativement à des chefs d'accusation.

2.355 En raison de l'imperfection des outils utilisés pour établir le portrait d'un accusé, nous n'avons pas l'assurance que le risque de le remettre en liberté est bien évalué par le substitut du Procureur général et que la sentence reflète la gravité du crime et le comportement de l'accusé. Bien que le ministère de la Justice ne soit pas responsable de faire l'inventaire des antécédents judiciaires, il devrait prendre les mesures appropriées, de concert avec les autres intervenants, afin de s'assurer d'avoir des données fiables et intégrales à communiquer au tribunal.

Jeunes contrevenants

2.356 Dans le cas des jeunes contrevenants, le substitut du Procureur général ne dispose pas de beaucoup de sources d'information pour exercer sa poursuite. En effet, le plumitif ne peut être utilisé pour y consigner les données relatives aux dossiers de jeunes car en vertu de la *Loi sur les jeunes contrevenants*, l'accès aux dossiers de la Chambre de la jeunesse est restreint aux personnes chargées de l'administration de la justice.

2.357 Par ailleurs, l'information sur les antécédents de l'adolescent dont le substitut du Procureur général a besoin pour autoriser une poursuite ou transférer le dossier au directeur provincial, n'est compilée qu'au bureau des substituts du Procureur général de sa région. Le substitut ne connaît donc pas d'emblée les antécédents relatifs à un événement survenu dans une autre région, à moins d'une indication particulière du corps policier ou de renseignements supplémentaires provenant du directeur provincial, si le dossier lui a été soumis. Ces derniers renseignements ne sont toutefois pas recherchés de manière systématique, pas plus que l'information sur les dossiers traités par le directeur provincial, bien que la décision d'autoriser immédiatement une poursuite en dépende.

2.358 Dans un des bureaux de substituts du Procureur général visités, un système informatique permet de connaître à l'échelle régionale les mesures de rechange qui ont été prises antérieurement à l'égard des jeunes contrevenants de même que leurs antécédents judiciaires, le cas échéant. Dans un autre bureau, les antécédents judiciaires ne sont connus des substituts que si le contrevenant est détenu, mais les mesures de rechange antérieures lui sont inconnues, à l'exception de celles qui s'appliquent aux vols par effraction. Finalement, dans un autre bureau, bien que les antécédents locaux soient connus du substitut, la mesure de rechange ne l'est pas.

2.359 Aussi avons-nous recommandé au Ministère de s'assurer que les substituts du Procureur général ont accès à toute l'information disponible sur les antécédents judiciaires, les poursuites en cours et les mesures de rechange antérieures, dans le cas de jeunes contrevenants, pour brosser devant le tribunal un portrait complet et fiable des accusés.

Documentation du dossier du substitut du Procureur général

2.360 Bien que le Ministère ait énoncé des directives pour encadrer le travail des substituts du Procureur général, ces derniers ont beaucoup de latitude quant à la façon de tenir leurs dossiers et d'y consigner les informations relatives à l'établissement et à la divulgation de la preuve. Ces modalités sont laissées à la discrétion de chaque bureau de substituts. Les pratiques ne sont donc pas uniformes.

2.361 Ainsi, dans l'un des bureaux visités, un formulaire a été mis au point pour consigner les résultats de la divulgation de la preuve. Ailleurs, nous avons constaté que ce genre de formulaire n'est pas utilisé et que les résultats n'étaient pas clairement consignés au dossier du substitut. Alors, un substitut appelé à compléter ultérieurement la poursuite ne peut rapidement arriver à connaître les admissions de la défense et les raisons pour lesquelles un ou plusieurs témoins ne seront pas présents devant le tribunal.

2.362 Nous avons donc recommandé au Ministère de s'assurer que les substituts du Procureur général consignent à leurs dossiers toute l'information pertinente relativement à la divulgation de la preuve.

Victimes d'actes criminels

2.363 Au cours de notre vérification, nous avons constaté que les substituts du Procureur général rencontrent peu souvent les victimes d'actes criminels avant qu'elles témoignent devant la cour, de sorte qu'elles manquent de soutien. C'est d'ailleurs ce qui ressort d'une consultation effectuée en 1993 auprès des centres d'aide aux victimes d'actes criminels (CAVAC).

2.364 Cet état de chose peut être attribué, d'une part, au fait que les substituts n'ont pas l'obligation légale de rencontrer les victimes avant leur témoignage et, d'autre part, à la réduction du temps dont ils disposent pour ces rencontres depuis quelques années, étant donné l'accroissement du volume d'activités judiciaires.

2.365 Par ailleurs, dans le cours de ses représentations sur sentence, le substitut du Procureur général doit faire valoir devant le tribunal le point de vue et les préoccupations de la victime, notamment quant aux conséquences du crime sur son intégrité physique ou psychologique et sur les biens, de manière à permettre au tribunal d'en tenir pleinement compte et de rendre une décision équitable. L'un des moyens mis à la disposition des victimes pour exercer ce droit est la « déclaration de la victime ».

2.366 Dans un district judiciaire visité, la victime reçoit un formulaire de déclaration en même temps qu'une lettre l'informant du nom de l'accusé et de l'accusation portée contre lui. Dans les autres districts judiciaires visités, ce formulaire est disponible, mais sauf exception, aucun mécanisme particulier n'est prévu pour en faciliter l'accès à la victime et la remise au substitut. La consultation effectuée auprès des centres d'aide aux victimes d'actes criminels révèle par ailleurs que les substituts n'ont pas toujours pris connaissance de la déclaration de la victime. De plus, cette consultation démontre que les substituts n'informent pratiquement jamais les victimes de la possibilité d'obtenir un dédommagement pour les pertes de biens qu'elles ont subies.

2.367 Nous avons donc invité le Ministère

- **à mettre en place des mécanismes afin de faciliter l'accès au formulaire de déclaration de la victime et sa remise au substitut;**
- **à revoir les pratiques des substituts du Procureur général en ce qui concerne les rencontres avec les victimes et les ordonnances de dédommagement.**

Infractions juvéniles

2.368 Bon nombre de demandes d'intenter une procédure à l'endroit d'un jeune contrevenant sont acheminées au directeur provincial après que le substitut a exercé sa discrétion de judiciariser ou non ces cas. Il peut aussi statuer sur le plan de la fermeture immédiate des dossiers. Encore là, les pratiques ne sont pas uniformes d'un bureau de substituts à l'autre.

2.369 Nos travaux dénotent par exemple que dans certains districts, les infractions relatives à la conduite automobile avec facultés affaiblies sont transmises au directeur provincial, alors qu'ailleurs elles sont immédiatement judiciarisées. Pourtant, le Ministère a reconnu la nécessité de traiter de façon uniforme ces dossiers, mais il n'a pas intégré d'instructions particulières dans son manuel de directives, précisant dans quelles circonstances il conviendrait de consulter le directeur provincial ou dans quelles circonstances le substitut peut décider de ne prendre aucune mesure et fermer le dossier.

2.370 Nous avons incité le Ministère à prendre les mesures nécessaires afin de traiter de façon uniforme les dossiers d'infractions juvéniles.

Intégration des systèmes

2.371 Malgré une recommandation d'un groupe de travail sur la conception administrative du système informatique de la gestion des causes pénales, le Ministère n'a pas encore procédé à l'intégration informatique des opérations effectuées dans les différentes directions et dans les bureaux de substituts du Procureur général. Ce manque de coordination entraîne particulièrement au dédoublement de travail. Une telle intégration permettrait d'éliminer la répétition dans la saisie et le traitement de l'information, de simplifier le classement et le suivi des dossiers, et de s'assurer d'une information précise et immédiate dans les dossiers des substituts.

2.372 À titre d'exemple, une description sommaire de l'infraction est saisie par le bureau des substituts du Procureur général afin de produire la dénonciation, puis saisie de nouveau au plumitif par la Direction générale des services judiciaires.

2.373 Quelques bureaux de substituts compilent dans un système informatique les données relatives aux jeunes contrevenants, alors que d'autres tiennent un registre manuel, qui fait par ailleurs double emploi avec celui de la Direction générale des services judiciaires, pour la partie judiciarisée.

2.374 Nous avons recommandé au Ministère de procéder à l'intégration informatique de ses systèmes d'information.

Suivi des activités liées aux poursuites criminelles

2.375 Afin d'assurer une saine administration de la justice, le substitut du Procureur général doit répondre de l'exercice de ses pouvoirs.

Encadrement des travaux et information de gestion

2.376 Le système d'information de gestion conçu par la Direction générale des services judiciaires en ce qui a trait aux infractions commises par les adultes ne permet pas à la Direction générale des affaires criminelles et pénales d'extraire toutes les données utiles à la prise de décision. Les substituts en chef du Procureur général ne disposent pas d'indicateurs comme le résultat des poursuites par chef d'accusation, le nombre de plaintes autorisées et refusées, le nombre de compléments d'enquête et les délais de traitement à l'autorisation, afin de comparer les méthodes utilisées par leurs substituts et d'en évaluer l'incidence. La Direction générale des affaires criminelles et pénales n'a pas non plus d'information sur les résultats de la divulgation de la preuve. Elle ne peut donc pas s'assurer que les objectifs fixés sont atteints.

2.377 Un exemple qui ressort de notre vérification comme quoi les informations détenues par le Ministère sont incomplètes, concerne l'imposition de la suramende. En effet, son taux de perception varie de 23 à 70 p. cent selon les districts judiciaires. Bien que le juge exerce sa discrétion en cette matière, le Ministère n'est pas en mesure d'expliquer cette variation, ni d'affirmer que le substitut en a bel et bien fait la demande d'imposition.

2.378 Par ailleurs, bien que certains bureaux de substituts du Procureur général saisissent les données relatives aux jeunes contrevenants, aucune information de gestion n'est extraite de ce système, à part le nombre de dossiers traités. La nature de l'information varie en outre d'un bureau à l'autre, qu'elle soit consignée dans un système informatique ou dans un registre manuel.

2.379 Nos travaux démontrent également que, conformément à la pratique établie, les substituts ne rendent pas compte officiellement de leurs interventions. À défaut d'indicateurs et de reddition de comptes, le Ministère peut difficilement évaluer les pratiques utilisées par les substituts et rendre compte de l'exercice de leur pouvoir.

2.380 Nous avons donc incité le Ministère à améliorer l'information de gestion pour faciliter le suivi et l'évaluation de l'ensemble des activités effectuées et des méthodes utilisées par les substituts du Procureur général.

Négociation de plaidoyers

2.381 Le substitut du Procureur général et l'avocat de la défense négocient généralement à propos de deux sujets étroitement liés, soit le plaidoyer de culpabilité sur l'accusation telle que portée, modifiée ou réduite, ou encore sur un nombre de chefs d'accusation moindre et la suggestion d'une sentence au tribunal. Ces négociations ont normalement pour objectif d'éviter la tenue d'une enquête préliminaire ou d'un procès et d'accélérer ainsi la procédure judiciaire. Afin de favoriser la transparence du système judiciaire, ces négociations doivent être bien comprises des justiciables, sinon elles risquent d'entacher l'image du système judiciaire.

2.382 Dans son rapport déposé en 1991, le Groupe de travail sur l'administration de la justice en matière criminelle (groupe Guérin) formulait d'ailleurs la recommandation voulant qu'un rapport soit fait au Procureur général par les substituts en chef afin de favoriser un contrôle systématique de la procédure de négociation des plaidoyers dans les cas de délit contre la personne et de procès devant jury.

2.383 Le Ministère ne détient toujours pas d'information concernant cette procédure, sauf en ce qui a trait aux cas dont la mort résulte. Les victimes ne sont pas informées non plus sur les tenants et aboutissants de la négociation de plaidoyers.

2.384 Nous avons donc recommandé au Ministère de mettre en place des mécanismes permettant un contrôle systématique de la procédure de négociation des plaidoyers, dans les cas de délit contre la personne et de procès devant jury.

Délais de traitement des dossiers des jeunes contrevenants

2.385 Des directives administratives stipulent que le substitut du Procureur général doit traiter le dossier d'un jeune contrevenant dans un délai de deux semaines. Le directeur provincial dispose quant à lui de deux mois pour procéder à son évaluation.

2.386 Nos sondages montrent que ces normes sont largement dépassées. Le pourcentage de dossiers traités par les substituts après le délai de deux semaines varie de 10 à 60 p. cent selon les régions visitées, alors que celui des dossiers traités par le directeur provincial au-delà des deux mois accordés varie de 56 à 70 p. cent selon les régions visitées.

2.387 Malgré l'importance des délais de traitement des dossiers criminels des jeunes, le Ministère n'a pas encore mis en place de système lui permettant de les connaître périodiquement afin de prendre les décisions qui s'imposent. Des études ont toutefois été effectuées occasionnellement à ce sujet.

2.388 Lorsque le dossier d'un jeune contrevenant est judiciarisé, le substitut adopte généralement une procédure sommaire, pour laquelle le Code criminel prévoit un délai de prescription de six mois à partir de la date de l'infraction. Bien que l'examen des statistiques permette de conclure que le nombre de dossiers prescrits n'est pas élevé, le traitement rapide des dossiers par le substitut et l'instauration par ce dernier d'un mécanisme de relance plus systématique des dossiers en instance chez le directeur provincial pourraient contribuer à réduire la criminalité des jeunes.

2.389 Pour ces raisons, nous avons incité le Ministère à mettre en place un système lui permettant d'effectuer le contrôle des délais et le suivi du traitement des dossiers des jeunes contrevenants.

Mandats de nature juridique confiés à des professionnels de la pratique privée

2.390 Dans le cadre de sa planification annuelle 1993-1994, la Direction de la vérification interne du Ministère a procédé à la vérification de l'attribution de contrats de services juridiques en matière civile à des professionnels de la pratique privée, principalement effectuée par la Direction des affaires juridiques. Nous résumons dans cette section ses constatations que nous jugeons les plus importantes.

2.391 La politique du gouvernement en matière de services juridiques consiste à faire effectuer tous les travaux requis par des avocats et notaires permanents à son service. Cette ligne directrice s'applique à tous les ministères et organismes dont le budget est voté par l'Assemblée nationale et qui sont assujettis à la réglementation adoptée en vertu de la *Loi sur l'administration financière*. La Direction générale des affaires juridiques regroupe plus de 250 avocats et notaires. Bien que le recours aux avocats et notaires de pratique privée demeure des cas exceptionnels, le gouvernement a dépensé, depuis 1988, plus de 9 millions de dollars pour défrayer le coût de ces contrats.

2.392 Selon l'article 97 du *Règlement sur les contrats de services des ministères et des organismes publics*, un contrat de services juridiques ne peut être conclu que par le Ministre de la Justice ou avec son consentement. Les autres ministères et organismes doivent donc obtenir du Ministère l'autorisation d'utiliser des services professionnels, puisque lui seul peut approuver les honoraires qui s'ensuivent.

2.393 Il ressort que le Ministère n'a pas mis en place tous les mécanismes nécessaires visant à favoriser le respect de la réglementation relative aux contrats de services des ministères et des organismes publics.

Autorisation et suivi des demandes de services et des honoraires professionnels

2.394 Afin de répondre avec diligence aux demandes de services professionnels venant des autres ministères et organismes, le Ministère a établi des critères relatifs à la pertinence d'attribuer le mandat à un professionnel de la pratique privée, au choix de l'avocat ou du notaire, à ses compétences et à ses honoraires. La Direction de la vérification interne a constaté que les demandes de services sont précises quant aux besoins à combler. Cependant, elles ne le sont pas suffisamment quant au motif du recours à un professionnel de la pratique privée, au choix de l'avocat et à ses compétences. En règle générale, le Ministère dispose de très peu d'information relativement aux réalisations du mandataire choisi, et rares sont les dossiers qui renferment un curriculum vitæ. Cela alourdit la charge de travail du personnel du Ministère. En effet, il doit échanger verbalement pour obtenir l'information manquante qui ne se traduit pas pour autant dans les dossiers, laissant croire que les mandats sont autorisés sur la base de demandes incomplètes.

2.395 L'accord du Ministère doit aussi être obtenu avant de permettre à un professionnel de commencer les travaux. Néanmoins, les demandes de services inscrites au fichier ont démontré que 28 p. cent des mandataires ont débuté les travaux avant l'autorisation verbale du Ministère. Cela démontre que le Ministère est souvent mis devant le fait accompli.

2.396 De plus, les factures doivent être approuvées par le Ministère avant leur paiement. La Direction de la vérification interne a relevé 102 mandats, antérieurs au 31 décembre 1992, pour lesquels aucune facture n'avait été soumise à la mi-juillet 1993. Ceci nous porte à croire que les factures d'honoraires ne sont pas toujours soumises au Ministère pour approbation. D'ailleurs, un travail additionnel a également permis de constater que, malgré qu'ils aient obtenu l'autorisation d'accorder les mandats, quelques ministères ou organismes remboursent les honoraires de juristes, sans les avoir d'abord fait approuver par le Ministère.

2.397 Nous avons recommandé au Ministère de mettre en place des mécanismes visant à favoriser le respect de la réglementation relative aux contrats de services des ministères et des organismes publics.

Information de gestion

2.398 La majeure partie de l'information relative aux demandes de services est saisie dans une base de données. Actuellement, très peu d'information en est extraite à des fins de gestion. Seule une liste mensuelle des mandats attribués est émise, et cette liste sert également, sur une base annuelle, à l'étude des crédits.

2.399 Il serait pertinent que le Ministère produise, à fréquence adéquate, l'information lui permettant d'obtenir une vue d'ensemble de la situation. Des indicateurs comme le volume annuel des mandats attribués, la provenance des demandes de services, les mandataires qui ont bénéficié des contrats, la nature des interventions, l'âge des mandats, les honoraires versés par mandataire et par mandat, les mandats qui semblent déviants, etc. permettraient de déceler les tendances et fourniraient une information pertinente à la prise de décision.

2.400 Nous avons donc incité le Ministère à obtenir l'information de gestion lui permettant de déceler les tendances en matière d'attribution de contrat de services juridiques rendus par des professionnels de la pratique privée.

Reddition de comptes :
examen du rapport annuel

2.401 La reddition de comptes est un corollaire de la responsabilité de gestion. D'ailleurs, la *Loi sur la réduction du personnel dans les organismes publics* et l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics a confirmé ce lien en obligeant les dirigeants à rendre des comptes à l'Assemblée nationale. Le rapport annuel constitue l'outil privilégié d'un organisme pour s'acquitter de cette responsabilité.

2.402 Pour permettre d'évaluer l'efficacité de l'organisme, le rapport annuel doit contenir tous les éléments qui en permettent l'analyse et être disponible en temps opportun. Nous constatons que le Ministère a déposé son dernier rapport annuel dans les délais prescrits. Cependant, son contenu pourrait mieux informer sur la performance du Ministère. Les paragraphes qui suivent font état d'améliorations souhaitables.

2.403 Tout d'abord, bien que la mission et les orientations du Ministère soient énoncées dans le rapport annuel, les termes utilisés sont généraux et vagues. Malheureusement, comme ces orientations ne s'appuient pas sur des objectifs mesurables, il est impossible pour le lecteur d'évaluer à quel point les priorités du Ministère ont été respectées.

2.404 Pour sa part, l'introduction du rapport annuel du Ministère décrit le rôle qu'il doit jouer pour la reconnaissance et le respect des droits des citoyens. Cependant, le rapport n'indique pas quels sont les moyens pris par le Ministère pour connaître les besoins des citoyens, ni comment il cherche à améliorer et promouvoir la qualité et l'accessibilité des lois et règlements. D'autre part, bien que le rapport présente la nature des services offerts, il n'expose pas quelle est leur ampleur, si bien qu'il est impossible d'apprécier les moyens mis en œuvre et les ressources investies. En effet, le Ministère présente, dans son rapport annuel, la nature des services judiciaires rendus pour chacune des municipalités desservies, il n'expose pas l'importance des demandes ni les ressources affectées à chacun de ses bureaux. De la sorte, il devient plus difficile de juger de la pertinence et de l'à-propos des choix du Ministère.

2.405 Le Ministère mentionne également qu'il a défini des indicateurs pour évaluer la qualité des services rendus dans chacun des palais de justice et qu'il a pris des moyens pour en assurer le suivi. Cependant, il ne présente aucun de ces indicateurs, ce qui ne permet pas d'apprécier la situation de chacun des districts judiciaires.

2.406 Le Ministère a recours à 4 500 années-personnes pour mener à bien ses travaux. Il lui en coûte près de 160 millions de dollars par année. Pourtant, le rapport est muet quant à la productivité de ces ressources, à leur niveau de compétence et sur les efforts consacrés à la sécurité et à l'environnement de travail.

2.407 Concernant ses résultats financiers, le Ministère présente ses revenus et ses dépenses par catégories, lesquelles sont en comparaison avec les mêmes données pour l'année précédente. Cependant, le rapport ne fournit aucune explication quant aux écarts enregistrés. De même, il est difficile d'établir un lien entre les grandes catégories du tableau des dépenses et les sujets traités dans le rapport annuel.

2.408 Aussi, le Ministère devrait être plus explicite quant au coût unitaire de ses activités et présenter des éléments de comparaison. Par exemple, même si certains actes juridiques sont facturés, le rapport n'indique pas le taux de facturation ni le coût unitaire de ces services, si bien qu'il est impossible de savoir si ce secteur est rentable.

2.409 Le rapport est également avare d'informations concernant les retombées bénéfiques des activités du Ministère sur la criminalité au Québec. Bien que le ministère de la Justice ne soit pas le seul organisme responsable de cet aspect, il serait bon qu'il expose l'incidence des mesures répressives sur les taux de criminalité et de récidive.

2.410 Le Ministère s'est fixé comme objectif d'adapter les règles de droit et l'administration de la justice aux réalités de la société québécoise. Dans son rapport annuel, il mentionne qu'il doit être à l'affût des nouvelles façons de faire dans le monde, dans le but de s'en inspirer dans la mesure du possible, mais il ne cite aucun moyen d'y parvenir.

2.411 Finalement, le rapport annuel ne fait guère mention des contrôles exercés par les dirigeants, ni de leurs résultats. Par conséquent, on ne connaît pas l'information de gestion disponible pour exercer le suivi des activités et évaluer leur performance.

2.412 Nous avons recommandé au Ministère de réviser le contenu de son rapport annuel dans le but de fournir une information complète et fiable sur ses activités et sa performance.

Suivi de recommandations antérieures

2.413 Depuis notre vérification de 1989-1990 portant sur la perception des amendes et des frais, le Ministère a fait certains progrès pour réduire les délais dans le traitement des brefs de saisie remis à des huissiers. Cependant, il doit poursuivre ses efforts pour que les huissiers retournent tous les brefs à l'intérieur des délais qu'il a lui-même fixés. En effet, au 18 mars 1994, 721 brefs de plus de 90 jours n'avaient toujours pas été retournés par les huissiers.

2.414 Finalement, bien que le Ministère effectue maintenant des rappels auprès de ses percepteurs sur la procédure à suivre avant de fermer un dossier, il n'a pu nous démontrer qu'il s'assurait que les percepteurs ont épuisé tous les moyens mis à leur disposition avant de procéder à la fermeture d'un dossier.

2.415 ***Commentaires du Ministère :*** *« Le Ministère reconnaît l'importance* ***des antécédents judiciaires et des antécédents en matière de mesures de rechange****. Il reconnaît également que les moyens pour connaître les antécédents judiciaires de l'accusé en matière adulte ne sont pas complets. Par contre, la condamnation antérieure de l'accusé, son antécédent judiciaire, constituent un fait de l'enquête criminelle. Étant responsables de l'enquête relative à un crime, les services policiers doivent informer le substitut des antécédents de l'accusé et fournir les éléments nécessaires pour en faire la preuve devant le tribunal. En effet, le Ministère considère qu'il utilise les systèmes les plus adéquats qu'il est possible présentement d'entretenir et de gérer en matière d'antécédents judiciaires au Québec. Toutefois, la vigilance dans l'utilisation des données et la connaissance des limites de chaque système permettent d'éviter les erreurs judiciaires. Néanmoins, le Ministère analysera la problématique soulevée par le Vérificateur général en vue d'améliorer le processus visant à brosser devant le tribunal un portrait complet et fiable des accusés.*

« Les systèmes actuels permettent de connaître l'information locale concernant les antécédents en matière de mesures de rechange à l'égard des jeunes contrevenants et l'état des dossiers judiciarisés. Par contre, ils ne permettent pas facilement l'échange d'information d'un district judiciaire à l'autre. L'utilisation, dans quelques points de service, d'un petit système informatique opérant sur micro-ordinateur facilite la gestion des antécédents des jeunes contrevenants. Seules les contraintes affectant la gestion de l'informatique au Ministère ont empêché l'implantation d'un tel système dans un plus grand nombre de points de service.

« En ce qui concerne la ***documentation du dossier du substitut du Procureur général****, le Ministère considère qu'il n'y aura pas lieu d'intervenir auprès de ses substituts pour uniformiser la façon dont ceux-ci doivent tenir leurs dossiers dans chacun des points de service, surtout que 70 p. cent des dossiers ouverts en province sont maintenant traités en poursuite verticale. En effet, le traitement de*

tout le dossier par le même substitut lui permet de bien connaître son dossier et d'éviter des pertes de temps. Par ailleurs, le Ministère prend bonne note de la constatation concernant la divulgation de la preuve et un rappel sera fait en assemblée des substituts en chef.

« Le Ministère reconnaît toute l'importance du rôle des ***victimes d'actes criminels*** *dans le système judiciaire criminel canadien. Par ailleurs, reconnaissant les besoins des victimes en matière d'information, d'écoute, de support et d'accompagnement dans le processus judiciaire ainsi que les limites du rôle du substitut du Procureur à cet égard, le Ministère a soutenu le développement de centres d'aide aux victimes d'actes criminels (CAVAC), pris en charge par des organismes communautaires. Ceux-ci jouent un rôle complémentaire à celui des intervenants judiciaires et agissent en concertation avec eux. Ainsi, dix centres (CAVAC) ont été mis sur pied dans différentes régions du Québec depuis 1988. Le Ministère entend poursuivre, dans la mesure des ressources disponibles, le développement de ces centres pour couvrir l'ensemble du territoire. De plus, le Ministère verra bientôt à étendre à tous les districts judiciaires l'expédition d'une formule de déclaration de la victime présentement en usage dans quelques districts.*

*« Le Ministère a choisi, plutôt que d'intégrer des instructions dans son manuel de directives, de favoriser quatre modes d'intervention auprès de ses substituts responsables de l'application de la Loi sur les jeunes contrevenants pour traiter de façon uniforme les dossiers d'***infraction juvénile** *dans un contexte de flexibilité :*

- *un programme de formation adapté aux besoins des unités régionales;*
- *une réunion annuelle des substituts répondant de l'application de la Loi sur les jeunes contrevenants dans chacune des régions;*
- *un programme constant de monitoring auprès des responsables de l'application de la loi;*
- *une aide et des conseils spécifiques dispensés aux responsables chargés d'appliquer la loi, ou de gérer les dossiers de ce type.*

*« En ce qui a trait à l'i***nformation de gestion** *pour faciliter le suivi des activités de ses substituts, le Ministère croit qu'il y a place à l'amélioration. Par contre, il est important de noter que, tout comme pour l'avocat du secteur privé, le substitut du procureur général doit bénéficier d'une large discrétion dans l'exercice de sa profession. Cette discrétion est révisée systématiquement par les tribunaux et les supérieurs immédiats des substituts œuvrant en matière criminelle. De plus, une analyse devra être faite pour déterminer sous quelle forme devra être développée cette information de gestion. Toutefois, aucune initiative en ce sens ne peut être envisagée sans addition de ressources.*

« Le groupe de travail présidé par M. le juge Guérin émettait la recommandation à l'effet qu'un rapport soit fait au Procureur général par ses substituts dans tous les cas de ***négociations de plaidoyer*** *relatif à des délits contre la personne et dans les cas de procès devant jury. Idéalement, il pourrait être souhaitable que cette recommandation soit appliquée intégralement ce qui aurait nécessité l'engagement immédiat de plusieurs substituts et de nombreux techniciens judiciaires. Cependant, après avoir évalué l'impact sur le travail de ses substituts, et compte tenu que le droit criminel est un droit public et que la négociation de plaidoyers ne fait pas exception à cette règle, le Ministère a émis une directive limitant l'obligation de faire rapport aux seuls cas d'infraction dont la mort résulte.*

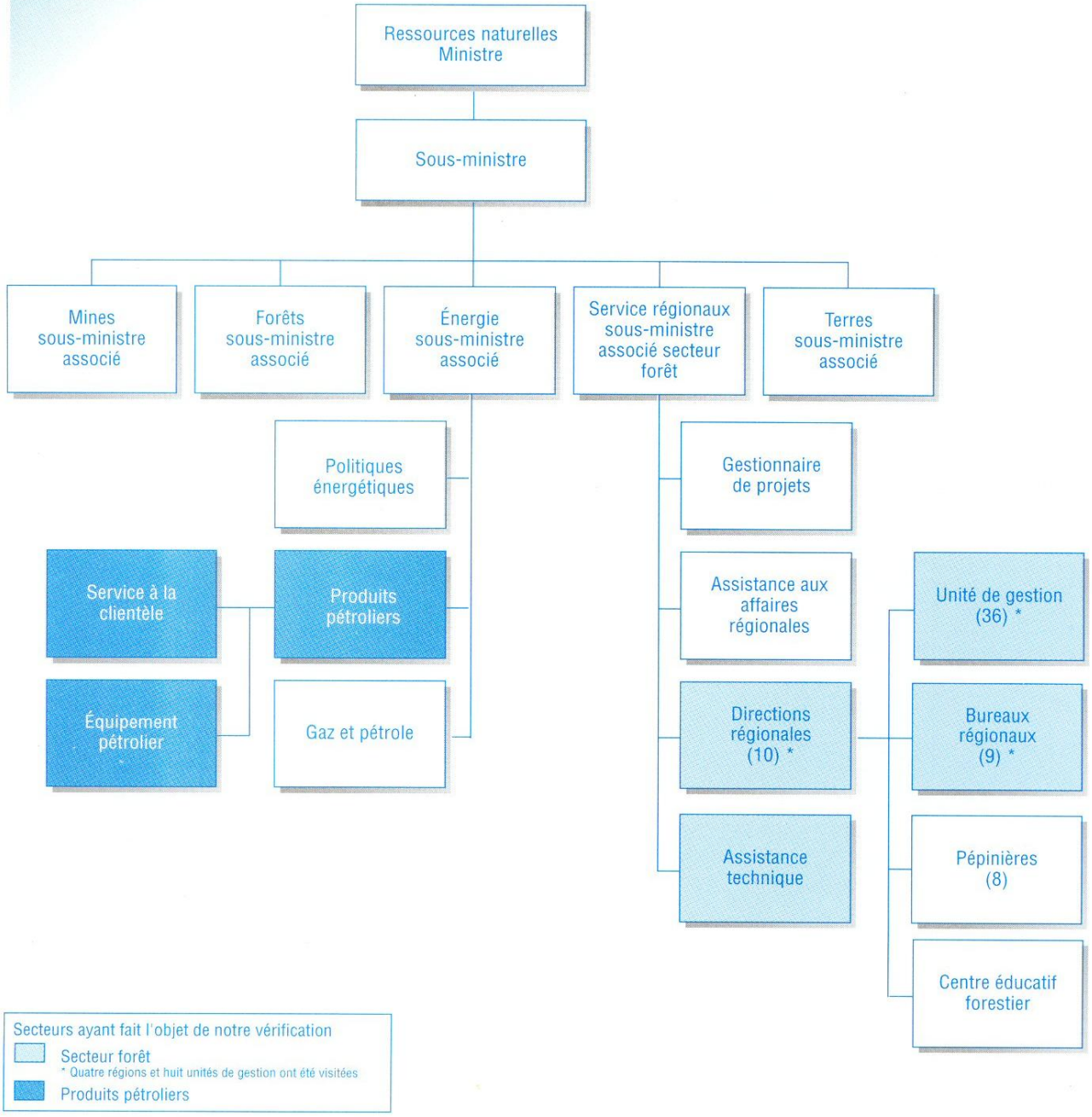
« Avec l'adoption en janvier 1994, du nouveau programme de mesures de rechange, le Ministère considère qu'il a davantage les instruments nécessaires pour gérer adéquatement les ***délais et exercer un suivi sur les dossiers de jeunes contrevenants*** *qui lui sont confiés. À cet égard, le Ministère tient à rappeler qu'il n'a pas de lien d'autorité à l'endroit du directeur provincial de la jeunesse chargé conjointement d'appliquer le programme de mesures de rechange à ce type de dossiers.*

« Le Ministère révise actuellement ses mécanismes de traitement et de suivi ***des contrats de services juridiques****. Des rappels ponctuels des règles ont été faits et la pratique actuelle fait en sorte qu'il y a encore moins de travaux qui débutent avant d'avoir obtenu l'autorisation du Ministère. Toutefois, il peut arriver, rarement, que la situation présente une urgence telle, qu'il est impossible de s'en tenir à la lettre, aux règles, le gouvernement devant alors agir rapidement. De plus, des travaux sont en cours pour rendre le traitement de l'information plus efficace.*

« Le Ministère identifie dans le commentaire du Vérificateur général sur la ***reddition de comptes****, la déclaration d'efficacité définie selon les douze dimensions, tel que proposé par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée. La déclaration d'efficacité implique la mise en place de tout un processus dans l'organisation pour recueillir et présenter les données selon ce cadre. Cette démarche peut exiger du Ministère un travail et des déboursés considérables et, éventuellement, la production d'un rapport annuel volumineux.*

« En outre, le Ministère croit qu'effectivement des améliorations peuvent être apportées à la présentation de données dans son rapport annuel, et c'est ce qu'il s'efforce de faire depuis quelques années pour mieux rendre compte de ses activités, sans toutefois adopter ce cadre de travail précis. »

ORGANIGRAMME SYNTHÈSE MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES



Ressources naturelles

Secteur forêt

Faits saillants

2.416 Nous avons examiné les activités du personnel des directions régionales, des bureaux régionaux et des unités de gestion du secteur forêt du ministère des Ressources naturelles. Nous nous sommes particulièrement penchés sur les aspects suivants : l'allocation des ressources humaines et le suivi, par le Ministère, des travaux sylvicoles faits par des propriétaires de boisé privé en vue d'une subvention. De plus, nous avons vérifié le suivi de la récolte et des travaux sylvicoles effectués sur les terres publiques par les détenteurs de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier our par REXFOR.

2.417 Les directives du Ministère quant à la nature et à l'étendue des travaux de vérification nécessaires sont incomplètes et ne visent pas les secteurs où les risques de non-conformité sont les plus élevés. Sans raison valable, les méthodes de vérification diffèrent selon que les travaux sont exécutés dans la forêt privée ou publique. De surcroît, le Ministère n'a pas évalué quelle est la technique de vérification des travaux sylvicoles la plus économique et la plus efficace (paragraphes 2.437 à 2.447 et 2.449 à 2.452).

2.418 Les ressources humaines ne sont pas réparties entre les bureaux régionaux et les unités de gestion en fonction du volume d'activité ou du rendement attendu des employés. Par conséquent, le Ministère ne peut justifier l'importance des ressources qu'il utilise. De plus, il exerce un contrôle insuffisant sur la qualité des travaux de son personnel (2.433 à 2.436, 2.462 et 2.463).

2.419 Enfin, le Ministère accorde régulièrement les crédits applicables aux travaux sylvicoles, les subventions et les droits de coupe sans preuve de vérification suffisante et son information de gestion est à l'état embryonnaire (2.448, 2.453 à 2.460, 2.464 et 2.465).

Vue d'ensemble

2.420 Les forêts sont omniprésentes au Québec. Elles couvrent un plus de la moitié (757 000 km^2) du territoire et constituent un véritable patrimoine collectif, puisque plus de 86 p. cent d'entre elles sont de propriété publique. L'industrie des produits forestiers joue un rôle primordial dans le développement socio-économique du Québec. Ce secteur génère 82 000 emplois directs et indirects, lesquels représentent une masse salariale de 2,7 milliards de dollars. Plus d'une centaine de communautés en dépendent.

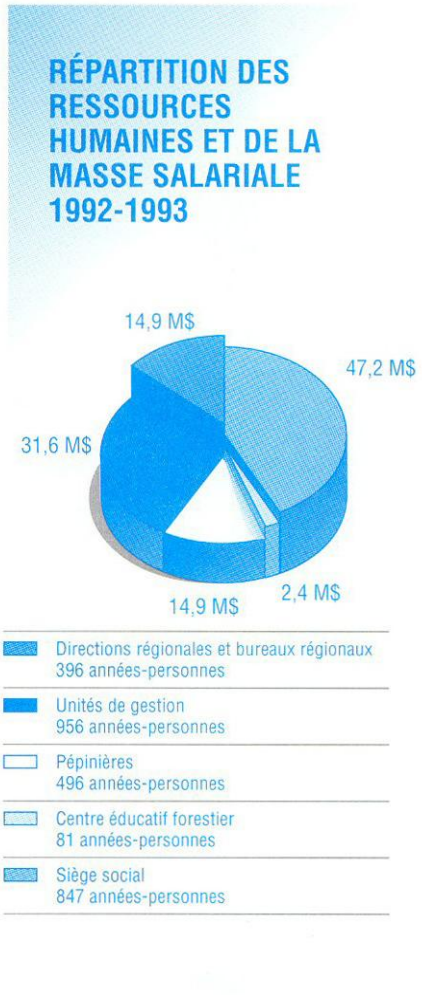
2.421 En plus des retombées économiques, la forêt a des impacts environnementaux d'importance. Le ministère des Ressources naturelles, qui est né en janvier 1994 de la fusion du ministère des Forêts et du ministère de l'Énergie et des Ressources, a notamment comme mandat de gérer et de préserver les forêts québécoises. Il doit veiller à ce que la capacité forestière soit respectée, que le couvert forestier soit maintenu ou reconstitué et que les ressources du milieu soient protégées adéquatement. Le Ministère soutient également les initiatives des propriétaires de boisés privés, en leur accordant une aide financière pour divers travaux sylvicoles.

2.422 La *Loi sur les forêts*, entrée en vigueur en 1987, prévoit que les industriels forestiers qui s'approvisionnent à même la forêt publique doivent en assurer l'aménagement, en vertu de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CCAF). L'aménagement des superficies non ou mal régénérées avant l'entrée en vigueur de cette loi est demeuré la responsabilité du Ministère et est confié à la Société d'État REXFOR.

2.423 Antérieurement à 1987, le Ministère devait gérer les travaux sylvicoles de la forêt publique. Soit qu'il les exécutait lui-même, soit qu'il les donnait à contrat. Depuis qu'ils sont réalisé par les détenteurs de CAAF et par REXFOR, ils doivent tout de même être vérifiés sur le plan de la conformité aux directives fixées par le Ministère. Ces travaux de vérification sont effectués par les différentes unités de gestion et coordonnés principalement par les bureaux régionaux du Minitère.

2.424 En 1992-1993, les industriels ont payé des droits de 108 millions de dollars sur le bois récolté. En contrepartie, ils ont touché 71 millions de dollars, sous forme de crédits gouvernementaux pour les travaux d'aménagement effectués. Par ailleurs, près de 45 millions de dollars ont été accordés à REXFOR pour l'exécution des travaux d'aménagement des superficies non ou mal régénérées. Enfin, quelque 36 millions de dollars ont été versés aux propriétaires de boisés privés pour la réalisation de divers travaux sylvicoles.

2.425 En 1992-1993, soit avant la fusion des ministères, l'effectif de celui des Forêts était de 2 776 années-personnes, et coûtait 111 millions de dollars en salai-res. Le graphique ci-contre présente la répartition de l'effectif et de la masse salariale.



Objectifs et portée de notre vérification

2.426 Notre vérification avait pour but de nous assurer que l'organisation du travail favorise l'efficience du personnel du Ministère oeuvrant dans les directions régionales, les bureaux régionaux et les unités de gestion. L'importance des ressources humaines, leur répartition géographique et la nature des activités réalisées ont constitué nos principaux critères pour déterminer les endroits à visiter et les secteurs d'activité à examiner plus en profondeur.

2.427 Notre vérification a porté sur le suivi des travaux sylvicoles réalisés par les propriétaires de la forêt privée, par les détenteurs de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier et par REXFOR, ainsi que sur le suivi de la coupe de bois et du mesurage du bois récolté. Pour notre vérification, nous avons considéré la période du 1er avril 1992 au 31 décembre 1993.

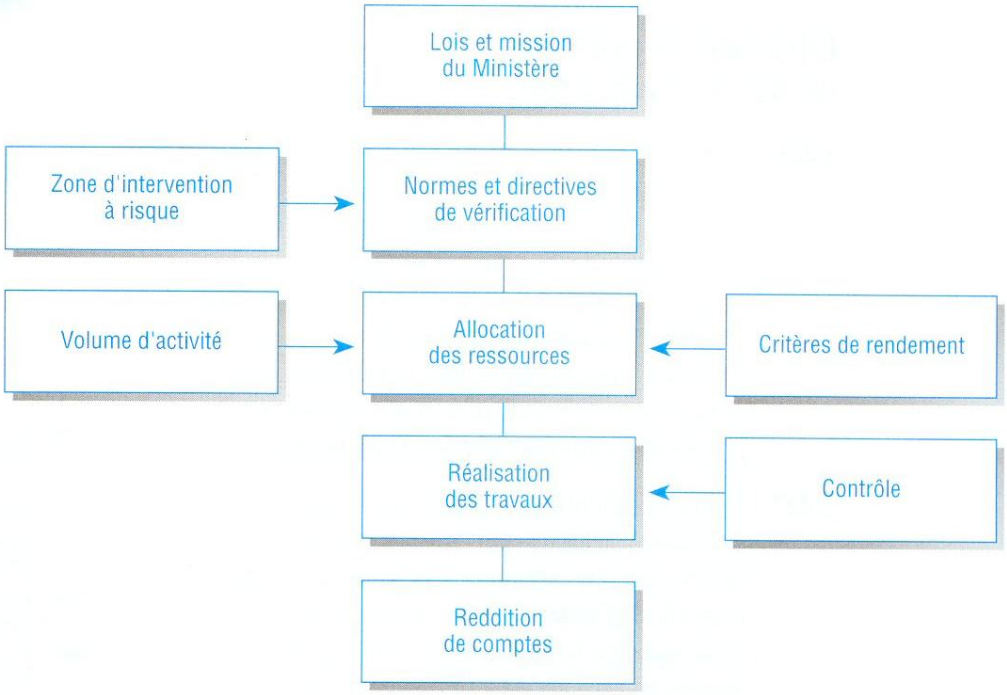
Résultat de notre vérification

Organisation du travail

2.428 Pour s'assurer du rendement soutenu de la forêt et de la conformité de ses déboursés et revenus, le Ministère doit déterminer le degré d'assurance recherché lors de la vérification de la qualité et de la quantité des travaux réalisés. Il doit également examiner les interventions forestières les plus risquées en terme de non-respect de la loi et des règlements. Il lui faut prévoir en conséquence la nature et l'étendue des travaux à confier au personnel des bureaux régionaux et des unités de gestion.

2.429 L'allocation des ressources humaines doit se faire en fonction de normes de rendement et du volume de travail. Le Ministère doit s'assurer que le personnel vérifie convenablement les travaux sylvicoles ainsi que la coupe du bois, et qu'il a l'information suffisante pour appliquer les correctifs en temps opportun. Le schéma de la page suivante présente les principaux éléments qui devraient être utilisés pour allouer les ressources humaines de façon à favoriser l'efficience des activités.

PROCESSUS D'ALLOCATION DES RESSOURCES HUMAINES



2.430 Bien que le Ministère ait élaboré des directives sur la nature et l'étendue des vérifications à faire, celles-ci sont incomplètes et non axées sur les risques de non-conformité, sauf en ce qui concerne les travaux sylvicoles réalisés dans la forêt privée et le mesurage. Les ressources humaines ne sont pas réparties entre les différents bureaux régionaux et les unités de gestion en fonction du volume d'activité, du rendement espéré des employés, du degré d'assurance recherché et des secteurs les plus risqués, mais principalement sur une base historique. Le Ministère ne peut donc justifier l'importance des ressources utilisées.

2.431 En mars 1993, un comité de travail formé par le Ministère déposait une étude, dont le mandat était le suivant : « À partir des connaissances disponibles, proposer des critères qui permettent d'évaluer le nombre de postes d'un corps d'emploi donné qui devraient être attribués à une unité de gestion, un bureau régional, une pépinière et un centre éducatif forestier. » Le comité a plutôt proposé une méthode d'analyse visant à mieux équilibrer, à moyen terme, les ressources humaines entre les différentes régions administratives.

Malheureusement, l'étude n'a pu déterminer si les ressources allouées pour la réalisation des activités du Ministère étaient optimales dans chaque région. Pourtant, elle fut utilisée pour allouer des ressources supplémentaires dans certaines régions.

2.432 Par ailleurs, le Ministère autorise régulièrement les crédits, les subventions et les droits de coupe sans s'assurer d'avoir fait les vérifications nécessaires et d'avoir obtenu le degré d'assurance désiré. Il exerce peu de contrôle sur la qualité des travaux faits par son personnel, et les systèmes d'information de gestion sont à l'état embryonnaire.

Bureaux régionaux

2.433 Les bureaux régionaux doivent coordonner, conseiller et soutenir les unités de gestion et, s'il y a lieu, les pépinières et les centres éducatifs de leur région.

2.434 Le tableau suivant présente, pour certains bureaux régionaux, le volume d'activité et les ressources humaines attribuées.

COMPARAISON DES RESSOURCES HUMAINES

BUREAUX RÉGIONAUX	A	B	C	D	E	F	G
VOLUME D'ACTIVITÉ							
• travaux sylvicoles (en milliers d'hectares)	262	280	272	161	64	48	80
• mesurage (m^3)	8,4 M	8,5 M	3,9 M	2,5 M	2,1 M	1,2 M	2,2 M
• nombre d'unités de gestion et de pépinières à conseiller	7	8	3	4	2	6	4
NOMBRE D'EMPLOYÉS AU BUREAU RÉGIONAL							
• ingénieurs forestiers	4,0	10,9	7,0	5,0	6,0	11,0	5,0
• techniciens forestiers	9,3	10,1	7,6	6,0	8,1	4,7	8,2
• soutien administratif et autre	21,9	23,4	20,2	19,8	16,1	19,7	37,8
• total	35,2	44,4	34,8	30,8	30,2	35,4	51,0
LA MASSE SALARIALE DU BUREAU RÉGIONAL ($)	1,3 M	1,5 M	1,4 M	1,1 M	1,1 M	1,4 M	1,9 M
LE NIVEAU D'ENCADREMENT	18 %	18 %	53 %	17 %	36 %	21 %	23 %

2.435 Le Ministère n'alloue pas ses ressources humaines aux divers bureaux régionaux en fonction du volume d'activité et du rendement espéré des employés mais principalement sur la base des données historiques. Il ne peut donc justifier les ressources qu'il utilise. L'examen du tableau fait ressortir les disparités suivantes à cet égard :

- Les bureaux régionaux A et B sont ceux qui ont les plus gros volumes d'activité forestière. Ils fonctionnent avec 35,2 et 44,4 personnes. Toutefois, la région G, qui est presque quatre fois plus petite en volume d'activité, a un plus grand effectif et une masse salariale plus élevée que ces derniers.

- Même si leur volume d'activité est presque similaire, le bureau régional B possède plus du double d'ingénieurs forestiers que le A. Le salaire moyen d'un ingénieur forestier est de 42 000 dollars.

- Le bureau F a beaucoup d'ingénieurs forestiers et peu de techniciens comparativement aux bureaux régionaux E et G. Pourtant ces bureaux évoluent dans des environnements forestiers similaires. L'écart du salaire moyen entre un technicien et un ingénieur est de 12 500 dollars. Seule la région B a autant d'ingénieurs forestiers que la F et son activité forestière y est cinq fois plus grande.

- Finalement, le niveau d'encadrement, représenté par le nombre de personnes du bureau régional sur celui des unités de gestion et des pépinières, varie de 17 p. cent à 53 p. cent. Selon le Ministère, ce ratio devrait se situer à près de 20 p. cent.

Unités de gestion

2.436 Les unités de gestion sont la principale porte d'entrée pour la clientèle du Ministère. Elles doivent en effet veiller à l'application de la *Loi sur les forêts* en vérifiant les activités des propriétaires de la forêt privée, des détenteurs de CAAF et de la Société REXFOR. Au nombre de 36, les unités de gestion emploient près de 960 personnes pour une masse salariale de 31,6 millions de dollars. La majeure partie de leurs activités consistent à vérifier les travaux sylvicoles et à contrôler la récolte de bois. Les ressources sont réparties entre les différentes unités de gestion sur la base des données historiques et non pas en fonction du volume d'activité et du rendement espéré des employés.

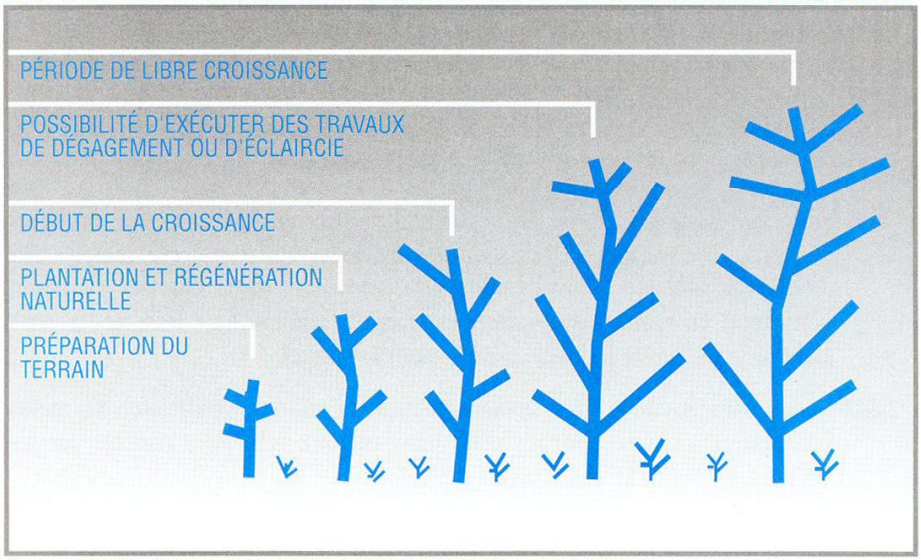
Travaux sylvicoles

2.437 Les travaux sylvicoles permettent la régénération de la forêt. Ils vont de la préparation du terrain, de la régénération naturelle ou de la plantation d'arbres au dégagement et à l'élimination de la végétation concurrente aux plants d'arbres (éclaircie). Lorsque les arbres atteignent une grosseur respectable, diverses coupes sont effectuées, facilitant ainsi la croissance des autres arbres. Comme l'indique l'illustration de la page suivante, le cycle de régénération de la forêt se déroule sur une période variant de 60 à 80 ans. Le Ministère doit exercer des contrôles tout au long de ces années.

LE CYCLE DE RÉGÉNÉRATION DE LA FORÊT (DE 0 À 60-80 ANS)



LES TRAVAUX SYLVICOLES PENDANT LES HUIT PREMIÈRES ANNÉES DU CYCLE



Source : Auditor General, Annual Report to the Legislative Assembly of British Columbia, mars 1991, p. 69 (Traduit et adapté librement)

2.438 Les travaux sylvicoles sont faits par trois groupes d'exploitants forestiers, soit les propriétaires de la forêt privée, les détenteurs de CAAF et REXFOR et vérifiés subséquemment par le personnel des unités de gestion du Ministère. Comme c'est la quantité et la qualité des travaux réalisés qui sont évaluées, la sélection des secteurs à vérifier doit se faire en conformité avec les directives. Afin d'être en mesure de prendre une décision sur l'acceptation ou le refus des travaux sylvicoles, le Ministère doit effectuer la collecte de certaines données sur le terrain, en s'assurant de leur fiabilité. En 1992-1993, l'implication financière du gouvernement à la suite de la réalisation de travaux sylvicoles a été de 154 millions de dollars en crédits ou subventions.

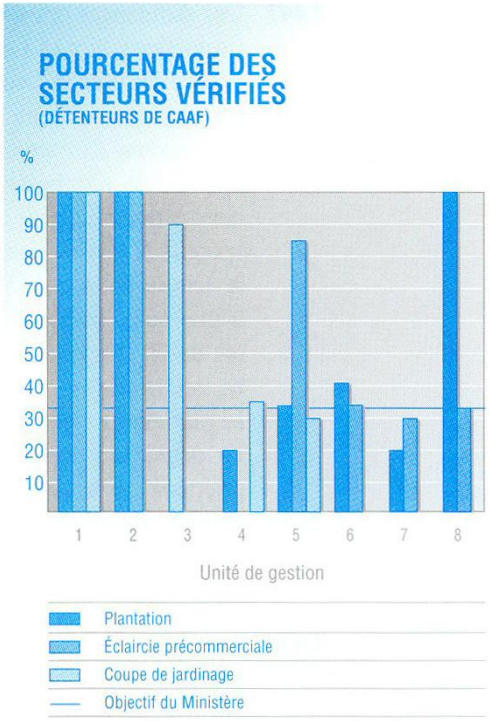
2.439 **Sélection des lieux à vérifier.** Le Ministère ne peut vérifier la totalité des travaux sylvicoles. Il doit donc posséder une stratégie qui favorise l'intervention dans les secteurs et auprès des intervenants forestiers les plus susceptibles de ne pas rencontrer les normes de quantité et de qualité. Il doit également avoir recours à des méthodes de vérification économiques.

2.440 Pour les travaux sylvicoles effectués dans la forêt privée, le Ministère favorise l'intervention de vérification dans les secteurs les plus risqués. En pratique, cette stratégie est passablement respectée par les unités de gestion. Ainsi, 15 p. cent de l'ensemble des secteurs sont vérifiés systématiquement. L'évaluation des risques peut amener les unités de gestion à vérifier jusqu'à 25 p. cent de secteurs supplémentaires, selon les informations recueillies. Plus de 75 personnes sont affectées, au Ministère, à la vérification de ces travaux sylvicoles.

2.441 Par contre, la méthode retenue pour la vérification des travaux sylvicoles effectués dans la forêt publique ne comporte aucun critère de discrimination basé sur le risque. Le Ministère suggère simplement de vérifier le tiers des secteurs d'intervention exploités par les détenteurs de CAAF. Ainsi, chaque unité de gestion identifie les secteurs à vérifier en fonction de ses propres critères. Quant aux secteurs où des travaux sylvicoles sont réalisés par REXFOR, aucune directive n'encadre leur choix ou le nombre à vérifier. Pourtant, un grand nombre de ressources humaines sont affectées à cette activité : 95 dans le premier cas et 34 dans le second.

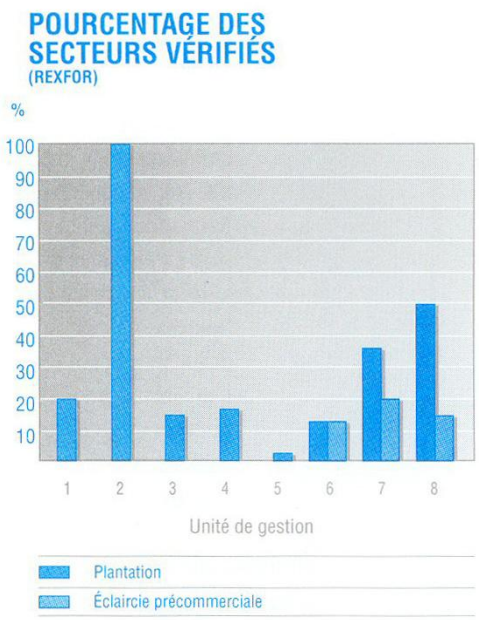
2.442 Les graphiques de la page suivante présentent l'effort de vérification des unités de gestion visitées, pour les principaux travaux sylvicoles réalisés par les détenteurs de CAAF et la Société REXFOR.

2.443 Il ressort de ces graphiques que des unités de gestion en font trop et d'autres pas assez. Les disparités ne sont pas justifiées par une évaluation des risques. Dans les endroits où tous les secteurs sont vérifiés, il est évident que des économies pourraient résulter d'une telle évaluation.



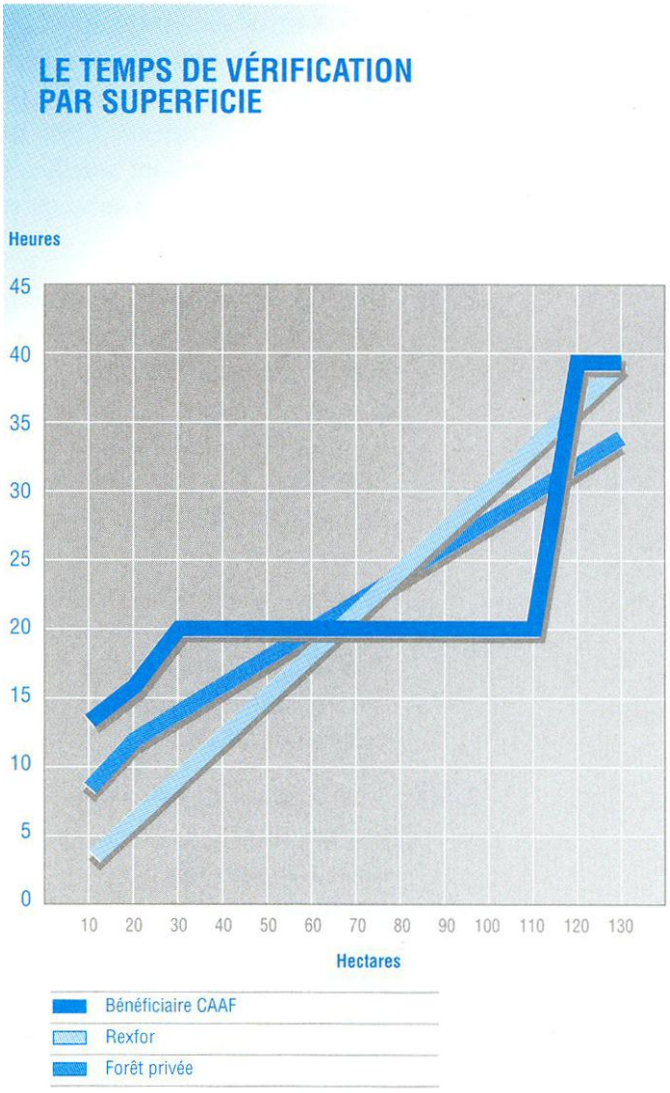
2.444 D'autres économies pourraient également être faites. Par exemple, lors de la vérification de certains secteurs, quelques unités de gestion se font accompagner par un membre du personnel des entreprises détentrices de CAAF. Cette façon de faire a l'avantage de réduire l'effectif du Ministère, puisque le travail nécessite la présence de deux personnes. Cependant, cette façon de faire doit être encadrée par le Ministère et ne doit pas être utilisée pour tous les secteurs à vérifier afin de ne pas favoriser la collusion entre les parties en cause.

2.445 **Vérification des lieux sélectionnés.** Bien que les directives soient incomplètes sur la détermination des secteurs à vérifier, elles précisent tout de même les méthodes de vérification, le nombre d'échantillons dans chacun des secteurs ainsi que les éléments quantitatifs et qualitatifs à vérifier avant d'accepter les travaux sylvicoles. Les directives visent à ce que le Ministère soit confiant à 95 p.cent que les données qu'il possède pour juger des travaux sylvicoles sont fiables à 90 p. cent.



2.446 Les méthodes de vérification utilisées diffèrent sans raison valable, selon que les travaux sont exécutés dans la forêt privée ou publique. Le Ministère n'a pas évalué quelle méthode est la plus efficace et la plus économique.

2.447 Ces différences ont une incidence importante sur le temps requis pour effectuer les vérifications. Le graphique ci-contre le démontre pour une des activités sylvicoles, soit la plantation. On peut ainsi estimer, à partir des données recueillies lors de nos visites, que le temps moyen de vérification d'une superficie de 30 hectares est de 20 heures, 14 heures ou 9 heures respectivement, selon que la plantation a été effectuée par les détenteurs de CAAF, les propriétaires de la forêt privée ou la Société REXFOR, puisque des méthodes différentes sont utilisées.



2.448 De plus, les unités de gestion se préoccupent peu de savoir si elles ont effectué suffisamment d'échantillons pour obtenir le degré de fiabilité désiré, avant d'accorder les crédits pour les travaux sylvicoles et de faire les autres paiements. Nous avons pu constater dans cinq des huit unités de gestion visitées, que le Ministère a accordé les crédits pour l'ensemble des travaux sylvicoles réalisés par les détenteurs de CAAF, même s'il n'a pas obtenu la confiance et la précision désirées dans 56 p. cent des cas. Pour les trois autres unités, nous n'avons pu obtenir l'information. En ce qui concerne les travaux effectués par les propriétaires de la forêt privée et REXFOR, les subventions ont également été versées dans l'ensemble des cas sans que les unités de gestion aient calculé le degré de fiabilité atteint.

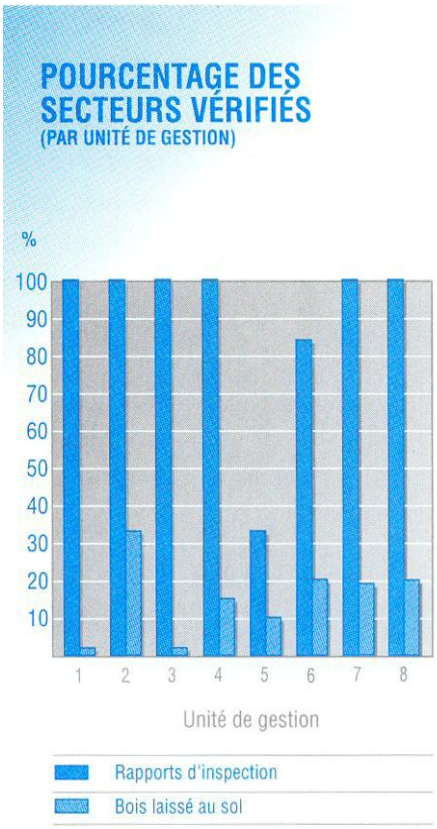
Récolte du bois

2.449 Les détenteurs de CAAF sont autorisés à récolter du bois dans la forêt publique. Le Ministère doit s'assurer que la coupe respecte les règles environnementales, que le volume de bois coupé ne dépasse par le quota autorisé et, finalement, que les droits de coupe sont correctement évalués. Les activités de suivi de la récolte et du mesurage du bois récolté devraient permettre aux unités de gestion d'effectuer les contrôles nécessaires. Les revenus de droits de coupe sont de plus de 100 millions de dollars par année.

2.450 **Suivi de la récolte du bois.** Pour faire le suivi de la récolte du bois, le personnel du Ministère examine les lieux où il y a eu coupe de bois. Il vérifie également certains secteurs particuliers pour s'assurer que les détenteurs de CAAF ne laissent pas trop de bois au sol et ne sous-utilisent pas ainsi la forêt. Après chaque inspection, un rapport est fait concernant le respect des règles environnementales.

2.451 La récolte près des cours d'eau, la qualité et la valeur du bois, l'expérience passée avec les entrepreneurs devraient influencer le chioix des endroits à visiter et l'effort de vérification. Malheureusement, le Ministère n'a précisé ni l'un ni l'autre. En l'absence d'orientation, les unités de gestion ont presque toujours choisi d'inspecter la totalité des secteurs où des coupes avaient eu lieu et d'être sélectives pour la vérification de la quantité de bois laissé au sol.

2.452 Le graphique ci-contre présente le pourcentage des secteurs d'intervention vérifiés en 1992-1993 par les unités de gestion que nous avons visitées.



2.453 Par ailleurs, la nature des travaux varie d'une unité de gestion à l'autre. Les secteurs de coupe sont inspectés de une à quatre fois par année, selon les unités de gestion. Certains gestionnaires exigent que la totalité des inspections se fassent à pied alors que d'autres acceptent qu'une portion se fasse à partir d'un véhicule moteur. Le rapport d'inspection n'est pas toujours exigé après la visite.

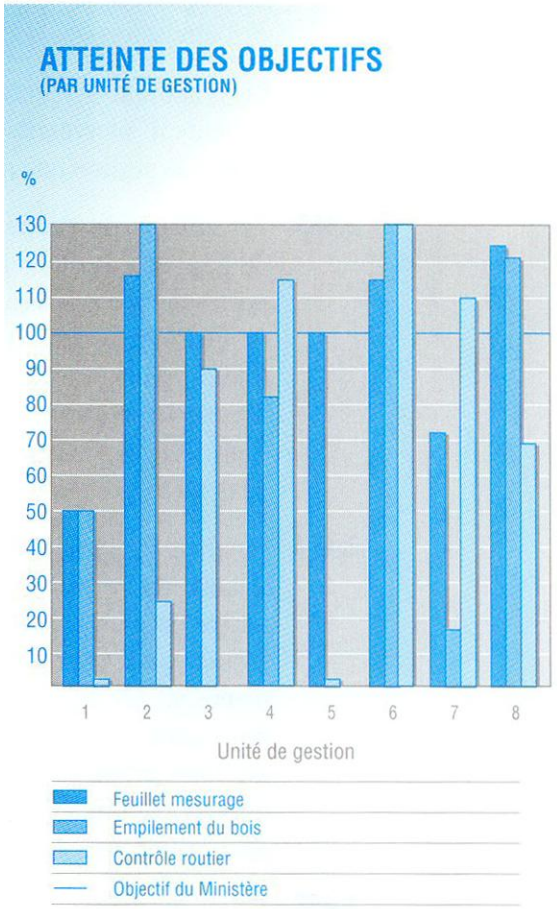
2.454 Finalement, la plupart des unités effectuent la vérification du volume de bois laissé au sol l'année de la coupe ou l'année suivante, alors qu'elles devraient laisser passer les deux années réglementaires dont disposent les détenteurs de CAAF pour récupérer le bois laissé au sol. Dans ces cas où la vérification a été faite prématurément, les employés du Ministère doivent retourner en forêt pour s'assurer que le bois a été ramassé dans le délai prescrit.

2.455 Selon les informations disponibles en 1992-1993, plus de 100 personnes ont été affectées à ces travaux de suivi de la récolte du bois. Des économies de temps pourraient résulter d'une stratégie de vérification plus sélective et d'un encadrement plus précis des travaux à effectuer. Dans la situation actuelle, le Ministère ne peut avoir l'assurance que sa stratégie d'intevention est efficiente et il ne peut évaluer dans quelle mesure le détenteur de CAAF n'a pas laissé indûment du bois au sol.

2.456 **Mesurage du bois récolté.** Le Ministère doit s'assurer que le volume de bois récolté par les détenteurs de CAAF est correctement évalué. En début d'année, il identifie les détenteurs de CAAF les plus susceptibles de s'écarter des ententes et des normes pour y concentrer ses efforts de vérification. Les principaux critères utilisés sont le résultat des vérifications de l'année antérieurement, l'existence de procédés d'autocontrôle et l'importance des sommes en cause. En 1992-1993, 35 employés du Ministère réalisaient ces travaux.

2.457 Malheureusement, les unités de gestion ne respectent pas toujours leur stratégie de vérification axée sur le risque. En effet, le nombre de vérifications faites diffère grandement de l'objectif visé.

2.458 Le graphique ci-contre présente le pourcentage d'atteinte des objectifs de chaque unité de gestion visitée, pour trois types de vérification.



2.459 Lorsque l'unité de gestion n'atteint pas l'objectif fixé, c'est que le nombre d'inspections est insuffisant. Dans ces cas, le Ministère n'a pas l'assurance désirée que les coupes de bois, le volume de bois récolté et les droits de coupe y afférents soient bien évalués. Les unités de gestion qui présentent cette situation l'attribuent à une mauvaise allocation des ressources. Par ailleurs, le Ministère pourrait réduire le nombre de vérifications lorsqu'il y a dépassement de l'objectif.

2.460 Outre la situation problématique susmentionnée, d'autres problèmes importants existent :

- Peu de vérification ds empilements de bois et d'inspections routières sont faites en dehors des heures normales de travail pour contrôler la coupe illégale de bois.
- Bien que cela soit prévu, il y a peu de rotation du personnel affecté à ces travaux. Une rotation permettrait de diminuer le risque de collusion entre le mesureur du Ministère et les détenteurs de CCAF. Les unités de gestion ont généralement une seule personne affectée à ce travail.
- Les travaux de vérification sont parfois répartis également sur toute l'année, alors que les mois de décembre et janvier sont des périodes de pointe pour le transport du bois vers les usines de transformation.

- En 1992-1993, une unité de gestion très importante quant à la valeur des droits de coupe n'a pu effectueer les contrôles prévus pendant la période intensive d'activité parce que son contrat avec le personnel affecté à ces travaux était terminé.
- Finalement, pour une autre unité de gestion, il y a eu peu de vérifications sur la classification du bois. Le taux d'erreur constaté lors des vérifications était de l'ordre de 80 p. cent.

2.461 Nous avons recommandé au Ministère

- **d'adopter une stratégie de vérification orientée sur les risques pour les travaux sylvicoles effectués par les détenteurs de CAAF et par REXFOR, ainsi que pour le suivi de la récolte du bois;**
- **de se donner des normes ou des directives pour réaliser le suivi de la récolte et de s'assurer que celles qui portent sur la vérification des travaux sylvicoles visent l'économie;**
- **d'allouer ses ressources humaines en fonction du rendement attendu et du volume d'activité que les bureaux régionaux et les unités de gestion doivent réaliser chaque année;**
- **de s'assurer que ses stratégies de vérification sont respectées;**
- **de s'assurer qu'il a obtenur le degré d'assurance recherché avant d'approuver le paiement des travaux sylvicoles.**

Informations de gestion

2.462 Le ministère des Ressources naturelles ayant une structure organisationnelle décentralisée, il doit mettre en place des mécanismes de contrôle de la qualité du travail fait par son personnel, ainsi qu'un processus de reddition de comptes, pour s'assurer de l'atteinte des objectifs fixés et appliquer les correctifs nécessaires le cas échéant.

2.463 Il existe peu de contrôle de la qualité des travaux. Certaines unités de gestion visitées ont mis en place des procédés d'autocontrôle. Ces procédés ont permis d'uniformiser la qualité des travaux effectués et ont permis parfois de constater que des outils de travail étaient mal utilisés.

2.464 Pour sa part, le processus de reddition de comptes a peu évoluié depuis notre vérification de l'optimisation des ressources, en 1988. Les bureaux régionaux visités n'ont pas d'indicateurs de gestion sur le volume d'activité, la nature et le temps consacré à chacune d'elles. La moitié des unités de gestion visitées ont mis en place des systèmes de suivi de temps ou d'activités permettant d'évaluer l'atteinte de leurs objectifs et de suivre leur activité.

2.465 L'information de gestion à laquelle la direction du Ministère a accès porte principalement sur les activités forestières faites par les propriétaires de la forêt privée, les détenteurs de CAAF et la Société REXFOR, mais non sur le travail effectué par les bureaux régionaux et les unités

de gestion. Elle ne touche pas non plus à l'efficience des ressources humaines et aux résultats des vérifications effectuées. De tels indicateurs de gestion permettraient un meilleur contrôle des activités de surveillance. Ainsi, le Ministère aurait pu constater que deux des unités de gestion visitées consacrent de 40 à 50 p. cent de leur temps en déplacements, alors que les autres unités y consacrent en moyenne 25 p. cent. Cela est dû principalement à la mauvaise localisation des bureaux et au manque de souplesse dans l'horaire de travai.

2.466 Nous avons incité le Ministère à mettre en place des contrôles sur la qualité des travaux et un processus de reddition de comptes couvrant, entre autres, la qualité des travaux réalisés, l'atteinte des objectifs et l'efficience du personnel.

2.467 ***Commentaires du Ministère : Organisation du travail.*** *« Le Ministère reconnaît que le Vérificateur a fait d'intéressantes observations pour établir dans quelle mesure l'organisation du travail favorise l'efficience du personnel en région. De même que ses observations nous ont aidé à aborder certains problèmes, ses recommandations feront partie de notre réflexion continue en vue d'améliorer notre efficience.*

« Cependant, nous devons aussi considérer la culture de l'organisation, le volume et la diversité des activités, les moyens d'action disponibles et les efforts de rationalisation déjà entrepris. Notamment, la gestion du secteur des Services régionaux s'appuie beaucoup sur le professionnalisme et sur la formation de son personnel, sur la prévention des problèmes, sur la coordination et le dialogue.

« Ainsi, bien qu'il soit difficile de concilier la recherche d'un degré d'assurance souhaitable avec un volume d'activité changeant, nous avons déjà entrepris d'améliorer l'allocation de nos ressources humaines en capitalisant sur nos acquis. L'allocation se fera désormais à partir d'indicateurs des ressources pour tous les produits et services livrés à nos clientèles. En ce qui concerne les activités de vérification, ces indicateurs seront établis suivant un processus défini danvantage suivant les risques et visant davantage l'économie. Ces indicateurs sont présentement en voie de définition.

« Une démarche est en cours afin de vieux positionner l'évaluation des risques par rapport à nos champs de décision, aux niveau local, régional et central.

Information de gestion. ***«*** *Les gestionnaires du Ministère ont accès à beaucoup d'informations, tant sur les résultats des activités des bénéficiaires de CAAF ou des propriétaires de forêts privées ou de REXFOR que sur les activités du personnel qu'ils dirigent. D'autre part, notre structure de gestion permet la prise de décision à plusieurs niveaux (central, régional ou local). Ainsi, la reddition de comptes est faite en pratique, mais pas suivant un tableau de suivi uniforme et rigoureusement établi.*

« Bien qu'on ait essayé depuis plusieurs années de structurer un processus de reddition de comptes, les résultats ne sont pas très satisfaisants parce que notamment les problématiques et les priorités sont compliquées et évolutives. Cependant pour pallier cette difficulté, un processus formel de coordination et de supervision des personnes a été mis en place et est rigoureusement appliqué.

« L'économie, l'efficience et l'efficacité sont des objectifs vers lesquels nous tendons aussi par divers moyens comme la formation du personnel, et en particulier des gestionnaires et la prévention des problèmes.

« Des ressources ont été affectées au cours des derniers mois à l'élaboration d'un processus plus formel de reddition de comptes tant au plan local, régional que central.

« Ce processus devrait être mis en application au cours de la prochaine année. »

Ressources naturelles

Produits pétroliers

Faits saillants

2.468 Au cours de la dernière année, nous avons examiné les activités du ministère des Ressources naturelles liées à l'administration de la *Loi sur l'utilisation des produits pétroliers*. Cette nouvelle loi, en vigueur depuis 1991, a pour objectif d'assurer la qualité de l'équipement pétrolier et la sécurité des personnes qui accèdent à un établissement ou à un équipement pétrolier de ce genre ou qui utilisent de ces produits. Aussi, elle vise à assurer l'inspection, l'enquête et la surveillance relativement au prix de l'essence et le contrôle des prix de vente des produits pétroliers (paragraphe 2.475).

2.469 Le Ministère n'évalue pas dans quelle mesure la loi et la réglementation sont respectées. Il éprouve des difficultés à faire appliquer les dispositions légales touchant le programme de remplacement de réservoirs souterrains, l'émission des permis, la livraison de produits pétroliers, l'équipement installé près des affluents et les couvertures d'assurance (2.489 et 2.538 à 2.552).

2.470 Sa stratégie d'intervention ne repose pas sur une évaluation adéquate du risque lié à la sécurité publique, à la protection de l'environnement et au respect de la loi et de la réglementation. D'une part, le Ministère ne tient pas suffisamment compte des risques inhérents aux installations pétrolières ni des travaux de surveillance effectués également par les grandes pétrolières et les municipalités. D'autre part, il n'utilise pas les données qui découlent des travaux d'inspection, telles que la gravité et la fréquence des irrégularités constatées ainsi que les causes et les incidences des sinistres. Par conséquent, il ne peut juger de la suffisance et de l'étendue de ses opérations d'inspection (2.490 à 2.496 et 2.512 à 2.519).

2.471 Plusieurs faiblesses marquent la planification et le suivi des interventions. Le Ministère n'a pas fait la preuve de la pertinence de ses objectifs d'inspection retenus annuellement et, comme ces objectifs ne sont pas ventilés par territoire et par inspecteur, il est difficile d'en faire un suivi adéquat et d'évaluer leur atteinte. De plus, comme le Ministère ne connaît ni le temps requis ni le temps réel pour chaque type d'inspection effectué par personne, par secteur d'activité ou par région, il ne peut pas évaluer sa productivité et ses besoins en ressources humaines (2.497 à 2.509 et 2.522).

2.472 La qualité et l'efficience des travaux des inspecteurs ne sont pas toujours assurées. Les dossiers d'inspection des stations-service en exploitation ne sont pas suffisamment documentés pour permettre une révision efficace des travaux d'inspection et un contrôle de la qualité approprié. La fréquence de recours aux sanctions et les délais accordés pour rectifier les irrégularités constatées varient considérablement d'un inspecteur à l'autre. Le suivi est également déficient dans le cas où des irrégularités ont été constatées et où il y a eu contamination importante (2.520 à 2.531).

2.473 L'information utilisée par le Ministère concernant l'installation et l'enlèvement d'équipement pétrolier est insuffisante pour permettre un suivi adéquat du respect du programme d'amélioration de l'équipement et une planification convenable des travaux d'inspection. Le Ministère n'est pas toujours informé en temps opportun du calendrier des travaux et il ne reçoit pas dans tous les cas les déclarations de conformité des travaux avec les plans autorisés. De plus, il n'évalue pas systématiquement la compétence des personnes accréditées pour faire l'installation de cet équipement (2.510 et 2.511).

2.474 Le Ministère a entrepris la conception d'un nouveau système informatisé visant à faciliter la gestion de la loi et de la réglementation. Les investissements ont excédé de plus de 250 000 dollars le budget autorisé et l'échéancier d'implantation du système n'a pas été respecté. Dans un effort pour maîtriser les dépassements, le Ministère a retranché plusieurs volets essentiels du système, de sorte qu'il ne répond pas adéquatement aux besoins de la gestion (2.559 à 2.564).

Vue d'ensemble

2.475 Le gouvernement du Québec a adopté, en décembre 1987, la *Loi sur l'utilisation des produits pétroliers* en remplacement de la *Loi sur le commerce des produits pétroliers.* Cette nouvelle loi, en vigueur depuis 1991, est appliquée par le Ministre des Ressources naturelles et elle a pour objectifs :

- d'assurer la sécurité des personnes qui accèdent à un établissement ou à un équipement pétrolier ou qui utilisent des produits pétroliers;
- d'assurer la qualité de l'équipement pétrolier;
- d'assurer l'inspection, l'enquête et la surveillance relativement aux prix de l'essence;
- d'assurer le contrôle des prix de vente des produits pétroliers.

2.476 La *Loi sur l'utilisation des produits pétroliers* vise tous ceux qui possèdent un système d'entreposage de carburant d'une capacité supérieure à 225 litres ou des réservoirs de mazout pouvant contenir plus de 4 000 litres. Ainsi, plus de 15 000 exploitants commerciaux, tels que les stations-service et les camions-citernes utilisés pour le transport de produits pétroliers sont touchés de même que, selon le Ministère, près de 85 000 utilisateurs d'équipement pétrolier, qui s'en servent à des fins autres que le commerce, comme les commissions scolaires et les cultivateurs.

2.477 Le Ministère évalue à près de 40 000 le nombre de réservoirs souterrains utilisés au Québec pour l'entreposage de produits pétroliers. Une grande partie de ces réservoirs ont été fabriqués et installés entre 1950 et 1960, à une époque où les normes étaient moins sévères qu'actuellement. Étant donné leur âge et la corrosion qu'ils ont subie au fil du temps, ils sont potentiellement la source de 15 à 20 millions de litres par année de produits contaminant l'environnement.

2.478 L'entreposage, le transport et la manutention de ces produits comportent des risques pour la sécurité publique, de même que pour l'environnement. Par exemple, une fuite de pétrole provenant d'un réservoir souterrain peut contaminer les nappes d'eau souterraines servant à la consommation courante et il peut alors devenir extrêmement difficile de trouver un autre point d'approvisionnement en eau potable ou de nettoyer la source contaminée. De surcroît, les fuites et déversements représentent des risques sérieux d'incendie et d'explosion.

2.479 La *Loi sur l'utilisation des produits pétroliers* et la réglementation y afférente encadrent notamment :

- l'échéancier d'un programme visant l'élimination des réservoirs souterrains en acier non protégé;
- les normes pour la construction, l'entretien et l'exploitation de l'équipement pétrolier;

- la tarification et l'émission des permis et des certificats pour ceux qui exploitent ou utilisent de l'équipement pétrolier et l'enregistrement de cet équipement;
- la certification des personnes autorisées à faire l'installation, l'entretien et le démantèlement de l'équipement;
- les normes sur la qualité des produits pétroliers;
- le travail des inspecteurs.

2.480 En vertu de ses responsabilités d'assurer l'inspection, l'enquête et la surveillance des prix de l'essence ainsi que le contrôle des prix de vente des produits pétroliers, le Ministère a effectué, jusqu'en 1993, la collecte périodique d'informations sur les prix de vente des carburants auprès des différents intermédiaires qui commercent ces produits et auprès des stations-service des différentes régions du Québec. Ces renseignements étaient diffusés dans le public quatre fois par année. Depuis, ces activités ont été abandonnées à la suite d'un exercice de rationalisation et le Ministère ne réagit maintenant qu'aux plaintes des consommateurs.

2.481 La Direction des produits pétroliers est la principale unité du Ministère engagée dans l'administration de la loi. Elle y consacre 50 années-personnes, dont 28 à l'inspection même et 22 aux activités de tarification, d'émission de permis et de certificats, de gestion des dossiers et de service à la clientèle.

Objectifs et portée de notre vérification

2.482 Notre vérification avait pour objet d'examiner les activités du ministère des Ressources naturelles relativement à la *Loi sur l'utilisation des produits pétroliers*.

2.483 Nous avons procédé à une vérification de l'optimisation des ressources, afin de déterminer si les ressources humaines, matérielles et financières sont gérées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité et si les gestionnaires rendent raisonnablement compte de leurs responsabilités.

2.484 Nos travaux ont porté principalement sur les activités de l'année financière 1993-1994, mais certains commentaires ont trait à des situations qui avaient cours auparavant. Nous recommandons au Ministère certaines améliorations pour corriger les faiblesses constatées. Toutefois, nous ne portons pas de jugement sur l'ensemble des activités.

2.485 Nous avons également examiné les informations contenues dans le rapport annuel du Ministère (Énergie et Ressources), pour l'année financière 1992-1993, afin d'évaluer la qualité de sa reddition de comptes envers l'Assemblée nationale, considérant ce rapport comme l'outil privilégié pour s'acquitter d'une telle responsabilité.

Inspection

2.486 Les activités d'inspection doivent permettre, entre autres, de fournir l'assurance de la conformité à la loi et à la réglementation et d'assurer le suivi des irrégularités constatées. Au cours de l'année 1993, le Ministère a effectué près de 5 000 interventions d'inspection qui ont touché essentiellement les sites commerciaux, dont environ 2 500 visites de stations-service en exploitation et 1 300 inspections des travaux d'installation de nouvel équipement.

2.487 Les anomalies qui sont relevées lors des visites d'inspection peuvent donner lieu soit à un avis de non-conformité – lequel prévoit un délai pour corriger la situation –, soit à un avis d'infraction avec amende. Les avis d'infraction sont émis lorsque le délai de correction prévu n'est pas respecté ou encore lorsque l'inspecteur juge qu'il y a eu dérogation grave par rapport à la législation. La responsabilité de plaider les causes devant les tribunaux et de percevoir les amendes imposées relève du ministère de la Justice. Plus de 3 684 avis de non-conformité et 143 avis d'infraction ont été donnés par le Ministère en 1993 à la suite de ses travaux d'inspection.

2.488 Le Ministère établit chaque année un plan d'inspection, dans lequel il énonce ses priorités d'intervention. Pour l'exercice 1993-1994, celles qui ont été retenues sont les suivantes, dans l'ordre :

- le traitement de toutes les plaintes;
- l'inspection de 20 p. cent des nouvelles installations souterraines, de 5 p. cent des nouveaux réservoirs en surface et de 10 p. cent des travaux de démantèlement de réservoirs;
- les visites subséquentes aux avis de non-conformité et les inspections régulières d'établissements.

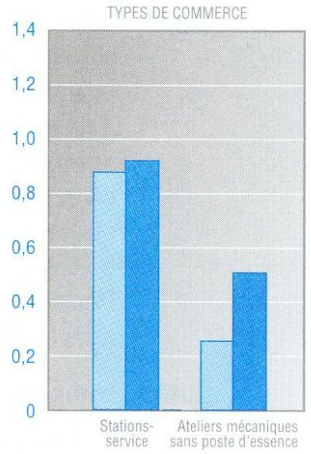
Stratégie d'intervention et gestion du risque

2.489 Le Ministère n'évalue pas dans quelle mesure la loi et la réglementation sur l'utilisation des produits pétroliers sont respectées. Pourtant, en utilisant une méthode d'échantillonnage statistique adaptée à ses activités d'inspection, il pourrait dégager des conclusions pertinentes, avec un degré d'assurance et de précision acceptable.

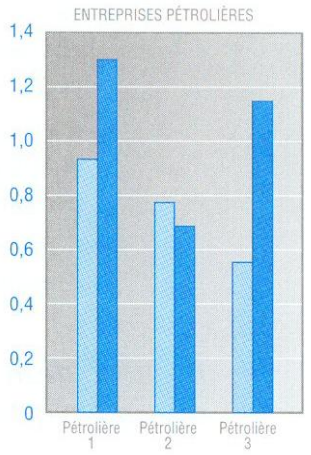
2.490 Sa stratégie d'intervention pour l'inspection ne repose pas sur une évaluation adéquate du degré de risque lié à la sécurité publique, à la protection de l'environnement et à la conformité à la loi et aux règlements.

2.491 Aux fins de la planification annuelle, l'établissement des priorités du Ministère ne repose pas sur une information suffisante. D'une part, dans le cadre de ses travaux d'inspection, il ne tient pas adéquatement compte des risques inhérents aux installations pétrolières. Ceci malgré le fait qu'en 1990, le gouvernement a demandé au Ministère de faire l'inspection

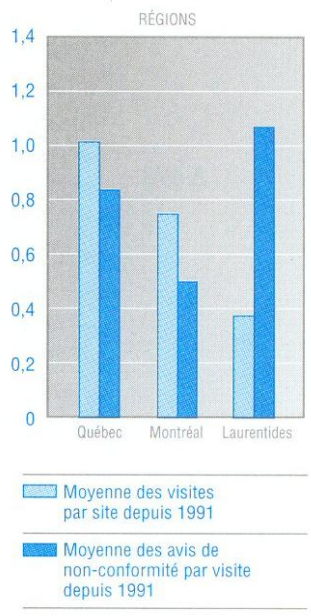
systématique des sites à haut risque. La réglementation en vigueur prévoit pourtant certains critères pour déterminer les sites plus risqués pour lesquels les exigences sont plus sévères au regard de la qualité de l'équipement pétrolier installé. Le Ministère utilise toutefois ces critères d'évaluation seulement lors de l'approbation des plans de projet d'installation. Il ne s'en sert pas pour la planification des inspections. D'ailleurs, puisqu'il a choisi de faire l'évaluation des sites au rythme des demandes, seulement 10 p. cent des sites sont évalués de cette façon aujourd'hui. Il n'est donc pas en mesure de diriger ses efforts vers l'équipement le plus susceptible de présenter des déficiences, ou le plus dangereux, et de gérer ses ressources de façon optimale.



2.492 D'autre part, il n'utilise pas les données qui découlent des travaux d'inspection qu'il a à sa disposition, telles que la fréquence de cas de non-conformité, la gravité des irrégularités constatées, les avis d'infraction, les causes et les incidences des sinistres, etc. S'il analysait ces données, il pourrait justifier les priorités d'inspection retenues en fonction des secteurs les plus risqués.



2.493 Nous présentons dans les graphiques ci-contre le résultat d'une analyse que nous avons réalisée à partir des informations disponibles au Ministère. Ils illustrent la fréquence, pour certains types de commerces, certaines entreprises et certaines régions, des inspections effectuées et des avis de non-conformité émis par visite depuis l'entrée en vigueur de la loi.



2.494 Force est de constater que la moyenne des visites varie considérablement d'une catégorie de site à l'autre, ainsi que la moyenne des avis de non-conformité émis par visite. L'utilisation de ce genre d'information pour comparer, entre autres, l'étendue des travaux d'inspection avec la fréquence des constats de non-conformité peut être utile pour évaluer les risques et déterminer la fréquence des visites d'inspection appropriée. Pourtant, le Ministère ne fait pas ce genre d'analyse.

2.495 Enfin, l'information utilisée par le Ministère pour démontrer la pertinence de ses activités n'est pas toujours cohérente. Par exemple, lors de l'adoption de la nouvelle réglementation en 1990, le Ministère a justifié une demande d'augmentation de ses ressources en alléguant qu'entre 1 500 et 2 000 réservoirs souterrains fuyaient et contaminaient l'environnement. En 1993-1994, dans le cadre d'un exercice de rationalisation des ressources, le Ministère a révisé à la hausse l'estimation de ces fuites, pour indiquer que de 4 000 à 6 000 réservoirs présentent des problèmes sérieux d'étanchéité. Depuis l'entrée en vigueur de la loi en 1991, le Ministère n'a pourtant réussi qu'à relever 150 sites contaminés.

2.496 Nous avons recommandé au Ministère

- **d'évaluer dans quelle mesure la loi et la réglementation sur l'utilisation des produits pétroliers sont respectées;**
- **de justifier ses activités d'inspection en fonction du risque lié à la sécurité publique, à l'environnement et à la non-conformité à la loi et aux règlements;**
- **d'évaluer les risques que présentent les différents secteurs d'activité**

  et d'en tenir compte dans la planification de ses interventions d'inspection;
- **d'intégrer l'analyse des résultats d'inspection dans son processus d'évaluation des risques.**

Planification et suivi des interventions

2.497 Depuis que la nouvelle réglementation exige l'élimination des réservoirs souterrains en acier non protégé âgés de 25 ans et plus, le nombre de travaux d'installation de nouvel équipement a considérablement augmenté, d'où l'importance de bien planifier et organiser l'approbation des plans et l'inspection des travaux réalisés.

2.498 Le Ministère est d'avis que le respect des plans autorisés et la qualité des travaux sont des éléments clés de la prévention. Pour 1992-1993, il s'est fixé comme objectif l'inspection de 50 p. cent des nouvelles installations souterraines. Cette cible a été ramenée à 20 p. cent en 1993-1994 en plus de viser l'inspection de 5 p. cent des nouveaux réservoirs en surface et de 10 p. cent des travaux de démantèlement de réservoirs. Pourtant, nous n'avons pas trouvé d'analyse démontrant la pertinence de ces objectifs et justifiant la révision à la baisse des inspections des nouvelles installations souterraines.

2.499 Les objectifs annuels d'inspection, pour l'installation de nouveaux réservoirs ou l'enlèvement d'anciens, ne sont pas ventilés par territoire ou par inspecteur. De même, les résultats des activités d'inspection ne sont cumulés ni par inspecteur, ni par territoire, ni globalement. Le Ministère n'est donc pas en mesure d'en faire un suivi adéquat et d'en évaluer l'atteinte.

2.500 Par exemple, l'objectif d'inspecter une certaine proportion des travaux d'enlèvement de réservoirs pourrait être atteint en ne couvrant que les sites des zones urbaines, alors qu'il peut exister des risques similaires en région.

2.501 Pour les inspections régulières d'établissements en exploitation et les visites subséquentes aux avis de non-conformité, il n'existe pas d'objectifs précis et mesurables. Ces inspections passent en troisième lieu, soit après les enquêtes subséquentes aux plaintes et les visites des nouvelles installations.

2.502 En 1990, le gouvernement avait pourtant autorisé le Ministère à ajouter dix employés pour permettre l'inspection aux trois ans des sites commerciaux. Notre vérification révèle que près des deux tiers des stations-service n'ont pas encore fait l'objet d'une inspection depuis l'entrée en vigueur de la loi, en 1991.

2.503 La façon d'organiser le travail et de le répartir entre les différents inspecteurs comporte également des lacunes. Ainsi, le Ministère assigne les territoires de travail en fonction de leur étendue et, faute d'information plus précise, selon une estimation du nombre de détenteurs de permis commercial. Cette répartition du travail d'inspection ne tient pas compte des caractéristiques particulières à la région ou d'autres facteurs importants, tels que l'âge et la composition du parc d'équipement pétrolier, ainsi que le danger que présentent les sites par rapport à l'environnement et à la sécurité publique.

2.504 En procédant de la sorte, le Ministère n'a pas l'assurance que sa force de travail est suffisamment dirigée vers les risques et que la répartition de la charge de travail est équilibrée en conséquence.

2.505 De plus, sauf dans les cas de plainte, la sélection des sites à inspecter est laissée au jugement de l'inspecteur et les choix retenus ne font l'objet d'une révision que dans le but de s'assurer que les trajets d'inspection établis reflètent un souci d'économie. Les critères de sélection retenus par les inspecteurs ne sont donc pas nécessairement uniformes, cohérents et conformes aux objectifs du Ministère.

2.506 Le Ministère intègre également dans sa planification annuelle d'inspection des opérations complémentaires appelées « programmes spéciaux ». Ces programmes visent à intensifier certaines inspections pendant une période délimitée pour couvrir des aspects particuliers de la réglementation. Au cours des dernières années, de tels programmes ont été réalisés, notamment pour vérifier la qualité du carburant et l'équipement de marina.

2.507 Toutefois, la mise en place de ces programmes ne découle pas d'un processus de planification qui tient compte des risques inhérents à ces secteurs d'activité ou encore des résultats du programme général d'inspection. Le Ministère ne peut donc avoir l'assurance que les opérations complémentaires réalisées sont suffisamment fréquentes et que leur étendue est assez large.

2.508 À titre d'exemple, la qualité du carburant d'aviation utilisé dans les aéroports du Québec n'a jamais été évaluée par le Ministère, bien que ce type de carburant soit couvert par la réglementation. De plus, bien qu'un projet spécial portant sur la qualité des carburants ait conclu à la nécessité d'effectuer annuellement une vérification du carburant diesel lors des changements de saison, les méthodes de surveillance n'ont pas été modifiées; le Ministère ne réagit encore que lorsqu'il reçoit des plaintes.

2.509 Nous avons recommandé au Ministère

- **de définir des objectifs précis et mesurables qui découlent des orientations, ventilés par type d'inspection, par territoire et par inspecteur et d'exercer un suivi rigoureux pour en mesurer l'atteinte et apporter les correctifs requis;**
- **de s'assurer que l'organisation et la répartition du travail entre les inspecteurs tiennent compte des risques et des objectifs prévus à la planification.**

Insuffisance d'information quant à l'installation de nouvel équipement

2.510 Nous avons relevé des lacunes importantes qui concernent les travaux d'installation de nouvel équipement :

- La loi prévoit que tous les travaux qui touchent l'équipement pétrolier doivent être effectués par un installateur certifié par le Ministère. Conscient de l'importance de la qualité de la main-d'œuvre, le Ministère tente d'orienter l'inspection des chantiers en fonction de la compétence des installateurs chargés des travaux. Cependant, il n'a pas établi de critères lui permettant de bien évaluer cette compétence. On compte près de 900 installateurs accrédités, mais le suivi de ces derniers se fait purement sur une base informelle, sans évaluation systématique de leur compétence basée sur des faits documentés, tels que le nombre et la gravité des cas de dérogation relevés antérieurement.
- Le Ministère n'est pas toujours informé en temps opportun du calendrier des travaux d'installation et d'enlèvement de réservoirs. Cette déficience, plutôt contraignante pour le Ministère dans le contexte du programme de remplacement, rend difficile la planification de l'inspection de ces travaux, qui avaient pourtant été jugés prioritaires.

- Après l'exécution des travaux autorisés, le Ministère ne reçoit pas toujours, comme le prévoit la réglementation, les déclarations des installateurs accrédités. Ceux-ci doivent indiquer la description de l'équipement enlevé ou installé et attester la conformité des travaux aux exigences réglementaires. L'absence de ces documents prive le Ministère d'informations utiles pour la planification de ses activités futures d'inspection et il n'a pas l'assurance que tous les travaux ont effectivement été exécutés par un installateur certifié.

2.511 Nous avons recommandé au Ministère d'instaurer des mécanismes pour

- **évaluer la compétence des installateurs;**
- **être informé en temps opportun du calendrier des travaux d'installation ou d'enlèvement de réservoirs pétroliers, afin de mieux planifier ses inspections;**
- **assurer le respect de la réglementation en ce qui concerne les déclarations des maîtres installateurs.**

Coordination des activités

2.512 Le Ministère n'est pas le seul à effectuer des travaux d'inspection ou encore des activités connexes liées au secteur pétrolier. Certains chantiers d'installation d'équipement pétrolier peuvent faire l'objet d'une surveillance simultanée par les grandes pétrolières, les municipalités et le Ministère.

2.513 Plusieurs municipalités importantes du Québec, dans une préoccupation pour la sécurité publique, effectuent des travaux d'inspection des installations pétrolières sur leurs territoires respectifs. Certaines d'entre elles doivent approuver les plans des travaux et vont même jusqu'à dépêcher un inspecteur sur les chantiers pour assister aux étapes critiques d'installation de l'équipement et ainsi s'assurer du respect des règlements municipaux.

2.514 Les grandes pétrolières font également appel à des experts techniques pour s'assurer du respect des plans et devis et de la qualité des travaux effectués.

2.515 Les municipalités de même que les grandes pétrolières utilisent des normes qui s'inspirent en grande partie de la *Loi sur l'utilisation des produits pétroliers* et de sa réglementation. Dans certains cas, leurs exigences dépassent les normes gouvernementales.

2.516 Or, le Ministère ne coordonne pas ses interventions en fonction des travaux des autres organismes et ne tient pas compte de ces derniers dans sa planification et dans l'évaluation des risques.

2.517 Il est peu informé des actions des municipalités. Par exemple, une municipalité importante émet des avis obligeant de retourner aux fournisseurs les réservoirs endommagés lors de leur installation. Une telle information pourrait aider le Ministère à exercer un suivi pour éviter que ces réservoirs ne soient installés ailleurs. Le Ministère n'informe pas non plus les

municipalités des inspections qu'il mène sur leur territoire. Chacune des parties trouverait avantage à échanger de l'information, tant sur leur façon de faire que sur leurs résultats. De son côté, le Ministère pourrait adapter ses activités, établir ses priorités et allouer ses ressources en conséquence.

2.518 En 1992-1993, le Ministère a procédé à une opération spéciale d'inspection de 341 camions-citernes qui font le transport de produits pétroliers, pour vérifier leur conformité aux normes en vigueur. À la suite de cette opération, 893 avis de non-conformité et 36 avis d'infraction ont été émis, ce qui démontre l'importance de vérifier ces véhicules de façon régulière. Les mêmes camions-citernes font également l'objet d'une vérification mécanique de la part de la Société de l'assurance automobile du Québec. Bien que des discussions aient eu lieu entre la Société et le Ministère au sujet de la coordination des travaux, il n'existe pas encore d'entente pour rationaliser les efforts gouvernementaux, tout en assurant une inspection efficace.

2.519 Nous avons recommandé au Ministère de coordonner ses travaux d'inspection avec les autres organismes qui réalisent des activités similaires et de tenir compte de ce qui se fait ailleurs dans sa planification.

Encadrement du travail des inspecteurs

Qualité et efficience des inspections

2.520 L'inspection des stations-service en exploitation fait l'objet d'environ 2 500 interventions par année. Pourtant, pour l'exécution de ce travail, les inspecteurs ne disposent que du règlement et de quelques énoncés de politique interne d'interprétation. Un supérieur hiérarchique les accompagne de façon sporadique sur les sites d'inspection. Cependant, aucune méthode ou devis d'inspection ne permet d'orienter le travail d'inspection, de sorte que les inspecteurs doivent s'appuyer sur leur jugement et leur expérience. Certains éléments de sécurité peuvent donc être oubliés ou non couverts adéquatement et des disparités importantes entre les différentes inspections peuvent en découler.

2.521 Parce qu'ils ne reçoivent pas assez d'encadrement pour ce type d'inspection, les inspecteurs ne sont pas en mesure de bien documenter les dossiers. Certains documents seraient néanmoins essentiels au Ministère pour exercer une révision efficace des travaux d'inspection et assurer un contrôle de la qualité appropriée.

2.522 Le Ministère n'a pas évalué non plus le temps requis pour chaque type d'inspection effectuée par son personnel. Il ne cumule même pas le temps moyen réel d'inspection par personne, par secteur d'activité ou par région, ni le temps moyen de déplacement des inspecteurs. Dans ce contexte, il peut difficilement évaluer leur productivité ni ses besoins en ressources humaines.

2.523 Nous comparons dans les tableaux ci-contre le nombre d'inspections pour certains inspecteurs de même que le nombre moyen d'inspections par région et par site. On y remarque, par exemple, qu'un inspecteur a effectué cinq fois moins d'inspections qu'un autre en 1993, que le nombre moyen d'inspections par site dans la région de Québec est 40 p. cent plus élevé que celui de la région de Montréal et que celui de la région des Laurentides est trois fois moins élevé que celui de la Côte-Nord. Le Ministère ne procède pas à l'évaluation systématique de ce genre de résultats.

2.524 Nous avons recommandé au Ministère

- **de doter les inspecteurs d'outils pour encadrer leur travail d'inspection des stations-service en exploitation et d'exiger des inspecteurs la documentation des travaux effectués;**
- **d'instaurer des mécanismes pour l'évaluation de la productivité des inspecteurs et des besoins en ressources humaines.**

COMPARAISON DU NOMBRE D'INSPECTIONS, POUR CERTAINS INSPECTEURS

INSPECTEUR	NOMBRE DE VISITES EN 1993
1	549
2	501
3	244
4	119

COMPARAISON DU NOMBRE MOYEN D'INSPECTIONS, PAR RÉGION ET PAR SITE

RÉGION	NOMBRE MOYEN DE VISITES PAR SITE DEPUIS JUILLET 1991
Côte-Nord	1,33
Québec	1,04
Saguenay – Lac-Saint-Jean	1,03
Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine	0,86
Lanaudière	0,84
Montréal	0,74
Mauricie	0,72
Abitibi-Témiscamingue	0,69
Chaudière-Appalaches	0,69
Estrie	0,67
Bas-Saint-Laurent	0,63
Laval	0,61
Montérégie	0,50
Nord-du-Québec	0,50
Outaouais	0,43
Laurentides	0,39

Avis de non-conformité et d'infraction

2.525 Le Ministère n'a pas élaboré de critères précis pour repérer les situations qui doivent donner lieu à des avis de non-conformité et à des avis d'infraction. De plus, le délai fixé pour rectifier les irrégularités constatées à la suite d'avis de non-conformité est laissé au jugement des inspecteurs.

2.526 Ainsi, lorsque la fréquence de recours à ces sanctions varie d'une façon considérable d'un inspecteur à l'autre comme le démontre le premier tableau de la page suivante, il devient difficile pour le Ministère de s'assurer que ces résultats sont acceptables, compte tenu que chaque inspecteur peut évaluer chaque situation à sa manière.

COMPARAISON DES FRÉQUENCES DES AVIS DE NON-CONFORMITÉ ET D'INFRACTION

INSPECTEUR	NOMBRE DE VISITES EN 1993	NOMBRE MOYEN D'AVIS DE NON-CONFORMITÉ PAR VISITE	NOMBRE MOYEN D'AVIS D'INFRACTION PAR VISITE
1	549	1,02	0,05
2	501	0,29	---
3	244	0,68	0,07
4	119	1,31	0,13

2.527 Le délai accordé pour rectifier les situations lors de l'émission d'avis de corrections illustre également la difficulté pour le Ministère de s'assurer que les écarts constatés sont toujours justifiés.

VARIATION DU DÉLAI ACCORDÉ POUR RECTIFIER LES IRRÉGULARITÉS

NATURE DE L'INFRACTION	DÉLAI MINIMUM JOURS	DÉLAI MAXIMUM JOURS
Délai pour soumettre au Ministère un plan de travail pour approbation	11	126
Remplacer ou décontaminer les matériaux contaminés	3	48
Faire recharger les extincteurs après chaque utilisation	1	31
Recouvrir les réservoirs d'une couche de béton lorsque des véhicules circulent au dessus	33	226
Retirer du sol un système d'entreposage souterrain inutilisé depuis plus de deux ans; vérifier si le sol environnant a été contaminé et décontaminer, s'il y a lieu	48	205
Enlever un système d'entreposage de surface inutilisé depuis plus de deux ans et effectuer une étude pour déterminer l'ampleur de la contamination du site	26	275
Jauger chaque jour les réservoirs souterrains et entrer les données requises au registre d'opération	1	31
Repérer les interrupteurs d'urgence dans un dépôt	20	203

2.528 Le suivi des avis de non-conformité est également déficient. Le Ministère n'a pas défini les circonstances nécessitant une visite subséquente pour vérifier si les correctifs ont été apportés et ne s'est pas doté d'outils pour évaluer la suffisance des travaux de ses inspecteurs à ce sujet.

2.529 Par ailleurs, l'exploitant qui est tenu d'aviser par écrit le Ministère des corrections effectuées ne le fait pas toujours. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'utilisation des produits pétroliers*, nous estimons à 65 p. cent la proportion des avis de non-conformité échus au sujet desquels le Ministère n'a pas encore obtenu cette confirmation. Parmi ces cas, nous retrouvons pourtant des dérogations à des éléments importants de la réglementation directement liés à la protection de l'environnement, comme la demande d'étude pour déterminer l'importance de la contamination d'un site.

2.530 Enfin, les feuillets d'avis d'infraction ne font pas l'objet d'un contrôle numérique. Le Ministère n'a donc pas l'assurance que tous les cas d'infraction sont soumis au ministère de la Justice.

2.531 Nous avons recommandé au Ministère

- **d'encadrer, par des critères précis, les situations qui doivent donner lieu à des avis de non-conformité ou à des avis d'infraction;**
- **de préciser les délais de correction pour donner suite aux avis de non-conformité, selon la nature et la gravité de l'irrégularité;**
- **d'exercer un suivi rigoureux des corrections à effectuer à la suite de l'émission des avis de non-conformité;**
- **de se donner des mécanismes l'assurant que tous les avis d'infraction sont soumis au ministère de la Justice.**

Indépendance des inspecteurs

2.532 Le Ministère n'a pas mis en place de mécanismes pour favoriser l'indépendance des inspecteurs dans l'exercice de leurs responsabilités. Les inspecteurs ne sont pas guidés par un code de déontologie ou par des règles de conduite adaptées à leur secteur d'activité. Par exemple, il n'y a pas d'obligation explicite de déclarer les liens qu'ils peuvent avoir avec certains exploitants ou utilisateurs assujettis à l'inspection, ni d'exigence de se faire remplacer en cas de conflit d'intérêts. De plus, comme le Ministère ne fait pas la rotation du personnel dans les régions ou entre celles-ci, il lui est difficile de s'assurer que les inspecteurs exercent toujours leurs fonctions de façon indépendante, comme il est requis de leur part.

2.533 Nous avons recommandé au Ministère de définir des règles de conduite à l'intention des inspecteurs et d'instaurer un système de rotation du personnel, afin d'assurer l'indépendance des inspecteurs dans l'exercice de leurs fonctions.

Évaluation du rendement des inspecteurs

2.534 L'évaluation du rendement doit permettre au Ministère de mesurer la performance de ses inspecteurs et d'apporter les ajustements nécessaires, en cas de besoin. Les critères d'évaluation doivent être définis à partir des orientations et des objectifs que le Ministère a adoptés.

2.535 Pour l'année 1992-1993, le Ministère n'a pas procédé à l'évaluation de son personnel d'inspection. De plus, lorsqu'il l'a fait, les critères utilisés étaient très généraux et non adaptés aux activités des inspecteurs. Comme il n'y avait pas d'attentes signifiées aux employés en début d'année, les résultats des évaluations étaient très vagues et ne permettaient pas de dégager des informations utiles pour la gestion du personnel.

2.536 Actuellement, l'appréciation du travail des inspecteurs est basée principalement sur la révision de quelques dossiers d'inspection. Ces dossiers de visite sont cependant si peu documentés, faute de programme de vérification et de notes complémentaires, qu'il est impossible de bien évaluer le travail de l'inspecteur.

2.537 Nous avons recommandé au Ministère d'instaurer un système d'évaluation de la performance des inspecteurs en fonction des attentes signifiées en début d'année qui tient compte des objectifs et des priorités établis.

Conformité à la loi et à la réglementation

2.538 Notre examen a fait ressortir de nombreux aspects importants de la *Loi sur l'utilisation des produits pétroliers* et de sa réglementation qui n'étaient pas respectés. Ces aspects touchent le programme de remplacement de réservoirs souterrains, l'émission des permis, la livraison de produits pétroliers, les responsabilités en cas de fuites ou de déversements, l'équipement installé près des affluents, les couvertures d'assurance et, enfin, les normes de qualité pour l'essence. Nous pouvons donc conclure que le ministère des Ressources naturelles éprouve des difficultés à faire appliquer la loi.

Programme de remplacement de réservoirs souterrains

2.539 L'adoption de la nouvelle loi, en juillet 1991, a amené des modifications majeures à l'égard des normes prescrites pour les systèmes d'entreposage de produits pétroliers. Par exemple, un programme d'amélioration du parc d'équipement prévoit l'élimination progressive, d'ici l'an 2001, de tous les réservoirs souterrains en acier non protégé contre la corrosion. La première étape consistait à exiger que les exploitants commerciaux retirent du sol tous les réservoirs de plus de 25 ans, et ce, avant le 1er janvier 1993.

2.540 Le Ministère s'est mal préparé pour faire appliquer ce programme d'amélioration. La planification de sa stratégie d'intervention a été complétée seulement en juillet 1993, et il en est encore à la collecte d'une information com-plète et fiable sur l'âge et la fabrication des réservoirs. Ainsi, au 1er janvier 1993, le Ministère n'avait pas les informations essentielles pour près de 2 400 sites d'exploitation commerciale avec réservoirs souterrains, soit 30 p. cent de l'ensemble des sites enregistrés. Il ne pouvait donc déterminer les réservoirs qui devaient être retirés du sol. Plus de 14 mois après la date prescrite par règlement, il ne connaît toujours pas la situation pour environ 850 de ces sites, et 310 réservoirs non conformes, dont l'existence est connue, n'ont pas encore été retirés du sol.

2.541 L'opération de mise à jour des données nécessaires à l'application du programme a également révélé que plusieurs exploitants ont effectué des travaux de remplacement ou de démantèlement de réservoirs sans avoir, au préalable, avisé le Ministère, tel que le règlement l'exige.

2.542 Finalement, la réglementation n'est pas appliquée avec rigueur augmentant ainsi le danger de fuite de produits pétroliers. Ainsi, le Ministère n'a pas imposé les amendes prévues par la loi et, de sa propre initiative, a permis aux exploitants commerciaux non conformes un délai jusqu'au 31 juillet 1994 pour l'enlèvement ou le remplacement de leurs réservoirs. Ceci signifie un sursis de plus d'un an et demi par rapport à la date prescrite dans la réglementation. Ce sursis est plutôt surprenant, d'autant plus que les études scientifiques démontrent que la durée de vie utile d'un réservoir en acier non protégé contre la corrosion est d'environ 17 ans.

Permis échus et livraison non réglementaire

2.543 Toute personne ou société qui exploite un établissement aux fins de commerce de produits pétroliers doit être titulaire d'un permis du Ministère, renouvelable annuellement. La loi interdit, sous peine d'amende, de faire la livraison de produits pétroliers à un établissement ne détenant pas de permis. La loi exige également que l'exploitant commercial avise le Ministère de sa décision d'abandonner ses opérations.

2.544 En mai 1993, moment prescrit pour le renouvellement des permis, plus de 1 500 demandes de renouvellement n'avaient pas encore été reçues des exploitants. Le Ministère a été plutôt lent à réagir. Après plus de huit mois, il reste toujours près de 400 dossiers non régularisés.

2.545 Le Ministère a émis peu d'avis d'infraction pour inciter au respect de la loi, que ce soit pour le non-renouvellement de permis, la livraison de produits pétroliers à des établissements sans permis ou la non-déclaration de la cessation des opérations. La loi prévoit pourtant que quiconque se trouve dans une telle situation est passible d'une amende de 200 à 5 000 dollars.

2.546 Le manque de suivi des permis non renouvelés peut également avoir d'autres incidences. Ainsi, le Ministère n'a pu s'assurer que les obligations particulières lors de la cessation des activités et de l'abandon de l'équipement avaient été respectées par certains exploitants qui n'étaient plus en activité depuis près de trois ans.

Responsabilité en cas de fuite ou de déversement

2.547 En vertu du règlement, un exploitant ou un utilisateur doit contenir, récupérer et éponger immédiatement une fuite ou un déversement de produits pétroliers. De plus, les matériaux contaminés par la fuite ou le déversement doivent être remplacés ou décontaminés. Une entente conclue à cet égard avec le ministère de l'Environnement et de la Faune du Québec (MEF) prévoit que le Ministère doit aviser le MEF de l'existence des sites où la contamination risque d'être importante. Le MEF doit superviser la décontamination de ces sites et confirmer leur restauration au Ministère.

2.548 Dans les faits, le Ministère n'a pas instauré de mécanismes pour s'assurer que tous les cas de contamination importante sont transmis au MEF et pour effectuer le suivi de ces dossiers. Il n'a donc pas l'information nécessaire pour savoir si les lieux contaminés sont restaurés.

Équipement installé près des affluents d'une prise d'eau municipale

2.549 La réglementation prévoit des normes de construction plus sévères quant à l'équipement installé à proximité des affluents d'une prise d'eau municipale. Le Ministère a choisi d'ignorer cet aspect dans son processus d'approbation de la qualité des nouvelles installations, permettant ainsi l'installation d'équipement qui ne respecte pas les normes pour ces sites. Cela est d'autant plus surprenant qu'un nombre important d'installations sont dans une telle situation.

Couverture d'assurance

2.550 Selon le règlement, les détenteurs de permis d'exploitants de sites commerciaux doivent détenir une police d'assurance. Cette police doit couvrir de façon suffisante leur responsabilité et celle des employés placés sous leur autorité pour les fautes ou négligences commises dans l'exercice de leurs fonctions. Elle doit également fournir une protection adéquate contre les conséquences de la pollution causée par les produits pétroliers.

2.551 Le suivi exercé par le Ministère quant à la couverture d'assurance est déficient. Il ne s'assure pas de l'existence et de la validité des polices d'assurance autrement qu'en exigeant des exploitants une déclaration en ce sens. De plus, compte tenu que ces déclarations d'assurance ne sont requises que lors des demandes ou renouvellements de permis et compte tenu également des délais existants pour renouveler les permis, il y a un risque que le Ministère constate en retard l'absence de police d'assurance. Enfin, les contrats types de police d'assurance détenus par les commerçants offrent peu de protection contre les conséquences de la pollution, en raison de clauses restrictives qu'ils contiennent.

2.552 Selon le Ministère, entre 500 et 800 sites commerciaux sur les 5 246 visés par le programme d'amélioration du parc d'équipements seraient contaminés et nécessiteraient un déboursé moyen de 50 000 dollars chacun pour être restauré, alors qu'il n'a pas la certitude que ces exploitants sont convenablement assurés.

Normes de qualité pour l'essence

2.553 En vertu de la loi, nul ne peut entreposer, utiliser ou faire le commerce de produits pétroliers qui ne satisfont pas aux normes de qualité. Pour s'assurer du respect de cette exigence, le Ministère effectue sporadiquement des prélèvements d'échantillons d'essence.

2.554 Nous avons été surpris de constater que l'essence intermédiaire vendue sur le marché n'est pas couverte par la réglementation québécoise, comme ailleurs au Canada. Pourtant, le volume d'essence intermédiaire sans plomb mise en marché à travers le Québec représente 13 p. cent de la consommation totale, soit une valeur de plus de un demi-milliard de dollars en ventes annuelles. Le Ministère n'est donc pas en mesure de juger de la qualité de cette essence. Il se fie à la norme du carburant ordinaire pour évaluer la qualité de l'essence intermédiaire. En conséquence, l'essence ordinaire pourrait être vendue comme étant de l'essence intermédiaire.

2.555 Nous avons recommandé au Ministère

- **de réunir une information fiable et suffisante sur l'âge et la fabrication des réservoirs, afin d'assurer le respect du programme d'amélioration du parc de réservoirs souterrains;**
- **de s'assurer que l'ensemble des plans de travail touchant le remplacement ou l'enlèvement des réservoirs lui sont présentés;**
- **de s'assurer que la réglementation est appliquée avec rigueur quant au programme d'amélioration du parc de réservoirs souterrains, du renouvellement de permis d'exploitation commerciale, de l'avis d'abandon des activités ainsi que de la qualité de l'équipement installé près des affluents d'une prise d'eau municipale;**

- **de mettre en place un mécanisme assurant que tous les cas de contamination importante sont rapportés au ministère de l'Environnement et de la Faune du Québec et de faire le suivi approprié de chacun de ces cas;**
- **de s'assurer que l'ensemble des établissements commerciaux font l'objet d'une couverture d'assurance adéquate;**
- **d'établir des normes pour la qualité de l'essence intermédiaire.**

Tarification

2.556 La tarification prévue par la *Loi sur l'utilisation des produits pétroliers* touche les différents permis de commerce de produits pétroliers, les licences des maîtres installateurs, les certificats d'enregistrement des utilisateurs d'équipement pétrolier et les tarifs exigés pour l'examen de plans de travail. Les tarifs sont approuvés par le gouvernement en vertu du principe qu'ils doivent permettre de récupérer l'ensemble des coûts liés à la mise en application de la nouvelle réglementation. De plus, ces tarifs doivent être proportionnels aux risques environnementaux propres à chaque activité ainsi qu'aux coûts de gestion qui leur sont associés.

2.557 Bien que la tarification permette actuellement de recouvrer l'ensemble des coûts liés à l'application de la réglementation, le Ministère n'est pas en mesure de faire la preuve que les tarifs reflètent bien les risques environnementaux et les coûts de gestion de chaque activité. D'une part, le Ministère n'a pas fait d'analyse exhaustive des risques environnementaux propres à chaque activité. D'autre part, il n'a pas procédé à une étude approfondie du coût des ressources affectées à l'inspection par type d'activité.

2.558 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que sa grille de tarification est conforme à l'ensemble des critères approuvés par le gouvernement.

Système d'information

2.559 L'entrée en vigueur de la *Loi sur l'utilisation des produits pétroliers*, en 1991, a modifié d'une façon importante le champ d'intervention du Ministère de même que la clientèle visée. Ainsi, le Ministère estime que le nombre de dossiers à traiter passera de 15 000 à environ 100 000 avec l'assujettissement des utilisateurs d'équipement pétrolier à des fins non commerciales. En 1990, il a présenté une demande d'autorisation au Conseil du trésor pour la conception d'un système informatisé visant à faciliter la gestion de la loi et de la réglementation.

2.560 Le Conseil a approuvé un investissement de 520 000 dollars pour la mise en place du nouveau système de traitement informatique, soit 294 000 dollars pour l'équipement et 226 000 dollars pour le temps du personnel du Ministère.

2.561 Or, en date de notre vérification, l'investissement réel en temps du personnel du Ministère a excédé de plus de 250 000 dollars le budget autorisé et l'échéancier d'implantation du système n'a pas été respecté. Dans un effort pour maîtriser les dépassements, le Ministère a retranché plusieurs volets vitaux du projet, notamment :

- le cumul d'informations servant à évaluer la qualité des travaux des installateurs;
- la collecte d'informations sur les sinistres, comme les causes, les responsables, les incidences et les interventions subséquentes visant à corriger la situation;
- la production de statistiques de gestion, notamment sur l'inspection, la qualité des produits pétroliers et l'équipement.

2.562 Le Conseil du trésor n'a pas été avisé de ces écarts ni du déroulement du projet.

2.563 En raison de l'abandon d'éléments importants, le système informatique actuel ne répond pas adéquatement aux besoins des usagers.

2.564 Nous avons recommandé au Ministère

- **d'exercer un suivi rigoureux des projets de conception de systèmes informatiques;**
- **de rendre compte au Conseil du trésor des dépassements et des modifications importantes aux projets de développement informatique par rapport aux objectifs initiaux;**
- **de mettre en place un système d'information qui répond adéquatement à ses besoins, complété par une analyse avantages-coût.**

2.565 ***Commentaires généraux du Ministère :*** *« Le Ministère tient tout d'abord à souligner la qualité des échanges qui ont été tenus entre le personnel responsable de la vérification et le personnel du Ministère.*

« Le Ministère souhaite toutefois émettre des réserves quant à la perspective globale dans laquelle le vérificateur a situé la présente vérification. L'unité administrative vérifiée, en accord d'ailleurs avec des objectifs ministériels, a déployé beaucoup d'efforts au cours des dernières années pour améliorer la qualité du service offert à ses clientèles. Il est surprenant de constater que le rapport ne fasse aucunement mention de cette dimension. D'autre part, le projet soumis donne une image incomplète de la réalité, puisqu'il fait complètement abstraction du contexte administratif exigeant dans lequel le Ministère a dû administrer cette loi au cours de la période pendant laquelle la vérification s'est déroulée. Ainsi les dispositions de la Loi sur l'utilisation des produits pétroliers, pourtant adoptée en 1987, n'ont été mises en vigueur qu'après le 11 juillet 1991, lors de l'adoption de la réglementation d'application. Plusieurs échéances, comme l'enregistrement systématique des équipements

pétroliers de près de 50 000 utilisateurs, n'ont d'ailleurs pris pleinement leur effet que le 11 juillet 1994. Il faut donc comprendre que la vérification qui fait l'objet du présent rapport s'est déroulée dans un contexte de transition et de bouleversements majeurs des activités courantes de l'unité administrative chargée de l'application de la loi, contexte qui impliquait une certaine mise en veilleuse des activités courantes de la direction concernée.

Commentaires particuliers du Ministère : *« Le Ministère tient à apporter des précisions sur un certain nombre de constatations citées dans le rapport de vérification. Les commentaires qui suivent reprennent des éléments qui ont déjà fait l'objet de commentaires plus détaillés de la part du Ministère.*

« Le Ministère a constamment privilégié dans son choix de cibles d'inspection des travaux d'installation, les « mauvais risques », c'est-à-dire les sites où les entrepreneurs responsables des travaux d'installation paraissaient moins qualifiés par rapport à la tâche à accomplir. Le Ministère aurait évidemment souhaité se doter d'une méthode plus rigoureuse d'évaluation du risque. Il n'est toutefois pas pensable qu'il ait pu développer un tel outil en une période de temps aussi courte, les premiers permis d'entrepreneurs n'ayant en effet été attribués qu'au printemps de 1992.

« Le Ministère a de plus essayé, dans la mesure du possible, de faire coïncider ses visites de chantiers avec les phases plus critiques de l'installation des systèmes d'entreposage. Il a aussi privilégié les installations souterraines parce qu'elles sont plus complexes et qu'elles nécessitent une qualité de main-d'œuvre plus grande. Finalement, le Ministère a toujours insisté pour être présent lors des tests de pression, parce que ces tests, quelquefois bâclés par les entrepreneurs, peuvent révéler des installations fautives et éviter ainsi de sérieux dommages à l'environnement.

« Le Ministère ne conteste certainement pas que près des deux tiers des stations-service n'ont pas fait l'objet d'une inspection depuis 1991, puisqu'il a lui-même décidé de placer ses efforts ailleurs, notamment dans les inspections de chantiers de construction et dans les interventions relatives à des fuites de produits. Comme le souligne le Vérificateur, le Ministère avait prévu d'accomplir un plus grand nombre de visites d'établissements qu'il n'a effectivement été en mesure de le faire, et cela, pour deux raisons. D'abord, nonobstant les réserves que le Vérificateur émet sur le nombre de fuites déclarées au système informatique, les effectifs d'inspection ont eu à intervenir constamment sur des dossiers de fuites de produits pétroliers, surtout dans la région de Montréal. Ensuite le nombre de chantiers de construction où des équipements pétroliers ont été installés a largement dépassé ce qui avait été initialement prévu. Le Ministère a donc choisi d'intervenir là où son action était la plus déterminante.

« Le Vérificateur fait un certain nombre de constatations sur les modes de gestion qu'a choisi d'appliquer le Ministère notamment dans la mise en œuvre du programme de remplacement des réservoirs souterrains et lors du renouvellement des permis commerciaux. Le Ministère souhaite mettre en évidence la philosophie qui l'a animé dans l'un et l'autre de ces cas.

« Le ministère des Ressources naturelles a choisi d'appliquer avec souplesse les prescriptions de la loi, surtout lorsqu'elles risquaient de mettre en péril les entreprises visées en privilégiant un rapport d'affaires avec ses clientèles plutôt qu'en provoquant trop rapidement une confrontation devant les tribunaux. Le Ministère a ainsi pu obtenir le règlement « à l'amiable » de plus de 90 p. cent des 2 200 dossiers de remplacement de réservoirs que la loi imposait à ces exploitants commerciaux. Le Ministère tient toutefois à réaffirmer qu'il a toujours été dans ses intentions d'intenter les poursuites prévues par la loi auprès de la minorité d'intervenants qui n'aura pas respecté les exigences de la loi.

« Le Ministère ne conteste pas le constat du Vérificateur à l'effet que l'essence ordinaire peut être vendue comme étant de l'essence intermédiaire. Il tient toutefois à rappeler que la mise en marché de nouveaux produits pétroliers par les distributeurs pétroliers n'est pas nécessairement limitée aux seuls produits normés par règlement. La réglementation québécoise fixe les paramètres physico-chimiques des carburants d'usage courant. Or, l'essence dite « intermédiaire » ne s'est réellement implantée dans le marché qu'au cours de 1991, soit après l'adoption de l'actuelle réglementation sur les produits pétroliers. Il est donc normal qu'il y ait un décalage entre l'apparition d'un nouveau produit qui devient d'usage courant et la norme réglementaire, puisque l'expérience du marché va souvent servir de guide dans la détermination du niveau même de la norme. Le Ministère a d'ailleurs agi avec diligence dans ce dossier, puisqu'il a déjà obtenu un consensus de l'industrie pétrolière sur la teneur des normes qui régiront le carburant intermédiaire, norme qui est d'ailleurs déjà appliquée sur une base volontaire par l'industrie. Le Ministère a également préparé un amendement qui donnera un caractère légal à cette norme, amendement qui sera présenté sous peu au Conseil des ministres. »

Vérification du rapport annuel

Objectifs et portée de notre vérification

2.566 Dans le cadre de nos travaux de vérification effectués au Ministère, nous avons examiné les informations contenues dans le rapport annuel du ministère de l'Énergie et des Ressources et du ministère des Forêts pour l'année financière 1992-1993, afin d'évaluer la qualité de la reddition de comptes envers l'Assemblée nationale, considérant ces rapports comme l'outil privilégié pour s'acquitter d'une telle responsabilité.

2.567 Le rapport d'activité est l'un des principaux moyens dont dispose le Ministère pour rendre compte des résultats de l'évaluation de son efficacité et ainsi permettre à l'Assemblée nationale et à la population de juger de son rendement. Pour que le lecteur puisse évaluer l'efficacité d'un organisme, le rapport d'activité doit contenir tous les éléments qui en permettent l'analyse. Le rapport d'activité doit être transmis dans les délais prévus pour demeurer pertinent.

Ministère de l'Énergie et des Ressources

2.568 Bien que le rapport du ministère de l'Énergie et des Ressources ait été déposé à l'intérieur des délais prescrits, plusieurs améliorations pourraient y être apportées afin de mieux informer l'Assemblée nationale et la population de la performance du Ministère. En général, le Ministère expose des faits sur ses activités ou des extrants sans que l'on sache si ces réalisations ont atteint les cibles ou objectifs prévus.

Évaluation des besoins, des résultats et de la satisfaction des clients

2.569 Le rapport annuel fait ressortir que le Ministère doit assurer une gestion rationnelle des ressources minérales et énergétiques et des terres publiques afin de favoriser le développement économique du Québec. Il insiste sur l'importance pour le Ministère d'accroître sa connaissance du territoire québécois, de se préoccuper de la sécurité des approvisionnements énergétiques, de la mise en valeur du potentiel énergétique et de l'utilisation efficace de l'énergie et finalement d'assurer la gestion des ressources minérales dans le meilleur intérêt des Québécois. Toutefois, le rapport traite en des termes généraux et

vagues les besoins à satisfaire ainsi que la mesure dans laquelle les programmes ou les champs d'activité existants sont toujours nécessaires pour répondre à ces besoins. Il devient donc difficile pour le lecteur d'apprécier les moyens mis en œuvre et les ressources investies.

2.570 Citons par exemple le Service de la cartographie du Ministère qui a pour responsabilité d'établir et de gérer la cartographie fondamentale du Québec ainsi que de fournir les services spécialisés requis par l'appareil gouvernemental. Ce programme prend d'ailleurs de plus en plus d'importance avec l'avènement de la géomatique et la mise sur pied du système à référence spatiale dans plusieurs ministères et organismes québécois. Plus de 9 millions de dollars y ont été consacrés au cours des trois dernières années. Le Ministère présente les priorités d'action ainsi qu'un bilan de réalisations qui démontre l'importance des travaux effectués, mais il ne définit pas l'ampleur des besoins à satisfaire, ni dans quelle mesure ils sont comblés.

2.571 Le Ministère présente également dans son rapport annuel les différents mandats de chacun des secteurs d'activité importants, soit les terres, les mines, l'énergie ainsi que le soutien administratif. Leurs priorités d'action et leurs orientations y sont également mentionnées. Toutefois, ici encore les termes utilisés sont généraux et vagues; les priorités ne sont pas précisées par des objectifs opérationnels mesurables ou des cibles claires qui permettraient de mieux évaluer l'atteinte des résultats. De plus, les données qualitatives et quantitatives sur les activités et les interventions du Ministère sous la rubrique « Bilan des réalisations » de chacun des secteurs importants ne sont pas comparées aux objectifs annuels, ni aux résultats des années antérieures, de sorte qu'il est impossible d'apprécier les résultats.

2.572 Par exemple, une des priorités d'action concernant la connaissance géographique du territoire est de poursuivre les activités d'implantation et de mise à jour de la base de données géographiques et foncières. Le rapport annuel ne fournit pas de précisions sur l'envergure de la tâche, le calendrier des travaux et l'avancement de ceux-ci par rapport aux objectifs établis. Le Ministère aurait dû également rendre compte du degré d'avancement de la réforme du cadastre. Les échéanciers et les coûts réels de cette importante réforme comparés à ceux qui sont prévus ne sont pas présentés et il est impossible de voir où l'on en est rendu.

2.573 En ce qui concerne la consultation des clientèles, le rapport annuel mentionne aussi que quelques unités administratives ont réalisé des sondages auprès de certaines clientèles pour connaître leur taux de satisfaction et apporter des modifications à la nature et à la qualité des services fournis. Il n'indique pas, cependant, les clientèles cibles ni les résultats de ces sondages.

Administration des programmes

2.574 L'effectif du Ministère représente 1 443 années-personnes, pour un coût de près de 59 millions de dollars annuellement. Le rapport est muet sur la productivité de ces ressources et sur leur compétence. Il y a peu d'information sur les programmes de formation offerts, ainsi que sur les efforts investis par le Ministère concernant la sécurité du travail et l'environnement de travail.

2.575 Un projet d'implantation de la gestion du rendement au travail y est mentionné sans toutefois que soient précisés son échéancier et son degré d'avancement. Le rapport annuel signale également que certaines unités administratives ont investi beaucoup d'énergie pour définir des indicateurs de gestion. Il aurait été pertinent de connaître ces indicateurs, qui pourraient servir à moyen ou à long terme d'outils d'évaluation de l'efficacité des employés.

2.576 Le Ministère présente d'une façon très générale ses revenus et ses dépenses, par secteur d'activité. Il fournit aussi les résultats comparatifs, mais sans en expliquer les variations ou l'évolution. L'information étant limitée, le lecteur doit se référer aux Comptes publics pour en savoir davantage sur les salaires versés, les dépenses en capital ou par programme, le coût des fournitures utilisées, les crédits octroyés ou même les subventions versées par le Ministère. Le rapport ne dit rien non plus sur les coûts des principaux produits et services du Ministère.

2.577 Le rapport annuel ne fait pas suffisamment ressortir l'importance des éléments d'actif indispensables à la bonne marche des activités et des mécanismes mis en place pour réduire au minimum les risques de perte de ces actifs. Le Terrier, qui contient toutes les transactions foncières connues, est un exemple où le Ministère aurait pu se prononcer sur les mécanismes mis en place pour assurer la sauvegarde des informations et la continuité des opérations en cas de désastre. La même constatation s'applique à plusieurs autres secteurs d'activité, tels que la cartographie, la géodésie ou la géologie, où le Ministère manipule une quantité importante d'informations indispensables à la bonne marche de ses activités.

Ministère des Forêts

2.578 Bien que le rapport du ministère des Forêts ait été déposé à l'intérieur des délais prescrits, plusieurs améliorations pourraient être apportées à son contenu afin de mieux informer l'Assemblée nationale et la population quant à l'atteinte des objectifs et à l'administration des programmes du Ministère. En général, ce dernier ne fait qu'exposer des constatations sur des résultats sans que l'on sache si ces réalisations ont atteint les cibles ou objectifs prévus.

Atteinte des objectifs

2.579 Les grands objectifs de la stratégie de protection des forêts sont de maintenir le rendement forestier et les activités socio-économiques, de respecter les composantes biophysiques du milieu, de réduire et, si possible, d'éliminer l'utilisation des pesticides en milieu forestier. Le Ministère a également énoncé des objectifs d'aide à la forêt privée et à la remise en production des territoires forestiers mal régénérés.

2.580 Au sujet du maintien du rendement forestier, le Ministère mentionne que le volume de bois attribué au cours de l'année est moindre que la capacité annuelle du territoire forestier québécois. Le lecteur peut ainsi conclure que à l'échelle provinciale la forêt n'est pas surutilisée, mais il ne peut savoir ce qu'il en est pour chacune des régions. De plus, ne sachant pas si les travaux sylvicoles réalisés suffiront pour remplacer le bois coupé, le lecteur ne peut se faire une idée de l'état actuel et futur de la forêt.

2.581 Par ailleurs, le Ministère donne le nombre d'emplois générés par l'industrie forestière et précise les retombées économiques directes et indirectes annuelles des activités en forêt, mais il ne compare pas ces données avec ses objectifs et avec les données des années antérieures, de sorte qu'il est difficile d'évaluer la performance du Ministère concernant ce deuxième objectif.

2.582 Dans son rapport, le Ministère fait part de ses préoccupations quant à la protection de l'environnement et fait ressortir les travaux effectués à cet effet. Malheureusement, l'information sur les besoins existants et les priorités du Ministère sur ce sujet sont insuffisantes. Il est donc impossible d'évaluer l'ampleur du problème et la qualité des solutions proposées par le Ministère.

2.583 Le programme d'aide à la forêt privée existe depuis plus de 15 ans et a été instauré pour soutenir les producteurs forestiers dans l'aménagement et l'amélioration de leurs boisés. Plus de 220 millions de dollars ont été versés dans le cadre de ce programme au cours des cinq dernières années. Tous les ans, le Ministère mentionne dans son rapport le genre et l'importance des travaux sylvicoles réalisés grâce à cette aide gouvernementale. Cependant, il ne donne pas la proportion des besoins qui restent à combler et ne précise pas si l'aide gouvernementale a effectivement permis d'améliorer les boisés privés. Il ne spécifie pas non plus la part du coût des travaux sylvicoles remboursée par le gouvernement, ce qui aurait permis au lecteur d'évaluer les efforts respectifs du gouvernement et du secteur privé dans l'aménagement des boisés privés.

2.584 En 1989, le Ministère confiait à REXFOR la responsabilité de remettre en production des territoires forestiers mal régénérés. À ce jour, plus de 170 millions de dollars ont été investis pour effectuer ces travaux. Le rapport annuel fournit de l'information sur les superficies où REXFOR a effectué des travaux au cours des deux dernières années et indique le nombre de plants mis en terre, mais il ne présente aucune donnée sur ce qu'il reste à faire, sur le rendement des travaux effectués et sur leur coût et le respect du plan initial.

Administration des programmes

2.585 Le rapport annuel devrait traiter, compte tenu du fait que l'effectif du Ministère représente 2 776 années-personnes et qu'il lui en a coûté 111 millions de dollars pour les rémunérer, de la productivité de ses ressources humaines, du résultat des travaux effectués et de la satisfaction de la clientèle. Il devrait également fournir de l'information sur le coût des activités et les résultats financiers.

2.586 Le rapport d'activité est muet sur la productivité des ressources humaines, leur compétence, les programmes de formation offerts, les efforts déployés en matière de sécurité du travail et d'environnement de travail. Le rapport annuel fait peu état du résultat des contrôles exercés par le personnel et de l'information de gestion que le Ministère possède pour effectuer le suivi des activités et évaluer sa performance. Il en est de même de la mesure de la satisfaction de la clientèle, bien qu'il se soit pourvu d'une structure organisationnelle décentralisée visant à le rapprocher de sa clientèle régionale et locale et de mieux répondre à ses besoins.

2.587 Le Ministère devrait également fournir plus de données sur les coûts unitaires de certaines activités et présenter des comparaisons. Par exemple, comme le secteur privé s'occupe également de la production de plants, il aurait été intéressant d'avoir une comparaison des coûts de production des deux secteurs ainsi que les explications correspondantes.

2.588 Le Ministère présente dans un tableau ses dépenses par programme et par élément de programme et explique certaines variations par rapport à l'année précédente. D'autres résultats financiers sont aussi donnés un peu partout dans le rapport. L'information et l'explication des variations sont nettement insuffisantes et parfois même erronées.

2.589 Ainsi, l'augmentation de 21 p. cent des dépenses liées à la connaissance de la forêt n'est pas expliquée. En outre, le Ministère attribue la croissance de 125 p. cent des dépenses de « politiques et programmes » au versement d'une subvention de 16 millions de dollars à REXFOR pour son travail à l'usine Cascades Port-Cartier inc. En réalité, REXFOR n'a fait aucun travail à cette usine en 1992-1993. Cette somme a plutôt servi, selon les états financiers de REXFOR, à l'acquittement d'un cautionnement et au paiement d'indemnités aux travailleurs, aux entrepreneurs et aux fournisseurs touchés par la fermeture de l'usine.

2.590 L'information étant limitée, le lecteur doit se référer aux Comptes publics pour connaître les salaires versés, les dépenses en capital ou même les revenus du Ministère. Ce n'est en effet qu'à la lecture des Comptes publics qu'on apprend que le Ministère a perçu des revenus, déduction faite des crédits pour travaux sylvicoles, de 36,6 millions de dollars en droits de coupe (66,4 millions de dollars l'année précédente). On y découvre également que les revenus d'entente fédérale-provinciale sont de 15 millions de dollars et non de 26 millions comme le Ministère l'indique dans son rapport annuel.

2.591 On peut également déplorer qu'il soit difficile de faire le lien entre les éléments des divers programmes présentés dans le tableau des dépenses et les sujets traités dans le rapport annuel. À la lecture, il est ainsi impossible de savoir en quoi consiste l'activité « utilisation polyvalente de la forêt » à laquelle 26 millions de dollars ont été consacrés.

2.592 Nous avons incité le Ministère à améliorer le contenu de son rapport annuel de façon qu'il contienne tous les éléments permettant au lecteur d'évaluer son efficacité.

2.593 ***Commentaires du Ministère :*** *« Le ministère des Ressources naturelles, comme tous les autres ministères provinciaux, est assujetti à la directive concernant la production et la distribution des rapports annuels des ministères et organismes du gouvernement, et nous essayons de nous conformer le plus fidèlement possible. Cette directive nous donne une marge de manœuvre qui nous permettra de suivre certaines des recommandations. Nous comptons donc déterminer les données qu'il sera possible d'ajouter à notre rapport annuel 1994-1995, sans toutefois en faire un document comptable. »*

Santé et Services sociaux

Faits saillants

2.594 La vérification effectuée au ministère de la Santé et des Services sociaux portait sur l'encadrement exercé par celui-ci sur certaines activités de maintien à domicile et d'hébergement permanent offertes aux personnes âgées en perte d'autonomie et sur la façon dont les ressources financières sont réparties pour répondre aux besoins de la clientèle. Enfin, nous nous sommes assurés que le Ministère rend compte de ses activités de façon suffisante (paragraphes 2.608 à 2.611).

2.595 Bien qu'en 1985 le Ministère ait énoncé sa volonté d'effectuer un virage important en faveur du maintien des personnes âgées dans leur milieu, il ne dispose pas de l'information de gestion qui lui permettrait de connaître l'étendue des besoins et des services rendus aux personnes âgées en perte d'autonomie. Il ne connaît pas non plus le coût et l'intensité des services rendus. Ainsi, il ne peut évaluer l'atteinte des objectifs visés (2.650 à 2.653).

2.596 Comme les soins et les services de maintien à domicile que le Ministère est en mesure d'offrir aux personnes en perte d'autonomie sont insuffisamment précisés, les services offerts sont différents d'un endroit à l'autre. De plus, il n'y a pas d'outil standardisé d'évaluation des besoins, de sorte que l'évaluation repose sur les soins et services offerts plutôt que requis (2.617 à 2.626).

2.597 Même si la Politique de services à domicile du Ministère établit qu'il faut accorder une attention particulière aux personnes qui, faute de ressources financières, ne peuvent se procurer les services dont elles ont besoin, il n'a pas défini de modalités pour identifier cette clientèle. Certains CLSC (centre local de services communautaires) évaluent la capacité de payer de la personne comme critère d'accessibilité aux services, bien que la loi ne le permette pas. En outre, ceux qui le font l'évaluent différemment (2.635 à 2.638).

2.598 Dans certains cas, les services doivent être rendus de façon intensive pour être efficaces. Or, il arrive fréquemment que l'ampleur de la demande, jointe à des directives imprécises quant à la façon d'y répondre efficacement, mène à une dilution des services qui compromet l'atteinte des objectifs du programme (2.627 à 2.634).

2.599 Pour assurer les services au moindre coût, les CLSC versent une allocation financière à la personne âgée en perte d'autonomie. En ce cas, la personne âgée agit à titre d'employeur et les CLSC ne se considèrent pas comme responsables de la qualité des services dispensés (2.639 à 2.644).

2.600 Certaines personnes âgées en perte d'autonomie vivent dans des résidences sans permis quand les territoires des CLSC ne comportent pas suffisamment de places dans les établissements publics. Le Ministère est au fait de cette situation et n'assure pas le respect de la loi. Il arrive que le CLSC n'offre pas de services dans ces résidences, bien que la politique de services à domicile inclue cette clientèle. Par ailleurs, des places sont disponibles dans le réseau d'hébergement privé avec permis, mais le Ministère n'a pas déterminé de modalités d'accès pour la clientèle incapable d'en assumer le coût (2.681 à 2.693 et 2.660 à 2.670).

2.601 Dans le réseau public, les personnes âgées admissibles à l'hébergement présentent des pertes d'autonomie plus importantes qu'autrefois, ce qui augmente les soins et les services requis. En dépit des budgets supplémentaires octroyés pour compenser l'alourdissement de la clientèle, la qualité de vie des personnes hébergées s'est détériorée au cours des années (2.675 à 2.680).

2.602 Le Ministère répartit les ressources en reconduisant le budget des établissements plutôt qu'en fonction des besoins des personnes âgées, comme l'exige pourtant la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*. Les CLSC et les établissements d'hébergement publics ne disposent donc pas tous de ressources financières équivalentes pour répondre aux besoins de leur clientèle. Les services offerts sont, par le fait même, très différents (2.694 à 2.699).

2.603 Son rapport d'activité indique que le Ministère a adopté des orientations, des objectifs et des stratégies, divulgués au moment de la réforme du secteur de la santé et dans la Politique de la santé et du bien-être. Toutefois, le document ne favorise pas l'évaluation des résultats. De plus, il n'est pas possible de constater l'à-propos des sommes allouées pour chacun des programmes (2.704 à 2.712).

Vue d'ensemble

2.604 La population du Québec vieillit, comme celle de la plupart des pays occidentaux. Toutefois, la rapidité avec laquelle s'effectuent ces changements dans la société québécoise est particulière en raison de la forte diminution du taux de natalité et du large bassin de personnes atteignant 65 ans ou plus. En effet, la proportion des personnes âgées est passée de 5,8 à 10,9 p. cent entre 1961 et 1991 et cette tendance s'accentuera jusqu'à plus de 20 p. cent en 2031.

2.605 L'un des défis majeurs qui attend le gouvernement dans les prochaines années est d'apporter une réponse efficace aux besoins grandissants des personnes âgées en perte d'autonomie tout en tenant compte de la capacité de payer de l'État. La rareté des ressources oblige le gouvernement à faire des choix judicieux.

2.606 Selon la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, le Ministère est responsable du maintien et de l'amélioration de la capacité physique, psychique et sociale de la population. Le budget 1993-1994 de la santé pour le Ministère et la Régie de l'assurance-maladie du Québec s'élève à 12,8 milliards de dollars et représente près de 31 p. cent de l'ensemble des crédits du gouvernement. La part de ce budget consacrée au Ministère et au réseau de la santé et des services sociaux est de 10 milliards de dollars. Le budget consacré aux personnes âgées en perte d'autonomie s'élève à 1 565,6 millions de dollars pour la même année dont 205,6 millions de dollars pour le maintien à domicile, y compris 13 millions pour les organismes communautaires regroupant des bénévoles œuvrant dans le domaine du maintien à domicile et 1 360 millions pour l'hébergement et les soins de longue durée.

2.607 Les établissements de ce réseau, qui comporte 18 régions, offrent des services de maintien à domicile, de réadaptation et d'hébergement aux personnes âgées. Ils se répartissent ainsi : 153 centres locaux de services communautaires (CLSC), 634 centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) dont 103 privés autofinancés, 151 centres de jour et 24 hôpitaux de jour.

Objectifs et portée de notre vérification

2.608 Notre vérification avait pour but d'évaluer l'accessibilité des services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie. Nous avons particulièrement analysé le maintien à domicile et l'hébergement permanent. Nous nous sommes également intéressés à la façon dont les ressources financières sont réparties pour répondre aux besoins de la clientèle. Enfin, nous nous sommes assurés que le Ministère rend compte de ses activités d'une façon suffisante.

2.609 Notre vérification ne portait pas sur la gestion des services de maintien à domicile et d'hébergement dispensés par les établissements, mais plutôt sur l'encadrement exercé par le Ministère. Nous avions comme principal objectif de nous assurer que celui-ci avait défini les services à offrir et les conditions d'admissibilité à ces services et qu'il l'avait fait avec un souci d'équité pour les personnes âgées, comme le requiert sa loi constitutive.

2.610 Nos travaux ont comporté des rencontres avec des gestionnaires du Ministère, de 6 régies régionales, de 16 CLSC et de 4 CHSLD. Les régions visitées ont été choisies en fonction de critères sociodémographiques représentatifs de l'ensemble des régions.

2.611 Nous avons considéré surtout les activités de l'année financière terminée le 31 mars 1994, mais certains commentaires portent sur des situations antérieures.

Résultats de notre vérification

Services de maintien à domicile

2.612 Dès 1962, des services de soins à domicile ont été accessibles et visaient principalement à éviter ou à abréger l'hospitalisation. En 1971, avec l'adoption de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* s'ajoutent graduellement aux soins infirmiers des services permettant aux personnes en perte d'autonomie de recevoir de l'aide pour l'organisation de leurs activités quotidiennes au foyer.

2.613 En 1979, dans sa Politique de services à domicile, le Ministère détermine les objectifs à poursuivre, définit les services à offrir et la clientèle visée, précise le rôle des CLSC et des autres établissements du réseau ainsi que celui des organismes bénévoles. Il établit également les ressources requises, les conditions d'admissibilité aux services et rappelle le principe de gratuité.

2.614 En 1985, le Ministère souligne qu'il est nécessaire d'effectuer un virage important en faveur du maintien des personnes âgées dans leur milieu. En effet, il constate que la modification progressive de la pyramide d'âge résultant entre autres du vieillissement de la population entraîne une augmentation des besoins à combler pour la clientèle des personnes âgées. Ainsi, le recours à l'hébergement public pour répondre aux besoins des personnes en perte d'autonomie devient une solution trop coûteuse. En outre, elle ne répond pas aux besoins de la très grande majorité des personnes âgées qui veulent demeurer chez elles le plus longtemps possible.

2.615 La réforme de la santé, axée sur le citoyen, dévoilée le 7 décembre 1990, considère les services à domicile comme l'une des stratégies d'adaptation des services publics aux besoins de groupes particuliers, notamment les personnes âgées.

2.616 Nos travaux ont permis de constater que la Politique de services à domicile énoncée en 1979 ne répond plus au contexte des années 1990. En effet, la rareté des ressources associée à l'alourdissement de la clientèle exige que le Ministère précise les soins et les services minimaux qu'il est en mesure d'offrir dans le but de maintenir les personnes âgées le plus longtemps possible dans leur milieu. Devant l'absence d'orientations claires, les CLSC sont obligés de faire des choix qui entraînent des réponses variées à des besoins comparables. De plus, le manque d'information de gestion ne permet pas au Ministère de connaître les besoins, d'évaluer l'efficacité des services rendus ni de répartir équitablement les ressources.

Panier de services

2.617 Les services de maintien à domicile sont offerts à toute personne qui subit une perte d'autonomie temporaire ou permanente due à des incapacités fonctionnelles, dont la cause peut être physique, psychique ou sociale, et qui requiert, pour demeurer dans son milieu, des services d'aide, des soins et des services professionnels, de façon continue ou ponctuelle, à court ou à long terme. Parmi cette clientèle, plus de 70 p. cent sont des personnes âgées de 65 ans ou plus.

2.618 Le Ministère n'a pas précisé les soins et les services minimaux qu'un CLSC doit offrir à une personne en perte d'autonomie temporaire ou permanente, dans le but de retarder l'hébergement permanent tout en maintenant une qualité de vie acceptable. Bien que les besoins d'une personne en perte d'autonomie soient équivalents d'un territoire à l'autre, les services offerts par les CLSC sont différents.

2.619 Certains CLSC dispensent des services d'entretien ménager, tandis que d'autres – quelquefois dans la même région – jugent que ces services peuvent être obtenus de sources extérieures, soit des proches, des bénévoles ou des agences privées et, dans ce dernier cas, aux frais de la personne. Par contre, ils peuvent les donner si l'état de la personne nécessite simultanément d'autres types de services.

2.620 Les services de gardiennage, qui permettent aux aidants naturels de continuer à donner les soins sans s'épuiser, ne sont pas offerts par tous les CLSC. Pourtant, le Ministère estime que ce service est essentiel, car l'aide fournie par les proches aux personnes en perte d'autonomie comble entre 70 et 80 p. cent des besoins et que, sans cette aide, le maintien à domicile comme solution de rechange à l'hébergement ne peut être envisagé sur une longue période.

2.621 Les CLSC n'adoptent pas tous la même politique en ce qui a trait aux fournitures et à l'équipement. Certains exigent que les personnes paient elles-mêmes le coût de l'équipement de moins de 100 dollars tel que les barres de sécurité dans les salles de bain; d'autres ne font payer que les personnes qu'ils jugent suffisamment nanties; d'autres encore prêtent ou louent

cet équipement. Quant aux fournitures telles que les culottes jetables et les piqués, les pratiques varient également beaucoup : l'un des CLSC visités n'offre aucune fourniture, certains autres n'en procurent qu'exceptionnellement, d'autres les distribuent gratuitement et, enfin, certains les font payer seulement par les personnes dont la situation financière le permet.

2.622 Nous avons recommandé au Ministère de déterminer les soins et les services qu'il est en mesure d'offrir aux personnes âgées en perte d'autonomie.

Grille d'évaluation des besoins

2.623 Lorsqu'une personne âgée désire recevoir des soins ou des services pour demeurer à son domicile, les CLSC procèdent à une évaluation de ses besoins et établissent un plan de services qui détermine lesquels sont requis et de quelle façon ils seront dispensés. Ce plan tient compte des besoins qui peuvent être comblés par les proches, les organismes communautaires et d'autres établissements du réseau sociosanitaire. Les autres demandes de soins ou de services proviennent, dans près de 50 p. cent des cas, des centres hospitaliers qui ont évalué les besoins des personnes sur le point de quitter leur établissement.

2.624 Nous avons constaté que l'évaluation des besoins des personnes n'est pas faite à partir d'un outil standardisé qui permettrait une approche uniforme dans la détermination et l'évaluation des besoins à combler. Certaines régies régionales visitées ont conçu des grilles d'évaluation utilisées par tous les CLSC de leur territoire. Dans d'autres régions, chaque CLSC choisit son outil d'évaluation. Ces grilles ne sont toutefois pas reconnues par les établissements qui offrent des services complémentaires, tels que les hôpitaux de jour et les centres de réadaptation. Lorsque le CLSC dirige la personne âgée vers ces établissements, il s'ensuit une multiplication d'évaluations et des coûts additionnels.

2.625 La grande diversité des outils d'évaluation ne permet pas au Ministère d'avoir une image exacte des besoins à combler, tant à l'échelle provinciale que par région. En effet, les CLSC procèdent à l'évaluation des besoins des personnes en fonction des soins et des services disponibles sur leurs territoires et non en fonction de ceux que leur état requiert. De plus, selon qu'un centre hospitalier ou un CLSC effectue cette évaluation, les possibilités de maintien à domicile sont jugées différemment. Les centres hospitaliers ont une perception différente des possibilités qu'offre le maintien à domicile et favorisent plutôt l'hébergement.

2.626 Nous avons recommandé au Ministère d'établir un outil permettant l'évaluation des besoins en services à domicile.

Intensité des services

2.627 Le programme de services réguliers de maintien à domicile (MAD), dont le budget est de 157,8 millions de dollars pour l'année 1993-1994, a notamment pour objectif de retarder la progression de la perte d'autonomie et, par le fait même, l'hébergement permanent.

2.628 Avec la Politique de services à domicile de 1979, le Ministère prévoyait s'occuper de 5 p. cent des personnes âgées et estimait nécessaire de donner à chacune entre quatre et cinq heures de services par semaine. Une collecte d'informations effectuée par le Ministère dans les CLSC a révélé que le programme de maintien à domicile atteignait, en 1989-1990, 17 p. cent de la clientèle des personnes âgées et que celles-ci ne recevaient que 1,6 heure de services par semaine. Ces données n'ont pas été mises à jour. Nous avons cependant constaté au cours de nos visites que la majorité des CLSC, devant le nombre des demandes et la rareté des ressources, préfèrent donner des services à un plus grand nombre de personnes, ce qui les oblige à en réduire l'intensité.

2.629 Bien que le Ministère reconnaisse que les objectifs du programme ne peuvent être atteints que si les services sont donnés avec une certaine intensité, il n'a pas précisé la façon la plus efficace de répondre à la demande. En fait, le manque d'orientations ministérielles en matière de services à domicile incite les CLSC à adopter une philosophie de gestion qui peut aller à l'encontre de l'objectif de maintenir le plus longtemps possible les personnes dans leur milieu en n'offrant pas l'intensité des services requis.

2.630 Par ailleurs, la nécessité de désengorger les salles d'urgence des hôpitaux de courte durée et d'alléger la demande d'hébergement permanent a conduit à l'implantation, en 1986, du programme de services intensifs de maintien à domicile (SIMAD). Pour 1993-1994, l'enveloppe budgétaire de ce programme, soit 34,8 millions de dollars, est réservée à la clientèle qui requiert plus de cinq heures de services par semaine. Des études du Ministère, menées en 1991, indiquent que la clientèle reçoit en moyenne 15 heures de services hebdomadaires et, pour une courte période, jusqu'à 35 heures ou plus.

2.631 Devant l'ampleur de la demande pour des services de ce genre et le manque de directives du Ministère quant aux objectifs à atteindre avec les programmes MAD et SIMAD, les CLSC ont adopté différentes approches. Certains CLSC comblent une partie importante des besoins en services intensifs avec le budget du programme MAD et priorisent par le fait même la clientèle requérant des soins et des services intensifs au détriment de la clientèle dont l'état requiert moins de cinq heures de services par semaine. D'autres CLSC, quand le budget du programme SIMAD est épuisé, offrent à la clientèle dont l'état nécessite des services intensifs moins de cinq heures de services par semaine par l'intermédiaire du programme MAD. Dans ce cas, la clientèle du programme de services intensifs ne reçoit pas l'intensité de services que son état exige.

2.632 Le programme SIMAD dispose d'une enveloppe budgétaire protégée, ce qui signifie que ses crédits font l'objet d'une reddition de comptes propre aux régies régionales quant à l'évolution des services intensifs dispensés. Toutefois, étant donné que les besoins de la clientèle SIMAD sont comblés à l'aide du budget du programme MAD, les données de gestion produites au regard de l'enveloppe budgétaire protégée du programme SIMAD ne permettent pas de préciser l'intensité des besoins ni les ressources allouées à la satisfaction de ces besoins.

2.633 Par ailleurs, au cours de nos visites dans les CLSC, les gestionnaires ont indiqué que la manipulation des données des programmes MAD et SIMAD, en plus d'entraîner des coûts administratifs inutiles, ne permet pas la production de données fiables.

2.634 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que les crédits attribués aux programmes MAD et SIMAD sont utilisés aux fins prévues et que les informations de gestion reflètent la réalité.

Critères permettant d'établir
la priorité des demandes de services

2.635 Le premier critère utilisé pour juger de la priorité d'une demande de services à domicile est toujours son urgence. Des situations de crise surviennent souvent lorsque l'aidant naturel est dans un état d'épuisement qui ne lui permet plus de soutenir seul la personne âgée en perte d'autonomie. Sont également considérés comme urgents les cas où, sans service à domicile, les probabilités d'un recours à l'hébergement ou à l'hospitalisation sont élevées.

2.636 La tendance actuelle est d'accorder prioritairement l'accès aux services aux personnes qui ne peuvent compter sur l'aide de leurs proches ou dont les aidants naturels ont dépassé leurs limites. Pourtant, des recherches démontrent que le désengagement des proches conduit plus rapidement à l'hébergement, car le CLSC ne peut compenser leur apport à long terme.

2.637 La capacité de payer est aussi un critère utilisé par quelques CLSC pour déterminer l'accessibilité à certains services pour lesquels la demande excède l'offre. Ces CLSC agissent ainsi afin de tenir compte de la politique de services à domicile selon laquelle il faut accorder une attention particulière aux personnes qui, faute de ressources financières, ne peuvent se procurer elles-mêmes les services nécessaires. Plusieurs CLSC n'ont pas retenu le critère de la capacité de payer, estimant qu'ils ne sont pas en droit de restreindre l'accès aux services en raison des revenus d'une personne. Par ailleurs, quand elle est prise en compte, la capacité de payer est évaluée de façon différente d'un CLSC à l'autre. Certains considèrent que la personne qui reçoit le supplément de revenu garanti est, de ce fait, admissible aux services; d'autres évaluent la capacité de payer à partir de la déclaration de revenus, faite de bonne foi, étant donné qu'ils n'ont pas les pouvoirs d'effectuer d'autres vérifications.

2.638 Nous avons recommandé au Ministère d'établir des critères et de s'assurer de l'application uniforme de ceux-ci pour établir la priorité des demandes de services.

Modes de prestation des services

2.639 Les soins professionnels que reçoit une personne en perte d'autonomie sont dispensés en quasi-totalité par le personnel des CLSC. Les services d'aide à la vie quotidienne et à la vie domestique, qui comprennent notamment l'entretien ménager et les soins d'hygiène personnels, sont en partie assurés par les auxiliaires familiaux des CLSC.

2.640 Dans un contexte d'augmentation et d'alourdissement de la clientèle, de rareté de ressources et compte tenu d'un manque de personnel pour répondre à la demande du programme SIMAD, les CLSC ont cherché des solutions qui leur permettraient d'assurer les services à un moindre coût. Le recours aux agences privées et surtout à l'allocation financière directe à la personne en perte d'autonomie sont les deux modes de prestations retenus. Dans ce dernier cas, la personne âgée doit alors agir à titre d'employeur, c'est-à-dire embaucher une personne, la rétribuer et prélever et transmettre les déductions à la source.

2.641 Lorsque la personne utilise l'allocation directe, le CLSC ne s'assure pas qu'elle a la capacité de s'acquitter de ses responsabilités d'employeur et il ne se tient pas responsable de la qualité des services qu'elle reçoit. En expliquant à la personne ou à ses proches les obligations d'employeur, certains CLSC constatent que ceux-ci optent pour un nombre d'heures de services moindre, à la condition qu'ils soient dispensés par le personnel du CLSC. D'autres refusent simplement l'aide financière offerte à cause de l'ampleur des responsabilités, surtout si les besoins d'aide sont prévus à court terme.

2.642 Les personnes embauchées au tarif fixé par le Ministère, soit 6 dollars l'heure, n'ont pas toujours la formation requise pour dispenser les services d'aide à la personne et pour faire face à certaines situations complexes. La qualité des services devient préoccupante, car selon le Ministère, la personne en perte d'autonomie n'est pas suivie avec la même rigueur que celle recevant directement le service par le personnel du CLSC. Compte tenu de ce qui précède, les membres du personnel des CLSC rencontrés ont souligné que le recours à l'allocation directe n'est donc justifié que sur le plan économique.

2.643 Ce mode de prestation est jugé inacceptable par certaines régies, alors que d'autres offrent tous les services d'aide du programme SIMAD de cette façon. On peut s'étonner du fait qu'une partie de la clientèle de SIMAD, dont l'état de santé est précaire et qui est donc vulnérable, se voit offrir des services sous forme d'allocation directe.

2.644 Nous avons recommandé au Ministère de prendre position quant au versement d'une allocation financière directe et de s'assurer, le cas échéant, de la qualité des services dispensés par les personnes embauchées par les personnes en perte d'autonomie.

Collaboration des intervenants du réseau sociosanitaire

2.645 Le maintien à domicile des personnes en perte d'autonomie engage la collaboration de l'ensemble des ressources institutionnelles et communautaires d'un territoire, soit les centres hospitaliers, les centres de jour, les hôpitaux de jour et les organismes communautaires. Les CLSC ont pour tâche de diriger la personne âgée vers la ressource appropriée à ses besoins.

2.646 Plusieurs CLSC situés en région urbaine se sont plaints du manque de collaboration des centres hospitaliers de courte durée au moment d'accorder le congé à une personne âgée nécessitant des services à domicile. Souvent, il n'y a aucune communication entre le CLSC et l'hôpital ou encore le CLSC n'est pas informé que la personne a obtenu son congé, surtout durant la fin de semaine. Le manque de soutien qui s'ensuit peut être la cause d'une détérioration rapide de l'état de la personne et même entraîner, dans certains cas, une réhospitalisation suivie d'un hébergement permanent.

2.647 Il arrive aussi que des médecins de CLSC ou de cabinet privé refusent de rendre visite à domicile aux personnes âgées incapables de se déplacer. Le personnel infirmier des CLSC tente de pallier cette lacune par des consultations téléphoniques, mais, si la personne âgée doit tout de même voir le médecin, il arrive souvent qu'elle recourt au transport ambulancier afin d'obtenir cette consultation. Le coût d'un tel déplacement peut s'élever à plus de 400 dollars.

2.648 En fait, nous constatons que la personne âgée est considérée comme le client d'un établissement ou d'un professionnel et non celui du réseau.

2.649 Nous avons recommandé au Ministère de préciser les rôles des intervenants du réseau, afin de répondre aux besoins des personnes âgées en perte d'autonomie.

Information de gestion

2.650 Le Ministère a implanté dans tout le réseau des CLSC un système d'information commun sur toutes les clientèles qui reçoivent des services des CLSC. L'information recueillie est très générale et ne permet pas de connaître l'étendue des besoins et des services rendus aux personnes âgées. Par exemple, les besoins exprimés mais non comblés ne sont pas recensés. On ne connaît pas non plus le coût et l'intensité des services rendus.

2.651 Le manque d'information quant aux besoins des personnes âgées a entraîné, dans les CLSC, une prolifération de systèmes divers pour recenser les données, notamment au sujet du programme SIMAD. Malheureusement, ces données ne peuvent constituer une banque valable pour le Ministère, car elles ne sont pas recensées de façon comparable.

2.652 Par ailleurs, en l'absence d'information au sujet des activités du programme de maintien à domicile, le Ministère ne peut pas évaluer l'atteinte des objectifs visés.

2.653 Nous avons recommandé au Ministère de doter les CLSC d'un système d'information qui permet de recenser les besoins en matière de services à domicile et d'évaluer l'atteinte des objectifs en ce domaine.

Hébergement permanent

2.654 Nos travaux de vérification nous ont permis de constater que des personnes en perte d'autonomie se retrouvent dans des résidences sans permis lorsque les territoires des CLSC sont insuffisamment pourvus en places d'hébergement public. Des places étant disponibles dans le réseau d'hébergement privé avec permis, le Ministère doit examiner des moyens permettant l'utilisation de ces places, tout en respectant les contraintes budgétaires auxquelles il doit faire face.

2.655 Les personnes âgées hébergées présentent des pertes d'autonomie plus importantes que par le passé ce qui exige la dispensation de soins et de services en plus grande quantité. Particulièrement dans un contexte de rareté de ressources, le Ministère doit revoir les façons de faire s'il ne veut pas que la qualité de vie des personnes hébergées se dégrade de façon importante.

Ressources d'hébergement pour les personnes âgées en perte d'autonomie

Planification des besoins en hébergement

2.656 La norme Désy, établie en 1980, est utilisée par le Ministère afin de déterminer les besoins théoriques en places d'hébergement de longue durée pour l'ensemble des régions du Québec. Elle permet de prévoir le nombre de lits nécessaires par mille habitants et par tranche d'âge.

2.657 L'application de cette norme à l'échelle régionale a toutefois mis en évidence que, en dépit d'un surplus de lits dans la province, plusieurs territoires de CLSC connaissent un déficit et, par conséquent, des listes d'attente importantes.

2.658 La norme Désy établit que le taux d'hébergement des personnes âgées de 65 ans ou plus se situe autour de 5 p. cent. Elle tient pour acquis que tous les territoires de CLSC ont accès à des ressources suffisantes pour combler les besoins de services à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie. De plus, cette norme suppose que les personnes âgées bénéficient toujours du même soutien de leurs proches. Nous constatons que ces hypothèses ne sont pas réalistes.

2.659 Nous avons recommandé au Ministère de revoir la façon d'évaluer les besoins en hébergement.

Établissements avec permis

2.660 Lorsque apparaissent les premières manifestations de perte d'autonomie, les personnes âgées reçoivent de l'aide de leur famille immédiate. Si certains de leurs besoins ne sont pas comblés par leur entourage, elles peuvent utiliser les services à domicile dispensés par le CLSC. S'il y a une aggravation de leur état, elles ont recours à l'hébergement public.

2.661 La loi reconnaît, pour les personnes en légère perte d'autonomie, deux types d'hébergement, soit les ressources intermédiaires et celles de type familial. Les ressources intermédiaires, dont la plus connue est le pavillon, sont rattachées à un établissement public qui dispense des soins professionnels aux personnes hébergées. En 1993, ces pavillons offraient plus de 2 000 places. Quant aux ressources de type familial, elles peuvent accueillir un maximum de neuf personnes âgées qui leur sont confiées par un établissement public. Les CLSC assurent des services à domicile dans ce dernier cas.

2.662 Pour les adultes et les personnes âgées en plus lourde perte d'autonomie, les établissements publics offrent, sur une base temporaire ou permanente, un milieu de vie substitut où sont dispensés des services d'hébergement, des soins professionnels et du soutien. Ces ressources d'hébergement, reconnues par la nouvelle loi de 1991 comme des centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD), comprennent les 96 CHSLD existants à cette date, les 337 anciens centres d'accueil et d'hébergement (CAH) et les unités de soins de longue durée dans 97 centres hospitaliers. Le nombre de places offertes, en 1993, par ces établissements d'hébergement publics est de plus de 37 000 dont 4 000 dans les centres hospitaliers.

2.663 Par ailleurs, des établissements privés conventionnés reçoivent des subventions pour leur fonctionnement en vertu d'une entente conclue avec le Ministre; ils sont semblables aux établissements d'hébergement publics et doivent se conformer aux mêmes normes de qualité. Le caractère privé de ces installations ne concerne que la gestion et la propriété de l'immeuble. En 1993, on y comptait près de 6 500 places.

2.664 Les établissements privés non conventionnés détiennent également un permis du Ministère qui les autorise à accueillir des personnes âgées en perte d'autonomie. Tout comme les établissements privés conventionnés, ils offrent les mêmes services que les établissements d'hébergement publics et se conforment aux mêmes normes de qualité. Les coûts liés à l'hébergement et aux soins sont par contre entièrement à la charge des résidants : ils couvrent les services de base et augmentent avec les besoins de la personne en soins infirmiers, en fournitures et en équipement. En 1993, les établissements privés non conventionnés offraient près de 4 200 places.

2.665 À l'heure actuelle, la solution la moins coûteuse pour une personne âgée en perte d'autonomie est l'hébergement dans un établissement public ou privé conventionné. En 1994, un tarif maximal mensuel de 1 132 dollars a été fixé. Il ne couvre que les dépenses liées à l'hébergement, non les soins et les services, et ne représente souvent pas plus du tiers de ce qu'il en coûte réellement pour une personne en lourde perte d'autonomie.

2.666 L'implantation du programme SIMAD, associée à la volonté des personnes de demeurer le plus longtemps possible à la maison, a pour effet que la clientèle qui demande un hébergement public présente une perte d'autonomie de plus en plus lourde. Ainsi, dans certaines régions et même sur des territoires de CLSC d'une région, les demandes d'hébergement pour une clientèle en lourde perte d'autonomie excèdent la disponibilité en hébergement, ce qui entraîne de longs délais d'attente, pouvant aller jusqu'à plus d'un an.

2.667 Certains établissements privés autofinancés ont la capacité d'accueillir la clientèle lourde, mais n'hébergent que la clientèle en très légère perte d'autonomie et dont les ressources financières sont suffisantes. Ce n'est qu'un faible pourcentage des personnes âgées en lourde perte d'autonomie qui peuvent assumer tout ce qu'il en coûte pour être hébergées dans les établissements non conventionnés. Les autres doivent attendre leur admission dans un établissement public.

2.668 En raison du manque de places dans le réseau public, des personnes âgées en lourde perte d'autonomie attendent souvent dans un lit de courte durée d'un centre hospitalier qu'une place se libère dans un établissement d'hébergement public. De la sorte, la clientèle qui requiert des soins de courte durée n'a pas accès à un lit, ce qui contribue à l'engorgement des urgences des hôpitaux. Les personnes en attente d'hébergement qui sont hospitalisées en dehors des unités de soins de longue durée restent parfois trop longtemps inactives, sans recevoir les traitements appropriés à leurs besoins, et perdent ainsi les capacités qui leur restent. Enfin, d'autres personnes âgées attendent à leur domicile, au risque que leurs proches s'épuisent, qu'une place se libère dans le réseau public.

2.669 On constate depuis cinq ans que le nombre d'établissements privés autofinancés est stagnant en raison du fait qu'il leur est difficile de dégager une marge de profit suffisante. Il en résulte que le réseau public tend à devenir le seul pourvoyeur de soins pour les cas lourds.

2.670 Nous avons recommandé au Ministère de procéder à des études coûts-bénéfices pour déterminer des modalités qui permettraient, dans le cadre des crédits votés par l'Assemblée nationale, l'accessibilité à des ressources d'hébergement privées autofinancées avec permis, quelle que soit la capacité de payer de la personne.

Mécanismes d'admission

2.671 Lorsqu'une personne manifeste le désir d'être hébergée, le CLSC ou le centre hospitalier (CH) procède à une évaluation à l'aide d'une grille unique et standardisée, appelée « Classification par types en milieu de soins prolongés » (CTMSP). Cette évaluation permet d'établir le besoin en heures-soins par jour, soit les soins infirmiers et les services d'aide aux activités de la vie quotidienne, et de déterminer si le bénéficiaire a besoin de surveillance et de réadaptation. La demande d'hébergement public est acceptée lorsque l'évaluation démontre un besoin en soins infirmiers et d'assistance d'au moins une heure vingt minutes par jour ou encore de 35 minutes de soins avec une surveillance continue.

2.672 Les résultats de l'évaluation sont soumis à des comités régionaux d'orientation et d'admission (COA), qui ont pour fonction d'assurer une meilleure coordination des ressources, selon les besoins, et un traitement équitable des demandes.

2.673 Nous avons constaté que les COA ne gèrent pas l'admission de toutes les ressources publiques d'hébergement, en particulier l'admission dans les lits de longue durée de certains centres hospitaliers. Ces lits accueillent principalement des personnes déjà hospitalisées dans les lits de courte durée de l'établissement. Cette situation ne permet pas à la personne à domicile en attente d'hébergement d'avoir accès à un lit de longue durée, même si son état de santé lui aurait donné la priorité, si le COA avait contrôlé l'attribution des places du centre hospitalier. De plus, les personnes en attente d'hébergement risquent de se présenter à l'urgence des centres hospitaliers pour être hébergées plus rapidement, ce qui engorge les urgences et entraîne des coûts inutiles.

2.674 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que les comités d'orientation et d'admission gèrent l'admission dans tous les établissements d'hébergement publics et dans les lits de longue durée des centres hospitaliers.

Qualité du milieu de vie en institution

2.675 Afin d'aider les établissements d'hébergement publics à s'acquitter de leur responsabilité d'adapter leurs services aux besoins et aux caractéristiques de leur clientèle dans le respect de ses droits, le Ministère a établi dans les années 1980 des normes concernant le milieu de vie, les services de pharmacie et les services alimentaires. Plus récemment, il a défini des paramètres techniques minimaux du bâtiment.

2.676 Au 31 mars 1993, 72 p. cent des places disponibles en établissements d'hébergement publics sont des places d'anciens CAH. La majorité de ces établissements ne peuvent accueillir des personnes âgées dont les besoins en soins et en assistance dépassent deux heures trente

minutes par jour, tant parce que les lieux ne sont pas fonctionnels que parce que les ressources sont insuffisantes. Selon les données du Ministère, les personnes en institution requièrent maintenant plus de deux heures trente minutes de soins par jour, en moyenne.

2.677 Selon les plus récentes données de l'Association des centres d'accueil, soit au 31 mars 1992, le taux de satisfaction dans les anciens CAH était de 70,5 p. cent et de 82 p. cent dans les autres établissements d'hébergement publics. Le taux de satisfaction exprime le pourcentage de réponse de l'établissement aux besoins de l'usager. On l'obtient en comparant le nombre d'heures-soins travaillées avec le nombre d'heures-soins requises, selon l'évaluation de l'état de la personne. Des budgets supplémentaires ont été octroyés aux CAH pour compenser l'alourdissement de la clientèle; malgré tout, le taux de satisfaction au 31 mars 1992 est aussi bas qu'au 31 mars 1988. Ce faible taux de satisfaction est imputable, selon le Ministère, au manque de personnel dispensant directement des soins et des services aux personnes hébergées ainsi qu'à l'alourdissement de la clientèle.

2.678 Les établissements d'hébergement publics visités nous ont fait part que le manque de personnel les oblige, entre autres choses, à restreindre les usagers à un seul bain par semaine, à leur faire porter des culottes d'incontinence parce qu'on ne peut plus les conduire aux toilettes et à limiter leurs sorties et leurs activités récréatives. Par ailleurs, selon le Ministère, le manque de physiothérapeutes et d'ergothérapeutes entrave la récupération et le maintien des fonctions atteintes. L'absence dans plusieurs établissements d'équipes psychogériatriques ne permet pas de diagnostiquer avec exactitude les troubles mentaux dont souffre la personne et de dispenser le traitement approprié à son état. Il s'ensuit que des personnes sont maintenues dans un état de dépendance qui entraîne une dégradation de leur qualité de vie et occasionne un surcroît de travail pour le personnel.

2.679 Au cours de nos travaux de vérification, nous avons constaté la vétusté de certains lieux d'hébergement. Ainsi, la majorité des établissements ne se conforment pas aux paramètres techniques minimaux établis par le Ministère, surtout les anciens CAH. Outre les risques que cette situation entraîne pour la sécurité, elle contribue à la dégradation de la qualité de vie des personnes hébergées et à l'augmentation de la tâche du personnel. Les anciens CAH n'ont pas été construits pour desservir une clientèle en lourde perte d'autonomie. Actuellement, leurs installations ne permettent pas l'utilisation de fauteuils roulants. Il n'y a pas d'ascenseurs, ni de toilettes adaptées, ni d'équipement spécialisé. De plus, ces établissements ne possèdent pas de chambres privées en nombre suffisant pour, entre autres, isoler les usagers susceptibles de perturber les autres.

2.680 Nous avons recommandé au Ministère, dans le cadre des crédits votés par l'Assemblée nationale, de répondre, en fonction de normes établies, aux besoins des personnes âgées qui sont hébergées et de s'assurer que les établissements d'hébergement publics, se conforment aux paramètres techniques minimaux qu'il a établis.

Ressources d'hébergement pour
les personnes autonomes et semi-autonomes

Hébergement non conforme à la loi

2.681 Des promoteurs du secteur privé proposent une gamme variée de services d'hôtellerie ou de chambre et pension aux personnes autonomes et en légère perte d'autonomie et ils n'ont pas l'obligation d'obtenir un permis du Ministère tant qu'ils n'hébergent pas de personnes en lourde perte d'autonomie. Par contre, ils doivent généralement obtenir un permis municipal et, s'ils hébergent plus de neuf personnes, respecter notamment les normes relatives à la sécurité dans les édifices publics.

2.682 Lorsque la santé d'une personne se détériore, le propriétaire de la résidence doit s'assurer qu'une demande est faite au CLSC, afin d'évaluer ses besoins et les soins requis par son état. Si l'évaluation faite à l'aide de la grille CTMSP démontre que l'état de la personne nécessite plus d'une heure-soins par jour, celle-ci doit être dirigée vers un établissement détenant un permis du Ministère. La loi exige le replacement d'une personne en perte d'autonomie, quelles que soient les compétences du personnel et les capacités d'accueil de la résidence. Par contre, si la personne refuse de quitter la résidence, pour quelque motif que ce soit, le Ministère doit respecter sa volonté.

2.683 Au cours de nos rencontres, les gestionnaires du programme de services à domicile des CLSC nous ont confirmé que des personnes âgées souffrant de perte d'autonomie modérée ou lourde sont hébergées dans des résidences qui ne détiennent pas de permis du Ministère. On observe cette situation notamment sur les territoires de CLSC où il y a une pénurie de places d'hébergement public et où les délais d'attente peuvent atteindre plus d'un an. En ce cas, les personnes en perte d'autonomie sont orientées directement vers ces résidences par les CH qui veulent libérer les lits de courte durée occupés pendant de trop longues périodes par les personnes âgées en attente d'hébergement.

2.684 Le Ministère est bien au fait de cette situation d'illégalité. En décembre 1992, la Corporation professionnelle des travailleurs sociaux informait le Ministère qu'elle avait émis un avis officiel à ses membres qui dirigeaient de plus en plus fréquemment des personnes en perte d'autonomie vers des résidences non agréées. Elle posait notamment comme condition à ce genre de placement que la résidence se conforme aux règlements municipaux.

2.685 En novembre 1993, devant l'ampleur de la situation et en considérant les risques potentiels d'abus envers les personnes âgées en perte d'autonomie, le Ministère confiait aux régies régionales la responsabilité d'inventorier les ressources privées d'hébergement pour personnes âgées. Il s'agit d'établir, pour chaque territoire de CLSC, un portrait de ces résidences et des services qu'elles offrent, et de déterminer celles qui sont susceptibles d'héberger des personnes âgées en perte d'autonomie. L'objectif visé est de définir les

orientations à prendre pour assurer aux aînés des services de meilleure qualité, à l'échelle tant locale que régionale et provinciale. Un plan d'action sera élaboré à la suite de cette opération de recensement.

2.686 Nous constatons un manque de cohérence dans le fait que le Ministère, bien qu'il soit informé que des professionnels du réseau dirigent vers des résidences sans permis une clientèle en perte d'autonomie, n'a pas trouvé moyen d'abolir l'illégalité. De plus, il tente d'évaluer le nombre de ressources dans l'illégalité, bien qu'il n'ait pas déterminé le moyen d'orienter les personnes en lourde perte d'autonomie vers des lieux conformes à leur état.

2.687 Par ailleurs, la loi n'a pas prévu de modalités permettant au propriétaire de résidence d'agir en toute légalité lorsqu'une personne en perte d'autonomie refuse de quitter son établissement.

2.688 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer du respect de la loi à l'égard de l'hébergement des personnes âgées en perte d'autonomie.

Services à domicile dans les résidences pour personnes âgées

2.689 La Politique de services à domicile du Ministère permet aux personnes âgées, habitant dans une résidence privée sans permis, de recevoir du CLSC les services requis par leur état, si ces derniers ne sont pas offerts par la résidence.

2.690 Nous avons constaté que les CLSC ne dispensent pas tous les mêmes soins et les mêmes services dans ces résidences. Certains CLSC, surtout ceux qui desservent un territoire insuffisamment pourvu en places d'hébergement public, offrent à la personne hébergée dans une résidence privée sans permis les services qu'elle recevrait si elle était à son domicile. Ils considèrent qu'il est important d'avoir des contacts avec des résidants, afin de pouvoir prévenir les abus. D'autres CLSC ne dispensent ni soins ni services dans de telles résidences.

2.691 Par ailleurs, les CLSC évaluent différemment les soins et les services offerts par les résidences privées sans permis. À titre d'exemple, lorsqu'une résidence annonce qu'elle dispense des soins infirmiers, certains CLSC considèrent qu'ils ne doivent pas en donner davantage alors que d'autres proposent des soins complémentaires, s'il y a lieu.

2.692 En ce qui a trait à l'intensité des services offerts, certains CLSC considèrent que la clientèle des résidences privées sans permis ne doit pas avoir accès au programme SIMAD. Selon eux, ces services s'adressent à une clientèle en lourde perte d'autonomie qui ne devrait pas être hébergée dans les résidences privées sans permis.

2.693 Nous avons recommandé au Ministère de préciser les services à domicile que les CLSC doivent dispenser dans les résidences pour personnes âgées.

Répartition équitable des ressources financières

2.694 Notre vérification a permis de constater des différences appréciables dans les budgets des établissements visités. Les CLSC et les établissements d'hébergement publics qui offrent des services de maintien à domicile et d'hébergement n'ont pas un niveau équivalent de ressources financières pour répondre aux besoins et offrent, par le fait même, des services très différents à la population de leur milieu. La nouvelle *Loi sur les services de santé et les services sociaux* ainsi que la Politique de la santé et du bien-être obligent le Ministère à répartir les budgets de façon équitable en fonction des besoins des différentes clientèles.

2.695 Les budgets de la santé ont toujours été attribués en fonction des établissements de services et non en tenant compte des clientèles. La réforme de la santé rendue publique en 1990 a changé cette perspective en plaçant le client au cœur du système. Ainsi, les personnes âgées sont une des huit clientèles identifiées lors de la réforme et l'une des deux clientèles prioritaires.

2.696 Dès le début des années 1980, le Ministère avait constaté la nécessité de tenir compte des besoins dans l'allocation des ressources. En 1987-1988, il élaborait une méthode d'équité interrégionale, afin de répartir les budgets en fonction des besoins des personnes âgées. Cette méthode permet d'évaluer la richesse relative des régions et d'attribuer les budgets de façon à corriger les inégalités constatées à cette date.

2.697 Les ressources financières servant à répondre aux besoins des personnes âgées sont allouées aux établissements sous forme d'un budget historique, indexé annuellement selon un pourcentage fixe, quelle que soit l'évolution de ces besoins. Plus une région a d'infrastructures permettant l'hébergement et le maintien à domicile des personnes âgées, plus sa richesse s'accroît. Par ailleurs, les établissements construits avant 1980 ont été favorisés par rapport aux plus récents, car les budgets de fonctionnement étaient plus avantageux à cette époque qu'ils ne l'ont été depuis les dix dernières années. Ces facteurs contribuent à créer et à maintenir des disparités entre les régions et les établissements.

2.698 Le Ministère n'a appliqué la méthode d'équité interrégionale que pour la répartition de budgets supplémentaires alloués en raison de l'alourdissement de la clientèle, soit 2 p. cent seulement de l'ensemble des crédits consacrés aux personnes âgées. Cette méthode présente certaines imperfections comme celle de ne pas tenir compte de certaines réalités régionales dans l'évaluation de la richesse relative d'un territoire et des besoins particuliers de sa clientèle. À notre avis, en dépit de ses faiblesses, son application à l'ensemble des budgets aurait permis de réduire plus rapidement les écarts constatés par le Ministère depuis 1987-1988.

2.699 Nous avons recommandé au Ministère de répartir les ressources de façon équitable en fonction des besoins des personnes âgées, comme l'exige la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*.

Information à la population

2.700 Selon l'article 4 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, toute personne a le droit d'être informée de l'existence des ressources disponibles dans son milieu en matière de services de santé et de services sociaux ainsi que des modalités d'accès à ces ressources. Nous avons constaté que l'information disponible quant aux services offerts par les CLSC et les établissements d'hébergement publics n'est pas diffusée de façon à atteindre les personnes concernées.

2.701 Lorsqu'une personne a besoin d'information, elle peut l'obtenir en s'adressant à ces établissements. La plupart du temps, les personnes âgées ne sont pas informées des services qu'elles sont en droit de recevoir, ce qui les empêche, elles ou leurs proches, d'intervenir au moment le plus opportun. Une personne peut donc faire des démarches en vue d'un hébergement sans même savoir qu'il existe des services de maintien à domicile.

2.702 Par ailleurs, l'information disponible n'est pas toujours pertinente. Ainsi, des dépliants portant sur les coûts d'hébergement public comportent des données qui ne sont plus à jour depuis déjà quelques années.

2.703 Le Ministère devrait s'assurer que les personnes âgées sont informées des services qu'elles sont en droit de recevoir.

Reddition de comptes à l'Assemblée nationale

2.704 Le rapport d'activité est l'un des moyens dont dispose le Ministère pour rendre compte de son efficacité et permettre à l'Assemblée nationale et à la population de juger de son rendement. Pour que le lecteur puisse évaluer l'efficacité d'un organisme, le rapport d'activité doit contenir tous les éléments nécessaires à son analyse. Les gestionnaires ont la responsabilité de rendre compte des résultats. De ce fait, ils doivent interpréter les données, tirer les conclusions qui s'imposent et les divulguer dans le rapport qui sera transmis dans les délais prévus pour demeurer pertinent.

2.705 Nous avons évalué la suffisance de l'information présentée dans le rapport d'activité du ministère de la Santé et des Services sociaux pour l'exercice terminé le 31 mars 1993. Nous nous sommes aussi assurés du respect des exigences légales quant à la date du dépôt du rapport d'activité.

2.706 Le dépôt du document sur la réforme des services de santé et des services sociaux, en 1990, l'adoption en 1991 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, ainsi que la publication en 1992 de la Politique de la santé et du bien-être ont obligé le Ministère à apporter des changements majeurs à son organisation. Le court laps de temps écoulé depuis ces changements n'a pas permis au Ministère de structurer les systèmes d'information, afin de produire des données de gestion pour évaluer les résultats. Nous en avons tenu compte dans notre analyse.

2.707 Le rapport d'activité indique que le Ministère s'est donné des orientations, des objectifs et des stratégies d'action qui ont été divulgués au moment de la réforme et dans la Politique de la santé et du bien-être. Toutefois, le rapport ne mentionne pas d'orientations et d'objectifs essentiels à l'évaluation des résultats. Par exemple, le document précise six objectifs à atteindre en matière de santé physique, mais ils ne sont pas présentés dans le rapport annuel. Par ailleurs, ce rapport indique les résultats obtenus dans le domaine de la santé physique, mais sans les mettre en relation avec les objectifs à atteindre. Il est difficile d'évaluer l'efficacité des activités réalisées.

2.708 Le rapport annuel contient peu d'information quant aux besoins de la clientèle, lesquels permettraient de juger de la pertinence des programmes mis en place. Il mentionne toutefois les efforts déployés par le Ministère, afin de mettre au point des indicateurs pour déterminer et évaluer les besoins.

2.709 Les informations divulguées ne permettent pas de conclure à l'à-propos des sommes allouées pour la réalisation de chacun des programmes. À titre d'exemple, le lecteur ne peut juger du bien-fondé des budgets consacrés à la réadaptation sociale par rapport au recouvrement de la santé. De plus, le rapport ne donne pas une information complète sur les coûts de chacun des programmes. Il ne dit rien non plus quant à l'existence d'écarts entre les dépenses réelles et le budget des programmes et ne traite que partiellement de l'évolution des coûts.

2.710 La délégation récente de nouvelles responsabilités aux régies régionales exigera du Ministère qu'il vérifie l'utilisation des ressources financières et l'atteinte des objectifs. Actuellement, le rapport ne permet pas de juger de la pertinence des contrôles, mis en place par le Ministère, quant à l'utilisation des crédits par les établissements.

2.711 Le rapport contient certaines informations sur des activités de recherche permettant au Ministère de prévoir des changements dans l'état de santé de la population et lui donnant la possibilité de s'y adapter. Par ailleurs, on y trouve des informations sur l'environnement de travail, telles que les changements dans l'effectif, la formation offerte ainsi que les ententes négociées avec le personnel salarié du réseau et les professionnels de la santé. Il y est aussi question des changements au chapitre des immobilisations et de l'équipement et des mesures de protection de ces éléments d'actif.

2.712 Nous avons recommandé au Ministère de réviser le contenu de son rapport annuel, afin de fournir une information complète sur ses activités et l'atteinte de ses objectifs.

2.713 ***Commentaires du Ministère : Maintien à domicile. Panier de services****. « Un cadre de référence pour les services à domicile est paru le 28 mai 1994. Il précise le panier de services et les critères à utiliser pour établir les priorités de distribution des services, dans un contexte de ressources limitées.*

« Le Programme clientèle personnes âgées, en voie d'élaboration, définira des objectifs spécifiques et le redéploiement nécessaire des ressources pour les consolider.

« Une gamme de services et la continuité des services à offrir au domicile des individus sont des responsabilités qui concernent tout le réseau et qui peuvent trouver localement des solutions particulières, compte tenu de l'organisation et de la disponibilité des ressources, sous la supervision des régies régionales.

Grille d'évaluation des besoins. *« Il existe déjà un outil d'évaluation des besoins utilisé dans tous les cas où il y a présomption d'hébergement de la personne. Il s'agit de la Classification par Type en Milieu de Soins Prolongés (CTMSP).*

« Le Ministère vise une approche uniforme dans la détermination et l'évaluation des besoins. L'objectif est de sélectionner un ou des outils qui soient simples d'utilisation et compatibles avec la CTMSP. D'ailleurs, plusieurs régions ont adapté l'outil CTMSP pour l'évaluation des besoins de services à domicile de la clientèle.

« Par ailleurs, le cadre de référence indique que, d'ici à ce que les travaux soient complétés, un instrument unique devra être utilisé dans chaque région et il spécifie les critères généraux à respecter dans le choix d'un tel instrument.

Intensité des services. *« Globalement, les crédits sont utilisés pour assurer des services à domicile aux personnes dont le besoin le justifie.*

« Les CLSC, disposant d'enveloppes budgétaires limitées, doivent faire des choix, souvent douloureux. L'alternative de concentrer les services sur moins de personnes n'apparaît pas, non plus, une meilleure solution.

« Les CLSC finalisent présentement l'implantation d'un système d'information sur leur clientèle (SICCLSC). Ce système permettra de connaître l'intensité des services dispensés aux personnes âgées. L'implantation de la Banque de données provinciale qui permettra au Ministère d'avoir accès directement à ces données est prévue pour 1996.

« Le Ministère, conjointement avec la Régie régionale de la Montérégie, est à élaborer un tableau de bord d'indicateurs sur la clientèle des CLSC, ce qui devrait se traduire par une meilleure répartition des ressources.

Critères permettant d'établir la priorité des demandes de services. *« Le cadre législatif actuel ne permet pas la prise en compte des revenus dans la prestation des services de santé et sociaux. Toutefois, le cadre de référence indique que les personnes socio-économiquement défavorisées doivent être desservies en priorité puisque, faute de l'apport du CLSC, elles seraient sans ressources.*

« Le cadre de référence précise aussi qu'au principe de la gratuité il faut accoler celui de la neutralité, c'est-à-dire que les personnes qui reçoivent un service ne doivent pas en retirer un avantage financier en évitant d'assumer des dépenses qui autrement leur reviendraient.

Modalité de prestation de services. *« Un comité de travail étudie le mode de prestation des services par l'allocation directe. De nouvelles mesures annoncées dans le discours sur le budget de mai 1994 devraient faciliter la mise en place de solutions adéquates.*

« Par ailleurs, le cadre de référence indique que les modalités de collaboration entre le réseau public et les agences privées devront être précisées régionalement, que les agences privées devront adopter des normes de qualité et les respecter et que, lorsqu'un CLSC recourt à une agence privée pour sa clientèle, il doit s'assurer de la qualité des services offerts.

Collaboration avec les partenaires. *« Le Programme clientèle personnes âgées, en voie de rédaction, et les PROS qui en découleront permettront aux régies régionales de mieux organiser et répartir les services sur leur territoire.*

Information de gestion. *« Le Ministère, les régies régionales et les CLSC développent un système d'information spécifique sur les services à domicile (SISMAD). Celui-ci devrait être en application d'ici deux ans (1996).*

Hébergement pour les personnes âgées en perte d'autonomie. Planification des besoins en hébergement. *« La norme Désy sert d'indicateur du besoin en ressource d'hébergement avec comme prémisse que les services à domicile sont adéquats. Cette norme est en révision et l'équipe universitaire chargée des travaux cherche justement à mettre au point un nouvel instrument qui tient compte de la disponibilité des ressources en amont de l'hébergement. Les travaux devraient être terminés à la fin de 1995.*

Ressources en hébergement avec permis. *« Un programme d'achat de places dans le secteur privé de l'hébergement est en expérimentation dans deux régions. Ce programme ouvre la porte des établissements privés non conventionnés (autofinancés) et des résidences privées aux personnes, au même tarif que l'hébergement dans les établissements publics ou conventionnés.*

« Un programme d'achat de services est en voie d'élaboration. Ce programme permettra le maintien des personnes dans des ressources privées moyennant rétribution de la ressource pour l'achat de services de santé et sociaux.

Mécanismes d'admission. *« Les orientations du Ministère sont à l'effet que l'admission dans tous les lits de la mission CHSLD inscrits au permis doit être gérée via un système régional. Le règlement d'application de la loi, en élaboration, statuera à ce sujet.*

Qualité du milieu de vie en institution. *« Annuellement, dans la mesure de ses moyens financiers, le Ministère injecte des fonds additionnels dans les CHSLD pour amenuiser les problèmes reliés à l'alourdissement des clientèles.*

« De plus, un programme triennal de rénovation des CHSLD a été amorcé en 1993-1994 au montant total de 240 M$ qui devrait permettre de corriger la situation en très grande partie.

Ressources d'hébergement pour les personnes autonomes et semi-autonomes. Hébergement non conforme à la loi. *« L'inventaire des résidences et du type de clientèle qu'elles hébergent vise à connaître l'ampleur du problème et la nature de la réponse à apporter. Certaines résidences, en fonction de leurs caractéristiques, peuvent se voir octroyer un permis si elles le désirent, alors que, dans d'autres cas, il faudra assurer le replacement des personnes en lourde perte d'autonomie dans des ressources adéquates existantes ou encore à mettre en place.*

Services à domicile dans les résidences pour personnes âgées. *« Le cadre de référence des services à domicile donne des indications sur les services à offrir dans les résidences privées.*

Répartition équitable des ressources financières. *« Il est exact que, de 1987-1988 à 1993-1994, la méthode d'équité régionale n'a été utilisée que pour l'allocation des budgets de développement. Cependant, pour l'année financière 1994-1995, les compressions appliquées à l'ensemble du réseau de la santé et des services sociaux ont été réparties entre les régions en tenant compte de leur richesse relative, marquant ainsi une certaine accélération de l'objectif d'équité.*

« Il faut être conscient que l'équité est un objectif et un processus de longue haleine qui ne peuvent se réaliser en un tournemain. C'est, pour le Ministère, une orientation fondamentale dont le champ d'application sera progressivement élargi.

Information à la population. *« Déjà les CLSC, les centres hospitaliers et les CHSLD dispensent de l'information et, de manière générale, les gens qui s'adressent à eux sont référés à celui qui peut le mieux les servir, compte tenu de leurs besoins.*

« Il faut reconnaître qu'il n'existe pas de documentation faisant état systématiquement de l'ensemble des ressources avec les services qu'elles peuvent offrir. Des propositions de cette nature ont été discutées, mais aucune n'a connu de suites concrètes à ce jour.

Reddition de comptes à l'Assemblée nationale. *« Compte tenu de divers facteurs, dont l'échéancier à respecter pour le dépôt du rapport annuel des activités du Ministère et de l'indisponibilité de certaines données dans divers secteurs, nous ne serons pas en mesure de donner suite à toutes les recommandations formulées par le Vérificateur général pour l'année 1993-1994.*

« Cependant, des démarches ont été faites auprès des directions générales et des organismes du Ministère pour que les textes qui serviront à la préparation du rapport annuel tiennent compte des orientations et des objectifs particuliers à chaque secteur d'activité. De même, il a été demandé de souligner, dans la mesure du possible, l'à-propos des stratégies adoptées pour atteindre ces objectifs et les résultats obtenus.

« Par ailleurs, nous prévoyons réviser le rapport de l'année 1994-1995. À cet effet, des dispositions particulières seront prises pour fournir une information plus complète. Ces dispositions se traduiront possiblement par des rencontres ou des échanges avec les personnes responsables de la composition des textes, pour les sensibiliser davantage aux recommandations du Vérificateur général.

« En résumé, nous entrevoyons effectuer les changements demandés progressivement et selon la disponibilité de l'information. Ainsi, l'ensemble des recommandations formulées par le Vérificateur général pourront être prises en considération dans les rapports futurs. »

Fonds Les Publications du Québec

Faits saillants

2.714 Notre vérification avait pour but d'examiner si le Fonds Les Publications du Québec prend les moyens appropriés pour offrir aux ministères et organismes des services en édition, en publication, en diffusion et en commercialisation ainsi que pour gérer les droits d'auteur portant sur les publications gouvernementales (paragraphes 2.719 à 2.722).

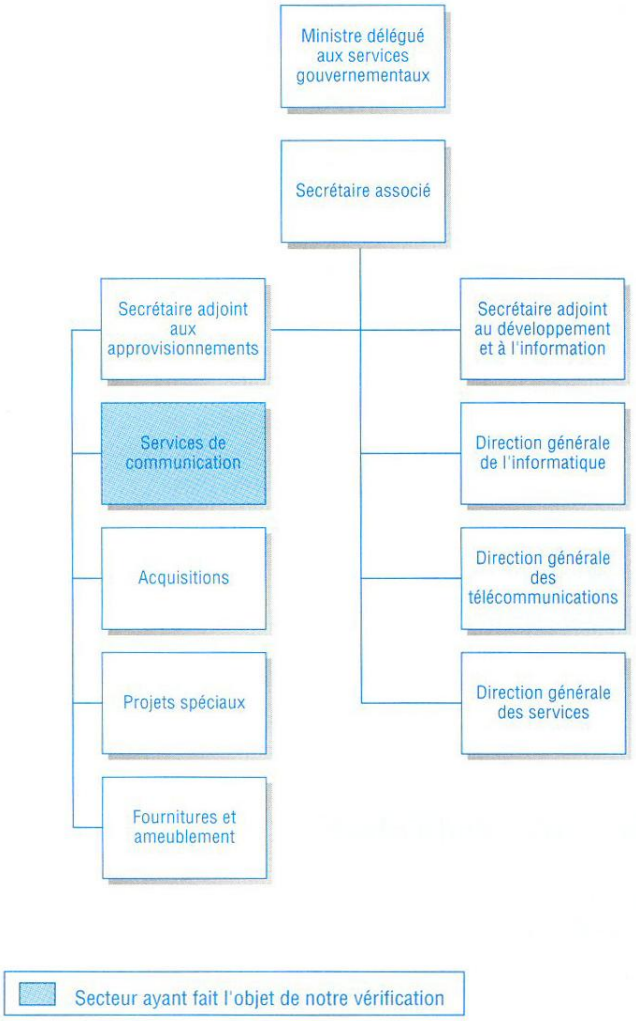
2.715 Le Fonds n'a pas de stratégie pour offrir ses services aux ministères et organismes et pour les inciter à commercialiser leurs publications. Ainsi, le gouvernement pourrait aller chercher des revenus additionnels (2.723 à 2.726).

2.716 Le gouvernement perd des revenus de redevances de droits d'auteur. Des éditeurs privés reproduisent des textes de lois et de règlements sans payer au gouvernement des redevances de droits d'auteur (2.727).

2.717 Le Fonds ne peut déterminer si chacun de ses projets de publication s'autofinance. Au moment de l'analyse de chaque projet, le Fonds n'estime que les ventes et les coûts externes. De plus, dans son système de prix de revient, il ne cumule pas par projet l'ensemble des coûts directs et ne leur impute pas les frais indirects (2.729 à 2.736).

2.718 Le Fonds aurait pu réaliser les projets de publication à meilleur coût (2.738 à 2.740).

ORGANIGRAMME SYNTHÈSE
CONSEIL DU TRÉSOR
SERVICES GOUVERNEMENTAUX



Vue d'ensemble

2.719 Le Fonds Les Publications du Québec est un fonds spécial administré par le ministère des Communications jusqu'au 12 janvier 1994. À cette date, la responsabilité du Fonds a été transférée au ministre délégué aux Services gouvernementaux. Le Fonds a pour objet le financement des activités de l'Éditeur officiel du Québec, ainsi que des services fournis en matière d'édition, de publication, de diffusion et de commercialisation aux ministères et organismes du gouvernement qui lui en font la demande. En ce qui concerne les activités de l'Éditeur officiel du Québec, le Fonds a notamment la responsabilité de publier les lois du Québec et *La Gazette officielle du Québec*. Il effectue en outre la gestion des droits d'auteur portant sur les publications gouvernementales. Ses activités s'inscrivent à l'intérieur de la mission gouvernementale de diffusion de l'information aux citoyens.

2.720 Le Fonds produit annuellement environ 1 200 publications, incluant celles de l'Éditeur officiel du Québec. Son réseau de distribution est composé de deux librairies, qu'il exploite, d'un comptoir postal et téléphonique, de librairies privées et de divers distributeurs et revendeurs.

2.721 Pour 1993-1994, son effectif autorisé est de 111 années-personnes et ses revenus sont estimés à 10,5 millions de dollars. Afin de lui permettre d'atteindre l'équilibre budgétaire, le gouvernement lui a accordé une subvention de 1,2 million de dollars (3,3 millions de dollars en 1992-1993). Le Fonds prévoit être en mesure de s'autofinancer d'ici 1995-1996.

Objectifs et portée de notre vérification

2.722 Notre vérification avait pour but d'examiner si le Fonds prend les moyens appropriés pour assumer ses responsabilités. Nos travaux ont pris fin en janvier 1994.

Résultats de notre vérification

Accomplissement des responsabilités

2.723 Le Fonds a la responsabilité d'offrir aux ministères et organismes des services en édition, en publication, en diffusion et en commercialisation et celle de gérer les droits d'auteur portant sur les publications gouvernementales.

2.724 Or, il n'a pas identifié l'ensemble de la clientèle à qui il pourrait offrir ses services. De plus, il n'a pas de stratégie pour offrir ses services aux ministères et organismes et pour les inciter à commercialiser leurs publications. En fait, uniquement 30 p. cent des publications gouvernementales font l'objet de commercialisation dont les deux tiers transitent par le

Fonds, les autres étant distribuées gratuitement. En commercialisant davantage, le gouvernement pourrait aller chercher des revenus additionnels. Le Fonds a déjà évalué à 6 millions de dollars les revenus annuels nets qu'il réalise par la vente de publications gouvernementales. Malgré ces avantages financiers, certains ministères et organismes jugent qu'il est un intermédiaire additionnel entraînant des coûts et des délais supplémentaires.

2.725 En outre, une directive du Conseil du trésor oblige les ministères et organismes dont le budget est voté par l'Assemblée nationale et qui désirent produire une publication dont le coût d'impression est estimé à 5 000 dollars ou plus à obtenir au préalable un avis du Fonds. L'objectif de cette directive serait d'évaluer le potentiel commercial des projets de publication. Au cours de l'année 1992-1993, les ministères et organismes assujettis à la directive ont demandé un avis pour seulement une vingtaine de publications, alors qu'ils ont dépensé pour environ 12 millions de dollars en frais d'impression. Par conséquent, ils se privent du savoir-faire du Fonds pour évaluer le potentiel commercial de leurs publications.

2.726 Il faut néanmoins souligner que le Fonds est en train de concevoir une stratégie pour offrir ses services et qu'il a élaboré un mémoire sur l'édition gouvernementale, dans le but d'inciter les ministères et organismes à commercialiser davantage leurs publications.

2.727 Par ailleurs, le gouvernement perd des revenus de redevances de droits d'auteur. Le Fonds n'a pas précisé ses responsabilités en ce qui concerne la gestion des droits d'auteur portant sur les publications gouvernementales, de sorte que ces droits ne sont pas nécessairement gérés par le Fonds. Par exemple, quelques ministères et organismes ont recours aux services d'éditeurs privés et leur cèdent, à un prix minime ou même gratuitement, des droits de publication et de vente. D'un autre côté, plusieurs éditeurs privés spécialisés dans les publications juridiques reproduisent des textes de lois et de règlements dans le but de les revendre, et ce, sans demander l'autorisation du Fonds et sans payer au gouvernement des redevances de droits d'auteur. Dans ce dernier cas, le Fonds étudie la possibilité de récupérer les sommes perdues et évalue les moyens à prendre pour que cette situation ne se répète plus.

2.728 Nous avons recommandé au Fonds

- **de poursuivre ses efforts afin de se doter d'une stratégie pour offrir ses services aux ministères et organismes répondant à la définition stipulée par la réglementation;**
- **de prendre les moyens nécessaires pour inciter les ministères et organismes à se conformer à la directive du Conseil du trésor quant à la demande d'avis préalable;**
- **de préciser ses responsabilités en matière de gestion des droits d'auteur portant sur les publications gouvernementales.**

Projets de publication

Financement des projets de publication

2.729 Le Fonds a la responsabilité de financer notamment les projets de publication de l'Éditeur officiel du Québec et ceux des ministères et organismes qui lui en font la demande.

2.730 Dans ses prévisions de revenus, le Fonds tient compte du fait qu'il bénéficie d'une subvention du gouvernement du Québec. Celle-ci s'élève à 3,3 millions de dollars en 1992-1993. Ainsi, ses revenus de vente ne peuvent lui permettre de couvrir l'ensemble de ses coûts.

2.731 Au moment de l'analyse de chaque projet, le Fonds n'estime que les ventes et les coûts externes et, encore là, son évaluation des coûts n'est pas juste. Des écarts importants ont été constatés entre les coûts estimés et les coûts réels. Pour 1992-1993, plus de la moitié des projets accusent un écart de plus de 10 p. cent alors que un projet sur cinq a un écart de plus de 25 p. cent. Par conséquent, le Fonds peut prendre une mauvaise décision quant à l'acceptation du projet et quant au montant de la contribution financière à exiger du ministère ou de l'organisme concerné, lorsqu'elle est requise.

2.732 Bien que ce ne soit pas habituel, le Fonds a déjà accepté certains projets à la suite d'une révision à la hausse du tirage ou du prix de vente, et ce, sans justification appropriée au dossier et, généralement, sans réévaluation de l'étude de marché. L'analyse des dossiers de six publications a révélé que les ventes effectuées ne représentaient qu'environ 30 p. cent du tirage, et ce, après plus d'un an et demi de parution. Les ventes nettes prévues et non réalisées de ces publications totalisent 741 000 dollars.

2.733 De plus, certains projets sont acceptés sans contribution financière du ministère ou de l'organisme concerné, alors que le Fonds aurait dû, selon ses analyses, l'exiger. Pour 6 des 14 projets examinés, les contributions exigibles, mais non obtenues, variaient de 3 000 dollars à 49 200 dollars.

2.734 Notons toutefois que le Fonds est en train de modifier son approche d'analyse des projets qui lui sont soumis, en utilisant de nouvelles formules du partage du risque financier en matière d'édition gouvernementale.

2.735 Par ailleurs, le Fonds est incapable d'évaluer la rentabilité de chacun des projets de publication qu'il a réalisés. Dans son système de prix de revient, le Fonds ne cumule pas, par projet de publication, l'ensemble des coûts directs et ne leur impute pas les frais indirects. Toutefois, pour connaître le coût de chacune des publications de l'Éditeur officiel du Québec, le Fonds a procédé à différentes évaluations, dont les résultats variaient considérablement selon la répartition des frais indirects. Il n'a donc pas l'assurance que l'évaluation du prix de revient des publications de l'Éditeur officiel du Québec est réaliste et, ainsi, il ne peut en justifier la tarification en fonction du coût.

2.736 Quant à la rentabilité de ses divers canaux de distribution, le Fonds ne l'évalue qu'en fonction des revenus engendrés sans tenir compte de leurs coûts d'exploitation respectifs. Il ne peut donc déterminer lesquels sont les plus avantageux.

2.737 Nous avons recommandé au Fonds

- **de déterminer avec rigueur si les projets de publication qui lui sont soumis peuvent s'autofinancer;**
- **d'améliorer son système de prix de revient pour être en mesure d'évaluer la rentabilité de chacun de ses projets de publication et de ses divers canaux de distribution.**

Coût des projets de publication

2.738 Pour la réalisation des projets de publication de l'Éditeur officiel du Québec, le Fonds a estimé que le gouvernement pourrait faire des économies annuelles d'au moins 100 000 dollars en réduisant d'environ 25 p. cent le nombre de pages requis pour se conformer aux spécifications actuelles. Le Fonds a déjà entrepris des démarches auprès de l'Assemblée nationale et du ministère de la Justice pour que le coût de leurs publications diminue.

2.739 Quant aux autres projets, le Fonds n'a pas déterminé les publications gouvernementales usuelles pour lesquelles des modèles d'édition pourraient être définis. L'utilisation de modèles permettrait de réduire le coût de ces publications ainsi que le délai de réalisation attribuable aux nombreuses négociations avec les ministères et organismes concernés.

2.740 Finalement, le Fonds n'a pas évalué les avantages de l'utilisation de logiciels de micro-édition et son incidence sur le coût des publications. Certains utilisateurs de cette technologie affirment avoir augmenté leur productivité en réalisant des économies de temps.

2.741 Nous avons recommandé au Fonds

- **de poursuivre ses démarches pour réduire le coût des publications de l'Éditeur officiel du Québec;**
- **d'examiner la possibilité d'utiliser des modèles d'édition pour les publications gouvernementales usuelles;**
- **d'évaluer la rentabilité de l'utilisation de logiciels de micro-édition et son incidence sur le coût des publications.**

Conformité à la réglementation sur les revenus gouvernementaux

2.742 En vertu d'ententes particulières avec certains ministères, le Fonds cumule à leur crédit différents revenus auxquels ils ont droit au lieu de les leur verser. Ces sommes leur servent par la suite à assumer le coût lié à des achats de biens ou de services auprès du Fonds. Ainsi, elles ne vont pas au Fonds consolidé du revenu et elles ne sont pas comptabilisées comme dépenses par le gouvernement. Une telle pratique du gouvernement n'est pas conforme aux dispositions de la *Loi sur l'administration financière.* Depuis 1990, les revenus en cause s'élèvent à environ 550 000 dollars.

2.743 Nous avons recommandé au gouvernement de respecter la Loi sur l'administration financière concernant la comptabilisation de ces revenus et dépenses.

2.744 ***Commentaires du Secrétaire associé aux Services gouvernementaux :*** *« Vous mentionnez que le Fonds « n'a pas de stratégie pour offrir ses services aux ministères et organismes et pour les inciter à commercialiser leurs publications » et qu'il « n'a pas précisé ses responsabilités en ce qui concerne la gestion des droits d'auteur ». Je tiens à vous souligner que nous avons transmis au Conseil du trésor le 28 juillet 1994 un projet de CT ayant pour objet d'exiger que les ministères et organismes soumettent au Fonds les projets de concession de licence et, avant leur mise en production, les documents répondant à certains critères de taille et de tirage, afin qu'il en évalue le potentiel commercial.*

« Par ailleurs, nous sommes d'accord avec vos recommandations touchant l'évaluation de la rentabilité des projets de publication et l'amélioration du système de prix de revient. Nous vous signalons que le Fonds procédera, au cours des prochains mois, à la réingénierie de son processus d'édition en vue d'en optimiser les méthodes, les systèmes et les ressources. »

Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain

Faits saillants

2.745 Cette année, la Corporation a fait l'objet d'une vérification financière et d'une vérification de l'optimisation des ressources. Cette dernière a porté sur l'acquisition des véhicules, la gestion des transports interétablissements, la structure décisionnelle et la reddition de comptes.

2.746 La Corporation n'a pas précisé ses besoins quant au type et au nombre de véhicules ambulanciers, ni effectué une analyse des coûts et des avantages des principales solutions possibles avant de procéder à l'acquisition de 30 ambulances d'une valeur de 1,7 million de dollars en avril 1993, ni obtenu les autorisations gouvernementales exigées par sa loi constitutive. De plus, aucune étude ne permet de justifier l'utilisation d'une flotte de réserve de 70 ambulances alors qu'il lui en faut 80 pour combler ses quarts de travail (paragraphes 2.765 à 2.768).

2.747 Le transport interétablissements représente 27 p. cent de tous les transports effectués par la Corporation. Même si les transports urgents et interétablissements connaissent les mêmes heures d'achalandage, elle n'a pas évalué les coûts et les avantages d'avoir recours à deux groupes distincts. En outre, elle n'a pas étudié la possibilité de véhiculer simultanément plus d'un bénéficiaire à la fois et n'a pas revu les quarts de travail en fonction des demandes (2.775 à 2.781).

2.748 La Corporation est responsable de la coordination du transport interétablissements sur son territoire. Elle coordonne néanmoins très peu ses activités avec les établissements de santé. En effet, elle devrait promouvoir l'implantation de points de service comme il en existe dans certains établissements. L'insuffisance de tel point de service entraîne une perte de productivité estimée à plus de 1,1 million de dollars par année, soit 40 000 heures. En outre, l'absence d'entente au sujet de l'équipement de la Corporation retenu par les établissements à l'arrivée des bénéficiaires engendre un coût d'inefficience de l'ordre de 107 000 dollars (2.785 à 2.791).

2.749 La Corporation ne respecte généralement pas les heures de prise en charge des bénéficiaires. Les statistiques de la Corporation démontrent que 92 p. cent des prises en charge ne respectent pas l'heure convenue et que le retard moyen est de 42 minutes. Nos sondages auprès de centres hospitaliers font d'ailleurs état de leur insatisfaction à cet égard (2.793 à 2.796).

2.750 La planification des transports interétablissements est aussi déficiente. En effet, les quotas de transport utilisés n'ont pas été revus depuis plusieurs années, leur respect n'est pas contrôlé, l'assignation des ambulances ne repose pas sur un système de répartition performant et aucune norme au regard du temps de déplacement n'est prévue (2.798 à 2.800).

2.751 La Corporation a recours à un comité exécutif et à un comité de vérification pour assister le conseil d'administration. Cependant, ces comités n'ont pas reçu de mandat précis. Bien que toutes les résolutions du comité exécutif soient ratifiées par le conseil d'administration, nous avons noté que certaines décisions étaient déjà exécutées au moment où elles ont été entérinées par ce dernier. De plus, les fonctions et les responsabilités du directeur général n'ont pas été précisées par le conseil. Nous avons relevé à ce sujet une incohérence entre les règlements généraux et le règlement sur l'effectif concernant la responsabilité de l'embauche et de la nomination des cadres supérieurs (2.809 à 2.816).

2.752 Le conseil d'administration n'ayant pas communiqué ses besoins en matière de reddition de comptes à la direction et aux comités corporatifs, nous avons constaté des lacunes concernant l'information transmise au sujet des ressources humaines et financières de la Corporation ainsi qu'au regard de ses opérations. Il lui est donc plus difficile d'assumer efficacement son rôle. Le rapport annuel de 1992-1993 ne permet pas d'évaluer l'efficacité de la Corporation (2.822 à 2.838).

Vue d'ensemble

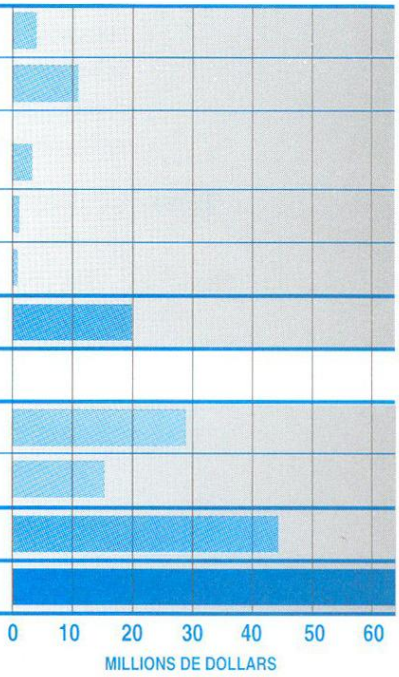
2.753 La Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain a été constituée en mars 1989 et relève du ministère de la Santé et des Services sociaux. La Corporation offre, sur le territoire de Laval et de la Communauté urbaine de Montréal, des soins et des services de transport préhospitalier d'urgence et de transport interétablissements. Elle a effectué 171 000 transports ambulanciers au cours de l'exercice 1993-1994 (175 000 en 1992-1993).

2.754 Le conseil d'administration est formé d'un président-directeur général et de dix membres nommés par le gouvernement. Au 31 mars 1994, l'effectif de la Corporation était de 1 398 personnes et ses revenus et dépenses, pour l'exercice terminé à cette date, ont été respectivement de 63,7 et de 68,8 millions de dollars. L'organigramme synthèse de la Corporation apparaît ci-dessous.



SOURCES DE FINANCEMENT POUR L'EXERCICE TERMINÉ LE 31 MARS 1994

Revenus de transport	$	%
Particuliers	4 151 600	6,5
Établissements	10 775 100	17,0
Ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle	3 283 200	5,0
Société de l'assurance automobile du Québec	824 300	1,5
Autres	527 500	1,0
	19 561 700	31,0
Subventions		
Ministère de la Santé et des Services sociaux	28 605 200	45,0
Société de l'assurance automobile du Québec	15 500 000	24,0
	44 105 200	69,0
Budget total	63 666 900	100,0



Objectifs et portée de notre vérification

2.755 Nous avons examiné si la Corporation démontrait un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité dans l'acquisition des véhicules et dans les transports interétablissements et si la structure décisionnelle permettait aux gestionnaires d'assumer leur rôle et leurs responsabilités ainsi que d'en rendre compte raisonnablement.

2.756 En outre, à la suite de notre vérification d'attestation financière pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1994, nous formulons une recommandation concernant le processus de facturation et de recouvrement de la Corporation.

Résultats de notre vérification

Acquisition des véhicules

2.757 En 1981, le transport ambulancier est assuré par une quinzaine de compagnies privées. C'est alors que, dans le but de coordonner ce secteur, le Conseil de la santé et des services sociaux de la région de Montréal Métropolitain met sur pied le Centre de coordination des urgences santé, c'est-à-dire Urgences-santé.

2.758 En 1988, les employés des entrepreneurs privés se regroupent et forment la Coopérative des travailleurs des services ambulanciers de Montréal Métropolitain qui devient ainsi propriétaire des ambulances louées à Urgences-santé.

2.759 Le projet de loi 34, déposé et sanctionné en décembre 1988, instaure de nouvelles règles en matière de transport ambulancier et constitue dès 1989 la Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain.

2.760 En novembre 1991, la Coopérative des travailleurs vend à la Corporation ses 172 véhicules, achetés en 1989 et 1990 et dont la durée de vie prévue est de trois ou quatre ans.

2.761 Au début de 1993, le parc ambulancier de 172 véhicules se compose comme suit :

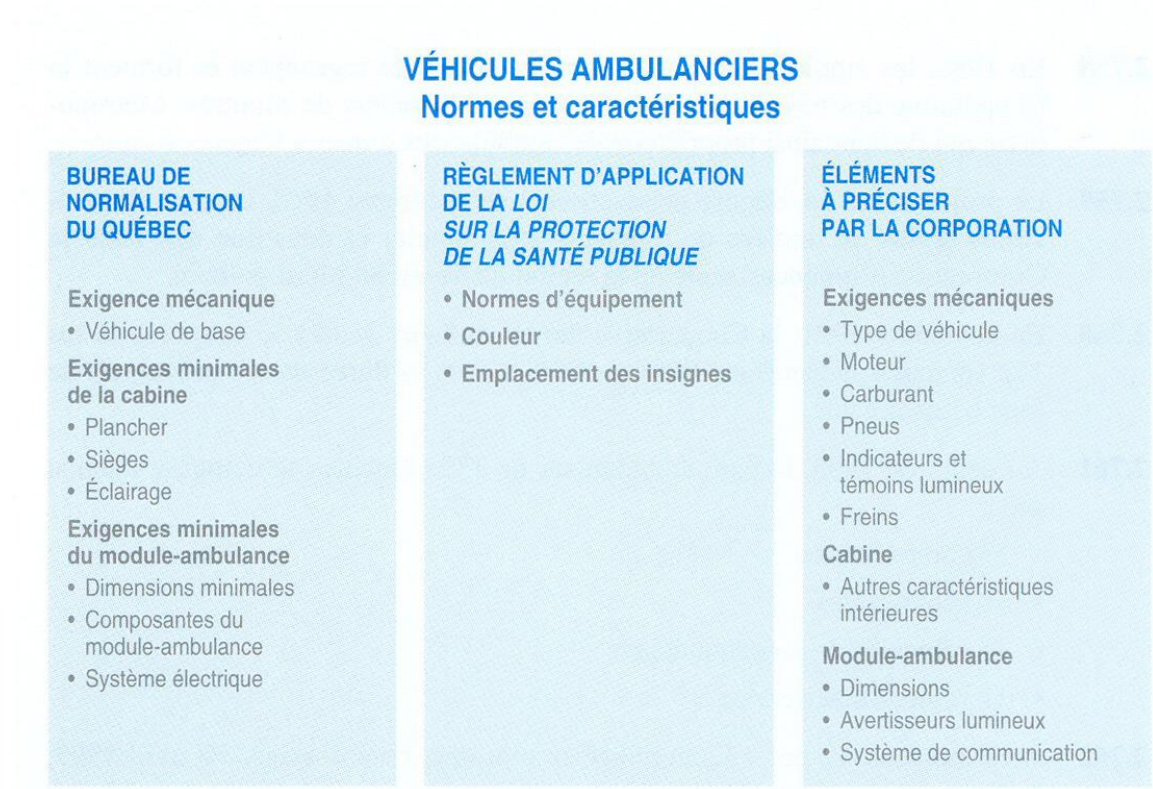
- 132 ambulances;
- 18 automobiles;
- 11 véhicules de coordonnateur;
- 11 véhicules de service.

2.762 À ce moment, 12 des 132 ambulances sont déjà hors d'usage. En avril 1993, la Corporation achète 30 nouvelles ambulances, ce qui porte leur nombre à 150.

Détermination des besoins

2.763 La Corporation doit préciser ses besoins quant au type et au nombre de véhicules nécessaires et se donner un plan de remplacement approuvé par son conseil d'administration. Elle est également tenue d'effectuer une analyse des coûts et des avantages des principales solutions proposées, afin d'acheter les véhicules appropriés au meilleur coût.

2.764 La Corporation doit également tenir compte du fait qu'elle est soumise aux normes du Bureau de normalisation du Québec en ce qui a trait aux caractéristiques des véhicules ambulanciers. Ces exigences touchent la mécanique, la cabine et le module-ambulance. Elle doit aussi respecter le règlement d'application de la *Loi sur la protection de la santé publique* qui définit, quant à lui, d'autres caractéristiques telles que la couleur de la peinture, l'emplacement des insignes et les normes d'équipement.



2.765 Bien que l'achat de 30 ambulances en avril 1993 respecte les exigences du Bureau et du règlement, cette acquisition de 1,7 million de dollars a été faite sans une analyse approfondie des besoins. La Corporation ne disposait pas d'une évaluation de la flotte requise et n'a pas déterminé les véhicules qui répondaient le mieux à ses besoins.

2.766 En plus du transport urgent, la Corporation effectue également du transport interétablissements. Elle n'a pas évalué non plus la possibilité d'assigner à ce type de transport des véhicules moins équipés, donc moins coûteux.

2.767 Même si les horaires de travail prévoient un nombre maximal de 80 ambulances sur la route simultanément, la Corporation estime qu'il lui en faut 150. Elle considère que 30 véhicules sont nécessaires, compte tenu de l'aménagement des horaires de travail, de la fréquence des retards et du temps alloué à la préparation des véhicules aux changements de quart. De plus, 40 autres véhicules sont requis pour remplacer les ambulances immobilisées pour des réparations ou de l'entretien préventif. C'est ainsi que la Corporation a profité du récent achat de 30 ambulances pour ajouter 18 véhicules aux 132 qu'elle avait déjà.

2.768 La Corporation jouit donc d'une marge de sécurité de 70 ambulances, dont le coût est d'environ 4 millions de dollars. Aucune étude ne justifie que la Corporation maintienne une telle flotte de réserve.

2.769 En novembre 1993, c'est-à-dire après l'acquisition des 30 nouvelles ambulances, la Corporation a élaboré un projet de plan de remplacement des ambulances, faisant état de certains critères : kilométrage, nombre d'accidents, valeur des dommages subis, etc. Cet exercice a permis de repérer 42 véhicules à remplacer dès que possible. Cependant, comme ce document ne fait pas mention de certains éléments importants, tels que le coût annuel d'entretien et la date d'acquisition des véhicules, ni ne prévoit de calendrier pour leur remplacement, la Corporation n'est pas en mesure de procéder adéquatement au remplacement de sa flotte, faute d'un exercice de planification complet.

2.770 De surcroît, une étude de novembre 1993 recommandait l'acquisition non pas de véhicules complets, mais uniquement de nouveaux camions plates-formes, plus durables, ce qui aurait permis de réutiliser les anciens modules-ambulances et de régler certains problèmes d'endurance des plates-formes utilisées. La Corporation a récemment acheté des véhicules dont la plate-forme est identique à celles qu'on utilisait jusqu'à maintenant, ce qui l'a obligée à se procurer un module-ambulance plus léger pour éviter les problèmes d'endurance déjà connus. Si cette étude avait été menée avant l'acquisition des 30 ambulances, la Corporation aurait pu, avec un budget sensiblement identique, acheter 30 nouveaux camions plates-formes d'un modèle deux fois plus durable que les ambulances récentes et doubler ainsi la durée de vie des véhicules.

2.771 Pourtant, dans le cas d'acquisitions moins importantes, c'est-à-dire l'équivalent de 250 000 dollars, une analyse similaire a été menée en juin 1993 en vue de remplacer dix véhicules de coordonnateur.

2.772 Nous avons recommandé à la Corporation

- **de préciser et de justifier ses besoins en véhicules de transport**
- **ambulancier;**
- **de parachever le plan de remplacement;**
- **de s'assurer que ses acquisitions sont toujours précédées d'une analyse des coûts et des avantages pour chacune des solutions envisageables.**

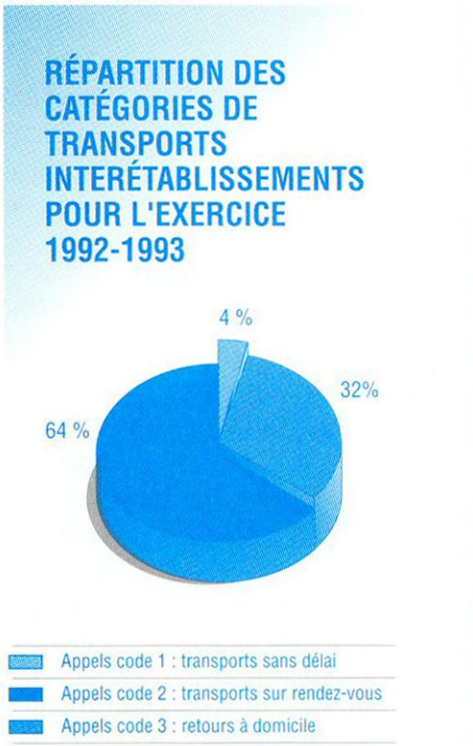
Processus d'acquisition

2.773 Avant de procéder à l'achat d'ambulances, la Corporation doit obtenir un décret du gouvernement et se conformer à toute loi ou politique pertinente. En l'occurrence, c'est le Ministre responsable qui a autorisé l'acquisition des 30 ambulances et non le gouvernement. La Corporation s'est cependant conformée aux autres exigences réglementaires, notamment au processus d'appel d'offres.

2.774 Nous avons recommandé à la Corporation d'obtenir du gouvernement, conformément à sa loi constitutive, les autorisations préalables à l'achat d'ambulances.

Gestion du transport
Interétablissements

2.775 La Corporation est responsable de la coordination du transport interétablissements sur le territoire qu'elle dessert, y compris le retour des bénéficiaires à leur domicile après une hospitalisation. Au cours de l'exercice 1992-1993, la proportion de ce type de transport par rapport à l'ensemble était de 27 p. cent et représentait 47 300 transports. Le graphique ci-contre illustre la répartition du transport interétablissements. Notre vérification s'est principalement attachée aux transports répondant aux codes 2 et 3, considérés comme non urgents et donc planifiables, lesquels représentent 96 p. cent des transports interétablissements.



Efficacité de la structure fonctionnelle

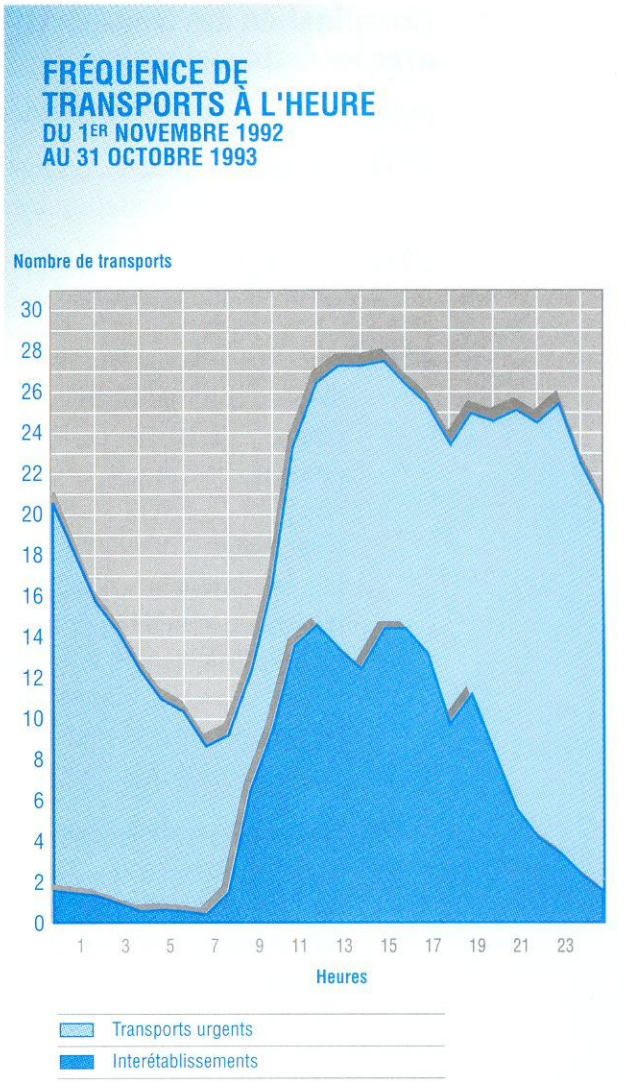
2.776 Le principe directeur de la Corporation est d'accorder la priorité au transport urgent. Cependant, elle utilise les mêmes véhicules et les mêmes équipes pour le transport urgent ou non urgent, sans avoir évalué s'il serait avantageux de former deux groupes distincts.

2.777 Un organisme canadien, comparable à Urgences-santé, a recours depuis plusieurs années à des véhicules multipassagers pour le transport interétablissements. La Corporation n'a pas étudié la possibilité de véhiculer simultanément plus d'un bénéficiaire pour faire des économies tout en accroissant la disponibilité des véhicules. Par ailleurs, la tarification établie par le gouvernement du Québec tient compte du coût moindre lié au transport multiple.

2.778 Il est vrai que les véhicules de la Corporation ne sont pas tout à fait équipés pour transporter plus d'une personne à la fois, mais, de l'avis de la Corporation, des réaménagements mineurs de l'habitacle sont envisageables pour y parvenir.

2.779 Nous avons plusieurs indices selon lesquels il pourrait être avantageux d'avoir recours à deux équipes distinctes. Premièrement, une étude est actuellement en cours, ailleurs au Québec, pour évaluer les avantages et inconvénients du recours à deux équipes distinctes pour les transports urgents et non urgents ainsi que de l'utilisation de véhicules pouvant transporter deux bénéficiaires. De plus, l'organisme canadien comparable à Urgences-santé nous a fait savoir qu'il croyait à la possibilité d'utiliser deux groupes distincts.

2.780 Le graphique ci-contre démontre que, durant une année complète, le transport interétablissements et le transport urgent connaissent les mêmes heures d'achalandage. L'équipe unique et la priorité accordée aux transports urgents influencent donc considérablement la disponibilité des ambulances pour le transport interétablissements.



2.781 Les quarts de travail actuels n'ont pas été révisés depuis 1989, de sorte qu'ils ne sont pas forcément adaptés aux heures où les demandes affluent. À titre d'exemple, entre 11 et 15 heures, le nombre d'ambulances disponibles est le même qu'à 9 heures, alors que la demande de transports est plus élevée de 60 p. cent. De plus, en raison des absences de membres du personnel, en moyenne seulement 74 ambulances sur 80 étaient disponibles en 1993. La qualité du service en est réduite d'autant.

2.782 La Corporation n'a pas non plus fixé ses objectifs quant au transport interétablissements, notamment

- en déterminant dans quelle mesure elle compte respecter les heures prévues de prise en charge et de rendez-vous;
- en établissant un délai précis pour répondre aux demandes non planifiées.

2.783 Nous avons recommandé à la Corporation

- **de procéder à une étude des coûts et des avantages de scinder le transport ambulancier en deux groupes distincts (urgent ou non) et de favoriser le transport simultané de plus d'une personne;**
- **de revoir les quarts de travail en fonction des demandes;**
- **de se doter d'objectifs mesurables en ce qui a trait au transport interétablissements.**

Coordination des transports avec les établissements

Insuffisance de points de service

2.784 Au Québec, certains centres hospitaliers ont mis sur pied un point de service qui permet de centraliser les arrivées et les départs des bénéficiaires.

2.785 La Corporation coordonne très peu ses activités avec les établissements de santé où elle devrait promouvoir l'implantation de points de service.

2.786 Actuellement, un seul des 26 centres hospitaliers desservis par la Corporation dispose d'un point de service, ce qui évite aux ambulanciers de perdre du temps à l'intérieur de l'établissement. Certains centres de la région métropolitaine de Toronto en sont pourvus. Une étude de mars 1987, réalisée sur une période de dix mois par l'organisme gérant alors le transport ambulancier à Montréal, a démontré que, grâce à un point de service, le temps passé dans les établissements n'excède généralement pas dix minutes. Selon un organisme comparable de transport ambulancier, le point de service réduit environ de moitié le temps des ambulanciers mais nécessite une meilleure coordination. Les statistiques obtenues de la Corporation d'urgences-santé pour la période de un an terminée le 31 octobre 1993 indiquent que les ambulanciers restent en moyenne 25 minutes dans les établissements.

2.787 Nous avons estimé la perte de productivité due à l'absence de points de service dans les établissements pour les 12 mois terminés le 31 mars 1993. Sur la base des statistiques de temps réel et d'un taux horaire moyen qui tient compte des avantages sociaux, un temps improductif de 10 minutes dans l'établissement demandeur et de 15 minutes dans l'établissement receveur a coûté en salaires et avantages sociaux plus de 1,1 million de dollars à la Corporation, soit 40 000 heures d'inefficience, sans compter que les véhicules et les équipes ne sont pas disponibles pour d'autres transports.

2.788 Cette estimation ne tient pas compte des coûts assumés par les établissements pour maintenir un point de service. Selon le centre hospitalier consulté, ses coûts d'implantation ont été d'environ 30 000 dollars, mais les économies qu'il a faites dès la première année d'exploitation en 1988 représentent le double de cette somme. De plus, le travail d'un agent de liaison permet de réduire considérablement le nombre de transports ambulanciers au cours d'une année, car il effectue un tri, de concert avec le médecin, pour utiliser un autre moyen de transport, par exemple le taxi.

Absence d'entente
au sujet de l'équipement

2.789 La Corporation doit régulièrement laisser de l'équipement, par exemple des civières, dans les établissements de santé et les récupérer plus tard.

2.790 Il n'existe actuellement aucune entente avec les établissements pour que l'équipement de la Corporation ne soit pas retenu indûment. En effet, faute de civières, le véhicule et l'équipe ambulancière ne sont pas en mesure de répondre à une demande de transport. De surcroît, ils sont forcés de se déplacer pour se procurer une autre civière.

2.791 Les statistiques de la Corporation démontrent que, entre le 1er novembre 1992 et le 31 octobre 1993, plus de 2 900 civières ont ainsi été retenues, ce qui correspond à 3 700 heures de non-disponibilité, soit, selon nos calculs, un coût d'inefficience de plus de 107 000 dollars.

Service à la clientèle

2.792 Les établissements réservent généralement 12 heures à l'avance les services de la Corporation. Un préposé aux appels des établissements enregistre la demande de transport et la fait parvenir aux répartiteurs des véhicules.

2.793 Selon nos sondages effectués auprès de six centres hospitaliers, la Corporation ne respecte généralement pas les heures de prise en charge des bénéficiaires et n'avise pas les établissements des retards prévisibles. D'ailleurs, les statistiques de la Corporation démontrent que 92 p. cent des prises en charge ne respectent pas l'heure convenue et que le retard moyen est de 42 minutes. Dans 66 p. cent des cas, les bénéficiaires arrivent en moyenne 28 minutes en retard à l'établissement receveur. Même si parfois certains bénéficiaires ne sont pas prêts à temps, cette situation n'incite évidemment pas les établissements à planifier leurs transports.

2.794 Les problèmes causés par le non-respect des heures de prise en charge dans les établissements sont multiples : inconvénients et coûts liés aux annulations et aux reports de rendez-vous, aux chambres non libérées, à une disponibilité réduite des escortes et aux bénéficiaires incommodés.

2.795 De plus, les ambulanciers ne connaissent que leur destination et non l'heure du rendez-vous dans l'établissement. Par conséquent, ils ne peuvent être tenus responsables des retards éventuels.

2.796 Bien que la Corporation ait mandaté deux firmes pour mener des sondages sur la satisfaction de sa clientèle, les établissements n'ont pas été consultés. Nos sondages auprès des centres hospitaliers nous ont permis de constater leur insatisfaction quant aux transports interétablissements, notamment à cause du manque de ponctualité.

2.797 Nous avons recommandé à la Corporation

- **de prévoir des mécanismes de coordination avec les établissements qui lui permettraient d'offrir ses services de façon économique, efficiente et efficace;**
- **de prendre les dispositions permettant de respecter les heures prévues de prise en charge des bénéficiaires.**

Planification des transports

2.798 La planification de la Corporation est déficiente en ce qui a trait aux transports.

2.799 Selon l'heure de la journée, la Corporation a établi un nombre maximum de transports possibles. Cependant, ces chiffres n'ont pas été revus depuis plusieurs années. Au moment de notre vérification, aucun mécanisme ne permettait de s'assurer que le nombre de transports planifiés respectait les quotas fixés.

2.800 La planification ne permet pas non plus de réduire au minimum le nombre de transports sans bénéficiaire. En outre, l'assignation des ambulances ne repose pas sur un système de répartition performant, qui pourrait localiser les véhicules en route, tenir compte du degré de congestion de la circulation ou proposer l'itinéraire le plus court et le plus rapide. La Corporation n'a pas établi non plus de normes pour le temps de déplacement qui l'aideraient pourtant à planifier ses opérations et à évaluer sa performance.

2.801 La Corporation sous-utilise l'information dont elle dispose concernant le temps de déplacement. En effet, les fiches de transport contiennent tous les renseignements permettant de connaître la durée de chacune des étapes d'un transport interétablissements. Pourtant, seule la durée moyenne d'un transport est compilée à des fins statistiques seulement.

2.802 Une meilleure planification et un contrôle plus efficace du transport interétablissements permettrait à la Corporation d'employer ses ressources de façon plus rationnelle.

2.803 Pour minimiser la durée des déplacements et le coût des opérations et pour assurer un meilleur contrôle du temps de déplacement, nous avons recommandé à la Corporation

- **de revoir les quotas relatifs à l'étalement des transports et d'en assurer le respect;**
- **d'améliorer les outils de travail servant à la répartition des véhicules et à l'élaboration de parcours optimaux;**
- **d'établir des normes de temps de déplacement et d'en assurer le respect.**

Coût des transports
Interétablissements

2.804 Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) subventionne la majeure partie du coût des transports interétablissements. En effet, d'une part, la Corporation facture 84 dollars par transport interétablissements aux établissements de santé, eux-mêmes financés par le Ministère. D'autre part, grâce à une subvention d'équilibre, le MSSS assume le solde du coût réel de ces transports.

2.805 Toutefois, la Corporation ne connaît pas le coût réel de chaque transport interétablissements. Par conséquent, elle ne dispose pas de mécanisme de contrôle pour en suivre l'évolution et en expliquer les variations.

2.806 À partir des résultats de l'exercice 1992-1993 et d'hypothèses basées sur les taux de rémunération utilisés par le Ministère, nous avons déterminé qu'il en coûte, en moyenne, environ 250 dollars à la Corporation pour chaque transport interétablissements.

2.807 Nous avons recommandé à la Corporation de se doter d'un système d'information lui permettant de connaître le coût des transports interétablissements.

Structure décisionnelle

2.808 En vue d'une organisation interne et d'une reddition de comptes efficaces, la Corporation doit établir clairement les fonctions et les responsabilités des différents comités qui relèvent du conseil d'administration ainsi que celles des membres de la direction.

Comités

2.809 Le conseil d'administration a constitué un comité exécutif qui, selon les règlements généraux de la Corporation, exerce les pouvoirs qui lui sont spécifiquement délégués. Il s'est également doté d'un comité de vérification.

2.810 Nous avons constaté que ces comités n'ont pas reçu de mandat précis de la part du conseil, alors que, souvent, le comité exécutif est convoqué pour des décisions de nature financière importantes pour la Corporation. De plus, aucune règle n'a été prévue quant à leur fonctionnement.

2.811 Par exemple, le comité exécutif a été appelé en 1991 à approuver la signature du contrat d'acquisition des actifs de la Coopérative des travailleurs des services ambulanciers du Montréal métropolitain pour un montant de 16,5 millions de dollars ainsi que les documents nécessaires au financement de la transaction. Il a également entériné le règlement sur les normes et barèmes de rémunération du personnel d'encadrement et, plus récemment, il a donné son approbation, au cours d'une même réunion, à différentes transactions totalisant plus de un million de dollars. Bien que toutes les résolutions du comité exécutif soient

ratifiées par le conseil d'administration, nous avons noté que certaines décisions étaient déjà exécutées au moment où elles ont été entérinées par ce dernier. La délimitation de ses pouvoirs n'étant pas approuvée, le comité exécutif peut se placer dans une situation où il outrepasse ceux qui lui seraient autrement délégués.

2.812 Par ailleurs, comme ses responsabilités ne sont pas définies, il arrive que le comité de vérification ne soit pas mis à contribution comme il se doit, notamment en ce qui concerne l'examen des rapports à la direction à la suite des travaux de vérification ainsi que les mesures prises pour corriger les lacunes signalées. Un mandat clair et formel contribuerait à l'efficacité du comité et lui permettrait de travailler de concert avec la direction, tout en conservant son indépendance.

2.813 Finalement, ces comités n'ont pas déterminé leur mode de fonctionnement, comme le prévoient les règlements généraux de la Corporation. Par exemple, aucune procédure n'a été adoptée pour déterminer les actions à prendre lorsqu'un membre du comité s'absente de façon répétée. L'un des trois membres du comité de vérification n'a d'ailleurs jamais assisté aux réunions.

Personnel de direction

2.814 Bien que les règlements généraux de la Corporation ne fassent qu'énumérer sommairement les responsabilités du directeur général, le conseil d'administration n'a pas encore apporté les précisions nécessaires dans ce domaine.

2.815 Pourtant, au moment de la réorganisation de la Corporation entreprise en 1992, une firme externe a été mandatée pour proposer des modifications à l'organigramme et décrire les tâches des différents membres de la direction. Or, la description de fonctions du directeur général n'a pas encore été soumise aux membres du conseil d'administration.

2.816 Ainsi, nous avons relevé une incohérence concernant la responsabilité de l'embauche et de la nomination des cadres supérieurs. En effet, selon les règlements généraux, le directeur général n'a qu'un pouvoir de recommandation en ce domaine tandis que, selon le règlement sur l'effectif, il lui est loisible d'embaucher et de nommer les cadres supérieurs et d'en informer par la suite le conseil d'administration. Les nominations faites en 1993 et au début de 1994 par le directeur général ne sont donc pas conformes aux règlements généraux de la Corporation.

2.817 Bien que ses règlements généraux le prévoient, le plan d'organisation et ses modifications n'ont généralement pas été approuvés par le conseil d'administration. Toutefois, le conseil a adopté la dernière structure de la direction générale, à l'exclusion d'un nouveau poste ajouté ultérieurement.

2.818 Enfin, bien que le dernier organigramme date de février 1993, les descriptions de tâches des principaux directeurs de la Corporation n'ont pas encore été mises à jour.

2.819 Nous avons recommandé à la Corporation

- **de préciser le mandat des membres du comité exécutif et du comité de vérification;**
- **de décrire les fonctions et les responsabilités du directeur général;**
- **de revoir ses règlements pour en assurer la cohérence et le bien-fondé;**
- **de mettre à jour les descriptions de tâches des principaux directeurs en fonction de la nouvelle structure administrative.**

Nous avons aussi recommandé au comité exécutif et au comité de vérification de déterminer leurs règles de fonctionnement.

Reddition de comptes

Reddition de comptes au conseil d'administration

2.820 Les membres du conseil d'administration sont les représentants du gouvernement auprès de la Corporation. Il doit donc exister une communication permanente entre la direction et le conseil.

2.821 Le rôle du conseil d'administration est de préciser la mission de la Corporation grâce à des orientations claires et des objectifs précis et mesurables. Parce qu'elle reçoit annuellement plus de 90 p. cent, directement ou indirectement, de son budget de fonctionnement du gouvernement du Québec, la Corporation doit être en mesure de justifier cette contribution en démontrant l'atteinte des objectifs établis et la juste utilisation de ses ressources.

2.822 Le conseil d'administration doit disposer d'une information appropriée et suffisante pour s'acquitter efficacement de son rôle et de ses responsabilités. À cet égard, le conseil n'a pas communiqué ses besoins en matière de reddition de comptes à la direction et aux comités corporatifs et n'a pas non plus prévu de mécanismes pour y répondre.

2.823 Le conseil reçoit tout de même une quantité importante d'information à l'occasion de ses réunions et, d'une façon générale, les comités formés pour l'étude d'un sujet particulier lui font rapport par écrit.

2.824 Nous avons toutefois constaté des lacunes concernant l'information transmise au sujet des ressources humaines et financières de la Corporation ainsi qu'au regard de ses opérations. Elles portent sur les sujets suivants :

- l'implantation des directives ministérielles;
- le budget de fonctionnement;
- les états financiers périodiques;
- les mauvaises créances et la radiation des comptes-clients;

- les statistiques opérationnelles;
- l'évaluation du rendement des membres de la direction;
- les programmes de gestion des ressources humaines.

2.825 Le Ministre de la Santé et des Services sociaux a transmis aux membres du conseil d'administration, en juin 1991, des directives en vue de procéder à une réforme des activités et de la gestion de la Corporation. Ces directives ont permis d'établir certaines priorités. Or, la direction de la Corporation n'a pas proposé d'orientations claires et détaillées à son conseil d'administration, ni d'objectifs ou de plan annuel pour intégrer les actions qu'elle compte entreprendre.

2.826 Le conseil n'intervient que d'une façon limitée dans la planification et le suivi des directives, bien qu'il reçoive verbalement une information généralement adéquate et suffisante du suivi de la part de la direction. Des retards importants ont d'ailleurs été relevés par rapport aux échéanciers fixés par le Ministre pour la mise en application de certaines directives.

2.827 Le conseil dispose d'une information irrégulière et plutôt tardive en ce qui concerne la gestion des finances de la Corporation. Les prévisions budgétaires, particulièrement, et les états financiers périodiques lui sont transmis en toute fin d'exercice. Par exemple, il n'a reçu qu'en octobre 1993 des prévisions budgétaires partielles pour l'exercice financier débutant le 1er avril 1993. De plus, contrairement à ses règlements généraux, le conseil n'approuve pas le budget de fonctionnement soumis chaque année au Ministre par la direction de la Corporation. Ce document est acheminé au Ministère qui le rectifie ou l'approuve avant de le transmettre à la Corporation. Ce n'est qu'à ce moment que les données sont déposées au conseil à titre d'information.

2.828 L'information soumise au conseil d'administration relativement aux comptes-clients se résume au montant annuel radié, par catégorie de clientèle. Celui-ci représentait en 1993 environ 8 p. cent des comptes-clients avant provision.

2.829 Par ailleurs, les données soumises au conseil de façon irrégulière au cours des deux dernières années.

2.830 Enfin, aucune information n'est transmise au conseil quant au rendement des membres de la direction. En l'absence d'objectifs précis et mesurables qu'ils doivent atteindre, le conseil peut difficilement évaluer sa propre performance ainsi que celle des dirigeants de la Corporation. Bien qu'une politique d'évaluation du rendement du personnel cadre, adoptée en 1991, prévoie certains éléments de base, elle n'est toujours pas en application. La progression salariale des employés cadres de la Corporation n'est donc pas appuyée par une appréciation de leur efficacité et de leur rendement.

2.831 Nous relevons également l'absence ou l'insuffisance d'information relative aux activités de perfectionnement de l'ensemble du personnel, au roulement du personnel, au programme de santé et de sécurité du travail ainsi qu'à la gestion des relations de travail.

2.832 Compte tenu de la qualité de l'information actuellement disponible, il est donc plus difficile pour le conseil d'administration d'assumer efficacement son rôle décisionnel et de direction.

Rapport annuel de la Corporation

2.833 Le rapport annuel est un outil privilégié pour la reddition de comptes d'un organisme, à la condition que ce document fournisse tous les éléments qui en permettent l'analyse. La direction doit également établir son propre bilan en fonction des résultats atteints.

2.834 Afin de s'assurer que la Corporation rend compte adéquatement de ses activités dans son rapport annuel, nous avons examiné le rapport déposé pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1993.

2.835 Compte tenu de la nature des activités de la Corporation, il serait important qu'elle rende compte du degré d'atteinte des objectifs, de la satisfaction de la clientèle, des coûts et de la productivité ainsi que de l'environnement de travail. Le rapport annuel ne répond pas à ces impératifs.

2.836 Afin de bien situer la nature des activités de la Corporation, il serait important que son rapport annuel présente ses orientations stratégiques et ses priorités. Cependant, il ne présente pas de telles orientations ou objectifs en complément des directives ministérielles. Il ne fait pas non plus état des résultats au regard des ressources déployées. Il est donc impossible de comparer les objectifs de l'organisme et les résultats atteints. Pourtant, ces renseignements font partie, depuis 1990, des demandes expresses du Ministre en début d'année.

2.837 Le rapport annuel de la Corporation ne fournit pas la preuve de sa capacité d'adaptation aux changements susceptibles de se répercuter sur son efficacité. Il ne dit pas non plus dans quelle mesure les actifs indispensables à la bonne marche des activités de la Corporation sont protégés contre le danger de perte pouvant menacer la continuité de ses opérations.

2.838 Le rapport annuel 1992-1993 ne permet pas d'évaluer l'efficacité de l'organisme.

2.839 Nous avons recommandé à la Corporation

- **d'améliorer la qualité de l'information transmise au conseil d'administration pour lui permettre d'assumer efficacement son rôle décisionnel et de direction, notamment d'évaluer la situation financière de la Corporation ainsi que sa performance et sa gestion;**
- **de permettre à l'Assemblée nationale d'évaluer son efficacité en communiquant dans son rapport annuel toutes les informations pertinentes.**

Facturation et recouvrement

2.840 La facturation et le recouvrement sont importants pour la Corporation. La direction doit établir une procédure efficace et se procurer une information fiable pour facturer sans délai et recouvrer rapidement les sommes qui lui sont dues.

2.841 Encore cette année, il s'écoule en moyenne 23 jours entre le transport et la mise à la poste de la facture. Ce délai augmente indûment le risque de mauvaises créances et nécessite des ressources supplémentaires pour le recouvrement. Une firme externe a évalué, en août 1993, que les pertes liées à l'inefficacité de ces deux services représentent environ 400 000 dollars par année.

2.842 Nous réitérons notre constat de l'an dernier selon lequel 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. De plus, certaines informations qui devraient être inscrites sur les déclarations de transport des bénéficiaires ne sont pas exigées par les techniciens ambulanciers et d'autres renseignements utiles ne sont pas saisis.

2.843 Nous avons réitéré notre recommandation selon laquelle la Corporation devrait revoir entièrement son processus de facturation et de recouvrement.

2.844 ***Commentaires de la Corporation : Acquisition des véhicules***. *« Il faut replacer l'acquisition des véhicules dans un contexte bien particulier. La Corporation a hérité, par l'acquisition de la CTSAM, d'une flotte dont plusieurs éléments étaient désuets. Cet état de fait a placé la Corporation dans une situation très difficile à l'hiver 1992 en termes de couverture de services. La Corporation a donc procédé d'urgence à l'acquisition de 30 véhicules. Ces véhicules répondent aux normes du Bureau de normalisation du Québec, sont utilisés partout en province et étaient surtout accessibles très rapidement. L'acquisition de ces véhicules permet par ailleurs à la Corporation de finaliser son plan de renouvellement, lequel implique effectivement de convertir les véhicules existants en conservant la boîte et en changeant la plate-forme. Les 30 véhicules acquis vont justement permettre, durant la période de conversion des véhicules, le retrait d'un certain nombre de véhicules de la route sans pénaliser les opérations.*

« La première recommandation est au même effet qu'une des directives ministérielles et la Corporation est à y donner suite notamment dans ses discussions avec le RETAQ dans le cadre des horaires. Le plan de remplacement est en cours. Aussi, la Corporation, en prévision de l'acquisition d'un nombre plus grand de véhicules au cours des prochains mois, a procédé à une analyse des coûts et des avantages. De plus, quatre véhicules ont été convertis dans le but de réaliser une expérience pilote sur leur conformité à nos besoins.

Enfin, la Corporation obtient toujours l'autorisation du ministère de la Santé et des Services sociaux avant d'acquérir les véhicules et elle veillera à s'assurer que les autorisations gouvernementales soient émises conformément à sa loi constitutive.

Gestion du transport interétablissements. *« Une des directives ministérielles a déjà demandé à la Corporation d'évaluer la faisabilité et les avantages d'une séparation de la flotte. La Corporation procède à cette analyse. Les modifications des conditions de travail, actuellement en discussion avec les techniciens ambulanciers, vont nous permettre de procéder si elles se réalisent. Revoir les quarts de travail fait aussi partie des discussions en cours et la Corporation a soumis une proposition globale du régime des horaires qui modifie tout le régime des horaires et qui va dans le sens de cette recommandation. La Corporation est également d'accord pour se doter d'objectifs mesurables et entend y donner suite au cours de la prochaine année.*

« La Corporation est tout à fait d'accord avec l'idée de se doter de mécanismes de coordination avec les établissements. À cet effet, des discussions sont déjà engagées pour expérimenter des points de service avec un certain nombre d'établissements.

« Toute la question du transport interétablissements fera l'objet d'une évaluation de la part de la Corporation dans le but d'améliorer les services et d'optimiser les ressources. Dans ce sens, les recommandations sont prises en considération.

« Enfin, la Corporation a déjà évalué le coût des transports interétablissements de même que le coût des transports urgents. Manifestement, le prix facturé soit aux établissements, soit à la clientèle, est bien en deçà des coûts et hors du contrôle de la Corporation.

Structure décisionnelle. *« La Corporation a déjà amorcé la détermination du mandat du comité de vérification et du comité exécutif et vise à une telle actualisation pour le début de l'automne de 1994. Lors de la mise à jour des règlements, la Corporation procédera aussi à la clarification des fonctions et des responsabilités du directeur général. La Corporation a déjà amorcé la révision de ses règlements et vise à une telle actualisation pour le début de l'automne de 1994. En outre, le processus de mise à jour des descriptions de tâches des principaux directeurs est en cours. L'ensemble de ces recommandations font partie du plan d'action de la Corporation et seront clarifiées à l'automne de 1994.*

Reddition de comptes. *« La Corporation partage les préoccupations du Vérificateur général et l'ensemble des recommandations seront prises en compte dans le plan d'action pour le prochain exercice. En regard du budget, notamment, le conseil d'administration a aussi approuvé un budget provisoire pour l'exercice 1994-1995 et des rapports périodiques lui seront présentés.*

Facturation et recouvrement. *« 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. »*

Sûreté du Québec

Faits saillants

2.845 Au cours de la dernière année, nous avons examiné les activités de la Sûreté du Québec liées à la répartition des patrouilleurs, à la gestion des appels, aux procédés administratifs, à l'information de gestion, à la gestion des pièces à conviction et au rapport d'activité (paragraphes 2.861 et 2.862).

2.846 Jusqu'à présent, la Sûreté n'a pas planifié les heures disponibles pour des travaux discrétionnaires, ne cumule pas l'information relative à ces heures, ni ne nous a démontré que, au 31 décembre 1992, les 2 015 patrouilleurs autorisés étaient tous requis pour assumer son mandat. Ainsi, elle est peu incitée à optimiser l'utilisation de ses ressources (2.865 à 2.869).

2.847 La Sûreté n'utilise pas des auxiliaires volontaires non rémunérés pour exécuter certaines tâches policières, ce qui permettrait à des patrouilleurs de concentrer leur travail sur la lutte contre la criminalité, principalement durant les mois d'été (2.878).

2.848 La Sûreté est l'un des seuls grands corps policiers qui déploie des agents sur les lieux de presque tous les incidents qui lui sont rapportés. Elle n'a pas de stratégie d'intervention spécifique aux incidents mineurs ni n'a pris de mesure pour réduire le nombre d'appels d'alarme non fondés. Elle ne dispose pas d'information lui permettant d'évaluer le temps réel requis pour intervenir en réponse à un appel (2.884 à 2.909).

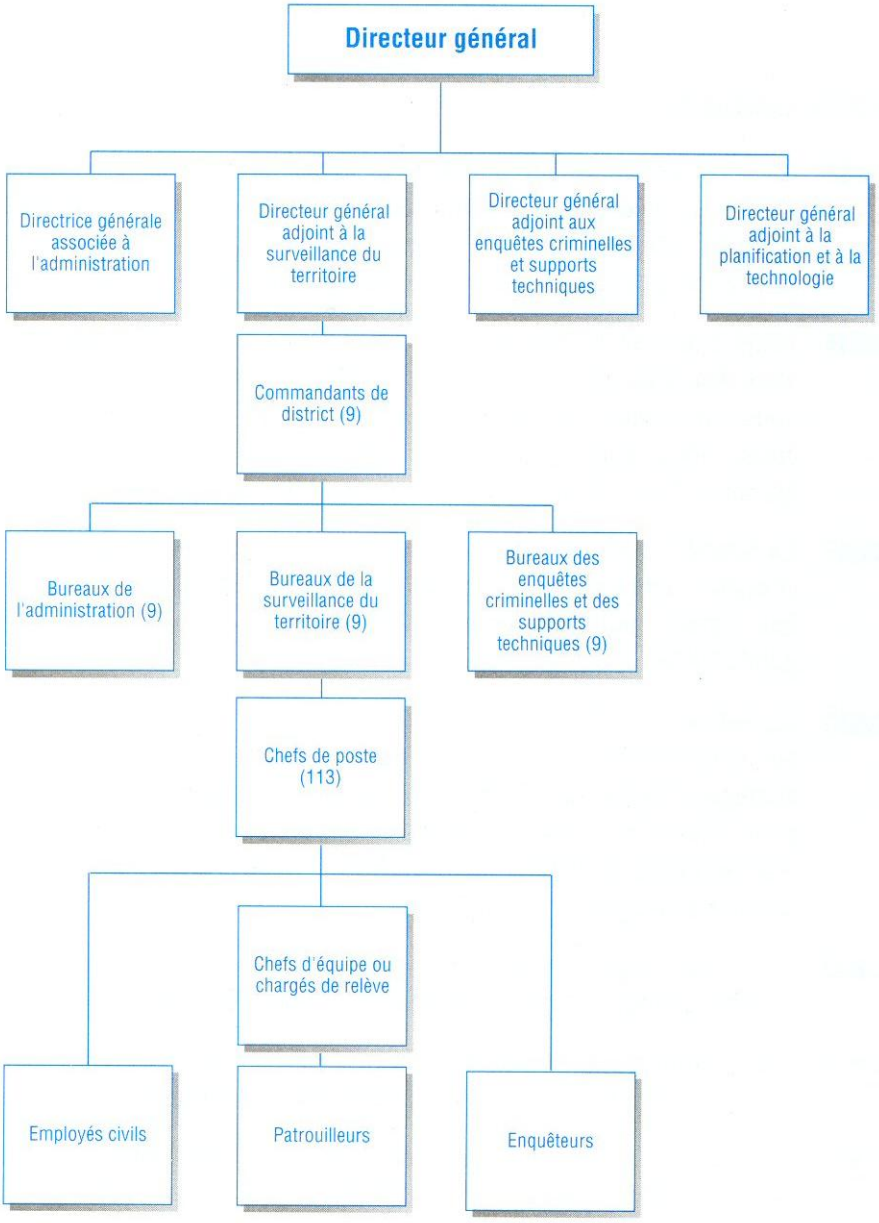
2.849 La Sûreté n'a pas évalué le temps requis pour remplir des formulaires et rédiger des rapports. Ce temps pourrait être réduit (2.918).

2.850 Sauf pour quelques postes et districts, la Sûreté n'est pas en mesure d'évaluer et de rendre compte de la productivité des patrouilleurs et des enquêteurs (2.929).

2.851 L'argent liquide saisi n'est pas déposé dans une institution financière afin d'en tirer des intérêts. À la salle de pièces à conviction du district de Montréal, il n'y a pas de suivi des pièces à conviction en circulation et les contrôles d'accès aux objets saisis nous apparaissent moins sécuritaires que ceux d'autres salles (2.944 à 2.957).

2.852 Le rapport d'activité de 1992 ne permet pas d'évaluer correctement l'efficacité de l'organisme (2.966).

ORGANIGRAMME SYNTHÈSE DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC



Vue d'ensemble

2.853 Sous l'autorité du Ministre de la Sécurité publique, la Sûreté du Québec est chargée de maintenir la paix, l'ordre et la sécurité publique sur tout le territoire du Québec, de prévenir le crime et les infractions aux lois ainsi que d'en rechercher les auteurs, le cas échéant.

2.854 Outre les diverses lois fédérales sur le territoire du Québec, la Sûreté est chargée de l'application de nombreuses lois québécoises. Elle a l'obligation légale de maintenir le Centre de renseignements policiers du Québec, mis à la disposition des policiers municipaux, et assiste également 156 services de police municipaux.

2.855 La Sûreté couvre tout le Québec et répond à des besoins diversifiés, tant en milieu urbain que rural ainsi que sur les territoires non organisés. Elle intervient en matière de criminalité contre la personne et les biens, en sécurité routière et nautique, et sur les sentiers de motoneige. Elle s'occupe également de contrôle de foule, de sécurité d'État, de moralité, d'environnement, d'émission de divers permis, des loteries, courses et casinos, et d'autres domaines. Voilà qui illustre la diversité des rôles et fonctions que les patrouilleurs et les enquêteurs sont appelés à exercer.

2.856 Au 31 décembre 1993, la Sûreté comptait 4 440 policiers et 1 148 civils attachés au quartier général, dans 9 districts et 113 postes répartis dans tout le Québec. Les principaux secteurs d'activité sont l'administration, la surveil-lance du territoire, les enquêtes criminelles et les supports techniques, ainsi que la planification et la technologie.

2.857 Le Directeur général adjoint responsable de la surveillance du territoire détient l'autorité hiérarchique sur les neuf commandants de district pour l'exécution de la mission policière, compte tenu de l'autorité fonctionnelle accordée aux autres directions générales. Le commandant de district est responsable des postes relevant de son district.

2.858 La responsabilité de gérer un poste est normalement déléguée à un sergent qui agit à titre de chef du poste. Ce dernier supervise les chefs d'équipe ou chargés de relève, les enquêteurs et les employés civils. Le chef d'équipe ou le chargé de relève est responsable des patrouilleurs de cette équipe.

2.859 La journée régulière de travail des patrouilleurs est de neuf heures, dont une heure pour le repas. Ils travaillent sur des relèves de nuit, de jour et de soir et sont généralement répartis en nombre égal, en cinq équipes, de façon à permettre un service continu de 24 heures par jour, toute l'année durant. Les patrouilleurs veillent de diverses façons à l'application du *Code de la sécurité routière* et contribuent à la prévention des crimes contre la personne et la propriété. De plus, ils escortent des dignitaires, témoignent en cour, surveillent des manifestations, convoient des détenus, etc.

2.860 Quant aux enquêteurs, ils travaillent la plupart du temps de jour et en semaine. Ils ont la responsabilité de résoudre les crimes. Ils assistent les patrouilleurs et entrent en jeu lorsqu'une enquête réclame leur savoir-faire. Les enquêteurs procèdent également à des saisies de biens qu'ils entreposent ensuite dans la salle de pièces à conviction du district ou du poste le plus près de la localité où la saisie a eu lieu.

Portée de notre vérification

2.861 Notre vérification avait pour but d'examiner si les activités de la Sûreté liées à la localisation des postes, à la répartition des patrouilleurs et à la gestion des appels étaient gérées avec efficience et économie. De plus, nous avons examiné les procédés administratifs, l'information de gestion utilisée, la gestion des pièces à conviction et le rapport d'activité.

2.862 Nous avons exécuté nos travaux dans certaines directions du quartier général ainsi que dans sept districts et neuf postes. La période de vérification couvre l'année financière 1993-1994, mais certains commentaires portent sur des situations déjà existantes. L'examen sur place a pris fin le 25 mars 1994. De façon générale, tous les renseignements, les explications et les rapports demandés nous ont été communiqués.

Résultats de notre vérification

Patrouilleurs

2.863 En décembre 1992, la Sûreté avait un effectif autorisé de 2 015 patrouilleurs, répartis dans 112 postes à travers la province.

2.864 Les patrouilleurs doivent inscrire sur un formulaire les heures travaillées, par activité. À partir de ce formulaire, nous avons analysé la charge de travail des patrouilleurs. Nous avons établi une distinction entre le temps requis pour répondre aux demandes de la Sûreté et du public et le temps disponible pour les travaux discrétionnaires. À titre d'exemple, les demandes du public comprennent les appels pour vols, accidents et alarmes; les demandes de la Sûreté incluent les opérations radar et l'escorte de détenus; la patrouille libre et la disponibilité au poste constituent des travaux discrétionnaires.

2.865 Nous avons constaté que les heures disponibles pour travaux discrétionnaires représentent environ le tiers des heures travaillées par les patrouilleurs; selon les différents postes, elles varient de 15 à 58 p. cent. À ce jour, la Sûreté ne cumule pas l'information sur ces heures ni ne planifie l'utilisation de ces ressources.

2.866 En 1992, les heures disponibles pour travaux discrétionnaires représentent plus de 45 millions de dollars, versés à titre de traitement et d'avantages sociaux. Bien que ces travaux soient essentiels pour que la Sûreté puisse atteindre ses objectifs, nous sommes d'avis qu'ils doivent être planifiés au même titre que les autres travaux consacrés aux demandes de la Sûreté et du public. À défaut, ce sont les patrouilleurs qui établissent leurs propres priorités sans coordination d'un poste à l'autre et sans vue d'ensemble par rapport à une stratégie globale.

2.867 La Sûreté vient de terminer une étude concernant la révision de l'organisation territoriale et examine présentement sa mise en application. Cette étude propose de concentrer l'effectif dans des postes mieux situés. La Sûreté répartit présentement les 2 015 patrouilleurs en fonction de la charge de travail par poste, estimée selon les statistiques sur l'évolution de la criminalité, les demandes des commandants de district, l'analyse de ces informations par le Directeur général adjoint responsable de la surveillance du territoire et l'utilisation d'un modèle de régression. La Sûreté doit aussi tenir compte de la convention collective.

2.868 Le modèle de régression tient compte de la superficie du territoire, de la population et du taux de criminalité pour aider à répartir le nombre de patrouilleurs. Cependant, il ne détermine pas le nombre de patrouilleurs requis pour répondre aux besoins, ni par relève, ni même par poste.

2.869 La Sûreté n'a pas démontré que la réalisation de son mandat nécessite 2 015 patrouilleurs. En conséquence, nous n'avons pas l'assurance que l'effectif de la Sûreté soit à son niveau optimal. De plus, comme elle ne planifie pas les travaux discrétionnaires et qu'elle ne connaît pas l'ampleur de la disponibilité de ses patrouilleurs, elle est peu incitée à maximiser l'utilisation de ses ressources, comme nous le verrons plus loin, en ayant recours aux auxiliaires volontaires non rémunérés, en déployant une stratégie d'intervention moins onéreuse lors d'incidents mineurs, en prenant les mesures nécessaires pour réduire le nombre d'appels d'alarme non fondés ou en réduisant le temps consacré à des tâches administratives.

2.870 La convention collective établie entre le gouvernement du Québec et l'Association des policiers provinciaux du Québec aborde plusieurs aspects liés à la répartition des patrouilleurs durant une rotation : le nombre de relèves, les heures de travail, les congés, etc.

2.871 Ainsi, les chefs de poste peuvent suggérer des modifications aux régimes de rotation, selon les modalités définies dans le contrat de travail. Toutefois, nous avons constaté que très peu de postes réduisent le nombre de patrouilleurs la nuit en vue d'augmenter leur nombre le jour et le soir.

2.872 Par contre, une contrainte importante de la convention collective est le jumelage obligatoire de deux patrouilleurs par voiture, sans égard à la nature des services.

2.873 Des entrevues menées avec des membres de la Police provinciale de l'Ontario et de certains corps policiers municipaux du Québec et de l'Ontario nous ont permis de constater que d'autres conventions collectives permettent une répartition plus flexible des patrouilleurs, notamment en ce qui concerne :

- les heures de début de relève;
- la durée des relèves (qui varie entre 8, 10 et 12 heures);
- l'assignation de deux patrouilleurs par voiture, pour toutes les heures de patrouille des relèves de nuit et de soir.

2.874 Nous avons recommandé à la Sûreté

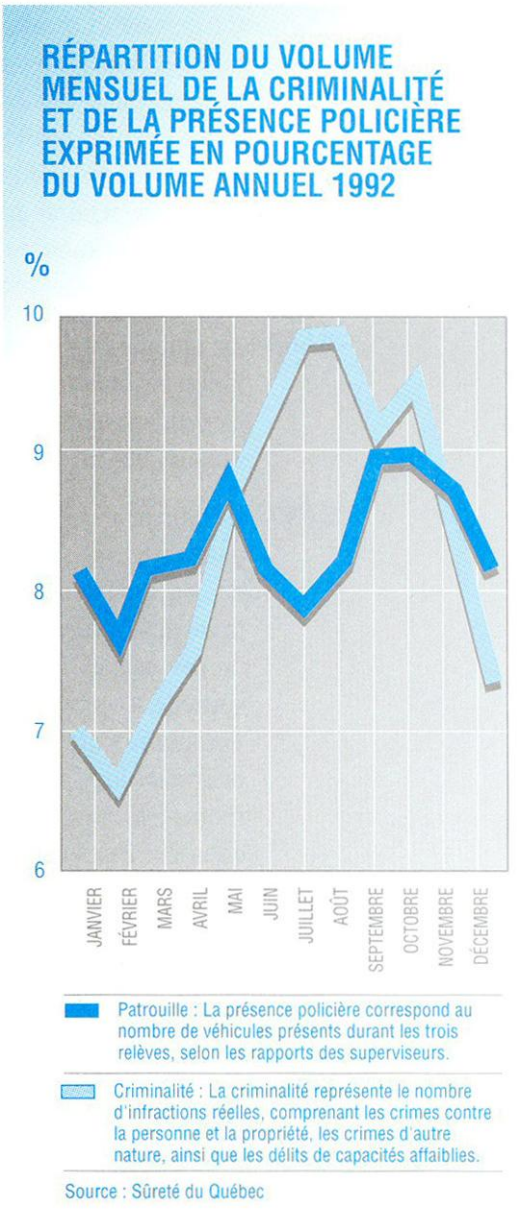
- **d'évaluer, de façon régulière, les heures disponibles pour travaux discrétionnaires et de les planifier concrètement;**
- **d'établir le nombre optimal de patrouilleurs requis pour répondre aux besoins;**
- **de renouveler ses efforts afin d'obtenir une convention collective qui lui permettrait un déploiement plus flexible de ses patrouilleurs.**

Présence policière en période estivale

2.875 Durant les mois d'été de 1992, le nombre de patrouilleurs a diminué tandis que le taux de criminalité atteignait son plus haut niveau de l'année.

2.876 Selon la Sûreté, la criminalité est toujours à son apogée de mai à octobre, alors que les véhicules de patrouille sont moins présents quant au nombre d'heures, comme l'illustre le graphique ci-contre.

2.877 La convention collective ne permet pas d'échelonner les vacances de façon à augmenter le nombre de patrouilleurs durant l'été. Ainsi, 33 p. cent de l'effectif total des patrouilleurs peuvent s'absenter en même temps, ce qui réduit considérablement la présence policière.



2.878 La Sûreté a présentement recours à des bénévoles pour le maintien de la foule durant des manifestations pacifiques, pour la sécurité des motoneigistes, etc. Toutefois, la Sûreté n'a pas choisi de faire exécuter certaines tâches policières par des auxiliaires volontaires non rémunérés, afin que les patrouilleurs puissent concentrer leurs efforts sur la lutte contre la criminalité, surtout durant les mois d'été. En fait, la convention collective ne prévoit pas que des tâches policières soient accomplies par des auxiliaires volontaires non rémunérés.

2.879 La Police provinciale de l'Ontario et la Gendarmerie royale du Canada ont à leur service des auxiliaires volontaires non rémunérés pour certaines tâches policières, ce qui permet de libérer les patrouilleurs. En 1992, l'Ontario et sept provinces desservies par la Gendarmerie royale du Canada ont confié respectivement 8 431 et 50 815 relèves de huit heures à des auxiliaires. Puisque l'Ontario bénéficie d'un effectif policier semblable à celui de la Sûreté, celle-ci aurait pu consacrer 67 000 heures à d'autres tâches que la patrouille au cours de cette période, toutes choses étant égales par ailleurs.

2.880 Ces auxiliaires ont assisté les patrouilleurs de diverses façons :

- la prévention du crime (exemple : surveillance de quartier);
- le contrôle des foules (exemple : maintenir la paix lors d'événements publics);
- le jumelage de deux personnes par patrouille;
- les opérations de recherche et de sauvetage;
- les relations publiques (exemple : kiosques d'information dans les endroits publics);
- les patrouilles nautiques, etc.

2.881 Les dépenses engagées par les corps policiers pour les auxiliaires volontaires se limitent habituellement à l'uniforme, à la formation, aux frais de voyage, aux assurances et au temps requis par les gestionnaires pour administrer le programme.

2.882 Nous avons recommandé à la Sûreté de considérer la possibilité d'élaborer et de mettre en œuvre un programme pour recourir à des auxiliaires volontaires non rémunérés pour effectuer certaines tâches policières, afin de libérer des patrouilleurs pour combattre la criminalité, surtout durant la période estivale.

Gestion des appels

Stratégie d'intervention relative aux incidents mineurs

2.883 La stratégie adoptée pour les incidents mineurs ne favorise pas l'utilisation efficiente du temps des patrouilleurs.

2.884 En effet, la Sûreté envoie des agents en réponse à presque tous les appels du public, que ce soit pour des incidents majeurs ou mineurs. Il n'arrive que rarement qu'aucun agent ne se rende sur les lieux, même s'il s'agit d'un vol de skis, d'un objet perdu ou d'un vol dans un véhicule.

2.885 Ce sont des employés civils qui reçoivent les appels et qui notent les renseignements essentiels. Selon la nature de l'incident et les ressources disponibles, un ou plusieurs patrouilleurs sont dépêchés sur les lieux pour constater les faits et prendre les mesures requises dans les circonstances (rencontre de témoins, recherche, etc.).

2.886 Les incidents qui nécessitent des enquêtes complémentaires sont généralement confiés aux enquêteurs et les renseignements obtenus, consignés dans des rapports et saisis par des employés civils.

2.887 Dans bon nombre d'incidents mineurs, la présence d'un policier sur les lieux sert à peu de chose quand aucune vie n'est en danger.

2.888 Les heures consacrées à ce type de demande de services pourraient être mieux utilisées, notamment pour des opérations ayant une incidence marquée sur la sécurité routière et la prévention de la criminalité.

2.889 Des études récentes démontrent que 30 p. cent des appels reçus par un corps policier se rapportent à des affaires mineures qui n'exigent pas l'intervention d'un agent.

2.890 Afin de mieux utiliser le temps des patrouilleurs tout en donnant satisfaction à la population, plusieurs services de police canadiens et américains ont adopté une stratégie qui permet différents modes d'intervention initiale, selon les circonstances.

2.891 Les renseignements obtenus au moment de l'appel déterminent si la présence d'un policier sur les lieux de l'incident est nécessaire. Si tel est le cas, un véhicule est dépêché plus ou moins rapidement, selon l'urgence. Sinon, le plaignant se présente au poste ou il communique les renseignements dont il dispose par téléphone ou par courrier.

2.892 Ainsi, certains corps de police ne se déplacent pas pour un accident s'il n'y a pas de blessé ni de problème de circulation.

2.893 Depuis 1986, la Police provinciale de l'Ontario recourt à une stratégie d'intervention adaptée aux besoins de ses différents postes, sous la responsabilité du commandant et compte tenu des paramètres établis par la direction. La Gendarmerie royale du Canada fait de même dans certains postes. Les deux corps de police étudient la possibilité d'élargir l'application de cette méthode.

2.894 Ce changement d'optique a permis à certains corps policiers de diminuer le nombre de déplacements de 20 à 30 p. cent, tout en maintenant la satisfaction du public. Le temps ainsi gagné a évité l'embauche de nouveaux employés. De plus, certaines heures ont été consacrées à la prévention et à la police communautaire.

2.895 La Sûreté est l'un des seuls corps policiers qui envoie des agents sur les lieux de presque tous les incidents rapportés. Bien qu'elle ait déjà envisagé la possibilité de modifier sa stratégie d'intervention, elle n'a jamais procédé à une véritable analyse d'une approche différente.

2.896 Nous avons demandé à des gestionnaires d'examiner un échantillon de 779 interventions effectuées en octobre 1993, pour retenir les événements de moindre importance. L'extrapolation révèle que, en 1993, au moins 38 000 incidents mineurs auraient pu être traités sans déplacement des policiers de la Sûreté.

2.897 Sans disposer d'aucune donnée pour évaluer le temps requis pour chacune de ces interventions, on peut supposer qu'il est approximativement d'une heure en moyenne. Par conséquent, environ 38 000 heures passées à répondre à des événements mineurs auraient pu être consacrées à d'autres tâches en 1993.

2.898 Nous avons recommandé à la Sûreté d'évaluer la possibilité de mettre en œuvre une stratégie d'intervention qui réduirait le nombre d'heures consacrées au déplacement des policiers vers les lieux d'incidents mineurs.

Stratégie d'intervention relative au déclenchement de systèmes d'alarme

2.899 La stratégie d'intervention de la Sûreté en réponse aux appels d'alarme ne favorise pas l'utilisation efficiente du temps des patrouilleurs. En effet, deux patrouilleurs sont mobilisés pour chacun de ces appels dont plus de 98 p. cent sont sans fondement, selon la Sûreté.

2.900 Depuis 1989, la Sûreté a ainsi répondu à plus de 58 000 fausses alarmes. Entre 1989 et 1993, le nombre d'appels du genre a augmenté de 89 p. cent, passant de 7 367 à 13 960.

2.901 Les alarmes non fondées ont des conséquences importantes : d'une part, le temps ainsi employé n'est pas disponible à d'autres fins; d'autre part, leur fréquence incite les agents à relâcher leur vigilance et à compromettre leur sécurité.

2.902 La plupart des services de police sont aux prises avec le problème des fausses alarmes. Plusieurs municipalités sont parvenues à en réduire le nombre de plus de 40 p. cent en appliquant à l'égard des propriétaires fautifs des mesures dissuasives, c'est-à-dire une amende ou une suspension de service.

2.903 La Sûreté a pour politique de répondre à tous les appels, d'avertir les propriétaires après trois, quatre ou cinq fausses alarmes au même endroit et de leur exposer les problèmes et les dangers ainsi causés.

2.904 Cette politique n'a eu que peu d'incidence sur le nombre de fausses alarmes. Dans les faits, la moitié des postes visités n'émettent même pas les avis, soit parce que les données ne sont pas facilement disponibles, soit parce qu'on ne croit pas que l'émission d'un avis aura un effet quelconque.

2.905 Depuis plusieurs années, la Sûreté tente de trouver des moyens pour réduire le temps passé à répondre aux fausses alarmes. À la suite d'études sur le sujet, elle a conclu que la seule façon d'améliorer la situation serait l'adoption d'une loi sur les systèmes d'alarme qui autoriserait des sanctions.

2.906 D'ailleurs, en 1987, la Sûreté a présenté au ministère de la Justice une demande de législation en cette matière, qui est restée lettre morte. Elle essaie néanmoins de convaincre certains élus municipaux d'adopter des règlements qui prévoiraient des sanctions après un certain nombre de fausses alarmes. À ce jour, seulement une municipalité desservie par la Sûreté est dotée d'un tel règlement.

2.907 En 1993, plus de 5 500 fausses alarmes, soit 40 p. cent du nombre total d'appels d'alarme, auraient pu être évitées si la Sûreté avait adopté une politique dissuasive comme d'autres corps policiers. Si chaque appel nécessite environ une heure de déplacement (une demi-heure par patrouilleur), une telle méthode aurait permis de consacrer 5 500 heures à d'autres activités.

2.908 Nous avons recommandé à la Sûreté de prendre les mesures nécessaires pour réduire le nombre d'appels d'alarme non fondés.

Information de gestion sur le temps d'intervention

2.909 La Sûreté ne dispose pas d'information lui permettant d'évaluer le temps requis pour répondre à un appel, puisque cette donnée n'est pas compilée de façon systématique. Certains rapports mentionnent le temps d'intervention, mais ces données ne sont habituellement ni inscrites ni saisies dans les systèmes d'information. Par conséquent, la Sûreté ne peut évaluer dans quelle mesure chaque intervention demande un temps raisonnable.

2.910 Le nouveau Réseau intégré des télécommunications policières, approuvé par le Conseil du trésor en septembre 1993, comprend un système informatisé de gestion des mobiles et des appels (SIGMA) qui permettra la compilation du temps requis pour chaque intervention effectuée à la suite d'un appel du public. Ce système est en voie de développement et son implantation doit débuter à l'automne de 1994.

2.911 Nous avons recommandé à la Sûreté de s'assurer que le système SIGMA fournira l'information nécessaire pour évaluer périodiquement le temps d'intervention requis pour les différents types d'incidents.

Procédés administratifs

Temps consacré aux tâches administratives

2.912 Dans les postes de la Sûreté, les policiers consacrent un temps et une énergie appréciables à remplir des formulaires et à rédiger des rapports.

2.913 La collecte et le traitement de l'information sont des aspects importants du travail d'un policier. Chaque intervention doit être appuyée par un ou plusieurs formulaires selon les cas, puis enregistrée dans des systèmes d'information. Il existe plus de 600 formulaires différents à la Sûreté, dont une vingtaine qui peuvent être utilisés par les patrouilleurs, à plusieurs reprises, quotidiennement.

2.914 Un patrouilleur consacre 30 minutes à la fin de chaque relève pour remplir des formulaires et encore plus quand il faut porter des accusations puisque des formulaires et des rapports supplémentaires doivent alors être préparés pour les procureurs.

2.915 L'information inscrite sur les formulaires est en grande partie saisie dans le système informatique par des préposés civils, parfois par les policiers eux-mêmes. Le « précis des faits », document qui doit être préparé s'il y a des accusations à porter, est rempli à la main par le policier, puis dactylographié par un civil. On fait plusieurs photocopies de tous les documents; les formulaires et les dossiers sont manipulés à maintes reprises.

2.916 À titre d'exemple, lorsque des poursuites sont engagées contre quatre personnes toutes accusées de deux vols par effraction, le système judiciaire requiert 32 formulaires, dont certains en plusieurs exemplaires. Tous ces documents sont photocopiés en double afin de se conformer à la *Loi sur la divulgation de la preuve*, bien que cette responsabilité ne relève pas de la Sûreté. Il faut également tenir compte des formulaires remplis par les patrouilleurs au moment du constat des vols.

2.917 Puisque le système informatique actuel n'est pas assez souple, les gestionnaires ont recours à du personnel pour retranscrire des données et pour préparer des rapports de gestion. Par exemple, un commandant nous a fourni la liste des rapports de gestion qu'il utilise pour évaluer son district. La moitié d'entre eux doivent être retravaillés manuellement (ou sur un micro-ordinateur), même si toutes les données de base se trouvent dans le système informatique de la Sûreté.

2.918 La Sûreté n'a jamais évalué le temps requis pour remplir les formulaires et rédiger les rapports. Une étude effectuée par un autre service de police, au milieu des années quatre-vingt, a révélé que les agents consacraient en moyenne 17 p. cent de leur temps à remplir des formulaires avant l'instauration de mesures réduisant ce temps.

2.919 Selon notre estimation prudente, le temps consacré à préparer formulaires et rapports se situerait entre 15 et 20 p. cent du temps total de travail des policiers. Si l'on suppose que 15 p. cent du temps des patrouilleurs sert à la rédaction de tels documents, cette tâche exige 400 000 heures par année. Une réduction de 20 p. cent permettrait de consacrer 80 000 heures par an à d'autres tâches.

Moyens de réduire le temps consacré à la préparation de formulaires et de rapports

2.920 Il existe plusieurs moyens de réduire le temps consacré à la préparation de rapports et de formulaires. Dans certains services de police, les patrouilleurs transmettent l'information par téléphone à des employés civils qui saisissent les données directement sur ordinateur évitant ainsi une retranscription de données. Cette façon de procéder a permis à un corps policier de réduire presque de moitié le temps consacré par les patrouilleurs à remplir des formulaires.

2.921 D'autres corps de police demandent aux plaignants ou aux personnes concernées par des événements mineurs de se présenter au poste, où on les aide à préparer leurs rapports.

2.922 Certaines tâches administratives présentement effectuées par des policiers pourraient être confiées à des employés civils. Par exemple, 64 policiers occupent la fonction d'agent de liaison, qui consiste à faire le lien entre le système judiciaire et la Sûreté. Le travail de la majorité de ces agents pourrait être accompli à un moindre coût par des employés civils.

2.923 Un système de rapport sans papier utilisé par les policiers pourrait réduire le temps et l'espace consacrés aux documents. Par exemple, puisque l'information mentionnée sur le précis des faits est déjà saisie dans le système informatique, une interface pourrait permettre au policier d'utiliser l'ordinateur pour récupérer ces renseignements et les consigner rapidement sur un tel document.

2.924 Le système informatique pourrait être amélioré pour permettre aux gestionnaires de transformer les données de gestion en rapports sur mesure, sans retranscrire ni resaisir les données.

2.925 Bien que la Sûreté cherche à diminuer le nombre total de formulaires, aucune étude n'a été entreprise à l'échelle de la Sûreté dans le but de réduire le temps consacré aux tâches administratives.

2.926 La Sûreté vient d'entreprendre l'inventaire des outils sur mesure dont se sont pourvus les postes et les districts, afin de les standardiser. Ce projet a débuté à l'automne de 1993 et ne couvre que les activités de nature administrative et non celles qui se rapportent aux opérations.

2.927 Le plan directeur de l'information propose des solutions pour informatiser certaines tâches et utiliser les ordinateurs dans les véhicules. Cependant, il appert que ces solutions ne verront le jour que dans un horizon éloigné. Aucune étude approfondie n'a été menée jusqu'à présent pour appuyer les solutions envisagées.

2.928 Nous avons recommandé à la Sûreté d'évaluer les moyens de réduire le temps consacré par les policiers aux tâches administratives.

Information de gestion

2.929 Sauf pour quelques postes et districts, la Sûreté n'est pas en mesure d'évaluer et de rendre compte de la productivité des patrouilleurs et des enquêteurs. La raison en est que certains indicateurs qu'elle utilise sont incomplets et que l'information de gestion est davantage axée sur les activités et les événements plutôt que sur des objectifs de productivité mesurables.

2.930 En sécurité routière, l'indicateur de base utilisé par la Sûreté pour mesurer la productivité des patrouilleurs est le nombre d'interventions (contraventions, avis de 48 heures, etc.) divisé par le nombre d'accidents. Cet indicateur est en lui-même incomplet, car plusieurs facteurs sont impondérables et peuvent influer grandement sur le taux d'accident : qu'il suffise de mentionner la température et l'état des routes. La mesure de la productivité des patrouilleurs devrait plutôt être établie à partir d'un ensemble d'indicateurs, y compris le nombre d'interventions par accident.

2.931 Parmi les indicateurs additionnels que la Sûreté pourrait utiliser, mentionnons :

- le nombre d'interventions par rapport au flux du trafic routier;
- le temps de réponse aux appels.

2.932 Ce dernier indicateur de productivité est en vigueur dans la majorité des corps policiers importants.

2.933 La Sûreté mesure la productivité des enquêteurs à l'aide de statistiques toutes plus ou moins liées au taux de solution des crimes. Cet indicateur est reconnu universellement et il est basé sur les règles de la déclaration uniforme de la criminalité au Canada.

2.934 L'information de gestion disponible dans la plupart des postes porte sur les activités et les événements. Pour ce type d'évaluation, il existe une quantité appréciable de rapports, dont le tableau ci-contre donne un aperçu.

PATROUILLEUR	ENQUÊTEUR
Accidents	Crimes
Contraventions	Crimes résolus
Contraventions émises par radar	Tentatives de meurtre
Avis de 48 heures	Autres voies de fait
Facultés affaiblies	Vols d'automobile
	Volume et nature des drogues saisies

2.935 Des informations de gestion additionnelles peuvent être obtenues grâce au module d'informations policières ainsi qu'à certains autres systèmes informatisés et manuels. Ces différents rapports sont très utiles pour mesurer le volume de travail effectué dans chaque poste; cependant, ils ne permettent pas d'évaluer la productivité des patrouilleurs et des enquêteurs.

2.936 En fait, dans les postes et les districts, plusieurs indicateurs de gestion pourraient être utilisés pour mesurer la productivité des patrouilleurs et des enquêteurs, par exemple :

- le nombre total de contraventions par l'effectif de patrouilleurs en fonction;
- le nombre total d'avis de 48 heures par l'effectif de patrouilleurs en fonction;
- le taux de solution de crimes par l'effectif de patrouilleurs et d'enquêteurs en fonction.

2.937 Notons que certains de ces indicateurs sont déjà partiellement en usage dans quelques postes et districts. Par ailleurs, certains ont pris l'initiative d'élaborer d'autres indicateurs qui touchent à l'aspect qualitatif du travail policier. Ce sont :

- le nombre de contraventions erronées;
- la vérification de la satisfaction de la clientèle par des sondages téléphoniques auprès des plaignants ou des victimes.

2.938 Un projet est d'ailleurs actuellement en cours afin de réévaluer l'ensemble des indicateurs de gestion utilisés dans les postes.

2.939 Nous avons recommandé à la Sûreté d'étudier la possibilité d'élaborer des indicateurs additionnels et complémentaires pour évaluer la productivité des patrouilleurs et des enquêteurs.

Gestion et contrôle des pièces à conviction

2.940 Dans le cadre de son mandat, la Sûreté saisit des biens, que ce soit de l'argent, des drogues ou d'autres objets. Elle les conserve en général jusqu'à 30 jours après le jugement final. La majeure partie de ces biens est saisie dans le district de Montréal et est entreposée dans la salle des pièces à conviction de ce district.

2.941 La valeur des drogues saisies de janvier à septembre 1993 s'élevait à environ 1,4 milliard de dollars selon la Sûreté. Un rapport de vérification interne datant de 1991 estime la valeur de l'argent saisi entre 4 et 5 millions de dollars.

2.942 Au moment de notre vérification, nous avons évalué les contrôles exercés dans les salles des pièces à conviction des districts de Montréal et de Québec. Nous n'avons cependant pas pu vérifier le contenu des pièces à conviction sur lesquelles un scellé avait été apposé.

2.943 Notons que la nouvelle *Loi sur l'administration des biens saisis* a été adoptée à l'automne de 1993. Cette loi prévoit que, dans certains cas, les produits de la criminalité saisis et les revenus qui en sont tirés peuvent être utilisés pour la lutte contre le crime.

Gestion de l'argent liquide

2.944 La durée moyenne d'entreposage des biens dans la salle des pièces à conviction du district de Montréal est de 16 mois. La Sûreté ne connaît pas le montant total qui s'y trouve et n'a pas étudié la possibilité de confier l'argent saisi à une institution financière pour en tirer des intérêts.

2.945 Ainsi, selon notre compilation, environ 1,5 million de dollars en argent liquide était toujours entreposé en février 1994 dans la salle des pièces à conviction du district de Montréal. Il s'agit d'un montant minimum, car nous n'avons pas fait le décompte de l'argent saisi en 1991 ni au cours des années précédentes.

2.946 Par conséquent, la Sûreté subit un manque à gagner d'environ 70 000 dollars par année si cette somme avait été déposée à un taux de 5 p. cent.

2.947 Nos consultations auprès d'un autre corps policier de la province indiquent que l'argent saisi est déposé dans une institution financière et que les revenus produits par les intérêts sont utilisés pour lutter contre la criminalité.

2.948 Nous avons recommandé à la Sûreté

- **de déposer l'argent liquide dans une institution financière afin que les revenus produits par les intérêts soient utilisés pour lutter contre le crime, sans nuire à la procédure judiciaire;**

- **de rendre compte annuellement aux autorités gouvernementales de l'argent liquide saisi et, le cas échéant, des montants placés dans une institution financière ainsi que des intérêts perçus et utilisés pour combattre la criminalité.**

Contrôle des pièces à conviction en circulation

2.949 Les biens saisis sont souvent transportés de la salle des pièces à conviction du district de Montréal à un autre lieu afin d'être identifiés par des témoins ou des experts, et comme preuves durant un procès. La Sûreté n'effectue pas le suivi de ces biens.

2.950 Aucun moyen ne permet de savoir quels biens saisis sont sortis de la salle, où devraient être ces biens, qui est responsable de leur protection et la date prévue de leur retour.

2.951 Notons que, en 1991, le vérificateur interne de la Sûreté avait observé cette lacune et avait recommandé aux gestionnaires de corriger la situation.

2.952 Ce manque de suivi administratif est très important compte tenu de la valeur et de la nature des biens entreposés. Selon nos estimations, la valeur des drogues saisies en 1992 et 1993 et entreposées au moment de notre vérification était de 64 millions de dollars environ.

2.953 Néanmoins, la Sûreté a mis en place un système d'inventaire informatisé qui permettrait d'obtenir une liste de certains biens saisis, tels que les armes à feu, les drogues et l'argent liquide, ainsi que leur lieu d'entreposage dans la salle. Cette dernière information est particulièrement importante en raison du nombre croissant de lots et de l'espace restreint. Le nombre de lots entreposés a augmenté de 185 p. cent depuis 1990; en 1993, on comptait 3 400 lots.

2.954 Grâce au système informatique, la Sûreté pourrait également faire un suivi des biens saisis qui sont sortis de la salle des pièces à conviction du district de Montréal. Cependant, au moment de notre vérification, cette possibilité n'avait pas encore été exploitée.

2.955 Nous avons recommandé à la Sûreté d'implanter des procédés administratifs qui permettraient d'effectuer le suivi des biens saisis, sortis de la salle des pièces à conviction du district de Montréal.

Accès aux objets saisis

2.956 Dans le district de Montréal, les drogues et l'argent liquide saisis sont entreposés dans des boîtes, sur des tablettes situées dans la salle des pièces à conviction. L'accessibilité aux boîtes est contrôlée par l'accès à la salle des pièces à conviction.

2.957 Bien que nous n'ayons noté aucune perte ou vol de pièces à conviction, le contrôle effectué dans le district de Montréal nous semble moins sûr que celui du district de Québec et d'autres corps policiers.

2.958 En effet, dans ces autres salles, les drogues saisies sont entreposées dans des casiers individuels réservés à chaque enquêteur. Seul l'enquêteur responsable du dossier y a accès en présence d'une autre personne. L'argent liquide saisi est entreposé dans un coffre-fort qui n'est ouvert qu'en présence de deux personnes. De telles mesures ont été adoptées à la suite de la disparition de pièces à conviction.

2.959 Nous avons recommandé à la Sûreté d'améliorer le contrôle de l'accès aux drogues et à l'argent liquide entreposés dans la salle des pièces à conviction du district de Montréal.

Examen du rapport d'activité
Reddition de comptes

2.960 Pour rendre compte de sa gestion, un organisme présente un rapport d'activité. Cependant, pour atteindre son but, ce document doit faire état de tous les éléments qui en permettent l'analyse et l'évaluation des résultats.

2.961 Afin de nous assurer que la Sûreté rend compte adéquatement de ses opérations, nous avons examiné le rapport d'activité qu'elle a déposé pour l'année 1992.

2.962 Nous avons noté que la reddition de comptes n'est que partielle en ce qui a trait à l'atteinte des objectifs, la satisfaction des citoyens, les coûts, la productivité et l'environnement de travail.

2.963 De plus, le rapport n'établit aucun parallèle entre les objectifs de l'organisme et les résultats auxquels il est parvenu, compte tenu des ressources investies. Mentionnons aussi que l'information financière fournie dans le document est nettement insuffisante.

2.964 Par ailleurs, le rapport d'activité ne dit pas dans quelle mesure les actifs de la Sûreté, pourtant indispensables à la poursuite de ses activités, sont à l'abri de tout risque.

2.965 Enfin, le rapport d'activité est muet quant aux effets de toute initiative non liée à la mission première de la Sûreté.

2.966 Pour conclure, le rapport d'activité de 1992 ne permet pas d'évaluer correctement l'efficacité de l'organisme.

2.967 Nous avons recommandé à la Sûreté de rendre compte de telle façon qu'il soit possible d'évaluer son efficacité, grâce à un rapport d'activité complet.

2.968 ***Commentaires de la Sûreté :*** *« Les commentaires de la Sûreté portent essentiellement sur les recommandations, même si certaines analyses et constats mériteraient des précisions et des corrections.*

« Nous accueillons favorablement l'ensemble des recommandations dont la grande majorité sont d'ailleurs sous étude ou même en implantation. Dans le contexte économique actuel, nous recherchons surtout des solutions qui amènent une diminution globale des coûts et non simplement des gains de productivité. De plus, certains constats et solutions appropriées à la police urbaine ne sont pas nécessairement transposables à la Sûreté.

Patrouilleurs. *« Les 45 millions de dollars versés en salaires pour travaux discrétionnaires sont une donnée surtout sensationaliste et théorique qui ne devrait pas être interprétée comme du temps perdu. Au contraire, la patrouille libre est l'essence même de la fonction du patrouilleur. Notons de plus que les chefs de poste sont tenus de vérifier quotidiennement la qualité et la quantité de travail fourni par le patrouilleur à même les formulaires qui ont été utilisés par le Vérificateur général pour exécuter sa vérification.*

« Nous allons examiner l'opportunité de planifier davantage les heures disponibles pour travaux discrétionnaires.

« Notons que le Système informatisé de gestion des mobiles et des appels (SIGMA) permettra des mesures plus précises que les estimations théoriques actuelles sur le nombre de patrouilleurs requis.

« Nous maintenons effectivement nos efforts depuis trois négociations pour améliorer la flexibilité des patrouilleurs.

Présence policière en période estivale. *« Nous examinerons cette possibilité dans un contexte de rareté de ressources et en considérant les différences culturelles, historiques et les difficultés que rencontrent les services policiers avec de telles ressources.*

Stratégie d'intervention relative aux incidents mineurs. *« Nous allons réévaluer notre stratégie à la lumière des constatations du Vérificateur général. Notons cependant que l'instauration du Réseau intégré des télécommunications policières (RITP) et du Système informatisé de gestion des mobiles et des appels (SIGMA) viendront supporter la répartition des appels, pour les prioriser et sans pour autant les éluder.*

Stratégie d'intervention relative au déclenchement de systèmes d'alarme. *« La Sûreté poursuit ses efforts pour convaincre les élus municipaux d'adopter des règlements qui prévoiraient des sanctions après un certain nombre de fausses alarmes et permettre également à ses membres de les appliquer.*

Information de gestion sur le temps d'intervention. *« Le système SIGMA permettra d'avoir de l'information pour évaluer périodiquement le temps d'intervention requis dans les différents types d'incidents.*

Procédés administratifs. *« La réduction du nombre de formulaires, une préoccupation constante, est appliquée dès qu'il y a demande de réimpression ou de révision d'un formulaire.*

« La possibilité de confier des tâches administratives à des employés civils est aussi en examen continu et appliquée lorsque cela ne vient pas nuire à l'efficacité. Des activités des domaines de l'écoute électronique, de l'analyse, de la recherche et de la communication sont maintenant assumées par des employés civils.

« Certaines des solutions envisagées seront réalisées dès le printemps 1995, dont l'accès local à de nombreuses informations de gestion sans traitement intermédiaire. Cependant, le recours à des ressources informatiques exige des investissements majeurs, conditionnels à l'approbation du Conseil du trésor.

Information de gestion. *« Une mesure est déjà appliquée. Des indicateurs proposés par le Vérificateur général sont déjà prévus dans le projet de tableau de bord des postes. Nous enrichirons notre projet de leurs constats.*

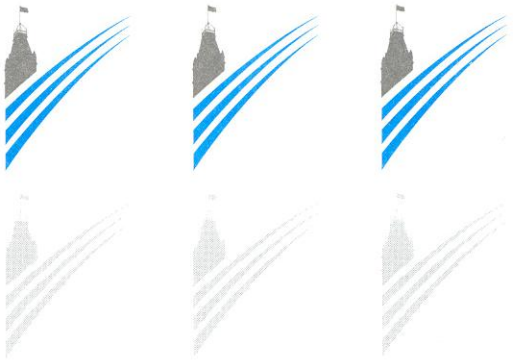
Gestion de l'argent liquide. *« Des mesures ont déjà été considérées et seront appliquées si les études légales et administratives approfondies en cours sont concluantes.*

Contrôle des pièces à conviction en circulation. *« Des mesures sont déjà en développement. Nous expérimentons actuellement le transfert automatique des informations requises, déjà résidentes dans notre base de données. Cela ne met pas en cause le contrôle exercé sur les exhibits.*

Accès aux objets saisis. *« Des mesures sont en développement. Nous sommes à réviser complètement la sécurité physique de la salle d'exhibits du district de Montréal, dont la problématique spécifique est attribuable à la grande quantité et diversité des objets saisis.*

Examen du rapport d'activité. *« La Sûreté a recours à divers modes de reddition plus dynamiques et adaptés aux différents clients. Le rapport d'activité est complété par d'autres documents et présentations en réponse aux directives et politiques des organismes concernés.*

« Répondre à toutes les attentes du Vérificateur général dans un seul rapport d'activité constituerait un rapport très volumineux, peu accessible et éloigné des objectifs que la Sûreté vise dans la production de son rapport d'activité. »



Chapitre 3
Résultats de la vérification demandée par le gouvernement auprès de la Commission de la construction du Québec

Table des matières du chapitre

Résultats de la vérification demandée par le gouvernement auprès de la Commission de la construction du Québec

Vue d'ensemble	3.1
Description du mandat et portée de notre vérification	3.8
Constatations d'ensemble	
Réalisation des mandats de la Commission	3.10
Réglementation	3.17
Administration de la Commission	3.18
- *Commentaires de la Commission*	3.26
Constatations détaillées	
Réalisation des mandats de la Commission	
- Formation professionnelle et compétence de la main-d'œuvre	3.27
- *Commentaires de la Commission*	3.38
- Fichier de la disponibilité des salariés	3.39
- *Commentaires de la Commission*	3.46
- Fonction de l'inspection	3.47
- *Commentaires de la Commission*	3.58
- Administration des régimes d'avantages sociaux	3.59
Régimes d'assurance	3.62
- *Commentaires de la Commission*	3.76
- Régime supplémentaire de rentes	3.77
Réglementation	3.80
- Dérogations à la réglementation	3.81
- Pouvoirs outrepassés	3.88
- Adoption non autorisée d'une pratique administrative	3.93
- *Commentaires de la Commission*	3.95
Administration de la Commission	
- Conditions de travail des employés	3.97
- *Commentaires de la Commission*	3.104
- Méthodes et outils de travail	
- Inspection	3.105
- *Commentaires de la Commission*	3.111
- Régimes d'avantages sociaux	3.112
- *Commentaires de la Commission*	3.117
- Rapports mensuels des employeurs	3.118
- *Commentaires de la Commission*	3.122
- Recrutement et formation	3.123
- *Commentaires de la Commission*	3.134
- Postes d'encadrement	3.136
- *Commentaires de la Commission*	3.139
- Déconcentration des services à la clientèle	3.140
- *Commentaires de la Commission*	3.144
- Information de gestion	3.145
- *Commentaires de la Commission*	3.158
- Équilibre financier	3.159
- *Commentaires de la Commission*	3.168
- Conseil d'administration	3.169
- *Commentaires de la Commission*	3.178
- Octroi d'un contrat	3.179
- *Commentaires de la Commission*	3.183
Coopération obtenue	3.184

Résultats de la vérification demandée par le gouvernement auprès de la Commission de la construction du Québec

Vue d'ensemble

3.1 La Commission de la construction du Québec est constituée en vertu de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction (L.R.Q., chapitre R-20)*. Elle relève du Ministre de l'Emploi.

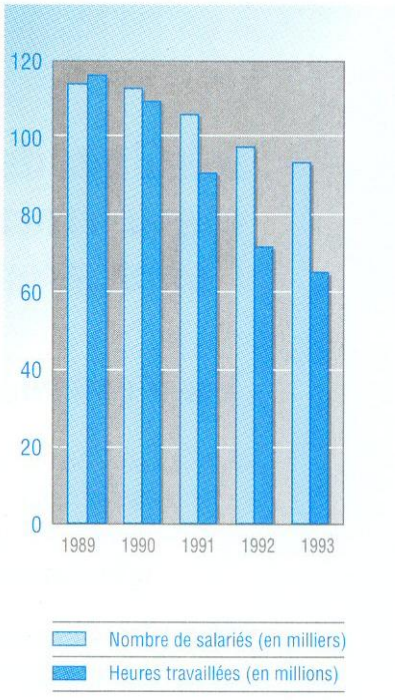
3.2 Dans l'accomplissement de ses mandats, la Commission se donne le rôle de promouvoir le maintien d'un climat de travail favorable au sein de l'industrie de la construction. Le législateur lui a confié les mandats reliés à l'application de sa loi constitutive, dont l'embauche, la formation professionnelle et la compétence de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction, l'administration des régimes d'avantages sociaux, le maintien d'un service de vérification des livres comptables des employeurs et l'administration de tous les fonds jugés nécessaires.

3.3 La Commission relève d'un conseil d'administration, formé de 13 membres désignés par le gouvernement, dont un président qui en est d'office le directeur général. Huit membres sont nommés après consultation des milieux syndical et patronal, et les autres, sur la recommandation des ministres de l'Emploi et de l'Éducation.

3.4 Jusqu'en avril 1994, la Commission était composée de quatre divisions : administration, finances, main-d'œuvre et opérations. À la suite d'une récente réorganisation, la Division finances a été fusionnée à la Division administration, alors que la Division main-d'œuvre a vu son Service de la qualification professionnelle passer à la Division opérations et son Service de la formation professionnelle se retrouver sous la responsabilité du président-directeur général. L'organigramme présenté ci-après donne une vue d'ensemble de la structure de la Commission avant et après la réorganisation d'avril 1994.

3.5 Au 31 décembre 1993, l'effectif en poste à la Commission était de 732 employés permanents (687 en avril 1994), et son budget annuel s'élevait à 50 millions de dollars. Ces ressources sont réparties dans 11 bureaux régionaux et au siège social situé à Montréal.

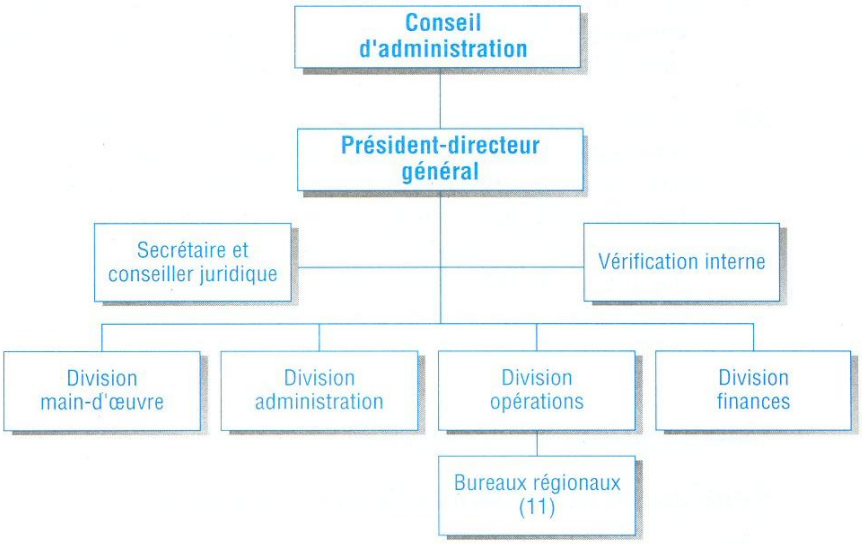
3.6 L'industrie de la construction regroupe essentiellement des salariés et des employeurs, dont le nombre et le volume de travail varient, comme le démontre le graphique ci-contre. En 1989, ils étaient environ 116 000 salariés actifs au service de quelque 18 000 employeurs, pour près de 118 millions d'heures de travail déclarées. En 1993, ils étaient beaucoup moins nombreux, soit 93 000 à travailler pour environ le même nombre d'employeurs, et ils ont déclaré près de 66 millions d'heures de travail.



3.7 La Commission semble être au carrefour de décisions importantes et difficiles, mais nécessaires pour le rétablissement de son équilibre financier. Au cours des dernières années, elle a été soumise à des pressions considérables, notamment causées par la crise financière qu'elle traverse en raison du ralentissement considérable des activités de construction. Par ailleurs, l'adoption, le 14 décembre 1993, de la *Loi modifiant la Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction et modifiant d'autres dispositions législatives* (projet de loi no 142) a eu pour effet de modifier de manière substantielle le régime de négociation des conventions collectives ainsi que le champ d'application du pouvoir de prélèvement mis à la disposition de la Commission pour financer ses activités en excluant de la réglementation le secteur résidentiel de huit logements et moins. Des difficultés non moins importantes sont également apparues relativement à la santé financière des régimes d'assurance.

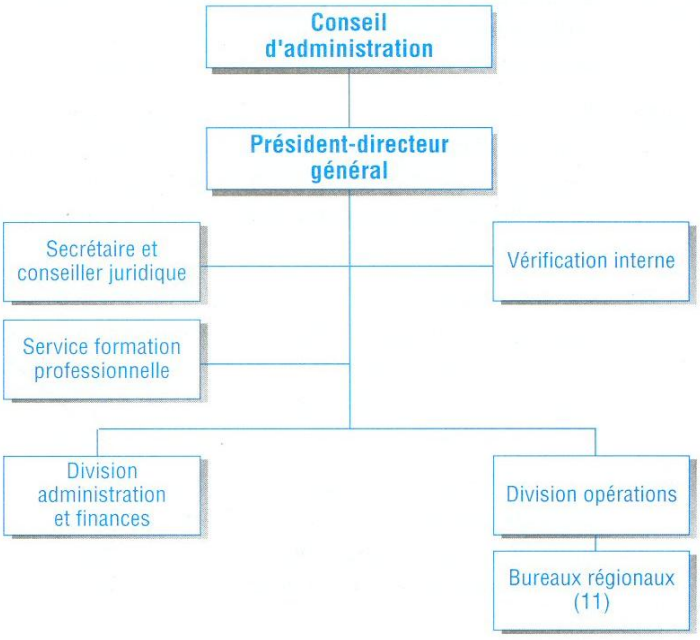
ORGANIGRAMME SYNTHÈSE DE LA COMMISSION

Avant la réorganisation d'avril 1994



Après la réorganisation d'avril 1994

(non approuvé par le conseil d'administration)



Description du mandat et portée de notre vérification

3.8 Par le décret 1790-93 du 8 décembre 1993, le gouvernement a mandaté le Vérificateur général pour effectuer la vérification d'optimisation des ressources de la Commission, en plus de la vérification financière et de conformité. Ce mandat lui a été accordé conformément à l'article 36 de la *Loi sur le Vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01)*.

3.9 Le présent rapport fait état des résultats de notre vérification. Ces résultats sont exposés sous la forme de constatations et de recommandations relatives aux coûts engagés et aux moyens déployés pour réaliser les activités, à l'organisation du travail et à la mise en œuvre de pratiques de gestion adéquates, autant à l'égard des affaires de la Commission elle-même, qu'à celles des fonds en fidéicommis qu'elle administre. Enfin, le rapport inclut les commentaires de la Commission. Cette vérification s'est terminée le 31 mars 1994.

Constatations d'ensemble

Réalisation des mandats de la Commission

3.10 En 1987, le gouvernement confiait à la Commission le mandat de voir à la compétence et à la formation professionnelle de la main-d'œuvre de l'industrie de la construction. Sept ans plus tard, au moment où la formation en milieu scolaire est disponible ou sur le point de l'être pour la plupart des métiers, la Commission n'a pas encore implanté le nouveau régime d'apprentissage. Ce régime doit notamment préciser la durée de l'apprentissage, le ratio apprenti-compagnon, le suivi et le type d'évaluation des apprentis, ainsi que les étapes et le calendrier d'implantation du nouveau régime d'apprentissage.

3.11 Par contre, la Commission s'est engagée dans la réforme des programmes d'études, dans le perfectionnement de la main-d'œuvre ainsi que dans la prévision des besoins de main-d'œuvre de l'industrie. Avec un souci de simplification administrative, elle a pris en charge la gestion du carnet d'apprentissage et des examens de qualification.

3.12 En 1991, la Commission a décidé de réorienter sa stratégie d'inspection en fonction des risques. Cette stratégie est en voie d'implantation et elle pourrait procurer à la Commission un degré raisonnable d'assurance de l'application de la loi et du décret. Néanmoins, il est peu probable que le virage envisagé soit réalisé avec succès, compte tenu des ressources actuelles.

3.13 Grâce à l'introduction de la carte Médic-construction, à la bonification des régimes d'assurance et à la promotion des avantages sociaux auprès des travailleurs de la construction, ces derniers bénéficient depuis 1988 de régimes d'assurance accessibles et de plus en plus attrayants, financés presque entièrement par les employeurs. De façon générale,

la Commission a mis en place des contrôles adéquats pour déterminer l'admissibilité des assurés et fixer le montant du règlement des réclamations d'assurance et des rentes.

3.14 La revue de l'évaluation actuarielle des régimes d'assurance du 30 juin 1993 nous permet de conclure que, bien que les hypothèses utilisées soient conformes aux principes actuariels généralement reconnus, les réserves actuarielles ont été évaluées de façon très optimiste.

3.15 Les hypothèses retenues pour évaluer la solvabilité des régimes d'assurance sont à ce point optimistes que toute fluctuation négative d'une variable entraînerait nécessairement un déficit. En raison notamment de la chute des heures moyennes travaillées rapportées par les employeurs, combinée au faible montant de cotisation volontaire exigé du salarié, le régime a vu son déficit accumulé passer de 4 millions de dollars, au 31 décembre 1991, à 39 millions de dollars au 31décembre 1993. Malgré les mesures importantes prises par la Commission pour redresser la situation, nous prévoyons que les années futures seront encore déficitaires. Si des mesures supplémentaires ne sont pas prises, la survie du régime pourrait être compromise.

3.16 Quant au régime supplémentaire de rentes, nos travaux confirment sa solvabilité au 31 décembre 1993. De plus, la Commission a mis en place des mécanismes appropriés pour surveiller la gestion des fonds confiés à la Caisse de dépôt et placement du Québec.

Réglementation

3.17 En 1993, la Commission a entrepris de revoir la réglementation en vigueur. Au fil des ans, de nombreux changements apportés à la réglementation ont entraîné une lourdeur administrative et des difficultés d'application et d'interprétation. La Commission déroge à plusieurs reprises à la réglementation, outrepasse à l'occasion ses pouvoirs et adopte parfois des pratiques administratives sans obtenir au préalable l'approbation réglementaire requise. Ces situations seront mentionnées au rapport du Vérificateur général sur les états financiers de la Commission pour l'exercice terminé le 31décembre 1993.

Administration de la Commission

3.18 Certaines conditions de travail des employés de la Commission nuisent à la productivité, alors que d'autres entraînent des coûts additionnels. À titre d'exemples, citons le manque de souplesse dans l'horaire de travail des inspecteurs, les avantages excessifs liés à l'utilisation des véhicules personnels pour certains inspecteurs et le paiement, par la Commission, de la totalité des coûts liés au règlement des griefs et des plans d'assurance.

3.19 Les méthodes et les outils de travail utilisés aux fins de l'inspection sont archaïques. De même, les instructions de travail pour l'administration des régimes d'avantages sociaux sont souvent désuètes, contradictoires et difficiles d'accès.

3.20 Pour la dotation de plusieurs postes, l'embauche a été basée beaucoup plus sur l'ancienneté et la connaissance de l'industrie que sur la formation et l'expérience pertinente. C'est le cas notamment des inspecteurs, qui n'ont reçu que peu de formation pour s'adapter à la nouvelle stratégie d'inspection. Des préposés à l'administration des régimes d'avantages sociaux ont été recrutés sans satisfaire aux normes minimales requises.

3.21 Le nombre de postes d'encadrement est près du double de ce que l'on retrouve chez des ministères et organismes gouvernementaux comparables. La Commission revoit présentement son organisation, et l'une des mesures prises récemment a été de réduire son personnel d'encadrement de 18 postes.

3.22 La Commission ne nous a pas démontré, par une analyse coûts-avantages, que la déconcentration des services dans les régions représentait la façon la plus économique de répondre aux besoins de la clientèle.

3.23 La Commission s'est pourvue de systèmes d'information qui lui permettent de cumuler une foule de données. Toutefois, elle ne dispose pas encore d'indicateurs pour évaluer dans quelle mesure elle gère bien ses ressources et elle ne connaît pas le coût de ses activités. Par ailleurs, le rapport annuel ne permet pas, lui non plus, de juger de la gestion de la Commission.

3.24 Les mesures prises par la Commission pour adapter ses dépenses aux fluctuations de ses revenus, à l'ajout de mandats gouvernementaux et à la perte, au profit du fonds consolidé du revenu du Québec, des revenus découlant des amendes imposées à la suite de poursuites pénales se sont avérées insuffisantes pour maintenir l'équilibre financier. Ainsi, les déficits annuels d'exploitation ont pratiquement épuisé en trois ans le surplus accumulé de 15 millions de dollars.

3.25 Les débats entre les parties du conseil d'administration sont souvent infructueux et alourdissent le fonctionnement même de la Commission. De plus, l'absence de règles d'éthique engendre des situations de conflits d'intérêt, dont voici quelques exemples : l'approbation par le conseil d'administration des conditions de travail des employés syndiqués de la Commission représentés par une centrale syndicale à laquelle appartiennent des membres du conseil d'administration, la décision incorrectement justifiée d'octroyer un contrat, la participation libre de plusieurs membres du conseil d'administration à un congrès annuel tenu à l'étranger et la délivrance non réglementaire de certificats de compétence aux enfants et aux conjoints d'employeurs.

3.26 ***Commentaires de la Commission :*** *« Dans l'administration des mandats qui lui sont confiés, la Commission contribue à promouvoir le maintien d'un climat de travail favorable dans l'industrie de la construction.*

« Dans la réalisation du mandat de la compétence et de la formation de la main-d'œuvre, la Commission, depuis 1987 et en concertation avec les représentants de l'industrie, élabore des programmes dont la définition d'un nouveau régime d'apprentissage. Les consultations étant maintenant terminées et la phase I quasi complétée, la Commission a préparé un projet de politique de main-d'œuvre et un projet réglementaire sera bientôt soumis à la consultation du Comité sur la formation professionnelle dans l'industrie de la construction.

« Dans le souci du respect de sa réglementation, et pour satisfaire les attentes de l'industrie et celles des instances gouvernementales en matière de développement de la main-d'œuvre, la Commission revoit actuellement son Règlement sur la formation professionnelle de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction de façon à présenter une vision globale et élargie des encadrements devant soutenir les objectifs de compétence de la main-d'œuvre fixés par la loi. Cette réglementation respectera davantage l'évolution du marché du travail et lui fournira une souplesse d'action.

« Au 31 décembre 1993, l'évaluation actuarielle des régimes d'assurance des salariés de la construction présente des résultats complets et conformes au principes actuariels reconnus. Le déficit passé est réglé, comme le souligne le Vérificateur général, et toutes les informations pertinentes à la prise de décision sont présentées au rapport actuariel quant à la solvabilité future.

« La stratégie d'inspection et la visée d'une plus grande efficience guident notre réflexion concernant les activités d'inspection. Aucun effort ne sera en conséquence négligé pour mener à bien la mise en œuvre de notre politique d'inspection.

« Les conditions de travail des employés de la Commission sont établies conformément à l'article 5 de la loi et encadrées par le Conseil du trésor. Elles découlent de négociations établies depuis plus de 20 ans. Par ailleurs, la Commission poursuit la revue de son organisation.

« Au cours des dernières années la Commission a compressé radicalement ses dépenses. Des réductions aussi importantes sont prévues pour 1994 et les années suivantes, la Commission ayant résolu d'une diminution de 6 millions de dollars de dépenses récurrentes à partir de cette année afin de pallier aux effets du projet de loi 142. Une tarification de deux services a été instaurée en 1993. La préoccupation de la Commission face aux mesures nécessaires à son équilibre financier est constante.

« Toutefois, la perte, au profit du fonds consolidé du revenu du Québec, des revenus annuels de l'ordre de 2 millions de dollars découlant des amendes imposées à la suite de poursuites pénales, et le non-remboursement de l'inspection effectuée au profit de la Régie du bâtiment du Québec constituent cependant un manque à gagner important.

« Par ailleurs, les membres du conseil d'administration de la Commission sont nommés par le gouvernement et les possibilités de conflit d'intérêt sont encadrées par l'article 3.8 de la loi R-20. »

Constatations détaillées

Réalisation des mandats de la Commission

Formation professionnelle et compétence de la main-d'œuvre

3.27 En 1987, la Commission recevait le mandat de s'assurer de la compétence de la main-d'œuvre de l'industrie de la construction et de veiller à l'application des mesures et des programmes relatifs à la formation professionnelle de cette main-d'œuvre. Le gouvernement désirait ainsi favoriser la concertation entre les partenaires de l'industrie afin de réformer le système de formation professionnelle, alors jugé gravement déficient.

3.28 Cette même année, la Commission énonçait les orientations du nouveau régime de formation et de qualification de la main-d'œuvre. Ces orientations précisent qu'il revient au ministère de l'Éducation d'élaborer les programmes d'études, à partir des devis de formation préparés par la Commission, et c'est la Commission qui doit préparer les programmes d'apprentissage.

3.29 Sept ans plus tard, alors que la formation scolaire est disponible ou sur le point de l'être pour la plupart des métiers, la Commission n'a pas encore implanté le nouveau régime d'apprentissage, à l'étude depuis quatre ans. Ce régime doit notamment préciser la durée de l'apprentissage, le ratio apprenti-compagnon, le suivi et le type d'évaluation des apprentis. Elle n'a pas non plus fixé les étapes et le calendrier d'implantation de ce nouveau régime.

3.30 Entre-temps, la Commission n'est toutefois pas demeurée inactive au chapitre de la formation professionnelle et de la compétence de la main-d'œuvre. Elle a notamment instauré le système d'émission de certificats de compétence et elle a récemment pris en charge la gestion du carnet d'apprentissage et des examens de qualification, avec un souci de simplification administrative. Elle a également participé à la réforme des programmes d'études du ministère de l'Éducation en élaborant des devis de formation, de même qu'en donnant son avis sur les nouveaux programmes d'études et sur la gestion des centres de formation.

3.31 La Commission n'a pas mis en place les mécanismes permettant l'application de certaines clauses du Règlement sur la délivrance des certificats de compétence. Par exemple, elle n'évalue pas la compétence des personnes qualifiées pour un métier et qui désirent obtenir un certificat de compétence-compagnon après cinq ans d'inactivité. Près de 14 000 compagnons et plusieurs des 91 000 personnes qui ont réussi l'examen de qualification, mais qui ne sont pas titulaires d'un certificat de compétence, devraient être soumis à cette évaluation.

3.32 Conformément au *Règlement sur la formation professionnelle de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, la Commission crédite à l'apprenti toutes les heures de travail déclarées par un employeur avant son admission en bonne et due forme à l'apprentissage, même s'il n'était pas légalement qualifié pour effectuer le travail. Ce crédit accélère la reconnaissance de son apprentissage et a pour effet de lui faire bénéficier plus rapidement d'une augmentation salariale.

3.33 En matière de perfectionnement de la main-d'œuvre, la Commission a procédé à l'évaluation des besoins d'adaptation des travailleurs aux nouvelles exigences des métiers. Cet exercice a conduit à la confection d'un plan d'activité triennal. Le bilan des derniers mois révèle cependant que près de 55 p. cent des activités de perfectionnement ont dû être annulées, faute de participants.

3.34 Par ailleurs, la Commission prévoit les besoins futurs en main-d'œuvre de façon satisfaisante, en tenant compte de la forte variation cyclique de l'industrie de la construction, du bassin de réserve des salariés déjà admis dans l'industrie, de la durée de la formation et de la capacité du ministère de l'Éducation d'augmenter le nombre d'inscriptions à un programme d'études.

3.35 La Commission allègue depuis plusieurs années qu'elle n'a pas à assumer seule le coût de certains mandats gouvernementaux, qu'elle qualifie d'ordre public, dont ceux de la formation professionnelle et de la compétence de la main-d'œuvre. Parallèlement à l'attribution de ces nouveaux mandats, la Commission a reçu le pouvoir d'augmenter son prélèvement de un à deux p. cent.

3.36 À compter de 1988, la Commission a augmenté le taux de prélèvement de1,0 à 1,5 p. cent. Les sommes additionnelles ainsi prélevées depuis 1988 s'élèvent à 63 millions de dollars. Également, elle a reçu une compensation financière de 10 millions de dollars du gouvernement pour régler le différend sur le financement des mandats d'ordre public en matière de formation professionnelle et de qualification de la main-d'œuvre qu'elle assume depuis 1987. Enfin, la Commission impose depuis 1993 une tarification pour différents services liés aux mandats publics, qui a rapporté à ce jour 1,3 million de dollars. Soulignons que les coûts imputés au mandat de main-d'œuvre, depuis 1987, dépassent les 60 millions de dollars.

Recommandations

3.37 La Commission devrait

- **fixer les étapes et le calendrier de mise en place du nouveau régime d'apprentissage;**
- **mettre en place des mécanismes permettant le maintien de la compétence d'un salarié après cinq ans d'inactivité.**

3.38 ***Commentaires de la Commission :*** *« Entre 1988 et 1993, la Commission a maintenu un bon taux de satisfaction des besoins de perfectionnement estimés. Toutefois, la tarification des cours, exigée depuis un an par le gouvernement, entraîne des difficultés importantes de recrutement de la clientèle aux activités de perfectionnement.*

« Depuis 1987, la Commission a travaillé, en concertation avec les représentants de l'industrie, à la définition d'un nouveau régime d'apprentissage. À cet effet, les 362 membres réguliers des sous-comités professionnels, des sous-comités régionaux et du Comité sur la formation professionnelle dans l'industrie de la construction ont siégé plusieurs fois par an depuis 1987.

« Les consultations étant maintenant terminées et la phase I quasi complétée, la Commission a rédigé une politique de main-d'œuvre et un nouveau règlement sur le sujet. Celui-ci sera déposé dans les prochaines semaines au Comité sur la formation professionnelle dans l'industrie de la construction. Il précise la durée de l'apprentissage, le contenu d'un programme d'apprentissage, le ratio apprenti-compagnon, le suivi et le type d'évaluation des apprentissages. Un calendrier d'implantation du nouveau régime d'apprentissage sera élaboré.

« Par ailleurs, fort de l'expertise maintenant acquise dans l'administration des examens de qualification, la Commission élaborera une planification d'actions devant mener à l'évaluation des compétences des salariés inactifs depuis cinq ans.

« En ce qui a trait au financement des mandats d'ordre public, la compensation financière de 10 millions de dollars ne couvrait pas la perte, au profit du fonds consolidé du revenu du Québec, des revenus estimés à 14 millions de dollars depuis sept ans découlant des amendes imposées à la suite de poursuites pénales, non plus que l'inspection effectuée au profit de la Régie du bâtiment du Québec »

Fichier de la disponibilité des salariés

3.39 Il est connu depuis longtemps que le fichier de la disponibilité des salariés n'est pas à jour. Quelques actions isolées ont été entreprises, mais la Commission n'a adopté aucun plan de redressement à cet égard.

3.40 Ce fichier est utilisé principalement pour déterminer si le taux de disponibilité de la main-d'œuvre permet d'admettre des apprentis non diplômés, pour vérifier la compétence des salariés lors de leur embauche et proposer des salariés à des employeurs qui en font la demande.

3.41 Aucune vérification systématique de la disponibilité d'un salarié n'est effectuée par la Commission après un certain nombre de références infructueuses. Au-delà de 10 p. cent des salariés inscrits au fichier de disponibilité ont été proposés plus de 10 fois à des employeurs depuis leur dernière déclaration de disponibilité.

3.42 L'état du fichier diminue la qualité de l'évaluation du taux de disponibilité des salariés par région et par métier en vue de déterminer s'il y a pénurie de main-d'œuvre. La qualité des références qu'elle effectue s'en trouve ainsi affectée.

3.43 La Commission ne vérifie pas systématiquement si les employeurs ont obtenu un numéro de confirmation d'embauche pour les salariés qu'ils déclarent à leur rapport mensuel. Elle estime qu'elle ne peut entreprendre des poursuites pénales pour les infractions constatées lors du contrôle informatique des rapports mensuels des employeurs. Des renseignements obtenus de la Direction des affaires pénales du ministère de la Justice incitent à la réévaluation de cette position.

3.44 L'avis de conformité que donne la Commission à la suite d'un avis d'embauche communiqué par un employeur ne produit pas les résultats attendus. En effet, 63 p. cent des embauches refusées par la Commission ont tout de même eu lieu. La Commission était au courant de cette situation puisque les employeurs ont déclaré 1,2 million d'heures de travail pour des salariés dont l'embauche a été refusée par la Commission en 1993.

Recommandations

3.45 La Commission devrait

- **adopter un plan d'action pour la mise à jour du fichier de la disponibilité des salariés;**
- **revoir sa position quant aux poursuites pénales à intenter à la suite du repérage informatique des employeurs qui n'ont pas déclaré des embauches ou des mises à pied et des employeurs qui n'ont pas tenu compte du refus de la Commission.**

3.46 ***Commentaires de la Commission :*** *« Le fichier de la disponibilité est un des outils utilisés pour valider les bassins de main-d'œuvre, en particulier en ce qui a trait aux apprentis. Des mécanismes de consultation avec les parties ont été développés pour pallier aux carences et mieux évaluer le niveau de disponibilité. Par ailleurs, la Commission n'est responsable que de 2 p. cent de l'ensemble du placement et de l'embauche de la main-d'œuvre. La Commission effectuera une analyse coût-avantages en vue de la mise à jour du fichier de la disponibilité des salariés.*

« La position de la Commission en matière de poursuites pénales pourrait être revue par l'évaluation systémique des effets d'une application encore plus rigoureuse des dispositions reliées aux embauches et mises à pied. »

Fonction de l'inspection

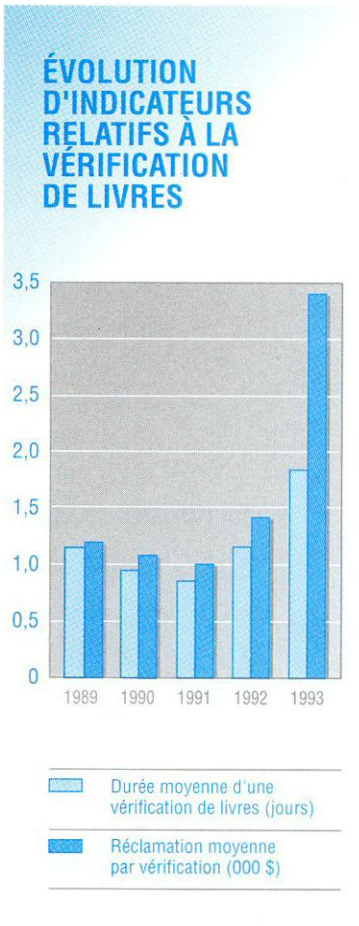
3.47 La Commission doit veiller à l'application du décret. Elle doit notamment maintenir un service de vérification des livres des entrepreneurs.

3.48 Afin de remplir ces mandats, elle a scindé l'inspection en deux volets. D'une part, elle effectue des visites de chantier de construction pour s'assurer de la compétence des salariés et de l'application de diverses clauses du décret. D'autre part, elle s'assure de la conformité des rapports mensuels des employeurs en effectuant des vérifications de livres. Son effectif d'inspection est de 292 personnes, dont 199 inspecteurs répartis dans 11 bureaux régionaux.

3.49 Jusqu'en 1992, la Commission a opté pour une stratégie d'inspection périodique de tous les chantiers de construction et de vérification des livres de tous les employeurs. En 1991, sachant que bon nombre d'employeurs et de salariés contournaient de façon systématique les règles de l'industrie, la Commission a amorcé une réflexion quant à sa stratégie et ses méthodes d'inspection.

3.50 Les nouvelles orientations retenues visent à adapter les activités d'inspection aux changements structurels et conjoncturels de l'industrie, ainsi qu'à favoriser l'inspection dite proactive, inspection « permettant d'agir de façon éclairée et de définir des activités prioritaires en identifiant les chantiers à venir, les problèmes potentiels soulevés aux chantiers ainsi que des critères spécifiques d'inspection en vue de maximiser les activités d'inspection de chantier et d'assurer un suivi efficace de la vérification de livres »[1].

3.51 L'inspection proactive est en expérimentation dans les bureaux régionaux et déjà, comme le présente le graphique ci-contre, nous pouvons constater que depuis 1992, en concentrant ses efforts vers les situations les plus équivoques, y consacrant plus de temps, la Commission obtient des résultats plus probants.



[1] *COMMISSION DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC. Orientations et objectifs en matière d'inspection – projet corporatif de l'inspection proactive, mars 1992, p. 13*

3.52 Cependant, la Commission est peu organisée pour repérer et évaluer les risques de non-respect de la réglementation, et ainsi cibler ses interventions vers les employeurs ou les secteurs d'activité les plus risqués. Les renseignements dont elle dispose sont éparpillés dans divers systèmes et registres, tels que les rapports mensuels des employeurs, les infractions recensées, les plaintes reçues, les rapports de chantier, les contrats réalisés par les employeurs, etc. Ce n'est que lorsque les dossiers d'employeurs sont sélectionnés aux fins de la vérification que ces renseignements sont colligés et analysés sommairement par le personnel de l'inspection. Enfin, la méthode de sélection n'a pas été adaptée à la nouvelle stratégie de la Commission.

3.53 Les inspecteurs font des réclamations lorsqu'ils constatent qu'un employeur a fait défaut quant aux sommes déclarées mensuellement à la Commission. Ces réclamations visent à récupérer au nom des salariés les sommes qui leur sont dues et la Commission peut imposer une pénalité de 20 p. cent des sommes réclamées.

3.54 La Commission utilise les pénalités comme argument de négociation en vue du règlement des réclamations, ce qui conduit à des pourcentages de baisses de pénalités deux fois plus élevés que ceux des réclamations. En 1993, les baisses de pénalités se sont élevées à 911 000 dollars.

3.55 Le traitement des réclamations et des pénalités n'est pas uniforme d'un bureau régional à l'autre et déroge souvent à la méthode en vigueur. De plus, les règles d'approbation du montant de règlement négocié sont souvent contournées.

3.56 Enfin, la Commission ne règle annuellement qu'entre 30 et 40 p. cent des réclamations. Ce pourcentage inclut les réclamations pour lesquelles les débiteurs sont insolvables et les réclamations annulées ou rejetées à la cour. Le solde à régler au 31 décembre 1993 atteignait 40 millions de dollars. Aucune reddition de comptes n'est exigée des bureaux régionaux concernant le suivi des réclamations.

Recommandations

3.57 La Commission devrait

- **évaluer systématiquement les risques de non-respect de la réglementation;**
- **revoir sa méthode de sélection des dossiers aux fins de la vérification de livres;**
- **préciser ses directives et ses méthodes en matière de traitement des réclamations et des pénalités;**
- **instaurer un processus de reddition de comptes concernant le suivi des réclamations et des pénalités.**

3.58 ***Commentaires de la Commission :*** *« L'analyse fonctionnelle d'un système permettant l'intégration des diverses sources d'information aux fins d'évaluation du risque a été effectuée. Le système sera fonctionnel dès que les disponibilités informatiques le permettront.*

« La mise en œuvre de la politique d'inspection et la réflexion présentement en cours concernant les activités d'inspection permettront, entre autres, la précision des encadrements dont ceux relatifs au traitement des réclamations et aux pénalités, et la révision des méthodes de sélection des dossiers.

« Le solde des réclamations à la fin d'une année comprend plusieurs types de dossiers. Nous sommes d'accord à mettre en place les mécanismes appropriés assurant une reddition de comptes adéquate sur les réclamations actives. »

Administration des régimes d'avantages sociaux

3.59 La Commission a le mandat d'administrer le régime supplémentaire de rentes et les régimes d'assurance, soit l'assurance-maladie, l'assurance-vie ainsi que l'assurance-invalidité de courte et longue durée. Le régime supplémentaire de rentes est financé au moyen de contributions versées par les employeurs et de cotisations versées par les salariés. Les régimes d'assurance, quant à eux, sont majoritairement financés au moyen de contributions versées par les employeurs, en fonction des heures rapportées mensuellement. Le partage des contributions entre les régimes de retraite et d'assurance est fixé annuellement par règlement approuvé par le gouvernement.

3.60 En 1993, la contribution de l'employeur était de 1,755 $ par heure travaillée rapportée et elle se répartissait de la façon suivante : 1,055 $ à la caisse du régime supplémentaire de rentes et 0,70 $ à celle des régimes d'assurance. Quant à la cotisation du salarié, elle était de 0,80 $ par heure travaillée et était versée en totalité au régime supplémentaire de rentes. Les électriciens cotisaient des montants additionnels pour pourvoir à leurs propres régimes supplémentaires de rentes et d'assurance.

3.61 La Commission administre elle-même ces régimes, à l'exception des dossiers d'assurance-invalidité de longue durée et des prestations en assurance-vie, dont le traitement est confié à un assureur privé. Depuis juillet 1988, elle a émis la carte Médic-construction, qui permet à un assuré de se procurer un médicament prescrit en n'ayant à débourser que la portion non couverte par le régime d'assurance-maladie.

Régimes d'assurance

3.62 Les régimes d'assurance de base sont déficitaires depuis 1990 et, depuis 1992, les entrées de fonds n'arrivent plus à couvrir les réclamations payées et les variations dans les réserves actuarielles. Le tableau qui suit montre l'évolution du déficit au cours des trois dernières années.

ÉVOLUTION DU DÉFICIT DES RÉGIMES D'ASSURANCE DE BASE AU 31 DÉCEMBRE

(EN MILLIERS DE DOLLARS)

	1993	1992	1991
Entrées de fonds	62 521	66 308	82 769
Réclamations et frais	83 396	84 673	77 135
Augmentation (diminution) des réserves actuarielles	(8 039)	3 364	3 003
	75 357	88 037	80 138
Augmentation (diminution) du déficit	12 836	21 729	(2 631)
Déficit au début de l'exercice	26 069	4 340	6 971
Déficit à la fin de l'exercice	38 905	26 069	4 340
Réserves actuarielles	91 256	99 295	95 931

3.63 Lors de l'émission du certificat de solvabilité en 1990, les actuaires externes avaient évalué que les régimes d'assurance de base montreraient un surplus de 3,7 millions de dollars au 31 décembre 1993, alors que le déficit réel est de 38,9 millions de dollars. Il s'agit d'une sous-évaluation dans les projections actuarielles de l'ordre de 42,6 millions de dollars, que nous tentons d'expliquer ci-contre :

	(millions de $)
heures réelles rapportées inférieures à celles prévues	1,7
prestations versées plus élevées que celles prévues, surtout en assurance-maladie	9,2
hausse importante du nombre de cotisants volontaires et supplémentaires	16,2
moyenne des heures travaillées inférieures à celles prévues	13,5
taxe sur le capital omise dans le calcul	2,0
SOUS-ÉVALUATION ACTUARIELLE	**42,6**

3.64 En mai 1991, la Commission était informée, au moyen d'une évaluation actuarielle, de l'existence d'un déficit de 7,5 millions de dollars pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 1990. Cette évaluation indiquait par contre que le taux de contribution de 0,70 $ par heure était suffisant pour enrayer le déficit et capitaliser les engagements des régimes jusqu'au 31 décembre 1993.

3.65 En mai 1992 et en avril 1993, la Commission recevait deux autres évaluations l'informant de l'existence de déficits de l'ordre de 4 millions de dollars pour l'exercice financier 1991 et de 26 millions de dollars pour l'exercice 1992. Ces évaluations indiquaient alors que le taux de contribution de 0,70 $ par heure ne serait plus suffisant pour enrayer le déficit et capitaliser les engagements. De plus, il y était formulé que des correctifs devraient être apportés.

3.66 La Commission a demandé une nouvelle évaluation actuarielle indépendante, au 30 juin 1993, afin d'obtenir un certificat de solvabilité, requis par règlement et valide pour une période de trois ans. L'évaluation indiquait que le déficit s'établissait à 32,0 millions de dollars au 30 juin 1993 et que des mesures devraient être prises pour l'amortir. Le certificat de solvabilité, émis le 4 novembre 1993, précisait que les mesures prises par la Commission seraient suffisantes pour éliminer le déficit au cours des trois prochaines années, débutant le 1er janvier 1994.

3.67 Ces mesures de redressement sont :

- le resserrement des conditions d'admissibilité;
- la réduction de certains bénéfices d'assurance;
- le transfert de la contribution affectée au régime de rentes en faveur des régimes d'assurance, soit 0,20 $ par heure travaillée.

3.68 En vertu du règlement sur les avantages sociaux, la Commission a l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour assurer en tout temps le financement du déficit des régimes d'assurance, et ce, même si un certificat de solvabilité est valide pour trois ans. Des évaluations actuarielles sont effectuées systématiquement chaque année pour déterminer les engagements et la suffisance du taux de contribution. Or, les évaluations actuarielles produites depuis mai 1992 indiquent clairement l'insolvabilité des régimes d'assurance.

3.69 La revue de l'évaluation actuarielle effectuée au 30 juin 1993 nous permet de conclure que, bien que les hypothèses utilisées soient conformes aux principes actuariels généralement reconnus, les réserves actuarielles ont été évaluées de façon très optimiste.

3.70 À titre d'exemple, notons les heures moyennes mensuelles travaillées de 140 à 145 heures alors qu'au cours des 13 dernières années, ce nombre est en moyenne de 129 heures. Le nombre maximum atteint a été de 138 heures. Sans aucune explication pour justifier l'écart, nous considérons l'hypothèse optimiste. À titre indicatif, une variation de seulement une heure entraîne un déficit de 1 million de dollars sur trois ans.

3.71 De plus, en tenant compte des corrections que nous avons apportées en raison d'une surévaluation des contributions et de l'omission de certains éléments de passif, nous avons évalué le déficit au 30 juin 1993 à 36,4 millions de dollars, au lieu du 32,0 millions de dollars établi par l'actuaire externe.

3.72 Nous avons également des préoccupations quant au projet d'évaluation actuarielle daté de mars 1994, qui fait état d'un déficit accumulé estimé à 38,9 millions de dollars au 31 décembre 1993. Il ressort que le transfert de contributions de 0,20 $ par heure des régimes de retraite aux régimes d'assurance, adopté comme mesure de redressement, est suffisant pour combler le déficit sur une période maximale de trois ans. Cette évaluation a été préparée dans

le but de déterminer les engagements à porter aux états financiers. Cependant, bien qu'elles soient conformes aux principes actuariels généralement reconnus, les hypothèses retenues nous paraissent très optimistes au regard du financement des régimes pour les trois prochaines années.

3.73 À titre indicatif :

- les heures moyennes mensuelles travaillées de 146 à 148 heures ont été utilisées comme base de calcul;
- malgré le fait que les employeurs sont maintenant exclus de la réglementation, le projet a retenu l'hypothèse que l'ensemble des employés travaillant sur les chantiers de construction résidentielle de huit logements et moins ne se retireraient pas des régimes. L'hypothèse considérant le retrait de la totalité de ces employés aurait une incidence déficitaire maximale de 3,8 millions de dollars sur les résultats de l'évaluation;
- l'évaluation considère une augmentation des cotisations pour lesquelles des approbations réglementaires devront être obtenues. Si de telles approbations ne sont pas obtenues un déficit de 5,7 millions de dollars est à prévoir au cours des trois prochaines années.

3.74 Pour ces raisons, même avec le transfert du 0,20 $ de contributions, les problèmes liés au déficit futur des régimes d'assurance ne sont pas encore résolus.

Recommandations

3.75 La Commission devrait

- **réévaluer annuellement la solvabilité des régimes d'assurance;**
- **faire preuve de plus de conservatisme dans le choix de ses hypothèses actuarielles.**

3.76 ***Commentaires de la Commission :*** *« Les hypothèses actuarielles sont interreliées et acceptables globalement : on ne peut analyser une hypothèse isolément; celles relatives aux heures mensuelles moyennes sont dues au fait que l'industrie n'a jamais connu une participation aussi importante de cotisants volontaires et supplémentaires. L'aspect le plus important est que les hypothèses respectent les principes actuariels généralement reconnus. Elles peuvent être plus optimistes ou plus conservatrices selon les besoins du régime et le choix de l'actuaire.*

« Bien que le règlement no 14 prévoit une évaluation actuarielle sur une base triennale et lors de modification au régime, la Commission a comme pratique de faire une évaluation sur une base annuelle, comme souligné précédemment; nous sommes donc d'accord avec la recommandation. Les évaluations sont préparées par des firmes d'actuaires sérieuses et selon les principes actuariels généralement reconnus, comme le précise le Vérificateur général.

« L'évaluation actuarielle au 31 décembre 1993 présente des résultats selon que les employés désassujettis participeront ou non au régime et selon que les cotisations seront augmentées ou non. Le déficit passé est réglé, comme le souligne le Vérificateur général, et toutes les informations pertinentes à la prise de décision sont présentées au rapport actuariel quant à la solvabilité future. »

Régime supplémentaire de rentes

3.77 La Commission est tenue de confier à la Caisse de dépôt et placement du Québec la gestion des sommes reçues qui sont excédentaires aux frais d'administration qu'elle a à assumer à cet égard. Au 31 décembre 1993, les fonds du régime supplémentaire de rentes détenus par la Caisse s'élevaient à 4,1 milliards de dollars, se répartissant comme suit : 2,4 au compte général, 1,3 au compte des retraités et 0,4 au compte complémentaire.

3.78 La Commission prend les mesures appropriées afin d'assurer la solvabilité du régime supplémentaire de rentes en conformité avec les lois et les règlements en vigueur. Chaque année, elle fait préparer une évaluation actuarielle de la solvabilité du régime. L'évaluation effectuée pour établir les engagements au 31 décembre 1993 fait la démonstration de la solvabilité du régime à cette date. À notre avis, cette évaluation est basée sur des méthodes et principes actuariels reconnus. Les données de base utilisées sont fiables, complètes et pertinentes; les hypothèses formulées sont raisonnables et conformes aux normes généralement acceptées.

3.79 La Commission a mis en place les moyens appropriés pour s'assurer que la Caisse de dépôt et placement du Québec se conforme à sa politique de placement, aux instructions qu'elle lui donne et à la convention sur la gestion des fonds intervenues entre la Commission et la Caisse. Elle reçoit périodiquement des rapports de gestion préparés par la Caisse et elle en confie l'analyse à un comité formé de représentants des parties syndicales et patronales et de gestionnaires de la Commission.

Réglementation

3.80 La gestion de la réglementation confiée à la Commission en matière de main-d'œuvre et d'avantages sociaux présente certaines déficiences. La poursuite des objectifs qui sous-tendent la réglementation s'en trouve par conséquent entravée, notamment l'objectif d'assurer l'accès et le maintien dans l'industrie de la construction d'une main-d'œuvre compétente et d'administrer les régimes d'avantages sociaux conformément à la loi et aux règlements.

Dérogations à la réglementation

3.81 La plupart des 3 540 exemptions émises en 1993 à des personnes indispensables à l'exécution d'un travail de construction particulier ne respectent pas les dispositions du *Règlement sur la délivrance des certificats de compétence*. Près de la moitié d'entre elles sont émises à des conjoints et enfants d'employeurs. Pourtant, l'Assemblée nationale a abrogé les clauses du règlement permettant cette pratique, et le gouvernement a refusé de les réintroduire parce qu'il estime qu'elles sont discriminatoires. En plus, 30 p. cent des exemptions émises à l'endroit de personnes indispensables, ne respectent pas toutes les clauses du règlement, notamment qu'elles soient limitées à un chantier particulier.

3.82 La Commission ne s'assure pas du suivi de la formation obligatoire des apprentis non diplômés admis lors d'une pénurie de main-d'œuvre. En 1994, ils sont plus de 3 000. Pourtant, un nombre croissant d'entre eux ont accès à cette formation et les représentants de certains métiers ont demandé officiellement que le règlement soit appliqué.

3.83 En 1993, l'attribution de 30 p. cent des certificats de compétence-apprenti contrevenait au règlement selon lequel de tels certificats ne doivent pas être délivrés en situation de pénurie, lorsque le bassin régional de candidats qualifiés pour un métier compte moins de 20 apprentis. Dans sa formulation actuelle, le règlement est inapplicable lorsque le bassin régional compte moins de 20 apprentis.

3.84 Par ailleurs, la Commission ne respecte pas les règles d'attribution de certificats de compétence-apprenti aux diplômés. Elle applique plutôt une entente conclue avec le ministère de l'Éducation, plus restrictive encore que le règlement. Tous les diplômés qui ont été l'objet de ces restrictions et qui ont soumis une demande de révision au Conseil d'arbitrage ont eu gain de cause. Le dernier projet de modification réglementaire de la Commission propose une nouvelle condition d'accès à l'industrie pour les diplômés. Cette condition est appliquée depuis le 1er mars 1994, bien qu'elle n'ait pas encore été approuvée par le gouvernement.

3.85 Par ailleurs, la Commission ne vérifie pas si 25 p. cent des apprentis embauchés par un employeur sont à la dernière période d'apprentissage de leur métier, tel que prévu au règlement. Cette obligation vise à établir un équilibre entre, d'une part, l'intérêt individuel de chaque employeur d'embaucher des apprentis moins expérimentés, donc moins rémunérés, et, d'autre part, l'intérêt de l'ensemble de l'industrie de la construction de permettre aux apprentis de terminer leur apprentissage pour assurer la relève des compagnons.

3.86 La Commission n'exerce pas de contrôle sur le maximum d'heures (60 heures par semaine) qui peuvent être rapportées en regard des représentants d'une association de salariés ou par un employeur professionnel. De 1990 à 1993, nous avons relevé le cas d'un représentant

syndical qui avait accumulé 3 080 heures en excédent de la limite autorisée. Pour l'année 1991, nous avons noté six autres cas de dérogation, totalisant 611 heures excédentaires. Il convient toutefois de souligner que ces dépassements sont bénéfiques pour le financement des régimes d'assurance. Dans le cas du régime de rentes, ils ont pour seule conséquence de créer une rente plus intéressante pour la personne concernée, avantage inaccessible pour les autres employés.

3.87 La méthodologie utilisée par l'actuaire externe pour l'amortissement de la valeur présente des déficits passés dus à des modifications apportées au régime en 1990 et 1991 relativement à la réduction de l'âge normal de la retraite de 58 à 55 ans, aboutit à une prolongation de la période d'amortissement initialement établie, soit 35 ans au lieu de 15 ans. Cette information n'apparaît pas au rapport d'évaluation, alors que le règlement de la Commission stipule qu'elle est obligatoire.

Pouvoirs outrepassés

3.88 La Commission a déterminé une zone tampon permettant à un salarié d'être embauché sur un chantier se trouvant dans une région voisine de la sienne, si ce chantier est à moins de 60 kilomètres de son domicile. Bien que la loi lui permette de délimiter des zones limitrophes, la Commission ne peut le faire que par règlement.

3.89 Selon un avis juridique que nous avons obtenu, seul un employé peut bénéficier des régimes d'avantages sociaux prévus par la loi, le décret et le *Règlement sur les régimes complémentaires d'avantages sociaux dans l'industrie de la construction*. L'employeur, qu'il soit une corporation, une société ainsi que leurs membres, ou une personne physique, doit être exclu de ces régimes. Il en est de même des entrepreneurs autonomes, qu'il s'agisse de personnes physiques, de corporations ou de sociétés.

3.90 Pourtant, la Commission accepte la participation de certains employeurs aux régimes d'avantages sociaux, en leur reconnaissant le statut de salarié. C'est le cas notamment de plusieurs entrepreneurs autonomes. De plus, comme l'employeur décide de sa participation, en déclarant des heures au rapport mensuel qu'il transmet à la Commission, il bénéficie d'un privilège qui n'est pas accordé aux autres salariés.

3.91 La Commission a accepté la participation de 7 000 employeurs aux régimes d'assurance, engendrant ainsi un déficit de 2,6 millions de dollars pour l'année 1993 puisque les réclamations remboursées, au montant de 10,4 millions de dollars, excèdent les sommes reçues de 7,8 millions de dollars.

3.92 La Commission a déterminé au début des années 80 les conditions d'accessibilité aux régimes d'avantages sociaux en permettant la participation de tout représentant d'association de salariés et de tout représentant d'un employeur professionnel, comme il est stipulé au règlement sur les avantages sociaux. Cependant, ni la loi ni le décret n'autorisent la

Commission à permettre la participation d'employés qui ne sont pas des salariés de la construction assujettis au décret. Il ressort qu'en 1992, quelque 250 représentants d'associations de salariés et quelque 1 100 représentants d'employeurs professionnels participaient aux régimes d'avantages sociaux.

Adoption non autorisée d'une pratique administrative

3.93 La Commission délivre un certificat de compétence-apprenti lorsque la personne exemptée a effectué 1 000 heures de travail. Cette pratique administrative ne respecte pas les conditions de délivrance d'un tel certificat. Plus de 200 personnes, notamment des conjoints et enfants d'employeurs, en ont bénéficié en 1993.

Recommandations

3.94 La Commission devrait se conformer à sa réglementation, ne pas outrepasser ses pouvoirs et ne pas adopter de pratiques administratives avant d'obtenir les modifications législatives et réglementaires requises.

3.95 ***Commentaires de la Commission :*** *« La Commission a le souci du respect de sa réglementation.*

« Pour satisfaire les attentes de l'industrie et celles des instances gouvernementales (ministère de l'Éducation, Société québécoise de développement de la main-d'œuvre) en matière de développement de la main-d'œuvre, la Commission revoit actuellement son Règlement sur la formation professionnelle de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction de façon à présenter une vision globale et élargie des encadrements devant soutenir les objectifs de compétence de la main-d'œuvre fixés par la loi. Ce faisant, cette réglementation respectera davantage l'évolution du marché du travail et lui fournira une souplesse d'action similaire à l'approche « programme » de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre comparativement à l'approche « réglementée » de la Commission.

« En regard de la participation de représentants d'employeur au régime d'avantages sociaux, il convient de placer l'article 19.1 de la loi R-20 dans son contexte; elle est d'abord et avant tout une loi régissant les rapports collectifs du travail dans un secteur particulier; c'est en quelque sorte le « code du travail » applicable à l'industrie de la construction.

« Dans ce contexte, l'article 19.1 nous apparaît comme le moyen choisi par le législateur pour distinguer le patronat du salariat, dans l'optique des personnes exécutant physiquement des travaux de construction assujettis à la loi dans une entreprise donnée. Notons également que la notion de salarié, en relations du travail, se distingue de celle d'employé.

« Cet article limite à une personne par entreprise le statut de représentant patronal pouvant exécuter lui-même les travaux de construction. Tout autre dirigeant de l'entreprise « est réputé être son salarié ». Cette présomption n'a rien à voir avec ses autres fonctions dans l'entreprise.

« Cette disposition législative peut heurter la conception habituelle de la notion de « salarié »; toutefois, elle n'entre aucunement en conflit avec une autre disposition de la loi, ni avec les principes généraux du droit (au sens où l'entend la disposition préliminaire du Code civil du Québec) avec la charte des droits et libertés de la personne ou avec la constitution.

« Ainsi, l'administrateur ou l'actionnaire d'une personne morale, de même que l'associé d'une société contractuelle qui n'est pas le représentant désigné de l'entreprise suivant l'article 19.1 de la loi, lorsqu'il exécute lui-même des travaux de construction, est un salarié de cette entreprise. Il est à noter qu'en pareil cas, cette personne n'est pas « à la fois un employeur et un employé»; c'est l'entreprise (soit la personne morale ou la société contractuelle) qui est l'employeur. Le dirigeant qui travaille lui-même sur un chantier de construction ne fait pas « exécuter un travail par un salarié ». Or, des milliers de dirigeants de P.M.E. exécutent actuellement de tels travaux.

« Le troisième alinéa de l'article 19.1 crée à l'égard de toute personne une présomption absolue à l'effet qu'il s'agit d'un salarié si cette personne n'est pas le représentant désigné de la personne morale dont elle est administrateur, actionnaire ou associée.

« Par ailleurs, la personne morale ou la société contractuelle dont l'administrateur ou l'actionnaire ou selon le cas, l'associé, exécute lui-même des travaux à son bénéfice sans qu'il en soit le représentant désigné ne peut être considérée comme un « entrepreneur autonome ». Nous sommes alors en présence d'un employeur et d'un salarié.

« Ainsi, le dirigeant d'entreprise ou d'une société contractuelle qui n'est pas représentant désigné ne peut être exclu des régimes d'avantages sociaux. »

3.96 **Réaction du Vérificateur général :** Le Vérificateur général est d'avis qu'une interprétation simplement littérale de l'article 19.1 de la loi constitutive de la Commission amène à une incohérence que le législateur ne peut pas avoir voulue. En effet, s'il avait été de l'intention du législateur de permettre à un employeur ou à un dirigeant d'une corporation ou d'une société d'être considéré comme un salarié au sens de cette loi, il se serait exprimé clairement à cet effet. Partant, nous devons interpréter l'article 19.1 en harmonie avec l'ensemble de la loi, laquelle se fonde notamment sur la distinction établie entre la notion d'employeur et celle de salarié, avant de conclure, comme le fait la Commission, à l'établissement d'une exception. Pour ces raisons, le Vérificateur général maintient sa position à l'effet que la Commission a outrepassé ses pouvoirs en permettant à des employeurs et des entrepreneurs autonomes de participer aux régimes d'avantages sociaux de l'industrie de la construction.

Administration de la Commission

Conditions de travail des employés

3.97 Le coût des ressources humaines totalise près de 75 p. cent des dépenses de la Commission et les conditions de travail des employés syndiqués sont énoncées dans la convention collective. Certaines clauses de la convention collective ont des conséquences financières et opérationnelles importantes et méritent d'être signalées.

3.98 L'horaire de travail des inspecteurs est peu flexible. Ainsi, les heures normales de travail sont de 7,5 heures par jour, réparties du lundi au vendredi, de 8 h 30 à 17 h. Tout travail effectué en dehors de cet intervalle est rémunéré à taux horaire majoré. En raison du resserrement de sa situation financière, la Commission a restreint considérablement l'inspection de chantier en soirée et en fin de semaine. Ainsi, en 1988, les inspecteurs avaient visité plus de 4 200 chantiers en dehors des heures normales de travail, et en 1993, ils n'en ont visité que 498.

3.99 Les inspecteurs sont tenus de fournir leur véhicule personnel pour leur travail. À cet égard, la Commission leur garantit annuellement une compensation minimale de 15 000 kilomètres. En 1993, elle a versé 165 070 dollars à titre de kilométrage garanti aux 105 des 199 inspecteurs ayant parcouru moins de 15 000 kilomètres. Cette clause de la convention collective oblige les gestionnaires, dans un souci d'économie, à jongler avec l'assignation des districts ainsi qu'avec le lieu de résidence des inspecteurs et le territoire à couvrir. On constate que des inspecteurs ont reçu 238 425 dollars, au total, pour les 701 250 kilomètres excédentaires parcourus. Cette clause n'est pas adaptée aux particularités du territoire à couvrir; elle s'applique tant aux inspecteurs travaillant dans le centre-ville de Montréal que dans le Bas-Saint-Laurent.

3.100 Une entente est intervenue entre la Commission et cinq inspecteurs, dont quatre sont toujours en fonction. La Commission s'est engagée à affecter ces inspecteurs à leur bureau régional tout en maintenant leur compensation pour kilométrage et une allocation de repas.

3.101 Bien que les échelles salariales en vigueur à la Commission soient appariées à celles de la fonction publique, l'application de certaines autres clauses de la convention collective entraîne des déboursés supplémentaires importants pour la Commission. Par exemple, les bonis de vacances versés à quelque 250 employés ont coûté plus de 400 000 dollars en 1993 et les bonis de départ remis à 12 employés quittant pour la retraite ont atteint 120 000 dollars. Le paiement du coût total des plans d'assurance négociés par les parties a, quant à lui, représenté un déboursé de près de 1,6 million de dollars. Le paiement par la Commission de la totalité des frais d'arbitrage et des autres frais liés au règlement de griefs s'est élevé à 150 000 dollars.

3.102 Concernant les conditions de travail du personnel d'encadrement, une trentaine de cadres reçoivent 34 cents le kilomètre lorsqu'ils utilisent leur véhicule personnel pour travailler, en plus d'une allocation mensuelle fixe de 275 dollars. Pour 1993, cette dernière allocation a représenté un déboursé de 99 000 dollars. La Commission ne démontre pas un souci d'économie en versant ces deux indemnités parallèlement.

Recommandations

3.103 La Commission devrait

- **revoir l'horaire de travail des inspecteurs, afin qu'il soit mieux adapté aux réalités de l'industrie de la construction;**
- **réévaluer ses pratiques actuelles concernant les avantages conférés à ses employés.**

3.104 ***Commentaires de la Commission :*** *« Nos conditions de travail sont établies conformément à l'article 5 de la loi et encadrées par le Conseil du trésor. Elles découlent de négociations établies depuis plus de 20 ans. Certaines clauses ont évolué et disparaîtront éventuellement et d'autres peuvent être modifiées : nous tentons présentement d'obtenir une certaine flexibilité d'horaire à l'inspection.*

« En termes de rémunération globale, la Commission fera une évaluation comparative avec la fonction publique. »

Méthodes et outils de travail

Inspection

3.105 Dans le cadre de leur travail, les inspecteurs doivent accomplir diverses opérations de nature administrative, tant à l'étape de la vérification des livres que lors des visites de chantier. Le manque d'efficience dans ces opérations alourdit considérablement leur tâche.

3.106 Par exemple, pour la vérification des rapports mensuels chez l'employeur, l'inspecteur doit copier plusieurs renseignements manuellement sur des formulaires relatifs à chaque salarié sélectionné. Pour une réclamation, il doit aussi effectuer manuellement une multitude de calculs. Il s'agit d'une tâche laborieuse, en raison notamment de la grande diversité des taux de cotisation et de contribution pour les avantages sociaux et les cotisations syndicales.

3.107 Il en est de même pour les communications entre l'inspecteur de chantier et le bureau régional. Le téléavertisseur utilisé n'affichant pas de message, l'inspecteur ne peut pas juger de l'urgence d'une situation et doit quitter le chantier chaque fois que le bureau régional désire le contacter. À l'inverse, si l'inspecteur désire vérifier des renseignements auprès du bureau régional, comme la conformité d'un salarié, il doit également quitter le chantier et

trouver un téléphone afin de communiquer avec le bureau régional. La Commission a estimé que chaque inspecteur perd entre une heure et une heure trente par jour à établir ces communications, ce qui représente de 10 à 16 années-personnes.

3.108 Nous sommes donc d'avis que l'efficience des opérations d'inspection serait grandement améliorée si la Commission profitait davantage de moyens technologiques pour réduire les tâches administratives et faciliter les communications. D'ailleurs, dans un bureau régional, l'utilisation de la micro-informatique à titre expérimental a entraîné des gains de productivité appréciables. Le recours à des outils technologiques permettrait d'optimiser les activités de soutien et d'encadrement, qui nécessitent à l'heure actuelle plus de 90 personnes.

3.109 L'inspecteur ne dispose d'aucun moyen pour s'assurer sur place de la validité des numéros de confirmation d'embauche ou de mise à pied inscrits au livre de paie de l'employeur. Pourtant, un contrôle efficace contribuerait à assurer la fiabilité du fichier de disponibilité des salariés, lequel est essentiel à la gestion de la main-d'œuvre de l'industrie.

Recommandations

3.110 La Commission devrait

- **améliorer l'efficience du travail des inspecteurs par l'utilisation de moyens technologiques;**
- **effectuer un contrôle plus rigoureux de l'obtention des numéros de confirmation d'embauche ou de mise à pied des salariés, lors des visites d'inspection.**

3.111 ***Commentaires de la Commission :*** *« L'efficience est une préoccupation de la Commission. Aussi, l'utilisation de moyens technologiques a été étudiée et identifiée. La situation financière précaire de la Commission n'a pas permis de les mettre en place compte tenu des coûts importants.*

« L'évaluation systémique des effets d'une application encore plus rigoureuse des dispositions reliées aux embauches et mises à pied permettra de conclure sur le contrôle à exercer lors des visites de chantier. »

Régimes d'avantages sociaux

3.112 Les systèmes informatisés qui permettent de traiter les réclamations d'assurance et d'établir l'admissibilité d'une personne à une rente ou à une prestation forfaitaire, et en calculer le montant, sont généralement révisés lorsque nécessaire afin de refléter les changements apportés aux régimes d'avantages sociaux adoptés par décret gouvernemental.

3.113 Les employés qui s'occupent de l'administration des régimes d'avantages sociaux sont généralement informés en temps opportun, au moyen de notes de service, des changements

apportés au règlement et aux procédés de travail. Toutefois, celles-ci ont tendance à s'ajouter aux directives et méthodes officielles plutôt que d'être des documents d'utilité provisoire.

3.114 Conséquemment, plusieurs directives et méthodes sont désuètes, bien qu'officiellement elles soient toujours en vigueur. Le personnel dispose donc de documents incomplets et parfois contradictoires. Il n'existe pas de système de codification; il est donc difficile de retracer rapidement l'information à jour requise.

3.115 Néanmoins, un nouveau recueil technique en matière d'assurance-maladie a été produit. Il aura l'avantage de pouvoir être facilement mis à jour au fur et à mesure que des changements surviendront.

Recommandation

3.116 La Commission devrait revoir les directives et les méthodes en matière de régimes d'avantages sociaux.

3.117 ***Commentaires de la Commission :*** *« Nous sommes d'accord avec cette recommandation. »*

Rapports mensuels des employeurs

3.118 Chaque mois, la Commission reçoit en moyenne 18 000 rapports, indiquant notamment, pour chaque employeur, les salariés à son emploi, le nombre d'heures effectuées durant le mois et le montant des différentes remises. Elle doit disposer de moyens de validation et de contrôle afin de s'assurer de l'exactitude et de l'intégralité des rapports mensuels reçus.

3.119 Les différentes remises figurant au rapport mensuel ne font pas toutes l'objet de contrôle. Par exemple, un écart décelé dans le calcul du prélèvement, qui constitue pourtant la principale source de financement de la Commission, ne donne pas lieu à un compte à recevoir. Conséquemment, cette pratique ne permet pas de récupérer les sommes dues. De plus, le système en place ne permet pas à la Commission de totaliser ces sommes et d'en connaître ainsi l'importance.

3.120 Nous avons également constaté que des chèques qui pourraient être encaissés dès leur réception sont retournés dans les bureaux régionaux pour diverses raisons, comme une différence entre le montant du chèque et celui inscrit au rapport mensuel ou encore une erreur dans la période de référence. Nos sondages, qui portaient sur une période de trois mois, démontrent que des chèques ont ainsi été retournés en région, pour une valeur de 126 000 dollars. En procédant de la sorte, la Commission retarde le moment de l'encaissement.

Recommandations

3.121 La Commission devrait

- **améliorer les moyens de contrôle en place, afin d'augmenter son assurance quant à l'exactitude des renseignements contenus dans les rapports mensuels;**
- **s'assurer de récupérer les sommes qui lui sont dues;**
- **encaisser sur réception tous les chèques des employeurs.**

3.122 ***Commentaires de la Commission :*** *« La Commission affecte du personnel au recouvrement des sommes qui lui sont dues. Elle veillera à l'application des trois volets de la recommandation. »*

Recrutement et formation

3.123 Pour l'exercice de la fonction d'inspecteur, la Commission a formulé, en 1981, l'exigence de détenir un diplôme d'études collégiales en techniques administratives ou en génie civil. Elle reconnaît néanmoins les études tant primaires que secondaires, si la personne possède un certain nombre d'années d'expérience. La Commission accepte d'ailleurs toute expérience de travail reliée à l'industrie de la construction.

3.124 Depuis 1981, la Commission a embauché 148 des 199 inspecteurs qui étaient en poste lors de notre vérification. De ce nombre, seulement 12 possédaient au moment de leur embauche un diplôme d'études collégiales ou des études supérieures en administration. Quant aux autres inspecteurs, ils se sont qualifiés en fonction de la reconnaissance d'une scolarité et d'une expérience jugées suffisantes.

3.125 Nous reconnaissons que l'expérience de travail dans l'industrie de la construction constitue un atout pour occuper le poste d'inspecteur, particulièrement pour les visites de chantier. Toutefois, nous déplorons le fait que la Commission privilégie systématiquement cette expérience au détriment de la scolarité nécessaire pour exercer la fonction. La complexité croissante des tâches de l'inspecteur, due notamment à l''introduction de la stratégie d'inspection basée sur les risques, nécessite en général une bonne formation.

3.126 Pour les nouveaux inspecteurs, la Commission a établi un programme structuré de formation visant à fournir les connaissances de base pour l'accomplissement des tâches. À ce sujet, nous avons constaté que parmi les 27 inspecteurs embauchés depuis 1990 et travaillant toujours à la Commission, 18 n'ont pas bénéficié de l'ensemble des cours prévus. De même, les inspecteurs embauchés depuis 1992 ne se sont pas encore vu offrir des cours de base, notamment sur le champ d'application de l'inspection, le décret et la juridiction de métiers.

3.127 Par ailleurs, nous avons noté des disparités régionales quant au nombre de jours que la Commission alloue au perfectionnement de ses ressources humaines. Depuis 1992, les bureaux régionaux y ont consacré annuellement en moyenne de 2 à 14 jours par employé.

3.128 Nous croyons que le virage qu'effectue la Commission vers l'inspection proactive nécessite un nouveau plan de formation. Dans ce cadre, seul un cours portant sur des techniques particulières d'enquête a été offert jusqu'à maintenant. Ce cours, d'une journée, couvre notamment les notions comptables de base.

3.129 À l'heure actuelle, la Commission ne dispose pas d'un processus structuré d'évaluation du rendement de son personnel syndiqué et d'encadrement.

3.130 Depuis le début de l'autogestion des régimes d'assurance, en 1988-1989, la Commission a majoritairement recruté des employés ne satisfaisant pas aux exigences minimales requises. Ces exigences sont comparables à celles de compagnies d'assurance et d'organismes gouvernementaux dont les activités se comparent à celles de la Commission. En effet, 19 employés sur 22 recrutés à l'interne ne répondent pas aux exigences de base pour les postes d'agent et d'agent principal, et 6 employés sur 22 recrutés à l'externe ne satisfont pas à ces exigences.

3.131 Le manque de formation et d'expérience du personnel a exigé une supervision accrue, afin d'assurer la qualité du travail et un investissement plus important dans des activités de formation. Dans l'ensemble, cette situation n'a pas favorisé un traitement efficient des dossiers de réclamation d'assurance et de demande de prestations de rentes.

3.132 Enfin, depuis une dizaine d'années, 30 p. cent des employés des services comptables ont obtenu leur poste, même s'ils ne satisfaisaient pas entièrement aux exigences prévues dans la description de l'emploi.

Recommandations

3.133 La Commission devrait

- **s'assurer, pour les deux volets de l'inspection, que son personnel ait les compétences requises;**
- **s'assurer que les employés qui s'occupent de l'administration des avantages sociaux satisfont aux conditions minimales lors de l'embauche;**
- **intensifier ses efforts en vue d'assurer la formation continue de ses employés;**
- **mettre en place une méthode systématique d'évaluation du rendement.**

3.134 ***Commentaires de la Commission :*** *« Les qualifications sont intégrées à la convention collective à l'intérieur de laquelle l'employeur s'engage à promouvoir l'avancement de ses employés. Quant à l'embauche externe, la Commission a priorisé une expérience du milieu du travail plutôt que la scolarité, ceci compte tenu de la nature propre à notre industrie.*

« La Commission s'assure de prendre les mesures nécessaires afin que son personnel ait les compétences requises pour satisfaire les exigences du poste qu'il occupe.

« Un programme de la gestion de la performance individuelle est prêt pour les employés hors convention et nous devrons envisager d'en établir un pour les employés syndiqués. Quant à la formation continue, elle demeure une préoccupation de la Commission. »

3.135 **Réaction du Vérificateur général :** Le Vérificateur général est d'avis que le principe de promouvoir l'avancement des employés de la Commission est valable, dans la mesure où cela ne se fait pas au détriment de la compétence, tel qu'illustré dans nos constatations. Si la convention collective actuelle limite indûment le droit de gérance de la Commission, elle devrait y remédier lors de la prochaine négociation avec le syndicat de ses employés.

Par ailleurs, tel que démontré dans nos constatations touchant trois catégories de postes, nous réfutons l'allégation de la Commission et nous demeurons d'avis qu'elle n'a pas pris des mesures suffisantes pour s'assurer que son personnel avait les compétences requises pour satisfaire les exigences minimales des postes occupés.

Postes d'encadrement

3.136 Au 30 avril 1993, les ratios d'encadrement du personnel (nombre de cadres/ nombre d'employés) variaient de 1/5 à 1/9,6 selon la division. Des ministères et organismes gouvernementaux comparables présentent des ratios variant de 1/13 à 1/19. Un ratio d'encadrement trop élevé est un indice d'inefficience et entraîne forcément des coûts d'exploitation plus importants.

3.137 La Commission revoit présentement son organisation. L'une des mesures récemment prises a été de réduire son personnel d'encadrement de 18 postes.

Recommandation

3.138 La **Commission devrait poursuivre la revue de son organisation.**

3.139 ***Commentaires de la Commission :*** *« La Commission poursuit la revue de son organisation. »*

Déconcentration des services à la clientèle

3.140 La Commission poursuit, dans la mesure de ses ressources, un effort de déconcentration du traitement des demandes de certificat de compétence, afin de réduire les délais de traitement et le dédoublement des tâches administratives. Toutefois, bien que les objectifs de la déconcentration soient louables, la Commission n'a pas effectué une analyse coûts-avantages des projets réalisés ni des projets à venir.

3.141 En ce qui a trait aux avantages sociaux, les employés qui assurent les services à la clientèle dans les bureaux régionaux n'ont pas en main une information adéquate sur les régimes et ils n'ont pas accès à toutes les données informatiques disponibles. Ils ne sont donc pas en mesure de répondre à l'ensemble des demandes d'information.

3.142 Par ailleurs, la déconcentration du traitement des demandes d'information vers les régions a contribué à rendre un service personnalisé aux salariés et retraités, tout en les rendant plus conscients de leurs droits. En revanche, cette déconcentration entraîne des coûts administratifs importants en termes de rémunération des employés cadres et syndiqués, de formation, de développement d'outils informatiques, de maintien d'un système parallèle d'information sur les régimes d'avantages sociaux ainsi que d'infrastructure régionale. La portion des frais imputés aux régimes d'avantages sociaux correspondant aux services à la clientèle s'élève à plus de 1,6 million de dollars en 1993, soit 20 p. cent des frais totaux.

Recommandation

3.143 La Commission devrait évaluer la pertinence de la déconcentration des services offerts à la clientèle en tenant compte des coûts administratifs.

3.144 ***Commentaires de la Commission :*** *« En regard de la loi, la Commission doit établir un bureau dans chaque région où elle l'estime nécessaire. Elle est également soucieuse de l'équité dans l'accessibilité de ses services. Des mesures de rationalisation et de réorganisation des activités sont entreprises, qui tiennent compte de l'efficacité, et d'autres sont envisagées. »*

Information de gestion

3.145 La Commission élabore des statistiques et des analyses lui permettant d'apprécier l'évolution de certaines activités relatives à la gestion de la main-d'œuvre dans la construction. À titre d'exemples, citons le taux de succès aux examens de qualification, les délais de traitement des principales catégories de dossiers, un tableau de progression de l'approbation par la Commission des programmes d'études du ministère de l'Éducation et le bilan des activités de perfectionnement. Toutefois, sauf pour le résultat des apprentis aux examens, la Commission ne dispose pas d'indicateurs sur l'activité d'apprentissage, élément central de son mandat de formation.

3.146 La Commission produit aussi plusieurs statistiques opérationnelles sur ses activités de qualification de la main-d'œuvre, mais elles ne permettent pas d'en évaluer l'efficacité. Par exemple, elle ne dispose pas d'un état annuel de l'évolution de l'effectif des détenteurs de certificat de compétence. L'information actuellement disponible sous-estime largement l'admission à des activités d'apprentissage des personnes non diplômées. En effet, la Commission estime qu'en 1993, seulement 5 p. cent des nouveaux apprentis ne sont pas diplômés parce qu'elle ne tient pas compte des exemptions accordées comme les nouveaux apprentis-employeurs, les compagnons qui ont débuté l'apprentissage dans un nouveau métier et les personnes qui ont obtenu un certificat de compétence-apprenti après 1 000 heures de travail effectuées avec une exemption de certificat de compétence. Si la Commission en tenait compte, le taux cité serait de 60 p. cent.

3.147 En matière de gestion du fichier de la disponibilité des salariés et de la référence des salariés disponibles, la Commission ne dispose pas d'indicateurs d'efficacité, à l'exception de statistiques opérationnelles comme le taux de disponibilité par région et par métier. Par exemple, elle ne connaît pas le taux de placement des salariés référés.

3.148 Dans le domaine de l'inspection, malgré l'existence de nombreuses statistiques, l'information de gestion ne permet pas de déterminer si la Commission atteint son objectif d'intervenir dans les situations les plus risquées et d'évaluer les moyens qu'elle utilise. La Commission continue notamment de colliger plusieurs renseignements sur les employeurs lors des visites de chantier. Malgré les efforts pour diversifier ses sources d'information afin de corroborer les heures rapportées par les employeurs, les inspecteurs ont continué à rédiger, en 1993, 59 000 rapports d'inspection. Compte tenu de la volonté de cibler davantage l'inspection vers les employeurs présentant le plus de risques, nous doutons de l'utilité de la moitié des rapports d'inspection qui sont destinés uniquement à la vérification de livres.

3.149 La Commission accumule de nombreuses données opérationnelles et financières qui lui sont très utiles dans l'administration des régimes d'avantages sociaux. Cependant, ces données servent très peu à la gestion des activités, que ce soit la planification, l'organisation du travail ou l'évaluation de la performance du personnel ou de l'entité administrative. Selon les rapports mensuels remis au président-directeur général, les délais de traitement des dossiers d'assurance pour l'année 1993 excédaient 15 jours, comparativement à l'objectif fixé de 5 jours. La Commission n'a pas analysé les raisons des écarts importants observés et elle n'a pas réévalué la pertinence de l'objectif fixé.

3.150 Les délais moyens de traitement des demandes de rentes, des dossiers de décès et des demandes de partage du patrimoine, tels que présentés dans les rapports mensuels au président-directeur général, ne permettent pas plus d'évaluer l'efficacité et l'efficience des activités.

3.151 La Commission a entrepris une démarche pour inclure dans ses principes de gestion des objectifs et des indicateurs de gestion. Ainsi, la majorité des unités administratives de la Commission se sont fixées des objectifs et des plans d'action qui visaient l'implantation, en 1993 et 1994, d'indicateurs de gestion et de systèmes d'information pertinents. Au moment de notre vérification, aucune mesure significative n'avait cependant été prise pour donner suite à ces intentions, qui font d'ailleurs partie du plan corporatif 1993.

3.152 La Commission divise ses activités en trois grands mandats : décret, main-d'œuvre et avantages sociaux. Elle utilise une méthode d'imputation comptable pour établir les coûts de chacun d'eux. Cette méthode ne lui permet cependant pas de connaître, sur une base régulière, les coûts des différentes activités. Certains calculs peuvent être faits occasionnellement : par exemple, la répartition des coûts du mandat de la main-d'œuvre par activité. Ces calculs sont en partie basés sur une méthode intuitive, plutôt que sur une méthode éprouvée et rigoureuse.

3.153 Par ailleurs, bien que la Commission fasse le suivi mensuel de ses dépenses, elle n'est pas en mesure de connaître le prix de revient de ses activités, puisque les budgets et les rapports de gestion qui en découlent sont établis en fonction des unités administratives, sans tenir compte des activités réalisées.

3.154 Il ressort également que le fonds des régimes d'assurance n'assume pas entièrement sa part des dépenses d'administration, selon une pratique en vigueur à la Commission. Bien que la loi et les règlements soient muets à ce sujet, il serait souhaitable, pour des fins de reddition de comptes, de répartir équitablement les dépenses d'administration entre les fonds du régime de rentes et ceux des régimes d'assurance.

3.155 La Commission effectue rarement des comparaisons avec des organismes similaires. Cela lui permettrait d'analyser ses données opérationnelles et financières et d'établir des objectifs réalistes.

3.156 Le rapport annuel est l'un des moyens dont dispose la Commission pour rendre compte des résultats de ses activités et ainsi permettre à l'Assemblée nationale et à la population de juger de son rendement. Il ressort que l'information contenue dans le rapport est générale et ne permet pas au lecteur d'évaluer la performance de la Commission.

Recommandations

3.157 La Commission devrait

- **élaborer des indicateurs de gestion significatifs et se comparer à d'autres organismes offrant des services similaires;**
- **connaître le prix de revient de ses principales activités.**

3.158 ***Commentaires de la Commission :*** *« La direction de la Commission s'est dotée, en août 1993, d'une structure d'information de gestion corporative. À la fin de la première année les indicateurs seront évalués selon leur pertinence et des mesures seront prises.*

« La comparaison d'indicateurs avec ceux d'autres organismes a été effectuée pour certains aspects comparables : délais de traitement des réclamations d'assurance et des prestations de retraite, coût de services administratifs. L'opération de réalignement qui débutera à la fin de l'année 1994, permettra de poursuivre et systématiser la comparaison.

« La détermination du prix de revient des activités de la Commission, y compris celles reliées à l'administration des régimes d'assurance, est une volonté de la direction et sera intégrée à l'opération de réalignement. »

Équilibre financier

3.159 Depuis 1991, la situation financière de la Commission s'est grandement détériorée. Bien qu'elle ait réduit ses dépenses de 6,6 millions de dollars au cours des trois dernières années, les déficits annuels d'exploitation ont pratiquement épuisé le surplus accumulé à la fin de 1990, tel que le démontre le tableau suivant :

ÉVOLUTION DU DÉFICIT DU FONDS GÉNÉRAL D'ADMINISTRATION AU 31 DÉCEMBRE
(EN MILLIERS DE DOLLARS)

	1993	1992	1991
Revenus	43 689	46 002	48 850
Dépenses	47 111	51 834	53 721
Excédent des dépenses sur les revenus	(3 422)	(5 832)	(4 871)
Solde du fonds au début	4 711	10 543	15 414
Solde du fonds à la fin [1]	1 289	4 711	10 543

(1) Ces chiffres ne tiennent pas compte d'un redressement de 0,7 million de dollars des revenus, portant ainsi le solde du fonds au 31 décembre 1993 à 2,0 millions de dollars.

3.160 Depuis plusieurs années, la Commission est débordée par le phénomène du travail au noir, phénomène considéré comme endémique dans l'industrie de la construction. À l'automne 1993, lors du Sommet sur l'industrie de la construction, et lors de l'adoption du projet de loi no 142, des représentants de l'industrie de la construction estimaient qu'au moins 25 millions d'heures n'étaient pas rapportées annuellement à la Commission, ce qui représente un manque à gagner de l'ordre de 8,7 millions de dollars.

3.161 Dernièrement, la Commission a élaboré un nouveau processus budgétaire visant notamment une plus grande imputabilité et une participation accrue des gestionnaires à l'élaboration du budget. Cependant, ce processus n'est pas encore en application.

3.162 En 1988, la direction a préparé une étude sur les modes de financement que la Commission pourrait adopter pour remplir adéquatement ses mandats. En tenant compte des données des années antérieures, un niveau moyen d'heures de travail était alors établi aux fins du budget. Le document a été revu par le conseil d'administration neuf mois après son dépôt, mais la méthode proposée n'a pas été retenue.

3.163 Chaque année, la Commission procède au renouvellement des certificats de compétence à un coût variant entre 1 et 2 millions de dollars. En 1993, près de 10 000 salariés actifs ont déclaré moins de temps qu'il en faut pour procurer à la Commission un revenu couvrant les seuls frais d'émission de leur certificat. La Commission n'a pas évalué la possibilité d'allonger la période de validité des certificats et d'en répartir ainsi le coût sur plus d'une année.

3.164 Au cours des dernières années, la direction de la Commission a préparé plusieurs documents en vue de tarifer les services qu'elle rend. Une des propositions qui revient le plus souvent serait d'augmenter la limite d'utilisation des intérêts du fonds des congés annuels obligatoires et des jours fériés chômés pour financer les dépenses d'administration de ce fonds. La Commission a accumulé un manque à gagner de 2,3 millions de dollars au cours des deux dernières années à cause de cette limite.

3.165 Une autre proposition consiste en l'imposition d'un montant de prélèvement mensuel minimal de 10 dollars par employeur, ce qui rapporterait des revenus annuels additionnels de 800 000 dollars. De plus, la facturation des lettres de conformité résulterait en un revenu supplémentaire de plus de 750 000 dollars annuellement.

3.166 L'ensemble de ces propositions a été soumis au conseil d'administration, mais seule la tarification de certains services liés à la main-d'œuvre et aux employeurs a été instaurée en 1993. Plusieurs de ces propositions requièrent des modifications réglementaires.

Recommandation

3.167 La Commission devrait prendre les mesures nécessaires pour assurer son équilibre financier dans des délais raisonnables.

3.168 ***Commentaires de la Commission :*** *« Au cours des dernières années la Commission a compressé radicalement ses dépenses qui sont passées de 53,7 millions de dollars en 1991 à 47,1 millions de dollars en 1993. Des réductions aussi importantes sont prévues pour 1994*

et les années suivantes, la Commission ayant résolu d'une diminution de 6 millions de dollars de dépenses récurrentes à partir de cette année afin de pallier aux effets du projet de loi 142. Une tarification de deux services a été instaurée en 1993.

« La préoccupation de la Commission face aux mesures nécessaires à son équilibre financier est constante. »

Conseil d'administration

3.169 La direction transmet régulièrement aux membres du conseil d'administration divers documents, tels que les états financiers trimestriels et annuels ainsi que les rapports semestriels sur les fonds gérés par la Commission, afin de les tenir au courant de sa situation financière. La prévision des heures travaillées, le budget annuel, le taux annuel de prélèvement, la situation financière de la Commission et, plus récemment, les incidences du projet de loi no 142 sont également des sujets abordés régulièrement lors des réunions du conseil d'administration. Cependant, ce dernier a reçu peu de renseignements sur les réclamations à recevoir, bien qu'elles atteignent 40 millions de dollars.

3.170 La direction a soumis au conseil d'administration plusieurs documents et propositions concernant la possibilité de tarifer de nouveaux services, d'augmenter le taux de prélèvement ou de doter la Commission d'un processus de financement permanent, afin de remédier à sa situation financière de plus en plus précaire. Bien que ces sujets aient été discutés par les membres du conseil, il y a eu peu de suites positives aux suggestions apportées. Les seules suites concrètes données au cours des années 1992 et 1993, hormis les décisions courantes telles que l'approbation des états financiers et des budgets ou la reconduction du taux de prélèvement, concernent la tarification de certains services liés à la main-d'œuvre et aux employeurs, ainsi que des réductions de dépenses de l'ordre de 2 millions de dollars.

3.171 Ces mesures paraissent insuffisantes considérant qu'en 1993, un document interne présenté au conseil mentionnait que la Commission vit depuis quelques années une situation financière difficile, qui n'a cessé de se détériorer. Un portrait désastreux était alors dressé, et des actions majeures à court terme étaient exigées afin d'éviter une véritable faillite.

3.172 En février 1994, à la suite de l'entrée en vigueur du projet de loi no 142, le conseil d'administration adoptait une résolution voulant que la Commission réduise ses dépenses de 6 millions de dollars, soit la perte estimée de revenus découlant de ce projet de loi. Compte tenu du portrait dressé, il est évident que cette seule mesure ne suffira pas pour rétablir l'équilibre financier.

3.173 Le mémoire déposé au Comité sur la formation professionnelle et au conseil d'administration lors de l'étude d'un projet de modification réglementaire, ne faisait pas mention de toutes les répercussions des changements proposés. Ainsi, l'abolition de la liste prioritaire des diplômés en attente d'une garantie d'emploi permettant l'accès à l'industrie n'était pas

signalée. Donc, en cas de pénurie d'apprentis, la personne non diplômée qui a une garantie d'emploi aura préséance sur le diplômé qui n'a pas cette garantie. À toutes fins utiles, le principe de priorité à la compétence est abandonné dans ces cas.

3.174 Sur un autre plan, dix membres du conseil d'administration et deux cadres de la Commission ont assisté à un congrès tenu à San Francisco en novembre 1991. Nous avons observé, en plus du grand nombre de membres, que la Commission avait alloué une allocation de repas et d'hébergement nettement exagérée et, dans un cas, non conforme aux directives du Conseil du trésor.

3.175 De plus, des membres n'ont assisté au congrès qu'une seule journée sur trois, tout en bénéficiant de la même allocation. Après le congrès, d'autres membres ont voyagé dans une autre ville américaine tout en se faisant rembourser des frais supplémentaires de transport par la Commission.

3.176 Pour ce congrès, la Commission ne s'est pas souciée de l'économie dans l'utilisation de ses fonds.

Recommandation

3.177 La Commission devrait démontrer un souci d'économie lorsqu'elle autorise la participation des membres du conseil d'administration à un congrès.

3.178 ***Commentaires de la Commission :*** *« La Commission ne participe qu'à un congrès par année. Le congrès de l'International Foundation of Employee Benefit Plans est important pour les membres de la Commission, gestionnaires d'un régime de retraite de 4 milliards de dollars, 13e au Canada.*

« Compte tenu de la représentativité de ses membres, le conseil d'administration considère raisonnable le nombre de participants qu'il y délègue. De même, l'allocation a été évaluée selon les dépenses prévisibles à encourir.

« Par ailleurs, le conseil d'administration est conscient qu'il reste des mesures à prendre pour rétablir l'équilibre financier de la Commission. À cet effet, le retour des revenus découlant des amendes imposées à la suite de poursuites pénales aiderait au rétablissement de la situation financière. »

Octroi d'un contrat

3.179 À la demande du conseil d'administration, la Commission a procédé à un appel d'offres public pour les services actuariels. Dix entreprises ont déposé une soumission conforme aux instructions du cahier d'appel d'offres. Un groupe d'évaluation a analysé les soumissions en fonction de cinq critères.

3.180 L'analyse des soumissions a conclu que deux firmes satisfaisaient à toutes les exigences et présentaient nettement des avantages. Le groupe a recommandé l'une d'elles comme actuaire des régimes d'avantages sociaux. Le rapport d'analyse des soumissions ainsi qu'un mémoire du groupe d'évaluation ont été déposés à la réunion du conseil d'administration tenue en janvier 1992.

3.181 En mars 1992, cinq firmes ayant fait l'objet de l'analyse ont été invitées à faire une présentation aux membres du conseil d'administration. À l'unanimité, ces derniers ont alors adopté une résolution visant à retenir les services d'une firme autre que celle recommandée par le groupe de gestionnaires. Le procès-verbal de la réunion indique que « l'étude des soumissions ne démontre pas d'écart significatif au niveau des frais d'honoraires ». Or, le rapport d'analyse démontre que cette autre firme avait le taux horaire moyen le plus élevé, à 194 dollars l'heure, comparativement à 101 dollars pour la plus basse soumission. De plus, cette firme se classe au dernier rang pour les honoraires estimés, soit 111 600 dollars comparativement à 55 800 dollars pour le plus bas soumissionnaire. À titre indicatif, les deux firmes qui avaient été recommandées par le groupe d'évaluation se classent respectivement troisième et quatrième, à 66 500 dollars et 78 000 dollars respectivement. À notre avis, ces chiffres démontrent que l'écart dans les honoraires était significatif.

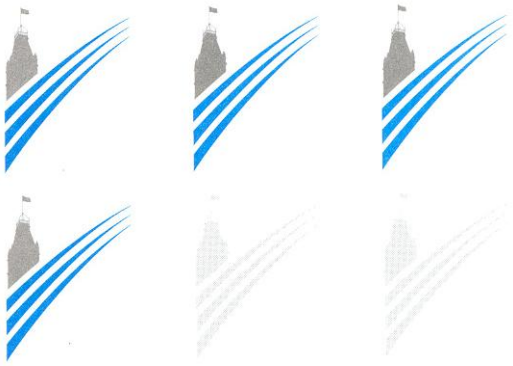
Recommandation

3.182 La Commission devrait exposer clairement les motifs sur lesquels elle s'appuie pour adjuger un contrat à un soumissionnaire ne présentant pas la plus basse soumission.

3.183 ***Commentaires de la Commission :*** *« Le conseil d'administration exposera les motifs appuyant sa décision lors de l'adjudication d'un contrat à un soumissionnaire ne présentant pas la plus basse soumission. »*

Coopération obtenue

3.184 Nous tenons à souligner l'excellente coopération que nous avons obtenue de tout le personnel de la Commission lors de l'exécution de nos travaux de vérification.



Chapitre 4
Vérification d'envergure gouvernementale

Table des matières du chapitre

Vérification d'envergure Gouvernementale 4.1

Vérification de la gestion des ressources excédentaires au gouvernement du Québec

Faits saillants 4.6
Vue d'ensemble 4.10
Objectifs et portée générale de notre vérification 4.13
Résultats de notre vérification
Gestion des ressources humaines 4.15
- Faiblesses mises en évidence par la réduction de l'effectif 4.19
  - Évolution de l'âge moyen de l'effectif 4.20
  - Licenciement d'employés performants 4.23
- Mesures pour résorber les surplus de main-d'œuvre 4.25
  - Mobilité de l'effectif excédentaire 4.26
  - Recyclage 4.32
  - Mesures incitatives de départ 4.36
- Prêts d'employés 4.39
- Conclusion 4.44
  - *Commentaires des ministères* 4.47
  - *Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor* 4.49

Gestion des ressources immobilières et mobilières
- Ressources immobilières 4.50
  - *Commentaires des ministères* 4.58
  - *Commentaires de la Société immobilière du Québec* 4.60
- Ressources mobilières 4.61
  - *Commentaires des ministères* 4.68
  - *Commentaires du Secrétariat associé aux Services gouvernementaux du Conseil du trésor* 4.70

Vérification de l'évaluation du rendement de programmes au gouvernement du Québec

Vue d'ensemble 4.71
Objectifs et portée de la vérification 4.74
Résultats de notre vérification 4.77
Organisation administrative
- Cadre de gestion 4.79
  - Mandat et structure 4.82
  - Planification et choix des sujets 4.86
  - Processus d'évaluation 4.90
- Éléments environnementaux 4.93

Envergure des travaux 4.97
- Secteur de la santé 4.104
- Secteur de la sécurité du revenu 4.107
- Secteur de l'habitation 4.111

Utilité des travaux
- Aide à la prise de décision 4.114
- Cantonnement ministériel 4.120

Conclusion 4.123
  - *Résumé des commentaires des entités vérifiées* 4.129
  - *Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor* 4.130

Gestion de l'efficience par les ministères et organismes

Faits saillants 4.131
Vue d'ensemble 4.136
Objectifs et portée de notre vérification 4.139
Résultats de notre vérification
Critères de gestion de l'efficience 4.144
Portrait d'ensemble des ministères et organismes
  - Prix de revient en ressources humaines
  - Qualité de l'information 4.149
  - Développement des systèmes d'information 4.153
  - Opération « réalignement de la fonction publique » 4.157
- Qualité des indicateurs utilisés pour l'évaluation de l'efficience 4.161
- Évaluation de l'efficience et de l'organisation du travail 4.167
- Reddition de comptes de l'entité 4.173
- Culture gouvernementale en matière d'efficience 4.174
- Relation coûts / bénéfices des systèmes de reddition de comptes 4.181
- Vérification de l'efficience par le Vérificateur général 4.184

Conclusion 4.188
  - *Commentaires des ministères et organismes* 4.193
  - *Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor* 4.194

Gestion de l'environnement au gouvernement du Québec

Interventions dans le domaine des lieux contaminés

Faits saillants 4.195
Vue d'ensemble 4.199
Objectifs et portée de la vérification 4.202
Résultats de notre vérification
Encadrement administratif
- Cadre de gestion 4.207
  - Cadre d'intervention du ministère de l'Environnement et de la Faune 4.208
  - Cadre d'intervention du ministère des Transports 4.216
- Information de gestion 4.221
  - Intégralité 4.222
  - Valeur et suffisance 4.224
  - Utilité 4.226

Interventions du ministère de l'Environnement et de la Faune 4.231
- Certificats d'autorisation 4.232
- Utilisation des mécanismes légaux 4.237
- Réclamation des frais engagés 4.249
- Canal juridique 4.253
  - *Commentaires du ministère de l'Environnement et de la Faune* 4.258
  - *Commentaires du ministère des Transports* 4.260

Contrôle du transport routier

Faits saillants 4.261
Vue d'ensemble 4.270
Objectifs et portée de notre vérification 4.279
Résultats de notre vérification
Objectifs et priorités de contrôle du transport routier 4.280
Contrôle sur route 4.286
- Organisation du contrôle sur route 4.290
  - Horaires de travail 4.291
  - Postes et aires de contrôle 4.296
  - Réseau de camionnage 4.312
  - Radiocommunication 4.317
- Contrôle de l'application de la réglementation 4.320
  - Charges et dimensions des véhicules 4.321
  - Transport des matières dangereuses 4.338
  - Heures de conduite et de travail 4.343
  - État mécanique des véhicules 4.348

Contrôle en entreprise 4.352
Vérification mécanique 4.360
- Vérification périodique obligatoire 4.366
- Évaluation du programme de vérification mécanique 4.370

Répartition de l'effectif 4.374
Systèmes d'information 4.378
Évaluation du contrôle du transport routier 4.384
- Indicateurs de mesure
  - Performance 4.385
  - Suivi des avis d'infraction 4.387
- Informations transmises à la Commission des transports du Québec 4.391
- Évaluation de l'efficacité des programmes 4.395
- Conformité avec les lois et règlements
  - Camionnage en vrac 4.398
  - Points d'inaptitude 4.400
  - Attestation de sécurité 4.403

Rapport d'activité 4.406
- *Commentaires du ministère des Transports* 4.409
- *Commentaires de la Société de l'assurance automobile du Québec* 4.410

Embouteillage et fabrication des boissons alcooliques

Faits saillants 4.411
Vue d'ensemble 4.418
Objectifs et portée de notre vérification 4.429
Résultats de notre vérification
Les orientations et la reddition de comptes en matière de contrôle des boissons alcooliques 4.432
- Les orientations 4.433
- La reddition de comptes 4.436

La réglementation 4.443
- Les boissons dont l'étiquette affiche 0,5 % ou moins en volume d'alcool 4.445
- Le marché des moûts et des concentrés de raisins 4.450

Le contrôle des détenteurs de permis de fabricant de boissons alcooliques 4.455
- La coordination avec les organismes concernés par le contrôle des boissons alcooliques 4.463
- Les vins 4.475
  - Normes de fabrication 4.476
  - Informations à obtenir quant aux activités des détenteurs de permis 4.490
  - Inspection des détenteurs de permis 4.495
  - Attestation d'authenticité de l'origine des vins 4.504
- Les bières et les spiritueux 4.520
- La publicité des boissons alcooliques 4.527
- La tarification 4.530
  - *Commentaires de la Régie* 4.534
  - *Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation* 4.535

Vérification d'envergure Gouvernementale

4.1 Dans le but de s'assurer que les organismes du gouvernement acquièrent et utilisent leurs ressources en accordant l'importance qu'il convient à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité, nous réalisons diverses interventions de vérification qui permettent d'examiner l'ensemble des activités gouvernementales selon différentes perspectives.

4.2 D'une part, nous menons des travaux qui mettent l'accent sur les déficiences appréhendées concernant des activités propres à un organisme et, d'autre part, nous campons des interventions qui visent la couverture de plus grands ensembles, également à partir des carences anticipées. Ce dernier type d'intervention est appelé « vérification d'envergure gouvernementale ».

4.3 Une vérification d'envergure gouvernementale rend possible l'examen d'une activité, d'une opération ponctuelle ou d'une fonction de gestion qui affecte plusieurs entités. Font également partie de ce genre de vérification les études dites thématiques, comme la vérification environnementale.

4.4 Les vérifications d'envergure gouvernementale conduisent à des constatations et à des conclusions touchant l'ensemble de la fonction publique et favorisent l'étude des thèmes ou sujets qui, abordés par entité, n'auraient pas nécessairement une importance significative.

4.5 Dans le présent chapitre, nous livrons les résultats de six vérifications d'envergure gouvernementale. Elles portent sur les sujets suivants :

- la gestion des ressources excédentaires;
- l'évaluation du rendement de programmes;
- la gestion de l'efficience par les ministères et organismes;
- la gestion de l'environnement;
- le contrôle du transport routier;
- l'embouteillage et la fabrication des boissons alcooliques.

Vérification de la gestion des ressources excédentaires au gouvernement du Québec

Faits saillants

4.6 L'Assemblée nationale a adopté, en juin 1993, la *Loi sur la réduction du personnel dans les organismes publics* et l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, en vue de réduire, de façon notable, l'effectif de la fonction publique. De son côté, le gouvernement a aussi fixé des objectifs de compressions budgétaires. Nous avons constaté que les objectifs de réduction de l'effectif ont été atteints par les ministères et les organismes (paragraphes 4.11 à 4.18).

4.7 Toutefois, cet effort de diminution de la main-d'œuvre a mis en évidence quelques-unes de ces faiblesses que nous avions déjà soulevées au sujet de la gestion des ressources humaines dans les deux derniers rapports du Vérificateur général à l'Assemblée nationale (4.19 à 4.24).

4.8 De plus, les moyens utilisés pour résorber les surplus de main-d'œuvre ont connu, à certains égards, un succès mitigé et ont amené les ministères vérifiés à poser parfois des gestes en marge de la réglementation (4.25 à 4.43).

4.9 Enfin, un resserrement dans la gestion des ressources immobilières et mobilières aurait permis au gouvernement de réaliser des économies importantes (4.50 à 4.67).

Vue d'ensemble

4.10 Pour offrir aux citoyens ses différents services, la fonction publique québécoise comptait, au 31 mars 1994, 68 579 employés réguliers et occasionnels et occupait 1,8 million de mètres carrés d'espace administratif.

4.11 Au début de 1993, le gouvernement mettait en branle l'opération « Réalignement de la fonction publique » et demandait à ses ministères et organismes de revoir l'ensemble de leurs activités et de désigner celles qui pourraient être diminuées, abandonnées, imparties ou transférées à d'autres entités administratives. Quant à l'Assemblée nationale, elle adoptait, en juin 1993, la *Loi sur la réduction du personnel dans les organismes publics et l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*.

4.12 Les ministères et organismes devaient donc, dans ce contexte, désigner les ressources humaines, immobilières et mobilières devenues excédentaires, afin de s'en départir ou de les réallouer selon les mécanismes prévus.

Objectifs et portée générale de notre vérification

4.13 Notre vérification visait à s'assurer que la gestion des ressources excédentaires dégagées à la suite, principalement, de la *Loi sur la réduction du personnel dans les organismes publics et l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* et de son application, ainsi que de l'opération « Réalignement de la fonction publique » favorise une saine utilisation des deniers publics et qu'elle se fait dans le respect des lois, des règles et des énoncés de politique du gouvernement.

4.14 La présente étude a été effectuée surtout dans cinq ministères dont l'effectif est régi par la *Loi sur la fonction publique* et couvre principalement la période du 1er avril 1992 au 31 mars 1994. Un examen détaillé des activités relatives à la gestion des ressources humaines, immobilières et mobilières, dans un contexte de décroissance, a été effectué auprès de ces cinq entités qui emploient 11 p. cent de l'effectif de la fonction publique et qui occupent 12 p. cent de l'espace réservé à l'administration gouvernementale. Les entités visées par les commentaires qui les concernent en ont été informées.

Résultats de notre vérification

Gestion des ressources humaines

4.15 À l'intérieur des balises financières fixées par le Conseil du trésor, les sous-ministres et dirigeants d'organisme sont les premiers responsables de la gestion de leurs ressources humaines, y compris celles qui sont devenues excédentaires. Cependant, l'Office des ressources humaines, organisme de soutien, joue un rôle important dans ce domaine, grâce au processus de mise en disponibilité. Quant au Conseil du trésor, il est chargé, au nom du gouvernement, d'autoriser l'effectif maximal des ministères et des organismes ainsi que d'établir et d'évaluer les énoncés de politique et les directives en cette matière.

4.16 L'effectif total autorisé de la fonction publique a subi une réduction de près de 7,5 p. cent du 1er avril 1992 au 1er avril 1994. Cette baisse, survenue après plusieurs années de croissance, est sans contredit liée aux objectifs de compression de l'effectif de 10 p. cent sur cinq ans, établis en mars 1992 et révisés à la hausse quelques mois plus tard.

4.17 L'adoption, en juin 1993, de la *Loi sur la réduction du personnel dans les organismes publics et l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* a confirmé de nouveaux objectifs globaux. Celle-ci prévoit que chaque ministère et organisme doit, selon les règles et modalités déterminées par le Conseil du trésor, réduire de 20 p. cent son personnel d'encadrement et de 12 p. cent son personnel non cadre, et ce, sur des périodes respectives de trois et de cinq ans, à partir du 1er avril 1993. Moins d'un an après l'adoption de cette loi, un effort additionnel de 2 p. cent a été demandé à l'ensemble des ministères et organismes dans le discours sur le budget de mai 1994, afin de devancer l'échéancier initialement prévu. Outre ces objectifs de compression de l'effectif, le gouvernement, par des restrictions additionnelles des frais de fonctionnement et par d'autres objectifs de crédits périmés, a amené, au cours de 1994-1995, les ministères et organismes à réduire davantage leur personnel.

4.18 Au moment de notre vérification, les efforts importants déployés par les ministères et organismes leur ont permis d'atteindre les objectifs annuels de réduction de l'effectif et même, dans certains cas, l'objectif global qui leur avait été indiqué.

Faiblesses mises en évidence par la réduction de l'effectif

4.19 Au cours des deux dernières années, notre analyse des plus importantes fonctions de la gestion des ressources humaines, publiée dans les rapports du Vérificateur général à l'Assemblée nationale, avait 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. La réduction de l'effectif a fait ressortir davantage quelques-unes de ces faiblesses.

Évolution de l'âge moyen de l'effectif

4.20 Le Conseil du trésor était saisi, en 1989, des résultats d'une analyse portant sur le vieillissement de l'effectif de la fonction publique. Reconnaissant l'importance de maintenir une fonction publique innovatrice, dynamique et représentative de la société, il approuvait plusieurs recommandations en vue d'apporter un élément de solution à ce problème de la planification de la main-d'œuvre.

4.21 Le vieillissement de l'effectif, loin de s'atténuer, s'est accentué de façon marquée. L'âge moyen de l'ensemble des employés du gouvernement qui, selon les statistiques de l'Office des ressources humaines, connaissait une croissance d'environ quatre mois annuellement depuis cinq ans, a fait un bond de huit mois au cours de la dernière année.

4.22 Les réductions de l'effectif touchent principalement les employés dont la moyenne d'âge est inférieure à celle que l'on observe dans l'ensemble de la fonction publique. Signalons que, à eux seuls, les occasionnels ont eu à subir 50 p. cent de la réduction de quelque 2 800 emplois effectuée au cours de la dernière année. Par conséquent, l'objectif gouvernemental de compenser les effets du vieillissement de l'effectif est remis à plus tard.

Licenciement d'employés performants

4.23 Le recours timide aux mesures disciplinaires pour les employés qui éprouvent des problèmes de rendement et la tolérance excessive dont sont empreintes les évaluations du rendement (voir le *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1992-1993*, p. 61) ont fait en sorte que des ministères subissent maintenant certains contrecoups en période de réduction d'effectif.

4.24 En effet, plusieurs nous ont confié être obligés de licencier parfois des employés performants, tandis que d'autres, moins efficaces, conservent leur emploi.

Mesures pour résorber les surplus de main-d'œuvre

4.25 De façon générale, au gouvernement du Québec, un employé permanent ne peut être licencié à cause du manque de travail. La réaffectation, les mesures incitatives de départ, la transition de carrière ou la mise en disponibilité ainsi que le recyclage constituent les principaux moyens de gérer les ressources humaines excédentaires dans la fonction publique québécoise.

Notre vérification a permis de constater que les ministères ont éprouvé des difficultés à résorber leur main-d'œuvre excédentaire à l'intérieur du cadre normatif existant, bien que le Conseil du trésor ait adopté quelques nouveaux mécanismes de gestion des ressources humaines excédentaires en 1993.

Mobilité de l'effectif excédentaire

4.26 Dans le but de faciliter le replacement du personnel excédentaire dans les emplois vacants, deux façons de procéder ont été implantées, selon qu'il s'agit de personnel cadre ou de personnel non cadre.

4.27 **Transition de carrière pour le personnel cadre.** Le Conseil du trésor, avec l'aide de l'Office des ressources humaines, a élaboré, en 1990, un processus de gestion pour le personnel cadre déclaré excédentaire par les ministères et organismes. Ainsi, après avoir épuisé l'ensemble des moyens dont ils disposent, tels la réaffectation et le recyclage, les sous-ministres et dirigeants d'organisme peuvent, par l'entremise de l'Office des ressources humaines, replacer ailleurs leurs cadres en surplus. L'élaboration d'un plan d'action basé sur une évaluation des capacités de gestion du cadre conduit, à l'intérieur d'une période maximale de 18 mois, soit à son déplacement vers un autre emploi d'encadrement dans la fonction publique, soit à son affectation à un emploi de niveau inférieur, ce qui entraîne l'attribution d'un classement conforme à ses nouvelles tâches.

4.28 Les efforts importants déployés, telles la formation, l'élaboration de plans d'action, la recherche de nouveaux emplois et la priorité de placement, ont permis à un cadre sur cinq d'obtenir un autre emploi d'encadrement.

4.29 **Mise en disponibilité pour le personnel non cadre.** En mars 1993, le Conseil du trésor approuvait la mise en place d'un nouveau processus de gestion du personnel non cadre déclaré excédentaire par les ministères et organismes. Contrairement au personnel d'encadrement qui demeure sous l'égide de chacun des organismes en cause, le personnel non cadre est, quant à lui, muté au Carrefour Transit de l'Office des ressources humaines, responsable de faciliter son intégration ailleurs dans la fonction publique.

4.30 D'une part, environ 63 p. cent des employés mis en disponibilité ont pu être replacés, et ce, dans un délai moyen satisfaisant de 68 jours. D'autre part, 37 p. cent des gens mis en disponibilité étaient toujours à la recherche d'un emploi au 31 mars 1994. Dans l'attente d'une affectation définitive, plusieurs occupaient toutefois des emplois de façon temporaire.

4.31 La mise en place de Carrefour Transit a fait en sorte que le personnel qui y a été dirigé a été affecté, pour une bonne part, à d'autres fonctions.

Recyclage

4.32 Afin d'éviter de mettre des gens en disponibilité, les ministères et organismes sont tenus de prendre tous les moyens possibles pour limiter les surplus de personnel. Ils doivent, entre autres, favoriser les activités de développement et de formation pour tenter de répondre à leurs nouveaux besoins en main-d'œuvre. Quant à l'Office des ressources humaines, il a la responsabilité d'offrir aux employés en disponibilité une formation pour les aider à se replacer plus rapidement.

4.33 Parmi les ministères vérifiés, quelques-uns ont favorisé, d'une façon ou d'une autre, la formation et le recyclage pour éviter de déclarer du personnel en disponibilité. Toutefois, d'autres entités, considérant les possibilités de replacement, l'énergie qu'il faudrait déployer pour élaborer des programmes de formation individuels, le temps de formation requis et les coûts qui y sont rattachés, préfèrent opter pour la mise en disponibilité.

4.34 Bien que la Commission du budget et de l'administration ait recommandé, dès 1990, d'allouer en priorité les budgets de développement au recyclage de la main-d'œuvre sous-utilisée ou inutilisée dans la fonction publique, presque rien n'a encore été fait à ce chapitre. Le Secrétariat du Conseil du trésor estime, pour sa part, qu'il n'a pas à s'immiscer dans ce domaine, compte tenu que les ministères et organismes n'ont pas exprimé de besoins à ce jour et qu'ils disposent, de toute façon, de la latitude nécessaire pour y voir eux-mêmes.

4.35 Pourtant, la décentralisation des responsabilités en matière de recyclage ne peut favoriser les activités de formation que si elle est accompagnée d'une vision gouvernementale des besoins en main-d'œuvre.

Mesures incitatives de départ

4.36 Dans le but d'octroyer une marge de manœuvre pour atteindre les objectifs gouvernementaux de réduction de l'effectif, le Conseil du trésor approuvait, en novembre 1993, une mesure de départ assisté pour l'ensemble des employés de la fonction publique admissibles à la retraite et sujets à une réduction de leur rente. Cette disposition, qui autorise jusqu'à 2 000 dollars par année de service avec un maximum de 12 mois de salaire, doit toutefois être considérée comme un dernier recours.

4.37 Des entités vérifiées nous ont fait part de l'insuffisance, selon elles, des moyens incitatifs de départ à leur disposition. C'est pourquoi des ministères ont pris l'initiative de faire fi des règles existantes en accordant des congés avec traitement pour des périodes variant de 3 à 16 mois, afin d'inciter certains employés à prendre leur retraite. Ces congés rémunérés peuvent facilement être assimilés à des primes de départ.

4.38 L'octroi de congé avec traitement utilisé comme mesure incitative à la retraite, appliqué sur une base discrétionnaire, pèche contre le principe d'équité des décisions touchant les fonctionnaires, soit l'une des orientations du gouvernement en matière de gestion des ressources humaines.

Prêts d'employés

4.39 Le cas de personnes inutilisées dans leur propre organisme a attiré notre attention et suscité plusieurs préoccupations. En effet, plusieurs entités prêtent des employés à d'autres organismes gouvernementaux ou à des organismes privés sans but lucratif, tout en continuant d'assumer leur traitement.

4.40 Bien que nous n'ayons pas cherché à dresser une liste exhaustive des personnes en prêt de service à l'extérieur de la fonction publique, notre vérification a tout de même permis de mettre au jour une vingtaine de ces cas.

4.41 Dans plusieurs cas, les prêts de service deviennent une voie d'évitement à une véritable régularisation de la situation. Soulignons, à titre d'exemples, les cas suivants :

- Un administrateur d'État, dont la réintégration dans la fonction publique en 1992 aurait pu faire réduire sa rémunération, a été prêté à un organisme à but non lucratif sans qu'il y ait perte de statut. Toutefois, à l'insu du Ministère, cet organisme n'a pu bénéficier des services de ce cadre.
- Un cadre a été prêté à une entreprise privée pendant la période de deux ans et demi précédant sa retraite et la moitié de sa rémunération a été assumée par le gouvernement.
- Un prêt de service qui s'est échelonné sur une période de plus de six ans a pris fin au décès du cadre dont le traitement moyen était de 94 000 dollars.
- Un cadre dont les services n'ont pas été requis par son organisme au cours des quatre années précédant sa retraite a été prêté à une autre entité gouvernementale pour une période de deux ans et demi et a écoulé le reste du temps chez lui, tout en continuant de recevoir sa rémunération.

4.42 Ces prêts, qui représentent plus de 3 millions de dollars consacrés à la rémunération de ces employés jusqu'à maintenant, constituent, à toutes fins utiles, des subventions à ces organismes ou une utilisation de crédits à d'autres fins que celles pour lesquelles ils ont été votés. Ils posent également un problème majeur quant au contrôle de l'assiduité des personnes visées; dans deux cas, on n'a pas été en mesure de nous confirmer l'emploi du temps ni même le lieu de travail de ces employés.

4.43 Si le gouvernement considère que ces prêts doivent continuer, il devrait le faire dans le respect de la *Loi sur l'administration financière* et avec la transparence que de telles opérations requièrent.

Conclusion

4.44 La gestion des ressources humaines présente des difficultés accrues en période de décroissance, particulièrement si les règles de gestion en place ou leur application recèlent déjà des faiblesses importantes comme celles qui ont été notées dans nos deux derniers rapports à l'Assemblée nationale.

4.45 Ces faiblesses étant encore plus évidentes dans le contexte actuel de réduction de l'effectif, une révision en profondeur de plusieurs aspects de la gestion des ressources humaines devient plus impérative que jamais et constitue un véritable défi pour le gouvernement.

4.46 Nous avons recommandé aux ministères vérifiés

- **de respecter les directives en matière de mesures incitatives à la retraite;**
- **de régulariser la situation des personnes en prêt de service.**

4.47 ***Commentaires des ministères :*** *La plupart des entités reconnaissent le bien-fondé de nos recommandations. Toutefois, l'une d'entre elles affirme qu'elle applique déjà les mesures recommandées, mais elle considère que bien des situations n'auraient pu être réglées au cours des dernières années si elle s'en était tenue à une interprétation littérale de la réglementation plutôt que d'user de sens commun.*

Au sujet des prêts de service, l'une des entités nous a fait part de sa recommandation au Conseil du trésor visant à permettre une plus grande mobilité intersectorielle. Deux entités ont précisé que les prêts de service permettent au gouvernement du Québec de contribuer à la mission d'organismes à but non lucratif.

4.48 Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor de poursuivre ses efforts dans l'amélioration de ses règles concernant la gestion des ressources humaines.

4.49 ***Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor :*** *« Le Secrétariat du Conseil du trésor prend acte du fait que le Vérificateur général reconnaît, d'emblée, que l'effectif total autorisé de la fonction publique a subi une réduction de près de 7,5 p. cent du 1er avril 1992 au 1er avril 1994, que cette réduction représente une cassure nette avec la tendance des années précédentes puisqu'elle est survenue après plusieurs années de croissance, et que les efforts importants déployés par les ministères et organismes leur ont permis d'atteindre les objectifs annuels de réduction et même, dans certains cas, l'objectif global qui leur avait été indiqué.*

« Les mesures prises par le Conseil du trésor, pour adapter le cadre de gestion des ressources humaines à cette décroissance sans précédent, devaient respecter

- *les dispositions législatives relatives à la permanence du personnel régulier;*
- *les dispositions des conventions collectives relatives à la sécurité d'emploi;*
- *l'efficacité du redéploiement du personnel permanent mis en disponibilité;*
- *l'économie et l'efficience dans le choix des mesures de départ assisté.*

« Le Secrétariat estime que les deux mesures retenues – la mise en place d'un processus corporatif de gestion du personnel mis en disponibilité et l'adoption d'un cadre de gestion des mesures de départ assisté – ont largement atteint les objectifs visés.

« Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'y a pas place à d'autres améliorations.

« C'est pour cette raison que le Secrétariat continue de faire rapport hebdomadairement au Conseil du trésor sur l'application de ces mesures, afin d'en évaluer la performance et de pouvoir proposer des ajustements que l'évolution de la situation pourrait commander. »

Gestion des ressources immobilières et mobilières

Ressources immobilières

4.50 La Société immobilière du Québec est responsable de l'attribution des locaux aux ministères et organismes qu'elle effectue à partir des besoins qui lui sont exprimés. La Politique d'allocation, d'attribution et d'aménagement des espaces administratifs et spécialisés des ministères et organismes du gouvernement, approuvée par le Conseil du trésor, définit les bases de l'allocation des aires de travail des employés de l'État. Celles-ci sont déterminées en fonction du corps et du statut d'emploi des individus, auxquelles s'ajoutent de l'espace utilitaire comme les aires d'attente et de consultation ainsi que des aires particulières accordées en fonction des besoins propres à chaque organisation. Quant aux ministères et organismes, ils doivent contribuer à la rationalisation de l'utilisation de l'espace en appliquant les normes d'allocation fixées, en déterminant et en rétrocédant les locaux devenus excédentaires.

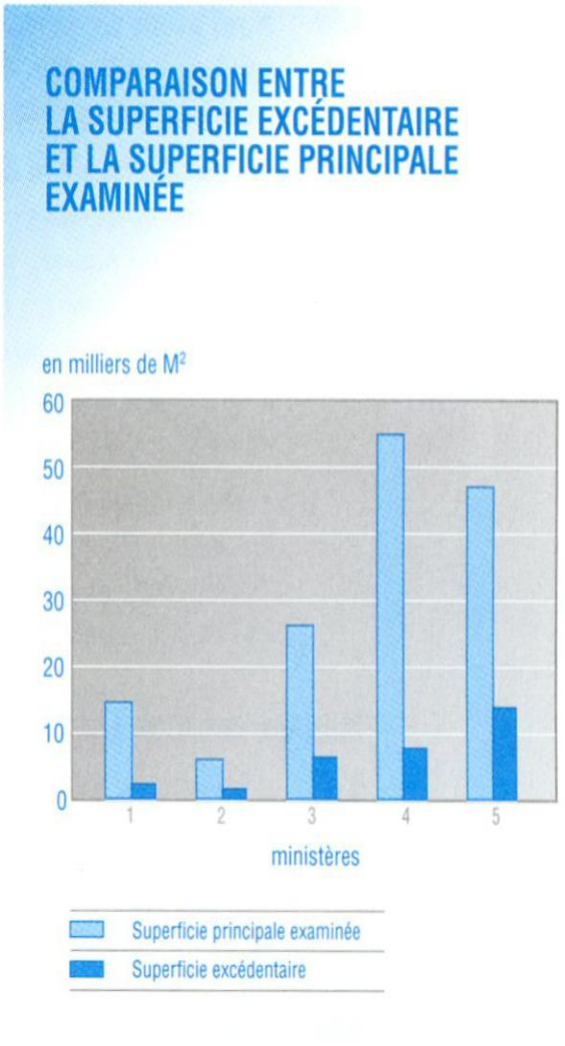
4.51 Notre vérification fait ressortir que, au cours des deux dernières années, le parc immobilier, en ce qui a trait aux locaux administratifs, accuse une augmentation de 2,4 p. cent, soit environ 37 000 mètres carrés, et ce, malgré une réduction de l'effectif des ministères et organismes.

4.52 Les causes de cette situation pourraient se résumer ainsi : certaines entités réclament de l'espace additionnel alors que d'autres disposent de locaux excédentaires qu'ils ne peuvent rétrocéder, faute d'avoir procédé à leur inventaire. Or, la Société immobilière du Québec, nantie du pouvoir d'exiger l'analyse complète de l'utilisation des locaux occupés par un organisme en vue de rendre cette utilisation conforme aux normes, n'a pas eu recours à cette prérogative.

4.53 L'examen d'un échantillon de 30 emplacements dans les cinq ministères sélectionnés, soit 8,9 p. cent de l'ensemble des locaux administratifs du gouvernement du Québec, a permis de constater que ceux-ci disposaient d'environ 31 000 mètres carrés de locaux à bureaux

excédentaires, soit 20 p. cent de l'espace occupé qui outrepasse les règles en vigueur. Pour les ministères, cet espace inutile se traduit par des dépenses de loyer additionnelles de plus de 6 millions de dollars annuellement.

4.54 Le graphique ci-contre résume les observations effectuées dans l'ensemble des ministères examinés.



4.55 Des situations extrêmes résultent du laxisme dont font preuve certains ministères. Par exemple, deux des entités examinées comptaient, parmi les locaux administratifs qu'elles occupaient, des emplacements représentant plus de 40 p. cent d'espace excédentaire.

4.56 Une saine gestion de l'espace excédentaire par les ministères et organismes permettrait des économies appréciables. Celles-ci dépendraient de la rigueur avec laquelle les ministères et organismes déclareraient leur espace excédentaire. De plus, la quote-part des coûts de l'espace commun et des frais d'administration imputés aux locataires d'un immeuble serait proportion-nellement réduite.

4.57 Nous avons recommandé aux ministères vérifiés

- **de respecter les normes édictées relativement à l'allocation, à l'attribution et à l'aménagement des locaux administratifs et de l'espace utilitaire;**
- **de déterminer et de rétrocéder les locaux devenus excédentaires.**

4.58 ***Commentaires des ministères :*** *Les ministères vérifiés reconnaissent l'existence d'espace excédentaire. L'un d'eux a tenu à préciser qu'il avait réalisé des économies très substantielles au cours de la dernière année et qu'il continue de suivre régulièrement ce dossier.*

Un deuxième ministère a rappelé que le processus lié à l'aménagement est tellement long, complexe et coûteux, qu'il peut y avoir des apparences de laxisme. Il soutient que des efforts constants et importants sont consentis, afin que les normes relatives à l'allocation, à l'attribution et à l'aménagement des locaux soient respectées.

Une autre entité exprime le souhait que, pour certains corps d'emploi, les normes soient révisées afin de les rendre conformes aux besoins de l'heure.

4.59 Nous avons recommandé à la Société immobilière du Québec d'exercer un suivi de l'utilisation des locaux par les ministères et organismes en recourant à sa prérogative d'exiger des analyses complètes d'utilisation.

4.60 ***Commentaires de la Société immobilière du Québec :*** *« Tout à fait d'accord avec les objectifs gouvernementaux de rationalisation, la Société s'est prévalue du pouvoir partagé que lui confère le CT 180125 et l'a exercé en concertation avec ses clients, ce qui lui a permis de réduire son parc d'espace de 29 000 mètres carrés entre le 1er avril et le 31 août 1994 d'une part, et d'ouvrir, par ailleurs, 42 dossiers de rationalisation d'espace par contrainte immobilière, dont 28 sont réglés à ce jour.*

« Nul doute que l'appui additionnel donné à la démarche par le CT 185640 du 6 juillet 1994, qui donne à la SIQ le mandat d'élaborer un plan quinquennal 1994 – 1999 de réduction de l'espace occupé par ses ministères et organismes clients, lui permettra d'aller beaucoup plus loin dans cette démarche. »

Ressources mobilières

4.61 Le Fonds des fournitures et de l'ameublement des Services gouvernementaux du Conseil du trésor vise principalement à approvisionner l'ensemble des ministères et organismes clients en mobilier et en équipement de bureau. Quant au Secteur de la gestion des surplus, il s'acquitte de la disposition ou du transfert à d'autres entités des biens déclarés excédentaires.

4.62 Notre examen des ministères a permis de noter que seulement deux des cinq entités examinées possédaient un inventaire de leur mobilier. Les trois autres ne sont donc pas en mesure de déterminer l'existence de ressources mobilières en surplus et, par conséquent, ne peuvent pas effectuer un choix économique quant à la façon de combler leurs besoins. Toutefois, il est important de souligner que la présence d'un inventaire, si rigoureux soit-il, ne peut se substituer à une volonté de rationalisation des dépenses de la part des gestionnaires. Par exemple, sous prétexte de disposer de l'argent nécessaire, des gestionnaires d'un ministère ont exigé du matériel neuf, malgré la disponibilité de biens usagés en bon état et dûment inscrits en stock.

4.63 À l'échelle gouvernementale, de nombreux achats effectués par les ministères et organismes au Fonds des fournitures et de l'ameublement au cours des deux dernières années auraient pu facilement être évités grâce à une meilleure gestion des ressources mobilières excédentaires. Plusieurs ministères ont à leur actif du mobilier en surplus dont la majeure partie sert à garnir l'espace excédentaire qu'ils occupent. Bien que nous n'ayons pas cherché à établir la proportion de l'espace excédentaire ainsi meublé en pure perte, il est important de rappeler que nous avons estimé à 20 p. cent l'espace occupé sans raison par les ministères.

4.64 Certaines entités ne déclarent pas leurs biens en surplus aux Services gouvernementaux du Conseil du trésor; en le faisant, elles éviteraient à d'autres organismes d'acquérir du matériel neuf pour combler leurs besoins. Ainsi, deux ministères ont opté pour le prêt de matériel et

de mobilier de bureau à des organismes à but non lucratif. L'un d'eux a mis au service de tels organismes des biens meubles d'une valeur de remplacement approximative de 130 000 dollars et l'un de ces organismes avait obtenu, à lui seul, des prêts de mobilier évalués à 86 000 dollars.

4.65 Au cours de l'exercice 1993-1994, les achats d'ameublement de bureau pour l'ensemble des ministères et organismes se sont élevés à 4,1 millions de dollars, comparativement à 9,4 millions l'année précédente. Cette baisse importante de plus de 56 p. cent des achats, combinée aux difficultés rencontrées par le Fonds d'ajuster ses propres achats à la demande des ministères et organismes, ont contribué à porter les inventaires à 2,3 millions de dollars au 31 mars 1994, soit une augmentation de 36,2 p. cent. Le taux de rotation des inventaires, actuellement de 1,43, est de beaucoup inférieur à 8, norme habituelle pour ce secteur d'activité, ce qui démontre que la situation actuelle est problématique et qu'elle entraîne des coûts de financement et d'entreposage évitables.

4.66 Des économies importantes pourraient résulter d'un effort accru de gestion des ressources mobilières, de la part tant des ministères et organismes que des Services gouvernementaux.

4.67 Nous avons recommandé aux ministères vérifiés

- **de constituer un inventaire de leurs ressources mobilières;**
- **de déclarer en surplus leurs biens excédentaires;**
- **de poursuivre leurs efforts en vue de réduire ou, le cas échéant, de limiter au strict minimum l'acquisition d'ameublement neuf.**

4.68 ***Commentaires des ministères :*** *Les entités concernées entendent appliquer la politique gouvernementale en matière de disposition des meubles excédentaires et réduire le plus possible leurs achats de biens neufs.*

4.69 Nous avons recommandé au Secrétariat associé aux Services gouvernementaux du Conseil du trésor

- **d'effectuer une meilleure gestion de ses achats d'ameublement neuf;**
- **de poursuivre ses efforts en vue de favoriser une utilisation accrue des ressources mobilières excédentaires.**

4.70 ***Commentaires du Secrétariat associé aux Services gouvernementaux du Conseil du trésor :*** *« Les baisses dans les achats d'ameublement neuf résultent, en bonne partie, de décisions gouvernementales récentes (réduction de l'effectif, compression du budget de fonctionnement, livraison de meubles usagés au lieu des meubles requis). Le caractère imprévisible de ces décisions et l'ampleur de leur impact ont forcément fait monter l'inventaire de meubles tout en réduisant, de façon draconienne, leur taux de rotation.*

« Il faut aussi considérer les délais nécessaires pour réagir aux variations de la demande. Les Services gouvernementaux ont tenté de réduire les quantités prévues aux contrats mais, puisqu'il s'agit de meubles normalisés et fabriqués spécifiquement pour le gouvernement, les fournisseurs n'étaient pas en mesure d'accorder des crédits acceptables.

« Les Services gouvernementaux sont convaincus que les coûts additionnels de financement ou d'entreposage ont été largement compensés par les économies réalisées par le gouvernement à la suite des diminutions d'achats de meubles par les ministères et organismes utilisateurs. Par ailleurs, diverses mesures ont aussi été prises afin de réduire nos inventaires. À titre d'exemple, on procède maintenant à l'achat de produits du marché, préalablement homologués par nous, en ce qui a trait aux chaises, aux fauteuils, et à l'ameublement métallique. »

Vérification de l'évaluation du rendement de programmes au gouvernement du Québec

Vue d'ensemble

4.71 L'évaluation du rendement de programmes est une composante importante d'une gestion efficace de l'Administration publique. En effet, l'information résultant d'un tel examen permet de mesurer la performance d'un programme et d'indiquer la pertinence des services rendus à la population par rapport à ses besoins. Considérant les effets salutaires que peut avoir cette fonction sur la gestion et la contribution qu'elle peut fournir à l'effort pour juguler le déficit, une étude d'envergure gouvernementale a été menée dans ce domaine.

4.72 L'étude comporte deux volets et s'étend sur une période de deux ans. La première partie, réalisée en 1992-1993, visait à déterminer si le cadre de gestion gouvernemental favorise l'éclosion de l'évaluation du rendement de programmes dans les ministères et organismes. Les constatations dont fait état le *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1992-1993* (chapitre 3) tracent un portrait plutôt morose de la situation observable sur l'échiquier central. Un cadre de gestion gouvernemental à redéfinir pour la fonction évaluation du rendement de programmes, l'absence de cibles mesurables et d'indicateurs de performance dès l'élaboration de tout nouveau programme, la non-intégration des évaluations dans le processus budgétaire ainsi que le manque de mécanismes de coordination pour faciliter l'harmonisation des évaluations sectorielles avec les orientations gouvernementales constituaient les principales carences soulignées.

4.73 Le deuxième volet portant sur l'envergure et l'utilité des études réalisées survient au moment où le Secrétariat du Conseil du trésor se questionne sur la pertinence de la directive qui institutionnalise cette fonction de gestion.

Objectifs et portée de la vérification

4.74 Pour ce deuxième et dernier volet de notre étude, nous cherchions à nous assurer que l'évaluation du rendement de programmes alimente la haute direction des ministères et organismes de renseignements objectifs permettant de porter un jugement sur la performance des programmes, et ce, en considérant la pertinence des services au regard des besoins de la population. Ces renseignements doivent faire clairement état des besoins à l'origine du programme et indiquer le rythme de croissance de celui-ci ainsi que l'utilisation des ressources qui lui ont été consacrées. Ils doivent également permettre la mesure du degré d'atteinte des objectifs déclarés du programme et de ses répercussions sur la clientèle. Enfin, il faut que les renseignements fournis apportent une réponse sur l'efficience et la rentabilité des moyens choisis par rapport à des solutions de rechange.

4.75 La présente étude d'envergure gouvernementale concerne les ministères et organismes soumis à la directive sur l'évaluation de programmes. Compte tenu de l'imposante population en cause, nous avons sélectionné, d'une façon discrétionnaire, six organismes représentatifs de la fonction de gestion vérifiée. Des domaines tels la santé, la sécurité du revenu, l'agriculture, les ressources naturelles, le loisir et l'habitation ont ainsi retenu notre attention.

4.76 Pour être en mesure d'établir l'envergure et de juger de l'utilité des travaux réalisés dans chacune des entités vérifiées, nous avons retenu les études effectuées pour deux ou trois programmes jugés importants. Généralement, les cinq dernières années ont été couvertes.

Résultats de notre vérification

4.77 La majorité des rapports produits à la suite des travaux réalisés à titre d'évaluation du rendement de programmes informent bien les autorités des ministères et organismes quant aux aspects opérationnels ou administratifs des programmes et, en ce sens, ils constituent un apport important dans l'amélioration de la qualité des processus de gestion. Toutefois, nous avons observé que la majorité des travaux d'évaluation effectués ne permettent pas de porter un jugement sur la performance d'un programme, et ce, malgré le flot de données produites par les systèmes d'information.

4.78 Une organisation administrative à parfaire et une portée limitée des travaux réalisés expliquent, en partie, la sous-exploitation du potentiel de la fonction évaluation du rendement de programmes, telle qu'elle est définie dans les cadres de gestion ministériel et gouvernemental.

Organisation administrative

Cadre de gestion

4.79 Pour que la fonction évaluation du rendement de programmes occupe la place qui lui revient dans un organisme, certaines propriétés administratives doivent être rencontrées. Ainsi, appuyé sur des ressources humaines et financières suffisantes, son cadre de gestion doit exprimer

- un mandat clair qui précise, entre autres, l'étendue et la portée des évaluations;
- une structure favorisant l'indépendance et l'objectivité des personnes qui procèdent à l'évaluation;
- une planification des interventions d'évaluation à court et à moyen terme et des ressources requises;
- un processus d'évaluation articulé pour l'ensemble des interventions.

4.80 La plupart des entités vérifiées présentent un cadre de gestion en évaluation du rendement de programmes. Une politique qui s'inspire habituellement des exigences générales de la directive du Conseil du trésor est élaborée et une structure administrative est mise en place.

4.81 Toutefois, le mandat théorique qu'elles se donnent est souvent beaucoup plus flamboyant que celui qui se concrétise. De plus, la structure administrative n'encourage que péniblement l'objectivité des évaluations. Enfin la sélection des interventions ne repose pas toujours sur l'importance relative des programmes et le processus d'évaluation est amputé d'étapes cruciales.

Mandat et structure

4.82 Pour trois des six entités vérifiées, on a attribué la responsabilité d'évaluer les politiques, les stratégies et les programmes à une unité administrative distincte. Cependant, d'autres unités administratives peuvent collaborer aux travaux d'évaluation. Le développement d'indicateurs nécessaires au suivi de gestion, à l'analyse de performance et à l'évaluation de l'atteinte des objectifs fait, la plupart du temps, également partie des tâches attribuées à l'unité administrative responsable de l'évaluation.

4.83 Pour deux autres entités, ce sont les gestionnaires qui assument le leadership en la matière. Ils ont aussi la possibilité de s'adjoindre des spécialistes pour soutenir leur démarche. L'indépendance et l'impartialité nécessaires aux évaluations risquent d'être entachées lorsque les personnes qui évaluent sont à la fois juges et parties. Même si la participation du gestionnaire est plus que souhaitable parce qu'il est familier avec les activités en question, il est préférable qu'il ne soit pas le maître d'œuvre de l'exercice. Le rôle qu'il joue ou qu'il a pu jouer ne facilite pas une éventuelle remise en question de la pertinence d'un programme qu'il administre.

4.84 Finalement, une entité n'a pas élaboré de cadre de gestion spécifique à la fonction évaluation du rendement de programmes, préférant l'assimiler à des opérations comme celle du « réalignement de l'administration publique » ou celle de la « qualité totale » dont l'accent est placé sur l'amélioration des produits et services offerts à la clientèle.

4.85 La clarté du mandat et la structure administrative ne sont toutefois pas les seuls critères qui influencent le degré d'indépendance et d'objectivité de l'évaluation. D'autres facteurs, tels que la polémique que soulèvent certains sujets (les sages-femmes et l'aide sociale, par exemple), le nombre d'acteurs en cause, la volonté ministérielle d'utiliser l'évaluation de programmes dans la prise de décision sont autant d'éléments qui font contrepoids dans la balance de l'objectivité.

Planification et choix des sujets

4.86 Malgré un processus de planification explicite dans deux organisations où la fonction d'évaluation était centralisée, nous n'avons pas obtenu la preuve formelle que le choix des sujets d'évaluation retenus tenait compte des préoccupations gouvernementales les plus pressantes, de l'importance des sujets (coûts, répercussions, etc.), des informations provenant des opérations courantes ainsi que des autres études réalisées.

4.87 Par exemple, dans le domaine de la santé, nous avons retracé 10 études sur 29 concernant directement les personnes âgées. Même si certains facteurs semblent expliquer le choix des travaux réalisés (population vieillissante, augmentation du coût des soins de santé), d'autres informations détenues par le ministère responsable suscitent des questions quant aux choix qui ont été faits. Ces informations auraient permis de justifier tout autant des interventions dans d'autres domaines. Voici quelques exemples tirés des documents d'information produits par le Ministère :

- les problèmes sociaux prennent une ampleur inquiétante : près du quart de la population potentiellement active est exclue du marché du travail, d'où accroissement de la pauvreté, surtout chez les jeunes, montée de la dépendance sociale, sous-développement de certaines régions, accroissement des écarts de santé et bien-être dans la population, etc.;
- les coûts des programmes de services médicaux et des médicaments évoluent à un rythme alarmant.

4.88 Pour les organisations où les gestionnaires eux-mêmes assument la responsabilité des évaluations, le choix des analyses découle davantage de leurs préoccupations opérationnelles. Il n'y a pas de force motrice qui pousse vers l'évaluation des programmes importants. Généralement, les gestionnaires ont fondé leurs interventions sur des exigences telles que l'implantation de la qualité totale, le réalignement de l'appareil public, sans oublier l'application de la loi 198 (compression de l'effectif de la fonction publique). Ils ont souvent apparenté ces interventions à l'évaluation du rendement de programmes.

4.89 Dans le domaine du loisir par exemple, la plupart des programmes ont été touchés par les démarches administratives précitées. Un programme d'aide discrétionnaire à l'action bénévole a toutefois été laissé de côté, bien qu'il soit l'un des plus importants de sa catégorie (12,5 millions de dollars et 17 000 bénéficiaires). Nous n'avons pas retracé d'informations qui pourraient justifier les projets d'évaluation retenus et ceux non retenus.

Processus d'évaluation

4.90 Pour permettre la réalisation des évaluations dans des délais raisonnables et pour en assurer une meilleure qualité, il est souhaitable de suivre un processus bien établi. Il débute, comme il se doit, par l'étape de la planification qui comprend le cadre d'évaluation présentant les composantes du programme à évaluer. On y trouve également l'étude préparatoire qui précise la portée des travaux à effectuer.

4.91 Avant de procéder à l'évaluation elle-même, un suivi de programme doit être instauré pour fournir l'information continue sur la mesure de son efficience et de son efficacité. Enfin, l'étape de l'évaluation permet d'examiner des questions comme la pertinence du programme, les effets qu'il produit sur le public et sa rentabilité par comparaison avec d'autres moyens d'exécution.

4.92 La plupart des entités vérifiées n'appliquent pas de processus standard d'évaluation. Le peu d'indicateurs, ou parfois même leur absence, dès la mise en place d'un programme et la rareté de l'information sur la mesure des résultats nous paraissent les principaux mécanismes défectueux dans le processus d'évaluation d'un programme. Les quelques indicateurs de performance retracés proviennent généralement de demandes ponctuelles des gestionnaires et sont rarement arrimés aux travaux d'évaluation. Certains responsables d'évaluation nous ont avoué ne pas savoir qu'un indicateur aussi fondamental que le prix de revient des produits et services rendus par le ministère avait déjà été déterminé.

Éléments environnementaux

4.93 En plus d'un cadre de gestion bien articulé, certains autres facteurs d'ordre organisationnel doivent être présents pour créer un environnement favorable à la fonction évaluation du rendement de programmes et faire en sorte que les travaux puissent être éventuellement utiles. Ainsi :

- La fonction évaluation doit faire partie intégrante des autres fonctions de gestion. Elle doit, entre autres, être intégrée au processus budgétaire (participer à l'élaboration de nouveaux programmes, aider à retracer les activités qui n'ont pas de valeur ajoutée, appuyer l'opération réalignement).
- Les responsables des évaluations ministérielles doivent rendre compte aux autorités (sous-ministres) de leurs travaux d'évaluation sur la performance des programmes.
- Les acteurs concernés par le projet d'évaluation doivent participer aux différentes étapes de l'évaluation, surtout lorsque le sujet est controversé.

4.94 Sans tenir compte suffisamment de la capacité de payer de l'État, sans intéresser les acteurs concernés par l'objet de l'évaluation, sans intégrer la mesure du coût des solutions que l'on propose par rapport aux actuelles façons de faire et sans rendre compte de la performance des programmes, l'évaluation ne peut prétendre être un outil de gestion pour la prise de décision stratégique. C'est souvent l'apanage des évaluations de programmes effectuées dans la plupart des organisations vérifiées. En voici deux exemples.

4.95 Dans le premier cas, la synthèse des études traitant des personnes âgées en perte d'autonomie présente un excellent travail sur l'amélioration des processus de maintien des personnes âgées à domicile. Malheureusement, cette synthèse ne fait pas état des incidences sur le budget de la santé. Les études réalisées n'ont pas apporté de réponse aux préoccupations actuelles des gestionnaires en matière de coûts-avantages à court, moyen et long terme des solutions proposées par rapport à celles qui existent déjà. Le processus d'allocation budgétaire n'a pas tenu compte, jusqu'à maintenant, des travaux d'évaluation pour l'allocation des ressources.

4.96 Dans le deuxième cas, la pratique du ministère veut que ce soit les gestionnaires qui mandatent la direction de l'évaluation pour l'exécution des travaux d'évaluation. Ils contrôlent également la diffusion des rapports puisqu'ils doivent donner leur autorisation pour toute autre utilisation de l'information produite. Cette façon de procéder invite à conserver l'information confidentielle à l'intérieur de l'unité administrative concernée.

Envergure des travaux

4.97 Dans la majorité des six entités vérifiées, les rapports produits informent bien les gestionnaires quant aux aspects opérationnels ou administratifs des programmes et, en ce sens, les travaux réalisés constituent un apport important dans l'amélioration de la qualité des processus de gestion des programmes.

4.98 De plus, nous avons pu constater, dans les entités de grande envergure, un souci de rigueur apporté aux travaux et la qualité du produit fini. Dans les entités de petite et moyenne envergure, la rigueur et la qualité des travaux varient sensiblement. Il demeure toutefois que, dans l'ensemble, on peut difficilement coiffer ces études du titre d'évaluation du rendement de programmes. En effet, elles ne fournissent que peu d'information sur la pertinence des programmes et sur l'atteinte des objectifs et elles ne laissent filtrer que de pâles indices sur l'efficience et la rentabilité des moyens choisis.

4.99 Les explications fournies par les responsables des évaluations pour justifier cette situation se résument ainsi :

- Aucun mandat propre à un programme ou à une activité de programme provenant de la haute direction ne demande de traiter explicitement de ces éléments.
- Les informations sur les résultats attribuables au programme ne sont pas disponibles, non fiables ou impossibles à obtenir au prix d'un effort raisonnable.
- Les objectifs déclarés des programmes sont, pour la plupart, non mesurables.
- Les ressources humaines et financières allouées au mandat d'évaluation sont insuffisantes.
- Le temps requis pour traiter de ces éléments est supérieur au délai accordé pour faire l'évaluation.
- La responsabilité de traiter de ces éléments ne revient pas à l'organisation.

4.100 En général, les travaux aboutissent à un bilan de situation rattaché à une problématique particulière, et ce, souvent pour répondre à la demande d'un gestionnaire. Notre vérification fait aussi ressortir que les rapports qui nous ont été fournis présentent, en général, les limites suivantes :

- Ils se restreignent souvent à décrire des problèmes. Les constats sont étroitement liés à la mesure des intrants et soulèvent des questions quant aux causes et aux conséquences.
- Ils critiquent des processus ou des moyens sans établir de relation avec les résultats des programmes.
- Ils souffrent de l'absence ou de la portée très réduite des solutions de rechange proposées pour résoudre les problèmes ou, à tout le moins, les atténuer.

4.101 Ces limites ont pour conséquence principale que le lecteur ne possède toujours pas une vision globale de la performance du programme.

4.102 Pour mieux illustrer les limites de la portée des travaux examinés, nous exposons ci-après quelques exemples de constats retracés dans les études. Nous y assortissons des questions auxquelles une évaluation complète du rendement de programmes aurait apporté des éléments de réponses.

4.103 Précisons d'abord que les références aux travaux faits tout au long de cette section ne visent pas à remettre en cause les programmes qui s'y rapportent. Nous avons sélectionné des exemples principalement dans les secteurs de la santé et de la sécurité du revenu, en raison du fait que leurs travaux se rapprochaient le plus de l'évaluation du rendement de programmes. Ces deux secteurs se montrent aussi un peu plus disposés à faire connaître les résultats de leurs travaux, ce qui les expose à une analyse plus critique.

Secteur de la santé

4.104 Pour le programme Services médicaux, dont la principale dépense est la rémunération des médecins, les études font bien ressortir des problèmes importants de contrôle des coûts, de mesure de productivité et de disparité entre les services rendus. Les indicateurs suivants, signalés par le ministère responsable, en font foi :

- Le ratio médecin/population est l'un des plus élevés au Canada.
- Le nombre de médecins augmente à une vitesse nettement supérieure à la croissance de la population (30 p. cent entre 1982 et 1992 par rapport à 7 p. cent pour la population).
- Le nombre de services rémunérés à l'acte par médecin continue d'augmenter malgré tout (passant de 5 120 à 5 962 entre 1981 et 1991).
- Une étude rapporte qu'il y a cinq fois plus de chances de se faire opérer pour les amygdales dans une région que dans une autre.

4.105 Les causes et les conséquences de ces problèmes sont éparpillées à travers toutes les études et ne font pas l'objet d'un rangement qui tiendrait compte des priorités. En outre, plusieurs des solutions proposées font souvent référence à des contrôles additionnels. Par exemple, en ce qui a trait au contrôle des coûts, les conclusions des rapports mènent à des solutions comme le contingentement plus strict du nombre d'étudiants admis en médecine et à des plafonds salariaux des médecins généralistes et spécialistes. Certains de ces rapports remettent aussi en question la rémunération à l'acte, mais sans plus, puisqu'on avoue ne pas connaître la productivité des médecins payés à salaire et à vacation.

4.106 Nous n'obtenons pas plus d'information quant à l'adéquation et à la qualité des services médicaux au regard des besoins de la population. À part quelques sondages sur le degré de satisfaction de la population, nous n'avons rien retracé sur le sujet.

Secteur de la sécurité du revenu

4.107 La plupart des travaux qui nous ont été fournis sur le programme APPORT (aide aux parents pour leur revenu de travail) ressassent les difficultés d'application du programme dues à sa complexité administrative. Ils signalent également que la clientèle potentielle n'est atteinte que dans une proportion de 50 p. cent. Pour démontrer qu'il n'y a pas d'avantage financier à demeurer prestataire de l'aide sociale sans emploi, le ministère a calculé les écarts de revenu entre ces derniers et les travailleurs au salaire minimum inscrits au programme APPORT. Cette analyse était incomplète. Les indicateurs fournis à ce sujet ne tenaient pas compte de certains avantages de réduction de coûts de biens et services auxquels souvent seuls les bénéficiaires de l'aide sociale ont accès, tels que l'aide juridique, les soins dentaires, les médicaments, etc.

4.108 Ces calculs laissent également de côté les coûts liés à un emploi, comme les frais de déplacement, les repas à l'extérieur, les vêtements, etc., ainsi que le temps requis pour la productivité à domicile nécessaire à l'unité familiale.

4.109 Dans un contexte de précarité des emplois, ces informations doivent être établies. Elles pourraient démontrer l'importance d'évaluer les effets négatifs potentiellement attribuables aux programmes de la sécurité du revenu comme la rétention à l'aide sociale, l'incitation au travail au noir, l'abandon élevé aux mesures de préparation à l'emploi.

4.110 Depuis 1984, plusieurs études ont été menées sur l'employabilité et l'intégration en emploi. On y apprend principalement que l'écart est faible entre le taux d'intégration en emploi des personnes qui participent aux mesures par rapport à celui des non-participants, et ce, à quelques exceptions près. Il serait essentiel d'établir si les avantages retirés de ces programmes sont supérieurs aux ressources qui y ont été consacrées.

Secteur de l'habitation

4.111 L'évaluation portant sur le programme des logements relevant des organismes privés sans but lucratif recommande plusieurs changements dans les processus, entre autres :

- « Instituer un système d'information de gestion afin de collecter, de façon systématique, toutes les données relatives à la gestion, aux opérations et aux coûts du programme. »
- « Revoir la grille de sélection des locataires afin de la simplifier en la rendant plus facilement utilisable par les usagers. Maintenir les critères de revenus comme éléments prioritaires. »

4.112 Bien que cette étude fasse le tour de la question du fonctionnement du programme, elle n'aborde pas l'évaluation de la rentabilité de celui-ci comparativement à d'autres solutions. L'organisme responsable du programme dispose de trois moyens pour procurer un logement à prix modique aux personnes âgées à des coûts moyens annuels variables : Logirente, 686 dollars; Supplément au loyer, 2 443 dollars et l'habitation à loyer modique (HLM), 4 049 dollars. La clientèle des HLM est composée à 56 p. cent de personnes âgées. Le rendement de chacune de ces solutions se compare-t-il sur le plan coûts-avantages ?

4.113 Dans la construction d'habitations, le programme « Mon taux mon toit » avait pour objectif de stimuler ce secteur économique. L'évaluation des résultats ne fait que présenter le volume d'activités ayant transité par ce programme ainsi que le portrait de la clientèle. L'étude n'a pas présenté les effets réellement dus au programme, à court et à long terme. Les activités réalisées en 1992 en fonction de ce programme étaient-elles celles qui devaient se réaliser en 1993 ? Si oui, quels sont les avantages de devancer les activités ? De plus, il y a lieu de se demander si les retombées escomptées sont supérieures au coût du programme, soit 73,4 millions de dollars.

Utilité des travaux

Aide à la prise de décision

4.114 Même si plusieurs facteurs qui favoriseraient l'utilisation des travaux d'évaluation font généralement défaut, il n'en demeure pas moins que des rapports d'évaluation sont produits. À quoi servent-ils donc ?

4.115 Pour l'ensemble des entités vérifiées, il est fort difficile d'établir un lien direct entre les recommandations formulées dans les rapports examinés et la prise de décision.

4.116 La plupart du temps, les travaux d'évaluation permettent aux décideurs d'obtenir un bilan de situation ou une revue de littérature. Ils surchargent souvent le lecteur de descriptions de processus rattachées au fonctionnement des programmes, de sondages auprès de la clientèle, d'information sur l'évolution des coûts des programmes et sur l'utilisation croissante et parfois douteuse de certains biens et services.

4.117 L'absence d'intégration de la panoplie d'études et d'analyses produites par les différentes directions des entités vérifiées ainsi que le peu d'importance accordée dans les rapports à l'évaluation de solutions de rechange constituent deux des facteurs importants qui restreignent l'utilité des travaux d'évaluation. Les conclusions auxquelles parviennent ces études fournissent rarement des informations sur la contribution du programme aux orientations gouvernementales et ministérielles, qu'il s'agisse de la réduction du déficit, de la création d'emplois ou de l'accessibilité des services et de la qualité des services à la clientèle.

4.118 Si l'énoncé des problèmes est généralement explicite dans les études réalisées, il en va autrement des solutions proposées et des recommandations pour les résoudre. Quand elles sont formulées de façon précise, les propositions de solutions et les recommandations sont souvent dérisoires par rapport à l'importance des sujets traités, ce qui n'augmente pas non plus l'utilité des travaux.

4.119 Les décisions stratégiques prises à partir de ces études risquent de ne pas produire les résultats escomptés. L'absence d'éléments aussi fondamentaux qu'une analyse coûts-avantages d'une solution de rechange par rapport au statu quo n'a rien de rassurant pour le décideur qui doit opter pour une mesure plus efficiente. Plutôt que de devenir le lampadaire qui donnerait un nouvel éclairage, l'évaluation, telle qu'elle existe présentement, risque de ne constituer qu'un simple poteau servant d'appui à la décision.

Cantonnement ministériel

4.120 Une lacune majeure gêne considérablement plusieurs évaluations : leur portée ministérielle. Les activités du gouvernement sont devenues très complexes. La structure budgétaire de 1994-1995 compte 134 programmes regroupés dans 39 secteurs, 17 domaines et 5 missions. L'évaluation de certains programmes dépasse souvent la simple responsabilité ministérielle. Il serait normal que les études de problèmes, tel qu'il en existe dans le domaine de la santé par exemple, débordent le cadre ministériel puisque la mise en œuvre de la politique de santé et bien-être peut concerner une multitude d'acteurs : la Société d'habitation du Québec pour le logement social, le ministère de la Sécurité du revenu pour les conditions de vie accordées aux personnes à faible revenu, le ministère de la Justice pour lutter contre la délinquance, etc.

4.121 Nous avons constaté que plusieurs évaluations excluaient, dès le départ, la mesure des répercussions d'un programme sur le travail au noir puisque plusieurs ministères peuvent influencer le domaine. Pour toutes ces situations où les incidences des programmes s'entrecroisent, il n'existe pas de mécanisme de coordination ni d'organisme nanti du leadership nécessaire à une évaluation interministérielle sur le sujet. C'est ainsi que les questions restent sans réponse.

4.122 En prenant connaissance des nombreuses études, la mise en route d'une évaluation d'envergure gouvernementale de la performance pour plusieurs programmes nous est apparue comme une nécessité. On ne peut se satisfaire de régler chacun des constats à la pièce puisqu'ils sont souvent interreliés. Cette remarque est aussi valable pour les programmes dont plusieurs entités peuvent se mêler que pour un secteur qui intègre plusieurs activités d'un même programme.

Conclusion

4.123 Notre étude a permis de constater que les travaux réalisés sous l'appellation « évaluation » consistent généralement en des analyses d'éléments ou d'activités de programmes qui visent surtout à améliorer les processus en place et qui fournissent des informations utiles à la direction.

4.124 Toutefois, cette fonction perd son mordant, auprès de la haute direction des organisations et des parlementaires. Les résultats des travaux ne font que très rarement écho de l'atteinte des objectifs, des effets des programmes et des solutions de rechange. Les causes qui ont nui au développement du plein potentiel de la fonction évaluation du rendement de programmes jusqu'à maintenant se résument ainsi :

- cadre de gestion gouvernemental non approprié et inapte à faire éclore la fonction;
- objectifs imprécis des programmes mis en place, d'où les difficultés à mesurer leur atteinte;

- absence d'un cadre d'évaluation pour chaque programme, ce qui a créé de nombreuses embûches dans la collecte d'informations, tant en ce qui concerne le temps nécessaire pour la réalisation des études qu'en ce qui a trait à la méthode de recherche;
- cantonnement ministériel de certaines études restreignant les horizons des évaluations;
- restriction des travaux d'évaluation à des bilans de situation;
- suivi des activités courantes de gestion mal arrimé à l'évaluation de programmes;
- reddition de comptes non exigée sur le rendement des programmes, corollaire d'une responsabilisation insuffisante des gestionnaires.

4.125 Tant et aussi longtemps que le gouvernement n'aura pas réuni les ingrédients favorables à l'évaluation du rendement de programmes, qu'il n'aura donc pas agi sur les causes freinant son utilité, il est utopique d'attendre des résultats autres que ceux obtenus depuis maintenant plus de 20 ans.

4.126 Dans un contexte de restriction budgétaire où le gouvernement tente de réaligner l'appareil public, il est inacceptable qu'un outil de gestion comme l'évaluation du rendement de programmes soit si largement sous-exploité.

4.127 Sans l'impulsion de l'administration centrale, elle-même tributaire de l'exigence d'une reddition de comptes de qualité de la part des utilisateurs éventuels des évaluations sur le rendement de programmes, chacune des entités gouvernementales continuera à ne lui accorder qu'une importance mitigée.

4.128 Pour que l'évaluation du rendement de programmes trouve sa finalité et toute son utilité, une volonté ferme de toutes les parties – parlementaires, organismes centraux, gestionnaires – devra se manifester afin d'exiger des renseignements pertinents et objectifs sur les résultats globaux, les répercussions et la pertinence des politiques et des programmes.

4.129 ***Résumé des commentaires des entités vérifiées : Généralités.*** *Toutes les entités vérifiées reconnaissent que la fonction « Évaluation du rendement de programmes » est sous-exploitée au regard de la prise de décision stratégique. Un ministère nous rappelle que le processus d'influence des décisions est diffus et fluide de sorte que certaines recommandations peuvent être tout de même appropriées par les gestionnaires sans que l'on puisse établir un lien évident avec les actions prises.*

À différents degrés, les entités vérifiées conviennent que certaines étapes restent encore à franchir pour donner à l'évaluation du rendement de programmes toutes ses lettres de noblesse. Toutefois, la plupart de celles-ci considèrent notre vision de l'évaluation du rendement de programmes beaucoup trop large et théorique pour être réaliste.

Un dernier organisme précise que, au-delà des principes, il demeure un pré-requis à la réussite de toute entreprise de ce genre : la nécessité de répondre aux besoins réels, compte tenu des ressources disponibles.

Organisation administrative. *Le choix des sujets, les concepts d'objectivité et d'indépendance ont plus particulièrement fait l'objet de remarques. Deux ministères nous indiquent que la planification et le choix des sujets d'évaluations qu'ils ont effectuées répondaient à des besoins pressants de leur organisation. Un autre nous mentionnait qu'il n'avait pas planifié l'évaluation de l'un de ses plus importants programmes parce qu'il était implanté depuis seulement trois ans.*

De plus, un ministère qualifiait de théorique notre façon d'assurer l'objectivité et l'indépendance de la fonction évaluation. Il a mentionné, qu'au fil des ans, les ministères et organismes ont essayé différents choix de structure sans qu'on l'on puisse véritablement trancher sur la place idéale que doit occuper la fonction évaluation.

Envergure des travaux. *La plupart des ministères ajoutent des exemples de travaux supplémentaires pour démontrer l'ampleur de l'information qu'ils considèrent comme des évaluations et qui, selon certains, nous aurait permis de porter un jugement moins sévère sur la portée de leurs travaux. Ainsi, une entité nous reproche, entre autres, d'avoir omis de tenir compte des multiples travaux faisant part de solutions de rechange comme ceux du Conseil d'évaluation des technologies de la santé sur le dépistage par mammographie, les variations dans le taux de chirurgie, la réutilisation de cathéter.*

Au regard des exemples apportés pour mieux exposer les limites des travaux d'évaluation menés par les entités, plusieurs ont apporté des renseignements additionnels pour contexter les interventions faites et les faire valoir, admettant que les travaux réalisés ne constituaient pas des évaluations complètes de programmes au sens où nous l'entendions. Plusieurs entités nous ont répondu que des mandats d'évaluation étaient présentement en cours ou étaient prévus. On y énumère encore là aussi d'autres types de travaux qui pourraient répondre en partie à certaines questions; on fait alors référence à des réflexions, analyses de sommes déboursées, rencontres de clientèles, etc. Une entité nous signale avoir mis l'emphase sur le suivi de gestion et considère que nous n'avons pas tenu compte de cette dimension dans notre analyse.

Utilité des travaux. *Deux ministères pensent que nous avons sous-estimé l'utilité de la fonction d'évaluation dans leur entité. Le premier mentionne que notre rapport omet d'apprécier la complexité de certains programmes et de jauger l'équilibre concret à réaliser dans la recherche et l'application de solutions « macro » et « micro ». Il ajoute que « C'est souvent par une multitude de solutions micro que le ministère voit à l'amélioration du rendement des programmes sous sa responsabilité ». Le deuxième ministère prétend que les*

connaissances acquises par les études d'évaluation et les recommandations qui en découlent permettront, sans contredit, d'orienter un virage majeur qui sera expérimenté dès l'automne 1994.

Par ailleurs, l'entité à qui nous avions signalé la mainmise des gestionnaires sur la diffusion des rapports d'évaluation justifie l'introduction de la clause de non-divulgation des résultats d'évaluation par la volonté de permettre aux unités administratives concernées par l'évaluation d'en prendre connaissance et d'apporter des commentaires, le cas échéant, et non pas dans le but de garder secrètes des informations. Cette entité ajoute que, dans un souci de transparence, elle a décidé d'éliminer cette clause dès à présent.

Enfin, un dernier organisme s'explique mal la remarque selon laquelle nous considérons comme une carence le fait que des interrogations soient soulevées dans une évaluation de programmes. Il estime que leurs recommandations sont utiles surtout dans les cas où il y a critique des processus et que leur relation avec les résultats des programmes n'apparaît pas problématique.

4.130 ***Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor :*** *« Au cours des deux derniers exercices financiers, les ministères et organismes ont été invités, dans le cadre de l'opération de réalignement de l'administration publique, à revoir leurs produits et services, leurs processus de production ainsi que leurs modes d'organisation afin de pouvoir respecter les objectifs budgétaires qui leur étaient fixés, tout en livrant des produits de qualité à moindre coût.*

« Dans ce contexte, les contraintes budgétaires sont telles que les ministères et organismes n'ont d'autre choix que de remettre en question leurs programmes et leurs activités. Il est certain, bien sûr, que l'intensité du processus de remise en cause n'est pas uniforme. Certains ministères ont emboîté le pas rapidement, tandis que d'autres, pour des raisons qui varient, l'ont fait un peu moins vite. On doit donc convenir que, si un certain chemin a été parcouru, il reste beaucoup à faire pour que l'évaluation de programmes puisse apporter sa contribution stratégique au processus de prise de décision gouvernementale. Ce qui importe aujourd'hui, c'est de faire en sorte que s'intensifie la réflexion sur la pertinence, l'impact, l'efficacité et l'efficience des programmes gouvernementaux.

« Le Secrétariat du Conseil du trésor, pour sa part, estime qu'un nouvel environnement, caractérisé par des objectifs budgétaires stables qu'il faut respecter, un mode de gestion plus flexible basé sur l'atteinte des résultats ainsi que par la responsabilisation des gestionnaires et le renforcement de leur imputabilité contribueraient bien plus que des directives formelles à l'atteinte de cet objectif.

« Avec une telle orientation, il faudrait accepter qu'il y ait des différences significatives dans les démarches des différents ministères. Les uns pourraient privilégier les évaluations réalisées à l'interne par une unité spécialisée, tandis que d'autres pourraient préférer faire

appel à l'expertise externe. Des ministères pourraient mettre l'accent sur la pertinence et l'impact des programmes, tandis que pour d'autres la priorité pourrait être accordée à l'efficience ou au benchmarking des activités. Il faudrait, en effet, accepter que varient ainsi, en fonction de la problématique propre à chaque ministère, les choix stratégiques à l'égard de l'éventail considérable des objets d'évaluation ainsi que des outils et modes d'organisation correspondants. »

Gestion de l'efficience par les ministères et organismes

Faits saillants

4.131 Les ministères et organismes n'ont pas les outils de gestion nécessaires pour évaluer objectivement l'efficience avec laquelle les produits et services sont rendus et en rendre compte adéquatement (paragraphes 4.169 à 4.172).

4.132 D'une part, les ministères et organismes ne connaissent pas en général la répartition du temps de travail des employés, ce qui leur permettrait de calculer le prix de revient en ressources humaines des produits et services rendus (4.149).

4.133 D'autre part, ils se réfèrent rarement à des indicateurs de gestion pour établir la juste prestation de travail attendue des ressources humaines (4.161 à 4.166).

4.134 L'atteinte des objectifs est une préoccupation bien avouée chez les gestionnaires et à bon droit; cependant, on se soucie trop peu de savoir si ces objectifs ont été atteints au meilleur coût possible (4.150 à 4.152).

4.135 Les ministères et organismes ne connaissant pas eux-mêmes leur niveau d'efficience, il devient difficile pour le Vérificateur général de donner une opinion éclairée sur le niveau d'efficience maintenu dans la fonction publique (4.184 à 4.187).

Vue d'ensemble

4.136 Pour faire face au contexte économique actuel, le gouvernement du Québec a pris des mesures visant à réduire ses coûts de fonctionnement tout en maintenant le plus possible la qualité et le volume des biens et services offerts.

4.137 Dans l'avenir, les dirigeants des ministères et organismes devront réaliser au meilleur coût possible les activités dont ils auront la charge. Par conséquent, l'amélioration de la productivité des ressources ainsi que le contrôle du prix de revient des produits et services rendus deviennent des préoccupations de plus en plus actuelles. En outre, les gestionnaires devront être en mesure de rendre compte objectivement de leur niveau d'efficience de façon à justifier leurs besoins en ressources.

4.138 Certains travaux effectués par le Vérificateur général au cours des dernières années ont démontré que les ministères et organismes n'avaient pas toujours mis en place les mécanismes nécessaires pour évaluer, de façon objective, leur niveau d'efficience. À la suite de ces travaux, il a été démontré, d'une part, qu'il était possible de développer des outils simples et efficaces pour apprécier le niveau d'efficience et, d'autre part, que l'utilisation de tels outils permettait de repérer, de façon objective, les déficiences dans la réalisation des activités. D'ailleurs, nous relevons chaque année plusieurs situations où l'on aurait pu obtenir davantage de biens et services eu égard aux ressources qui y avaient été consacrées.

Objectifs et portée de notre vérification

4.139 Notre vérification vise à estimer dans quelle mesure les ministères et organismes ont mis en place les mécanismes leur permettant de s'assurer de l'utilisation efficiente des ressources humaines qui leur sont confiées pour la réalisation de leurs activités. Cette vérification ne vise donc pas à établir le niveau d'efficience réel des ministères et organismes visités, mais bien à évaluer la pertinence et la suffisance des outils dont ceux-ci se sont dotés pour être en mesure de faire leur propre évaluation et d'en rendre compte.

4.140 Nous avons dirigé nos travaux sur l'efficience des ressources humaines compte tenu que cette seule ressource représente environ 60 p. cent de l'ensemble des dépenses de fonctionnement des ministères et organismes dont les crédits sont votés par l'Assemblée nationale à l'exclusion du service de la dette.

4.141 Les principaux éléments sur lesquels porte notre vérification sont les suivants :

- examen du cadre général de gestion de l'entité, pour voir dans quelle mesure est prise en compte l'évaluation de l'efficience des ressources humaines;

- analyse des systèmes mis en place par l'entité pour gérer l'efficience des ressources;
- examen de la qualité du processus d'évaluation de l'efficience et de la révision de l'organisation du travail.

4.142 Nos travaux de vérification ont couvert sept ministères et organismes. Ils gèrent à eux seuls 10 800 employés, ce qui correspond à environ 412 millions de dollars. À ces travaux, il faut ajouter les vérifications expérimentales réalisées au cours des trois dernières années dans six autres ministères et organismes.

4.143 Nous considérons donc que les constatations découlant de notre vérification s'appliquent à l'ensemble des ministères et organismes.

Résultats de notre vérification

Critères de gestion de l'efficience

4.144 La *Loi sur le Vérificateur général* définit l'efficience comme étant la transformation au meilleur rendement des ressources en biens et services.

4.145 Pour être en mesure de gérer l'efficience des ressources humaines, il est nécessaire que les gestionnaires intègrent à leur philosophie de gestion deux notions fondamentales, soit :

- la recherche du volume d'activité qui représente la juste prestation de travail attendue des ressources humaines et ce, pour un niveau de qualité déterminé;
- la connaissance précise de l'utilisation et de la répartition du temps de travail des individus de façon à pouvoir établir le prix de revient réel en ressources humaines des activités réalisées.

4.146 En l'absence de l'une ou l'autre de ces notions, il devient utopique de vouloir réaliser une évaluation objective du niveau d'efficience des ressources humaines et d'en rendre compte à un palier de gestion supérieur.

4.147 De plus, pour que l'évaluation de l'efficience soit significative, les gestionnaires doivent obtenir, de façon continue, l'information indiquant la tendance maintenue dans la productivité des ressources.

4.148 Bien sûr, les coûts d'obtention de ces informations doivent être proportionnels aux bénéfices qu'on peut en tirer. C'est pourquoi le degré de précision des informations compilées doit être établi en fonction de la nature des activités et des besoins des gestionnaires. Toutefois, il est essentiel d'obtenir un minimum d'information sur le volume et la qualité des activités réalisées ainsi que sur l'effort de travail investi.

Portrait d'ensemble
des ministères et organismes

Prix de revient en ressources humaines

Qualité de l'information

4.149 Les outils de reddition de comptes disponibles dans les ministères et organismes sont généralement insuffisants pour permettre d'établir le prix de revient en ressources humaines des produits et services rendus. L'imprécision et la non-intégralité des informations disponibles constituent les principales lacunes observées, particulièrement en ce qui concerne l'utilisation du temps de travail des ressources humaines. Par exemple, les gestionnaires disposaient pour ainsi dire d'aucune donnée sur la répartition du temps de travail de 85 p. cent des employés concernés par notre vérification.

4.150 Dans la très grande majorité des cas, les gestionnaires possèdent de l'information utile pour apprécier l'atteinte des objectifs fixés, tels le respect des échéanciers établis ou le volume global de travail effectué.

4.151 Toutefois, pour apprécier les coûts relatifs à l'atteinte de ces objectifs, les gestionnaires doivent s'en remettre plus souvent qu'autrement à des estimations macroscopiques étant donné le peu de lien établi avec les ressources utilisées pour mener chaque tâche à bien. De plus, ces estimations sont effectuées de façon ponctuelle pour répondre à des demandes précises. Par conséquent, les informations disponibles sont peu utilisables pour évaluer l'efficience des ressources humaines.

4.152 La nature des activités est un élément qui a une incidence sur la pertinence de l'information disponible. Ainsi, plus les employés sont polyvalents et plus le niveau professionnel est élevé, moins les gestionnaires sont portés à exiger que ces employés rendent compte de leur temps. Pourtant, la nature diversifiée de ces activités nécessite justement l'utilisation d'outils d'évaluation adéquats pour permettre une analyse plus objective du niveau d'efficience réel.

Développement des
systèmes d'information

4.153 Malgré les lacunes observées, on consacre peu d'efforts au développement de systèmes d'information de gestion qui permettraient une reddition de comptes précise sur les efforts de travail réellement consacrés à la production des biens et services. Même lorsqu'un gestionnaire décide de se doter d'outils adéquats, il doit faire face à bien des difficultés.

4.154 Ainsi, nous avons relevé le cas d'une entité qui instaure présentement des mécanismes de reddition de comptes visant à fournir des informations valables pour apprécier plus objectivement son niveau d'efficience. Ces mécanismes nécessitent que les employés fournissent des rapports d'activité détaillés sur la répartition de leur temps de travail.

4.155 À cause de fortes réticences des employés concernés, l'entité a dû établir que les gestionnaires ne feront pas la compilation individuelle du temps de travail des employés. De cette façon, nul ne sera en mesure de connaître le temps réellement travaillé par chaque individu ! Ne serait-ce que par souci d'équité et de transparence, il nous semble pourtant tout à fait légitime que les gestionnaires de tout niveau aient accès à l'information portant sur l'effort de travail des ressources dont ils ont la responsabilité.

4.156 Dans une autre entité, nous avons constaté que le gestionnaire de premier niveau avait développé des outils intéressants pour apprécier l'efficience maintenue par le groupe d'employés sous sa responsabilité. Pourtant, ses supérieurs n'obtiennent pas ces informations, ce qui leur permettrait de les utiliser aux fins de leur propre gestion.

Opération « réalignement de la fonction publique »

4.157 L'opération « réalignement de la fonction publique », amorcée en 1993, comporte un volet proposant une méthode de calcul du prix de revient des produits et services qu'ils fournissent à leur clientèle externe.

4.158 Toutefois, les résultats de cet exercice ne peuvent servir pleinement. En effet, bien qu'elles puissent aider à prendre des décisions quant aux produits et services à maintenir, les données obtenues ont un caractère estimatif et macroscopique qui ne permet pas d'évaluer avec quelle efficience ces produits et services sont rendus.

4.159 Il ne peut en être autrement dans l'état actuel des choses étant donné que les ministères et organismes n'ont pas les informations nécessaires pour procéder à une répartition précise des ressources humaines consacrées aux différentes tâches.

4.160 Par conséquent, il est quasi impossible de déterminer quels sont les principaux facteurs de déficience. Y a-t-il un problème dans les processus, dans le temps consacré aux réunions, dans l'effort consacré au travail par les ressources ? Ces questions demeurent très souvent sans réponse objective.

Qualité des indicateurs utilisés pour l'évaluation de l'efficience

4.161 Il est rare que les ministères et organismes se dotent d'indicateurs permettant d'établir la juste prestation de travail attendue des ressources humaines.

4.162 Les gestionnaires s'en remettent plus souvent qu'autrement à des indicateurs tels que les charges de travail, les délais de traitement ou le nombre de dossiers en attente d'être traités. Bien que nécessaires, ces informations ne permettent pas d'établir le coût auquel les objectifs devraient être atteints.

4.163 Nous avons tout de même relevé des activités pour lesquelles les gestionnaires avaient établi des indicateurs d'efficience valables. C'est le cas de 13 p. cent des ressources humaines affectées aux activités que nous avons vérifiées. Il s'agit aussi bien d'activités répétitives, tels des services d'accueil ou de paiement de rentes, que d'activités de recherche ou de développement informatique. Cette situation démontre qu'il est possible d'établir des indicateurs pertinents pour tous les types d'activité, bien que le niveau de difficulté puisse être plus élevé dans le cas des activités non répétitives.

4.164 Dans les secteurs opérationnels possédant des normes d'efficience, la méthode d'établissement de celles-ci est souvent inadéquate, notamment parce que ces normes ne s'appuient habituellement que sur les résultats historiques et l'expérience du gestionnaire. De plus, leur établissement remonte souvent à plusieurs années et elles ne reflètent plus nécessairement l'organisation actuelle du travail.

4.165 Nous avons d'ailleurs relevé des situations où les rapports d'information de gestion préparés à partir de ces normes indiquaient des niveaux de productivité mensuelle atteignant jusqu'à deux fois la norme établie, ce qui démontre des lacunes évidentes dans la fiabilité de ces normes.

4.166 Ces points de référence demeurent tout de même utiles car ils permettent d'analyser la variation de productivité dans le temps. Toutefois, on ne peut s'y fier pour prouver que le secteur d'activité a été efficient.

Évaluation de l'efficience et de l'organisation du travail

4.167 L'amélioration de l'efficience dans un organisme tient principalement à trois facteurs : les changements technologiques, l'augmentation de la productivité des ressources et la révision des processus de travail.

4.168 On peut noter une certaine stagnation des moyens technologiques. De plus, nous avons constaté que les gestionnaires remettent rarement en cause la productivité des ressources humaines quand il s'agit d'améliorer l'efficience du secteur. C'est pourquoi les ministères et organismes comptent surtout sur la révision de l'organisation du travail pour améliorer leur efficience.

4.169 Que les gestionnaires ne remettent pas en cause la productivité des ressources n'a rien de surprenant. En effet, l'absence de normes et de standards d'efficience ainsi que les faiblesses observées dans le contenu des informations relatives au prix de revient des produits et services écartent la possibilité, pour plusieurs secteurs d'activité, d'évaluer objectivement leur niveau d'efficience.

4.170 Pourtant, les travaux menés par le Vérificateur général depuis trois ans ont démontré qu'il était possible d'améliorer, de façon importante, le rendement des employés. Au cours de ces travaux, nous avons déterminé, avec l'aide des gestionnaires de différentes unités administratives, que la performance pouvait être augmentée de 10 à 30 p. cent sans modifier l'organisation du travail.

4.171 Les gestionnaires utilisent différents moyens complémentaires pour évaluer l'efficience de leurs ressources humaines, notamment le suivi des échéanciers ou des charges de travail par employé, les réunions régulières de mise à jour, les échanges avec le personnel ou simplement la supervision visuelle.

4.172 Cette façon de faire permet sans doute au gestionnaire de premier niveau de connaître les forces et les faiblesses de son secteur, mais elle est éminemment subjective et n'est pas suffisante pour une reddition de comptes aux supérieurs hiérarchiques concernant la gestion de leur efficience.

Reddition de comptes de l'entité

4.173 Le rapport annuel est le principal outil de reddition de comptes externe des ministères et organismes. Toutefois, il fournit très peu d'information sur le niveau d'efficience réel des entités. Ainsi, aucun lien direct n'est fait entre les ressources affectées à la production des biens et services et le volume de ces biens et services, de façon à pouvoir connaître le coût réel en ressources humaines. Comme il n'y a pas non plus d'indicateur de rendement, il est impossible de porter un jugement objectif et valable sur le niveau d'efficience.

Culture gouvernementale en matière d'efficience

4.174 Bien que le milieu gouvernemental ait évolué sur plusieurs plans au cours des dernières années, la notion d'évaluation de l'efficience des ressources humaines demeure un sujet fort délicat au sein des ministères et organismes.

4.175 Ainsi, nous avons relevé un problème encore plus grave que l'absence d'outils de gestion de l'efficience, soit le manque chronique de volonté chez les gestionnaires de se procurer de tels outils.

4.176 Pour justifier le statu quo, on invoque la perception négative du contrôle rattaché à une demande de reddition de comptes et l'importance de responsabiliser les individus. Pourtant, des responsabilités accrues entraînent justement un plus grand besoin de reddition de comptes et de transparence.

4.177 Pour arriver à intégrer la notion d'efficience dans la gestion des organismes, un virage s'impose. Les dirigeants gouvernementaux devront établir des mesures incitatives permettant de modifier le comportement général des gestionnaires de la fonction publique.

4.178 Si les discours au sujet de la nécessité d'améliorer la productivité des ministères et organismes sont de plus en plus nombreux, on constate toutefois que les attentes transmises par les organismes centraux aux entités et aux gestionnaires de tous les niveaux ne font que très rarement mention de l'efficience à atteindre.

4.179 D'ailleurs, seulement deux des sept organisations examinées ont établi des lignes directrices en vue d'une évaluation continue de l'efficience et une reddition de comptes régulière en cette matière. Même dans le cas de ces deux entités, les outils élaborés jusqu'à présent ne sont pas encore suffisants pour permettre une évaluation régulière et objective de leur niveau d'efficience.

4.180 Certaines entités se défendent en faisant valoir que les coupures budgétaires qui leur sont imposées sont suffisantes pour augmenter automatiquement leur niveau d'efficience. Dans les faits, il peut effectivement y avoir une augmentation de l'efficience globale de l'entité. Cependant, en l'absence d'information adéquate, rien ne permet de s'assurer que cette augmentation de l'efficience s'est réalisée par une véritable hausse de la productivité des ressources humaines et non pas seulement par l'élimination de tâches jugées non prioritaires.

Relation coûts / bénéfices des systèmes de reddition de comptes

4.181 Les gestionnaires arguent fréquemment que le coût de la reddition de comptes en matière d'efficience ne justifie pas les bénéfices qu'on peut en attendre. Pourtant, nos travaux réalisés précédemment ont démontré que, pour la majorité des produits et services, il est possible d'établir des systèmes d'information utiles à un coût raisonnable.

4.182 Il suffit d'observer le secteur privé où la rentabilité est une question de survie pour constater l'importance accordée à la reddition de comptes concernant le niveau de productivité maintenu. Ainsi, que ce soit dans le domaine des réparations automobiles, des services comptables ou juridiques, les entreprises se sont dotées d'outils leur permettant de justifier les coûts engagés pour chacun des travaux et, par le fait même, d'apprécier la qualité et le volume de travail assumé par les ressources humaines. Cet élément de gestion nous apparaît tout aussi important pour le secteur public.

4.183 Il est d'ailleurs paradoxal de constater que les entités sentent le besoin de suivre, de façon précise, l'utilisation qui est faite de certaines ressources matérielles, par exemple les véhicules automobiles, les téléphones cellulaires ou encore les frais de messagerie. Dans ces domaines, les gestionnaires disposent en effet de toute l'information nécessaire : moment d'utilisation, durée, bénéficiaire, motif, etc. La ressource humaine est d'une importance monétaire beaucoup plus grande et, pourtant, les informations disponibles à ce sujet sont considérablement moindres.

Vérification de l'efficience par le Vérificateur général

4.184 Le positionnement des ministères et organismes vis-à-vis de l'évaluation de l'efficience de leurs opérations a une conséquence directe sur la façon dont le Vérificateur général peut répondre de son mandat concernant la vérification de l'efficience.

4.185 Dans l'état actuel des choses, pour donner une opinion sur le niveau d'efficience des entités gouvernementales, le Vérificateur général doit d'abord développer des outils de mesure, de concert avec les entités vérifiées.

4.186 Nous l'avons fait au cours des trois dernières années, sur une base expérimentale, dans le but de démontrer qu'il était possible d'arriver à des résultats intéressants. Cependant, ce n'est pas la mission du Vérificateur général d'agir comme consultant auprès des ministères et organismes. Ces derniers doivent d'abord prendre les moyens nécessaires pour avoir à leur disposition les mécanismes appropriés pour mesurer l'efficience de leurs opérations. Une politique gouvernementale serait nécessaire dans les circonstances pour donner l'assurance que des gestes concrets soient posés.

4.187 Entre-temps, le Vérificateur général ne peut que continuer à porter un œil attentif sur l'efficience des processus de travail. Cependant, il pourra difficilement, dans le contexte actuel, donner une opinion à un coût raisonnable sur le niveau d'efficience réel des ministères et organismes qu'il vérifie.

Conclusion

4.188 L'évaluation de l'efficience des ressources humaines est un élément important dans la gestion des organisations, particulièrement dans un contexte de rareté des ressources. Pour prendre conscience de l'importance de cet élément, il suffit de noter qu'un accroissement de 1 p. cent de la productivité des ressources humaines représente plus de 30 millions de dollars dans le secteur public.

4.189 Dans les faits, les ministères et organismes n'ont pas les outils de gestion suffisants pour apprécier objectivement leur niveau d'efficience et pour pouvoir en rendre compte adéquatement, dans le but de favoriser la transparence de la gestion gouvernementale.

4.190 De plus, à moins d'avoir l'âme d'un missionnaire, les gestionnaires et les employés voient peu d'intérêt à investir des énergies importantes dans la défense d'un tel principe. Ils ne s'aventureront donc pas, par eux-mêmes, dans une telle voie s'ils ne sont pas incités à le faire. Pour y arriver, une politique claire en ce sens doit provenir des organismes centraux de façon à sensibiliser les ministères et organismes qui, à leur tour, pourront mobiliser les gestionnaires en ce sens.

4.191 Le problème n'est pas nouveau. Par contre, il prend de plus en plus d'importance compte tenu des opérations de rationalisation des dépenses réalisées dans l'ensemble du gouvernement. Il devient impératif d'identifier les situations de non-efficience pour éviter que celles-ci augmentent indûment les coupures de services pouvant être évitées par la réalisation plus efficiente des activités.

4.192 Nous avons recommandé au gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour inciter les ministères et organismes à mettre en place les mécanismes de gestion permettant d'évaluer objectivement l'efficience des ressources humaines et à en rendre compte de façon régulière aux dirigeants gouvernementaux.

4.193 ***Commentaires des ministères et organismes :*** *Les ministères et organismes examinés sont d'accord pour dire qu'il faut chercher à augmenter le niveau d'efficience des ressources humaines. Ils partagent également l'idée qu'il est possible d'apporter des améliorations aux outils de gestion présentement disponibles pour évaluer le coût des produits et services rendus ainsi que le niveau d'efficience maintenu dans la réalisation des activités.*

Toutefois, bien que les faits soulevés ne soient généralement pas remis en cause, des entités se sont interrogées au sujet de la philosophie de gestion qui sous-tend nos constatations. Ainsi, certaines ont émis des réserves quant à la pertinence de développer des outils de gestion qui risqueraient d'alourdir la bureaucratie gouvernementale. En outre, quelques entités ne partagent pas l'opinion selon laquelle une évaluation de l'efficience doit s'accomplir de façon continue. Une entité considère, pour sa part, qu'une étroite supervision de la part du personnel d'encadrement peut s'avérer tout aussi appropriée qu'une reddition de comptes plus systématique.

Des ministères et organismes considèrent que les outils utilisés pour l'évaluation de l'efficience doivent être adaptés aux besoins des gestionnaires ainsi qu'à la nature et à l'importance des activités en cause. D'autres entités ont soulevé des arguments tels le coût de développement trop élevé de ces outils et la complexité des tâches réalisées, afin de justifier le statu quo. En outre, une entité considère qu'une démarche gouvernementale est nécessaire pour véritablement améliorer la situation.

Finalement, des ministères et organismes s'appuient sur les coupures budgétaires auxquelles ils ont dû faire face au cours des dernières années pour démontrer qu'ils ont amélioré leur niveau d'efficience.

4.194 ***Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor :*** *Le Secrétariat du Conseil du trésor partage l'opinion du Vérificateur général quant à l'importance qu'il convient d'accorder à l'accroissement de l'efficience dans les efforts de redressement des finances publiques.*

En effet, il est indispensable, avant de recourir à la tarification ou à la remise en cause des produits et services, qu'on prenne tous les moyens disponibles pour optimiser les ressources et les processus afin de pouvoir dispenser les services publics au moindre coût.

Le Secrétariat du Conseil du trésor est convaincu que les rationalisations budgétaires des dernières années ont eu pour effet, de façon inégale et imparfaite bien sûr, de forcer les ministères et organismes à améliorer l'efficience de leurs opérations. Dans certains cas, cette amélioration est le résultat des changements technologiques, tandis que, dans d'autres cas, c'est le fruit de la révision des processus de travail.

Malgré les réductions d'effectif, les ministères et organismes ont réussi, de manière générale, à offrir les mêmes services directs à la population avec un niveau acceptable de qualité. C'est ce qui nous autorise à conclure à un accroissement important de l'efficience au cours des dernières années.

On ne peut cependant se satisfaire des résultats obtenus. Il est donc impératif que les démarches entreprises dans le cadre de l'opération « réalignement de l'administration publique », en vue d'améliorer l'efficience, soient poursuivies et s'intensifient.

La rénovation du cadre de gestion pour le rendre plus flexible et l'axer davantage sur les résultats ainsi que la responsabilisation des gestionnaires et le renforcement de leur imputabilité contribueront à l'amélioration de l'efficience des opérations des ministères et organismes. La rénovation du cadre de gestion, dont les grandes lignes ont été esquissées dans les documents déposés à l'Assemblée nationale avec les Crédits 1994-1995, vise à créer un nouvel environnement dans lequel les gestionnaires seront incités à assumer pleinement leurs responsabilités et à rendre compte des résultats obtenus.

Le changement envisagé est majeur. Son implantation exigera du temps et de la persévérance. Le passage d'un mode de gestion, fondé sur le respect de normes et le contrôle à priori, à une nouvelle culture administrative qui met l'accent sur l'atteinte des objectifs, la mesure des résultats et la responsabilisation des gestionnaires, ne se fera pas en un tournemain.

Gestion de l'environnement au gouvernement du Québec

Interventions dans le domaine des lieux contaminés

Faits saillants

4.195 Nous divulguons, cette année, le premier volet de notre vérification sur les activités du gouvernement du Québec en matière d'environnement. Celui-ci porte sur la gestion des lieux contaminés.

4.196 Le ministère de l'Environnement et de la Faune est dans une position fort inconfortable face aux pollueurs dont la collaboration est parfois très limitée. Les interventions correctives du Ministère connaissent un succès mitigé en raison de lignes directrices mal adaptées aux réalités environnementales et d'une réglementation dont l'application comporte de nombreuses embûches.

4.197 Ainsi, l'importance des enjeux financiers, la laborieuse démonstration des risques sur la santé et l'environnement ainsi que la difficile identification des responsables de la contamination entraînent trop souvent le Ministère dans le dédale de la procédure judiciaire. Cette conjoncture fait en sorte que les exigences et la tolérance de ce dernier à l'égard des propriétaires de lieux contaminés et des pollueurs varient d'un cas à l'autre.

4.198 Sans des réponses claires à certaines questions de base, le ministère de l'Environnement et de la Faune continuera à avancer à petits pas dans la gestion des lieux contaminés :

- Jusqu'où le gouvernement veut-il aller dans la restauration des endroits contaminés ?
- Quand et comment veut-il y arriver ?
- Combien cela coûtera-t-il et qui paiera la note ?

Vue d'ensemble

4.199 La dégradation de l'environnement au cours des dernières décennies et les conséquences néfastes que cette dégénérescence a occasionnées ont obligé les gouvernements à intensifier leurs efforts pour protéger les espèces vivantes, la qualité de vie et la santé des citoyens. L'augmentation impressionnante des dépenses du gouvernement du Québec consacrées à la protection de l'environnement témoigne de cette croissance. Au seul chapitre du ministère de l'Environnement et de la Faune, le budget est passé de 122 millions de dollars en 1983-1984 à près de 608 millions en 1993-1994.

4.200 Considérant l'importance de cette thématique au gouvernement du Québec, nous avons élaboré un plan d'intervention de vérification de ses activités en matière d'environnement. Nous livrons, cette année, le premier volet qui porte sur la gestion des lieux contaminés. Cette gestion des lieux contaminés prend toute son importance si l'on considère que le mauvais entreposage de produits dangereux ainsi que les dépotoirs abandonnés ou fermés où des déchets dangereux ont été déposés de manière inadéquate peuvent entraîner de sérieux problèmes de contamination des sols et de l'eau souterraine. Ces matières toxiques sont susceptibles, à l'occasion, de présenter des risques pour la santé de la population.

4.201 Le ministère de l'Environnement et de la Faune, qui a notamment pour rôle de conseiller le gouvernement et ses ministères et organismes en vue de prévenir la détérioration de l'environnement et de protéger les espèces vivantes et les biens, a recensé, au cours de la dernière décennie, plus de 1 400 sites au Québec, réellement ou potentiellement contaminés.

Objectifs et portée de la vérification

4.202 Nos travaux ont porté sur l'encadrement administratif gouvernemental et celui d'un ministère, soit le ministère des Transports qui est plus particulièrement concerné par le problème des lieux contaminés. Nous avons vérifié dans quelle mesure les orientations contenues au cadre de gestion contribuent à une saine gestion des lieux contaminés. La qualité de l'information de gestion a également été examinée à ce chapitre.

4.203 De plus, nous nous sommes attardés à la gestion, par le ministère de l'Environnement et de la Faune, des dossiers relatifs aux lieux contaminés afin de déterminer si elle était efficace, efficiente et économique, et effectuée en conformité avec les orientations gouvernementales. Trois régions, qui gèrent 45 p. cent de l'ensemble des dossiers de lieux contaminés du Ministère, ont été visitées. Environ le quart des dossiers considérés comme prioritaires par ces régions ont été examinés.

4.204 La vérification a porté plus spécifiquement sur l'application de la réglementation gouvernementale, sur le traitement des dossiers et sur les mécanismes de réclamation des frais engagés pour restaurer certains lieux.

4.205 Le secteur pétrolier du ministère des Ressources naturelles a également fait l'objet d'une vérification qui touche, notamment, le sujet des lieux contaminés. Les résultats sont présentés au chapitre 2.

4.206 Les activités de la période allant du 1er avril 1990 au 31 mars 1994 ont principalement retenu notre attention.

Résultats de notre vérification

Encadrement administratif

Cadre de gestion

4.207 Le cadre de gestion regroupe l'ensemble des lois, règlements, politiques et guides qui permettent, d'une part, aux citoyens de connaître les attentes du ministère de l'Environnement et de la Faune et, d'autre part, au personnel du Ministère de mettre en œuvre des mécanismes efficaces et efficients pour accomplir sa mission. Pièce maîtresse du cadre de gestion, la *Loi sur la qualité de l'environnement* précise notamment les fonctions et les pouvoirs généraux du Ministre de l'Environnement et de la Faune en matière de lieux contaminés. Greffée à cette loi, une politique définit les lignes directrices d'intervention et précise les objectifs à atteindre. Le ministère des Transports s'est également doté d'une politique ministérielle en matière d'environnement.

Cadre d'intervention du ministère de l'Environnement et de la Faune

4.208 Le principal outil sur lequel s'appuient les orientations gouvernementales dans le domaine étudié cette année est la *Politique de réhabilitation des terrains contaminés*. Depuis son émission en 1988, son usage a révélé différents problèmes d'application et les connaissances à ce sujet ont évolué.

4.209 Au chapitre des problèmes d'application, la politique actuelle vise essentiellement les endroits pour lesquels il existe des projets de réutilisation, par l'homme, des terrains pollués. Pourtant, bien des lieux contaminés nécessitent une intervention sans pour autant répondre à ce critère. À titre d'exemple, mentionnons les terrains contaminés par les réservoirs souterrains contenant des produits pétroliers.

4.210 Afin d'orienter l'action du Ministère dans ces cas non directement visés par la politique, des guides techniques et des procédures ont été élaborés. Ces nouveaux outils n'ont pas été intégrés à la politique existante, pas plus qu'ils ne sont arrimés à une stratégie globale en matière de gestion de lieux contaminés. Conséquemment, les composantes du cadre de gestion des lieux contaminés sont morcelées et ne favorisent pas une action gouvernementale structurée.

4.211 L'amélioration des connaissances concernant l'eau souterraine au cours des dernières années jette un nouvel éclairage sur le traitement des lieux contaminés. À cet égard, le cadre d'intervention du ministère de l'Environnement et de la Faune mériterait d'être adapté. En effet, les exigences du Ministère au regard de la qualité et du traitement de l'eau souterraine sont floues.

4.212 L'absence d'orientations claires sur le genre de terrain à traiter et la nature de l'intervention est d'autant plus grave qu'il n'existe pas de normes formelles de qualité en matière d'eau souterraine et de sols. Qui plus est, les seules valeurs de référence qui paraissent dans la *Politique de réhabilitation des terrains contaminés* nécessiteraient une validation scientifique afin de les confirmer ou de les infirmer.

4.213 Cette conjoncture place parfois le ministère de l'Environnement et de la Faune dans une position de négociation précaire et ouvre la porte à l'arbitraire. Les acteurs de première ligne du Ministère se heurtent trop souvent à des débats entre experts qui mènent à un cul-de-sac. Ils naviguent, tant bien que mal, selon la bonne volonté des parties en cause. Les études se multiplient, les demandes de renseignements foisonnent de part et d'autre, le temps s'écoule et les dossiers avancent à pas de tortue. Les répercussions sont importantes sur le plan environnemental et économique.

4.214 Par exemple, pour l'un des sites les plus contaminés du Québec, le Ministère n'a toujours pas exposé clairement ses attentes quant aux délais de restauration acceptables et aux objectifs de décontamination à atteindre. La principale compagnie considérée comme responsable de la contamination n'a pas communiqué de plan d'action. Pendant plus de sept ans, le Ministère a pourtant obtenu des études lui permettant de mieux connaître l'état du site. Ses multiples efforts se sont avérés des coups d'épée dans l'eau. Le Ministère n'a pas non plus évalué la pertinence de prendre des mesures pour limiter la progression des contaminants, même si la situation semble se détériorer.

4.215 Enfin, en plus des orientations à préciser, l'évaluation des résultats mériterait aussi un meilleur sort puisque le Ministère ne mesure pas l'efficacité des actions qu'il pose relativement à la gestion des lieux contaminés. Les portraits de situation qu'il dresse ne permettent pas d'établir de liens entre les objectifs et les résultats attendus. Des objectifs de programmes peu précis, des indicateurs de performance à bâtir et une information de gestion inadéquate sont en grande partie à l'origine de cette situation.

Cadre d'intervention du ministère des Transports

4.216 Pour la période couverte, le ministère des Transports a ouvert plus de 4 300 nouveaux dossiers d'expropriation et a versé près de 100 millions de dollars pour l'acquisition de terrains pour la construction ou la réfection du réseau routier. Malgré le volume important de transactions, le Ministère n'a pas formalisé une démarche lui permettant d'évaluer systématiquement les risques environnementaux liés à l'acquisition de terrains.

4.217 Nous avons toutefois remarqué que, depuis quelques années, les responsables des évaluations au Ministère procèdent à des examens plus approfondis avant l'acquisition, quand le risque est évident, par exemple pour les stations-service. Puisqu'il s'en remet exclusivement à la bonne volonté et à la sensibilisation des personnes engagées dans le processus d'expropriation, le Ministère s'expose à de mauvaises surprises :

- découverte de sols contaminés qui réduisent considérablement la valeur de la propriété acquise;
- engagement de coûts importants pour la restauration;
- réclamation, par des tiers, si la contamination cause des préjudices aux propriétés voisines;
- retards dans la réalisation de travaux de construction, entraînant des coûts additionnels.

4.218 Les risques ne sont pas seulement théoriques. Notre vérification a permis de détecter une situation où le Ministère a dû assumer des coûts de décontamination de plus de 133 000 dollars. Dans ce cas particulier, le coût du terrain était de 65 000 dollars.

4.219 Un autre cas démontre bien que la présence de contaminants peut entraîner des conséquences importantes. En 1992, le Ministère a découvert un réservoir souterrain d'huile usée contenant des BPC dans un terrain exproprié en 1971 lorsque les préoccupations environnementales n'étaient pas les mêmes qu'aujourd'hui. Le degré de contamination du sol a, jusqu'ici, entraîné des coûts de plus de 340 000 dollars pour effectuer des travaux en vue de réaménager le terrain et d'éliminer les déchets. Par ailleurs, une partie du projet a dû être mise en veilleuse afin, entre autres, que le Ministère puisse élaborer des scénarios acceptables sur le plan environnemental concernant ce site toujours fortement contaminé, ce qui peut signifier d'importantes nouvelles dépenses à assumer.

4.220 Non seulement aucune démarche formelle n'est prévue, mais les dispositions des contrats d'acquisition des terrains ne prévoient pas systématiquement de recours possible advenant la découverte de contaminants dans les terrains acquis. Cette lacune complique, pour ne pas dire compromet, les possibilités de récupérer les coûts additionnels assumés pour la restauration des sites.

Information de gestion

4.221 Le ministère de l'Environnement et de la Faune consigne principalement son information sur les lieux contaminés dans deux banques de données. Bien qu'elles puissent être d'une certaine utilité à des fins statistiques, ces banques ne possèdent pas toutes les propriétés administratives souhaitables pour que le Ministère puisse jouer adéquatement son rôle de conseiller auprès du gouvernement en matière d'environnement.

Intégralité

4.222 Les banques d'information sur les lieux contaminés sont incomplètes pour différentes raisons. D'abord, les propriétaires de terrains, même si ce sont des organismes gouvernementaux, ne sont pas obligés d'informer le ministère de l'Environnement et de la Faune de la présence de contaminants. Le Ministère doit les découvrir lui-même.

4.223 À la tâche ardue de repérage s'ajoute le fait que le Ministère ne dispose pas d'un processus rigoureux et efficace pour mettre à jour promptement ses banques de données afin d'y intégrer toutes les informations portées à sa connaissance. Par exemple, nous avons constaté que les informations provenant d'une centaine d'études réalisées en 1990 par la Ville de Montréal concernant la qualité des sols de la métropole n'étaient pas encore incluses dans les banques du Ministère en 1993-1994.

Valeur et suffisance

4.224 Même s'il dispose de différents indicateurs de risque pour cataloguer les lieux contaminés, le Ministère ne les a pas tous classés en fonction d'un système qui permettrait de les comparer sur une base scientifique. Il devient dès lors fort difficile de relativiser les dossiers en fonction des risques pour la santé et l'environnement, tout en tenant compte des facteurs sociaux, urbanistiques, économiques et autres jugés pertinents.

4.225 À part cette difficulté de catalogage, l'information de base est elle-même approximative. Parce qu'il repose assez souvent sur une connaissance embryonnaire d'un lieu, le risque est alors qualifié de potentiel. Cependant, les banques d'information ne distinguent pas les lieux selon le risque connu ou potentiel. De plus, même si des tests ont été faits pour évaluer l'état du sol, de l'eau de surface et de l'eau souterraine et bien que des travaux de restauration aient été effectués depuis plusieurs années, la classification originale du risque n'a pas toujours été révisée avec diligence.

Utilité

4.226 L'absence de banques contenant une information complète et valide en matière de sols et d'eau souterraine contaminés permet difficilement d'asseoir les priorités des interventions qui sont alors tributaires de choix particuliers, de priorités régionales ou du nombre de plaintes des citoyens.

4.227 L'analyse des dossiers nous amène à un certain questionnement quant à l'établissement des priorités d'intervention du ministère de l'Environnement et de la Faune. Ainsi, en 1992-1993, parmi les dossiers vérifiés, deux sites ont fait l'objet d'une évaluation du risque à l'aide du système national de classification des lieux contaminés. Dans le premier cas, on a détecté la présence de sols contaminés ainsi que de déchets dangereux incompatibles entre eux et non entreposés de façon conforme à la réglementation, ce qui représentait des risques

d'incendie et d'explosion. Selon les spécialistes du Ministère, en cas d'incendie, la vie et la santé des gens des résidences voisines seraient menacées et, par conséquent, le risque est considéré comme élevé. Le montant estimé pour la restauration est de 100 000 dollars. Dans le deuxième cas, les risques étaient jugés moyens et les coûts de restauration prévus étaient de l'ordre de 300 000 dollars. Malgré ces faits, c'est le second cas qui a été inscrit à la programmation en 1993-1994.

4.228 L'état actuel des banques de données permet difficilement de donner à la population et au gouvernement l'heure juste quant à la gravité des problèmes et aux progrès accomplis au cours des dernières années. En outre, le ministère de l'Environnement et de la Faune ne dispose pas d'une information suffisante pour conseiller adéquatement le gouvernement sur la pertinence de mettre en œuvre de nouveaux programmes relativement à la gestion des lieux contaminés et sur les modalités d'application de tels programmes, le cas échéant.

4.229 Nous avons recommandé au ministère de l'Environnement et de la Faune

- **de poursuivre les efforts déjà amorcés visant à adapter son cadre de gestion aux nouvelles réalités environnementales et économiques**
  - **en révisant la Politique de réhabilitation des terrains contaminés afin de mieux préciser ses orientations en ce qui concerne l'eau souterraine;**
  - **en mettant à jour, dans des délais raisonnables, les critères de qualité en matière d'eau souterraine et de sols;**
  - **en définissant plus explicitement ses orientations, ses objectifs et ses indicateurs de performance quant aux lieux contaminés, éléments de base d'une reddition de comptes de qualité;**
- **d'améliorer son information de gestion**
  - **en se dotant d'un processus qui permet de mettre à jour diligemment ses banques de données afin d'y intégrer les informations détenues par les principaux partenaires, de façon à obtenir un meilleur portrait de la situation au regard des sols contaminés;**
  - **en classant tous les lieux contaminés dans ses banques de données d'une manière systématique et rationnelle, selon un système uniforme, afin de fixer les priorités d'intervention;**
  - **en se dotant d'une procédure de mise à jour et de validation des données permettant d'évaluer les niveaux de risque, afin de prendre des décisions éclairées et d'informer adéquatement la population et le gouvernement.**

4.230 Nous avons recommandé au ministère des Transports de prévoir systématiquement une analyse sommaire de l'état des terrains en voie d'acquisition.

Interventions du ministère de l'Environnement et de la Faune

4.231 Les actions du ministère de l'Environnement et de la Faune doivent permettre de prévenir la détérioration de l'environnement et d'en surveiller la qualité à la lumière des lois et règlements y afférents. L'application non uniforme, parfois trop flexible et même indulgente de la réglementation, la non-utilisation de tous les mécanismes légaux disponibles, l'insuffisance des mesures mises en place pour recouvrer tous les coûts directs et indirects engagés et, finalement, la judiciarisation excessive du processus constituent les principales entraves à une saine gestion des lieux contaminés.

Certificats d'autorisation

4.232 Régies ou non par un règlement, plusieurs activités susceptibles d'influer sur l'environnement nécessitent une autorisation préalable du ministère de l'Environnement et de la Faune. Ce dernier doit donc clairement préciser ces activités. Il doit également s'assurer de la conformité des opérations réalisées au regard des conditions stipulées dans les certificats d'autorisation qu'il émet.

4.233 En matière d'eau et de sols contaminés, les motifs entraînant l'émission d'un certificat d'autorisation ne sont pas très explicites. En principe, ce document est nécessaire pour tous les travaux de restauration susceptibles de porter atteinte à l'environnement. Comme le degré de risque est variable, le Ministère devrait normalement disposer de critères pour le guider quant à l'opportunité d'émettre de tels certificats. Mais ce n'est pas le cas. L'application des règles édictées peut différer selon les dossiers. Ainsi, un responsable de dossier peut juger qu'une situation ne nécessite pas de certificat d'autorisation alors qu'un autre l'exigera l'année suivante. Et les deux ont raison ou tort, selon le point de vue.

4.234 Nous avons également constaté l'inconstance du Ministère en ce qui concerne les dérogations aux conditions stipulées dans les certificats d'autorisation. Dans l'une des pires situations rencontrées, le Ministère a effectué 58 inspections au cours des 15 dernières années, émis 6 avis d'infraction et 9 avis de correction sans qu'il y ait eu de poursuite. Sur 18 conditions d'exploitation, 13 ont été enfreintes et 4 le seraient encore régulièrement. Bien que le propriétaire soit solvable, le Ministère ne l'a pas encore obligé à se conformer aux exigences des certificats d'autorisation et à restaurer les lieux contaminés.

4.235 Parallèlement, à la suite d'une dérogation mineure au certificat d'autorisation émis, un autre dossier a été transféré à la Direction des enquêtes pour qu'elle intente des poursuites pénales.

4.236 Il est vrai que le non-respect d'un certificat d'autorisation peut amener le Ministère à faire des choix déchirants. Il peut, par exemple, être à l'origine d'une fermeture d'entreprise ou suspendre des travaux de restauration pourtant bien nécessaires. Mais il en va de sa crédibilité et de l'accomplissement de sa mission.

Utilisation des mécanismes légaux

4.237 Avec la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement*, le Ministère a consacré, en juin 1990, le principe du pollueur-payeur. Le ministre de l'Environnement et de la Faune est habilité à ordonner, aux diverses parties potentiellement responsables, la décontamination ou la restauration des lieux à leurs frais. La loi donne également au Ministre le pouvoir d'effectuer lui-même les travaux et de réclamer ensuite le remboursement des coûts aux responsables.

4.238 Pour faire en sorte que ce principe trouve écho de façon concrète, le Ministère doit utiliser, en temps opportun, les mécanismes légaux mis à sa disposition lorsque la situation l'exige. Nous avons toutefois constaté que l'application de ceux-ci n'est pas sans embûche.

4.239 L'une des raisons qui contribuent aux difficultés d'application des mécanismes légaux est que la contamination des sites peut très bien résulter d'agissements passés posés en toute bonne foi mais basés sur une méconnaissance des retombées environnementales. Dans quelques dossiers, les pollueurs avaient même reçu des autorisations gouvernementales pour leurs activités polluantes.

4.240 Une autre contrainte de taille tient à la capacité du Ministère d'obliger une personne ou une compagnie à agir. Pour exercer une pression, le Ministère doit être en mesure de démontrer qu'il a des motifs raisonnables de croire à des dangers pour la santé et l'environnement. Or, cette démonstration rendue nécessaire par l'absence de règlement peut être très laborieuse. Pour retracer l'origine d'un problème de contamination, la consultation de spécialistes est requise. Celle-ci peut s'avérer coûteuse, particulièrement lorsque le problème est causé par un tiers et que des preuves doivent être présentées devant les tribunaux pour obtenir réparation.

4.241 De plus, le Ministère doit être en mesure d'identifier les pollueurs, ce qui n'est pas une mince tâche quand les dossiers font état d'une contamination qui n'est pas récente et qui met en cause plusieurs entreprises. Par ailleurs, compte tenu de l'importance des enjeux, tous les responsables éventuels sont prêts à se donner beaucoup de mal pour réduire leurs responsabilités respectives.

4.242 Puisque l'utilisation des moyens légaux entraîne presque invariablement le Ministère dans le dédale de la procédure judiciaire, ce dernier hésite longuement avant de s'y engager. Plusieurs projets d'ordonnance demeurent à l'étude et le processus décisionnel traîne en longueur.

4.243 Il convient de citer un cas où tous les travaux ont été effectués sans qu'une ordonnance ait été émise, et ce, malgré deux avis juridiques favorables d'avocats différents. Selon ces derniers, la non-utilisation du pouvoir d'ordonnance rend fort improbable la récupération des coûts assumés par le Ministère (1,5 million de dollars).

4.244 Les délais dans l'émission des ordonnances peuvent avoir des répercussions inquiétantes. Ainsi, il est possible que les risques de dégradation de l'environnement augmentent et que les responsables ou propriétaires aient le temps d'utiliser des artifices pour se mettre à l'abri. Dans un cas, des mécanismes légaux ont permis à un syndic de disposer d'une usine et d'équipement sans pour autant se départir des sols contaminés et des déchets dangereux. Le Ministère fait donc face à une entreprise dont le seul actif est constitué de terrains pollués, le menottant ainsi dans ses actions de correction à moins qu'il en assume les frais à sa place.

4.245 Les hésitations du Ministère dans l'utilisation du pouvoir d'ordonnance ont comme conséquence que la collectivité, donc le gouvernement, hérite de sites contaminés. Le Ministère doit alors entreprendre lui-même les travaux et tenter, par la suite, d'en récupérer les coûts.

4.246 Deux cas de cette nature ont principalement retenu notre attention. Dans le premier, des coûts de près de 700 000 dollars ont été assumés par le Ministère pour le gardiennage ainsi que pour l'obtention d'études et d'un programme de restauration sans que l'on ait demandé aux propriétaires et aux pollueurs d'effectuer les travaux. Cette façon de faire anéantit toutes les possibilités, si minimes soient-elles, de récupérer ces sommes.

4.247 Dans le second cas, le Ministère a également effectué du gardiennage et assumé tous les travaux de restauration d'un site contaminé où étaient entreposés des déchets dangereux dont il a obtenu la garde en 1989. Soulignons d'abord que des frais de gardiennage totalisant près de 300 000 dollars ont été engagés sans que la réglementation l'exige puisque l'entrepôt contenait quatre fois moins de déchets dangereux que la quantité requise pour contraindre au gardiennage.

4.248 De plus, avant d'entreprendre les travaux de restauration, le Ministère n'a pas utilisé les mécanismes légaux visant à obliger le propriétaire du site, qui était solvable, à assumer les coûts du projet. Après avoir obtenu des avis juridiques contradictoires quant aux possibilités d'utiliser ces mécanismes envers ce propriétaire non responsable de la contamination, le Ministère s'est contenté de lui transmettre une lettre afin de connaître sa disposition à participer financièrement à la décontamination ou à admettre sa responsabilité. Outre qu'il fait bénéficier le propriétaire d'un lieu entièrement restauré aux frais des contribuables (environ 350 000 dollars), le Ministère se voit maintenant contraint de négocier avec ce dernier afin de continuer à entreposer au même endroit les déchets dangereux. Bien plus, le gouvernement envisage assumer les surprimes d'assurances en attendant l'élimination de ces déchets.

Réclamation des frais engagés

4.249 Lorsqu'il effectue lui-même des travaux de restauration, le ministère de l'Environnement et de la Faune doit promptement prendre les mesures qui s'imposent pour recouvrer, auprès des parties responsables de la contamination ou auprès des propriétaires, tous les coûts directs et indirects qu'il a engagés.

4.250 Le Ministère ne réclame pas systématiquement tous les coûts directs et indirects dans un délai raisonnable. À titre d'exemple, les trois dossiers analysés qui ont donné lieu à une facturation ont tous été traités sur une base différente. Dans le premier cas, on a tenu compte du temps supplémentaire et des frais de déplacement pour un montant de 2 500 dollars, soit l'équivalent de 10 p. cent de la facture. Dans le deuxième cas, le Ministère a réclamé le temps régulier en plus du temps supplémentaire et des frais de déplacement. Ainsi, des frais additionnels de 269 000 dollars, équivalant à 7 p. cent de la facture, ont ainsi été pris en compte. Dans le troisième cas, aucun des éléments mentionnés précédemment n'a été facturé. Selon nos estimations, la sous-évaluation de cette facture pourrait se situer entre 100 000 et 160 000 dollars.

4.251 Ces diverses interprétations, quant à la nature des frais à réclamer, proviennent du fait que le Ministère n'a pas défini explicitement la notion de coûts directs et indirects et ne s'est pas doté de mécanismes permettant de cumuler systématiquement ceux-ci. Sans ligne de conduite, le Ministère est appelé à composer avec chaque cas.

4.252 Nous avons également observé que le Ministère ne transmet pas promptement les factures au fur et à mesure que les travaux avancent. Cette façon de faire retarde la récupération des sommes dues au Ministère et, le cas échéant, le recours à une procédure judiciaire appropriée. Une formation et une sensibilisation insuffisantes des responsables ont entraîné des retards atteignant un sommet de deux ans et demi pour un dossier. Au 31 mai 1994, le Ministère estimait à environ 19 millions de dollars les dossiers susceptibles de faire l'objet d'une réclamation; plusieurs des comptes pourraient toutefois donner lieu à la constitution d'une provision pour créances douteuses.

Canal juridique

4.253 La *Loi sur la qualité de l'environnement* détermine les sanctions et les autres mesures qui peuvent être imposées à quiconque ne s'y conforme pas. Cette réglementation, relativement récente et complexe, affiche des zones grises qui nécessitent des travaux de recherche et des avis juridiques dans nombre de cas. À titre d'exemple, la moitié des dossiers examinés ont nécessité au moins un avis juridique. Dans un cas extrême, cinq opinions ont été demandées au cours d'une période de trois ans et demi.

4.254 Le ministère de la Justice dispense les services juridiques requis au ministère de l'Environnement et de la Faune. Ainsi, 21 professionnels de la Direction des affaires juridiques sont affectés au traitement des dossiers soumis en rapport avec les différentes lois qui relèvent du Ministre de l'Environnement et de la Faune, volet environnement.

4.255 Nous avons constaté que le canal juridique formait, en quelque sorte, un goulot d'étranglement pour la conclusion des dossiers qui empruntent ce chemin. Le nombre de demandes, verbales et écrites, conséquence d'un processus très judiciarisé et d'une formation parfois insuffisante du personnel, ainsi que les délais d'analyse en sont les causes. Parmi les dossiers vérifiés, nous avons établi à un an le délai moyen pour l'obtention d'un avis juridique écrit. Pourtant, la diligence du Ministère est nécessaire pour restaurer certains lieux contaminés et tout retard peut avoir pour conséquence d'annihiler la possibilité d'une poursuite pénale à cause de la prescription de deux ans.

4.256 Malgré le nombre de cas transmis et les délais qui s'ensuivent, le ministère de l'Environnement et de la Faune ne précise pas toujours clairement à la Direction des affaires juridiques ses attentes concernant les délais ainsi que l'ordre de priorité à accorder au traitement des dossiers qu'il lui confie. Cette dernière direction peut difficilement apprécier l'importance et l'urgence des demandes soumises par le Ministère. C'est ainsi que des cas concernant la *Loi sur la protection des non-fumeurs* dans certains lieux publics peuvent aussi bien être étudiés avant d'importants dossiers relatifs aux lieux contaminés.

4.257 Nous avons recommandé au ministère de l'Environnement et de la Faune

- **en ce qui a trait aux certificats d'autorisation :**
  - **de se doter de critères permettant de mieux définir les situations où l'émission d'un certificat d'autorisation est nécessaire;**
  - **de prendre les mesures appropriées, en temps opportun, dans les cas de non-conformité aux conditions stipulées dans les certificats d'autorisation;**
- **au regard des mécanismes légaux :**
  - **d'utiliser diligemment les mécanismes légaux les plus appropriés;**
  - **d'évaluer l'opportunité de se doter de normes qui facilitent l'utilisation des mécanismes légaux ou d'envisager d'autres moyens pour appliquer le principe du pollueur-payeur;**
- **au sujet de la réclamation des frais engagés :**
  - **de définir la notion de coûts indirects;**
  - **de se doter d'un système lui permettant de cumuler systématiquement tous les coûts directs et indirects engagés par le Ministère dans la gestion des différents dossiers de sols contaminés;**

- **de procéder promptement à la facturation des frais engagés à la suite des mesures qu'il a dû prendre;**

- **concernant les services juridiques :**
  - **de toujours préciser clairement à la Direction des affaires juridiques ses attentes à l'égard des délais ainsi que l'ordre de priorité à accorder au traitement des dossiers qu'il lui confie;**
  - **de donner une meilleure formation à son personnel afin de minimiser le recours aux services de la Direction des affaires juridiques et d'améliorer le processus décisionnel en matière de sols contaminés.**

4.258 ***Commentaires du ministère de l'Environnement et de la Faune : Cadre de gestion.*** *Le Ministère nous informe qu'il a amorcé la révision de la Politique de réhabilitation des terrains contaminés et que celle-ci devrait s'avérer, dès 1995, un outil intégrateur plus complet.*

« Par ailleurs, le MEF prépare actuellement une Stratégie de protection et de conservation des eaux souterraines qui prévoit, entre autres, une harmonisation des règlements, directives et politiques s'adressant en tout ou en partie à l'eau souterraine. »

Le Ministère se réfère également à un certain nombre d'outils qui sont maintenant disponibles ou qui le seront dans un avenir rapproché comme des cartes préliminaires de classification des eaux souterraines, un protocole standardisé pour la validation de critères pour la qualité du sol et une procédure d'intervention plus précise pour les cas non visés par la politique.

Pour ce qui est des indicateurs de performance, le Ministère mentionne qu'à ce jour, il les a établis cas par cas. Il souligne qu'à la suite de la restauration d'un terrain contaminé, un suivi environnemental est toujours mis en place afin de vérifier l'impact des travaux réalisés. « La récupération des usages d'un terrain est un objectif que l'on considérera atteint si les teneurs en polluants dans l'environnement ont diminué jusqu'aux niveaux attendus suite aux mesures de restauration ou au traitement réalisé. Des indicateurs de performance généraux pour qualifier l'ensemble des interventions sur les terrains contaminés restent cependant à développer. Par ailleurs, le bilan quantitatif des interventions est produit annuellement. »

Information de gestion. *Le MEF indique qu'il a déjà prévu, dans sa programmation 1994-1995, de commencer l'élaboration d'un inventaire global qui intégrerait l'ensemble des lieux contaminés par des activités industrielles. Il précise, de plus, que « Dans cette optique, une réévaluation et une reclassification à l'aide du système national de classification seront effectuées au cours des prochaines années.*

« Ces préoccupations sont d'ailleurs prévues dans les nouvelles orientations de la Politique de réhabilitation des terrains contaminés dont la révision a été amorcée cette année.

« Par ailleurs, au sujet des données fournies par la Ville de Montréal au Comité chargé de dégager la problématique générale des sols contaminés de l'île de Montréal, il faut souligner que la Ville a accepté de les rendre disponibles aux membres du Comité sous réserve qu'elles soient protégées conformément aux dispositions contenues dans la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels. Par conséquent, le MEF ne peut intégrer ces renseignements dans la banque d'information sur les sols contaminés. »

Certificats d'autorisation et utilisation des mécanismes légaux. *Le Ministère admet que, en matière de réglementation environnementale et plus particulièrement au sujet de la gestion des déchets dangereux et des sols contaminés, une application stricte de certains critères préétablis pose, dans certains cas, des contraintes particulières.*

« Par exemple, dans le cas de l'entreposage de déchets cité en exemple par le Vérificateur général, bien que les quantités de déchets dangereux entreposés étaient en deçà de la quantité requise par le règlement pour nécessiter du gardiennage, le Ministère a assuré le gardiennage du site compte tenu du risque élevé pour la santé et la sécurité des personnes et de l'environnement engendré par la nature et les conditions d'entreposage de ces déchets.

« Le 9 septembre dernier, le Conseil des ministres a autorisé la prépublication d'un nouveau règlement portant sur les résidus dangereux, le Règlement sur les matières dangereuses. Ce nouveau règlement remplacera l'actuelle réglementation sur les déchets dangereux, adoptée en 1985, et qui, au cours des ans s'est révélée de moins en moins efficace en termes d'application.

« C'est ainsi que les nouvelles mesures réglementaires tiennent compte des risques que posent pour l'environnement toutes les matières dangereuses et non pas seulement les déchets dangereux. Le nouveau règlement introduit, en outre, des normes d'entreposage mieux adaptées et surtout beaucoup plus resserrées dans les cas des matières considérées plus à risque. »

Réclamation des frais engagés. *Le Ministère se réfère à différents mécanismes pour suivre le recouvrement des coûts engagés.*

« En juin 1993, une procédure particulière a été élaborée afin de mieux définir les coûts admissibles et préciser le rôle des unités administratives associées au processus de facturation et de recouvrement des sommes dues au gouvernement à la suite de telles interventions. Ainsi, les coûts pour les travaux réalisés depuis cette date ou qui sont en cours de réalisation sont réclamés dans les meilleurs délais. »

En ce qui concerne les coûts indirects, le Ministère mentionne que le processus de facturation ne prévoit pas de règles précises pour les déterminer. Il fait état de difficultés sur le plan juridique et s'interroge sur le niveau d'effort requis pour l'évaluation des coûts indirects comparativement aux bénéfices que le gouvernement pourrait éventuellement en retirer.

Canal juridique. *« Lorsque les directions régionales, après consultation des répertoires d'opinions juridiques, jugent qu'un dossier nécessite un avis juridique, une demande en ce sens est préparée. Dans ces cas, la demande est transmise à la Direction des affaires juridiques (DAJ) après approbation des autorités du Ministère quant à sa pertinence. Généralement, les cas nécessitant un traitement urgent et prioritaire sont signalés à la DAJ. »*

4.259 Réactions aux commentaires du ministère de l'Environnement et de la Faune : En ce qui concerne la réclamation des frais engagés, la procédure élaborée par le Ministère en juin 1993 n'était pas encore en vigueur en septembre 1994. En outre, celle-ci est muette concernant la nécessité de présenter une facture aux pollueurs et aux propriétaires dans les plus brefs délais après avoir effectué un déboursement et non à la fin des travaux de restauration.

Par ailleurs, le Ministère doit s'interroger sur la façon la plus économique de facturer les coûts indirects et non sur la pertinence de le faire.

4.260 Commentaires du ministère des Transports : Le Ministère nous informe que, afin de corriger la situation, certaines mesures ont déjà été prises ou le seront dans un avenir très rapproché. Ainsi, une directive a été envoyée à tous les intervenants concernés. Celle-ci prévoit qu'aucune acquisition de terrain ne sera faite dorénavant au ministère des Transports du Québec sans qu'un examen du risque de contamination ne soit réalisé au préalable et, le cas échéant, sans que les analyses appropriées soient exécutées.

Contrôle du transport routier

Faits saillants

4.261 Nous avons vérifié la gestion du contrôle du transport routier des marchandises pour la période du 1er janvier 1993 au 31 mars 1994.

4.262 Depuis trois ans, la Société de l'assurance automobile du Québec a cherché à améliorer le contrôle du transport routier et elle a posé des gestes concrets à cet effet. Elle a récemment amorcé des projets qui viendront vraisemblablement bonifier son efficacité lorsqu'ils seront en application. Nous avons toutefois relevé plusieurs lacunes qui nous amènent à conclure que, au moment de notre vérification, ce contrôle n'était pas encore efficace à plusieurs égards, notamment le contrôle sur route, le contrôle en entreprise, la vérification mécanique des véhicules et l'évaluation des activités. Ces lacunes ont des conséquences sur la sécurité routière et sur les coûts d'entretien des infrastructures de transport.

4.263 La Société n'a pas précisé d'objectifs et de priorités mesurables pour ses activités de contrôle du transport routier ce qui ne permet pas de les évaluer. De plus, les priorités annuelles établies par le Comité d'orientation sur le contrôle du transport routier sont déterminées à partir de données insuffisantes (paragraphes 4.280 à 4.285).

4.264 L'organisation du contrôle sur route comporte des lacunes importantes, en raison principalement des horaires de travail qui ne reposent pas sur des données suffisantes de circulation, du peu de restrictions quant à l'accès des camions au réseau routier, d'un équipement de pesée et d'un système de radiocommunication déficients, ainsi que de l'emplacement et de l'exploitation inadéquats des postes de contrôle. Le contrôle des charges et des dimensions des véhicules, du transport des matières dangereuses, des heures de conduite et de travail et de l'état mécanique des véhicules n'est pas suffisamment efficace (4.290 à 4.351).

4.265 Le contrôle en entreprise est inefficace. La planification des activités et la formation des inspecteurs en entreprise méritent notamment des améliorations considérables (4.352 à 4.359).

4.266 Le programme de vérification mécanique comporte encore de nombreuses lacunes notamment quant à la sélection et à la formation des mandataires et au contrôle de la qualité de leurs interventions (4.360 à 4.373).

4.267 La Société n'a pas l'assurance que la répartition actuelle de l'effectif entre les différents types de contrôles est optimale parce qu'elle n'est pas basée sur une évaluation adéquate des besoins (4.374 à 4.377).

4.268 La Société ne dispose pas de systèmes d'information adaptés aux besoins du contrôle du transport routier. Elle n'évalue pas la performance de l'ensemble de ses ressources humaines affectées aux opérations de contrôle (4.378 à 4.383).

4.269 La Société n'obtient pas d'information suffisante sur le traitement des infractions. De plus, il n'y a pas d'évaluation de l'efficacité de l'ensemble des mesures mises en place pour contrôler le transport routier (4.384 à 4.405).

Vue d'ensemble

Le transport routier

4.270 Au Québec, les transporteurs routiers se répartissent en deux groupes distincts : d'une part, les transporteurs de personnes, soit 2 000 transporteurs pour les autobus et 6 500 pour les véhicules-taxis; d'autre part, les transporteurs de marchandises – plus de 45 000 – qui possèdent environ 116 000 véhicules de plus de 3 000 kilogrammes de masse nette. La majorité des transporteurs de marchandises ne possèdent qu'un seul véhicule et effectuent du transport pour leur propre compte.

4.271 Les données disponibles démontrent que le transport routier gagne en popularité sur les autres modes de transport de marchandises. Ainsi, de 1970 à 1988, le nombre de camions s'est accru de 244 p. cent, notamment à cause de l'abandon de certaines lignes ferroviaires et des nouvelles exigences des industries de transformation.

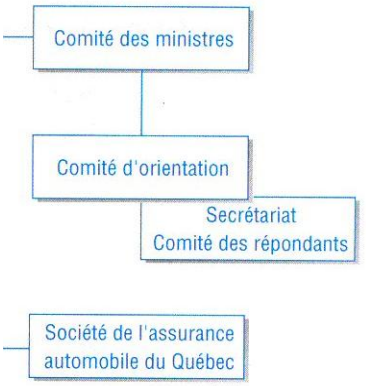
4.272 De plus, un nombre grandissant de transporteurs étrangers circulent sur le territoire du Québec en raison de la déréglementation de l'industrie du camionnage en Amérique du Nord, survenue en 1980 aux États-Unis et en 1987 au Canada, et de la libéralisation des échanges commerciaux avec les États-Unis.

4.273 Étant donné son importance accrue, le transport routier des personnes et des marchandises doit faire l'objet d'un encadrement suffisant pour assurer notamment la sécurité routière, le respect des limites autorisées des charges et des dimensions des véhicules et le contrôle des règles en matière de fiscalité et de concurrence.

Structure de contrôle

4.274 Le Conseil des ministres a confié à compter du 1er janvier 1991, à la Société de l'assurance automobile du Québec, la responsabilité du contrôle opérationnel du transport routier et, plus particulièrement, le mandat de vérifier, sur l'ensemble du territoire québécois, si les personnes et les véhicules effectuant du transport de personnes et de marchandises sont conformes à la réglementation. Selon le rapport annuel 1991-1992 du Comité d'orientation sur le contrôle routier, la première année de ce mandat devait être consacrée à la mise en place des structures, la deuxième, au développement d'outils de gestion et, la troisième devait voir la concrétisation du projet dans son ensemble. À l'instar de la Société, neuf ministères et organismes, dont le ministère des Transports du Québec, sont engagés dans l'application des 14 lois qui régissent le transport des personnes et des marchandises. Ces entités mettent en place des programmes et délèguent certains pouvoirs à la Société au moyen d'ententes.

4.275 Dans le but d'assurer la cohérence de l'action gouvernementale et l'efficacité des mesures prises pour atteindre les objectifs fixés, le Conseil des ministres a défini la structure d'encadrement ci-contre.



4.276 Le Comité des ministres, composé des ministres concernés par le transport routier, est responsable de formuler les orientations générales en matière de contrôle du transport routier. Pour sa part, le Comité d'orientation, formé des sous-ministres et des présidents des organismes concernés, doit proposer annuellement au Comité des ministres un plan global d'intervention, notamment en déterminant des priorités de contrôle, et s'assurer de l'harmonisation de l'ensemble des mesures mises en place pour contrôler le transport routier. Il doit également voir, entre autres, à la réalisation des orientations, programmes et priorités entérinés par le Comité des ministres. Le Comité d'orientation est assisté par un secrétariat relevant du ministère des Transports dont le mandat consiste à analyser et à évaluer l'efficacité de l'ensemble des mesures mises en place pour contrôler le transport routier et déterminer les difficultés d'application des lois et règlements en fonction des données recueillies auprès de toutes les parties en cause. Le Secrétariat est orienté et soutenu dans ses fonctions par des répondants dans chacun des ministères et organismes concernés par le contrôle du transport routier.

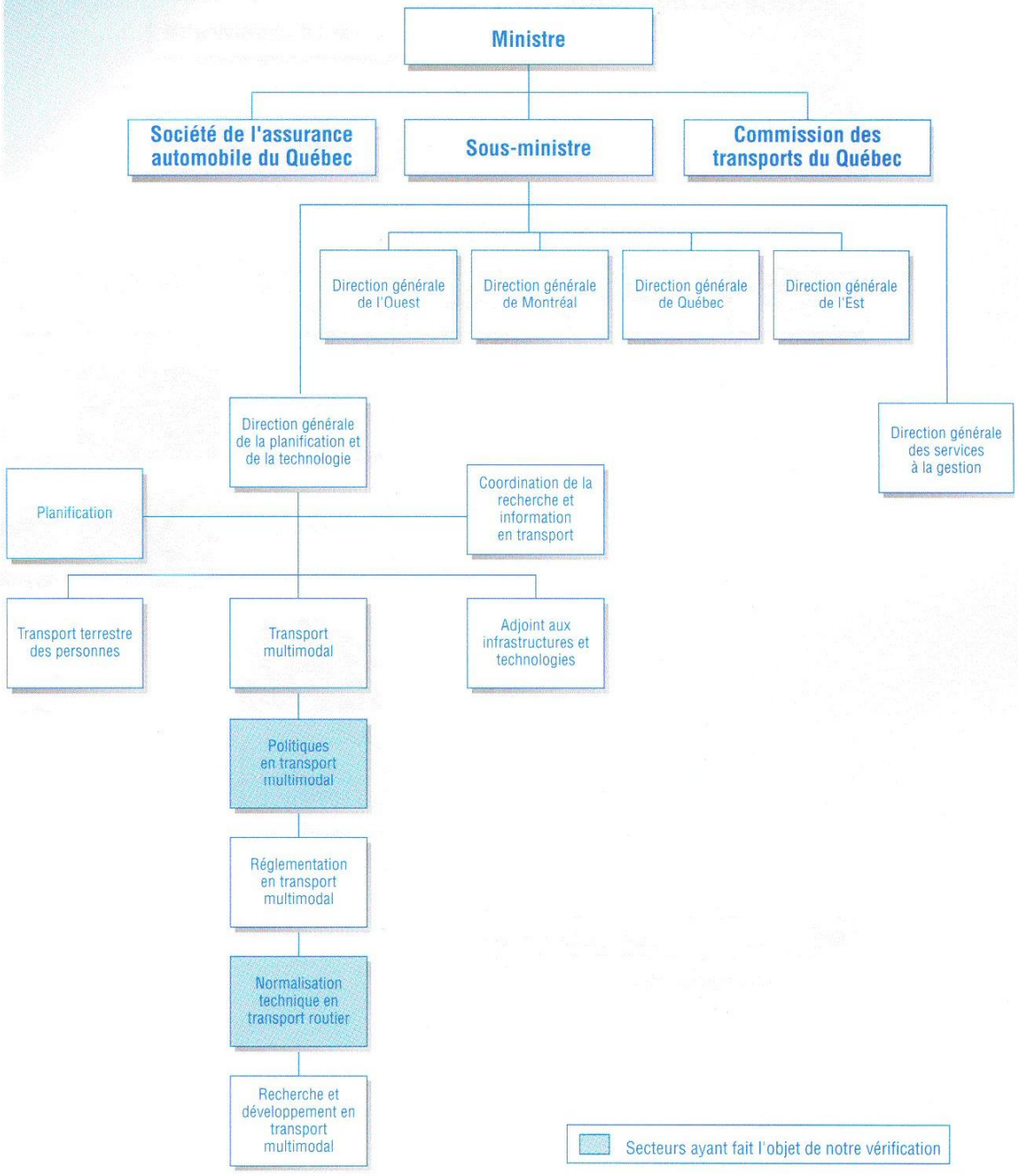
4.277 La Société de l'assurance automobile du Québec est responsable de la réalisation des priorités de contrôle. Elle a créé un service central du contrôle du transport routier, dont les principaux mandats portent sur la planification, la détermination des orientations opérationnelles, l'organisation du travail et la coordination des activités. Le personnel de ce service offre aussi un soutien technique et assiste les contrôleurs routiers et les inspecteurs dans l'interprétation des lois et règlements qu'ils doivent faire respecter. Les contrôles sur route et en entreprise ainsi que la vérification mécanique sont assurés par les services régionaux du contrôle du transport routier, répartis dans les huit directions régionales de la Société. Au 31 décembre 1993, l'effectif total de la Société affecté au contrôle du transport routier était de 444 postes dont 174 relatifs à l'encadrement et au soutien. Les activités de contrôle du transport routier sont financées à même les droits perçus au moment de l'immatriculation des véhicules de transport. Pour l'exercice terminé le 31 décembre 1993, le coût de ces activités s'établissait à 28,7 millions de dollars.

4.278 Au cours des trois dernières années, la Société a posé des gestes concrets qui ont assuré une présence plus marquée des contrôleurs routiers et une augmentation du nombre d'interventions. La Société a aussi procédé à une revue de ses activités, afin de trouver des correctifs à des lacunes qu'elle avait observées. Nous avons d'ailleurs tenu compte de certaines de ces études pour notre vérification, notamment en ce qui a trait à l'organisation du contrôle sur route. Au terme de notre vérification, plusieurs projets visant à corriger les lacunes observées étaient en cours de développement, mais nous ne les avons pas retenus aux fins de notre rapport parce que les correctifs n'étaient pas encore mis en application. Pensons au plan global d'informatisation du contrôle du transport routier, déposé en 1993 au conseil d'administration de la Société, qui devrait vraisemblablement contribuer à redresser, au terme de son implanta-tion, plusieurs lacunes mentionnées dans notre rapport.

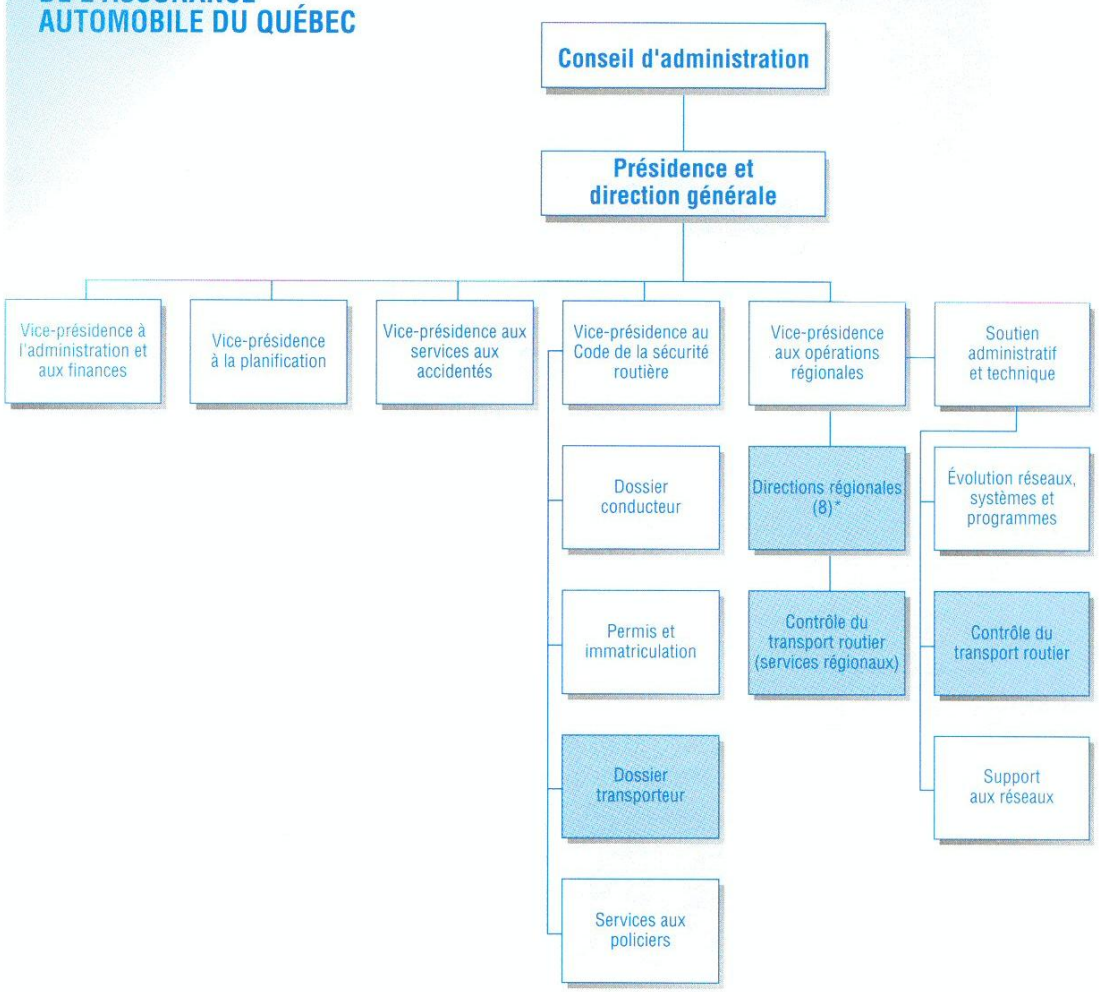
Objectifs et portée de notre vérification

4.279 Notre vérification avait pour but d'examiner la gestion du contrôle du transport routier des marchandises. Les organigrammes simplifiés du ministère des Transports et de la Société montrent les unités administratives touchées par notre vérification. Nous avons considéré principalement la période du 1er janvier 1993 au 31 mars 1994.

ORGANIGRAMME SYNTHÈSE DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS



ORGANIGRAMME SYNTHÈSE DE LA SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC



Résultats de notre vérification

Objectifs et priorités de contrôle du transport routier

4.280 Des objectifs mesurables et des priorités de contrôle adéquates n'ont pas été déterminés pour assurer une gestion efficace des activités relatives au contrôle du transport routier.

4.281 Lorsqu'il a confié le mandat du contrôle du transport routier à la Société en décembre 1990, le gouvernement a déterminé cinq objectifs qui ont servi d'orientations générales pour ce contrôle :

- l'augmentation de la sécurité des véhicules lourds;
- la protection et la sauvegarde du réseau routier québécois;
- le paiement des droits, taxes et impôts exigés en vertu des lois et règlements du transport;
- l'établissement d'une concurrence loyale entre tous les transporteurs;
- l'harmonisation avec les autres administrations.

4.282 Chaque année, le Comité d'orientation prépare un plan global d'intervention, notamment en déterminant les priorités de contrôle du transport routier à l'aide de données fournies par les divers ministères et organismes concernés, afin de répondre aux situations les plus problématiques et de faire en sorte que les objectifs du contrôle du transport routier soient atteints.

4.283 Les priorités de 1993 et 1994 ont été établies à partir de données insuffisantes. En effet, des informations d'importance comme le taux de conformité des transporteurs avec la réglementation et les types de marchandises transportées n'ont pas été obtenues. En l'absence d'informations suffisantes, le Comité a déterminé, pour 1993, 13 priorités qui correspondaient aux préoccupations les plus importantes de chacune des parties concernées. Ce nombre élevé de priorités a causé une grande dispersion des efforts de contrôle, ce qui s'est avéré inefficace. Par contre, en 1994, une seule priorité très générale et non mesurable a été énoncée, soit la sécurité routière.

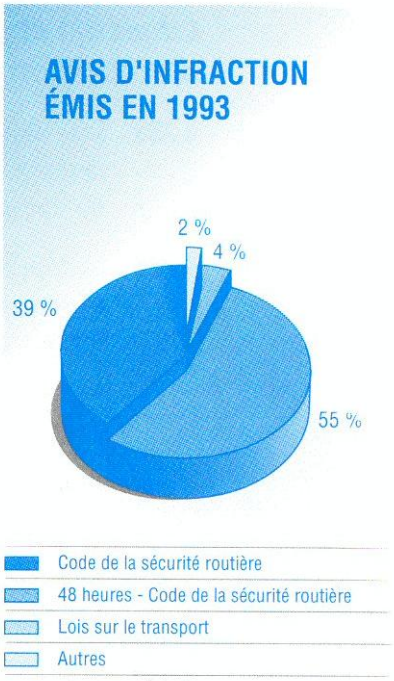
4.284 Les objectifs et les priorités du contrôle du transport routier, tels qu'ils sont énoncés par le gouvernement et par le Comité d'orientation, ne sont pas mesurables. La Société ne les a pas précisés, ce qui ne permet pas de connaître l'efficacité des interventions en matière de contrôle du transport routier.

4.285 Nous avons recommandé au Comité d'orientation sur le contrôle du transport routier des personnes et des marchandises de s'assurer d'avoir des données suffisantes pour déterminer des priorités adéquates de contrôle du transport routier.

Nous avons recommandé à la Société de préciser les objectifs et les priorités de contrôle du transport routier pour lui permettre d'en évaluer le degré d'atteinte.

Contrôle sur route

4.286 Les contrôles exercés sur route portent, notamment, sur le respect des charges et dimensions autorisées, sur la conformité aux normes de sécurité relatives aux véhicules et aux heures de conduite et de travail, ainsi que sur le transport des matières dangereuses. C'est par l'interception et la vérification du véhicule ou des documents et registres du conducteur et du transporteur que les contrôleurs routiers s'assurent du respect de la réglementation. Les inspecteurs de véhicules routiers vérifient, quant à eux, la condition mécanique des véhicules. Le cas échéant, les contrôleurs routiers émettent les avis d'infraction.



4.287 L'ensemble de ces contrôles ont lieu aux postes de contrôle ou à tout autre endroit sur le réseau routier québécois. En 1993, la Société a vérifié plus de 120 000 véhicules dont environ 40 p. cent à ses postes de contrôle; 95 p. cent sont des véhicules de transport de marchandises.

4.288 Le graphique ci-contre illustre la répartition des 81 725 avis d'infraction émis en 1993.

4.289 Le tableau suivant présente la nature des avis d'infraction émis relativement au Code de la sécurité routière, à l'exclusion des avis de 48 heures :

	1993	
	%	Nombre
Surcharge*	19	6 105
Non-respect des dispositions du Code quant à la vérification mécanique	14	4 592
Non-respect de la réglementation relative aux heures de conduite et de travail	9	2 908
Absence de permis spécial de circulation ou non-conformité avec les dispositions prévues par le permis	7	2 208
Dimension excédentaire	5	1 729
Arrimage inadéquat	5	1 526
Non-respect de la réglementation relative au transport de matières dangereuses	1	338
Autres infractions (immatriculation, permis de conduire, équipement, etc.)	40	12 668
Total	100	32 074

* 63 p. cent des avis d'infraction pour surcharge ont été émis aux postes de contrôle.

Organisation du contrôle sur route

4.290 L'organisation du contrôle sur route comporte des lacunes importantes en raison principalement des horaires de travail qui ne reposent pas sur des données suffisantes de circulation, de l'absence de restriction quant à l'accès des camions au réseau routier, d'un équipement de pesée et d'un système de radiocommunication déficients, ainsi que de l'emplacement et de l'exploitation inadéquats des postes de contrôle. En conséquence, l'organisation du contrôle sur route ne donne pas à la Société l'assurance que les personnes et les véhicules effectuant du transport routier sont conformes à la réglementation.

Horaires de travail

4.291 L'efficacité des interventions des contrôleurs routiers et des inspecteurs de véhicules routiers dépend, pour une large part, d'une très bonne connaissance de la circulation routière de chaque région et de l'origine et de la destination des marchandises transportées, afin d'être en mesure d'intervenir aux bons endroits aux moments opportuns.

4.292 La Société dispose de peu de données pertinentes sur ces sujets. Par conséquent, les horaires de travail des contrôleurs routiers et des inspecteurs de véhicules routiers ne reposent pas sur une connaissance adéquate du territoire qu'ils doivent couvrir. Une analyse des horaires de travail des employés de trois services régionaux révèle que, en moyenne, 97 p. cent des contrôleurs routiers travaillent du lundi au vendredi, soit 70 p. cent le jour, 22 p. cent le soir et 5 p. cent la nuit. Quant aux inspecteurs de véhicules routiers dont l'expertise est nécessaire pour détecter la plupart des défectuosités mécaniques, ils travaillent le jour seulement, selon des horaires fixes, du lundi au vendredi.

4.293 En nous basant strictement sur les données de circulation disponibles relatives aux véhicules lourds pour les principaux axes routiers, nous avons constaté qu'il existe des écarts importants entre la répartition des horaires de travail et le volume de circulation des véhicules lourds. Par exemple, sur un axe routier important, 34 p. cent des véhicules lourds circulent la nuit alors qu'aucun contrôleur routier n'est en fonction pendant cette période.

4.294 Les véhicules qui circulent le soir, la nuit et pendant les fins de semaine ne font donc pas l'objet d'un contrôle suffisant.

4.295 Nous avons recommandé à la Société

- **de s'assurer qu'elle possède les données suffisantes pour la détermination des horaires de travail des contrôleurs routiers et des inspecteurs de véhicules routiers;**
- **de revoir ses horaires de travail en fonction du type et du volume de circulation routière.**

Postes et aires de contrôle

4.296 Pour ses opérations, la Société utilise principalement 26 postes de contrôle munis de balances et 9 aires de contrôle, c'est-à-dire des sites permanents prévus pour le contrôle sur route. Elle dispose également d'emplacements temporaires, communément appelés « aires de fortune » (stationnements, haltes routières, etc.).

4.297 Plusieurs postes sont mal situés, facilement contournables, mal équipés et exploités de façon inefficace. Le nombre d'aires de contrôle est insuffisant.

4.298 **Emplacement des postes et aires de contrôle.** Il est important que les postes soient bien situés pour faciliter le contrôle du transport routier. Or, l'emplacement actuel de plusieurs postes n'est pas conforme à l'orientation de la Société qui vise à contrôler les véhicules lourds le plus près possible du lieu d'origine du transport. En effet, ces postes ont été construits il y a plusieurs années, au moment où l'on privilégiait le contrôle à l'entrée des grands centres urbains. Les interventions aux postes de contrôle s'effectuent donc souvent lorsque les véhicules sont pratiquement rendus à leur destination.

4.299 De plus, le développement considérable du réseau routier fait en sorte qu'il est maintenant facile pour les camionneurs de contourner plusieurs postes afin d'éviter les vérifications. Notons, à titre d'exemple, le poste de Saint-Romuald, sur l'autoroute Jean-Lesage (20) direction ouest, facilement contournable par les routes 275, 132 et 175.

4.300 Selon un rapport de la Société sur l'évaluation des postes de contrôle, plusieurs endroits stratégiques ne sont pas adéquatement couverts et le tiers des postes ne répondent plus aux exigences du contrôle en raison de la facilité de les contourner ou de leur mauvais emplacement par rapport aux mouvements de transport d'aujourd'hui. Jusqu'à maintenant, l'approche retenue est d'utiliser les postes dans la mesure de leurs capacités, en effectuant également du rabattage, qui consiste à diriger vers les postes de contrôle les transporteurs qui circulent sur les routes avoisinantes. Toutefois, l'emplacement des postes et la présence de plusieurs routes alternatives font en sorte que ce rabattage n'est pas efficace.

4.301 Par ailleurs, bien que les activités de contrôle mobile soient nécessaires pour assurer une bonne surveillance des axes routiers importants, il manque présentement des aires de contrôle fonctionnelles dans la majorité des régions.

4.302 **Nous avons recommandé à la Société, conformément à ses orientations, de contrôler les véhicules lourds le plus près possible du lieu d'origine du transport, et de prendre les dispositions pour empêcher que les camionneurs évitent les vérifications. De plus, un nombre suffisant d'aires de contrôle fonctionnelles devraient être aménagées.**

4.303 Équipement des postes de contrôle. Le ministère des Transports a décidé, en 1989, d'acquérir 33 balances à plateaux multiples pour les postes de contrôle existants et prévus. Leur installation devait être terminée en 1992. Toutefois, des retards dans la livraison ainsi que certains problèmes de fonctionnement (en voie d'être corrigés) ont repoussé cette échéance.

4.304 Au moment de notre vérification, 21 des 33 balances étaient installées, 5 étaient entreposées aux frais du Ministère dans ses locaux en attendant leur installation et 7 autres n'avaient pas été livrées. Récemment, la Société et le Ministère ont convenu que, compte tenu de nouvelles orientations, seulement 22 balances sont requises, de sorte qu'on prévoit n'installer qu'une seule des cinq balances encore en stock et que les balances non reçues ne sont plus nécessaires.

4.305 Le Ministère négocie l'annulation de l'achat des sept balances non livrées dont le coût global est de plus de un million de dollars. À ce jour, aucune entente n'a été conclue avec le fournisseur et il est probable qu'un dédommagement sera exigé.

4.306 Par ailleurs, afin de s'assurer que la hauteur des véhicules lourds et de leur chargement est conforme à la réglementation, la plupart des postes de contrôle disposent de détecteurs électroniques de hauteur visant à repérer automatiquement les cas de non-conformité. Un rapport de la Société daté de 1992, fait état que 71 p. cent de ces détecteurs sont défectueux ou produisent des résultats non fiables. Par conséquent, des contrôles manuels doivent être effectués à titre de procédés compensatoires.

4.307 La Société dispose de deux postes de contrôle dotés de systèmes qui visent à peser des véhicules en mouvement et à sélectionner ceux qui doivent être acheminés aux postes. Les systèmes en place ne sont plus fiables, principalement en raison de la défectuosité d'une partie de l'équipement qui fournit des données imprécises.

4.308 Nous avons recommandé à la Société de disposer des quatre balances en stock non requises et de se doter d'un équipement efficace pour ses interventions aux postes de contrôle.

4.309 Exploitation des postes de contrôle. La Société ouvre généralement ses postes de contrôle de façon sporadique. Elle détermine annuellement le nombre d'heures d'ouverture des postes de contrôle en tenant compte de leurs caractéristiques et des données disponibles quant au débit horaire de circulation de l'ensemble des véhicules. Ces données sont incomplètes et ne permettent pas de déterminer adéquatement le nombre d'heures d'ouverture des postes. Un poste frontière important est ouvert à des heures fixes, ce qui permet aux délinquants de planifier leur passage de façon à éviter d'être interceptés.

4.310 La Société n'a pas précisé de quelle manière ses employés doivent intervenir au cours d'opérations régulières dans les postes de contrôle. Les services régionaux exploitent les postes davantage en fonction du contrôle des charges que des autres aspects de la réglementation et ce, même si les statistiques démontrent que le taux de non-conformité quant à la charge diminue aux postes de contrôle. En effet, tous les véhicules chargés sont pesés tandis que, pour le contrôle des autres volets de la réglementation, on n'intercepte que les véhicules que l'on croit non conformes selon un contrôle visuel, effectué de l'intérieur du poste. Toutefois, certains services régionaux ne se limitent pas à ce contrôle visuel et effectuent des vérifications supplémentaires en assignant, à l'extérieur du poste, un contrôleur routier qui vérifie certains documents pendant que le véhicule est pesé.

4.311 Nous avons recommandé à la Société de disposer des données suffisantes pour la détermination des heures d'ouverture des postes de contrôle et d'exploiter les postes de contrôle de manière à assurer le respect de la réglementation.

Réseau de camionnage

4.312 Le trafic lourd qui circule sur les routes secondaires contribue à les endommager, étant donné que leur structure est plus faible que celle des routes principales, augmente le risque d'accidents, occasionne de la pollution et cause d'autres désagréments. La surutilisation du réseau secondaire par le trafic lourd est une source de coûts importants pour le ministère des Transports et pour les municipalités qui ne cessent d'investir dans la réfection et l'entretien du réseau routier.

4.313 Le peu de restrictions quant à l'accès des camions au réseau routier québécois diminue considérablement l'efficacité du contrôle du transport routier effectué par la Société. De plus, tandis que seulement 11 ports d'entrée aux États-Unis sont autorisés au camionnage en provenance du Québec, 32 postes frontaliers sont accessibles pour le trafic provenant des États-Unis.

4.314 Une étude du ministère des Transports, menée en 1992, fait ressortir que 32 p. cent des camionneurs interviewés à un poste de douane secondaire, auraient dû normalement, selon leur itinéraire, passer par un port d'entrée principal. Ce rapport indique également que ce sont les étrangers, dans une proportion de 42 p. cent, qui ont le plus tendance à contourner les ports d'entrée principaux, évitant ainsi les contrôles et endommageant des routes secondaires. Le poste douanier de Lacolle, en Montérégie, serait le plus contourné, compte tenu de nombreux ports d'entrée et de routes à l'intérieur d'un périmètre restreint et en raison des problèmes de congestion qu'on observe régulièrement à ce poste.

4.315 Le Ministère travaille à la mise en place d'un réseau de camionnage et discute avec Revenu Canada, Accise, Douanes et Impôt de la possibilité de déterminer des ports d'entrée autorisés au camionnage en transit en provenance des États-Unis et, à plus long terme, à la mise en place d'un guichet unique où on pourrait contrôler le respect de certaines parties de la réglementation québécoise qui touchent le camionnage.

4.316 Nous avons recommandé au ministère des Transports de poursuivre ses efforts en vue de contraindre le trafic lourd à utiliser des routes appropriées.

Radiocommunication

4.317 La Société exerçant son contrôle sur l'ensemble du réseau routier québécois, il est indispensable qu'elle dispose d'un système de radiocommunication efficace pour ses opérations sur route. Présentement, le système utilisé comporte de nombreuses lacunes, telles que son faible niveau de confidentialité, les difficultés d'utilisation à certaines heures du jour à cause de l'engorgement du réseau, surtout dans l'ouest de la province, et l'impossibilité de communiquer dans certaines zones. Par exemple, des secteurs éloignés des grands centres (dont certains postes frontières) ne sont pratiquement pas contrôlés.

4.318 De plus, les données actuellement accessibles aux contrôleurs routiers ne leur permettent pas d'obtenir des informations sur les permis de conduire des conducteurs américains et sur les certificats d'immatriculation des véhicules immatriculés hors du Canada. Ceci prive les contrôleurs routiers d'informations importantes et empêche l'application de certains contrôles.

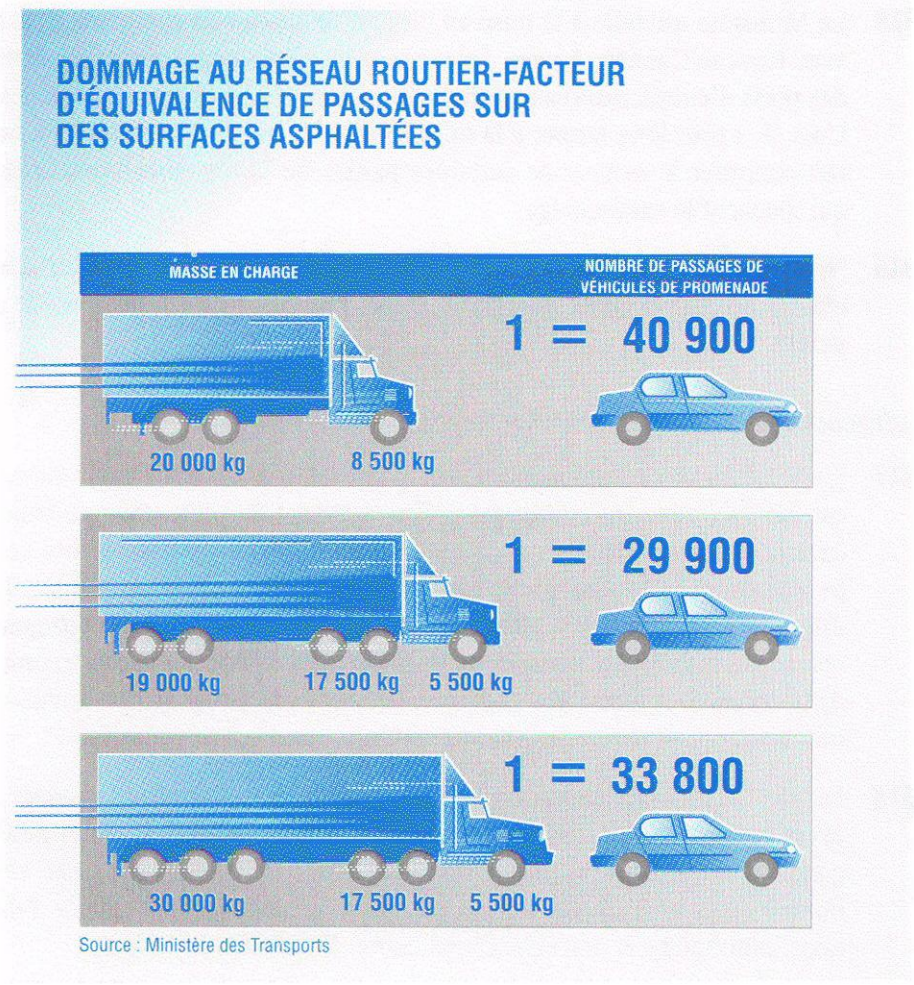
4.319 Nous avons recommandé à la Société de se doter d'un système de radiocommunication efficace et d'assurer aux contrôleurs routiers l'accès aux informations qui leur sont requises.

Contrôle de l'application de la réglementation

4.320 Le contrôle sur route de l'application de la réglementation n'est pas suffisamment efficace pour les charges et dimensions des véhicules, le transport des matières dangereuses, les heures de conduite et de travail et l'état mécanique des véhicules.

Charges et dimensions des véhicules

4.321 Le ministère des Transports investit annuellement près de 1,1 milliard de dollars dans l'amélioration, la réfection et l'entretien du réseau routier. Les routes sont grandement sollicitées par l'achalandage accentué des véhicules lourds. Deux facteurs externes contribuent à la dégradation des chaussées : le trafic lourd, dans une très grande proportion, et les conditions climatiques. Le dommage fait à la chaussée par le trafic lourd est considérablement plus important que celui que causent les automobiles. L'illustration de la page suivante démontre ce phénomène.



4.322 Par exemple, le passage d'un camion à 10 roues chargé à la limite permise (28 500 kg) équivaut à 40 900 passages de véhicules de promenade. De plus, les impacts du transport lourd varient considérablement selon les saisons. Par exemple, la résistance du réseau routier diminue de 40 p. cent pendant la période de dégel.

4.323 Le Québec est l'un des gouvernements les plus permissifs en Amérique du Nord quant aux normes relatives aux charges. Il est donc primordial de s'assurer du respect de la réglementation par un contrôle efficace des charges permises.

4.324 Nous avons constaté que le contrôle des charges est insuffisant et que cette lacune est susceptible d'entraîner une détérioration accrue du réseau routier et, par conséquent, des coûts importants pour son entretien et sa réfection.

4.325 **Efficacité de l'équipement de pesée portatif.** Le contrôle des charges s'effectue principalement aux postes de contrôle, mais de l'équipement portatif de pesée est aussi utilisé.

4.326 La Société possède 255 pèse-roues, soit 129 qui lui ont été transférés par le ministère des Transports et 126 qu'elle a acquis en 1991 pour un montant de 230 000 dollars sans appel d'offres, contrairement à ce qu'exigent ses règles internes de gestion. De plus, la Société n'a pas mené d'étude, préalablement à l'acquisition des pèse-roues, sur les problèmes d'utilisation de l'équipement en usage au moment de l'achat, ni sur la technologie disponible sur le marché. Cet équipement occasionne des problèmes d'utilisation importants liés, entre autres, à son poids, à la difficulté de l'utiliser par temps froid et au danger d'accidents qu'il représente pour les utilisateurs en raison du glissement fréquent de l'appareil lorsque le sol est enneigé ou glacé. Pourtant, certains modèles disponibles ont les caractéristiques qui permettraient de pallier à la plupart des problèmes identifiés. Les problèmes occasionnés par l'équipement actuel contribuent fortement à en décourager l'utilisation. En 1993, les données disponibles démontrent que seulement 10 p. cent des véhicules vérifiés hors des postes sont pesés.

4.327 Par ailleurs, la Société a acquis, pour une somme de 318 000 dollars, 23 tapis de pesée pour effectuer une présélection de véhicules susceptibles de ne pas respecter les limites de charges permises. Cette acquisition a été faite sans étude préalable et sans appel d'offres, compte tenu que, selon la Société, il n'existait qu'un seul fournisseur apte à répondre à cette commande. Ces tapis de pesée ne sont pas utilisés, et ce, principalement en raison du manque de précision des données produites.

4.328 Nous avons recommandé à la Société de respecter ses règles internes pour l'acquisition de biens.

Nous lui avons aussi recommandé d'utiliser de l'équipement de pesée portatif qui lui permet de contrôler efficacement les charges des véhicules lourds.

4.329 Efficacité des contrôles des charges. Une étude réalisée en 1988 par le ministère des Transports mentionne que 15 p. cent des véhicules ne sont pas conformes au Règlement sur les charges et dimensions. Cette statistique est sous-évaluée car elle ne tient pas compte du contournement fréquent des postes de contrôle par les camionneurs qui désirent éviter les vérifications. Par ailleurs, une étude réalisée aux États-Unis en 1989 fait état d'un taux de non-conformité de 25 p. cent dans ce pays.

4.330 Les données de la Société sur les avis d'infraction émis relativement aux cas de non-conformité des charges en 1992 et 1993 révèlent des taux d'infraction (nombre d'avis d'infraction par rapport au nombre de véhicules pesés) respectifs de 2,7 et 2,2 p. cent. Sur les 278 000 véhicules pesés en 1993, environ 97 p. cent l'ont été aux postes de contrôle pour un taux d'infraction de 1,4 p. cent. Ces taux s'écartent considérablement de ceux des études précitées et nous amènent à conclure que, bien que la Société intercepte un grand nombre de véhicules, elle ne réussit pas à repérer les contrevenants dans une proportion suffisante.

4.331 Nous avons recommandé à la Société d'améliorer l'efficacité du contrôle des charges des véhicules lourds.

4.332 Permis spéciaux de circulation. Conformément au Règlement sur le permis spécial de circulation, la Société délivre des permis spéciaux à des transporteurs pour des chargements indivisibles dont la dimension ou la charge dépassent les limites permises. Ces permis peuvent être propres à un déplacement précis ou généraux, d'une durée variable allant jusqu'à un an. En 1993, plus de 18 000 permis spéciaux ont été délivrés par la Société, la majorité se rapportant à des dimensions hors normes.

4.333 Au moment de l'émission de ces permis, la Société ne s'assure pas des antécédents du transporteur en ce qui a trait au respect de la réglementation relative aux permis spéciaux. Elle ne vérifie pas non plus l'équipement que le transporteur se propose d'utiliser.

4.334 Les permis spéciaux de classe 6, qui concernent la charge, doivent être autorisés par le ministère des Transports avant d'être émis. Le Ministère prend en considération l'impact du transport sur les ponts, les viaducs et les chaussées en s'assurant que l'équipement utilisé est le mieux adapté au chargement. Toutefois, il n'évalue pas en termes monétaires le dommage à être causé par ce transport et ne peut donc pas décider de l'octroi du permis à la lumière des coûts d'entretien qui y sont associés.

4.335 De plus, la réglementation en vigueur pour les permis spéciaux n'incite pas les transporteurs à demander les permis requis. Les droits exigibles pour un permis spécial varient de 105 dollars à 600 dollars. Un détenteur de permis spécial qui ne respecte pas l'une des conditions qui s'y rattachent se voit imposer une amende pouvant atteindre 600 dollars alors que l'amende prévue pour défaut de permis spécial est de 300 dollars. En comparant le coût des permis et le montant des amendes, on peut concevoir que plusieurs transporteurs omettent de se procurer les permis spéciaux requis et circulent illégalement. En effet, le nombre d'avis d'infraction pour défaut de permis représente plus de la moitié des 2 208 avis d'infraction émis en 1993 à l'égard des permis spéciaux.

4.336 Par ailleurs, les contrôleurs routiers ne sont pas avisés que des permis spéciaux ont été émis, ce qui ne favorise pas le contrôle des mouvements de transport les plus à risques. De plus, la Société ne possède pas l'information qui lui serait pourtant essentielle concernant les transporteurs détenant des permis spéciaux, les lieux propices au départ de marchandises dont le transport nécessite un permis spécial ou les délinquants chroniques.

4.337 Nous avons recommandé à la Société d'améliorer son contrôle des permis spéciaux de circulation.

Nous avons recommandé au ministère des Transports de mesurer les impacts des permis spéciaux qu'il autorise.

Transport des matières dangereuses

4.338 Il existe peu de données sur la destination, la nature, les quantités et l'origine des marchandises dangereuses transportées au Québec. En l'absence d'informations suffisantes, la Société ne peut intervenir efficacement.

4.339 La complexité de la réglementation sur le transport des matières dangereuses et les nombreux amendements qui y sont apportés de façon régulière requièrent une formation spécialisée et continue des contrôleurs routiers. Un sondage de la Société révèle que 67 p. cent des services régionaux ne contrôlent pas ou contrôlent rarement l'application de la réglementation dans ce domaine, principalement en raison du manque de formation. La plupart des avis d'infraction émis portent sur quelques aspects de la réglementation plus faciles à contrôler. En 1992 et 1993, respectivement 191 et 338 avis d'infraction ont été émis pour le transport de matières dangereuses, ce qui ne représente que 1 p. cent du total des avis d'infraction au Code de la sécurité routière pour ces années. De plus, seulement 22 types d'avis d'infraction sont émis, même si la réglementation en prévoit 77.

4.340 Par ailleurs, 57 p. cent des avis d'infraction émis concernent des lacunes relatives aux indications de danger et aux documents exigés. Ces informations sont essentielles durant les interventions d'urgence, afin d'empêcher qu'un accident impliquant des matières dangereuses ne dégénère en catastrophe. De plus, les lacunes relatives aux indications de danger rendent à peu près incontrôlables les interdictions de circuler dans certains tunnels des régions de Montréal et de Québec. Nous avons également constaté qu'il ne se fait à peu près pas de contrôle à l'entrée des tunnels, parce que de telles interventions seraient difficilement réalisables en raison de l'absence d'emplacements de contrôle appropriés.

4.341 En l'absence de données sur les matières dangereuses transportées et en raison du manque de formation des contrôleurs routiers, le contrôle de la réglementation relative au transport des matières dangereuses est pour ainsi dire inexistant.

4.342 Nous avons recommandé à la Société d'améliorer le contrôle du transport des matières dangereuses, notamment en obtenant les informations pertinentes et en formant adéquatement ses contrôleurs routiers.

Heures de conduite et de travail

4.343 Le Règlement sur les heures de conduite et de travail a notamment pour objectif de diminuer les risques d'accident pour les conducteurs de véhicules lourds. Il stipule qu'un conducteur doit remplir un registre quotidien de ses heures de conduite et de travail sauf s'il exerce ses fonctions à l'intérieur d'un rayon de 160 kilomètres de son terminus d'attache.

4.344 Plus de 30 p. cent des accidents impliquant un véhicule lourd seraient attribuables à la fatigue causée par des heures de conduite et de travail prolongées, à la conduite durant certaines périodes de la nuit et à la consommation de stimulants. Une étude récente du ministère des Transports démontre que plus de 21 p. cent des conducteurs se disent eux-mêmes délinquants par rapport à cette réglementation.

4.345 En 1993, 2 908 avis d'infraction ont été émis par les contrôleurs routiers pour non-respect des heures de conduite et de travail, soit une augmentation de plus de 27 p. cent par rapport à 1992. Plus de 84 p. cent de ces avis concernent l'absence de registre ou l'absence de certaines informations requises sur le registre, tandis que 16 p. cent touchent le non-respect des heures de conduite ou de travail prévues par le règlement ou la communication de faux renseignements.

4.346 Nous avons constaté que plusieurs contrôleurs routiers considèrent ce règlement difficile à appliquer, compte tenu de sa complexité et de l'absence d'outils permettant le calcul rapide des heures excédentaires. Plusieurs contrôleurs routiers se limitent à s'assurer de l'existence du registre ainsi que des informations qui doivent y figurer.

4.347 Nous avons recommandé à la Société de s'assurer de l'application du Règlement sur les heures de conduite et de travail.

État mécanique des véhicules

4.348 Le contrôle sur route de l'état mécanique des véhicules est effectué selon le protocole d'inspection sur route approuvé par l'Alliance pour la sécurité des véhicules commerciaux (ASVC). Cette association, qui regroupe tous les États américains et les provinces et territoires canadiens, établit les normes d'inspection mécanique sur route pour les véhicules commerciaux. Les résultats de 1993, pour l'ensemble du territoire québécois, font état de 8 135 véhicules vérifiés. Au total, 1 303 défectuosités majeures et 5 323 défectuosités mineures ont été décelées sur ces véhicules. Ces résultats démontrent que plusieurs véhicules lourds circulant au Québec comportent des lacunes importantes quant à leur état mécanique.

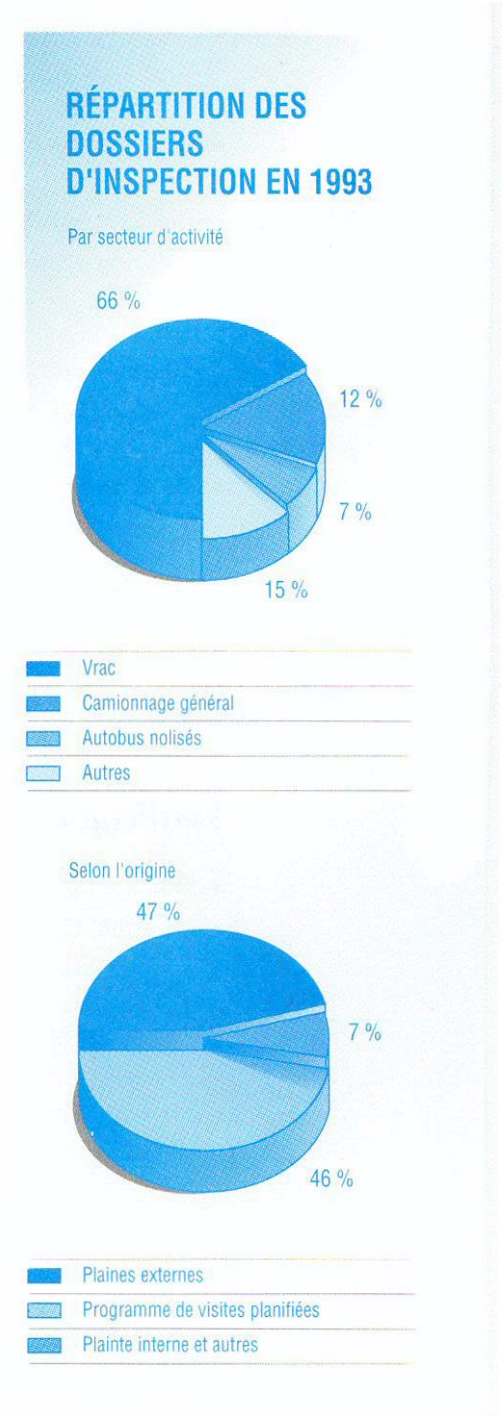
4.349 Le travail des inspecteurs de véhicules routiers consiste principalement à effectuer des contrôles de qualité chez les mandataires, dans le cadre du programme de vérification mécanique. De plus, ils doivent effectuer des contrôles sur route de l'état mécanique des véhicules.

4.350 La présence des inspecteurs de véhicules routiers sur la route est insuffisante. En effet, en 1993, nous avons constaté que, pour deux services régionaux, le temps de présence sur route des inspecteurs de véhicules routiers ne représente que 16 p. cent de leur temps de travail. Pourtant, les résultats de leurs interventions démontrent que 77 p. cent des 2 067 véhicules vérifiés présentent au moins une défectuosité et 15 p. cent des véhicules vérifiés présentent au moins une défectuosité majeure.

4.351 Nous avons recommandé à la Société d'améliorer le contrôle sur route de l'état mécanique des véhicules en augmentant le nombre d'interventions.

Contrôle en entreprise

4.352 Le contrôle en entreprise vise, d'une part, à vérifier que les règles économiques de concurrence et d'équité sont respectées par l'ensemble de l'industrie du transport routier et, d'autre part, à s'assurer du respect des normes de sécurité par les transporteurs. Ce contrôle est effectué par des inspecteurs qui sont des enquêteurs en matière de fraudes. Les graphiques ci-contre présentent, pour 1993, la répartition des 1 686 dossiers d'inspection par secteur d'activité et selon leur origine.



4.353 Le contrôle en entreprise n'est pas efficace. En effet, il ne fait pas l'objet d'une complémentarité suffisante avec le contrôle sur route, la planification des activités est déficiente, la réglementation n'est pas appliquée rigoureusement et la formation des inspecteurs en entreprise mérite d'être améliorée.

4.354 La Société a choisi d'effectuer du contrôle en entreprise compte tenu que certaines normes économiques et de sécurité peuvent difficilement être contrôlées sur route. Par exemple, en ce qui a trait aux heures de conduite et de travail, le contrôle sur route a ses limites parce qu'il n'est pas toujours possible de valider les informations inscrites sur le registre des heures de conduite et de travail en possession du conducteur avec des documents probants, tels que des factures d'hôtel ou d'essence, le dossier de l'employé, le registre de paie. De même, il peut être nécessaire pour les inspecteurs en entreprise de valider certaines informations avec les contrôleurs routiers de façon à s'assurer que le registre examiné en entreprise reflète bien la réalité.

4.355 L'échange d'informations entre les contrôleurs routiers et les inspecteurs en entreprise est insuffisant et n'est pas encadré. Pourtant, une complémentarité des interventions est essentielle. Aucun processus formel de collecte d'information n'est effectué par les contrôleurs routiers concernant les transporteurs délinquants qui pourraient faire l'objet de contrôle en entreprise.

4.356 Par ailleurs, la Société n'a pas élaboré de guide pouvant servir à la planification des activités de contrôle en entreprise, de sorte que différentes méthodes de sélection des transporteurs à visiter sont utilisées dans les services régionaux. Par exemple, certains inspecteurs en entreprise se servent de leurs connaissances du milieu pour repérer intuitivement des transporteurs à visiter alors que d'autres, mieux organisés, planifient leurs visites par catégorie de transporteurs et par secteur.

4.357 De plus, la Société n'applique pas rigoureusement la réglementation en n'émettant pas tous les avis d'infraction prévus. Elle n'a pas non plus déterminé de critères pour guider le travail des inspecteurs en entreprise au cours de leurs interventions, de sorte que les façons de faire varient d'une région à l'autre.

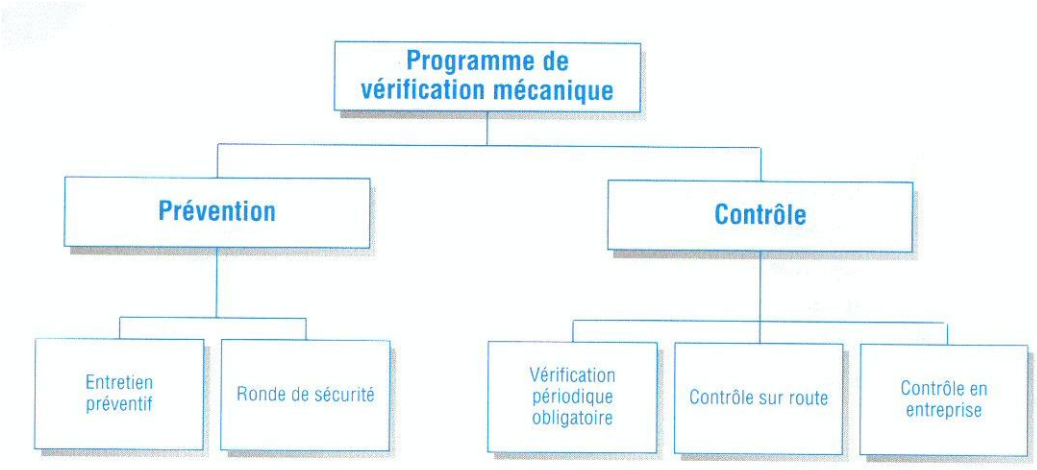
4.358 Par ailleurs, de façon générale, les cours de formation offerts aux inspecteurs en entreprise n'ont pas répondu à leurs besoins pour le contrôle de l'application de la réglementation. À titre d'exemple, les pièces justificatives requises pour établir les éléments de preuve, concernant plus particulièrement le contrôle de l'application de la réglementation du Code de la sécurité routière, n'ont pas été déterminées clairement.

4.359 Nous avons recommandé à la Société de former adéquatement ses inspecteurs en entreprise et de s'assurer que les activités relatives au contrôle en entreprise sont efficaces.

Vérification mécanique

4.360 Le programme québécois de vérification mécanique a pour but de s'assurer du bon état mécanique des véhicules qui présentent les plus grands risques pour la sécurité routière.

4.361 L'organigramme suivant présente les cinq éléments du programme de vérification mécanique, qui concourent de façon complémentaire à assurer le bon état mécanique des véhicules :



4.362 La vérification mécanique est une activité majeure qui mobilise d'importantes ressources et qui touche l'ensemble des transporteurs. La Société a formé un réseau de mandataires pour la vérification périodique obligatoire des véhicules qui comptait, au 31 décembre 1993, 2 261 mandataires autovérificateurs et 154 mandataires contre rémunération. Ces derniers effectuent environ les deux tiers des vérifications.

4.363 À l'heure actuelle, la majorité des gouvernements nord-américains ont mis en place un programme de vérification mécanique à peu près similaire à celui du Québec et des ententes permettent, dans la plupart des cas, la reconnaissance mutuelle de ces divers programmes.

4.364 Par ailleurs, dans son rapport à l'Assemblée nationale pour 1989-1990, le Vérificateur général a commenté de façon sévère le programme de vérification mécanique des véhicules mis en place par la Société. Le rapport de 1992-1993 mentionne que plusieurs lacunes décelées en 1989-1990 persistaient toujours.

4.365 La Société a effectué en 1993 un bilan de son programme de vérification mécanique pour évaluer les résultats obtenus, examiner les difficultés rencontrées et apporter, le cas échéant, des ajustements à ses orientations de base et à ses principales modalités de mise en œuvre. Ce bilan révèle que le programme comporte encore de nombreuses lacunes portant principalement sur la vérification périodique obligatoire notamment quant à la sélection et à la formation des mandataires et au contrôle de la qualité de leurs interventions.

Vérification périodique obligatoire

4.366 La vérification périodique obligatoire est la composante principale du programme de vérification mécanique de la Société. Elle oblige que tous les véhicules qui y sont assujettis subissent une vérification mécanique au moins une fois l'an et repose sur un réseau de mandataires qui doivent respecter un certain nombre de critères les rendant aptes à agir au nom de la Société. Toutefois, certains critères sont imprécis (par exemple, les qualifications des mécaniciens) et d'autres, pratiquement impossibles à respecter (par exemple, piste d'essai de freinage obligatoire). De plus, la Société a accordé plusieurs dérogations aux critères d'admissibilité afin que des entreprises soient autorisées à effectuer la vérification mécanique de leurs propres véhicules. Par exemple, un critère mentionne que les autovérificateurs doivent posséder cinq véhicules ou plus pour être accrédités. Présentement, plus de 500 autovérificateurs ont moins de cinq véhicules. Au terme de notre vérification, en mars 1994, la Société a engagé un nouveau processus de recrutement des mandataires en vérification mécanique contre rémunération.

4.367 Un protocole d'entente lie la Société à chacun des mandataires et comporte une liste d'obligations pour les deux parties. Selon cette entente, la Société est responsable de diffuser l'information et de dispenser la formation relative aux procédures liées à la vérification mécanique. Toutefois, les employés de la Société chargés de dispenser la formation ne sont

pas toujours au fait des derniers développements dans le domaine de la mécanique des véhicules lourds (par exemple, les freins ABS, les véhicules reconstruits).

4.368 Par ailleurs, le contrôle de la qualité du travail des mandataires n'est pas efficace. Les mandataires sont prévenus à l'avance de la visite du préposé de la Société, ce qui peut permettre, entre autres, d'éviter que les véhicules non conformes soient soumis au contrôle. De plus, la Société axe ses interventions vers les mandataires autovérificateurs qui possèdent des flottes importantes de véhicules, de sorte que les autres transporteurs reçoivent peu de visites de la part des préposés de la Société, même s'ils représentent des risques aussi importants. Enfin, le protocole d'entente qui lie la Société et les mandataires ne prévoit pas, entre autres, les sanctions qui peuvent être appliquées en cas de manquement à leurs obligations.

4.369 Nous avons recommandé à la Société de s'assurer d'avoir des critères adéquats pour la sélection des mandataires et de les respecter.

Elle devrait aussi dispenser à ses employés une formation ajustée aux derniers développements dans le domaine de la mécanique des véhicules lourds.

Nous lui avons aussi recommandé d'améliorer les protocoles d'entente conclus avec les mandataires en prévoyant, notamment, les sanctions possibles. De plus, le processus relatif au contrôle de la qualité des mandataires devrait être revu.

Évaluation du programme de vérification mécanique

4.370 Le bilan du programme de vérification mécanique, effectué par la Société, est un exercice utile qui a permis à la Société d'identifier des lacunes et des correctifs à mettre en place mais il ne peut être considéré comme une évaluation du programme. En effet, il n'existe pas d'objectif mesurable pour ce programme, ce qui rend impossible l'évaluation de sa gestion sur des bases objectives. De plus, l'impact du programme sur la sécurité routière n'a pas été déterminé.

4.371 La Société a approuvé, en février 1993, de nouvelles orientations relatives au programme de vérification mécanique. Le programme d'entretien préventif constitue l'une des orientations fondamentales que la Société veut mettre de l'avant, à compter de septembre 1994. Ainsi, la Société veut abolir l'ensemble des mandats d'autovérification actuels et offrir aux transporteurs la possibilité d'être exemptés de la vérification périodique obligatoire moyennant la mise en place d'un programme d'entretien préventif accepté par la Société.

4.372 À notre avis, en l'absence d'une évaluation du programme de vérification mécanique, la Société peut difficilement décider s'il est préférable d'améliorer le programme existant ou d'adopter d'autres approches pour améliorer la sécurité routière.

4.373 Nous avons recommandé à la Société de se fixer des objectifs mesurables et d'évaluer périodiquement son programme de vérification mécanique.

Répartition de l'effectif

4.374 Pour réaliser son mandat de façon efficace, la Société doit répartir son effectif entre les différents types de contrôle et entre les régions, selon une évaluation adéquate des besoins. Au 31 décembre 1993, la Société disposait de 444 postes dont 355 étaient répartis en région et 89 au siège social.

4.375 La Société ne peut avoir l'assurance que la répartition actuelle des contrôleurs routiers est adéquate, car elle ne repose pas sur des données essentielles, notamment les temps d'intervention, l'emplacement des lieux d'origine et de destination des marchandises et le débit de circulation des véhicules lourds. Nous avons constaté que pour une région où transitent 70 p. cent des véhicules lourds au Québec, on ne compte que 23 p. cent des contrôleurs routiers et cette disproportion n'est pas justifiée par la Société.

4.376 Enfin, la Société n'a pas mesuré l'efficacité relative de chaque type de contrôle de façon à répartir adéquatement son effectif sur route, en entreprise et en vérification mécanique.

4.377 Nous avons recommandé à la Société de s'assurer de répartir adéquatement l'ensemble de son effectif affecté au contrôle du transport routier.

Systèmes d'information

4.378 En 1991, la Société a adapté certains de ses systèmes d'information pour répondre aux nouveaux besoins découlant de la prise en charge du contrôle du transport routier. Ces adaptations devaient être temporaires mais elles sont toujours en vigueur, si bien que l'on constate qu'il existe présentement une insuffisance de l'informatisation et que les investissements effectués jusqu'à maintenant ont été à court terme et n'ont pas permis de combler les besoins. Les systèmes d'information actuels ne permettent pas à la Société de s'acquitter d'une façon adéquate de son mandat compte tenu qu'ils n'identifient pas les entreprises délinquantes et ne permettent pas aux contrôleurs routiers de savoir si un véhicule a déjà été intercepté, quelles réglementations ont été contrôlées et quels avis d'infraction ont été émis.

4.379 Cependant, un plan global d'informatisation du contrôle du transport routier a été déposé en 1993 au conseil d'administration de la Société et son implantation qui s'étalera sur les trois prochaines années, devrait contribuer à améliorer l'information de gestion.

4.380 Nos visites en région ont permis de constater que les contrôleurs routiers remplissent à la main de nombreux rapports. Ceux-ci sont révisés et saisis dans le système d'information de gestion de la Société. Le temps consacré à la rédaction, à la révision et à la saisie est

considérable. De plus, cette pratique augmente les risques d'erreur de transcription des données et entraîne des délais dans la disponibilité des informations.

4.381 Quant aux inspecteurs en entreprise, ils ne disposent actuellement d'aucun outil informatisé particulier à leur travail. Ils ont accès aux mêmes systèmes que les contrôleurs routiers pour puiser les informations de base sur les entreprises à visiter. Aucun outil informatisé ne leur permet de faire la sélection des entreprises à visiter et de rédiger les rapports.

4.382 Plusieurs lacunes concernent les données statistiques produites par le système de gestion informatisé : celles-ci sont incomplètes, produites tardivement et de qualité non contrôlée. De plus, pour ce qui est de la vérification mécanique, les systèmes ne permettent pas d'effectuer un véritable suivi et une évaluation des mandataires.

4.383 Nous avons recommandé à la Société de disposer de systèmes d'information lui permettant d'effectuer un contrôle du transport routier efficient et efficace.

Évaluation du contrôle du transport routier

4.384 La Société n'évalue pas la performance de l'ensemble de ses ressources humaines affectées aux opérations de contrôle du transport routier et n'obtient pas l'information suffisante sur le traitement des infractions. De plus, il n'y a pas d'évaluation de l'efficacité de l'ensemble des mesures mises en place pour contrôler le transport routier et certains aspects de la réglementation ne sont pas appliqués.

Indicateurs de mesure

Performance

4.385 La Société ne peut juger de la performance des ressources humaines affectées aux opérations de contrôle du transport routier, ce qui l'aiderait pourtant à privilégier les interventions les plus efficaces. De plus, bien que la Société possède certaines informations sur le temps d'intervention de ses employés, elle ne les utilise pas pour les évaluer. Pour 1994, elle a signifié des attentes aux contrôleurs routiers, notamment quant au nombre d'interventions à effectuer, mais elle ne l'a pas fait pour les inspecteurs en entreprise et les inspecteurs de véhicules routiers.

4.386 Nous avons recommandé à la Société d'évaluer la performance des ressources humaines affectées aux opérations de contrôle du transport routier.

Suivi des avis d'infraction

4.387 Le résultat du traitement des avis d'infraction émis par la Société doit être connu afin qu'elle puisse apporter les ajustements requis à ses façons de faire et cerner les problèmes relatifs à la réglementation qu'elle doit appliquer.

4.388 En 1993, plus de 32 000 avis d'infraction au Code de la sécurité routière ont été émis par la Société et transmis au ministère de la Justice pour traitement. Jusqu'en novembre 1993, la Société n'obtenait pas d'information du ministère de la Justice quant au traitement des avis d'infraction. Ce n'est qu'à compter de cette date, à la suite de l'introduction d'un nouveau Code de procédure pénale et de l'implantation d'un nouveau système d'information de gestion, que la Société a commencé à recevoir certaines informations sur le résultat du traitement des avis d'infraction, notamment les avis de refus d'intenter des poursuites et les avis de résultat de cause incluant, lorsque disponibles, les motifs d'acquittement.

4.389 Pour ce qui est des avis d'infraction relatifs aux lois du transport transmis au contentieux du ministère des Transports en 1992, seulement 39 p. cent ont fait l'objet de paiement ou d'une décision de culpabilité de la part du tribunal. La Société n'a pas analysé les causes de cette situation.

4.390 Nous avons recommandé à la Société d'évaluer les résultats du traitement des avis d'infraction qu'elle émet.

Informations transmises à la Commission des transports du Québec

4.391 La réglementation permet à la Société d'informer la Commission des transports du Québec de la présence de transporteurs qui mettent en danger la sécurité publique et de l'aviser lorsqu'une pénalité est imposée à un transporteur en vertu des lois du transport visant l'équité entre les transporteurs. Ces informations seraient utiles à la Commission pour suspendre ou révoquer le permis des transporteurs concernés.

4.392 Étant donné que la Société n'a pas fixé de critères pour identifier les transporteurs dont le comportement est susceptible de nuire à la sécurité routière, elle n'est pas en mesure de transmettre ces cas à la Commission. La Société a utilisé cette disposition de la réglementation à une seule occasion et ce, à la suite de pressions publiques.

4.393 La Société n'avise pas non plus la Commission lorsqu'une pénalité est imposée à un transporteur en vertu des lois sur le transport.

4.394 Nous avons recommandé à la Société, tel que le prévoit la réglementation, de transmettre à la Commission des transports du Québec les informations sur les transporteurs dont le comportement est susceptible de nuire à la sécurité publique et de l'aviser des pénalités imposées en vertu des lois sur le transport.

Évaluation de l'efficacité des programmes

4.395 À l'instar de la Société, neuf ministères et organismes sont concernés par le contrôle du transport routier. Ces entités mettent en place des programmes concernant l'application de leurs lois et règlements et dont des aspects concernent le contrôle du transport routier. Certains pouvoirs de contrôle sont délégués à la Société, après entente.

4.396 Le Secrétariat du Comité d'orientation sur le contrôle routier doit évaluer l'efficacité de l'ensemble des mesures mises en place pour contrôler le transport routier. Toutefois, il n'a pas recueilli les données nécessaires à cet effet. Il ne peut donc pas évaluer ces mesures et, s'il y a lieu, suggérer des correctifs appropriés.

4.397 Nous avons recommandé au Secrétariat du Comité d'orientation sur le contrôle du transport routier d'évaluer l'efficacité des mesures mises en place par les ministères et organismes concernés par le contrôle du transport routier et, s'il y a lieu, de suggérer des correctifs appropriés.

Conformité avec les lois et règlements

Camionnage en vrac

4.398 Le camionnage en vrac est régi essentiellement par la *Loi sur les transports et le Règlement sur le camionnage en vrac*. Cette réglementation comporte des difficultés d'application qui ne favorisent pas un contrôle efficace. Par exemple, dans la *Loi sur les transports*, un article mentionne l'obligation pour un transporteur d'être détenteur d'un permis pour effectuer un transport rémunéré et l'obligation pour la Société de prouver qu'un transport est rémunéré pour qu'il soit assujetti à la loi. Toutefois, il n'existe pas toujours de preuve de rémunération, notamment dans le cas des transports effectués pour des compagnies apparentées, ce qui empêche de poursuivre les contrevenants.

4.399 Le *Règlement sur le camionnage* en vrac oblige le transporteur à émettre une facture contenant certaines informations minimales. Ces dernières sont indispensables à l'inspecteur en entreprise pour vérifier la conformité des opérations du transporteur à l'égard du permis qu'il détient. La très grande majorité des détenteurs de permis ne respectent pas cette disposition.

*Points d'inaptitud*e

4.400 Intégré au Code de la sécurité routière du Québec, le Règlement sur les points d'inaptitude imputés aux transporteurs routiers est entré en vigueur le 1er juin 1988 avec, comme objectif, l'amélioration de la sécurité sur les routes.

4.401 Le règlement prévoit l'imposition d'une pénalité monétaire au transporteur qui atteint, à l'intérieur de deux ans, un certain nombre de points d'inaptitude fixé selon le nombre de véhicules de plus de 3 000 kilogrammes immatriculés à son nom.

4.402 La Société a décidé, en décembre 1991, d'abandonner l'application de ce règlement sans obtenir l'autorisation du gouvernement.

Attestation de sécurité

4.403 En vertu du règlement fédéral concernant la délivrance des licences d'exploitation d'entreprises de camionnage extra-provinciales, la Société doit émettre une attestation de sécurité que le requérant est tenu de présenter à la Commission des transports du Québec pour obtenir sa licence de transport extra-provinciale. Cette attestation a pour but d'assurer la Commission que le comportement du demandeur n'est pas susceptible de nuire à la sécurité des autres usagers de la route.

4.404 La Société émet les attestations de sécurité sans vérifier les antécédents du demandeur en matière de sécurité routière comme le prévoit la réglementation. Par conséquent, des demandeurs potentiellement à risque peuvent obtenir des licences et circuler sur le réseau routier.

4.405 Nous avons recommandé à la Société de s'assurer du respect de la réglementation.

Rapport d'activité

4.406 Nous avons examiné le rapport d'activité du contrôle du transport routier pour l'exercice terminé le 31 décembre 1992. Ce rapport présente notamment des informations sur la pertinence des activités et sur les résultats des interventions de contrôle. Toutefois, puisque la Société n'a pas défini d'objectifs mesurables pour le contrôle du transport routier, le rapport d'activité ne permet pas de mesurer son efficacité en cette matière :

- La Société ne peut rendre compte de l'à-propos des moyens utilisés, compte tenu des objectifs à atteindre. Par exemple, le rapport d'activité ne démontre pas dans quelle mesure le contrôle sur route permet de protéger et de sauvegarder le réseau routier.
- Le lecteur du rapport d'activité ne peut évaluer le degré d'atteinte des résultats. Par exemple, en ce qui concerne le programme de vérification mécanique, le rapport d'activité présente des résultats opérationnels, tel le nombre de vérifications et de défectuosités, mais ne fournit pas de données sur l'incidence du programme sur le taux d'accidents occasionnés par des véhicules lourds ayant des défaillances mécaniques.

4.407 De plus, le rapport d'activité ne rend pas compte de certains éléments importants, tels que le degré de satisfaction des clientèles et les coûts relatifs aux différents types de contrôle.

4.408 Nous avons recommandé à la Société d'améliorer le contenu de son rapport d'activité sur le contrôle du transport routier afin de rendre compte adéquatement de son efficacité.

4.409 ***Commentaires du ministère des Transports :*** *« De façon générale, le ministère des Transports est d'accord avec vos recommandations. Elles découlent des diagnostics internes que nous avions faits et suite auxquels les actions suivantes ont été prises.*

« ***Orientation du contrôle du transport routier.*** *Le Ministère, à titre de responsable du Comité interministériel d'orientation, a élaboré et mis en place un processus permettant d'intégrer les préoccupations des différents ministères et organismes concernés par le transport routier. Des priorités d'intervention sont identifiées et le processus de détermination est amélioré annuellement en tenant compte de l'expérience acquise.*

« Des tables de concertation avec les représentants de l'industrie ont été mises en place dans les secteurs du camionnage général, du camionnage en vrac, du transport par autobus et le domaine agricole. Ces actions ont permis au Ministère de réévaluer, en particulier, sa réglementation dans le domaine du vrac et de préparer les modifications appropriées.

« ***Les permis spéciaux de circulation.*** *Dans ce domaine, le Ministère a mis en place un groupe de travail pour revoir les amendes afin de les ajuster au degré de gravité des offenses. Ce sont toutes les réglementations dont le Ministère est responsable qui seront révisées dans cet exercice.*

« ***Le réseau de camionnage.*** *L'objectif du Ministère dans ce dossier est de faciliter le transport des marchandises en transit. C'est pourquoi le Ministère a formé un groupe de travail avec Revenu Canada, Accise, Douanes et Impôt pour, entre autres, identifier des ports d'entrée pour le camionnage en transit. De cette façon, il sera possible d'améliorer et d'accélérer les services aux camionneurs en provenance ou en direction des États-Unis. Le groupe cherche à harmoniser le niveau de service des postes de douanes avec le statut de la route, tel que prévu par le réseau de camionnage. »*

4.410 ***Commentaires de la Société de l'assurance automobile du Québec : « Avant-propos.*** *Il y a lieu de signaler au départ que les observations du Vérificateur général ont été faites au moment où la Société terminait la réalisation du plan de développement triennal lui permettant la prise en charge du mandat du contrôle du transport routier et débutait la mise en place des recommandations des différentes études lui permettant d'adapter ses stratégies de contrôle à la réalité de l'industrie du transport.*

« D'ailleurs, comme le mentionne le Vérificateur général dans son rapport, plusieurs de ses recommandations reprennent des éléments ayant déjà fait l'objet d'un diagnostic par la Société et pour lesquels des développements ont déjà été réalisés ou sont en cours :

« Au cours des trois dernières années, la Société a posé des gestes concrets qui ont assuré une présence plus marquée des contrôleurs routiers et une augmentation du nombre d'interventions. La Société a aussi procédé à une revue de ses activités, afin de trouver des correctifs à des lacunes qu'elle avait observées. Nous avons d'ailleurs tenu compte de certaines de ces études pour notre vérification, notamment en ce qui a trait à l'organisation du contrôle sur route. Au terme de notre vérification, plusieurs projets visant à corriger les lacunes observées étaient en cours de développement, mais nous ne les avons pas retenus aux fins de notre rapport parce que les correctifs n'étaient pas encore mis en application. Pensons au plan global d'informatisation du contrôle du transport routier, déposé en 1993 au conseil d'administration de la Société, qui devrait vraisemblablement contribuer à redresser au terme de son implantation plusieurs lacunes mentionnées dans notre rapport. »

« Nous tenons également à préciser que le mandat de contrôle du transport routier à la SAAQ étant relativement récent (trois ans), nous croyons essentiel de faire un rappel historique afin de bien situer le contexte et d'apprécier les recommandations du Vérificateur général dans le contexte de prise en charge de ce mandat.

« Le 1er janvier 1991, le gouvernement confie à la Société le mandat d'intégrer sous sa responsabilité l'ensemble des activités opérationnelles de contrôle du transport routier qui sont alors réparties dans plusieurs organismes publics et ministères.

« L'actif et les ressources transférés à la Société lors de la prise en charge du mandat étaient largement inadéquats ou insuffisants, la réglementation était parfois désuète et l'information de gestion était inexistante. Un plan d'action étalé sur trois ans a été retenu afin de permettre à la Société d'augmenter progressivement ses capacités et son efficacité dans l'accomplissement de ce nouveau mandat. Ce plan d'action s'est concrétisé par l'acquisition et l'organisation des ressources humaines, matérielles et informationnelles requises.

*« Ainsi, pour compléter l'**effectif**, la Société a procédé au recrutement de 133 contrôleurs routiers qui ont suivi une session de formation de base s'échelonnant sur 17 semaines. Aujourd'hui, 407 personnes sont assignées au contrôle du transport routier.*

*« **Résultats.** Au cours de ses trois premières années d'opérations en contrôle de transport routier, les interventions de la Société ont permis :*

- *la vérification de 240 317 véhicules sur route;*
- *la réalisation de 5 028 enquêtes en entreprise;*
- *la vérification mécanique sur route, par du personnel spécialisé de la Société, de 26 210 véhicules;*
- *la vérification mécanique, par des mandataires, de 729 738 véhicules.*

« En fait, depuis la prise en charge du contrôle du transport routier par la Société, le nombre de véhicules vérifiés sur route par les contrôleurs routiers s'est accru de 300 p. cent et le taux de conformité sur route est passé de 36 à 53 p. cent.

« En ce qui concerne plus spécifiquement le ***programme de vérification mécanique****, rappelons que, au moment de son établissement en 1988, celui-ci avait pour objectif de soumettre à la vérification mécanique l'ensemble des véhicules commerciaux de transport de personnes et de marchandises ainsi que certaines catégories de véhicules d'urgence.*

« Cet objectif a été atteint pour l'essentiel, puisque 97 p. cent des véhicules assujettis à l'obligation de vérification mécanique périodique y ont effectivement été soumis.

« Par ailleurs, une enquête sur route effectuée par la Société en 1989, soit immédiatement après la première année complète d'implantation de la vérification périodique obligatoire, révélait que la qualité du parc des véhicules lourds s'était améliorée depuis 1987. Ainsi :

- *Le nombre de véhicules lourds conformes à la norme de sécurité des véhicules lourds était passé de 30 p. cent en 1987 à près de 50 p. cent en 1989.*
- *La proportion de véhicules présentant plus d'une défectuosité était réduite de moitié.*
- *Le nombre de véhicules présentant des défectuosités relatives au système de freinage avait diminué de 37 p. cent et une diminution de 40 p. cent était notée dans le cas des pneus et des roues.*

« Enfin, toujours au chapitre des résultats, il faut noter qu'autant les ministères et organismes déléguant des contrôles que les transporteurs qui y sont assujettis reconnaissent que, compte tenu des ressources à leur disposition, le contrôle du transport routier se fait de façon beaucoup plus efficace depuis sa prise en charge par la Société.

« ***Principales réalisations et projets en cours****. Au cours des derniers mois, la Société a procédé à une réévaluation complète du déploiement de ses ressources dans le but d'assurer une meilleure adéquation entre les préoccupations régionales spécifiques, les flux de circulation, l'origine et la destination des mouvements de transport.*

« Concernant les ***ressources matérielles****, le réseau des sites de contrôle a fait l'objet d'une consolidation. Un comité permanent des postes et aires de contrôle assure le suivi de l'évolution du réseau et l'utilisation efficace des sites et des équipements en fonction des orientations établies.*

« Dès la prise en charge du mandat, des ***systèmes d'information*** *ont été mis en place pour supporter les opérations :*

- *système d'information de gestion du contrôle du transport routier;*
- *système de radiocommunication;*
- *accès à des données du ministère du Revenu et de la Commission des transports;*
- *mécanismes de diffusion de renseignements afin d'assurer un meilleur service à la clientèle.*

« Dans l'optique d'accroître la productivité et l'efficacité des opérations, un plan global d'informatisation du contrôle du transport routier a été élaboré en 1992. Les travaux de réalisation de ce plan sont en cours et la livraison des nouveaux systèmes commencera en 1995. Au total, 20,8 millions de dollars seront consacrés à la réalisation de ce plan.

« En matière de ***planification et d'évaluation****, le plan d'informatisation présentement en cours de développement permettra une évaluation et un suivi de la performance des transporteurs au plan de la conformité et du risque, aux fins d'identifier ceux qui doivent faire l'objet d'une attention accrue au plan du contrôle routier. Les nouveaux systèmes informatisés permettront également de mieux apprécier la performance et le comportement des principaux groupes de transporteurs et d'orienter les priorités de contrôle en conséquence.*

« Un système informatisé de suivi des infractions est également en cours de développement pour suivre le statut des infractions émises à l'intérieur du processus judiciaire et évaluer les résultats des actions de la Société.

« Enfin, une méthode d'évaluation de la performance des contrôleurs basée sur des critères choisis en fonction de l'atteinte des grands objectifs du contrôle du transport routier a été mise en place.

« Par ailleurs, la Société s'est dotée de ***stratégies de contrôle****, qui au départ ont été fondées sur l'expertise des prédécesseurs et sur les données disponibles à l'époque. Cette stratégie vise une présence sur l'ensemble du réseau routier par un contrôle souple en variant les opérations et les lieux de contrôle.*

« Pour renforcer la crédibilité du contrôle, une ***politique de conformité immédiate*** *a été mise en œuvre. De plus, de concert avec les partenaires gouvernementaux, des priorités d'action et des opérations spéciales ont été établies pour augmenter l'impact des interventions : opération dégel, vérification mécanique, transport scolaire, visibilité des véhicules, etc.*

« La création de ***tables de concertation*** *avec les principales associations de transporteurs a permis d'échanger sur les problématiques et les orientations relatives à la réglementation et à l'application du contrôle du transport routier. L'expérience acquise au niveau opérationnel, jumelée à ces mécanismes de consultation, a permis à la Société d'influencer la réglementation dans le but d'en favoriser l'applicabilité et l'équité dans les contrôles.*

*« Plusieurs points soulevés par le Vérificateur général sur le programme de **vérification mécanique** ont été identifiés par la Société dans le cadre d'un Bilan du programme réalisé en 1992.*

« La mise en œuvre de l'ensemble des orientations retenues par la Société suite au Bilan du programme de vérification mécanique a été amorcée et dans certains cas complétée.

« C'est ainsi que suite à ce Bilan, un processus amélioré de recrutement et de contrôle de la qualité du travail des mandataires est en vigueur depuis le printemps de 1994.

« En outre, la Société a réalisé, à l'été de 1994, une enquête relative à l'état mécanique du parc de véhicules lourds. Les résultats de cette enquête permettront de mesurer l'évolution de la condition mécanique du parc de véhicules lourds depuis les enquêtes similaires réalisées en 1987 et 1989. Une nouvelle enquête sera réalisée en 1996 pour déterminer si des progrès ont été réalisés suite à l'entrée en vigueur des nouvelles orientations du programme de vérification mécanique.

« De plus, le Comité de direction vient d'approuver un projet de recherche portant sur l'incidence de l'état mécanique des poids lourds sur la sécurité routière. Ce projet sera réalisé sur une période de trois ans. En plus de préciser l'impact de l'état mécanique des véhicules sur la sécurité routière, cette recherche permettra de supporter l'établissement des objectifs à viser en matière d'amélioration du bilan routier des transporteurs, à la lumière de l'importance relative des différents facteurs d'accident.

« Toujours dans la foulée du Bilan, une nouvelle approche de vérification mécanique sur route portant sur les freins et la visibilité des véhicules a été réalisée en 1994. Cette opération, appelée « Programme de vérification mécanique sélectif » (PVMS), vise à obtenir un plus grand impact des contrôles mécaniques sur route.

« Enfin, chaque année, la SAAQ participe à un « blitz » de contrôle mécanique sur route, coordonné par le « Commercial Vehicule Safety Alliance » (CVSA) à l'échelle nord-américaine.

*« **Conclusions.** Malgré les ajustements inhérents à la prise en charge d'un mandat d'une telle envergure, des résultats fort acceptables ont été obtenus par la Société tant pour l'ensemble de son mandat qu'à l'égard d'éléments particuliers, comme le programme de vérification mécanique.*

« La Société de l'assurance automobile du Québec est fort consciente des principales lacunes relevées par le Vérificateur général. Elle l'est d'autant plus que l'essentiel des constatations du Vérificateur a déjà fait l'objet de rapports internes. Bref, la Société reconnaît que des améliorations importantes restent encore à apporter à ses opérations de contrôle du transport routier. À cet effet, elle entend y apporter toute la célérité nécessaire pour arriver à un contrôle plus efficace. »

Embouteillage et fabrication des boissons alcooliques

Faits saillants

4.411 Le contrôle des boissons alcooliques relève de plusieurs organismes gouvernementaux tant provinciaux que fédéraux et, au Québec, la Régie des alcools, des courses et des jeux en est le pivot en ce qui concerne l'embouteillage, la fabrication et les activités des détaillants. Elle joue un rôle primordial au regard de la protection du public en agissant comme organisme de régulation, de contrôle et quasi judiciaire. Notre vérification a porté sur les activités exercées par la Régie concernant l'embouteillage et la fabrication des boissons alcooliques. Nous avons aussi examiné la façon dont elle administre la tarification se rapportant aux fabricants et aux producteurs.

4.412 En matière de contrôle des alcools, la Régie utilise les pouvoirs et fonctions contenus dans sa loi et ses règlements pour orienter ses actions. Cependant, elle n'a pas formulé d'orientations ni d'objectifs mesurables. Ainsi, elle n'a pas l'assurance qu'elle déploie les efforts appropriés aux endroits voulus pour assurer la protection du public. De plus, la qualité de la reddition de comptes de la Régie n'est pas suffisante pour évaluer son efficacité (paragraphes 4.432 à 4.442).

4.413 La réglementation actuelle ne comprend pas de normes précises de fabrication du vin élaboré au Québec et ne couvre pas les registres, livres ou autres documents qui doivent être tenus à jour par les détenteurs de permis et ceux qui doivent être transmis à la Régie. Deux projets de règlement relatifs à ces sujets ont été proposés, mais ils n'étaient pas adoptés au moment de notre vérification. Cette situation fait en sorte que certains vins élaborés au Québec ne répondent pas aux normes généralement admises à l'échelle internationale pour être désignés comme étant du vin, par exemple la pratique d'ajouter de l'eau au vin pour baisser le taux d'alcool ou en augmenter le volume. Aussi la Régie ne peut-elle exercer un contrôle adéquat sur les activités des fabricants, que ce soit par des inspections ou par les informations obtenues de ceux-ci. Par ailleurs, la réglementation actuelle ne permet aucun contrôle sur les commerces qui vendent des moûts et des concentrés de raisins pour la fabrication maison de vin et de bière (4.450 à 4.462 et 4.475 à 4.503).

4.414 Au regard de ses activités de contrôle, la Régie ne coordonne pas ses activités avec celles des autres organismes de contrôle au chapitre des quantités entrées au Québec et fabriquées. L'absence de suivi complet des arrivages et des ventes de boissons alcooliques au Québec et hors Québec peut se traduire par un accroissement du marché illégal et par des pertes de revenus de taxes pour le gouvernement. De plus, une centaine de boissons sur le marché dont l'étiquette affiche 0,5 % ou moins en volume d'alcool ne font pas l'objet de contrôle par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, notamment sur leur qualité et sur l'étiquetage (4.463 à 4.474 et 4.445 à 4.449).

4.415 En matière d'authenticité de l'origine, la Régie ne s'acquitte pas de sa responsabilité, puisqu'elle ne peut garantir que les vins embouteillés par les fabricants et portant des mentions d'origine sont authentiques. D'ailleurs, pour l'année 1993, elle n'a émis aucune attestation, alors qu'elle aurait dû en émettre environ 4 000 (4.504 à 4.519).

4.416 La Régie ne vérifie pas si la représentation relative à la boisson est exacte dans la publicité qui lui est soumise pour attestation (4.527 à 4.529).

4.417 Selon les tarifs actuels, la Régie est loin de récupérer les coûts liés à la gestion des permis de fabricant et d'entrepôt. Elle a proposé un projet de règlement prévoyant une modification de la tarification, mais il n'a pas été retenu par les autorités compétentes (4.530 à 4.533).

Vue d'ensemble

4.418 Le contrôle des boissons alcooliques relève de plusieurs organismes gouvernementaux, tant provinciaux que fédéraux. Au Québec, ce contrôle revient à la Régie des alcools, des courses et des jeux qui en est le pivot en ce qui concerne l'embouteillage, la fabrication et les activités des détaillants.

4.419 La Régie a été instituée en juillet 1993 et relève du Ministre de la Sécurité publique. En matière d'alcool, elle remplace la Régie des permis d'alcool du Québec en prenant charge de l'administration de la *Loi sur les permis d'alcool* et de la section de la *Loi sur la Société des alcools du Québec* qui traite des permis de fabrication. Avant juin 1990, c'était le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie qui était responsable des permis de fabrication.

4.420 La Régie joue un rôle primordial au regard de la protection du public. En outre, elle doit fournir au Ministre de la Sécurité publique des avis sur toute question concernant les impacts sociaux et les mesures de sécurité que peuvent nécessiter les activités visées par ces lois.

4.421 La Régie est un organisme à vocation multiple en matière d'alcool. Elle agit d'abord comme organisme de régulation en voyant à la préparation des règlements liés notamment aux activités des détaillants et des fabricants de boissons alcooliques, à la délivrance des permis d'exploitation et à l'établissement de leurs conditions.

4.422 La Régie agit aussi comme organisme de contrôle, car elle doit surveiller l'exploitation des débits de boissons et des usines de fabrication et contrôler la publicité et les programmes éducatifs en matière de boissons alcooliques.

4.423 Enfin, la Régie est un organisme quasi judiciaire fonctionnant selon le modèle d'un tribunal administratif. Elle est responsable des convocations de détenteurs de permis de détaillant et de fabricant à la suite de comportements contraires aux lois et règlements. Elle peut suspendre ou révoquer un permis si les conditions qui y sont rattachées n'ont pas été respectées ou maintenues.

4.424 D'autres organismes importants interviennent dans le contrôle des boissons alcooliques. La Société des alcools du Québec, qui relève du Ministre de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie, a pour fonction de faire le commerce des boissons alcooliques au Québec. Pour ce faire, elle achète des fabricants, importe, embouteille, distribue et vend des boissons alcooliques au Québec, à l'exception de la bière brassée au Québec et de la plupart des boissons des producteurs artisans.

4.425 Le ministère du Revenu du Québec intervient dans le domaine de la taxe de vente et dans l'imposition de certains droits. Le gouvernement fédéral joue aussi un rôle important dans l'entrée au Québec, dans la fabrication et dans la vente des boissons alcooliques, notamment Revenu Canada, en ce qui concerne les douanes et des taxes, Santé et Bien-être social Canada en ce qui a trait à la santé et Agriculture et Agro-alimentaire Canada pour l'étiquetage.

4.426 De même, la Sûreté du Québec et d'autres corps policiers sont autorisés à effectuer des inspections pour veiller à l'application de la réglementation. Pour l'année 1993-1994, ces corps policiers ont fait au-delà de 28 000 inspections, essentiellement chez les détenteurs de permis de détaillant.

4.427 En matière d'alcool, au 31 mars 1994, la Régie gérait au-delà de 32 000 permis de détaillant, 38 permis industriels, 46 permis de production artisanale et 109 permis d'entrepôt et son effectif était de 92 postes. Pour l'année financière terminée le 31 mars 1994, les revenus liés à ces permis, s'élevaient à 16 millions de dollars et les dépenses, à 5,4 millions, à l'exclusion du coût des avantages sociaux et de certains services de soutien payés à même les crédits de différents ministères et organismes du gouvernement.

4.428 En 1992-1993, la valeur des ventes nettes de boissons alcooliques au Québec sur une base annuelle, par la Société des alcools et par les brasseurs, s'élevait à environ 2 milliards de dollars. Les taxes, les droits et le dividende de la Société des alcools remis aux gouvernements se chiffraient à environ un milliard de dollars.

Objectifs et portée de notre vérification

4.429 Nous avons examiné, en premier lieu, si la Régie dispose d'un mode de fonctionnement l'assurant d'une gestion économique, efficace et efficiente de ses activités de contrôle des boissons alcooliques liées à l'embouteillage et à la fabrication. Notre vérification a touché aussi certaines activités réalisées par d'autres organismes du gouvernement en cette matière. En deuxième lieu, nous avons vérifié si la Régie administre adéquatement la tarification se rapportant aux fabricants et aux producteurs de boissons alcooliques.

4.430 Notre examen a tenu compte du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué au ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie en 1989-1990, en ce qui regarde les alcools.

4.431 Nous avons étudié surtout les activités de l'exercice terminé le 31 mars 1994, mais certains de nos commentaires portent sur des situations antérieures à cette période. Bien que nous nous adressions à la Régie des alcools, des courses et des jeux, il faut noter que les activités qui ont fait l'objet de notre vérification relevaient de la Régie des permis d'alcool du Québec

avant juillet 1993 et du ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie avant juin 1990. Ainsi, pour éviter toute ambiguïté, nous utiliserons dans ce rapport le terme « Régie ».

Résultats de notre vérification

Les orientations et la reddition de comptes en matière de contrôle des boissons alcooliques

4.432 Dans le but d'assurer la protection du public en matière d'alcool, les actions de la Régie doivent être guidées par des orientations claires qui se traduisent en objectifs mesurables et la Régie doit en rendre compte.

Les orientations

4.433 En matière de contrôle des alcools, la Régie utilise les pouvoirs et les fonctions contenus dans sa loi et ses règlements pour orienter ses actions. Cependant, elle n'a pas formulé d'orientations ni d'objectifs mesurables. D'ailleurs, elle ne traite ni ne collige toute l'information disponible qui lui permettrait de les préciser et de déterminer les actions à entreprendre pour les atteindre. Elle réagit plutôt aux événements, telles les enquêtes de coroner sur des accidents et les informations des médias, pour modifier la réglementation.

4.434 Il devient donc difficile pour la Régie d'évaluer si les activités de contrôle en place sont suffisantes et pertinentes. Ainsi, elle n'a pas l'assurance qu'elle déploie les efforts appropriés aux endroits voulus pour assurer la protection du public.

4.435 Nous avons recommandé à la Régie de formuler des orientations et des objectifs mesurables en matière de contrôle des boissons alcooliques ainsi que les actions à entreprendre pour les réaliser.

La reddition de comptes

4.436 Pour que le lecteur puisse évaluer l'efficacité de la Régie, son rapport annuel doit contenir tous les éléments qui en permettent l'analyse et la direction doit également interpréter et tirer les conclusions qui s'imposent au regard de ces informations.

4.437 Le rapport annuel, pour l'année financière terminée le 31 mars 1993, traite en des termes généraux et vagues des besoins découlant de la mission de la Régie et de la pertinence des programmes ou champs d'activité existants pour répondre à ces besoins. Par exemple, il n'est pas mentionné qu'un rôle important de la Régie est d'assurer la protection du public et de contribuer à la mission fiscale du gouvernement, tels les contrôles des taxes sur les alcools.

4.438 Puisque la Régie n'a pas formulé d'orientations ni d'objectifs mesurables, elle ne peut en traiter dans son rapport annuel, pas plus qu'elle ne peut rendre compte de l'à-propos des moyens utilisés et des efforts investis, au regard d'objectifs fixés. Notamment, le rapport annuel ne démontre pas si les activités de contrôle mises en place, telles l'émission des permis ou les inspections faites par les corps policiers, ont des répercussions sur la protection du public.

4.439 N'ayant pas formulé d'objectifs, la Régie est également incapable de rendre compte de la réalisation des résultats escomptés ni de fournir les explications nécessaires quant aux écarts. Entre autres, elle ne peut démontrer dans quelle mesure les inspections effectuées par les policiers ont une incidence sur la fréquentation des débits de boissons par les mineurs. Le rapport annuel présente plusieurs statistiques de nature opérationnelle, tels le nombre de permis ou le nombre de jours d'audience; cependant, ces informations ne sont pas liées à des objectifs.

4.440 Enfin, le rapport annuel ne mentionne pas les moyens que la Régie utilise pour protéger ses informations, pas plus qu'il ne traite de la satisfaction de la clientèle, des coûts et de la productivité des activités ainsi que de la qualité de l'environnement de travail.

4.441 La qualité de la reddition de comptes contenue dans le rapport annuel n'est pas suffisante pour que le lecteur puisse évaluer l'efficacité de la Régie et s'assurer que le budget de 5,7 millions de dollars qui lui a été alloué en 1992-1993 est justifié.

4.442 Nous avons recommandé à la Régie de revoir le contenu de son rapport annuel de façon qu'il contienne tous les éléments permettant au lecteur d'évaluer son efficacité.

La réglementation

4.443 La Régie participe à la préparation des règlements qui sont proposés au gouvernement, entre autres pour déterminer les modalités d'achat, de fabrication et de vente des boissons alcooliques, fixer la composition et le volume d'alcool de ces boissons, établir le montant des frais et des droits payables par les détenteurs de permis et indiquer les registres, livres ou autres documents qui doivent être tenus à jour et ceux dont la transmission est obligatoire.

4.444 Ces projets de règlement, édictés en vertu de la *Loi sur la Société des alcools du Québec,* doivent obtenir l'aval du Ministre de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie ainsi que du Ministre de la Sécurité publique.

**Les boissons dont l'étiquette affiche 0,5 %
ou moins en volume d'alcool**

4.445 Les boissons alcooliques sont définies dans la loi comme étant l'une des cinq boissons suivantes : l'alcool, les spiritueux, le vin, le cidre et la bière, ainsi que tout liquide ou solide contenant ces boissons et pouvant être consommés par l'être humain pourvu qu'ils contiennent plus de 0,5 % en volume d'alcool. Ce pourcentage n'est précisé que depuis février 1994. Selon la Société des alcools du Québec, il y aurait sur le marché une centaine de boissons dont l'étiquette affiche 0,5 % ou moins en volume d'alcool. Même si l'ensemble de ces boissons n'a pas été analysé, une étude de la Société démontre que certaines d'entre elles contiennent réellement plus de 0,5 % en volume d'alcool et devraient, par conséquent, relever de la Régie et de la Société.

4.446 Les boissons contenant 0,5 % ou moins en volume d'alcool, quant à elles, sont soumises à la *Loi sur les produits agricoles*, les produits marins et les aliments, administrée par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Cependant, ce ministère ne considère pas ces produits comme des aliments, car leur étiquette fait mention du titrage alcoométrique, ce qui est, selon lui, une caractéristique des boissons alcooliques. Ils ne font donc pas partie de son programme d'inspection.

4.447 Les boissons dont l'étiquette affiche 0,5 % ou moins en volume d'alcool ne faisaient l'objet, jusqu'au moment de notre vérification, d'aucun contrôle de la part de la Régie, de la Société ou du Ministère, que ce soit en ce qui a trait à la qualité de leur fabrication ou aux informations fournies sur l'étiquette et dans la publicité. D'ailleurs, l'étiquetage de ces produits peut confondre le consommateur avec celui des boissons alcooliques. Par exemple :

- le manque d'évidence qu'une boisson a été désalcoolisée ou, au contraire, qu'on y a ajouté de l'alcool;
- des produits sont vendus sous l'appellation de liqueur, de vin apéritif et de boisson au vin, sans qu'ils contiennent la teneur minimum requise en alcool;
- des champagnes désalcoolisés à 0,5 % d'alcool provenant des États-Unis sont en vente libre, même si l'appellation « champagne » est réservée au seul vin mousseux provenant de cette région de France.

4.448 De plus, dans le cas où la publicité de ces boissons fait mention, par exemple, de « vin mousseux», alors qu'il ne contient pas le minimum requis de 6 % en volume d'alcool, et lorsque les marques de commerce, la présentation des étiquettes et les bouteilles sont les mêmes que celles utilisées pour les boissons alcooliques, le consommateur peut être induit en erreur.

4.449 Nous avons recommandé à la Régie de mettre en place des mécanismes de gestion et de coordination pour qu'un contrôle soit exercé sur toutes les boissons alcooliques.

Nous avons également recommandé au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation d'exercer un contrôle sur les boissons contenant 0,5 % et moins en volume d'alcool, notamment quant à leur qualité et leurs propriétés.

Le marché des moûts et des concentrés de raisins

4.450 Selon la Société des alcools du Québec, il existe environ 200 commerces qui fournissent les moûts de raisins (jus de raisins destiné à la fermentation), les concentrés de raisins, les levures et l'équipement nécessaire à la fabrication maison de vin et de bière. La Régie n'exerce aucun contrôle sur eux ni sur leurs produits, car la *Loi sur la Société des alcools du Québec* ne prévoit pas de permis d'exploitation pour ce type d'entreprise. Pourtant, ces commerces devraient faire partie de l'industrie des boissons alcooliques au Québec. D'ailleurs, un récent jugement de la Colombie-Britannique indique que le vin en poudre ou le moût de raisin qui sert à la fabrication du vin sont considérés comme des boissons alcooliques.

4.451 L'absence de contrôle de ce genre de commerce ouvre la porte, entre autres, au marché illégal des boissons alcooliques. Les corps policiers ont déjà effectué dans certains établissements des saisies de vin maison fabriqué en quantité trop importante pour la consommation individuelle. Selon eux, ces boissons, dont la production atteint plusieurs milliers de litres par an, sont écoulées dans des réseaux d'acheteurs, des bars et des restaurants. Le gouvernement est ainsi privé de revenus à titre de taxes. D'ailleurs, une étude externe à la Régie révèle que le vin vendu en vrac dans les restaurants, par exemple, est une source possible d'évasion fiscale, car il est souvent impossible d'en déterminer la provenance.

4.452 En conséquence, le contrôle de la qualité de ces boissons écoulées illégalement sur le marché n'est pas assuré par la Régie ni par la Société.

4.453 Également, certaines pratiques de mise en marché utilisées par ces commerces ont pour effet de tromper les consommateurs. En effet, certains vendent des concentrés de raisins avec des noms d'appellation d'origine contrôlée, par exemple l'« Alsace », et avec des noms de cépage, comme le « Riesling », et aussi des étiquettes portant une terminologie erronée, tels « Château » et « Grand Cru ». Pourtant, la Régie est le seul organisme mandaté pour attester l'authenticité de l'origine d'un vin embouteillé par les fabricants québécois, tandis que la Société a la responsabilité exclusive de mettre en marché des vins avec indication de cépage.

4.454 Nous avons recommandé à la Régie de faire des recommandations au gouvernement de façon à exercer un contrôle sur le marché des moûts et des concentrés de raisins.

Le contrôle des détenteurs de permis de fabricant de boissons alcooliques

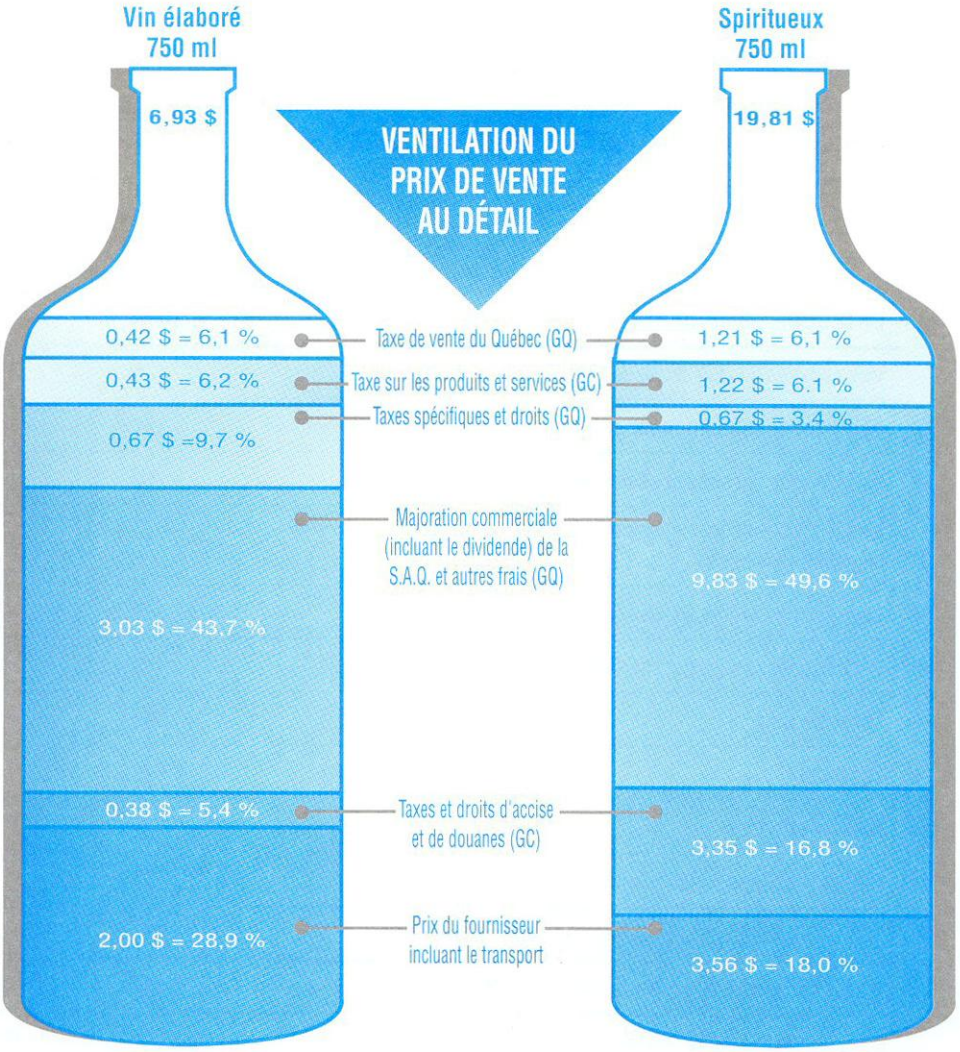
4.455 Le marché des alcools au Québec représente une activité économique très importante, autant pour le secteur privé que pour le gouvernement. Le tableau suivant présente l'ampleur des ventes nettes annuelles de boissons alcooliques par catégorie de produits, que ce soit par la Société des alcools du Québec ou par les brasseurs, ainsi qu'un aperçu des sommes versées aux gouvernements relativement à ces ventes, sous forme de taxes, de droits et du dividende de la Société :

CATÉGORIE DE PRODUITS	VENTES (M $)	TAXES, DROITS ET DIVIDENDE (M $)
Vins élaborés au Québec par la S.A.Q. [1]	13	
Vins élaborés au Québec par les détenteurs de permis de fabricant	131	
Vins d'origine importés et embouteillés par la S.A.Q.	69	
Vins d'origine importés et embouteillés par les détenteurs de permis de fabricant	71	
Vins importés et embouteillés dans leur pays d'origine	250	
Champagnes réguliers et spécialités	12	
Total des vins	**546**	
Spiritueux	**345**	
Bières importées	**19**	
Cidres, « coolers » et produits connexes	**24**	
Total des produits de la S.A.Q. en 1992-1993 [2]	**934**	**649**
Bières canadiennes par les brasseurs en 1993 [3]	**1 080**	**425**
TOTAL SUR UNE BASE ANNUELLE	**2 014**	**1 074**

Les données de base ayant servi à la compilation des montants figurant dans ce tableau proviennent de la Société des alcools du Québec, de l'Association des brasseurs du Québec et du ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie. Les ventes excluent celles des quarante et un producteurs artisans.

1. Société des alcools du Québec.
2. Période d'avril 1992 à mars 1993.
3. Année civile 1993.

4.456 De même, le graphique qui suit donne un aperçu de la ventilation du prix de vente de détail d'une marque de vin et de spiritueux qui avait cours en septembre 1994 :



GQ : Gouvernement du Québec
GC : Gouvernement du Canada
S.A.Q. : Société des alcools du Québec
Les données de ce graphique proviennent de la Société des alcools du Québec.

4.457 Nous remarquons que les taxes, la majoration et le dividende représentent 71 p. cent du prix payé par les consommateurs pour ce type de vin et 82 p. cent pour ce spiritueux.

4.458 L'importance du marché des alcools et des recettes fiscales qui en découlent démontre bien que la Régie doit s'assurer qu'il y a un contrôle adéquat des boissons alcooliques quant à leur embouteillage, à leur fabrication et à leur commercialisation, notamment quant à la qualité et aux quantités, ces dernières ayant une incidence directe sur les taxes perçues par les gouvernements. Pour atteindre cet objectif de sa mission, la Régie doit tenir compte des activités exercées par les autres organismes publics en matière d'alcool et avoir ses propres contrôles, si nécessaire.

4.459 Ainsi, elle délivre des permis de production artisanale, des permis d'entrepôt ou l'un des cinq permis industriels suivants : permis de brasseur, permis de distributeur de bière, permis de distillateur, permis de fabricant de vin et permis de fabricant de cidre.

4.460 Les permis industriels et les permis de production artisanale autorisent notamment leur titulaire à fabriquer les boissons alcooliques désignées par le permis et à les embouteiller. Le permis d'entrepôt, complément du permis industriel ou de production artisanale, autorise son détenteur à posséder des entrepôts pour les produits qu'il fabrique, embouteille ou distribue. Les différents permis qu'émet la Régie ont une valeur économique importante, car ils sont obligatoires pour toute exploitation.

4.461 La Régie doit également contrôler l'exploitation de ces permis, notamment à l'aide de normes de fabrication des boissons alcooliques, par l'obtention d'informations de leurs détenteurs et par des inspections.

4.462 En vertu de sa loi constitutive, la Société des alcools du Québec n'est pas détentrice d'un permis d'exploitation et n'est donc pas soumise aux contrôles de la Régie. Pour assurer la protection du consommateur, la Société s'est dotée de contrôles de la qualité de tous les produits qu'elle met en marché.

La coordination avec les organismes concernés par le contrôle des boissons alcooliques

4.463 Dans l'exercice de son contrôle, quant à l'entrée, à l'embouteillage et à la fabrication des boissons alcooliques au Québec, la Régie se fie aux activités effectuées par d'autres organismes qui s'occupent du domaine des alcools, bien que ceux-ci agissent tout d'abord en vertu de leur loi. Ce sont principalement la Société des alcools du Québec, le ministère du Revenu du Québec, Revenu Canada (Douanes et Accise), Santé et Bien-être social Canada, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et Agriculture et Agro-alimentaire Canada.

4.464 Même si elle connaît le mandat de ces organismes, la Régie ne coordonne pas ses activités de contrôle avec les leurs. Elle ne dispose pas de mécanisme à cet effet, à l'exception d'ententes verbales avec certains d'entre eux sur des cas problèmes seulement, par exemple avec Santé et Bien-être Social Canada pour l'inspection des installations de fabrication au regard de la salubrité.

4.465 Pourtant, en vertu de sa loi constitutive, la Régie peut conclure des ententes avec un ministère ou un organisme du gouvernement du Québec, un autre palier de gouvernement ou, l'un de ses ministères ou organismes, ou avec un organisme international. Les ententes doivent toutefois respecter la *Loi sur l'accès à l'information.*

4.466 Le manque de coordination fait en sorte que des contrôles ne sont pas exercés concernant les vins et les spiritueux importés pour les fabricants. Bien que la Société des alcools du Québec doive donner son autorisation pour le dédouanement des boissons alcooliques afin que Revenu Canada (Douanes) en permette l'entrée, la Régie n'est pas informée des volumes entrés au Québec. Elle se fie au travail effectué par Revenu Canada (Douanes), mais elle ne connaît pas les moyens de contrôle qu'il utilise.

4.467 Aussi la Régie n'obtient-elle pas d'information sur les quantités de matières premières qui entrent au Québec et qui servent à la fabrication des vins, tels les moûts et les concentrés de raisins.

4.468 Il manque également des contrôles sur les vins autres que d'origine qui proviennent d'une autre province. D'ailleurs, pour quelques détenteurs de permis de fabricant de vin du Québec ayant des compagnies apparentées dans la province de l'Ontario, des boissons alcooliques destinées au Québec ont déjà franchi les douanes en Ontario sans autorisation de la Société. Les douaniers avaient présumé que la boisson alcoolique était livrée en Ontario, puisqu'il y existe un fabricant du même nom.

4.469 Également, il n'y a pas de contrôle du contenu des camions qui transportent des boissons alcooliques. Il n'existe pas d'entente à cet effet avec la Société de l'assurance automobile du Québec, responsable du contrôle routier au Québec.

4.470 Enfin, il y a un manque de contrôle concernant les quantités fabriquées et vendues. La Régie se fie aux activités de contrôle du ministère du Revenu du Québec en ce qui concerne les ventes déclarées par les détenteurs des différents permis et à celles de Revenu Canada (Accise) quant à la fabrication de la bière et des spiritueux, sans trop connaître les moyens qu'ils utilisent.

4.471 Nous avons d'ailleurs examiné les travaux effectués par le ministère du Revenu du Québec à l'égard des détenteurs de permis de fabricant et de producteur artisan. Celui-ci planifie ses vérifications selon une méthode propre à ses attentes, mais qui ne répond pas aux besoins de contrôle de la Régie. Ainsi, depuis 1989, certains détenteurs de permis ont fait l'objet de vérifications sur place par le Ministère; cependant, la Régie ne peut s'appuyer sur ce travail pour s'assurer de la vraisemblance de leurs ventes par rapport à leur production.

4.472 Revenu Canada (Accise), quant à lui, perçoit des taxes liées à la fabrication de la bière et des spiritueux. Selon des informations obtenues de celui-ci, il effectue, auprès des distillateurs et des brasseurs québécois, des vérifications portant sur les quantités fabriquées et vendues. Il contribue également au contrôle des quantités exportées de bières et de spiritueux fabriqués par les détenteurs de permis, de concert avec le secteur des Douanes. Toutefois, la Régie ne connaît pas les résultats de l'application de ces contrôles.

4.473 Ces lacunes font en sorte que la Régie ne peut évaluer si les activités auxquelles elle se fie sont adéquates quant à ses besoins. De même, il n'y a pas de suivi complet des arrivages et des ventes au Québec et hors Québec de boissons alcooliques, ce qui peut se traduire par un accroissement du marché illégal des alcools et par des pertes de revenus de taxes pour le gouvernement.

4.474 Nous avons recommandé à la Régie de mettre en place des mécanismes de coordination avec les différents organismes concernés par le contrôle des boissons alcooliques au Québec.

Les vins

4.475 L'industrie vinicole au Québec s'est développée sur deux assises. D'une part, la fabrication du vin élaboré se fait en utilisant comme matière première du concentré de raisins, du vin ou du moût de raisins provenant d'autres pays. Ces vins élaborés par les détenteurs de permis de fabricant sont vendus en majorité dans les épiceries. D'autre part, des vins d'origine importés en vrac sont embouteillés par les fabricants pour leur compte ou à forfait pour des fournisseurs étrangers. Selon les chiffres de 1992-1993, les ventes des détenteurs de permis représentaient environ la moitié du volume des ventes de vin au Québec, soit 35 p. cent pour les vins élaborés et 16 p. cent pour les vins d'origine.

Normes de fabrication

4.476 Actuellement, le règlement provincial sur le vin permet au titulaire d'un permis de fabricant de vin d'acheter, de fabriquer ou d'embouteiller du vin. Il autorise également la fabrication et l'embouteillage de produits à base de vin, de fruits (autres que la pomme), d'autres végétaux ou de miel. Le nombre de produits élaborés par les détenteurs de permis en vertu de ce règlement s'élevait à près de 190 en janvier 1994.

4.477 Ce règlement traite davantage de la mise en marché des produits que de leur composition et de leur élaboration. En effet, il prévoit un classement du vin en quatre catégories qui peuvent être fabriquées et embouteillées, soit le vin, le vin fortifié, le vin aromatisé et le vin apéritif. Tous ces produits ne sont décrits que très sommairement par quelques normes d'élaboration et certaines caractéristiques. Entre autres, un vin est défini comme étant la boisson obtenue par la fermentation alcoolique du jus de raisins, du jus de raisins reconstitué ou d'un moût de

raisins et qui contient au moins 6 % et moins de 15 % en volume d'alcool. Par contre, il n'existe aucune norme relative à la fabrication même des vins élaborés au Québec à partir de matières premières, ni aucune norme au sujet des traitements autorisés relativement aux vins d'origine importés en vrac et embouteillés par les fabricants.

4.478 En l'absence de normes de fabrication précises, nous avons relevé des pratiques douteuses qui font en sorte que certains vins élaborés au Québec par des fabricants ne répondent pas aux normes généralement admises à l'échelle internationale pour être désignés comme étant du vin. Par exemple :

- Durant le processus de fabrication, on ajoute de l'eau à certains vins pour baisser le taux d'alcool et/ou augmenter le volume de vin produit. Pourtant, l'une des méthodes reconnues est l'osmose inverse, c'est-à-dire que l'alcool peut être retiré d'un produit par ce procédé. Cette méthode est évidemment plus coûteuse que celle d'ajouter de l'eau au vin, et de plus elle n'augmente pas le volume de vin.
- Un fabricant met sur le marché un vin rosé simplement élaboré à partir d'un mélange de vin rouge et de vin blanc, alors que le rosé devrait être fait selon une méthode utilisant des raisins rouges.
- Il est de pratique courante que le volume d'eau utilisé pour reconstituer le concentré de raisins, qui fera l'objet de la fermentation, soit supérieur au volume d'eau enlevé au moment de sa concentration. Le vin peut ainsi être « allongé » jusqu'à 35 p. cent de son volume. Aussi de l'alcool est-il parfois ajouté à des moûts de raisins qui ne fermentent plus.

4.479 Un vin doit contenir au moins 8,5 % en volume d'alcool selon les normes généralement reconnues, tandis que le règlement provincial permet un minimum de 6 %. Au Québec, une quinzaine de vins élaborés ont un volume d'alcool qui se situe entre 6 % et 8,5 %; en 1993-1994, leurs ventes ont totalisé près de 24 millions de dollars. Le règlement permet même, pour les vins contenant de 6 % à 7 % en volume d'alcool, deux dénominations différentes, soit « vin » ou « boisson au vin ».

4.480 Cette absence de normes précises empêche la Régie d'exercer un contrôle adéquat sur les activités des fabricants de vin, puisqu'il n'existe pas de paramètres auxquels ces derniers doivent se soumettre pour l'élaboration de leurs produits. Ainsi, ses inspections ne peuvent permettre de vérifier la conformité des traitements, des mélanges et des autres manipulations faites durant l'élaboration des produits, puisque les faiblesses de la réglementation actuelle font en sorte que les détenteurs de permis de fabricant y sont toujours conformes.

4.481 Ainsi, la qualité de certains vins élaborés peut varier sensiblement d'un fabricant à l'autre, bien qu'ils soient tous mis en marché sous la dénomination de « vin ». Ce sont les consommateurs qui font les frais de ces carences des normes de fabrication, car ils ne sont pas en mesure de comparer entre eux des produits pourtant appelés de la même façon, soit du vin.

4.482 En 1991, la Régie et la Société des alcools du Québec ont élaboré un projet de règlement qui propose 17 dénominations distinctives des produits qui peuvent être élaborés par les fabricants de vin, comparativement à quatre dans le règlement actuel, en plus de caractéristiques et de normes d'élaboration relatives à chacun des produits. De façon générale, les normes qui y sont proposées sont celles de la Communauté économique européenne qui regroupe la majorité des grands pays producteurs de vin.

4.483 Au moment de notre vérification, le ministère de l'Industrie, du Commmerce, de la Science et de la Technologie avait décidé de surseoir à l'approbation du projet de règlement devant l'opposition manifestée par des fabricants de vin qui le trouvaient peu adapté aux normes de fabrication canadiennes et américaines. En effet, ils dénoncent ce projet de règlement trop proche et, dans certains cas, au-delà de la réglementation européenne où les conditions sont différentes de celles du Québec.

4.484 En 1991, des fabricants ont procédé à une étude d'impact sur leurs produits, au nombre de 113, dans l'éventualité où le projet de règlement serait adopté tel quel. Selon cette étude, de 40 à 50 p. cent de leurs produits ne pourraient plus être vendus comme du vin. Le tableau suivant présente les principaux éléments du projet de règlement et le nombre de produits correspondants en dérogation :

ÉLÉMENTS DU PROJET DE RÈGLEMENT	NOMBRE DE PRODUITS EN DÉROGATION
Modifications dans la dénomination et les caractéristiques des produits	55
Taux minimum de sucre que doivent contenir les concentrés de raisins	39
Interdiction d'ajouter de l'alcool	9
Interdiction d'ajouter de l'eau	46
Interdiction d'ajouter du sucre afin d'augmenter le pourcentage d'alcool	42
Interdiction d'acidifier le vin	46
Limites quant au volume d'eau à utiliser pour reconstituer un moût de raisins	37
Traitements interdits sur les vins embouteillés au Québec et qui portent une mention d'origine	39

4.485 Entre-temps, l'absence de normes précises pour la fabrication des vins élaborés au Québec oblige la Société des alcools du Québec à appliquer la règle de « deux poids, deux mesures » dans sa politique de mise en marché. En effet, ses fournisseurs étrangers doivent respecter les dénominations, les caractéristiques et les normes d'élaboration des vins en vigueur dans leur pays et acceptées à l'échelle internationale. Par contre, la Société ne peut exiger que les fabricants québécois de vin se conforment aux mêmes normes que les fournisseurs étrangers, puisque la réglementation québécoise permet des écarts importants par rapport à celles-ci.

4.486 De plus, cette absence fait en sorte que la Société ne peut s'assurer que certaines informations apparaissant sur l'étiquette reflètent bien les caractéristiques de la boisson. Ceci est d'autant plus essentiel que l'analyse chimique qu'elle effectue ne permet pas de détecter après coup des opérations prohibées qui auraient pu être pratiquées. Par exemple, si un vin mousseux a été gazéifié artificiellement ou naturellement, si la « boisson au vin » a été bel et bien fabriquée à partir de vin, etc. D'ailleurs, il y a présentement sur le marché une boisson au vin, dont les ventes annuelles atteignent plus de un million de dollars, qui n'est pas fabriquée à partir de vin.

4.487 Par ailleurs, aucune norme précise de production ne s'adresse particulièrement aux producteurs artisans. Dans l'intérêt du public, la Régie applique à leur égard un règlement qui ne leur est pas destiné, d'après la *Loi sur la Société des alcools du Québec.*

4.488 En l'absence de normes précises de production, la Régie ne peut, au cours de ses inspections, vérifier la correspondance entre les quantités de vin produites par rapport au nombre de plants de vigne cultivés. Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation pourrait pourtant lui fournir certaines informations à cet effet.

4.489 Nous avons recommandé à la Régie de poursuivre ses efforts pour faire modifier le cadre réglementaire sur le vin de façon à ce qu'il contienne des normes précises relatives à sa fabrication et à sa production.

Informations à obtenir quant aux activités des détenteurs de permis

4.490 Présentement, aucun règlement ne stipule quels registres, livres ou autres documents doivent être tenus à jour par les détenteurs de permis ni ceux qui doivent être transmis à la Régie. Cependant, celle-ci a cerné ses besoins en information et préparé une « hypothèse de règlement » qui n'était pas encore adoptée au moment de notre vérification.

4.491 Toutefois, sur une base volontaire, la Régie reçoit tout de même des détenteurs de permis un rapport mensuel des activités viti-vinicoles qui a pour objectif d'exercer un contrôle sur les volumes de production et de vente de vin. Cependant, elle ne procède pas à une analyse approfondie des données relatives aux quantités apparaissant dans ces rapports.

4.492 De même, dans sa forme actuelle, le rapport mensuel est peu utile et peu fiable :

- Il ne permet pas de distinguer si les matières premières qui entrent dans la fabrication du produit, tels le vin en vrac, le colorant et le moût de raisins, sont importées ou achetées au Québec, ce qui empêche la Régie d'assurer un suivi sur les quantités.
- Il n'est pas rempli de façon uniforme, ce qui rend difficile toute comparaison et analyse.
- La Régie ne procède même pas à une conciliation des quantités vendues selon le rapport avec celles achetées par la Société des alcools du Québec. Dans cinq dossiers, nous avons comparé ces quantités pour une année et nous avons relevé des écarts allant de 1 100 à 745 300 litres, en plus ou en moins, soit de 0,7 à 11 p. cent.

4.493 Le manque d'informations fiables et d'analyse de la Régie fait en sorte qu'il n'y a pas de conciliation possible entre les quantités de vin fabriqué et vendu par les détenteurs de permis, ce qui peut ouvrir la porte au marché illégal et à la perte de revenus fiscaux.

4.494 Nous avons recommandé à la Régie de poursuivre ses efforts pour faire adopter un règlement indiquant les registres, livres ou autres documents que les détenteurs de permis doivent tenir à jour ainsi que ceux qu'ils doivent lui transmettre.

Inspection des détenteurs de permis

4.495 Afin de contrôler l'exploitation des détenteurs de permis, la Régie peut aussi faire des inspections. Elle peut examiner les installations, les produits fabriqués, embouteillés ou entreposés, prélever des échantillons, examiner les livres et registres, etc.

4.496 Fabricants de vin. La Régie ne dispose pas d'une planification des inspections à mener auprès des détenteurs de permis de fabricant de vin et n'a pas établi leur fréquence. De 1990 à 1992, elle n'a pas effectué d'inspection chez ces fabricants, sauf pour des mandats spéciaux, par exemple à la suite d'une plainte. Pourtant, une étude de la Régie révèle que les détenteurs de permis de fabricant et d'entrepôt devraient être visités deux fois par année.

4.497 D'ailleurs, les dernières inspections faites en 1989 auprès de ces détenteurs de permis avaient mis en relief certaines lacunes. Entre autres, des pertes de production n'étaient pas enregistrées, des ventes étaient inscrites au lieu de dons et des ventes de vin en vrac à d'autres fabricants ont eu lieu sans qu'aucun suivi ne soit effectué auprès du fabricant ayant acheté ce vin.

4.498 Vers la fin de 1993, la Régie a recommencé à faire des inspections selon une nouvelle méthode qui ne couvre cependant pas l'aspect fabrication. De plus, en l'absence de normes précises à respecter dans la fabrication du vin et dans la tenue des livres et registres, elle n'a toujours pas les balises nécessaires pour effectuer un travail d'inspection efficace.

4.499 Producteurs artisans. La Régie est le seul intermédiaire entre le consommateur et les détenteurs de permis de production artisanale, car la plupart de leurs produits sont vendus sur les lieux de la production et, conséquemment, ils ne sont pas soumis au contrôle de la qualité de la Société des alcools du Québec. Ainsi, les producteurs artisans constituent la priorité quant aux inspections à faire, même si leurs ventes ne représentent qu'environ 1 p. cent des ventes annuelles de vin au Québec. À la demande de la Régie, Santé et Bien-être social Canada peut également effectuer des inspections auprès des producteurs artisans.

4.500 La Régie inspecte les producteurs artisans sur un cycle de deux ans et elle utilise un programme de travail qui permet l'uniformité. Si des lacunes sont constatées, elle exerce un suivi afin de s'assurer que la situation a été corrigée. Cependant, ce programme ne prévoit pas une vérification des quantités inscrites dans les rapports mensuels et, au cours des inspections faites en 1992-1993, la Régie n'a pu valider l'information apparaissant dans ces rapports. Par exemple, aucune conciliation entre les produits et la matière première n'a pu être effectuée, car les rapports ne sont pas toujours remplis conformément à la description qui y figure.

4.501 Enfin, la Régie s'assure de la qualité des produits des producteurs artisans au moyen d'une prise d'échantillon annuelle qu'elle fait analyser par la Société.

4.502 Les lacunes dans l'inspection ne favorisent pas un bon contrôle des quantités vendues par les fabricants et les producteurs artisans, ce qui augmente les risques de ventes illégales de leurs produits. Les corps policiers ont déjà effectué des saisies de produits de producteurs artisans dans certains restaurants. Aussi les inspections permettent-elles de constater des dérogations à la réglementation. Nous avons examiné les dossiers des détenteurs de permis de fabricant et d'artisan convoqués en audience en 1992-1993 et, dans 6 cas sur 11, la dérogation a été constatée au cours d'une inspection. Par exemple, la Régie a constaté, dans certains cas, que les installations étaient insalubres et qu'une usine n'était plus en activité, conditions essentielles au maintien d'un permis.

4.503 Nous avons recommandé à la Régie de se doter d'une planification pour l'ensemble des inspections à mener et d'améliorer ses méthodes d'inspection, notamment pour assurer un contrôle des quantités fabriquées et produites.

Attestation d'authenticité de l'origine des vins

4.504 L'origine d'un vin fait référence à une région ou à un pays. Un détenteur de permis de fabricant de vin peut embouteiller des vins d'origine importés en vrac, mais, pour qu'il puisse utiliser une mention d'origine pour ces vins, par exemple un « bordeaux », le produit doit être conforme à la réglementation de son aire géographique. En général, celle-ci détermine les conditions de la production, telles que la délimitation du territoire, les cépages à utiliser et le pourcentage d'alcool. De plus, la Régie doit attester l'authenticité de l'origine de ce vin.

4.505 La Société des alcools du Québec n'est pas assujettie aux contrôles de la Régie en matière d'authenticité de l'origine des vins qu'elle importe en bouteilles ou en vrac pour ses activités d'embouteillage. Elle possède ses propres contrôles à cet égard et notre examen n'a pas porté sur ses produits.

4.506 Pour la période d'avril 1992 à mars 1993, les ventes par la Société des alcools du Québec de vin d'origine embouteillé par les fabricants québécois ont été d'environ 105 000 hectolitres, ce qui représente une valeur de 71 millions de dollars.

4.507 La Régie doit considérer plusieurs éléments pour s'assurer que les vins d'origine embouteillés par les fabricants n'ont subi aucun traitement, mélange ou transformation, autres que ce qu'acceptent les pratiques internationales généralement reconnues.

4.508 En premier lieu, elle reçoit des documents accompagnant les arrivages de vin d'origine en vrac, soit le certificat d'origine, la facture commerciale et, parfois, un rapport d'analyse du produit. Le certificat d'origine est émis habituellement par un organisme gouvernemental ou une chambre de commerce du pays exportateur attestant l'origine d'un vin. Il contient diverses informations, tels le nom et l'adresse de l'expéditeur, la désignation et la quantité du produit et sa teneur en alcool.

4.509 À moins de doute, la Régie n'évalue pas la validité des certificats d'origine et s'ils sont émis par un organisme reconnu en cette matière. Elle se fie plutôt à la Société, qui, elle, ne s'en charge pas, puisque ce n'est pas sa responsabilité. Ainsi, à l'occasion d'une importation, un organisme a émis un certificat d'origine visant une quantité importante de jus de raisins qui n'était autre que du vin. Pourtant, un moyen que la Régie pourrait utiliser pour s'assurer efficacement et économiquement de l'accréditation de l'organisme émetteur, serait de s'informer auprès de l'Office international de la vigne et du vin.

4.510 La Régie ne s'assure pas que les certificats d'origine sont complets. À l'examen de 12 certificats d'origine, quatre d'entre eux ne mentionnaient pas la teneur en alcool, information pourtant nécessaire à l'identification du vin.

4.511 En ce qui concerne le contrôle du transport du vin d'origine en vrac, le scellé apposé sur le contenant est le principal moyen utilisé par les fournisseurs. Cependant, la Régie n'exige pas que les scellés soient numérotés, ni reportés sur les documents qui accompagnent les arrivages de vin. Environ la moitié de ces documents ne portent pas le numéro de scellé du contenant et, lorsque le numéro de scellé y figure, la Régie n'effectue aucune comparaison avec celui qui a été apposé sur le contenant. Elle ne peut donc s'assurer qu'il n'y a pas eu de manipulation au moment du transport entre le fournisseur étranger et le fabricant québécois.

4.512 Lorsqu'un fabricant a l'intention d'utiliser une mention d'origine, la Régie assiste à la prise d'échantillon du vin en vrac à son arrivée, selon une méthode appropriée, et une analyse chimique de tous les échantillons prélevés est faite.

4.513 La comparaison entre les résultats d'analyse du vin en vrac à son arrivée et ceux du vin, une fois embouteillé est un autre moyen que la Régie devrait utiliser dans le processus d'attestation, mais ce n'est pas le cas. Elle croit que la Société des alcools du Québec effectue cette comparaison; or, celle-ci n'en fait rien, puisque ce n'est pas sa responsabilité.

4.514 Par ailleurs, pour utiliser une mention d'origine, le fabricant doit aussi entreposer le vin dans des cuves marquées et inscrire quotidiennement, dans un registre de production, toute activité de traitement, de mélange, de transvasement ou d'embouteillage de ce vin. De plus, selon les pratiques reconnues à l'échelle internationale, certains traitements sont permis sur les vins d'origine, tels la filtration, l'ajout d'agent de conservation, et le mélange de vins d'un même pays ou d'une même région.

4.515 La Régie ne s'assure pas que les fabricants n'effectuent que les traitements permis. Pourtant, un tel contrôle est essentiel, puisque la comparaison des résultats d'analyse du vin en vrac avec ceux du vin embouteillé ne pourrait pas garantir à elle seule que les fabricants ont respecté les pratiques reconnues.

4.516 En raison des lacunes relevées précédemment, la Régie n'est pas en mesure de garantir que les vins embouteillés par les fabricants et portant des mentions d'origine sont authentiques. Ainsi, pour l'année 1993, elle n'a émis aucune attestation d'authenticité d'origine, alors qu'elle aurait dû en émettre environ 4 000. Le travail de la Régie est d'autant plus nécessaire pour protéger le consommateur quand celui-ci achète un vin précisément à cause de son origine.

4.517 De plus, si les fournisseurs étrangers ne sont pas convaincus de l'authenticité des vins portant leur marque de commerce qui sont embouteillés au Québec par les fabricants, ils pourraient décider de ne plus autoriser cette pratique.

4.518 Enfin, comme il n'y a pas de comparaison entre les résultats d'analyse du vin arrivé en vrac et ceux du vin embouteillé, et qu'il y a peu de contrôle sur les opérations des fabricants, le travail entourant les prises d'échantillon du vin en vrac par la Régie et leurs analyses est peu utile, à l'exception d'un pouvoir dissuasif sur les fabricants québécois. Cette activité coûte pourtant à la Régie près de 100 000 dollars par année.

4.519 Afin d'attester l'authenticité de l'origine des vins, nous avons recommandé à la Régie d'évaluer la validité des certificats d'origine, de mieux contrôler le transport de ces vins en vrac, d'assurer un contrôle des opérations des fabricants et d'utiliser, à meilleur escient, les résultats des analyses chimiques.

Les bières et les spiritueux

4.520 Les détenteurs de permis de brasseur et de distillateur ne sont pas régis par des normes provinciales pour la fabrication de leurs produits. Ainsi, ils doivent se conformer à la loi et au règlement fédéraux sur les aliments et drogues. D'ailleurs, la *Loi sur la Société des alcools du Québec* ne prévoit pas qu'un règlement puisse être élaboré pour la fabrication de la bière.

4.521 La Régie exerce peu de contrôle elle-même auprès des détenteurs de permis de brasseur et de distillateur. Elle a plutôt choisi de se fier aux contrôles déjà effectués par Revenu Canada (Accise) pour les volumes de production, par Santé et Bien-être social Canada au regard de la salubrité et des risques pour la santé des consommateurs, par la Société des alcools pour l'étiquetage des spiritueux et par Agriculture et Agro-alimentaire Canada pour l'étiquetage de la bière.

4.522 Toutefois, la Régie n'a pas procédé à une évaluation des contrôles exercés par ces entités et, ainsi, elle n'a pu déterminer s'ils étaient suffisants aux fins de sa responsabilité du contrôle des boissons alcooliques. Par exemple, elle n'obtient pas d'informations sur les programmes d'inspection utilisés par Accise Canada au cours de ses vérifications, ni sur les résultats de leur application. Il en est de même pour les résultats d'inspection et de vérification des autres organismes gouvernementaux, sauf si un problème particulier est détecté.

4.523 De plus, comme il n'y a aucun règlement qui les y oblige, les détenteurs de permis de brasseur et de distillateur ne transmettent pas d'information sur leurs activités à la Régie, si ce n'est leur rapport annuel ou leurs états financiers. Cette information est toutefois presque inutile pour la Régie.

4.524 Nous avons relevé le cas d'un détenteur de permis de brasseur qui avait interrompu ses activités depuis près d'un an avant que la Régie en soit informée, ce qui aurait été impossible si elle avait reçu régulièrement de l'information. La cessation des activités peut entraîner une suspension ou une révocation du permis.

4.525 Comme la Régie émet des permis sans disposer de moyens pour en contrôler l'exploitation, on peut douter de leur utilité, leur seul atout étant la perception de revenus pour le gouvernement.

4.526 Nous avons recommandé à la Régie de poursuivre ses efforts pour faire adopter un règlement indiquant les informations que les détenteurs de permis devraient lui transmettre. Elle devrait aussi s'informer des résultats d'application des contrôles exercés par les autres organismes et auxquels elle a choisi de se fier, notamment au regard des quantités de bière et de spiritueux fabriquées.

La publicité des boissons alcooliques

4.527 Les détenteurs de permis de fabricant de boissons alcooliques qui veulent diffuser de la publicité pour leurs produits doivent, au préalable, obtenir une attestation de la Régie en conformité avec le *Règlement sur la promotion, la publicité et les programmes éducatifs en matière de boissons alcooliques*. En 1993-1994, la Régie a étudié au-delà de 1 600 messages publicitaires à cet effet.

4.528 Toutefois, elle ne vérifie pas si la représentation relative à la boisson est exacte dans la publicité qui lui est soumise, car, selon elle, c'est au fabricant de s'en assurer. Ainsi, une publicité présentant de fausses informations a été autorisée et diffusée. Le cabernet-sauvignon, l'un des cépages (variété de plant de vignes) les plus prestigieux, a été publicisé sous une marque de vin connue, à la fois comme du vin blanc et comme du vin rouge, même si ce cépage ne produit que du vin rouge. De plus, comme ce vin est vendu en épicerie, le fabricant ne pouvait pas faire mention d'un cépage dans sa publicité.

4.529 Nous avons recommandé à la Régie de s'assurer que la représentation relative à la boisson soit exacte dans la publicité qui lui est soumise.

La tarification

4.530 Pour l'année 1993-1994, les revenus provenant des droits liés aux permis de fabrication et d'entrepôt s'élèvaient à environ 47 000 dollars; les dépenses engagées, sur une base annuelle, pour l'administration de ces permis sont d'environ 360 000 dollars pour les traitements et autres rémunérations. D'autres dépenses sont aussi liées à ces permis, soit celles de fonctionnement et de capital et les coûts indirects, tels que l'administration et le tribunal administratif, mais la Régie n'en connaît pas le montant.

4.531 En 1990, le Conseil du trésor a émis une directive sur la prévision des revenus et des recettes du gouvernement selon laquelle tout tarif doit être établi en vue de récupérer en tout ou en partie les coûts afférents à la perception des droits, à l'émission des permis et des avis préalables d'infraction ainsi que les coûts associés au contrôle et à la surveillance des activités qui y sont liées.

4.532 En 1992, la Régie a proposé un projet de règlement prévoyant une modification de la tarification de ces permis; cependant ce projet n'a pas été retenu par les autorités compétentes. Selon les tarifs actuels, la Régie est loin de récupérer les coûts liés à la gestion des permis de fabrication et d'entrepôt. Aussi, aucun tarif n'est-il prévu pour l'étude des messages publicitaires et pour les frais relatifs à l'attestation d'authenticité de l'origine des vins.

4.533 Nous avons recommandé à la Régie de connaître les coûts liés à la gestion des permis de fabrication et d'entrepôt et de poursuivre ses efforts pour modifier la tarification de ces permis afin de récupérer les coûts de cette activité.

4.534 ***Commentaires de la Régie : Faits saillants.*** *« En matière d'authenticité d'origine du vin on n'a pas fourni les outils nécessaires, par le biais d'une réglementation appropriée, permettant à la Régie de s'acquitter de sa responsabilité dans ce domaine.*

« Quant à l'exactitude de la représentation relative à la boisson dans la publicité une vérification systématique et exhaustive entraînerait des coûts prohibitifs.

Les orientations. *« Bien que la Régie ait déjà établi des orientations, vos observations à ce sujet nous semblent acceptables, particulièrement quant à la façon de présenter ses orientations. D'ailleurs dans le cadre de la mise en place de la nouvelle Régie nous avons déjà établi notre planification stratégique organisationnelle qui guidera nos actions futures.*

« Quant au caractère « mesurable » de nos objectifs, nous sommes conscients de son importance mais nous nous devons d'être prudents à ce chapitre; en effet comme tribunal nous devons maintenir en tout temps notre impartialité ainsi que l'apparence d'impartialité. L'établissement d'objectifs mesurables dans ce domaine pourrait laisser entendre que la Régie a des préjugés à l'égard d'un comportement particulier de sa clientèle et nuirait ainsi grandement à son efficacité.

« Quant aux contrôles administratifs des activités nécessaires à l'atteinte des résultats des objectifs mesurables seront précisés.

La reddition des comptes. *« Il est exact que la Régie n'a jamais utilisé son rapport annuel comme un instrument de reddition de comptes, celle-ci se faisant autrement devant ses mandants, car elle a toujours considéré son rapport annuel comme un rapport d'activité.*

« Cependant nous allons revoir notre approche et nous allons tendre à utiliser le rapport annuel comme un instrument de reddition de comptes comme le propose la Fondation canadienne pour la vérification intégrée.

Les boissons dont l'étiquette affiche 0,5 % ou moins en volume d'alcool. *« Il n'est pas de la mission ni de la responsabilité de la Régie de dépister des boissons alcooliques vendues sans permis. Ce rôle relève d'organismes à caractère policier et la sanction est d'ordre pénal.*

« Cependant la Régie appuie la recommandation quant aux mécanismes de gestion et de coordination. Dans cette optique, elle a déjà pris les moyens appropriés aux fins de conclure des ententes avec les organismes compétents pour qu'un contrôle soit exercé sur toutes les boissons alcooliques.

Le marché des moûts et des concentrés de raisins. *« La Régie est d'accord avec la recommandation et proposera au gouvernement d'exercer un contrôle sur ce marché.*

La coordination avec les organismes concernés par le contrôle des boissons alcooliques. *« Bien que la Régie harmonisait déjà de façon informelle ses rapports avec les autres intervenants, ce n'est que depuis l'entrée en vigueur de la loi 84 qu'elle a le pouvoir de conclure des ententes avec certains organismes. Des efforts sont déjà entrepris et continueront de l'être afin de mettre en place des mécanismes de coordination avec les différents organismes concernés par le contrôle des boissons alcooliques au Québec.*

Normes de fabrication. *« La Régie a toujours été d'accord quant à la nécessité de modifier les règlements établissant les normes de fabrication des boissons alcooliques afin que les activités des fabricants industriels et artisanaux soient mieux encadrées. À ce chapitre, la Régie a joué un rôle prépondérant et a participé activement à la rédaction d'une hypothèse de règlements en matière de fabrication de vins. Ce projet n'a pas encore été adopté par le gouvernement.*

« La Régie souhaite que la fabrication du vin au Québec respecte les normes appliquées au niveau international; d'ailleurs l'usine d'embouteillage de la Société des alcools du Québec respecte déjà ces normes.

Informations à obtenir quant aux activités des détenteurs de permis. *« Depuis 1990, la Régie a travaillé activement à la préparation d'un nouveau règlement sur la tenue des livres et registres que les détenteurs de permis devraient mettre à notre disposition. La Régie a recommandé l'adoption de ce nouveau règlement. À ce jour, le gouvernement n'a pas donné suite. La Régie poursuit ses efforts dans ce sens.*

Inspection des détenteurs de permis. *« La Régie a développé une méthode détaillée d'inspection en application depuis novembre 1993. Parallèlement, la Régie tente depuis 1990 de faire modifier la réglementation existante afin d'instaurer des critères spécifiques plutôt que de poursuivre sur une base pragmatique. Le gouvernement n'a pas encore adopté ces modifications.*

Attestation d'authenticité de l'origine des vins. *« L'attestation d'authenticité d'origine a comme seul objectif de permettre aux consommateurs d'être assurés que lorsqu'un vin porte les mentions « vin de France, vin d'Italie », etc., il provient vraiment de ces endroits. Mais cette attestation de provenance ne garantit aucunement la qualité organoleptique de ce produit. Il faut se rappeler en même temps qu'il n'existe pas de réglementation adéquate quant à la fabrication et à l'assemblage au Québec des vins qui sont généralement vendus en épicerie.*

« De plus, concernant les contrôles sur les opérations des fabricants, les mesures mises de l'avant par la nouvelle procédure de la Régie, remédient en partie à cette situation mais ce n'est que par une réglementation plus adéquate que la Régie pourrait améliorer l'efficacité des contrôles de ce volet. Le gouvernement n'a pas encore adopté ce projet.

« En ce qui concerne le transport du vin d'origine en vrac, la nouvelle procédure mise en vigueur en mars 1994 corrige l'observation faite par le Vérificateur.

« En dépit d'une absence de réglementation adéquate, la Régie s'est dotée le 31 mars 1994 d'une nouvelle procédure conforme à la réglementation actuelle qui est désuète et lui a permis d'émettre 781 attestations d'authenticité d'origine de ce vin.

Les bières et les spiritueux. *« La Régie réitère qu'il ne relève pas de sa responsabilité d'évaluer les contrôles effectués par la Société des alcools du Québec, Revenu Canada, Santé et Bien-être social Canada, Agriculture et Agro-alimentaire Canada et prend pour acquis que ces organismes, eux-mêmes vérifiés, remplissent adéquatement leurs mandats.*

« La Régie appuie la recommandation quant à la communication des résultats et dans cette optique a déjà pris les moyens appropriés aux fins de conclure des ententes avec les organismes compétents.

« Par ailleurs, il y a aussi absence de réglementation en matière de tenue de livres et de registres. La proposition de tenue de registres et de transmission d'information formulée en 1991 par la Régie n'a pas à ce jour franchi l'étape de l'approbation par le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie sous le motif qu'elle imposerait une trop grande contrainte à l'industrie québécoise.

La publicité des boissons alcooliques. *« Depuis le début de 1994, la Régie vérifie déjà les éléments les plus probants de la représentation relative à la boisson dans la publicité tels le pourcentage en volume d'alcool et les appellations. Il serait trop onéreux, cependant, de procéder à une vérification systématique et exhaustive. Comme nous traitons avec des fabricants détenteurs d'un permis délivré sous notre autorité, la Régie doit considérer que les*

produits qu'ils mettent en marché sont adéquats et conformes aux désignations apparaissant sur les étiquettes autrement elle peut mettre en cause le permis lui-même.

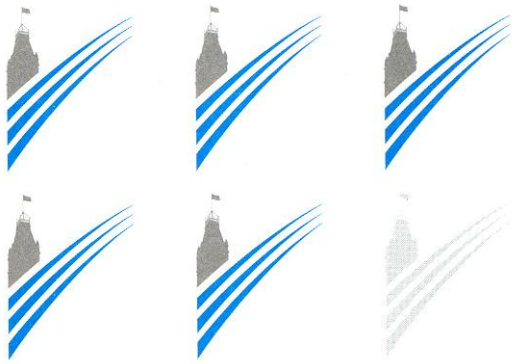
« Quant au cas spécifique soulevé dans le rapport les correctifs ont été apportés et le détenteur a été convoqué et entendu par la Régie au mois de mars 1994. Ce dossier est présentement en délibéré.

La tarification. *« La Régie appuie cette recommandation. »*

4.535 ***Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation : Les boissons dont l'étiquette affiche 0,5 % ou moins en volume d'alcool.*** *« Des informations et directives seront données au personnel d'inspection afin que ce type de produit alimentaire fasse l'objet d'inspection au même titre que les autres aliments dans le secteur de la restauration et de la vente en détail. En ce qui concerne la transformation, la production et la distribution aux fins de vente en gros, la majorité de ces lieux est impliquée dans le secteur des boissons alcooliques.*

« Afin de préserver le principe du guichet unique, nous communiquerons avec les entités gouvernementales impliquées pour coordonner les interventions relatives à la sécurité alimentaire.

« Finalement, nous tenons à souligner que notre priorité d'intervention dans tous les domaines du bioalimentaire comme dans celui-ci est la sécurité alimentaire. À ce titre, l'innocuité et la salubrité des produits sont notre préoccupation constante alors que nous nous délestons graduellement des aspects commerciaux, telles les règles relatives à l'identité des produits, la classification, les formats, etc. »



Chapitre 5
Vérification des états financiers et suivi de vérifications antérieures

Table des matières du chapitre

Vérification des états financiers et suivi de vérifications antérieures

Introduction 5.1

Présentation de l'information financière du gouvernement 5.5

Comptabilisation des obligations découlant des régimes de retraite des salariés 5.6

États financiers regroupant l'ensemble des opérations du gouvernement 5.10

Restrictions émises par le Vérificateur général et commentaires formulés dans le rapport du vérificateur portant sur les états financiers du gouvernement et de diverses organisations 5.12

Affaires municipales

Suivi du mandat de l'optimisation des ressources effectué en 1990-1991 5.15

- Commentaires du Ministère 5.19

Éducation

Suivi des recommandations au sujet de l'utilisation des subventions accordées par le Ministère aux commissions scolaires 5.21

Orientations et planification 5.25

Cadre d'organisation des services éducatifs 5.27

Supervision pédagogique 5.30

Gestion des activités administratives 5.33

Reddition de comptes 5.36

Examen du rapport annuel 5.38

- Commentaires du Ministère 5.47

Finances

Bureau de la statistique du Québec

Suivi de la vérification de l'optimisation des ressources 5.48

Revenu

Environnement informatique 5.49

Gestion des codes 5.52

Accès aux données de production

- Mise à jour des données de production effectuée en direct à l'ordinateur central à l'aide des programmes d'application 5.55

- Mise à jour des données effectuée sans l'aide des programmes d'application 5.57

Entretien des programmes d'application

- Mise en production des programmes 5.60

- Accès aux programmes d'application de l'environnement mini-ordinateurs 5.64

Respect de la *Loi sur le droit d'auteur* 5.67

Taxes de vente du Québec

Annulation des pénalités et des intérêts 5.70

Calcul des intérêts sur les remboursements 5.74

Vérification du crédit pour personne vivant seule 5.78

- Commentaires du Ministère 5.83

Caisse de dépôt et placement du Québec

Contrôle corporatif de la légalité des placements 5.84

- Commentaires de la Caisse 5.87

Commission de la santé et de la sécurité du travail

Faits saillants **5.88**

Portée de notre vérification **5.92**

Résultats de notre vérification

Importance du déficit accumulé et politique de capitalisation 5.93

Sommes à recevoir du gouvernement du Québec 5.98

Justesse de la compensation accordée 5.102

Remboursements à la Régie de l'assurance-maladie du Québec 5.110

Contrôles en milieu informatique 5.116

Dispositions législatives et réglementaires

- Effectif total autorisé 5.118

- Commentaires de la Commission 5.122

Commission des valeurs mobilières du Québec

Activités internationales 5.123
- *Commentaires de la Commission* 5.131

Conseil des arts et des lettres du Québec

Utilisation d'une automobile 5.132
- *Commentaires du Président-Directeur général* 5.136

Curateur public

Désignation provisoire à des postes de cadre supérieur 5.138
Recours à des employés occasionnels 5.142
- *Commentaires du Curateur public* 5.151

Fonds de la recherche en santé du Québec

Conformité aux dispositions législatives - Octroi de subventions aux centres et instituts 5.152
Barèmes, limites et conditions minimales d'admissibilité à l'aide financière 5.155
- *Commentaires du Fonds* 5.160

Fonds des registres du ministère de la Justice

- *Commentaires du Fonds* 5.164

Régie de l'assurance-maladie du Québec

Gestion des codes d'identification et accès aux ressources informatiques 5.165
- *Commentaires de la Régie* 5.170

Régie des rentes du Québec

Financement du Régime des rentes du Québec 5.171
- *Commentaires de la Régie* 5.178
Registre des cotisants 5.179
- *Commentaires de la Régie* 5.183

Société de développement industriel du Québec

Suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1990-1991 5.184
- *Commentaires de la Société* 5.187

Société de financement agricole du Québec

Perte sur prêt 5.188
Octroi du prêt 5.190
Suivi du prêt 5.203
- *Commentaires de la Société* 5.211

Société des loteries du Québec (Loto-Québec)

Société des casinos
Vérification interne 5.212
Vérification et certification des appareils de jeu 5.217
Mécanismes de contrôle 5.222
- *Commentaires de la Société* 5.229

Resto-Casino inc. 5.230
- *Commentaires de la Société* 5.238

Société du Grand Théâtre de Québec

Suivi des recommandations 5.239
- *Commentaires de la Société* 5.242
Versement d'une indemnité de départ 5.243
- *Commentaires de la Société* 5.246

Société du Palais des congrès de Montréal

Vue d'ensemble	5.247
Mandat et résultats de notre examen et de notre suivi	5.249
Examen et suivi des trois derniers rapports	
- Analyse du processus de vente de services	5.251
- Sources alternatives de revenus	5.253
- Analyse de l'efficacité	5.255
Suivi des recommandations incluses dans le rapport de l'année dernière	
- Responsabilisation des gestionnaires	5.256
- Budget annuel d'opération et plan de développement des immobilisations	
- Préparation du budget	5.257
- Suivi du budget	5.258
- *Commentaires de la Société*	5.259

Société immobilière du Québec

Acquisition d'immeubles	5.260
- *Commentaires de la Société*	5.263

Société Innovatech du Grand Montréal

Admissibilité à l'aide financière	5.264
- *Commentaires de la Société*	5.276
Règlement sur l'effectif	5.277
- *Commentaires de la Société*	5.280
Dispositions de la *Loi concernant les conditions de travail dans le secteur public et le secteur municipal (loi 102)*	5.281
- *Commentaires de la Société*	5.283
Participations financières	5.284
- *Commentaires de la Société*	5.288

Société québécoise d'assainissement des eaux

Nomination d'un vérificateur autre que le Vérificateur général	5.289
- *Commentaires de la Société*	5.295

Vérification des états financiers et suivi de vérifications antérieures

Introduction

5.1 La vérification des états financiers, souvent appelée vérification d'attestation financière, permet de fournir un degré raisonnable de certitude quant à l'absence d'inexactitudes importantes dans les états financiers.

5.2 Cette vérification doit être effectuée selon des normes généralement reconnues dans la profession comptable. Elle comprend : la vérification par sondages des différents éléments qui appuient les données financières et autres informations fournies dans les états financiers, l'évaluation des conventions comptables suivies et des estimations importantes préparées par la direction des entités dont les états financiers sont vérifiés et une appréciation d'ensemble des états financiers.

5.3 Dans les paragraphes qui suivent, nous formulons des commentaires et des recommandations sur la présentation de l'information financière du gouvernement.

5.4 Nous faisons également état des restrictions que nous avons émises dans le rapport du vérificateur portant sur les états financiers du gouvernement et de certaines de ses organisations ainsi que des commentaires que nous avons formulés quant à l'observance de certaines stipulations légales, réglementaires ou administratives. Enfin, ce chapitre donne les résultats du suivi de vérifications antérieures.

Présentation de l'information financière du gouvernement

5.5 Le Vérificateur général s'appuie sur les recommandations du Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public (CCVSP) de l'Institut canadien des comptables agréés lorsqu'il propose des améliorations à la présentation de l'information financière du gouvernement. Nous constatons que le gouvernement n'applique pas intégralement ces recommandations.

Comptabilisation des obligations découlant des régimes de retraite des salariés

5.6 Le CCVSP a émis ses recommandations concernant la comptabilisation des obligations découlant des régimes de retraite des salariés dans les états financiers des gouvernements en novembre 1988. Il préconisait alors d'inclure immédiatement dans l'état de la situation financière tout montant d'obligations découlant des régimes de retraite qui n'avait pas encore été comptabilisé.

5.7 À cette époque, le gouvernement faisait face à une dette importante non comptabilisée d'obligations découlant des régimes de retraite. Il n'a pas appliqué la recommandation du CCVSP, mais, conformément à la convention comptable qu'il s'était donnée en juillet 1980, il a plutôt continué d'amortir cette dette sur un certain nombre d'années.

5.8 Au 31 mars 1994, la dette non encore comptabilisée dans les états financiers du gouvernement relativement aux régimes de retraite s'élevait à environ 10 milliards de dollars.

5.9 Bien que les obligations du gouvernement découlant des régimes de retraite paraissent en note complémentaire aux états financiers, des mesures devraient être prises pour compléter leur inscription, puisqu'elles constituent de véritables éléments de son passif, comme ses autres dettes.

États financiers regroupant l'ensemble des opérations du gouvernement

5.10 Selon le CCVSP, « les états financiers du gouvernement doivent présenter un compte rendu global de la nature et de l'étendue des activités et des ressources dont le gouvernement est responsable, y compris celles qui ont trait aux activités des organismes et entreprises du gouvernement ».

5.11 Les états financiers publiés actuellement par le gouvernement n'incluent pas l'ensemble de ses activités et ressources. Ils portent sur les activités du Fonds consolidé du revenu et du Fonds des services de santé. Ils ne comprennent pas les données financières des fonds spéciaux ainsi que celles de certains organismes, telles la Corporation d'hébergement du Québec et la Société d'habitation du Québec.

Restrictions émises par le Vérificateur général et commentaires formulés dans le rapport du vérificateur portant sur les états financiers du gouvernement et de diverses organisations

5.12 Au cours de la période que couvre le présent rapport, le Vérificateur général a émis 148 rapports du vérificateur à la suite de ses travaux d'attestation financière. Ces rapports portent sur les états financiers du gouvernement, ceux des fonds spéciaux et ceux des organismes et entreprises du gouvernement.

5.13 Nous avons été amenés à émettre des restrictions dans le rapport du vérificateur portant sur les états financiers du gouvernement et ceux des 12 organisations suivantes :

- l'Inspecteur général des institutions financières;
- le Musée d'Art contemporain de Montréal;
- le Fonds de la reprographie gouvernementale;
- le Fonds des approvisionnements et des services;
- le Fonds des registres du ministère de la Justice;
- le Fonds des télécommunications;
- le Fonds des moyens de communication;
- le Fonds des services informatiques;
- le Fonds du Bureau de la statistique du Québec;
- le Fonds du courrier et de la messagerie;
- le Fonds du service aérien gouvernemental;
- le Fonds Les Publications du Québec.

5.14 De plus, nous avons formulé des commentaires dans le rapport du vérificateur portant sur les états financiers de quatre organisations pour des manquements à des stipulations de leur loi constitutive ou de divers règlements. Ce sont :

- la Commission de la construction du Québec;
- la Commission des valeurs mobilières du Québec;
- le Fonds de la recherche en santé du Québec;
- la Société Innovatech du Grand Montréal.

Affaires municipales

Suivi du mandat de l'optimisation des ressources effectué en 1990-1991

5.15 Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectuée au ministère des Affaires municipales en 1990-1991. Le but de cette démarche était de voir dans quelle mesure le Ministère avait tenu compte des recommandations que nous avions formulées.

5.16 La vérification de 1990-1991 visait à déterminer si les ressources humaines, matérielles et financières du Ministère étaient gérées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité.

5.17 Le Ministère a apporté des correctifs à la quasi-totalité des lacunes relevées antérieurement. Toutefois, il doit poursuivre ses efforts d'amélioration, particulièrement en matière de reddition de comptes.

5.18 Même si le rapport annuel inclut maintenant une section sur les faits saillants et qu'il renseigne davantage sur les objectifs organisationnels, il fournit peu ou pas d'information notamment sur les objectifs opérationnels des divers programmes du Ministère, les normes de performance, les résultats escomptés et l'incidence des programmes.

5.19 ***Commentaires du Ministère :*** *« Le ministère des Affaires municipales n'a pas de commentaires particuliers à formuler. »*

Éducation

5.20 Au cours de la dernière année, nous avons examiné si les commissions scolaires avaient donné suite à nos recommandations énoncées en 1990-1991 au sujet de l'utilisation des subventions accordées par le ministère de l'Éducation. De plus, nous avons procédé à l'examen du rapport annuel du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science pour l'année financière terminée le 31 mars 1993. Ce ministère a été fusionné depuis au ministère de l'Éducation.

Suivi des recommandations au sujet de l'utilisation des subventions accordées par le Ministère aux commissions scolaires

5.21 En 1990-1991, nous avons effectué une vérification de l'utilisation des subventions dans un échantillon de 20 commissions scolaires. Nous recherchions l'assurance que ces commissions scolaires

- précisaient leurs orientations, planifiaient leurs activités, avaient un cadre d'organisation et assuraient la supervision pédagogique des services éducatifs;
- disposaient de mécanismes appropriés à la gestion de leurs activités administratives, particulièrement leur processus budgétaire et de la conservation de leurs immeubles;
- s'étaient dotées de mécanismes propres à la reddition de comptes, à l'interne comme à l'externe.

5.22 Depuis notre vérification, les 20 commissions scolaires vérifiées ont donné suite à près de 70 p. cent de nos 476 recommandations. Dans cinq commissions scolaires, plus de 80 p. cent des recommandations ont déjà été mises en application ou sont en voie de l'être. Dans quelques cas, le rythme auquel les recommandations se concrétisent a toutefois été ralenti, notamment à cause des travaux relatifs à l'intégration de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire.

5.23 Selon les commentaires et les documents qu'elles nous ont soumis au moment du suivi que nous avons effectué cette année, les commissions scolaires ont apporté des améliorations à leur gestion, principalement quant à la planification de leurs activités, au développement du cadre d'organisation des services éducatifs, tels le calendrier scolaire, les grilles-matières et les normes d'évaluation des apprentissages, ainsi qu'à la reddition de comptes.

5.24 Toutefois, des efforts supplémentaires devraient être déployés par plusieurs commissions scolaires pour répondre de façon satisfaisante à certaines de nos recommandations.

Orientations et planification

5.25 Quelques commissions scolaires n'ont pas encore adopté les orientations de développement de leurs services. Elles ne déterminent pas davantage leurs priorités annuelles d'action. Cependant, elles affirment presque toutes qu'elles planifieront mieux leurs activités prochainement.

5.26 Environ 50 p. cent du personnel enseignant sera éligible à la retraite au cours des prochaines années. Afin de faire face à ce renouvellement massif du personnel, chaque commission scolaire doit prévoir ses besoins pour quelques années afin de constamment disposer du personnel enseignant requis. Toutefois, le tiers des commissions scolaires vérifiées en 1990-1991 n'ont pas encore estimé leurs besoins futurs en personnel enseignant. Elles expliquent cette situation notamment par le fait qu'elles ne disposent pas de l'information complète sur l'état de participation de tous leurs enseignants au régime de retraite. Pourtant, les autres commissions scolaires ont surmonté cette difficulté en prévoyant l'année d'éligibilité à la retraite de leurs enseignants à partir des informations dont elles disposent ou en s'adressant directement à eux.

Cadre d'organisation des services éducatifs

5.27 La *Loi sur l'instruction publique* confie aux commissions scolaires la responsabilité d'établir un programme pour chaque service éducatif complémentaire et particulier comme l'orientation scolaire, la psychologie ou l'orthopédagogie. Le quart des commissions scolaires n'ont pas donné suite à notre recommandation d'adopter et d'implanter ces programmes.

5.28 Quelques commissions scolaires n'ont pas encore adopté de modalités de suivi de l'assiduité des élèves, bien que la loi en fixe l'obligation. Les absences répétées et non motivées d'un élève donnent une indication de sa difficulté d'adaptation au milieu scolaire et laissent présager l'abandon des études.

5.29 Le choix d'un manuel scolaire est souvent associé à une option entre différentes approches pédagogiques pouvant toucher plusieurs classes d'enseignement. Quelques commissions scolaires n'ont pas encore établi de critères ou de processus de sélection de ces manuels, afin d'encadrer le choix effectué par les écoles.

Supervision pédagogique

5.30 La supervision pédagogique assure la coordination, le suivi, le soutien et l'évaluation des activités d'enseignement. Plus de la moitié des commissions scolaires n'ont toujours pas adopté de politique de supervision pédagogique ni de politique d'évaluation du rendement du personnel même si quelques-unes font des projets à moyen terme en ce sens. Les autres soutiennent qu'elles valorisent la supervision pédagogique, bien qu'elles n'aient pas adopté d'énoncé de politique à ce sujet. Nous demeurons toutefois convaincus que cette démarche est de première importance pour la supervision pédagogique et qu'elle aide le conseil des commissaires à en faire le suivi.

5.31 Plus du quart des commissions scolaires n'ont pas encore structuré l'implantation des programmes d'études, notamment par l'établissement d'un plan de perfectionnement des enseignants, de préparation des locaux et d'acquisition des manuels et du matériel requis. Pourtant, des programmes nouveaux ou révisés sont mis en place chaque année. La qualité du service d'enseignement est directement affectée par le degré de préparation de la commission scolaire à offrir ces programmes.

5.32 Quelques commissions scolaires n'énoncent toujours pas de lignes directrices relativement à l'utilisation des journées pédagogiques confiées aux écoles et n'en effectuent pas le suivi. Les commissions scolaires consacrent pourtant 5 p. cent de la masse salariale des enseignants à ces journées pédagogiques.

Gestion des activités administratives

5.33 Quelques commissions scolaires hésitent encore à décrire précisément les fonctions de leur personnel d'encadrement, de crainte que la gestion de leur organisme ne perde sa souplesse. Pourtant, la description de ces fonctions contribue à une meilleure coordination des activités en précisant les responsabilités confiées au personnel d'encadrement.

5.34 Le quart d'entre elles devraient encore améliorer la gestion de leurs ressources financières en énonçant clairement les étapes du cycle budgétaire, en encadrant les transferts de crédits entre les postes de dépenses ainsi que les dépassements budgétaires et en prévoyant le dépôt périodique au conseil des commissaires d'un état de la situation financière.

5.35 Les commissions scolaires disposent d'un parc immobilier valant plusieurs milliards de dollars. Quelques-unes n'effectuent pas systématiquement l'inspection de leurs immeubles. Elles procèdent plutôt à ces travaux en fonction des plaintes des usagers et des observations fortuites du personnel technique. Pourtant, l'inventaire méthodique des travaux de

conservation requis permet de mieux évaluer l'ordre de priorité de leur réalisation et de prolonger la vie utile des immeubles en favorisant une intervention précoce dans le processus de détérioration. Cette pratique contribue donc à une meilleure utilisation des subventions.

Reddition de comptes

5.36 Quelques commissions scolaires ont encore fait peu d'effort pour structurer la reddition de comptes des gestionnaires envers le conseil des commissaires. Même s'ils sont toujours disponibles pour répondre aux questions du conseil, les gestionnaires ne prennent pas l'initiative de leur présenter régulièrement l'état des principales activités de la commission ainsi que le degré de réalisation des décisions du conseil. Toutefois, elles projettent presque toutes de remédier à cette situation.

5.37 Même si elles produisent généralement un rapport annuel d'activité, il est rare que les commissions scolaires rendent compte à la population de leur territoire, en communiquant par exemple le taux de diplomation ou d'abandon des études. Toutefois, quelques-unes entendent diffuser plus d'information sur la réussite scolaire de leur clientèle.

Examen du rapport annuel

5.38 Bien que le Ministère rende compte de sa gestion au moyen d'outils tels que la commission parlementaire, la défense des crédits ou la publication d'indicateurs sur l'enseignement, le rapport annuel, déposé conformément à la loi devant l'Assemblée nationale, demeure l'outil privilégié d'une reddition de comptes. On doit pouvoir y trouver sa mission, la nature de ses activités, les moyens mis en œuvre pour mesurer l'atteinte de ses objectifs et la satisfaction de sa clientèle.

5.39 Nous avons procédé à l'examen du rapport annuel du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science pour l'année financière terminée le 31 mars 1993. Nous constatons qu'il a été déposé à l'Assemblée nationale dans les délais prescrits et que des informations sont livrées sur la plupart des facettes de la gestion du Programme d'aide financière aux étudiants. Toutefois, son contenu pourrait être amélioré en fonction des remarques qui suivent.

5.40 Le rapport annuel ne présente pas la nature et l'ampleur des besoins à satisfaire, ce qui permettrait pourtant d'apprécier la pertinence des moyens mis en œuvre et des ressources investies. À titre d'exemple, une mention est faite des dispositifs mis en place pour clarifier les orientations et préciser les études de besoins de formation ou ceux du marché du travail. Le rapport annuel ne présente pas les conclusions de ces dispositifs et ne démontre pas que les programmes d'enseignement collégial établis ou révisés au cours de la dernière année répondent aux besoins les plus pressants ou privilégient les secteurs les plus pertinents.

5.41 Bien que la mission du Ministère y soit énoncée, le rapport annuel ne précise pas cette mission par des objectifs opérationnels mesurables, rendant ainsi difficile l'évaluation des priorités que le Ministère s'est données.

5.42 Plusieurs données qualitatives et quantitatives sur les activités du Ministère sont présentées. Elles ne sont malheureusement pas toujours comparées à des objectifs annuels et, pour certaines, aux résultats de l'année précédente, de sorte qu'il est impossible d'apprécier l'atteinte des résultats. Ainsi, un nombre important de programmes d'enseignement collégial ont fait l'objet de travaux au cours de l'année examinée. Par contre, le document ne fait pas état de la proportion traitée par rapport à l'ensemble des programmes ni du cycle de révision des programmes. Le rapport annuel fournit également de l'information sur les extrants du système d'enseignement supérieur : évolution de l'effectif étudiant, espérance d'accès aux études supérieures et à un premier diplôme d'études supérieures. Il aurait été utile d'informer davantage sur la position du Québec en la matière par rapport à d'autres provinces et d'autres pays.

5.43 Le Ministère recourt à de nombreuses ressources humaines pour mener ses projets à bien. Le rapport annuel ne fait pourtant aucune mention de la productivité de ces ressources, de leur compétence et des programmes de formation offerts.

5.44 Chaque année, le Ministère consent des investissements importants pour les immeubles et l'équipement des établissements d'enseignement. Il administre également des systèmes d'information essentiels au suivi de ces investissements. Le rapport ne démontre pas jusqu'à quel point ces éléments d'actif et ces informations sont protégés contre le danger de perte.

5.45 Finalement, le rapport annuel présente, à l'aide de tableaux, les dépenses par programme et élément de programme et explique certaines variations; il contient également d'autres informations financières. Le Ministère aurait avantage à fournir plus de données sur les coûts unitaires de certaines activités et présenter des comparaisons. Il aurait été intéressant de connaître, par exemple, les coûts de la formation postsecondaire par étudiant, par collège et par programme.

5.46 Nous avons recommandé au Ministère de réviser le contenu de son rapport annuel en vue de fournir une information plus complète sur ses activités et sa performance.

5.47 ***Commentaires du Ministère :*** *« Le ministère de l'Éducation reçoit les constatations découlant de l'examen du rapport annuel avec la préoccupation de poursuivre les efforts pour une amélioration de l'information présentée et une meilleure reddition de comptes. »*

Finances

Bureau de la statistique du Québec

Suivi de la vérification de l'optimisation des ressources (1991, pages 35 à 43)

5.48 Depuis notre vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1991, le Bureau de la statistique du Québec a entrepris de corriger les lacunes que nous avions alors relevées. Les moyens qu'il a adoptés touchent plus particulièrement les orientations, la conformité aux lois, règlements et directives, la gestion des projets, la mesure du rendement, la diffusion des statistiques ainsi que la gestion de la ressource informatique. Sur ce dernier point, le Bureau a préparé un plan directeur des systèmes d'information qu'il a présenté au Conseil du trésor pour approbation.

Revenu

Environnement informatique

5.49 Pour le traitement de ses données, le Ministère utilise des mini-ordinateurs pour la saisie de plus de 37 milliards de dollars d'encaissements, de 4,5 millions de déclarations de revenus des particuliers, de 275 000 déclarations de revenus des corporations et des rapports de remise de taxes de 450 000 mandataires. Les données saisies sont ensuite transférées à l'ordinateur central en vue de mettre à jour les informations que le Ministère détient sur les contribuables et les mandataires.

5.50 Depuis février 1993, le Ministère a décidé de recourir à l'échange de documents informatisés (EDI) pour percevoir les retenues à la source des mandataires pour qui certaines institutions financières offrent un service de préparation de paie. Les documents informatisés sont reçus sur un micro-ordinateur dédié à cette fin et traités ensuite comme des encaissements réguliers. En 1993-1994, un montant de 390 millions de dollars a été ainsi perçu.

5.51 La protection des données est essentielle puisque celles-ci sont utilisées pour émettre les avis de cotisation et les chèques de remboursement ainsi que pour mettre à jour les registres comptables.

Gestion des codes

5.52 Les codes d'identification permettent d'identifier l'utilisateur et les mots de passe qui leur sont associés valident l'identité déclarée. Les droits d'accès associés aux codes d'identification déterminent, quant à eux, les ressources informatiques auxquelles les utilisateurs peuvent accéder.

5.53 Nous avons observé que les mesures prises par le Ministère quant à la gestion des codes d'identification n'assurent pas un contrôle suffisant des ressources informatiques :

- la mise à jour des codes d'identification n'est pas effectuée avec diligence au moment du départ ou de la mutation d'employés. Ainsi, il y a risque de destruction ou de modification non autorisées des données ou des programmes d'application;

- la majorité des usagers de l'environnement mini-ordinateurs n'ont pas l'obligation de modifier régulièrement leur mot de passe et certains codes d'identification sont attribués à des groupes de personnes. Ces éléments ne favorisent pas le caractère confidentiel du mot de passe.

5.54 Nous avons recommandé au Ministère d'améliorer sa gestion des codes d'identification afin d'assurer un contrôle suffisant des ressources informatiques.

Accès aux données de production

Mise à jour des données de production effectuée en direct à l'ordinateur central à l'aide des programmes d'application

5.55 Les transactions de télétraitement permettent d'utiliser les programmes d'application en production et, par conséquent, de mettre à jour les données de production. L'utilisation de ces transactions doit être permise uniquement au propriétaire des données ou à une personne autorisée par lui lorsque ses fonctions l'exigent. Nous avons constaté que ce n'est pas toujours le cas pour les transactions relatives aux encaissements et aux taxes. Ainsi, des membres du personnel du Ministère dont les tâches ne le justifient pas peuvent utiliser ces transactions pour mettre à jour des données de production.

5.56 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que les fichiers de données de production à l'ordinateur central ne peuvent être modifiés que par le propriétaire des données ou par une personne autorisée par lui, lorsque requis par l'exercice de ses fonctions.

Mise à jour des données effectuée sans l'aide des programmes d'application

5.57 La mise à jour des données de production devrait être restreinte à l'utilisation des programmes d'application en production. Tout autre accès en mode écriture aux fichiers de données devrait être autorisé par le propriétaire des données.

5.58 Nous avons constaté que des personnes responsables du développement et de l'entretien corrigent, dans des situations particulières, certains fichiers de données de production. Ces accès ne sont pas consignés dans un journal, ce qui ne permet pas aux propriétaires des données d'en effectuer le contrôle.

5.59 Nous avons recommandé au Ministère de prendre les mesures nécessaires pour permettre aux propriétaires de données de contrôler tous les accès aux données de production.

Entretien des programmes d'application

Mise en production des programmes

5.60 Le transfert des programmes, de l'environnement de test à l'environnement de production, est effectué par un groupe indépendant des activités de développement et d'entretien. Afin de s'assurer que les modifications effectuées correspondent aux demandes des utilisateurs et qu'elles ont été correctement testées, la mise en production doit se faire sur leur autorisation.

5.61 Or, nous avons constaté dans l'environnement mini-ordinateurs que la mise en production des programmes est effectuée sur demande écrite des personnes responsables du développement et de l'entretien. De plus, pour la troisième année consécutive, nous rapportons que la mise en production à l'ordinateur central des programmes d'application relatifs à l'impôt des particuliers et des corporations est réalisée à partir d'une demande reçue de la Direction de l'administration des systèmes d'information.

5.62 Ainsi, les utilisateurs de ces programmes d'application n'ont pas l'assurance que les contrôles programmés répondent aux objectifs d'exactitude et d'intégralité des données.

5.63 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que la mise en production de tous les programmes d'application soit effectuée sur autorisation des utilisateurs.

Accès aux programmes d'application de l'environnement mini-ordinateurs

5.64 L'accès en mode écriture aux programmes en production n'est pas réservé au groupe responsable de la mise en production. Nous avons constaté que certains programmes en production permettant l'encaissement sont accessibles en écriture aux responsables du développement et de l'entretien de l'application.

5.65 Ainsi, le Ministère n'a pas l'assurance que les contrôles entourant le transfert des programmes d'application en production ne peuvent être contournés.

5.66 Nous avons recommandé au Ministère de limiter, aux responsables de la mise en production, l'accès en écriture aux programmes d'application de l'environnement mini-ordinateurs.

Respect de la *Loi sur le droit d'auteur*

5.67 Depuis 1988, la reproduction libre des logiciels est interdite par la *Loi sur le droit d'auteur*. Le Ministère a entrepris au cours de l'année une analyse de ses besoins de logiciels qui comprend le nombre de droits d'utilisation de logiciels acquis ainsi que la quantité de logiciels utilisés.

5.68 Pour la troisième année consécutive, nous rapportons que le Ministère ne se conforme pas à la *Loi sur le droit d'auteur*, notamment pour un logiciel en particulier.

5.69 Nous avons recommandé au Ministère de poursuivre ses efforts afin de se conformer à la *Loi sur le droit d'auteur*.

Taxes de vente du Québec

Annulation des pénalités et des intérêts

5.70 En vertu d'une directive opérationnelle, un mandataire peut, en respectant certaines conditions, demander l'annulation des pénalités et des intérêts qui lui sont chargés.

5.71 En règle générale, une annulation de pénalités et d'intérêts doit faire l'objet d'une demande écrite du mandataire. Toute demande, quant à elle, nécessite une approbation écrite d'un niveau hiérarchique déterminé selon l'importance du montant. Un employé désigné annule par la suite les pénalités et intérêts au moyen d'une transaction informatique.

5.72 Au 31 mars 1994, 72 personnes avaient accès à la transaction qui permet l'annulation des pénalités et des intérêts. Or, il est possible de passer outre les contrôles manuels existants et d'annuler des pénalités et intérêts pour un mandataire, sans qu'aucune demande n'ait été formulée. En effet, aucune révision n'est effectuée entre les annulations saisies au système informatique et les autorisations écrites. Ainsi, il y a risque que des pénalités et des intérêts soient annulés sans les autorisations prévues à la directive.

5.73 Nous avons recommandé au Ministère de mettre en place des contrôles afin d'être certain que toutes les annulations de pénalités et intérêts sont dûment autorisées.

Calcul des intérêts sur les remboursements

5.74 En vertu de la *Loi sur le ministère du Revenu*, le Ministère paie de l'intérêt dans le cas d'une demande de remboursement à partir du 46e jour suivant sa réception au Ministère.

5.75 Or, depuis le 1er juillet 1992, date de l'entrée en vigueur de la nouvelle taxe de vente du Québec, le Ministère a payé de l'intérêt à partir du 46e jour suivant la date statutaire de production, date limite où le mandataire est tenu de produire sa demande. Ainsi, plusieurs mandataires ont été privés de montants substantiels d'intérêts de la part du Ministère.

5.76 Le 20 mai 1994, le Ministère a effectué une modification à ses systèmes informatiques et le calcul des intérêts sur les remboursements de taxes est maintenant conforme à la loi. Toutefois, il n'a pas mis en œuvre des actions visant à dédommager de façon rétroactive les mandataires lésés.

5.77 Nous avons recommandé au Ministère de prendre les mesures nécessaires afin que le calcul des intérêts sur les remboursements de taxes soit toujours conforme à la loi.

Vérification du crédit pour personne vivant seule

5.78 Une exemption additionnelle a été mise en place à partir de l'année d'imposition 1987 afin de considérer que les besoins essentiels des personnes vivant seules sont supérieurs à ceux des personnes partageant un logement.

5.79 Comme mesure dissuasive au non-respect de la *Loi sur les impôts* et dans le but d'assurer l'équité entre les contribuables, le Ministère a procédé, à l'automne 1993, à la révision de l'utilisation par les contribuables du crédit pour personne vivant seule. Ce programme a couvert les années d'imposition 1990, 1991 et 1992. Selon les données du Ministère, le programme a coûté environ 1,5 million de dollars et a permis d'émettre des avis de cotisation pour 27 millions de dollars à près de 57 000 contribuables, rapportant ainsi une moyenne de 466 dollars par contribuable cotisé.

5.80 Notre analyse de cette opération nous a permis de constater ce qui suit :

- Le Ministère a identifié 210 000 cas comme potentiellement rentables. Il n'en a analysé que 98 000 parce qu'il avait épuisé le budget alloué à cette opération et ce, malgré une rentabilité de plus de 2 000 dollars par jour/par employé assigné.
- La sélection des 98 000 cas analysés a été faite en mettant la priorité sur les foyers comportant au moins une personne dont le revenu est supérieur à 30 000 dollars. Donc, ce programme n'a pas été appliqué de façon uniforme pour tous les cas identifiés et ce, malgré un potentiel de recouvrement aussi important.

5.81 Ainsi, le Ministère aurait pu récupérer des montants d'argent supplémentaires.

5.82 Nous avons recommandé au Ministère de mettre en place un mécanisme lui assurant les ressources nécessaires à la poursuite de programmes de récupération dont la rentabilité est démontrée.

5.83 ***Commentaires du Ministère : Environnement informatique. Gestion des codes.*** *« Le Ministère accorde beaucoup d'importance à ses ressources informatiques et prévoit instaurer au cours de l'année 1995, un programme de sensibilisation à la sécurité informatique. Dans l'immédiat, le Ministère a formé un comité de travail pour réviser la situation et mettre en place un cadre d'exploitation des mini-ordinateurs. Quant à la mise à jour des codes d'identification au moment du départ ou de la mutation d'employés, le Ministère apportera, dorénavant, une attention particulière à la vérification de la liste mensuelle du mouvement du personnel.*

Accès aux données de production. *« Les mesures correctives, nécessaires au redressement de la situation constatée par le Vérificateur général à l'égard de la mise à jour des données de production effectuée en direct à l'ordinateur central à l'aide des programmes d'application, ont été effectuées au cours du mois de juillet 1994.*

« Pour ce qui est de la mise à jour des données effectuée sans l'aide des programmes d'application, des actions appropriées ont été entreprises au cours de l'année 1994 afin de permettre aux propriétaires de données de contrôler tous les accès aux données de production.

Entretien des programmes d'application. *« Le Ministère est d'accord pour que la mise en production de tous les programmes d'application soit effectuée sur autorisation des utilisateurs. Ainsi, un nouveau processus administratif sur le transfert des programmes d'application est en cours d'élaboration à l'ordinateur central et le Ministère prévoit l'adapter à l'environnement des mini-ordinateurs au cours de l'année 1995.*

« Le Ministère est également d'accord avec la recommandation du Vérificateur général à l'effet de limiter aux responsables de la mise en production l'accès en écriture aux programmes d'application de l'environnement mini-ordinateur. Toutefois, des contrôles sont prévus lorsque le groupe du développement et de l'entretien doit accéder en mode écriture, en cas d'urgence, à l'application « Encaisser ».

Respect de la Loi sur le droit d'auteur. *« Depuis trois ans, plusieurs mesures ont été mises en place par le Ministère pour se conformer à la Loi sur le droit d'auteur. Lors de la programmation budgétaire 1994-1995, des crédits ont été prévus pour régulariser la situation définitivement.*

Taxes de vente du Québec. *Annulation des pénalités et des intérêts « Le Ministère reconnaît l'importance d'ajouter des mécanismes de contrôle afin de s'assurer que toutes les annulations de pénalités et intérêts soient dûment autorisées. La définition et la mise en place de ceux-ci seront prises en compte au cours de l'année 1995.*

Calcul des intérêts sur les remboursements. *« Le Ministère reconnaît la problématique qui existait concernant la date du début de calcul des intérêts. En date du 20 mai 1994, des modifications ont été apportées aux systèmes informatiques et le calcul des intérêts sur les remboursements de taxes est maintenant conforme à la loi.*

Vérification du crédit pour personne vivant seule. *« Le Ministère, lors de sa planification annuelle, prévoit régulièrement l'affectation d'une partie des ressources allouées aux programmes de récupération fiscale. Ces ressources étant limitées et les interventions rentables étant nombreuses, le Ministère doit répartir les ressources disponibles de façon à couvrir l'ensemble de sa clientèle selon les multiples aspects de l'impôt et des taxes à la consommation. »*

Caisse de dépôt et placement du Québec

Contrôle corporatif de la légalité des placements

5.84 Dans notre rapport de l'année dernière (p. 220), nous avons recommandé à la Caisse d'exercer, à priori et de façon continue, compte tenu de la complexité et du volume de ses transactions, un contrôle systématique sur la conformité de ses placements avec sa loi constitutive.

5.85 Depuis, la Caisse a inclus dans les priorités de son plan d'affaires l'établissement d'un système de contrôle interactif et à priori de ses activités de placement. Elle a également réalisé une étude d'opportunité confirmant l'à-propos d'instaurer un tel système et a entrepris certains travaux préparatoires à l'implantation de tels contrôles.

5.86 Les solutions proposées n'étant pas encore mises en application, nous avons donc réitéré notre recommandation selon laquelle la Caisse devrait contrôler à priori la légalité de ses placements afin de s'assurer du respect de tous les articles de sa loi constitutive.

5.87 ***Commentaires de la Caisse :*** *« Il est exact que le Vérificateur général a recommandé aux dirigeants de la Caisse de dépôt et placement du Québec d'exercer un contrôle à priori sur ses placements, tout comme il est exact que la Caisse juge utile de poursuivre, et elle poursuit effectivement l'élaboration de nouvelles applications de contrôle à priori, tant manuelles qu'informatisées. Nous travaillons à doter nos gestionnaires de nouveaux outils qui leur permettront d'être plus efficaces tout en exerçant un contrôle continu non seulement de la loi sur la Caisse et de ses règlements, mais également sur les décisions du conseil d'administration, des comités de placement et des stratégies retenues par la direction.*

« Nous avons également mentionné, dans notre réponse de l'année dernière, que nous étions satisfaits des contrôles déjà en place. Nous soutenons à nouveau que les contrôles existants assurent le respect de la loi sur la Caisse ainsi que de ses règlements.

*« Il est utile aussi de rappeler que la quasi-totalité des décisions touchant notamment les **participations**, les **immeubles** et les **hypothèques** sont approuvées **à priori** par les comités de placement et le conseil d'administration, et sont revues avant les déboursés par les différentes directions concernées. De plus, une opinion juridique est toujours émise quant à leur légalité. Pour ce qui est des grands marchés, soit les **obligations**, les **actions canadiennes et étrangères**, et le **marché monétaire**, nos politiques de placement, notre répartition de l'actif dans les différentes catégories de placement et, finalement, la limite et la hauteur des montants investis dans chacune d'entres elles, nous donnent une assurance raisonnable du respect des paramètres définis dans la loi sur la Caisse.*

« Par ailleurs, nous entendons poursuivre et accélérer nos travaux afin de nous assurer hors de tout doute que nous avons les mécanismes de contrôle à priori et à posteriori nécessaires pour assurer la conformité des opérations de la Caisse, non seulement avec les prescriptions de sa loi organique, mais également avec celles des autres lois et des principes de bonne gestion. »

Commission de la santé et de la sécurité du travail

Faits saillants

5.88 En 1993, la Commission a réalisé à nouveau un déficit sur ses opérations courantes. Ce déficit de 122,8 millions de dollars a porté le déficit accumulé à 3,5 milliards de dollars. Les actions présentement en cours pour redresser la situation devront porter fruit si l'on veut assurer la survie du régime dans le respect de la capacité de payer des employeurs.

5.89 Le litige opposant la Commission et le gouvernement en matière de remboursement des dépenses de l'inspection aurait tout intérêt à être réglé le plus rapidement possible.

5.90 L'absence de validation suffisante ne permet pas à la Commission d'assurer la justesse des remboursements et indemnités qu'elle verse.

5.91 Les remboursements à la Régie de l'assurance-maladie du Québec, la sécurité d'accès aux ressources informatiques et le dépassement de l'effectif total autorisé font aussi l'objet de nos commentaires.

Portée de notre vérification

5.92 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

5.93 En 1993, les opérations courantes de la Commission ont entraîné un déficit de 122,8 millions de dollars. Bien que ce montant représente une diminution substantielle de 533 millions de dollars par rapport à l'exercice précédent, le déficit accumulé de la Commission atteint maintenant plus de 3,5 milliards de dollars. L'ampleur de ce déficit accumulé ne peut qu'être préoccupante.

5.94 Pour assurer la survie du régime sans que la capacité de payer des employeurs soit dépassée, il est essentiel que la Commission poursuive l'implantation de ses orientations adoptées en 1993 et qui visent une gestion plus serrée.

5.95 En juin 1993, la Commission a adopté une nouvelle politique de capitalisation, applicable à compter de 1994, et qui retient les principes fondamentaux sur lesquels s'appuyait celle de 1990. Notamment, elle vise toujours la pleine capitalisation dans un avenir rapproché. Elle prévoit cependant quelques mécanismes nouveaux pour enrayer certains problèmes d'application de la dernière politique, causés par les difficultés financières de la Commission pour les exercices financiers de 1990 à 1992. Depuis 1991, la Commission a dû absorber un déficit de plus de 200 millions de dollars, faute de ces mécanismes.

5.96 La Commission doit fixer un taux de cotisation en prenant garde de pénaliser injustement les futurs employeurs.

5.97 Ainsi, nous lui avons recommandé de mettre en pratique rigoureusement sa nouvelle politique en matière de capitalisation.

Sommes à recevoir du gouvernement du Québec

5.98 La Commission reçoit annuellement du gouvernement du Québec des sommes permettant de mettre en application la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* et les règlements relatifs à l'inspection.

5.99 Depuis maintenant près de dix ans, la Commission inscrit dans ses livres, à titre de compte à recevoir, la différence entre les coûts réels qu'elle investit dans l'inspection et les sommes votées par l'Assemblée nationale et versées par le gouvernement. Toutefois, l'inscription de cette créance ne fausse pas les états financiers puisque la Commission comptabilise un montant équivalent dans sa provision pour créances douteuses.

5.100 Cette différence d'interprétation entre la Commission et le gouvernement est présentement devant les tribunaux.

5.101 Ce conflit entraîne non seulement une présentation comptable inhabituelle, mais il occasionne également des frais juridiques importants. Un dénouement rapide de cette affaire est donc souhaitable pour les deux parties.

Justesse de la compensation accordée

5.102 En 1993, à la suite des précédents déficits, la Commission a fait état de son intention de mieux cibler ses interventions, en remettant en question son approche linéaire dans l'indemnisation des travailleurs.

5.103 Elle veut dorénavant axer ses efforts sur le maintien du lien d'emploi (MLE) qui, grâce à l'assignation temporaire appuyée par le médecin traitant, permet de réduire la durée d'indemnisation, variable importante du coût de la réparation.

5.104 Par conséquent, elle cherche à intensifier et à améliorer sa communication avec la clientèle.

5.105 Pour limiter les coûts, nous sommes d'avis que la Commission devrait aussi s'assurer de l'exactitude des indemnités versées aux travailleurs et des remboursements faits aux employeurs. Dans ce but, et comme nous lui suggérons depuis plusieurs années, elle devrait mettre en place certaines validations.

5.106 Ainsi, il serait possible, avec des efforts raisonnables, de vérifier que le montant versé à l'employeur est vraisemblable. Dans le cas contraire, il y aurait lieu de communiquer avec l'employeur concerné. Non seulement cette façon de faire correspondrait au désir de la Commission de se rapprocher de ses clients, mais elle aurait également l'avantage de contribuer à une meilleure connaissance de la loi chez les employeurs.

5.107 Comme les modifications apportées à la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* permettent maintenant de corriger toute erreur de façon prospective mais dans un délai de 90 jours, il devient encore plus important de procéder rapidement à la vérification. Puisque cette même loi considère que les erreurs administratives concernant les indemnités à verser au travailleur sont non recouvrables, un contrôle à priori est souhaitable.

5.108 En ce qui a trait aux données servant au calcul de ces indemnités, nous préconisons de les valider au cours des communications avec le travailleur déjà prévues pour le MLE. Surtout lorsqu'il y a rechute, récidive ou aggravation, la Commission pourrait alors tenir compte de tout changement de situation du travailleur, ce qui éviterait les erreurs constatées depuis plusieurs années au moment de nos vérifications.

5.109 Nous avons donc recommandé à la Commission de mettre en place des contrôles additionnels pour s'assurer que la compensation accordée est juste.

Remboursements à la Régie de l'assurance-maladie du Québec

5.110 La Commission doit rembourser à la Régie de l'assurance-maladie du Québec (RAMQ) les services rendus par des médecins dans des situations prévues par la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (LATMP)*. En 1993, elle a ainsi remboursé à la Régie une somme de 51,3 millions de dollars.

5.111 Quand le seul déboursement relatif à un accident du travail est la réclamation du médecin à la RAMQ, la Commission ne reçoit pas d'avis d'accident et elle n'est pas tenue d'ouvrir un dossier. Pour les frais qui se rapportent à ces cas, la loi prévoit, à l'article 197, que la Commission verse à la RAMQ une compensation équivalant à 5,4 p. cent du coût de l'ensemble des autres services rendus par les médecins, y compris les frais d'administration dans le cadre de la LATMP.

5.112 La politique administrative adoptée dans le passé par la Commission ne lui permet pas de s'assurer qu'elle se conforme aux dispositions de la loi qu'elle administre, puisque la Commission rembourse intégralement les actes médicaux que lui réclame la RAMQ ainsi que les frais d'administration correspondants. Cette politique résulte de la difficulté d'apparier les demandes de remboursement reçues de la RAMQ avec les avis d'accident enregistrés par ses systèmes.

5.113 En septembre 1992, un comité conjoint RAMQ-CSST tenait sa première réunion pour régler les problèmes existant entre les deux entités. En 1993, les comités techniques issus du comité conjoint ont mis l'accent sur d'autres problèmes liés à l'application de l'entente RAMQ-CSST. Nous pouvons citer entre autres l'opération de récupération de la RAMQ, les cas où l'admissibilité est refusée par la Commission et les médecins rémunérés autrement qu'à l'acte. Bien que certains de ces problèmes soient connus depuis plusieurs mois, aucun règlement n'est intervenu et aucune nouvelle entente ne semble imminente.

5.114 En conséquence, à la fin de septembre 1994, le respect de l'article 197 pose toujours un problème et rien ne semble indiquer un règlement à court terme.

5.115 Nous avons donc recommandé à la Commission d'appliquer intégralement les dispositions de la LATMP ou sinon de réclamer des modifications législatives à ce chapitre.

Contrôles en milieu informatique

5.116 Notre vérification de l'environnement informatique, pour l'exercice terminé le 31 décembre 1993, a mis en évidence certaines lacunes de la sécurité informatique.

- L'utilisation des codes d'identification à accès universel est contrôlée par l'obligation de soumettre des programmes provenant de bibliothèques autorisées. Or, l'accès en écriture à ces bibliothèques n'est pas limité aux personnes désignées par la procédure administrative. De la sorte, il serait possible d'accéder accidentellement ou frauduleusement à l'ensemble des données informatiques.
- Un logiciel de contrôle interprète chronologiquement les règles d'accès jusqu'à la présence d'une instruction d'arrêt de la recherche. À défaut de trouver la présence d'une telle instruction à la fin des règles particulières, le logiciel poursuit sa recherche parmis les règles plus générales. Nous avons constaté, dans plusieurs cas, l'absence de cette instruction de fin de recherche après les règles particulières, ce qui a pour effet d'accorder indûment des droits d'accès.
- L'une des façons utilisées pour contrôler l'accès à certaines ressources informatiques est d'inscrire chacune des interventions dans un journal et d'en faire une révision manuellement à posteriori. Nous avons pourtant constaté que ce journal n'est pas examiné systématiquement.
- Les codes d'identification ne sont pas tous suspendus dès le départ d'un employé, ce qui augmente le risque d'interventions non autorisées. Nous avons même constaté que certains codes avaient été utilisés après le départ de leur détenteur.

5.117 Comme ces lacunes risquent d'entacher l'intégrité des programmes et des fichiers de données, nous avons recommandé à la Commission de resserrer les contrôles d'accès à ses ressources informatiques.

Dispositions législatives et réglementaires

Effectif total autorisé

5.118 Dans sa décision 183159 du 1er juin 1993, le Conseil du trésor fixait l'effectif total autorisé de la Commission à 3 279 personnes en date du 1er avril 1993. Ce total représente une compression de 7 p. cent du personnel d'encadrement et de 4 p. cent des autres types de personnel par rapport au dernier plan émis par le Conseil du trésor.

5.119 Au 31 décembre 1993, nous avons observé que l'effectif réel de la Commission excédait de plus de 375 personnes-années le barème fixé par le Conseil du trésor.

5.120 Des démarches ont été entreprises par la Commission pour déroger à cette décision. Au moment d'écrire ce rapport, aucune autorisation en ce sens n'avait encore été accordée.

5.121 Nous avons donc rappelé à la Commission qu'elle doit prendre les moyens nécessaires pour se soumettre à la décision 183159 du Conseil du trésor.

5.122 ***Commentaires de la Commission :*** *« La situation financière désastreuse des dernières années a été corrigée. Pour le présent exercice, la Commission prévoit un surplus de l'ordre de 80 millions de dollars et la politique de capitalisation qu'elle applique permettra de récupérer, sur vingt ans, le déficit accumulé au 31 décembre 1993.*

« De plus, pour tenir compte de la capacité de payer des employeurs, le taux moyen de cotisation a été réduit pour 1995, à 2,60 dollars du cent dollars de masse salariale (2,75 dollars en 1994). En ce qui concerne plus particulièrement les résultats de la vérification, la Commission apporte les précisions suivantes :

- *Le conseil d'administration de la Commission est d'avis que la Loi sur la santé et la sécurité du travail oblige le gouvernement à payer pour les dépenses d'inspection. Il a donc décidé de poursuivre devant les tribunaux.*
- *Au regard de la validation sur le versement des indemnités, les mesures de contrôle existantes ont contribué à l'atteinte d'un haut niveau de performance puisque le montant des pertes ne représente que un demi de un pour cent (1/2 de 1 p. cent) des indemnités versées.*
- *Des travaux importants ont été faits en 1994 en vue de respecter les dispositions de la loi relatives aux remboursements à la Régie de l'assurance-maladie du Québec. L'ensemble des corrections requises sera en place en 1995.*
- *La Commission a apporté, à l'intérieur de ses systèmes informatiques actuels, toutes les corrections possibles pour assurer une sécurité d'accès aux ressources informatiques. De plus, les plans de développement des futurs systèmes comportent des mesures de sécurité et qui font partie intégrante de leur développement.*
- *Une entente de principe a été conclue avec le Secrétariat du Conseil du trésor en ce qui concerne les effectifs; celle-ci sera soumise aux responsables désignés par le nouveau gouvernement.*

« La Commission a déployé des efforts constants pour améliorer la qualité de ses services. Elle a recentré ses énergies et ses ressources sur sa raison d'être et sur la survie du régime qu'elle administre en changeant ses façons de faire en matière d'indemnisation, d'approche médicale et de réadaptation et ce, dans le meilleur intérêt des travailleurs et des employeurs. »

Commission des valeurs mobilières du Québec

Activités internationales

5.123 La Commission supporte des activités d'assistance technique auprès de divers pays dont le marché des valeurs mobilières est en émergence. Ces activités d'assistance sont planifiées et exécutées en collaboration avec différents partenaires et leur financement est assuré par des organismes comme l'Agence canadienne de développement international, le ministère des Affaires extérieures du Canada et la Banque Mondiale.

5.124 Les sommes obtenues de ces organismes sont déposées dans un compte bancaire, ouvert au nom de la Commission des valeurs mobilières du Québec en fidéicommis, et sont dépensées pour mener à bien des activités à caractère international. Cette façon de procéder a cours depuis janvier 1992 et la Commission a géré, pour les exercices terminés le 31 mars 1993 et le 31 mars 1994, des revenus de l'ordre de 111 000 et 157 000 dollars respectivement.

5.125 Suivant les dispositions de la *Loi sur l'administration financière*, les sommes ainsi reçues auraient dû être soit virées au Fonds consolidé du revenu et faire l'objet de l'octroi de crédits pour être utilisées, soit déposées dans un compte à fin déterminée. Le Vérificateur général a d'ailleurs formulé un commentaire à cet égard dans son rapport sur les états financiers de la Commission pour l'exercice terminé le 31 mars 1994.

5.126 De plus, au cours de notre vérification, nous avons constaté que la réglementation gouvernementale en vigueur pour le genre de dépenses faites à même ce compte bancaire n'avait pas été rigoureusement respectée et certaines faiblesses de contrôle ont été relevées.

5.127 Ainsi, tous les voyages qui ont été faits à l'extérieur du Québec l'ont été sans que des autorisations soient demandées au Conseil du trésor pour ce faire. Les rapports de réclamation pour frais de voyage et d'assignation ne sont pas toujours accompagnés des pièces justificatives requises. Les raisons invoquées sont que le montant a été versé sous forme de paiement forfaitaire et, dans d'autres cas, que les personnes concernées n'ont pu obtenir de pièces justificatives ou de preuves de déplacement ou de séjour.

5.128 Certains montants réclamés à titre de dépenses de logement et de repas excèdent légèrement ce que permet la réglementation gouvernementale. Par ailleurs, des montants forfaitaires ont été versés en argent comptant à des délégués de pays étrangers, invités par la Commission pour ses activités d'assistance technique; bien que les délégués soient identifiés, nous n'avons pas retracé toutes les pièces justificatives à l'appui de l'utilisation de ces fonds.

5.129 Finalement, nous avons constaté que quatre chèques en blanc, conservés pour les cas d'urgence dans le tiroir d'un des signataires autorisés, comportaient déjà la première des deux signatures requises, bien que deux autres personnes de la Commission aient été autorisées à signer.

5.130 Nous avons recommandé à la Commission de rendre le compte bancaire en fidéicommis conforme à la structure budgétaire du gouvernement, respecter les directives gouvernementales et appliquer les contrôles suffisants en matière de gestion des fonds publics pour ses activités internationales.

5.131 ***Commentaires de la Commission :*** *« La Commission a essayé à plusieurs occasions d'obtenir, depuis le mois de décembre 1991, auprès du ministère des Affaires internationales et du Conseil du trésor, une procédure normative à suivre pour l'encaissement et le décaissement des sommes reçues dans le cadre de ces activités. Ce n'est qu'à la fin du mois d'octobre 1993 que nous avons reçu le guide de comptabilisation des opérations d'un compte à fin déterminée. Nous n'avons jamais obtenu de réponse claire et satisfaisante à nos demandes d'aide afin de régulariser notre situation, tel que vous l'avez d'ailleurs constaté à la lumière de la correspondance échangée à cet effet.*

« Quant aux commentaires concernant le manque de rigueur dans l'application de la réglementation gouvernementale de certaines dépenses, la Commission a géré ces fonds fournis par les partenaires aux projets internationaux « en bon père de famille », sans se douter que ces sommes pouvaient être assujetties à une quelconque réglementation gouvernementale existante.

« De plus, nous vous informons que la Commission n'a entrepris aucun nouveau projet d'assistance depuis le mois de novembre 1993. La Commission n'a fait que compléter, par la suite, les projets en cours à ce moment-là. Actuellement, la Commission n'assume plus de telles activités et le personnel assigné à celles-ci a quitté la Commission. De plus, les fonds en surplus, soit environ 10 000 dollars, ont été versés au Fonds consolidé du revenu.

« Finalement, nous vous confirmons que les mesures appropriées ont été prises afin de resserrer nos contrôles sur les faiblesses relevées dès que vous nous l'avez signalé lors de votre vérification. »

Conseil des arts et des lettres du Québec

Utilisation d'une automobile

5.132 En vertu de l'article 8 de la *Loi sur le Conseil des arts et des lettres du Québec*, le gouvernement détermine la rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail du Président.

5.133 Nous avons constaté que le conseil d'administration a autorisé, pour l'usage du Président, la location d'un véhicule automobile pour une durée de trois ans, dont l'engagement financier ne peut excéder 825 dollars par mois. Or, ce privilège ne fait pas partie des avantages sociaux et des autres conditions de travail que le gouvernement a accordés au Président.

5.134 De plus, le loyer mensuel pour cette automobile dépasse la limite autorisée par le conseil d'administration puisqu'il s'élève à 877 dollars. En effet, en plus du versement mensuel de 710 dollars, il faut tenir compte du fait que le Conseil a versé une somme de 6 000 dollars au moment de la signature du contrat de location, ce qui représente un coût additionnel d'environ 167 dollars par mois.

5.135 Nous avons recommandé au Conseil de se conformer à l'article 8 de la *Loi sur le Conseil des arts et des lettres du Québec* concernant la location d'un véhicule automobile pour l'usage du Président.

5.136 ***Commentaires du Président-Directeur général :*** *« Lorsque la Ministre de la Culture et des Communications m'a invité à assumer les responsabilités de président-directeur général du Conseil, nous avions convenu que je serais engagé aux mêmes conditions et selon les mêmes avantages dont je bénéficiais à titre de directeur général de la Place des Arts. Ainsi, à la Place des Arts, je disposais d'une voiture louée, laquelle pouvait également être utilisée par d'autres membres du personnel. Selon moi, il s'agit d'une simple question d'équité de traitement consécutive à ma nomination au Conseil et non de quelque avantage additionnel ou condition de travail. »*

« Enfin, le conseil d'administration a adopté en août 1994 une résolution pour que la limite du loyer mensuel de l'automobile soit portée de 825 dollars à 877 dollars. »

5.137 Réaction aux commentaires du Président-Directeur général : Le Conseil des arts et des lettres du Québec a l'obligation de respecter le décret du gouvernement portant sur la rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail du Président, lequel ne permet pas la location d'un véhicule automobile pour l'usage du Président.

Curateur public

Désignation provisoire à des postes de cadre supérieur

5.138 Conformément à la directive du Conseil du trésor concernant la classification et la gestion des emplois de cadre supérieur et de leurs titulaires, le dirigeant d'organisme peut procéder à la désignation provisoire d'un cadre supérieur ou d'un autre fonctionnaire régulier pour occuper un emploi vacant de cadre supérieur.

5.139 La personne alors choisie doit, de préférence, appartenir à une classe d'emploi équivalente ou supérieure à celle du poste à pourvoir. Si tel n'est pas le cas, le processus de dotation doit être enclenché en même temps que la désignation provisoire.

5.140 Depuis 1989 et 1992 respectivement, deux postes de cadre supérieur sont ainsi pourvus par des personnes appartenant à une classe d'emploi inférieure aux postes et aucun processus de dotation n'a encore été mis en branle.

5.141 Nous avons recommandé au Curateur public de voir au plus tôt à la dotation des postes pourvus par désignation provisoire.

Recours à des employés occasionnels

5.142 Une directive du Conseil du trésor stipule qu'un employé occasionnel est un fonctionnaire, embauché pour une période limitée, qui ne peut être nommé à un poste de cadre supérieur ou de cadre juridique. S'il est cadre intermédiaire, il ne peut exercer son autorité que sur du personnel occasionnel.

5.143 Or, nos travaux ont révélé que trois employés occasionnels ont occupé des postes de cadre supérieur et de cadre intermédiaire en 1993 et ont eu à superviser du personnel régulier.

5.144 D'autres directives du Conseil du trésor précisent les durées maximales d'emploi, selon les motifs de l'embauche, ainsi que les moyens de recrutement et de sélection des employés occasionnels et les situations où il est possible de prolonger la période d'engagement.

5.145 Afin de permettre une plus grande équité envers les personnes inscrites au fichier, un délai minimum doit être respecté suivant une période d'emploi occasionnel avant qu'un employé puisse faire l'objet d'un nouvel engagement dans le même ministère ou organisme. Avec l'autorisation du dirigeant d'organisme, il est cependant possible de ne pas respecter le délai minimum et de procéder à un nouvel engagement de la même personne. Cette dérogation ne peut toutefois viser plus d'un employé et n'est pas renouvelable.

5.146 Cette dérogation est devenue pratique courante dans le renouvellement d'engagement pour plusieurs employés occasionnels et plus d'une fois pour certains.

5.147 Par exemple, un employé occasionnel occupe un emploi de façon continue depuis 1989. Son poste a fait l'objet de neuf prolongations. Dans un autre cas, un employé a été embauché en 1991 et son contrat a été prolongé à quatre reprises sans qu'aucun délai minimum n'ait été respecté avant l'engagement suivant.

5.148 L'embauche de personnel occasionnel a donc permis de réaliser des activités de nature permanente alors qu'elle n'aurait dû servir qu'à pallier une pénurie temporaire de ressources humaines ou à mener à bien un projet particulier.

5.149 Dans une décision rendue le 5 mai 1992, le Conseil du trésor a clairement signifié au Curateur public qu'il doit cesser de recourir à du personnel occasionnel pour des activités permanentes. Or, notre vérification démontre que la situation n'a pas été régularisée pour certains employés occasionnels.

5.150 Nous avons recommandé au Curateur public de respecter les directives du Conseil du trésor relatives à l'engagement des employés occasionnels et à la prolongation de leur emploi.

5.151 ***Commentaires du Curateur public :*** *« L'organisation du Curateur public a connu au cours des dernières années de nombreux changements dont le but a toujours été de mieux servir nos différentes clientèles. Ces changements se sont opérés avec la préoccupation constante de doter l'organisation de ressources qui soient efficaces, efficientes et le plus économiques possible. Nous aimerions signaler qu'il s'agit d'une situation particulière et temporaire, soit l'implantation d'une nouvelle loi et qu'il y avait rareté de certaines ressources nécessaires à l'implantation de cette loi. »*

Fonds de la recherche en santé du Québec

Conformité aux dispositions législatives
Octroi de subventions aux centres et instituts

5.152 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.

5.153 Le Fonds administre actuellement 25 programmes de bourses et de subventions comme le décrit son prospectus annuel et il dispose de subsides annuels d'environ 57 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.

5.154 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 octroyées par le conseil d'administration dans le cadre des barèmes, limites et conditions approuvés annuellement par le gouvernement.

Barèmes, limites et conditions minimales d'admissibilité à l'aide financière

5.155 Le programme des centres et instituts de recherche a pour but de consolider et de développer des activités de recherche liées à la vocation clinique des établissements de santé. Le programme comporte différentes limites de subvention qui varient selon la catégorie de l'établissement. En 1993-1994, le Fonds a versé 6,7 millions de dollars en excédent des montants autorisés par le gouvernement.

5.156 Le résumé des programmes 1993-1994 approuvé par le gouvernement fixe des conditions minimales d'admissibilité pour qu'un établissement se qualifie au programme des centres et instituts. L'une de ces conditions est que ces établissements doivent bénéficier de subventions d'autres sources, reconnues par le Fonds, d'au moins 1,5 million de dollars par

année. Le prospectus 1993-1994 destiné aux personnes qui travaillent dans le domaine de la recherche, reprend également ces critères et fixe certaines conditions particulières. En fait, à la page 176 du prospectus, il est mentionné : « Pour être reconnu à titre de centre ou d'institut, l'établissement doit répondre aux critères minimums suivants : [...] avoir obtenu des subventions, provenant d'organismes bénéficiant de comités de pairs et reconnus par le FRSQ. Le total de ces subventions devrait être de l'ordre d'au moins 1,5 million de dollars annuellement, et ce, au moins depuis deux ans. »

5.157 Le Fonds n'a pas exigé que deux centres atteignent ce seuil minimal de subvention. Ils auraient dû être classés comme groupes de recherche et, à ce titre, bénéficier d'une subvention réduite d'environ 500 000 dollars au total pour ces deux centres.

5.158 Dans le rapport du Vérificateur général sur les états financiers du Fonds pour l'exercice terminé le 31 mars 1994, nous avons formulé un commentaire selon lequel le Fonds a versé 7,2 millions de dollars en excédent des montants autorisés par le gouvernement.

5.159 Nous avons recommandé au Fonds d'octroyer des subventions dans les limites permises, tout en respectant les exigences minimales d'octroi approuvées par le gouvernement.

5.160 ***Commentaires du Fonds :*** *« Nous proposerons au gouvernement, à l'occasion du prospectus 1995-1996, puisque le prospectus 1994-1995 est à cet égard déjà périmé et que les subventions 1994-1995 sont déjà en grande partie octroyées, deux ordres de mesures : une politique d'octroi des frais indirects qui sera déposée au Conseil du trésor et au Conseil des ministres et un mécanisme de transition pour les centres et instituts qui perdent leur statut de centre et qui deviennent groupe. »*

Fonds des registres du ministère de la Justice

5.161 Le Fonds des registres du ministère de la Justice a pour objet la gestion et le financement des biens et services fournis sous l'autorité du ministère de la Justice et qui sont liés à l'enregistrement et à la publicité des droits réels mobiliers et immobiliers, ainsi que de tous les autres documents dont la loi prévoit l'inscription sur un registre tenu dans un bureau d'enregistrement. De plus, depuis le 1er janvier 1994, le Fonds administre le nouveau registre de l'État civil.

5.162 Les lacunes constatées dans l'encaissement des revenus produits à ce chapitre ont entraîné une réserve dans notre opinion sur les états financiers du Fonds. En effet, nous n'avons pas pu conclure sur la comptabilisation adéquate de tous les revenus relatifs au nouveau registre de l'État civil (2,1 millions de dollars). Il nous a été impossible d'obtenir le détail des encaissements correspondant aux dépôts bancaires, sauf les demandes de service reçues directement au comptoir de l'État civil à Québec. Et encore, à ce comptoir, les rapports des caissiers ne balançaient pas toujours avec les dépôts effectués.

5.163 Le Fonds aurait dû mettre en place les mécanismes de contrôle requis afin de s'assurer que tous les revenus de l'État civil sont comptabilisés correctement et intégralement.

5.164 ***Commentaires du Fonds :*** *« Le Fonds des registres a procédé à une évaluation des mécanismes de contrôle interne déjà en place et a apporté certains correctifs. L'ensemble de la situation sera régularisé au cours de l'année 1994-1995. Un des facteurs ayant engendré cette situation est le volume des activités qui a été nettement supérieur aux prévisions. »*

Régie de l'assurance-maladie du Québec

Gestion des codes d'identification et accès aux ressources informatiques

5.165 Au cours de l'exercice financier 1993-1994, la Régie a adopté des solutions pour corriger des lacunes signalées dans notre rapport de l'an dernier (p. 399). Cependant, certaines déficiences subsistent, notamment concernant la gestion des codes d'identification du logiciel de contrôle d'accès, l'accès aux ressources informatiques, la révision des rapports d'accès à l'ordinateur et aux ressources informatiques et les normes et procédés d'entretien des logiciels d'exploitation.

5.166 Les codes d'identification permettent de connaître les utilisateurs et de les rendre responsables de leur recours aux ressources informatiques. Pour ce faire, on attribue un code à un employé au moment de son entrée en fonction et on le lui retire à son départ. De plus, il est possible d'accorder des privilèges spéciaux aux détenteurs de certains codes, leur permettant par exemple d'accéder à diverses ressources informatiques, de mettre à jour les droits d'accès et de retirer les codes d'identification inactifs.

5.167 Notre vérification a permis de constater ce qui suit :

- Le délai d'annulation à la suite du départ d'un employé est parfois supérieur à dix jours.
- Trois codes d'identification ont été utilisés plusieurs fois après le départ du détenteur.
- Des privilèges spéciaux permettant de passer outre aux contrôles de sécurité informatique sont attribués à quelques codes d'identification, même sans nécessité.
- L'accès à des ressources informatiques importantes est octroyé à des employés dont la tâche ne le justifie pas.
- Au cours de l'exercice 1993-1994, plusieurs codes d'identification n'ont pas été utilisés durant quelques mois. Ce sont principalement des codes associés à des logiciels d'exploitation.

5.168 De la sorte, il est possible que les différentes ressources informatiques fassent l'objet d'accès non autorisés et que des modifications soient apportées aux données sans justification.

5.169 Nous avons recommandé de nouveau à la Régie de mettre en place des contrôles appropriés, afin d'améliorer sa gestion des codes d'identification et de l'accès aux ressources informatiques.

5.170 ***Commentaires de la Régie :*** *« La Régie poursuit ses travaux visant la correction des lacunes signalées et l'amélioration des contrôles concernant la gestion des codes d'identification et l'accès aux ressources informatiques. »*

Régie des rentes du Québec

Financement du Régime de rentes du Québec

5.171 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.

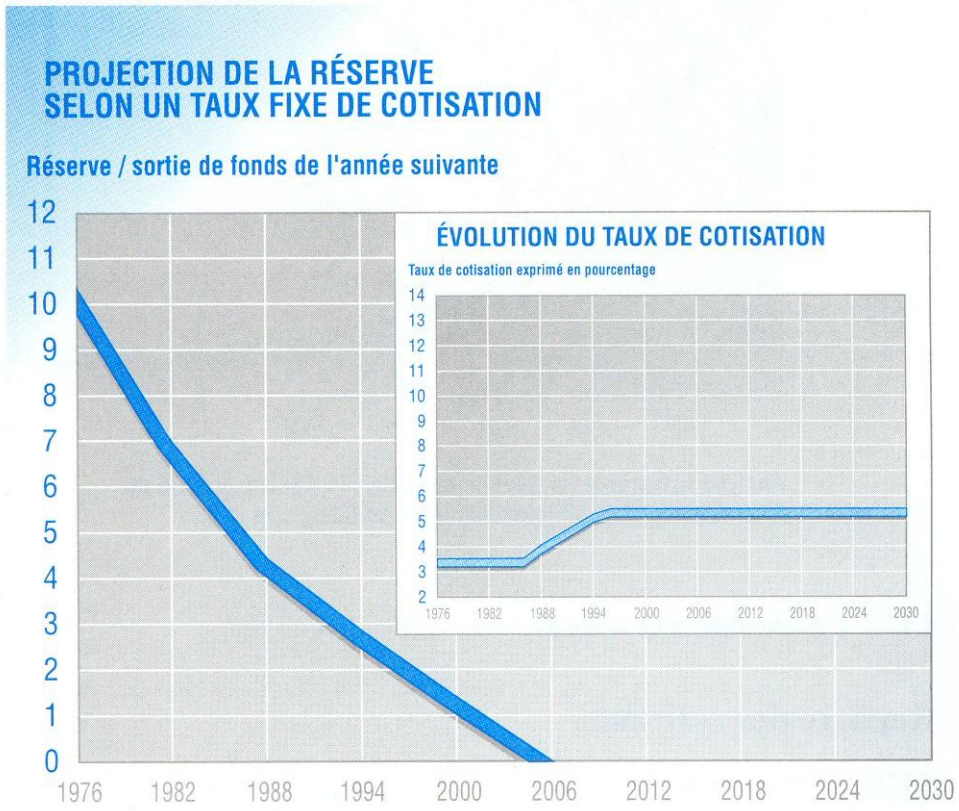
5.172 Depuis l'entrée en vigueur du Régime de rentes du Québec, en janvier 1966, les cotisations et les revenus de placement qui s'y rapportent ont compensé les rentes et prestations versées et les frais d'administration du régime, tout en permettant l'accumulation d'un actif net de 15,5 milliards de dollars au 31 mars 1994.

5.173 Cette réserve représente 3,4 fois les rentes et prestations à être versées au cours de l'exercice 1994-1995. En vertu de ce mode de financement, chaque génération active paie une portion importante des prestations de la génération retraitée, de même que les générations futures paieront à leur tour une partie des prestations de la population active actuelle.

5.174 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 5,2 p. cent en 1994.

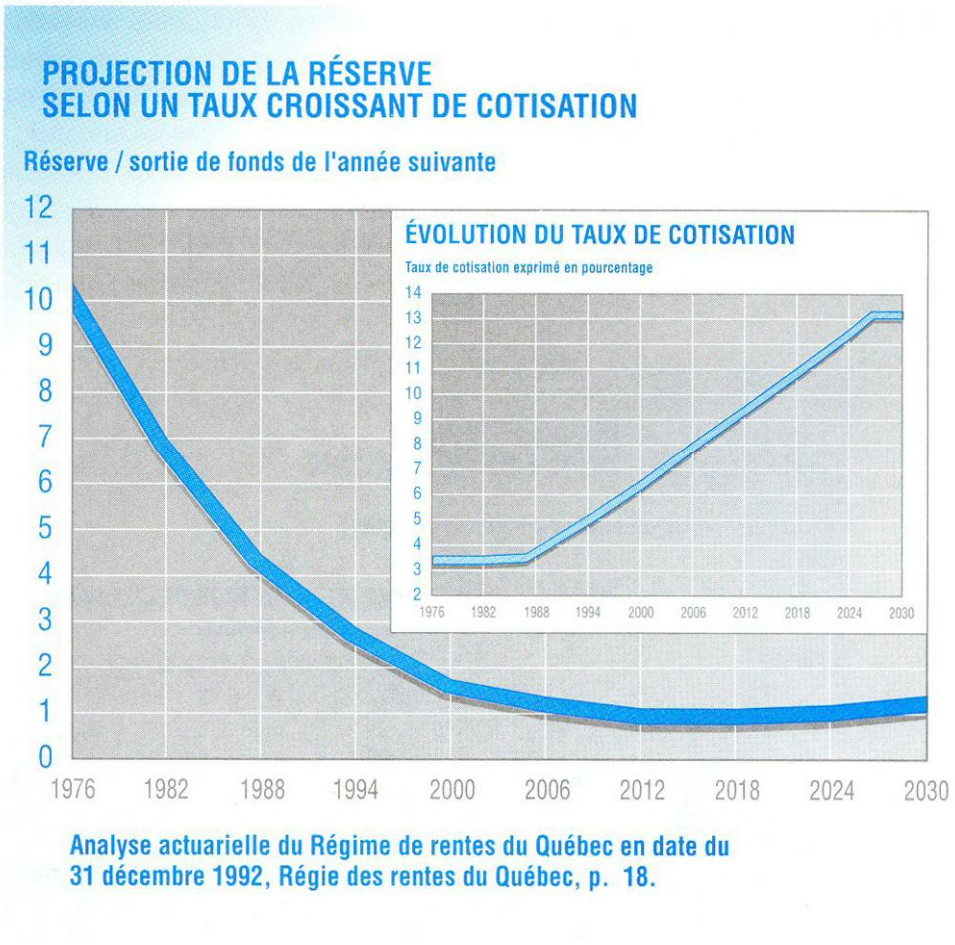
5.175 Les dispositions actuelles de la *Loi sur le Régime de rentes du Québec* stipulent que le taux de cotisation continuera d'augmenter de 0,2 p. cent par année en 1995 et 1996 pour atteindre alors 5,6 p. cent. Ces taux sont partagés également entre les employés et les employeurs et sont identiques à ceux du Régime de pensions du Canada.

5.176 La plus récente analyse actuarielle effectuée par la Régie des rentes du Québec prévoit que, 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 ci-dessous présente l'évolution du rapport entre la réserve à la fin d'une année et les sorties de fonds de l'année suivante.



Analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec
en date du 31 décembre 1992, Régie des rentes du Québec, p. 107.

5.177 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, s'échelonnant jusqu'en 2050. Le gouvernement du Québec devra déterminer par voie de législation les taux de cotisation qui s'appliqueront après 1996.



Analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec en date du 31 décembre 1992, Régie des rentes du Québec, p. 18.

5.178 ***Commentaires de la Régie :*** *« La Régie est d'accord. »*

Registre des cotisants

5.179 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 et sont inscrites dans le registre de chaque cotisant. La Régie accumule dans un fichier temporaire les contributions qu'elle ne peut attribuer à ces derniers.

5.180 Au cours de l'année 1993-1994, la Régie a exécuté un projet visant à mesurer, entre autres, l'intégralité de son registre des cotisants. Elle a constaté des erreurs importantes au cours des premières années du Régime qui ont pour effet de sous-évaluer les rentes versées. La Régie évalue présentement les différents scénarios de correction possibles mais n'est pas encore en mesure d'estimer les déboursements pouvant en résulter.

5.181 Avant le 1er avril 1988, les données non appariées étaient versées dans un fichier temporaire appelé « Registre des gains non identifiés ». Au 31 mars 1994, le nouveau fichier temporaire, « Registre des cotisants non identifiés », faisait état de 309 000 contributions d'une valeur totale de 12,9 millions de dollars. Ces contributions se rapportent principalement aux années 1986 à 1990, les années subséquentes n'ayant pas été entièrement conciliées et transmises par Revenu Québec. La Régie estime que l'effet de ces 309 000 contributions non appariées représente au 31 mars 1994, un sous-paiement de 1,6 million de dollars en déboursements de rentes et celui-ci sera d'environ 6,8 millions en l'an 2000 si aucune correction n'est apportée à ce registre. Pour chaque cotisant concerné, l'effet sur sa rente serait en moyenne de 42 dollars annuellement. 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 en prévoyait 662. Des efforts importants ont été consentis en 1993-1994 pour rattraper ce retard, mais ils demeurent insuffisants. En effet, en deux ans, la Régie n'a consacré que 1 381 jours-personnes à ce travail, au lieu des 2 139 prévus. Elle compte accélérer ce rythme, en 1994-1995, en augmentant les ressources affectées à cette tâche.

5.182 Nous réitérons à la Régie d'intensifier ses démarches afin de reconnaître les gains et contributions à chaque cotisant ou bénéficiaire.

5.183 ***Commentaires de la Régie :*** *« De concert avec son principal partenaire, Revenu Québec, la Régie procède présentement à l'examen de divers scénarios en vue de compléter l'intégralité de son registre des cotisants, principalement au regard des premières années du régime.*

« Au cours de l'automne 1994, les autorités du ministère du Revenu du Québec et de la Régie conviendront des scénarios à retenir pour régulariser la situation, lesquels scénarios seront intégrés au nouveau plan d'action triennal (1995–1998) sur la qualité des données.

« Quant aux gains et contributions inscrits au « Registre des cotisants non identifiés », la Régie poursuit leur traitement dans le cadre de la réalisation du plan actuel et, au 31 mars 1995, les efforts prévus auront été consentis. »

Société de développement industriel du Québec

Suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1990-1991

5.184 Cette année, ayant procédé à un suivi de la vérification de l'optimisation des ressources que nous avons effectuée en 1990-1991, nous avons été heureux de constater que la Société de développement industriel du Québec avait pris une série de mesures pour corriger la majorité des lacunes relevées. Ces mesures couvrent l'ensemble des secteurs que nous avions examinés, soit la gestion des demandes d'aide financière, le suivi de l'aide financière accordée, la trésorerie et le financement, l'information de gestion et la reddition de comptes.

5.185 Sur les mesures prises quant au suivi de l'aide financière, notamment l'évolution des risques rattachés à l'aide financière et le contrôle touchant la réception des états financiers, seule la révision du processus de déboursement des prêts et de mise en vigueur des garanties n'est pas terminée.

5.186 De plus, des améliorations devraient être apportées au regard de la provision pour pertes sur prêts et sur participation dans le capital-actions de sociétés. En effet, la Société s'est dotée de meilleurs critères pour classifier les sociétés dans des catégories de risque qui lui servent à évaluer la provision pour pertes. Cependant, il subsiste des problèmes au regard de l'application des critères. Pour l'exercice terminé le 31 mars 1994, sans la présence de justification adéquate, certaines sociétés ont été classées dans des catégories de risque sans répondre à tous les critères de cette catégorie.

5.187 ***Commentaires de la Société :*** *« Tel que confirmé dans le dernier rapport annuel déposé à l'Assemblée nationale, la révision du processus de déboursement des prêts et de mise en vigueur des garanties a débuté l'hiver dernier. Selon la dernière planification, cette révision sera terminée en 1994.*

« De l'avis de la Société, le taux de provision appliqué dans la catégorie des entreprises en difficulté est relativement conservateur, ce qui permet de compenser les problèmes de classification qui ne sont pas identifiés par les diverses mesures de contrôle.

« Cependant, la Société poursuivra le développement de ses outils de contrôle de la classification des prêts, notamment dans le but de réduire les délais de vérification de ses états financiers. »

Société de financement agricole du Québec

Perte sur prêt

5.188 La Société de financement a pour rôle de favoriser l'agriculture en facilitant l'accès des entreprises à l'aide financière. Dans ce but, la Société garantit des prêts à court, à moyen et à long terme ainsi que l'ouverture de crédit. De plus, elle assume une partie des intérêts pour les prêts à long terme.

5.189 Notre avons relevé de graves déficiences dans l'octroi et le suivi d'un prêt qui entraîneront probablement une perte de 836 500 dollars pour la Société.

Octroi du prêt

5.190 Dans ce dossier, l'unique actionnaire du demandeur du prêt (la compagnie B) est propriétaire à part égale avec son conjoint d'une compagnie (la compagnie A) intéressée aux domaines de l'informatique, de l'immobilier et des chevaux de course. Un prêt à moyen terme de 613 000 dollars et une ouverture de crédit de 200 000 dollars sont demandés à un établissement financier pour acheter des chevaux de course et transférer les activités d'élevage de la compagnie A à la compagnie B. On demande à la Société de garantir le prêt et l'ouverture de crédit.

5.191 Pour être admissible à un prêt selon la *Loi sur le financement agricole*, une compagnie et au moins l'un de ses actionnaires doivent démontrer qu'ils font de l'agriculture leur principale occupation et qu'il y a besoin de prêt. En outre, le montant d'un prêt ne peut excéder 85 p. cent de la valeur des biens offerts en garantie.

5.192 La Société analyse les demandes de prêts qui lui sont adressées en fonction de certains critères, par exemple la rentabilité de l'entreprise et la capacité de remboursement de son exploitant ainsi que les garanties présentées.

5.193 Au moment de la demande en juillet 1989, l'unique actionnaire de la compagnie B déclare des revenus non agricoles de près de 350 000 dollars et un actif net de 2,3 millions de dollars, dont 1,3 million en placements immobiliers. Les revenus nets agricoles prévus sont estimés à 234 500 dollars.

5.194 Cette demande a suscité des opinions diverses quant à son admissibilité. En effet, le premier rapport du conseiller en financement de la Société ne recommande pas la garantie de prêt, parce que la majeure partie du revenu de l'unique actionnaire de la compagnie B ne provient pas de l'agriculture et que celui-ci possède les ressources financières nécessaires à l'exploitation de son entreprise. Par la suite, plusieurs autres analyses et rapports recommandent et permettent à la Société d'accorder, en janvier 1990, le certificat de prêt demandé.

5.195 Selon les prévisions, les revenus de la compagnie B doivent provenir de la vente annuelle de 45 poulains à la compagnie A, au prix unitaire de 14 000 dollars.

5.196 Si la Société avait établi des projections de revenus réalistes, à partir du prix de vente moyen des poulains sur le marché, elle aurait jugé le projet non rentable. En effet, les statistiques des encans des chevaux de race standardbred indiquent que le prix de vente moyen des poulains est d'environ 7 000 dollars et ce, au moins depuis 1987. Ainsi, les revenus bruts prévus se seraient élevés à 315 000 dollars et la compagnie B aurait subi une perte nette de 80 500 dollars, ce qui l'aurait rendue incapable de faire face à ses obligations financières.

5.197 Par ailleurs, la Société ne s'est pas assurée que les garanties étaient suffisantes pour protéger sa créance.

5.198 La Société a principalement garanti ces prêts de 813 000 dollars par un nantissement agricole sur des chevaux. Cependant, elle n'a pas obtenu l'opinion d'un expert quant à leur valeur, mais s'est plutôt fiée à la déclaration du demandeur. De plus, 55 des 116 chevaux et poulains donnés en garantie n'ont pas été identifiés.

5.199 La Société a également exigé une caution personnelle de l'unique actionnaire de la compagnie B pour tous les prêts ainsi qu'un nantissement agricole de 300 000 dollars de la compagnie A, garanti par 100 chevaux. Une fois de plus, la Société ne s'est pas assurée de la valeur réelle des cautions demandées.

5.200 D'abord, elle n'a pas exigé de documents récents quant à la situation financière des deux parties. En utilisant des renseignements datant de 1988, la Société n'était pas en mesure de connaître la situation réelle ni de savoir si les actifs avaient été donnés en garantie pour d'autres emprunts qui auraient été contractés après cette date.

5.201 Ensuite, ni les actifs de l'unique actionnaire de la compagnie B, notamment une résidence de 400 000 dollars et des placements immobiliers de 1,3 million de dollars, ni les 100 chevaux représentant la caution de 300 000 dollars exigée de la compagnie A n'ont été évalués et identifiés comme il est d'usage. En effet, la Société a jugé qu'il n'était pas nécessaire d'identifier les chevaux, compte tenu de la valeur minimum de 3 000 dollars qui leur a été attribuée et sous prétexte qu'il serait trop compliqué d'administrer une telle garantie.

5.202 Ainsi, malgré des revenus agricoles établis sur des estimations non validées, des actifs donnés en garantie non identifiés et non évalués par des experts indépendants, des revenus qui ne proviennent pas en majeure partie de l'agriculture, la Société a pris le risque de garantir ce prêt.

Suivi du prêt

5.203 La Société n'a pas non plus suivi adéquatement ce prêt. Elle n'a pas tenu compte des indices évidents de difficultés financières et elle a négligé d'engager la procédure qui s'imposait en temps opportun.

5.204 En 1990, la Société avait pour pratique courante de recommander des remboursements mensuels pour les prêts garantis. Pourtant, la Société n'a demandé qu'un remboursement annuel pour le prêt à moyen terme de 613 000 dollars.

5.205 Par ailleurs, malgré les avertissements répétés de l'établissement financier qui a avancé les fonds nécessaires au prêt garanti par la Société et le fait que l'emprunteur n'a pas produit d'états financiers et d'inventaire des chevaux, la Société n'a pas pris les mesures qui s'imposaient pour protéger les garanties des prêts.

5.206 Dès l'octroi du prêt et tous les six mois par la suite, l'établissement financier a avisé la Société que la marge de crédit de 200 000 dollars de l'emprunteur était entièrement utilisée et que, malgré les termes de l'acte de prêt qui exigeaient que l'emprunteur rembourse cette avance à même la vente des produits de l'élevage, aucun montant n'avait été reçu à ce titre. Depuis l'octroi de l'ouverture de crédit en mars 1990, l'emprunteur n'a remboursé que 63 520 dollars d'arrérages. Quant au prêt à moyen terme de 613 000 dollars, l'établissement financier a averti la Société du retard du premier versement en capital, soit en février 1991. En septembre 1991, l'emprunteur a remboursé les arrérages d'intérêt et de capital, mais le remboursement du prêt a de nouveau accusé du retard en février 1992.

5.207 Même lorsque l'établissement financier, en 1992, lui a signalé qu'une nouvelle compagnie avait été formée et que des actifs de plus de 450 000 dollars y avaient été transférés, la Société n'a engagé aucune procédure pour protéger ses garanties.

5.208 La Société a finalement exigé le remboursement complet des prêts en février 1993, au moment où les arrérages du prêt à moyen terme atteignaient 210 000 dollars, soit l'équivalent de plus de deux versements annuels. Cependant, elle n'a entrepris aucune action à ce moment pour liquider les biens servant de garantie et pour réduire ainsi sa perte au minimum. En août 1993, un nantissement agricole additionnel a été pris et en septembre 1993 un encan a eu lieu, grâce auquel la Société a pu récupérer environ 80 000 dollars.

5.209 La Société a déjà fait un paiement partiel de 625 000 dollars à l'établissement financier. Au 31 mars 1994, un solde de 211 500 dollars reste à payer. La Société assumera probablement une perte de 836 500 dollars.

5.210 Nous avons recommandé à la Société, avant d'octroyer toute garantie de prêt, de s'assurer de respecter ses propres critères d'admissibilité, notamment en identifiant et en évaluant les actifs donnés en garantie. Nous lui avons recommandé aussi de mieux estimer les risques liés aux prêts et à l'ouverture de crédit qu'elle garantit. Également, nous lui avons recommandé d'assurer un suivi plus rigoureux des prêts à risque de façon à intervenir promptement pour minimiser ses pertes.

5.211 ***Commentaires de la Société :*** *« Il convient d'apporter ici des informations additionnelles afin de bien contexter le dossier qui fait l'objet des commentaires du Vérificateur et de l'analyser avec l'éclairage disponible au moment où les événements se sont déroulés.*

« La Société de financement agricole est le principal intervenant financier dans le secteur agricole au Québec. Elle consent annuellement environ 5 000 prêts et son portefeuille compte 46 000 prêts actifs totalisant 2 milliards de dollars. Au cours des dernières années, son taux de pertes sur prêts a été le plus bas de l'industrie se situant à un peu plus de un tiers de 1 p. cent de l'encours malgré le fait que son statut d'organisme d'État l'amène à intervenir dans des domaines et dans des régions où le financement privé est peu disponible. Sa mission l'amène également à privilégier la recherche de solutions pour sauver les entreprises en difficulté plutôt que de procéder à la réalisation rapide des garanties. Lorsque la réalisation des garanties est inévitable, la Société prend toutes les mesures nécessaires pour recouvrer sa créance.

« Le rapport du Vérificateur fait état d'une perte importante encourue dans une entreprise active dans l'élevage de chevaux de course. Les difficultés que cette entreprise a connues sont intimement liées à la situation générale de l'industrie des courses de chevaux qui s'est détériorée rapidement et de manière imprévisible peu de temps après le consentement de ce prêt. D'ailleurs encore aujourd'hui, elle demeure dans une situation précaire aux prises avec une conjoncture particulièrement difficile (récession, grève de six mois à Blue Bonnet, baisse des paris suite à l'ouverture des casinos). Plusieurs autres entreprises engagées dans l'élevage de chevaux de course sont également aux prises avec de graves difficultés financières, ce qui amène la Société à tenter avec elles diverses mesures de redressement.

« Dans le cas de l'entreprise faisant l'objet des commentaires, l'échec de toutes les tentatives de redressement a mené à la liquidation d'actifs qui avaient perdu une bonne partie de leur valeur en raison de l'effondrement du marché. En outre, l'entreprise qui apportait une

garantie complémentaire a vu également sa valeur s'effondrer car elle évoluait dans le domaine de l'immobilier. Cette situation s'est soldée par une faillite dans laquelle les créanciers, dont plusieurs grandes banques canadiennes, ont perdu plus de 20 millions de dollars.

« La Société prend bonne note des commentaires et recommandations du Vérificateur et poursuit ses efforts afin de réduire encore davantage ses pertes tout en étant consciente qu'elle ne peut remplir sa mission sans prendre des risques. »

Société des loteries du Québec
(Loto-Québec)

Société des casinos

Vérification interne

5.212 La vérification interne est une fonction d'évaluation indépendante établie au sein d'une société afin d'examiner et d'évaluer ses activités. Son objectif est d'aider les membres du personnel à s'acquitter efficacement de leurs responsabilités. À cette fin, elle leur fournit des analyses, des évaluations, des recommandations et de l'information concernant les activités faisant l'objet de l'examen.

5.213 Compte tenu des nombreuses manipulations d'argent liquide, le fonctionnement adéquat d'un casino repose sur plusieurs mécanismes de contrôle dont on doit vérifier périodiquement la suffisance et le fonctionnement. Il est essentiel que le personnel de la vérification interne participe activement à la prévention et à la détection de mécanismes défectueux ou insuffisants et permette à la direction de bénéficier périodiquement d'un point de vue indépendant et adapté à la situation.

5.214 Le Casino de Montréal a ouvert ses portes en octobre 1993. Le Vérificateur général a effectué des travaux de vérification dans les jours précédant l'ouverture, en novembre 1993 ainsi qu'en mars 1994. La direction de la vérification interne de Loto-Québec prévoyait prendre part, à titre de représentant de la haute direction, au processus de vérification des activités liées à l'ouverture. Cependant, pour différentes raisons, elle n'a pas donné suite à ses intentions. Depuis, les vérificateurs internes de Loto-Québec ont participé à notre vérification de l'application des mécanismes de contrôle effectuée en mars 1994 et ils ont coordonné la prise d'inventaire des valeurs à cette date. La participation de la direction de la vérification interne de Loto-Québec dans les casinos n'est pas suffisante, compte tenu de l'ampleur de la tâche de la Société des casinos du Québec inc. (deux établissements) et, notamment, du volume d'affaires du Casino de Montréal.

5.215 Pourtant, quantité de travaux de vérification interne pourraient fournir à la Société de nombreux renseignements.

5.216 Nous avons recommandé à la Société de s'assurer que les vérificateurs internes de Loto-Québec effectuent une vérification suffisante des opérations de ses casinos.

Vérification et certification des appareils de jeu

5.217 La *Loi sur la Régie des alcools*, des courses et des jeux et modifiant diverses dispositions législatives fait état que « Loto-Québec doit, avant leur acquisition, faire vérifier et certifier par un laboratoire relevant de la responsabilité du Ministre les appareils de jeu et le matériel électronique directement liés aux systèmes de loterie qu'elle exploite dans un casino d'État [...] pour s'assurer que leur fonctionnement repose sur le hasard et que les appareils sont adéquats ».

5.218 La Société des casinos du Québec inc., en tant que mandataire de Loto-Québec, doit obtenir l'assurance que les appareils de jeu mis à la disposition du public ont été vérifiés et certifiés.

5.219 Avant l'ouverture officielle du Casino de Montréal, le 9 octobre 1993, certaines pièces d'équipement n'ont pas été vérifiées. Des représentants du laboratoire de police scientifique (Direction des expertises judiciaires) du ministère de la Sécurité publique ont passé plusieurs jours sur place et ils ont confirmé à la Société la vérification et la certification des machines à sous en signifiant leur accord pour qu'elles soient mises à la disposition du public. Cependant, la Société ne s'est pas assurée d'obtenir la vérification et la certification du jeu de Keno au Casino de Montréal, lequel comprenait un modèle à boulier et un modèle informatisé. Bien que la Société affirme avoir alors avisé le laboratoire par écrit, de l'existence d'un jeu de Keno, le laboratoire déclare n'avoir reçu aucune lettre en ce sens.

5.220 En outre, la Société n'a pas pris non plus les dispositions nécessaires pour que certaines pièces des tables de roulette soient vérifiées et certifiées, bien que celles-ci aient été acquises avant l'entrée en vigueur de la loi.

5.221 Nous avons recommandé à la Société de s'assurer que tous les appareils de jeu mis à la disposition du public ainsi que le matériel électronique sont vérifiés et certifiés.

Mécanismes de contrôle

5.222 Les mécanismes de contrôle ont une importance particulière dans un casino, car l'expérience a démontré qu'il existe de nombreuses possibilités d'irrégularités quand il y a manipulation fréquente d'argent liquide ou d'équivalents monétaires.

5.223 Ces mécanismes permettent la conduite ordonnée et efficiente des affaires d'une société et ont pour objectif de s'assurer

- que l'information financière est fiable et disponible au moment opportun;
- que les éléments d'actif sont bien gardés;
- que les accès aux éléments d'actif et aux ressources informationnelles ainsi que les transactions concordent avec les autorisations de la direction;
- que des dispositions sont prises pour corriger les écarts entre les montants comptabilisés et les éléments d'actif;
- que les tâches sont exécutées par du personnel compétent et qualifié et que leur séparation est adéquate.

5.224 La prévention et la détection des fraudes et des erreurs est l'un des objectifs de la direction; les mécanismes de contrôle ont pour but d'y contribuer.

5.225 Comme les transactions de revenus des casinos ne sont pas enregistrées individuellement et résultent d'un service intangible, la plupart des procédés de contrôle ne sont pas traditionnels, par exemple la séparation stricte des tâches, une supervision serrée des opérations et des employés, que ce soit directement ou par surveillance électronique, le recours à de nombreux procédés et à de l'équipement particulier.

5.226 Au cours de la période terminée le 31 mars 1994, nous avons constaté

- que la conception et l'application de quelques procédés de contrôle n'étaient pas adéquates et que certaines exigences documentaires étaient insuffisantes;
- que la conception inadéquate de certaines pièces d'équipement ne permettait pas d'augmenter la fiabilité de l'information financière;
- que les contrôles d'accès aux données permettant le suivi quotidien des opérations de jeu et résidant sur le mini-ordinateur comportaient certaines lacunes et que des modifications non autorisées à celles-ci étaient possibles;
- que le délai de correction de certaines lacunes était long.

5.227 La Société s'expose ainsi à une augmentation du risque de pertes monétaires.

5.228 Nous avons recommandé à la Société

- **de s'assurer de la conception et de l'application adéquates de tous ses procédés de contrôle et de revoir ses exigences documentaires;**
- **de se doter d'un équipement fiable;**
- **de revoir les mécanismes de contrôle d'accès aux données sur le mini-ordinateur afin d'assurer la fiabilité des informations qui y résident;**
- **d'établir des mécanismes lui permettant de corriger promptement les lacunes qui l'exposent à une augmentation du risque de pertes monétaires.**

5.229 ***Commentaires de la Société :*** *« Tout d'abord, relativement à la participation de la direction de la vérification interne, la Société est consciente de l'importance du rôle de la direction de la vérification interne. Je vous rappelle que la direction de la vérification interne devait participer au processus de simulation mais des événements imprévus ont nécessité une action immédiate de l'ensemble du personnel dans un autre secteur de Loto-Québec. Je tiens à vous mentionner que la direction de la vérification interne est actuellement impliquée dans la vérification des opérations de la Société des casinos du Québec inc. et qu'elle compte s'y impliquer davantage. La direction de la vérification interne procède d'ailleurs au recrutement de personnel supplémentaire qui sera assigné à la vérification des opérations de la Société.*

« À propos de la vérification et de la certification des appareils de jeu, la Société est consciente de l'importance de la vérification et de la certification des appareils de jeu à être mis à la disposition du public, afin de s'assurer de leur fonctionnement adéquat et de l'intégrité des jeux. Ainsi, dans le processus d'acquisition des appareils de jeu liés au casino, la Société s'est assurée que les acquisitions d'appareils de roulette et de jeu Keno avaient déjà fait l'objet d'une certification par une autre commission de contrôle ou étaient déjà utilisés dans d'autres casinos d'État. En outre, la Société s'est conformée à la politique administrative adoptée par la Régie à l'égard de la vérification des machines à sous. Une telle politique est en voie d'être élaborée pour les autres appareils de jeu.

« Notons que le système de jeu Keno a été acquis « clé en main » et que les problèmes survenus relèvent plutôt d'une mauvaise installation de la part du fournisseur du système plutôt que de l'absence de certification du système, celui-ci étant certifié par le « Gaming Control Board » du Nevada.

« Dans le cas des appareils à roulette, la Société s'est dotée d'un système informatisé qui produit des statistiques sur les numéros tirés et sur le nombre de tours effectués par la boule avant de s'immobiliser. Ainsi, la Société est en mesure de détecter les anomalies qui peuvent survenir dans le fonctionnement des cylindres des roulettes.

« Quant aux remarques sur les mécanismes de contrôle, je vous précise que les procédures initialement établies étaient à l'état projet et une révision complète était prévue dès que la Société aurait acquis quelques mois d'expérience opérationnelle. La Société était consciente que certaines faiblesses dans les procédures pourraient se manifester dans les premiers mois de ses opérations puisque cette période constituait la toute première expérience québécoise de démarrage d'un casino. Notons aussi que l'augmentation substantielle de l'achalandage et du volume d'affaires par rapport aux résultats escomptés a entraîné la révision constante des mécanismes de contrôle afin que ceux-ci reflètent l'évolution de nos opérations et assurent le maintien du risque de perte pour la Société à un niveau minimal et acceptable.

« Par ailleurs, les mesures correctives relatives à la plupart des constatations soulevées par le Vérificateur général ont été mises en place et seuls quelques points demeurent à l'étude ou au stade de développement compte tenu de la complexité et de l'envergure des contrôles impliqués. »

Resto-Casino inc.

5.230 Un système de gestion efficace assure la protection des actifs et fournit une information fiable et pertinente en temps opportun, en vue de contrôler adéquatement les revenus et les dépenses.

5.231 En cette première année d'exploitation, certains contrôles importants n'ont pas encore été mis en place par la direction.

5.232 Ainsi, au cours de notre vérification de Resto-Casino inc. pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1994, nous avons relevé plusieurs lacunes liées au système des ventes de la compagnie, notamment l'absence d'appariement des ventes de boissons avec les encaissements, le manque de contrôle de la suite numérique des factures manuelles utilisées durant les pannes du système informatique et l'incompatibilité de certaines tâches.

5.233 Le contrôle des dépenses présente également des faiblesses, par exemple quant à la séparation de fonctions incompatibles liées à l'approvisionnement, la réception, l'entreposage et le contrôle des stocks d'aliments et de boissons.

5.234 Par ailleurs, la prénumérotation des bons de commande, la réception des stocks et les prix facturés ne disposent pas de contrôles suffisants.

5.235 En outre, la Société ne possède pas de système d'inventaire permanent et l'accès à ses stocks n'a pas été bien contrôlé durant l'exercice.

5.236 Il y a donc possibilité d'erreurs dans les ventes, les dépenses d'exploitation et la valeur des stocks.

5.237 Nous avons recommandé à la Société de se doter d'un système de gestion efficace qui permettrait un meilleur contrôle de ses revenus et de ses dépenses ainsi qu'une protection adéquate de ses actifs.

5.238 ***Commentaires de la Société :*** *« Tout d'abord, la Société est consciente que certaines faiblesses ont pu exister dans les premiers mois des opérations. La Société s'était fixé comme priorités d'ouvrir le casino dans les délais prévus initialement et d'offrir un service de qualité à sa clientèle, ce qui fut respecté avec succès. De plus, l'augmentation substantielle du volume des ventes par rapport à celui escompté avant l'ouverture du casino, ainsi que la complexité et l'envergure du système des ventes se sont ajoutées aux difficultés inhérentes à l'implantation de toute nouvelle opération. Dans ce contexte, un délai est survenu dans la mise en place d'un système complet de contrôle et de gestion des revenus et des dépenses.*

« En outre, une réorganisation récente assure maintenant une séparation adéquate des tâches incompatibles dans le domaine de l'approvisionnement. De plus, un suivi rigoureux des bons de commande des produits alcoolisés et non alcoolisés est effectué depuis le mois de février dernier. Il est à noter également que depuis le 1er avril 1994, un système d'inventaire permanent et de contrôle des ventes de boissons est en place. Pour ce qui est des produits alimentaires, un système de gestion des stocks et des achats est actuellement en développement. Ce système devrait être en exploitation en décembre 1994 et devrait permettre un suivi plus rigoureux des commandes de nourriture.

« Mentionnons également que les mécanismes de contrôle tels la prénumérotation des factures manuelles, la vérification des poids et le contrôle d'accès aux inventaires ont été mis en place.

« Enfin, nous tenons à souligner que selon nos évaluations, la qualité des contrôles mis en place dans le secteur de la restauration du casino est supérieure à celle que l'on peut retrouver dans les restaurants du même calibre au Québec. »

Société du Grand Théâtre de Québec

Suivi des recommandations

5.239 La vérification de l'optimisation des ressources faite à la Société du Grand Théâtre de Québec en 1986 visait à déterminer si ses ressources humaines, matérielles et financières étaient gérées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité.

5.240 Le suivi effectué nous permet de conclure que la Société a tenu compte de toutes nos recommandations. En effet, elle a pris des mesures visant à corriger les lacunes relatives notamment à la planification de ses activités, à la reddition de comptes au conseil d'administration et à l'Assemblée nationale, à l'exploitation des salles de spectacle, à la production de spectacles et à la gestion des immobilisations.

5.241 Cependant, le plan de développement, préparé par la Société et soumis au ministère de la Culture le 17 mars 1989, n'a pas été approuvé par le gouvernement, comme le prévoit sa loi constitutive.

5.242 ***Commentaires de la Société :*** *« Ce plan a été préparé et déposé par la Société selon les modalités et détails prévus. Nous n'avons toujours pas reçu à ce jour l'approbation exigée par la loi constitutive de la Société. »*

Versement d'une indemnité de départ

5.243 En vertu de l'article 12 de la *Loi sur la Société du Grand Théâtre de Québec*, le gouvernement fixe le traitement, les allocations, les indemnités et les autres conditions de travail de la Directrice générale. C'est ainsi que le gouvernement a fixé par décret, en janvier 1988, le montant qui peut lui être versé à titre d'indemnité de départ; en l'occurrence, il s'agit de l'équivalent de trois mois de salaire.

5.244 La Société a autorisé, en novembre 1993, le versement d'une indemnité de départ excédant de trois mois la période fixée par décret et, en plus, des frais relatifs à un programme d'assistance en réaffectation.

5.245 Nous avons mentionné à la Société qu'elle aurait dû respecter le décret du gouvernement déterminant l'indemnité de départ qui peut être accordée à la directrice générale.

5.246 ***Commentaires de la Société :*** *« Nous considérons que la remarque que vous faites résulte d'une erreur technique et nous avons demandé à la Ministre de la Culture et des Communications de lui apporter le correctif que le gouvernement jugera approprié. »*

Société du Palais des congrès de Montréal

Vue d'ensemble

5.247 Comme le mentionnait notre rapport de l'année dernière (p. 222), dans le but d'accroître son efficacité, la Société a entrepris en 1990 d'évaluer dans quelle mesure ses ressources humaines, matérielles et financières étaient gérées avec un souci d'économie et 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.

5.248 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. Ces travaux ont été confiés à un cabinet privé de consultants et sont maintenant terminés. L'an dernier, nous avons examiné les constatations et recommandations contenues dans les sept premiers rapports et effectué le suivi de quatre d'entre eux.

Mandat et résultats de notre examen et de notre suivi

5.249 Cette année, nous avons procédé à un examen et à un suivi des recommandations des trois derniers rapports émis par la firme engagée par la Société, soit ceux qui portent sur l'analyse du processus de vente de services, l'examen des sources alternatives de revenus et l'analyse de l'efficacité. De plus, nous avons procédé à un suivi des recommandations contenues dans les trois rapports émis au cours de 1993 et inclus l'année dernière dans le rapport du Vérificateur général (p. 224 et 225), afin d'apprécier dans quelle mesure les correctifs appropriés ont été apportés.

5.250 Nous livrons sommairement ici certaines constatations et recommandations que nous avons jugées importantes et que nous avons tirées des trois derniers rapports émis par le cabinet privé. D'autre part, nos travaux de suivi ont révélé que, à l'exception des quelques éléments mentionnés plus loin, des mesures ont été prises rapidement pour corriger les faiblesses tirées des rapports émis par le cabinet privé.

Examen et suivi des trois derniers rapports

Analyse du processus de vente de services

5.251 Le rapport, émis en août 1993, indiquait qu'il n'existait pas de rapport structuré pour le suivi des activités de démarchage. De plus, il notait un manque d'efficience de certains modes de fonctionnement : banque de données non informatisée pour la gestion du marché québécois des expositions et des événements spontanés, temps important consacré à la mise à jour de la banque de données pour les suivis de dossiers, peu d'efficience des outils de travail et méconnaissance des systèmes informatiques par l'équipe des ventes. Finalement, comme la restauration au Palais est confiée à un concessionnaire, le rapport recommandait à la Société de s'assurer que ce dernier amorce la planification de cette fonction avec les organisateurs de congrès beaucoup plus tôt, compte tenu de l'incidence de cet élément sur le coût des inscriptions et des revenus importants qui y sont rattachés.

5.252 Le suivi que nous avons effectué a permis de constater que la plupart des recommandations ont été mises en place. Toutefois, certains correctifs n'ont pas été apportés quant à l'efficience des modes de fonctionnement, principalement en ce qui concerne l'informatisation de la banque de données du marché québécois des expositions.

Sources alternatives de revenus

5.253 Dans le second rapport émis en août 1993, la firme de consultants recommandait à la Société, afin de s'assurer que les ressources sont disponibles au bon endroit, d'améliorer la coordination entre le service des ventes, le service à la clientèle et les fournisseurs, tous engagés dans la mise en marché des services complémentaires pour produire des revenus auxiliaires et des redevances. De plus, la Société devrait effectuer une analyse détaillée des coûts de ses activités, à partir du nouveau système de prix de revient, afin de statuer sur la rentabilité des produits et des services offerts. Finalement, les consultants recommandaient de poursuivre de façon éclairée, notamment par l'analyse des coûts/bénéfices, l'évaluation du principe de faire ou de faire faire dans un contexte de rareté des ressources.

5.254 À la lumière de notre suivi, nous pouvons conclure qu'il reste des améliorations à apporter particulièrement à l'égard d'une recommandation. En effet, nous n'avons pu retracer d'analyse des coûts/bénéfices justifiant le recours à des sous-traitants, même si un comité de rationalisation des dépenses a été créé et malgré l'opération de réalignement demandée par le gouvernement.

Analyse de l'efficacité

5.255 Ce rapport, émis en mars 1994, n'a fait état d'aucune faiblesse importante, ni formulé de recommandation.

Suivi des recommandations incluses dans le rapport de l'année dernière

Responsabilisation des gestionnaires

5.256 La Société a tenu compte de la plupart des recommandations formulées, notamment la redéfinition, au moment de la modification de sa structure organisationnelle, des rôles, responsabilités, aptitudes et habiletés de gestion requis pour les postes de cadre. De plus, elle s'est dotée de mécanismes pour mieux encadrer ses activités de planification, de coordination, de contrôle et d'information. Finalement, elle a mis en place un programme d'appréciation du rendement pour les cadres, dont l'application doit toutefois être améliorée par la définition de critères d'évaluation pour mesurer chaque objectif ou attente.

Budget annuel d'opération et plan de développement des immobilisations

Préparation du budget

5.257 Toutes les recommandations ont été mises en application, malgré les inconvénients occasionnés par l'approbation tardive du budget par le gouvernement. Cet aval a été accordé trois mois après le début de l'exercice financier pour 1994-1995, ce qui a retardé d'autant la fixation définitive des paramètres budgétaires.

Suivi du budget

5.258 La Société a tenu compte de la plupart des recommandations. Toutefois, afin de favoriser une meilleure reddition de comptes, les indicateurs de performance jugés les plus pertinents ou importants devraient être regroupés en un seul document plutôt qu'éparpillés dans différentes sources d'information.

5.259 ***Commentaires de la Société : Analyse du processus de vente de services.*** *« Nous avions convenu l'an dernier de compléter l'informatisation de la banque de données du marché québécois des expositions. Depuis, l'employée responsable du démarchage des expositions a été en congé de maladie pour une période de six mois et a depuis, quitté son poste. Lors du remplacement de cette employée, ce travail d'informatisation sera complété.*

Sources alternatives de revenus. *« La politique de sous-traitance a toujours été favorisée car elle permet à la Société de maintenir son personnel au minimum en considération de l'aspect cyclique de ses opérations et de gérer avec beaucoup plus de flexibilité. Dans le passé, des analyses de coûts/ bénéfices ont été effectuées pour certains contrats de*

sous-traitance, tels que la sécurité, l'entretien ménager, les services alimentaires, les services électriques, etc. À notre avis, les économies de coûts étaient peu significatives en considération des autres avantages de recourir à la sous-traitance.

« De plus, le coût de la sous-traitance octroyée par voie de soumission publique au cours des années, s'est avéré rentable à cause de la forte concurrence. Et, il ne faut pas négliger le fait que, en fonction des lois 102 et 198, l'effectif de la Société est gelé.

« Toutefois, nous inclurons, dans tous les cas à l'avenir, des analyses coûts/bénéfices dans notre processus de prise de décision à l'égard de la sous-traitance.

Budget annuel d'opération et plan de développement des immobilisations. *« Les indicateurs de performance sont utilisés par la direction selon les besoins de chacun et en considération des objectifs des différents directeurs. Il est de notre intention d'éventuellement regrouper ces informations dans un seul document permettant une vue d'ensemble de l'efficacité des gestionnaires. »*

Société immobilière du Québec

Acquisition d'immeubles

5.260 La Société immobilière du Québec doit mettre des immeubles à la disposition des ministères et organismes publics et leur fournir des services de construction, d'exploitation et de gestion immobilière au meilleur coût possible. Pour mener à bien sa mission, la Société doit, entre autres, acquérir des immeubles.

5.261 Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1992, la Société a acquis des immeubles situés aux numéros 190 et 201 de la rue Crémazie Est à Montréal et deux terrains vacants sur la même rue pour un montant total de 10,6 millions de dollars. Ce sont ses seules acquisitions importantes pour l'année. L'examen des dossiers, fait ressortir les faits suivants :

- L'évaluation municipale des bâtisses acquises était de 5,5 millions de dollars et celle des deux terrains, de 607 000 dollars, totalisant ainsi 6,1 millions de dollars.
- La Société a demandé une évaluation externe pour une seule des deux bâtisses : elle s'élevait à 4 millions de dollars sur la base de la technique des revenus de location. La Société a payé 5,8 millions de dollars pour l'acquisition de cet immeuble.
- Selon le budget de la Société, des travaux de rénovation de plus de 6 millions de dollars étaient requis pour rendre ces bâtisses conformes à ses normes.
- La Société n'a pas exigé d'états financiers vérifiés avant de procéder à ces acquisitions. Un état des revenus et des dépenses non signé, et dont on ne peut savoir s'il s'agit de revenus et de dépenses réels ou budgétisés, était joint au dossier de la Société comme information probante.
- Une opinion juridique demandée par la Société, alors locataire de ces immeubles à un tarif de base très avantageux, et portant notamment sur la responsabilité des travaux de rénovation nécessaires pour rendre les bâtisses conformes aux normes, précisait que certains travaux majeurs pourraient être effectués aux frais du propriétaire. Le dossier ne fait pas état des démarches entreprises à la suite de cette opinion pour inviter le propriétaire à effectuer les travaux. La Société a acquis ces immeubles en assumant entièrement le coût des travaux.

5.262 Nous avons recommandé à la Société de toujours justifier le prix payé dans ses dossiers d'acquisition d'immeuble. Ainsi, on aurait dû y trouver, entre autres :

- **une évaluation externe pour chacun des immeubles acquis;**
- **une copie des états financiers vérifiés;**
- **une analyse des écarts entre le prix payé, le montant de l'évaluation municipale et le prix d'achat suggéré par les évaluateurs externes.**

5.263 ***Commentaires de la Société :*** *« Il s'agit d'un cas isolé où la procédure établie n'a pas été respectée. La Société a déjà pris les mesures nécessaires à l'application des recommandations du Vérificateur général. »*

Société Innovatech du Grand Montréal

Admissibilité à l'aide financière

5.264 En vertu de l'article 24 de sa loi constitutive, la Société peut susciter, accueillir et évaluer les initiatives susceptibles de renforcer la capacité d'innovation technologique sur le territoire du Grand Montréal, ainsi que participer financièrement à leur réalisation.

5.265 La Société a déterminé par règlement, approuvé par le gouvernement, les critères d'admissibilité des initiatives qui lui sont présentées, la forme, les modalités et, le cas échéant, les limites de sa participation financière.

5.266 Ce règlement stipule qu'une initiative reçue par la Société qui peut faire l'objet d'un soutien financier en vertu d'un autre programme gouvernemental n'est admissible que lorsque certaines des activités qu'elle comporte ne sont pas visées par ce programme.

5.267 Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1994, certaines initiatives ont été acceptées par la Société alors que d'autres programmes gouvernementaux contribuaient également à leur financement. La Société n'a pu nous fournir l'assurance que les activités qu'elle a soutenues dans le cadre de ces initiatives n'étaient pas visées par d'autres programmes propres à l'innovation technologique.

5.268 Par conséquent, nous n'avons pu nous assurer que ces opérations de la Société ont été effectuées conformément à cette disposition du règlement.

5.269 Ce règlement stipule également qu'une initiative doit avoir pour objet la réalisation, sur le territoire du Grand Montréal, d'activités liées au processus d'innovation technologique, y compris la recherche et le développement, le transfert technologique et la mise en valeur économique de l'innovation.

5.270 Durant l'exercice terminé le 31 mars 1994, certaines participations et aide financières sous la forme de contributions non remboursables, d'actions privilégiées et de parts dans une société en commandite ont été consenties à des entreprises n'ayant pas directement pour objet la réalisation d'activités liées au processus d'innovation technologique.

5.271 En effet, deux de ces entreprises ont le mandat d'investir dans des entités qui font de l'innovation technologique. De plus, contrairement à la Société, le champ d'intervention de ces entreprises n'est pas limité à la région du Grand Montréal ni à des participations de moins de 50 p. cent du capital-actions d'une personne morale. Cette délégation de responsabilité a mené la Société, en avril 1994, à investir indirectement dans une entité de la région de Québec alors qu'elle n'a pas le droit de le faire directement.

5.272 Le troisième cas relevé est celui d'une aide financière accordée à un organisme sans but lucratif qui fournit un soutien administratif et des services-conseils à des entreprises en démarrage dans le domaine de l'innovation technologique.

5.273 Ces trois cas de participations et d'aide financières, consenties à des entreprises qui n'exercent pas elles-mêmes des activités d'innovation technologique, ne sont donc pas conformes au règlement sur les critères d'admissibilité des initiatives et sur la participation financière de la Société.

5.274 Le Vérificateur général a formulé des commentaires au sujet de l'admissibilité à l'aide financière dans son rapport sur les états financiers de la Société pour l'exercice terminé le 31 mars 1994.

5.275 Nous avons recommandé à la Société de s'assurer que son aide financière n'est accordée qu'à des entreprises qui répondent aux critères d'admissibilité fixés par son règlement.

5.276 ***Commentaires de la Société :*** *« En novembre 1991, le gouvernement du Québec présentait un plan stratégique intégré qui reconnaissait la contribution importante et primordiale du Grand Montréal au développement économique et social du Québec tout entier.*

« Pour tenir compte des recommandations contenues dans ce plan stratégique, l'Assemblée nationale sanctionnait en juin 1992, la Loi sur la Société Innovatech du Grand Montréal. Cette loi donnait à la Société la mission 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.

« Cette loi octroie pour la réalisation de cette mission un montant maximum de 300 millions de dollars réparti sur cinq années se terminant le 31 mars 1997, moment où la Société sera dissoute. Cette loi donne à la Société un pouvoir exceptionnel et énormément de flexibilité à son conseil d'administration qui peut ainsi autoriser jusqu'à 5 millions pour le support d'une seule initiative visant à favoriser l'innovation technologique de la région du Grand Montréal.

« Dans l'exercice de son mandat, le conseil a eu à composer avec d'une part, sa mission de portée très large et définie clairement par sa loi constitutive et d'autre part, l'article 4 de son règlement qui se lit comme suit : « L'initiative qui peut faire l'objet d'un soutien financier en vertu d'un programme gouvernemental n'est pas admissible en vertu du présent règlement. »

Il est pratiquement impossible d'identifier une initiative qui serait présentée à Innovatech et qui ne serait pas admissible à au moins un autre programme gouvernemental. S'il fallait que ce soit le cas, presqu'aucune initiative n'aurait pu être soutenue par Innovatech. Outre le support du 1,275 million budgétisé annuellement pour les dépenses d'administration reliées à la gestion d'interventions financières qui se compteraient sur les doigts de la main, à quoi auraient servi les 300 millions octroyés à Innovatech? En fait, cet article du règlement rend la loi quasi-inopérante, ce qui n'était certainement pas le but du législateur.

« Confronté à ce problème, le conseil a mis sur pied, dès le début de ses activités, un comité ad hoc pour étudier la situation. Il a enclenché des discussions avec les responsables des autres programmes gouvernementaux, il a proposé des avenues de solution et il a demandé un avis à ses conseillers juridiques, avis qui a rejoint la perception que le conseil avait de son rôle. Il a alors appuyé ses décisions d'investissement sur des éléments parfaitement compatibles avec la mission de la Société et les principes qui ont guidé sa création, à savoir, l'effet de levier et les résultats structurants que sa participation financière génère en matière d'innovation technologique.

« Cependant, la Société s'est toujours assurée que le niveau de sa participation à des financements réalisés en partenariat avec des investisseurs privés et publics tenait compte de l'apport financier de tous les partenaires, et ce, afin d'éviter de dédoubler les apports financiers provenant des fonds publics.

« Dans ses remarques, le Vérificateur général fait état qu'Innovatech a investi dans une société en commandite et une société par action dont le champ d'intervention dépasse la région du Grand Montréal. Ces sociétés ont leurs places d'affaires à Montréal et elles y ont à date réalisé la très grande partie de leurs investissements. Les interventions d'Innovatech ont été faites sous la même forme que les autres partenaires financiers qui ont également investi dans ces sociétés. Ces investissements qui vont tout à fait dans le sens de sa mission, permettent à Innovatech de s'intégrer à un réseau d'investisseurs et de développer ainsi un maillage, de générer des effets de levier importants et d'avoir des effets structurants dans le milieu technologique. Finalement, Innovatech participe au choix de tous les investissements effectués par ces sociétés en siégeant sur leurs conseils d'administration.

« Le troisième cas relevé par le Vérificateur général fait état d'une contribution non remboursable à un organisme à but non lucratif qui agit au niveau des jeunes entreprises de technologie pour les aider par le truchement de services-conseils de diverse nature. Cette aide financière de la Société apparaît aux membres du conseil, être en parfaite compatibilité et légitimité avec la mission de la Société. Un avis juridique spécifique à cette intervention vient corroborer la façon dont le conseil d'administration conçoit la mission de la Société à cet égard. C'est pourquoi, il croit avoir agi en toute légitimité en prenant cette décision d'investissement.

« Toutefois, devant ces remarques du Vérificateur général, le conseil d'administration de la Société a décidé au cours de la dernière partie de l'année de lever ces ambiguïtés et d'apporter des modifications à ses règlements pour les soumettre aux instances gouvernementales appropriées. Cette nécessité de modifier certains règlements s'inscrit tout naturellement dans le cadre d'un processus d'évolution visant à faciliter davantage la réalisation de la mission de la Société. »

Règlement sur l'effectif

5.277 La *Loi sur la Société Innovatech du Grand Montréal* prévoit que les membres de son personnel, autres que le président-directeur général, sont nommés et rémunérés selon les normes, les barèmes et le plan d'effectif établis par règlement. Ce règlement est approuvé par le gouvernement.

5.278 Nous avons constaté que le traitement d'un cadre est plus élevé que celui autorisé par le plan d'effectif. En outre, une rémunération supplémentaire sous forme de boni a été versée à deux cadres tandis qu'un autre a bénéficié d'une augmentation sans que la Société ait obtenu l'approbation du gouvernement pour dégager une masse salariale aux fins de révision des traitements, tel que le prescrit l'article 17 de son règlement sur l'effectif.

5.279 Nous avons recommandé à la Société de prendre les mesures requises pour respecter son règlement sur l'effectif, les normes et barèmes de nomination et de rémunération et les autres conditions de travail de ses employés cadres et de soutien.

5.280 ***Commentaires de la Société :*** *« Le Vérificateur général relève le cas d'un cadre dont le traitement est plus élevé que celui autorisé. Le règlement sur l'effectif autorise la Société à retenir les services de trois cadres faisant l'objet de trois catégories différentes, chacun ayant une échelle salariale différente, basée sur la nature des tâches et sur l'expertise des titulaires. Deux de ces cadres ont comme responsabilités principales d'examiner les aspects technologiques des initiatives qui leur sont assignées par le président-directeur général, de réaliser les vérifications diligentes nécessaires, d'identifier les partenaires financiers, d'initier les négociations et de présenter les dossiers au conseil d'administration.*

« Le président-directeur général et plusieurs membres du conseil ont été impliqués dans la recherche des titulaires des postes de cadre et une foule de candidatures ont été évaluées. Pour les cadres à connotation technologique, les deux personnes retenues ont la même description de tâches et ils possèdent un niveau d'expertise similaire. Ils ont donc été placés dans une seule des catégories du plan d'effectif de la Société accepté par le Conseil du trésor et ils reçoivent des traitements identiques.

« Le Vérificateur fait également état de sommes forfaitaires versées à certains cadres. Un avis des conseillers juridiques de la Société précise que certaines des tâches effectuées par ces cadres ne peuvent être considérées comme faisant partie de leurs tâches normales. Pour tenir compte de cet apport additionnel de travail, le conseil d'administration de la Société a donc autorisé le versement d'une prime.

« Il faut aussi rappeler que le milieu financier québécois a, ces dernières années, modifié de façon importante son attitude vis-à-vis de l'investissement dans la haute technologie et dans l'innovation technologique. Une demande s'est alors développée pour des spécialistes capables à la fois d'évaluer le risque technologique et financier d'un projet. Innovatech compte à son service de tels spécialistes et se doit de faire face à une certaine compétition. Pour tenir compte de cette situation, le conseil d'administration de la Société entend déposer pour ratification par les instances gouvernementales appropriées, le règlement adopté présentant une nouvelle échelle salariale du personnel cadre. Cette échelle se situe en deçà de l'échelle acceptée par le Conseil du trésor pour d'autres sociétés paragouvernementales. »

Dispositions de la *Loi concernant les conditions de travail dans le secteur public et le secteur municipal (loi 102)*

5.281 Au 17 juin 1994, la Société n'avait pas encore procédé à la réduction de 1 p. cent des traitements de son personnel cadre pour l'exercice terminé le 31 mars 1994, tel que le prescrit la loi 102.

5.282 Nous avons recommandé à la Société de prendre les mesures requises pour respecter la loi 102.

5.283 ***Commentaires de la Société :*** *« Le personnel de la Société Innovatech du Grand Montréal a été à maintes occasions coincé entre les conditions d'emploi régissant le secteur public et celles qui prévalent dans le secteur privé. Quelquefois en effet, il fait partie du secteur public (respect de la loi 102 par exemple); en d'autres occasions, il s'apparente au secteur privé. On lui refuse par exemple de participer au Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP), à cause de la clause crépusculaire de la Société (dissolution en mars 1997), même si son plan d'effectif autorisé par le Conseil du trésor stipule qu'il y est admissible. De plus, le personnel est rémunéré selon des échelles autorisées par le Conseil du trésor et qui s'alignent sur la politique salariale de la fonction publique, mais par contre, il ne bénéficie pas de la sécurité d'emploi. Dans la pratique, il est difficile de composer avec cette situation.*

« Pour le personnel de soutien, il existait une certaine souplesse qui a permis à la Société de respecter la loi en coupant certains bénéfices marginaux. Pour le personnel cadre, cette souplesse n'existe pas.

« Devant cette situation, la Société a décidé de revoir avec le Conseil du trésor, les avenues possibles pour se conformer aux dispositions de la loi 102 concernant le personnel cadre, lorsque le nouveau règlement sur l'échelle salariale mentionné précédemment leur sera présenté pour approbation. »

Participations financières

5.284 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 et la façon dont elle entend administrer et utiliser les montants perçus.

5.285 Le règlement de régie interne, adopté par le conseil d'administration le 21 juin 1994, précise la façon dont la Société entend administrer et utiliser les montants perçus. Toutefois, bien qu'elle eût déjà engagé 71 millions de dollars au 31 mars 1994, elle n'a pas encore adopté de règlement pour déterminer les redevances ou autres formes de compensation qu'elle peut exiger en contrepartie de sa participation financière.

5.286 De plus, la Société ne s'est pas encore dotée de règles écrites quant à la forme et aux modalités de sa participation financière dans les projets d'innovation technologique qui lui sont présentés, de façon à assurer l'équité et la transparence de l'aide qu'elle accorde. Cela est d'autant plus important que le conseil d'administration peut autoriser certaines interventions au bénéfice d'entreprises ou d'organismes liés à l'un ou l'autre des membres du conseil d'administration.

5.287 Nous avons recommandé à la Société de terminer la mise en place des contrôles de gestion quant à l'aide financière qu'elle consent.

5.288 ***Commentaires de la Société :*** *« Au niveau de ses participations financières, la Société utilise la flexibilité que lui confère sa loi constitutive. Elle a d'ailleurs précisé sa philosophie d'investissement dans son plan stratégique qu'elle a discuté lors de nombreuses réunions du conseil et adopté à l'été 1993, soit quelques mois après le début de ses activités. Ce plan identifie les domaines d'intervention de la Société, précise également ses stratégies d'investissement et définit des indicateurs de performance. De plus, plusieurs de ces aspects sont repris dans son rapport annuel 1993-1994, qui fournit nombre de statistiques sur ses participations et sur la distribution de son portefeuille.*

« Le règlement de régie interne dont la Société s'est dotée, sera amendé pour incorporer certains aspects de ce plan stratégique et pour préciser encore davantage les modes d'intervention de la Société sans pour autant toutefois lui enlever la flexibilité que lui confère la loi. »

Société québécoise d'assainissement des eaux

Nomination d'un vérificateur autre que le Vérificateur général

5.289 L'article 40 de la *Loi sur la Société d'assainissement des eaux* prévoit que les livres et comptes de la Société sont vérifiés chaque année et chaque fois que le décrète le gouvernement, par le Vérificateur général ou par un vérificateur désigné par le gouvernement.

5.290 Le 21 octobre 1993, le conseil d'administration de la Société recommandait au gouvernement de désigner un vérificateur du secteur privé. Par un décret du 24 novembre 1993, le gouvernement entérinait cette recommandation.

5.291 Depuis la mise en vigueur de la *Loi sur le Vérificateur général*, en 1984, la Société était vérifiée par le Vérificateur général. Le motif invoqué par le conseil d'administration pour recourir à un vérificateur du secteur privé est le principe d'alternance. Ce motif ne justifie pas une telle décision.

5.292 Nous sommes d'avis que la nomination d'un vérificateur autre que le Vérificateur général devrait être fondée sur des motifs sérieux et exceptionnels. En outre, puisqu'il importe de préserver le lien d'imputabilité entre la Société et l'Assemblée nationale, il est tout indiqué que le Vérificateur général soit celui qui en effectue la vérification. Il est la personne désignée par l'Assemblée nationale pour exercer une partie de ses pouvoirs en matière de contrôle et il lui fait rapport directement. C'est le moyen unique et privilégié de communication que l'Assemblée nationale s'est donné pour lui faire connaître les constatations et recommandations que le Vérificateur général juge pertinentes à la suite de sa vérification.

5.293 Nous sommes d'avis que l'exclusion du Vérificateur général va à l'encontre de l'esprit de la *Loi sur le Vérificateur général* qui édicte, à l'article 23, que ce dernier est le vérificateur de tous les organismes du gouvernement. De plus, aucun motif sérieux et exceptionnel n'a été invoqué pour remplacer le Vérificateur général.

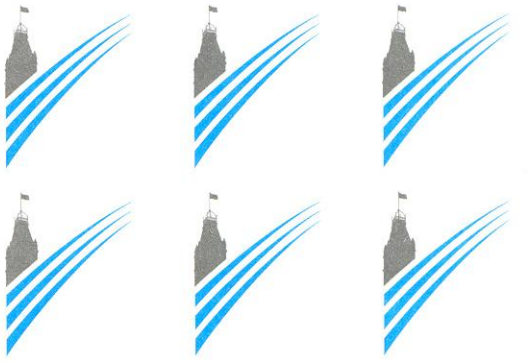
5.294 En conséquence, nous recommandons au conseil d'administration de la Société québécoise d'assainissement des eaux de revoir sa décision de recommander un vérificateur autre que le Vérificateur général.

5.295 ***Commentaires de la Société :*** *« La Société considère, au contraire, que le principe d'alternance lui permettant d'obtenir un nouveau regard sur son administration financière, en procédant à la désignation d'un nouveau vérificateur, conformément à sa loi constitutive, est pleinement justifié et conforme aux pratiques en vigueur.*

« Notons, entre autres, que la Loi sur les services de santé et les services sociaux, qui ordonne qu'un tel établissement « ne peut retenir les services d'un même cabinet de vérificateur pour plus de quatre années consécutives » (art. 290). Nous comprenons mal la position du Vérificateur général de rejeter ce principe adopté par l'Assemblée nationale.

« Quant au lien d'imputabilité, la Loi sur le Vérificateur général prévoit justement cette alternance en précisant aux articles 32 et 33 que les vérificateurs des livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement, autres que le Vérificateur général, doivent transmettre à celui-ci un exemplaire des états financiers et tout autre rapport, et que l'ensemble des documents de travail se rapportant à ses travaux de vérification doit être mis à sa disposition.

« En terminant, la Société considère que d'autres facteurs doivent également être considérés lors de la nomination d'un autre vérificateur. Ces informations additionnelles pourront être fournies sur demande. »



Chapitre 6
Rapport d'activité du Vérificateur général pour l'exercice 1993-1994

Table des matières du chapitre

Rapport d'activité du Vérificateur général pour l'exercice 1993-1994

Ce qu'est le Vérificateur général
- Mission 6.1
- Processus de planification 6.4

Résultats
- Travaux réalisés 6.9
- État des dépenses et des crédits autorisés pour l'année financière terminée le 31 mars 1994 6.17

Personnel requis pour l'exécution des travaux
- Organisation du Vérificateur général 6.19
- Ressources externes 6.26

Ressources humaines
- Développement des ressources humaines 6.28
- Dotation en personnel 6.32

Soutien professionnel et administratif
- Pratique professionnelle 6.34
- Participation du Vérificateur général aux travaux d'organismes professionnels 6.35
- Conférence canadienne des vérificateurs législatifs 6.37
- Fondation canadienne pour la vérification intégrée 6.40
- Autres organismes professionnels 6.43
- Protection et sécurité 6.44
- Supervision et information de gestion 6.46
- Déontologie et éthique 6.48

Rencontre avec les parlementaires 6.49

Ressources professionnelles externes

Organigramme

État des dépenses et des crédits autorisés et rapport des vérificateurs

Rapport d'activité du Vérificateur général pour l'exercice 1993-1994

Ce qu'est le Vérificateur général

Mission

6.1 Le Vérificateur général favorise le contrôle parlementaire des fonds et autres biens publics, c'est-à-dire ceux des organismes publics, des organismes et des entreprises du gouvernement.

6.2 Ses travaux englobent la vérification financière, la vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives et la vérification de l'optimisation des ressources. Lorsque les livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement ne sont pas vérifiés par le Vérificateur général, il exerce un droit de regard sur les travaux effectués par l'autre vérificateur nommé. Le Vérificateur général peut vérifier l'utilisation des subventions versées par les organismes publics et les organismes du gouvernement. Il peut également, pour compléter sa vérification, obtenir de tout organisme, association ou entreprise qui a bénéficié d'une avance, d'un prêt ou d'une garantie d'emprunt, les documents et les renseignements qu'il juge nécessaires. Finalement, il effectue les vérifications particulières ou les enquêtes qui lui sont demandées par le gouvernement ou le Conseil du trésor.

6.3 Il formule des opinions sur les états financiers et fait part, dans son rapport à l'Assemblée nationale, de constatations et de recommandations utiles aux parlementaires et qui ont déjà été communiquées aux gestionnaires.

Processus de planification

6.4 LeVérificateur général prépare annuellement son calendrier d'activités en fonction de sa planification stratégique et des ressources dont il dispose. Ce calendrier débute habituellement avec la troisième semaine de septembre. Sa première démarche consiste à fixer le nombre d'heures nécessaires à ses travaux pour l'attestation financière, pour l'exercice du droit de regard et pour l'examen des rapports annuels d'activité des entités.

6.5 Le Vérificateur général attribue un certain nombre d'heures pour examiner si la gestion est effectuée avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité et si les gestionnaires font une réelle reddition de comptes. Ce travail inclut la réalisation d'études d'envergure gouvernementale ainsi que des travaux de nature expérimentale relatifs à des secteurs en voie de développement. Parmi ces heures, un certain nombre est alloué au repérage de projets éventuels de vérification dans les entités et auprès des bénéficiaires de subventions. Des heures sont aussi réservées pour le suivi des commentaires formulés au cours des années précédentes.

6.6 Par la suite, il détermine le nombre d'heures nécessaires durant l'année au soutien et au développement professionnel qu'il compte assurer.

6.7 La ventilation des heures pour l'année de planification 1993-1994 était la suivante :

	Planifié		Réalisé	
	heures	%	heures	%
ACTIVITÉS DE VÉRIFICATION				
Attestation financière, droit de regard, examen des rapports annuels d'activité	160 310	41,7	154 960	42,3
Vérification de la gestion et études expérimentales	72 440	18,9	80 815	22,0
Suivi des commentaires	2 725	0,7	1 622	0,4
Autres travaux de vérification	10 250	2,7	10 760	2,9
	245 725	**64,0**	**248 157**	**67,6**
ACTIVITÉS DE SOUTIEN				
Soutien professionnel	17 524	4,6	14 974	4,1
Soutien administratif	88 144	22,9	80 052	21,8
Développement professionnel	32 608	8,5	23 483	6,5
	138 276	**36,0**	**118 509**	**32,4**
TOTAL	**384 001**	**100,0**	**366 666 ***	**100,0**

* L'écart entre les heures planifiées et celles réalisées est imputable à la réduction de l'effectif en cours d'année.

6.8 Un suivi de la planification est effectué au cours de l'exercice. Les écarts sont expliqués et l'atteinte des objectifs est mesurée.

Résultats

Travaux réalisés

6.9 Les travaux de l'exercice 1993-1994 résultent de la planification annuelle des activités de vérification et de soutien et d'une vérification spéciale effectuée à la Commission de la construction du Québec à la demande du gouvernement. Ces travaux sont conformes à la mission et aux orientations stratégiques.

6.10 Les heures consacrées à l'ensemble des activités ont diminué par rapport à l'année dernière (366 666 heures en 1993-1994 par rapport à 390 508 heures en 1992-1993) en raison de la *Loi sur la réduction du personnel dans les organismes publics* et l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics. Toutefois, le temps consacré à nos activités de vérification a été maintenu; les coupures de personnel ont plutôt touché les activités de soutien et de développement professionnel.

6.11 Nos heures affectées à l'attestation financière ont diminué en raison de l'application de notre nouvelle approche de vérification. Ainsi, nous avons pu accroître nos heures consacrées à la vérification de la gestion et mener à bien la vérification spéciale à la Commission de la construction du Québec effectuée à la demande du gouvernement.

6.12 Les travaux d'attestation financière ont mené à l'émission de 148 rapports du vérificateur, à l'exercice du droit de regard auprès de 93 entités incluant les entités inactives et à l'examen de 74 rapports d'activité.

6.13 De plus, nous avons exécuté :

- 11 projets de vérification axés sur l'économie, l'efficience, l'efficacité et la reddition de comptes. Les résultats paraissent au chapitre 2 du présent rapport;
- 6 vérifications d'envergure gouvernementale dont celle touchant l'évaluation de programmes amorcée l'année dernière, la gestion de l'efficience, la gestion des ressources excédentaires, la gestion de l'environnement pour les lieux contaminés, le contrôle du transport routier et l'embouteillage et la fabrication des boissons alcooliques;
- 8 suivis des constatations et des recommandations découlant de vérifications de l'optimisation des ressources menées au cours des années antérieures, soit par nous, soit par le vérificateur interne d'une entité;

- un examen des rapports sur l'optimisation des ressources préparés par des cabinets privés d'experts-comptables, ainsi que le suivi des recommandations contenues dans ces rapports;
- une vérification spéciale faite à la Commission de la construction du Québec à la demande du gouvernement;
- le repérage et la mise à jour de projets éventuels de vérification axés sur l'économie, l'efficience, l'efficacité et la reddition de comptes.

6.14 À la suite de l'exécution des travaux de vérification d'attestation financière et de déficiences appréhendées, 105 rapports à la direction ont été produits.

6.15 Les résultats des travaux de l'année 1993-1994 ont été communiqués à l'ensemble du personnel de l'organisme, au cours d'une demi-journée de présentation du rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale.

6.16 Pour la première fois depuis le début de son mandat, le Vérificateur général s'est adressé au Forum des sous-ministres, après le dépôt de son rapport pour l'année 1992-1993. Cette séance de travail lui a permis de recueillir les réflexions de ces hauts fonctionnaires quant à la présentation et au contenu de son rapport.État des dépenses et des crédits autorisés pour l'année financière terminée le 31 mars 1994.

État des dépenses et des crédits autorisés pour l'année financière terminée le 31 mars 2004

6.17 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 examiné par ces vérificateurs externes ainsi que les notes complémentaires et le rapport des vérificateurs sont reproduits à la fin de ce chapitre.

6.18 Les crédits non utilisés au montant de 621 421 dollars apparaissant à cet état financier pour l'année financière terminée le 31 mars 1994 sont attribuables, d'une part, au respect de la *Loi sur la réduction du personnel dans les organismes publics et l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* et de la *Loi concernant les conditions de travail dans le secteur public et le secteur municipal* qui ont occasionné un gel des traitements de l'ordre de 158 000 dollars et 113 400 dollars respectivement. D'autre part, afin de démontrer sa préoccupation concernant le redressement des finances publiques, le Vérificateur général a répondu favorablement à l'objectif de crédits périmés de 300 000 dollars proposé par le Conseil du trésor pour l'exercice 1993-1994.

Personnel requis pour l'exécution des travaux

Organisation du Vérificateur général

6.19 Deux directions générales assurent l'exécution de la plupart des activités de vérification à partir des bureaux de Québec et de Montréal.

6.20 Ces deux directions générales sont appuyées 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.

6.21 La Direction de l'administration est responsable des services financiers, auxiliaires et bureautiques, et de la gestion des ressources humaines.

6.22 La Direction du cabinet et des communications est responsable des communications de l'organisme avec ses divers auditoires. Elle a la responsabilité de la maîtrise d'œuvre du rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale. Le Service de vérification interne et d'évaluation de programmes relève aussi directement du Vérificateur général.

6.23 Au 31 mars 1994, l'effectif autorisé du Vérificateur général s'établissait à 230 postes réguliers, soit :

Cadres supérieurs	28
Professionnels	174
Personnel technique et de soutien	28
TOTAL	**230**

6.24 Le personnel est réparti entre le bureau de Québec (191 postes) et celui de Montréal (39 postes). Les femmes représentent 45,7 p. cent de l'effectif. Depuis le 1er avril 1993, le nombre de postes réguliers est passé de 241 à 230. Il sera réduit à 218 au cours de la prochaine année.

6.25 Le Vérificateur général présente son organigramme à la fin de ce chapitre.

Ressources externes

6.26 Le Vérificateur général a recours aux services de ressources professionnelles externes, principalement pour exécuter avec lui certains travaux de vérification ou s'adjoindre les compétences dont son organisme ne dispose pas. L'expérience et les connaissances particulières de ces conseillers dans les divers secteurs vérifiés appuient de façon constructive les équipes de vérification et augmentent la crédibilité des conclusions tirées de leurs travaux.

6.27 La liste des ressources professionnelles auxquelles le Vérificateur général a fait appel au cours de l'année est présentée à la fin de ce chapitre.

Ressources humaines

Développement des ressources humaines

6.28 Le Vérificateur général vise à une utilisation optimale de ses ressources humaines. Dans cette optique, le développement professionnel de son personnel est axé sur l'acquisition et la mise à jour des connaissances et sur l'amélioration de la productivité. 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 et de la gestion a permis d'atteindre ces objectifs. L'assistance à des conférences, colloques et congrès a également contribué à parfaire les acquis professionnels et administratifs du personnel et les connaissances du milieu où il exerce ses activités de vérification.

6.29 Au cours de l'année, 1 345 jours-personnes ont été utilisés pour les activités de formation, ce qui représente une moyenne d'environ 5,5 jours par personne.

6.30 Le nombre d'heures allouées à la formation, pour la prochaine année, a été réduit de 53 p. cent afin de dégager des fonds pour répondre aux objectifs budgétaires du gouvernement, définis en mai 1994. Cette limitation ne saurait toutefois être récurrente.

6.31 Par ailleurs, en tant que maître de stage pour l'obtention du titre de comptable agréé, le Vérificateur général a contribué, en partie, à 17 stages de formation professionnelle.

Dotation en personnel

6.32 Par délégation de l'Office des ressources humaines, le Vérificateur général assume la tenue de concours de promotion et de recrutement destinés à combler ses postes. En outre, il a l'entière responsabilité de la dotation en matière d'emplois occasionnels.

6.33 Au cours de l'année, un concours a été tenu, ce qui a permis à 30 personnes d'être déclarées aptes à un emploi d'agent du Vérificateur général. Onze employés réguliers se sont joints à l'organisme, dont 6 par mutation, et 54 personnes ont été embauchées pour occuper des emplois occasionnels pendant de courtes périodes particulièrement chargées. En effet, la majorité des entités vérifiées ont une date de fin d'exercice commune, soit le 31 mars ou le 31 décembre.

Soutien professionnel et administratif

Pratique professionnelle

6.34 Des équipes de travail spécialisées contribuent au développement et au maintien de l'efficience et de la qualité des travaux; leurs interventions touchent la recherche, l'expérimentation, la formation du personnel, les services-conseils, l'élaboration de normes et d'énoncés de politique et l'assurance-qualité.

Participation du Vérificateur général aux travaux d'organismes professionnels

6.35 Plusieurs membres du personnel du Vérificateur général participent activement aux travaux d'associations et de comités liés, notamment, à la vérification législative.

6.36 D'une part, cette adhésion constitue une source précieuse d'informations pour le Vérificateur général qui doit être à la fine pointe de l'actualité en ce qui concerne sa profession; d'autre part, elle permet d'informer ces regroupements professionnels des réalisations récentes de l'organisme en matière de développement et d'expérimentation de méthodologies.

Conférence canadienne des vérificateurs législatifs

6.37 Le Vérificateur général et un membre de son personnel ont participé, en juillet 1994, à la 22e réunion annuelle de la Conférence canadienne des vérificateurs législatifs. Les thèmes abordés par les vérificateurs législatifs fédéral, provinciaux et territoriaux ont été, notamment : la vérification dans le secteur des soins de santé, l'évaluation des risques en vérification et le rôle des vérificateurs législatifs face au phénomène de l'économie souterraine.

6.38 Le Comité des vérificateurs informatiques législatifs, mis en place par la Conférence, compte deux membres du personnel du Vérificateur général. De plus, des correspondants ont été désignés pour collaborer au développement des secteurs suivants : la consolidation du budget des dépenses, la vérification de la conformité aux textes réglementaires, la vérification dans le réseau de la santé, la vérification des questions environnementales, la vérification en commun du régime de pension du Canada et la vérification du régime de retraite des employés du gouvernement.

6.39 Le Vérificateur général a organisé à Québec, en mai 1994, 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

6.40 La Fondation canadienne pour la vérification intégrée est un organisme professionnel autonome, voué à l'amélioration de la reddition de comptes dans l'administration publique et privée.

6.41 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.

6.42 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

6.43 Le Vérificateur général ou des membres de son personnel participent aux travaux ou font partie de plusieurs autres associations ou organismes professionnels dont les activités s'harmonisent aux siennes.

Protection et sécurité

6.44 Le Vérificateur général veille constamment à la protection et à la sécurité accordées à sa documentation, à ses dossiers, à ses données informatiques et à son équipement.

6.45 Il s'est engagé, par l'adoption d'une politique, à respecter les droits d'auteur qui protègent la documentation et les logiciels.

Supervision et information de gestion

6.46 Tout organisme doit s'appuyer 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.

6.47 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.

Déontologie et éthique

6.48 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. Parmi les valeurs, mentionnons :

- **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 de son 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.

Rencontre avec les parlementaires

6.49 Contrairement à une coutume établie et pour la première fois depuis 1986, la Commission parlementaire du budget et de l'administration n'a pas convoqué le Vérificateur général à la suite du dépôt de son rapport pour l'année 1992-1993.

Ressources professionnelles externes

Alary, Jean-Jacques
JEAN JACQUES ALARY PLUS INC.

Allard, Marcel
DIRECTEUR ADJOINT À LA SOCIÉTÉ DES ALCOOLS DU QUÉBEC (À LA RETRAITE)

Beauregard, Claude
ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Blanchet, Marc
BERNARD BLANCHET TURGEON, C.A.

Bourget, Roland
DIRECTEUR DU SERVICE DE LA PROTECTION PUBLIQUE DE SAINTE-FOY (À LA RETRAITE)

Bowen, James
PEAT MARWICK

Cadoret, Éric
CARON BÉLANGER ERNST & YOUNG

Charbonneau, Roger
EX-DIRECTEUR DE L'ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES COMMERCIALES (MAINTENANT DÉCÉDÉ)

Chouinard, Jean-Jacques
LA SOCIÉTÉ CONSEIL MERCER LIMITÉE

Côté, Jean-Guy
SOBECO ERNST & YOUNG

Courcy, Pierre
SOBECO ERNST & YOUNG

Cournoyer, Richard
RICHARD COURNOYER ET ASSOCIÉS INC.

Desjardins, Yves-Albert
CARON BÉLANGER ERNST & YOUNG

Fecteau, Michel
SOBECO ERNST & YOUNG

Fournier, Robert
ROCHE LIMITÉE, GROUPE-CONSEIL

Gagné, Jean-Guy
SAMSON BÉLAIR/DELOITTE & TOUCHE

Jacob, André
UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

Lachance, Roger
RAYMOND, CHABOT, MARTIN, PARÉ

Laroche, Pierre
ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES COMMERCIALES

Latulippe, Robert
RICHARD COURNOYER ET ASSOCIÉS INC.

Leclerc, Michel
POISSANT THIBAULT – PEAT MARWICK THORNE

Lefrançois, Sylvie
CONSULTANTE EN ÉVALUATION DE PROGRAMMES

Léger, Jaquelin
LALIBERTÉ LANCTÔT COOPERS & LYBRAND

Marceau, Richard
ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

McNeil, André
BLAIS MCNEIL ET ASSOCIÉS INC.

PAGE, DOLORÈS
SOBECO ERNST & YOUNG

Potvin, André
ANDRÉ POTVIN, C.A.

Rochette, Guy
ROCHE LIMITÉE, GROUPE-CONSEIL

Roy, René
SOBECO ERNST & YOUNG

Saint-Cyr, Louise
ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES COMMERCIALES

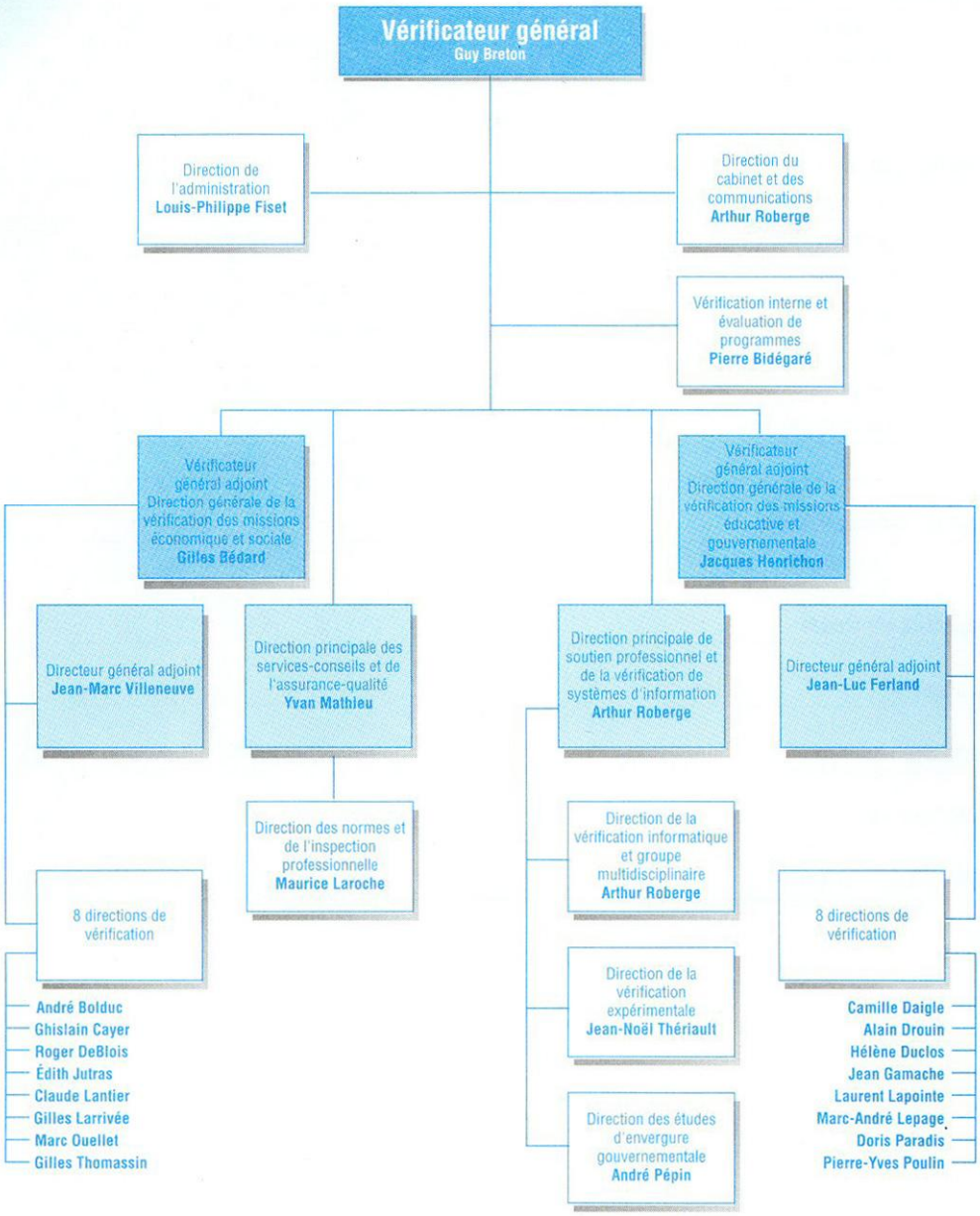
St-Germain, Michel
LA SOCIÉTÉ CONSEIL MERCER LIMITÉE

Sexton, Jean
UNIVERSITÉ LAVAL

Turgeon, Robert
BERNARD BLANCHET TURGEON, C.A.

ORGANIGRAMME

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC



LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

ÉTAT DES DÉPENSES ET DES CRÉDITS AUTORISÉS
pour l'année financière terminée le 31 mars 1994

	1994	1993
	(en milliers de dollars)	
DÉPENSES		
Fonctionnement - Personnel		
Traitements	**11 202**	11 052
Autres rémunérations	**965**	902
	12 167	11 954
Fonctionnement - Autres dépenses		
Communications et transports	**584**	568
Services	**975**	938
Entretien	**170**	220
Loyers	**923**	744
Fournitures	**111**	113
Équipement	**134**	178
Autres dépenses	**10**	8
	2 907	2 769
Capital - Autres dépenses		
Équipement	**123**	202
Dépenses effectuées	**15 197**	14 925
Avances	**1**	
Dépenses imputées	**15 198**	14 925
Crédits non utilisés	**621**	559
CRÉDITS AUTORISÉS	**15 819**	15 484

Notes complémentaires
pour l'année financière terminée le 31 mars 1994

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 1994. 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 1994, selon les conventions comptables énoncées à la note 2.

CHOQUETTE, CORRIVEAU, GRENIER
Comptables agréés
Sillery (Québec)
Le 22 septembre 1994



Annexe A

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 biens publics.

2. Les fonds et autres biens publics visés par la présente loi sont ceux des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement.

3. Est un organisme public, aux fins de la présente loi, le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor et un ministère.

   Sont assimilés à un organisme public, aux fins de la présente loi, le Lieutenant-gouverneur, l'Assemblée nationale, Le Protecteur du citoyen, toute personne que l'Assemblée nationale désigne pour exercer une fonction qui en relève lorsque la loi prévoit que son personnel est nommé et rémunéré suivant la *Loi sur la fonction publique* (c. F-3.1.1) et tout organisme dont l'Assemblée nationale ou l'une de ses commisions 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 suviantes :

   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 consolidé du revenu ou les autres fonds administrés par un organisme public, ou par les deux à la fois.

Est assimilé à un organisme du gouvernement, pour l'application de la présente loi, le Curateur public.

5. Est une entreprise du gouvernement, aux fins de la présente loi :

   1° tout organisme, autre que ceux mentionnés aux articles 3 et 4, institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor, ou d'un ministre et dont au moins la moitié des membres ou administrateurs sont nommés par le gouvernement ou un ministre;

   2° toute société à fonds social, autre qu'un organisme du gouvernement, dont plus de 50 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 le serment ou faire la déclaration solennelle prévus à l'annexe I devant le Président de l'Assemblée nationale.

12. Le Vérificateur général peut démissionner en donnant un avis écrit au Président de l'Assemblée nationale. Le Président en avise l'Assemblée dans les trois jours de la réception de cet avis ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

13. L'Assemblée nationale peut, après avoir pris avis de la Commission de l'Assemblée nationale, destituer le Vérificateur général sur motion présentée par le Premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

14. Le Vérificateur général reçoit un traitement égal au maximum du niveau supérieur de salaire des sous-ministres autres que le Secrétaire général du Conseil exécutif, et à la moyenne de toute autre rémunération des sous-ministres.

15. En cas d'absence ou d'empêchement du Vérificateur général ou de vacance de son poste, le Président de l'Assemblée nationale peut, avec l'accord du Premier ministre et du Chef de l'Opposition officielle, désigner l'un des vérificateurs généraux adjoints comme Vérificateur général, pour assurer l'intérim.

    Celui-ci reçoit, pour la durée de l'intérim, un traitement équivalant à celui du Vérificateur général.

16. Malgré toute autre loi général 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 ps 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 comorte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, la vérification financière, la vérification de la conformité de leuirs opérations aux lois, règlements politiques et directives et celle d'optimisation des ressources.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme de l'organisme public ou de l'organisme du gouvernement.

26. Cette vérification porte notamment, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, sur les aspects qui suivent et permet de constater, le cas échéant, les déficiences importantes à leur égard :

1° le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception;

2° le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds du Parlement;

3° le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations afférentes;

4° la comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus;

5° le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus;

6° l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficience;

7° la mise en œuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à en rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.

27. La vérification des livres et comptes d'une entreprise du gouvernement comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, la vérification financière, la vérification de la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle des systèmes et des procédés mis en œuvre pour contrôler et protéger ses biens.

28. Le Vérificateur général peut, lorsqu'il le juge approprié, dans une entreprise du gouvernement dont il vérifie les livres et comptes, procéder à la vérification de la qualité et du fonctionnement des systèmes et procédés mis en œuvre par cette entreprise pour assurer que l'acquisition et l'utilisation de ses ressources se font en accordant l'importance qu'il convient à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité.

Toutefois, sauf pour les cas prévus à l'article 36, le Vérificateur général ne peut procéder à une telle vérification qu'après entente avec le conseil d'administration de l'entreprise ou, dans le cas où il n'y a pas de conseil d'adminsitration, avec la direction de l'entreprise.

29. La vérification des livres et comptes des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement comprend la vérification des livres et comptes de tout fonds qu'ils administrent.

30. Le Vérificateur général peut procéder à la vérification, ou à tout complément de vérification, des registres, des dossiers, des documents et des comptes d'un établissement, institution, association ou entreprise relativement à l'utilisation de toute subvention qui lui est accordée par un organisme public ou un organisme du gouvernement.

31. Tout organisme, association ou entreprise qui a bénéficié d'un financement sous forme d'avance, de prêt, de garantie, d'emprunt ou sous une autre forme d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement, est tenu de fournir, sur demande, au Vérificateur général les documents et renseignements que ce dernier juge nécessaires pour compléter sa vérification de la créance, du placement ou de l'évaluation d'une perte éventuelle reliée à l'exécution de la garantie.

32. Le vérificateur des livres et comptes d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement, autre que le Vérificateur général, doit transmettre à celui-ci, avec diligence, un exemplaire :

1° des états financiers annuels de l'organisme ou de l'entreprise;

2° de son rapport sur ces états;

3° de tout autre rapport qu'il fait au conseil d'administration, à la direction ou au dirigeant de l'organisme ou de l'entreprise, le cas échéant, sur ses constatations et recommandations.

33. Un vérificateur visé à l'article 32 doit mettre à la disposition du Vérificateur général, sur demande, les documents de travail et les autres rapports et documents se rapportant à ses travaux de vérification.

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 supplémentaire 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.

35. Le Vérificateur général peut communiquer ses constatations de vérification avec les recommandations qu'il juge appropriées aux autorités gouvernementales et aux responsables concernés sur toute matière qui, à son avis, est de leur compétence.

36. Le Vérificateur général effectue une vérification particulière ou une enquête et fait rapport chaque fois que le gouvernement ou le Conseil du trésor lui en fait la demande sur toute matière qui est de la compétence du Vérificateur général. Toutefois, cette vérification ou cette enquête ne peut avoir préséance sur les obligations principales du Vérificateur général.

Sous-section 2
Rapports sur les états financiers

37. Le Vérificateur général prépare un rapport sur les états financiers annuels du gouvernement. Ce rapport accompagne ces états financiers dans les comptes publics préparés par le ministère des Finances conformément à la section VIII de la *Loi sur l'administration financière* (c. A-6).

38. Dans son rapport sur les états financiers annuels du gouvernement, le Vérificateur général :

1° indique si, à son avis, ces états présentent fidèlement la situation financière du gouvernement, les résultats de ses opérations et l'évolution de sa situation financière selon les règles ou conventions comptables énoncées aux états financiers et si ces règles ou conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente;

2° formule toute restriction qu'il juge pertinente, en expose les motifs et, dans la mesure du possible, indique l'effet de la déficience sur les états financiers;

3° fait tout autre commentaire qu'il juge approprié.

39. L'article 38 s'applique, en l'adaptant, au rapport du Vérificateur général sur les états financiers annuels d'un organisme public et sur ceux d'un fonds que celui-ci administre dans le cas où ces derniers états doivent être publiés dans les comptes publics et ne sont pas cumulés dans les états financiers annuels du gouvernement.

40. L'article 38 s'applique également, en l'adaptant, au rapport de tout vérificateur sur les états financiers annuels d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement et sur ceux de tout fonds qu'ils administrent.

Sous-section 3
Rapports annuel et spécial

41. Le Vérificateur général prépare, à l'intention de l'Assemblée nationale, un rapport annuel dans lequel :

1° il fait part de ses activités;

2° il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ses fonctions, tous les renseignements, rapports et explications demandés.

42. Le Vérificateur général signale, dans ce rapport, tout sujet ou tout cas qui, d'après lui, mérite d'être porté à l'attention de l'Assemblée nationale et qui découle des travaux de vérification concernant :

1° le fonds consolidé du revenu;

2° les organismes publics;

3° les organismes du gouvernement;

4° les entreprises du gouvernement;

5° les bénéficiaires de subventions des organismes publics et des organismes du gouvernement.

Cet article s'applique également, en l'adaptant, à tout sujet ou cas qui découle d'une enquête.

43. Le Vérificateur général peut également faire, dans ce rapport, les commentaires qu'il juge appropriés :

1° sur les états financiers du gouvernement et des autres organismes publics, ceux des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement, ceux des fonds qu'ils administrent, ainsi que sur les règles ou conventions comptables en vertu desquelles ces états ont été préparés;

2° sur la forme et le contenu des documents d'information financière, notamment les prévisions de dépenses et les comptes publics, déposés devant l'Assemblée nationale ou en commission, comme moyen de surveillance de l'utilisation des fonds et autres biens publics.

44. Le Vérificateur général doit, au plus tard le 15 décembre de chaque année, remettre son rapport annuel au Président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

45. Le Vérificateur général peut soumettre, en tout temps un rapport spécial à l'Assemblée nationale sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telle qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation de son rapport annuel.

Un tel rapport est déposé devant l'Assemblée nationale selon le mode établi pour le rapport annuel.

Section IV
Pouvoirs, immunités et conditions d'exercice

Sous-section 1
Pouvoirs

46. Sous réserve de la présente loi et des autres lois qui lui sont autrement applicables, le Vérificateur général effectue, au moment, à la fréquence et de la manière qu'il détermine, les vérifications et enquêtes nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

47. Aux fins de l'exécution de ses fonctions, le Vérificateur général peut détacher ses employés et experts-conseils auprès d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement, d'une entreprise du gouvernement ou de tout autre organisme, association ou personne dont les fonds et autres biens relèvent de son champ de compétence.

Ceux-ci doivent leur fournir les locaux et l'équipement que le Vérificateur génral 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 civile (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.

Sous-section 3
Conditions d'exercice

54. Tout employé ou expert-conseil du Vérificateur général doit observer les règles de sécurité et de discrétion applicables aux employés des organismes publics, des organismes du gouvernement, des entreprises du gouvernement ou de tout autre organisme, association ou personne dont les fonds et autres biens font l'objet de vérification ou d'enquête.

55. Le Vérificateur général peut autoriser, par écrit, l'un de ses adjoints, ou tout autre membre de son personnel d'encadrement, à signer en son nom tout rapport du Vérificateur général autre que celui sur les états financiers annuels du gouvernement et ceux qu'il présente à l'Assemblée nationale.

56. Le Vérificateur général établit, sans autre formalité, ses politiques de gestion des ressources humaines en matière de planification, d'organisation et de développement.

57. Le Vérificateur général établit, sous réserve des crédits accordés par le Parlement, les effectifs maxima dont il a besoin pour l'exercice de ses fonctions et détermine leur répartition ainsi que le niveau de leur emploi.

58. Le Conseil du trésor peut, à la demande du Vérificateur général, conclure une entente avec ce dernier concernant la délégation et l'exercice de tout pouvoir qui lui est conféré par la *Loi sur la fonction publique* (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 ell 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.

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 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'adminstration 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'imputation 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.

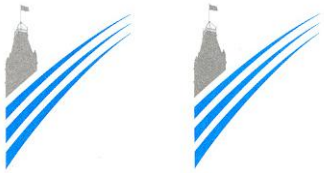
Ce vérificateur ne peut être un fonctionnaire ou une autre personne à l'emploi, par contrat ou autrement, d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement.

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 B
Liste des
fonds spéciaux,
des organismes
et des entreprises
du gouvernement

Fonds spéciaux en activité le 1er septembre 1994

- 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

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 1994 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 valorisation de la biomasse
- 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
- Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec
- Corporation d'hébergement du Québec
- Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain
- Curateur public
- Fondation de la faune du Québec
- Fonds d'aide aux recours collectifs
- Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers
- Fonds de la recherche en santé du Québec
- Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche
- Inspecteur général des institutions financières
- Institut de police du Québec
- Institut de recherche et d'information sur la rémunération
- Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec

- Vérifiés par le Vérificateur général
- Non vérifiés par le Vérificateur général

- 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
- Société de radio-télévision du Québec (Radio-Québec)
- Société des Traversiers du Québec
- 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 Innovatech Québec et Chaudière-Appalaches
- Société québécoise d'assainissement des eaux
- Société québécoise de développement de la main-d'œuvre
- Société québécoise des transports

Entreprises du gouvernement

- 1848-7199 Québec inc. (filiale de la Société québécoise des transports)
- Association des courtiers et agents immobiliers du Québec
- Caisse de dépôt et placement du Québec

  Filiales :
  Investissements immobiliers :
  - Cadim inc.
  - Carente inc.
  - Centre commercial ville Jacques-Cartier inc.
  - Centre commercial Van Horne inc.
  - Développements Pasteur inc.
  - Immeubles Cadev inc.
  - Immeubles Cadimont inc.
  - Immeubles Carège inc.
  - Ivanhoé inc.
  - Ivanhoé II inc.
  - Les Immeubles résidentiels Cadim inc.
  - Les Jardins de Mérici inc.
  - Place Dupuis inc.
  - Placements P.H.C. inc.
  - Société Immobilière Trans-Québec inc.
  - Société Immobilière Trans-Québec II inc.
  - SITQ inc.
  - SITQ Bureaux inc.
  - SITQ Commercial inc.
  - SITQ Hôtels inc.
  - SITQ Industriel inc.
  - SITQ Placements inc.
  - 2954834 Canada inc.
  - 2747-8890 Québec inc.
  - 3097-1618 Québec inc.
  - 3097-1626 Québec inc.
  - 3101-5175 Québec inc.

Vérifiés par le Vérificateur général

Non vérifiés par le Vérificateur général

- Autres investissements :
  - Capital CDPQ inc.
  - Capital d'Amérique CDPQ inc.
  - Capital Grande Entreprise CDPQ inc.
  - Capital International CDPQ inc.
  - Énergie CDPQ inc.
  - Placements P.H.C. Commercial inc.
  - 2318-4518 Québec inc.
  - 2437-8085 Québec inc.
  - 2438-0354 Québec inc.
- Commission de la construction du Québec
- Conseil des assurances de dommages
  - Fonds d'indemnisation en assurance de dommages
- Conseil des assurances de 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
- Parc technologique du Québec métropolitain
- Sidbec
  - Filiale :
    - Sidbec-Dosco 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.
- 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.
    - Lotim inc.
    - Resto-Casino inc.
- Société générale de financement du Québec
  - Filiales :
    - ALB Chimie inc.
    - Albecour inc.
    - Alunor inc.
    - Dofor inc.
    - Éthylec inc.
    - Industries Devma inc.
    - Le Groupe MIL inc.
    - MIL Davie inc.
    - MIL Interco Marine Services inc.
    - MIL Systems Engineering inc.
    - MSEI Services inc.
    - MSEI Atlantic inc.
    - Norris Warming (Canada) Ltée
    - Société générale d'aluminerie inc.
    - Société québécoise d'aluminium inc.
    - Société québécoise de transformation de l'aluminium inc.
- Société nationale de l'amiante
- 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.
    - 2332-7190 Québec inc.

Vérifiés par le Vérificateur général

Non vérifiés par le Vérificateur général

- Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP)

  Filiales :

  - Exploration SOQUIP inc.
  - Soligaz inc.
  - SOQUIP Alberta inc.
  - SOQUIP Atlantique inc.
- Société québécoise de récupération et de recyclage (RECYC-QUÉBEC)

Autres entités vérifiées par le Vérificateur général

- Commission d'accès à l'information
- Commission de la fonction publique
- Commission diocésaine d'aide aux paroisses d'Amos
- Fondation Jean-Charles Bonenfant
- 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	60	4	64
Entreprises du gouvernement	45	56	101
Autres entités	6	-	6
	138	**60**	**198**

- Vérifiés par le Vérificateur général
- Non vérifiés par le Vérificateur général