Introduction

La *Loi sur le Vérificateur général* a pour but premier de pourvoir l'Assemblée nationale d'un outil pour surveiller l'utilisation des fonds publics. Cette loi répond également au droit des contribuables à une administration publique transparente.

Le champ d'intervention du Vérificateur général comprend l'attestation financière, la vérification de conformité et celle de l'optimisation des ressources.

En premier lieu, l'attestation financière permet d'exprimer une opinion sur la représentation fidèle des données exposées dans les états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises.

En deuxième lieu, la vérification de conformité permet de déterminer 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.

En troisième lieu, la vérification 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 de l'entité en question. 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 accompli les mandats qui leur avaient été confiés.

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.

Pour la vérification de conformité et celle de l'optimisation des ressources, le Vérificateur général oriente sa démarche vers les secteurs qui, de prime abord, semblent plus faibles. Il informe l'Assemblée nationale des déficiences importantes qu'il décèle. Par ailleurs, 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.

À compter de cette année, le rapport du Vérificateur général est publié en deux tomes, l'un au printemps, l'autre à l'automne. De la sorte, les parlementaires prendront plus rapidement connaissance des constatations que nous avons faites au cours de nos vérifications.

En effet, compte tenu de la rareté croissante des ressources du gouvernement, il nous a semblé primordial de signaler aussitôt que possible les déficiences relevées, afin de ne pas retarder indûment le redressement des situations ou des décisions fautives. Qu'il s'agisse donc de vérifications de la conformité ou de l'optimisation des ressources, nos rapports seront soumis à l'Assemblée nationale deux fois par année.

Comme nous adoptons cette formule pour la première fois, il est fort possible que certaines contingences en viennent à modifier notre plan. Pour l'instant, le tome I du rapport de 1995-1996 contient les résultats de nos vérifications menées dans divers ministères et organismes de même qu'un chapitre portant sur la reddition de comptes. Nous y avons également consigné le résultat de quatre suivis de vérifications antérieures.

Dans le tome II de l'automne, outre les rapports de ce genre, nous publierons notre propre rapport d'activité ainsi que les études d'envergure gouvernementale faites au cours de l'année précédente. Nous y joindrons également les commentaires découlant de nos travaux liés à l'attestation financière.

Ce premier tome du rapport 1995-1996 comporte 19 chapitres. Sont également reproduits en annexe les rapports sur l'enquête que le Vérificateur général a menée auprès du Secrétariat à la Restructuration.

Table des matières

1	Reddition de comptes	9
	Mission économique	
2	Aide financière offerte aux producteurs agricoles	23
3	Collecte et diffusion de l'information géominière	57
4	Connaissance des secteurs industriels	71
5	Gestion des chaussées	85
6	Perception des prêts consentis en vertu du Programme régional de création d'emplois permanents	105
	Mission sociale	
7	Activités d'assurance-conformité exercées auprès des prestataires de la sécurité du revenu	113
8	Gestion de la refonte des systèmes informatiques du ministère de la Sécurité du revenu	143
9	Information de gestion et sécurité à la Commission des affaires sociales	159
	Mission gouvernementale	
10	Commercialisation des boisssons alcooliques	171
11	Encadrement des entreprises du gouvernement	189
12	Expertises judiciaires et certification des appareils de jeu et de loterie vidéo	203
13	Gestion de l'assurance-traitement	217
14	Gestion de l'Institut de police du Québec	235
15	Perception fiscale	251
16	Programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec et activité Infrastructures Québec	269
17	Tarification des services informatiques	281
	Mission éducative et culturelle	
18	Office de la langue française	289
	Autres commentaires	
19	Suivi de certaines vérifications de l'optimisation des ressources	299
	Annexes	
A	Rapport d'enquête (Secrétariat à la Restructuration) – 29 novembre 1995	311
B	Rapport d'enquête (Secrétariat à la Restructuration) – 13 mars 1996	329

Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale

pour l'année 1995-1996

TOME I

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Québec, juin 1996

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

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre le tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996*, 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

Rapport du Vérificateur général
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome I

CHAPITRE 1

Reddition de comptes

Table des matières

Lien de responsabilité	1.1
Fondements d'une reddition de comptes adéquate	1.6
Réglementation afférente à la reddition de comptes	1.13
Principales faiblesses signalées au cours des années antérieures	1.18
Résultats des travaux de vérification de l'année 1995-1996	1.20
Mission, orientations et objectifs	1.27
Satisfaction de la clientèle	1.46
Conformité	1.51
Confidentialité et protection des actifs	1.53
Coût des activités et productivité	1.56
Résumé des commentaires des entités vérifiées	1.64
Conclusion	1.65

Lien de responsabilité

1.1 L'Assemblée nationale vote des lois dans l'intérêt général et elle en confie l'exécution à des ministres qui, à leur tour, délèguent certaines responsabilités de gestion à des hauts fonctionnaires.

1.2 Dans tout régime administratif, privé ou public, où des responsabilités de gestion sont déléguées, les mandataires doivent rendre compte de leur gestion de sorte que les résultats obtenus soient attribués à qui de droit et sanctionnés correctement.

1.3 Le Parlement, autorité suprême, est en droit d'exiger qu'on le tienne au courant des gestes posés en vertu des pouvoirs qu'il a délégués. 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.

1.4 Les gestionnaires publics ont-ils suffisamment précisé leur mission et les moyens qu'ils entendent prendre pour la mener à bien ? Ont-ils atteint leurs objectifs ? Quel est le degré d'efficience auquel est parvenu leur personnel ? Leur clientèle est-elle satisfaite ?

1.5 Le rapport d'activité, ou rapport annuel, est l'un des principaux moyens dont dispose une entité pour rendre compte de ses résultats et ainsi permettre à l'Assemblée nationale et à la population de juger de son rendement.

Fondements d'une reddition de comptes adéquate

1.6 Le rapport annuel d'une entité étant le véhicule privilégié d'une reddition de comptes bien comprise, on doit notamment y trouver les buts poursuivis, les résultats obtenus et la qualité de la gestion des administrateurs.

Buts poursuivis

1.7 L'entité doit présenter sa mission, ses orientations stratégiques et ses priorités d'action ainsi que les objectifs qu'elle désire atteindre au cours de l'exercice et la nature des activités mises en œuvre. Ces éléments sont très importants puisqu'ils permettent de juger si les actions de l'administration l'aident à assumer les responsabilités qui lui ont été confiées.

La reddition de comptes doit s'appuyer sur une information objective, pertinente et complète.

1.8 Le rapport annuel doit faire état des activités importantes de l'entité ainsi que des divers moyens qu'elle utilise.

Résultats obtenus

1.9 L'information financière et la quantité des activités ne sont pas suffisantes à elles seules pour mesurer les résultats obtenus par une entité. Les gestionnaires doivent fournir de l'information sur les effets produits par les programmes et sur la satisfaction de la clientèle.

1.10 De plus, le rapport annuel doit communiquer des données sur les coûts unitaires de certaines activités ainsi que sur la productivité du personnel et présenter des comparaisons en ces domaines.

Qualité de la gestion

1.11 L'atteinte des résultats escomptés ne doit pas se faire au détriment d'une bonne gestion des ressources. À cette fin, la reddition de comptes doit indiquer les principaux actifs nécessaires aux opérations et les moyens mis en œuvre pour les protéger. La ressource humaine étant souvent l'actif le plus important, le rapport devrait présenter un bilan de la formation dispensée, le niveau de compétence du personnel, l'environnement de travail et la sécurité au travail.

1.12 La reddition de comptes, pour contribuer à la bonne gestion, doit s'appuyer sur une information objective, fiable, pertinente et complète. Une information déficiente entraîne forcément des ratés dans la gestion des fonds publics.

Réglementation afférente à la reddition de comptes

1.13 Le Conseil du trésor a fait connaître ses exigences il y a quelques années concernant, entre autres, la production des rapports annuels des ministères et des organismes du gouvernement.

1.14 La directive émise alors s'applique aux ministères et aux organismes dont le budget de fonctionnement est voté en tout ou en partie par l'Assemblée nationale. Elle ne s'adresse donc pas à tous les organismes et entreprises du gouvernement. À ce sujet, nous vous invitons à lire le chapitre 11 où nous soulignons, entre autres, des problèmes que connaissent les entreprises.

1.15 Cette directive du Conseil du trésor fournit un cadre type du contenu du document qui devrait être déposé à l'Assemblée nationale par un ministère ou un organisme. On suggère quatre sections, lesquelles ont une structure définie. En voici les principaux éléments :

Présentation du rapport

– Lettre de présentation, du président de l'organisme ou du fonctionnaire responsable au président de l'Assemblée nationale ;

– Table des matières du rapport.

Présentation du ministère ou de l'organisme

– Date de création du ministère ou de l'organisme et description sommaire de sa nature et de ses fonctions ;

– Présentation des structures, de l'organigramme, du personnel, des unités administratives ;

– Présentation des mandats.

Présentation des programmes

– Description synthèse des différents programmes ;

– Indication de l'ordre de priorité des programmes par rapport aux crédits alloués ;

– Indication des objectifs poursuivis en réalisant des programmes ;

– Évaluation des différentes réalisations en fonction des objectifs et des ressources ;

– Présentation de nouveaux programmes, s'il y a lieu.

1.16 En plus de ces éléments, le Conseil du trésor demande un compte rendu relatif à l'implantation de la Politique gouvernementale concernant l'amélioration de la qualité des services aux citoyens :

– activités, réalisations et investissements au chapitre de l'implantation de la politique dans le ministère ou l'organisme, au cours de la période couverte par le rapport annuel ;

– efficacité et efficience du ministère ou de l'organisme dans la production des services de qualité à sa clientèle, à partir, notamment, des indicateurs suivants :

  • la nature et les types de services rendus ;

  • les délais de service ;

  • la satisfaction de la clientèle au regard des services offerts et rendus ;

  • le traitement des plaintes ;

  • la productivité des ressources utilisées.

1.17 Notre examen des rapports annuels des ministères et organismes a fait ressortir de nombreuses carences en ce qui a trait aux informations fournies. Des exigences incomplètes et imprécises à certains égards ou encore des efforts insuffisants en sont la cause.

Principales faiblesses signalées au cours des années antérieures

1.18 À la suite de l'examen du rapport annuel des entités ayant fait l'objet d'une vérification de l'optimisation des ressources entre 1991 et 1995, nous avons relevé les principales faiblesses suivantes :

– Bien que la mission et les objectifs de l'entité soient généralement énoncés, les termes utilisés sont trop souvent généraux et vagues. On ne trouve pas, ou très peu, d'information sur les orientations stratégiques et les priorités d'action.

– On ne présente pas suffisamment de données relatives aux normes de performance ou aux résultats escomptés pour permettre d'évaluer le rendement de l'entité. Entre autres, les données portant sur les coûts unitaires des activités sont fragmentaires et les comparaisons, absentes.

– Eu égard à la satisfaction de la clientèle, l'information, quand il y en a, ne permet pas d'en apprécier le degré.

– En règle générale, il n'y a pas d'information, ou très peu, sur la productivité des ressources, le niveau de compétence des employés, les programmes de formation et de perfectionnement, les efforts consacrés à la sécurité et à l'environnement de travail, ainsi que sur la satisfaction au travail des employés.

1.19 La mauvaise qualité des systèmes d'information de gestion pour exercer le suivi des activités et évaluer la performance est souvent à l'origine d'une reddition de comptes incomplète à cet égard.

Résultats des travaux de vérification de l'année 1995-1996

1.20 Dans le cadre de nos travaux de vérification en optimisation des ressources dans les ministères et organismes du gouvernement, nous avons poursuivi l'examen de leur reddition de comptes. Le rapport annuel des entités suivantes a fait l'objet d'une attention particulière :

Ministères

– Agriculture, Pêcheries et Alimentation

– Industrie, Commerce, Science et Technologie

– Sécurité du revenu

– Sécurité publique

Fonds

– Fonds des services gouvernementaux
Direction générale de l'informatique (DGI)

Organismes

– Commission des affaires sociales

– Institut de police du Québec

– Office de la langue française

1.21 D'une manière générale, les rapports annuels de ces entités ont été déposés dans les délais prescrits et ils présentent de l'information sur le mandat, la mission et les objectifs. Toutefois, les termes utilisés sont souvent généraux et vagues de telle sorte que leur utilité est restreinte.

1.22 Nous avons également constaté l'absence quasi généralisée de commentaires sur l'évaluation de programmes et d'importantes carences concernant les données qui permettraient à l'Assemblée nationale de juger de la justesse des choix à faire et de la performance des entités.

1.23 Bien que les rapports annuels fassent état des activités importantes des entités, ils énumèrent trop souvent une série de constatations quant aux résultats, sans mentionner les objectifs visés, les moyens utilisés, les unités de mesure et le degré d'atteinte des objectifs. Par conséquent, il est ardu pour le lecteur d'apprécier le rendement des moyens mis en œuvre et des ressources investies par les entités en vue d'atteindre leurs objectifs.

1.24 Dans les rapports annuels, l'information fournie au lecteur et à l'Assemblée nationale est insuffisante quant à la satisfaction de la clientèle de même que celle qui traite de la nature des principaux actifs des entités et, surtout, des moyens mis en place pour les protéger ou minimiser les risques de perte. On remarque le même genre de lacune concernant les indicateurs de mesure de la productivité, les résultats de cette mesure et l'environnement de travail.

1.25 En somme, les résultats de nos travaux de vérification démontrent que les principales faiblesses constatées au cours des années antérieures persistent. L'information présentée dans les rapports annuels des entités est incomplète de telle sorte qu'il n'est pas possible d'évaluer la performance des organisations.

L'information contenue dans les rapports annuels des entités ne permet pas d'évaluer leur performance.

1.26 Nous présentons ci-après nos principales observations en les regroupant sous les éléments suivants :

- mission, orientations et objectifs ;
- satisfaction de la clientèle ;
- conformité ;
- confidentialité et protection des actifs ;
- coût des activités et productivité.

Mission, orientations et objectifs

1.27 La mission et les orientations des entités sont habituellement énoncées dans les rapports annuels mais en des termes généraux et vagues comme en font foi les exemples suivants.

1.28 Au **ministère de la Sécurité publique,** le rapport annuel ne précise pas les orientations qu'il poursuit concernant l'aide financière aux sinistrés et en matière d'organisation de la sécurité civile. De plus, le Ministère n'énonce pas toujours d'objectifs mesurables qui permettraient au lecteur d'évaluer sa performance. Bien que le Ministère ait le mandat d'éclairer les instances judiciaires sur tous les aspects de l'imposition des mesures appropriées, sententielles ou non, ainsi que de favoriser la réinsertion sociale des personnes contrevenantes, son rapport annuel est muet en ce qui a trait aux répercussions de ses travaux sur la population carcérale, particulièrement eu égard à l'évolution des taux de récidive. De plus, il ne rend pas compte des délais de versement de l'aide financière pour le rétablissement des sinistrés.

1.29 Dans le cas du **ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie,** le rapport annuel définit de manière générale le mandat de chaque unité administrative et il fait état de leurs principales réalisations et de leurs interventions selon les programmes, mais l'information quant aux principaux éléments de la reddition de comptes est pour ainsi dire inexistante.

1.30 En effet, on ne retrace aucune allusion à la nature et à l'ampleur des besoins que le Ministère est appelé à satisfaire, pas plus qu'à la raison d'être des programmes ou des activités importantes qui s'y rapportent. Par exemple, il ne dresse pas le portrait des secteurs industriels, lequel pourrait comprendre le nombre d'entreprises, le degré de concurrence et la capacité d'exporter, de façon à dégager leurs forces et leurs faiblesses. Le rapport

ne décrit pas bien la clientèle : on peut voir que l'action du Ministère s'adresse aux entreprises en général, mais il est muet quant aux secteurs, aux groupes de produits et aux types d'entreprises à privilégier. Le document aborde la notion de l'emploi et le contexte de l'économie, mais il ne donne aucun chiffre sur la situation de l'emploi, du chômage et de l'économie par secteur et par région.

1.31 Ce rapport n'indique pas non plus quelle est la position du Ministère en matière de développement de l'industrie, du commerce, de la science et de la technologie par rapport aux autres acteurs, qu'ils soient du secteur privé ou public.

1.32 Bien que ce rapport énonce la mission du Ministère et ses objectifs stratégiques, il n'indique pas comment sa structure organisationnelle et ses pratiques de gestion favorisent leur réalisation. Par exemple, les axes d'action prévus dans le plan triennal du Ministère ainsi que les grandes lignes de la programmation de ses activités n'y figurent pas. Le Ministère ne peut rendre compte de l'atteinte de ses objectifs stratégiques car il n'a pas défini d'indicateurs en ce sens. Notamment, le rapport ne démontre pas l'effet de ses interventions sur l'emploi, sur le démarrage et le développement des entreprises, sur les technologies qu'elles utilisent, ni sur leur situation concurrentielle. Comme il n'a pas défini d'objectifs opérationnels, le Ministère ne peut se prononcer sur leur atteinte. En outre, le rapport passe sous silence l'à-propos des moyens qu'il utilise pour répondre à ses objectifs.

1.33 Le rapport d'activité de la **Commission des affaires sociales** de 1994-1995 ne permet pas d'évaluer sa performance. En effet, l'information fournie est nettement insuffisante, sinon inexistante, pour permettre cette évaluation.

1.34 D'abord, la Commission devrait préciser clairement ses orientations qui, selon les entrevues que nous avons effectuées, seraient la souplesse et l'accessibilité, la qualité et la cohérence de ses décisions et la célérité dans le traitement des déclarations. Elle devrait également définir ses valeurs organisationnelles.

1.35 Le rapport commente les activités de la Commission et, plus spécialement, ses activités judiciaires, mais il ne fait qu'exposer une série de constatations quant aux résultats, sans que l'on connaisse les objectifs fixés ni que l'on sache s'ils ont été atteints. En effet, dans la plupart des cas, la Commission se limite à indiquer le volume des activités, leur évolution et les délais d'audience. De plus, la Commission ne mentionne ni les ressources ni les montants qu'elle a consacrés à ses activités. Il est donc difficile d'évaluer la productivité et la performance de la Commission.

1.36 Aucune définition du délai d'audience n'est fournie dans le rapport d'activité, même si la façon de le calculer a été modifiée en 1994-1995 par rapport à l'information diffusée dans le rapport de 1993-1994. Le rapport pourrait également présenter le délai de traitement d'un dossier décomposé en étapes importantes, en incluant les délais dus aux remises ou à l'utilisation du certificat d'état de cause.

1.37 La mission et la pertinence des principales activités de l'**Institut de police du Québec** sont bien décrites dans le rapport annuel. Il est par contre difficile de juger de la pertinence des activités du Centre d'appréciation du personnel de la police, eu égard à la mission de l'Institut.

1.38 De façon générale, les moyens mis en place par l'Institut afin de remplir sa mission et de se conformer à ses orientations sont présentés adéquatement dans le rapport annuel, mais la justification de certains programmes de formation spécialisée n'est pas complète.

1.39 Si le rapport annuel fait correctement mention des objectifs de l'Institut, il n'établit pas clairement le lien entre ceux-ci et sa mission. De plus, le lecteur peut difficilement apprécier dans quelle mesure les objectifs de l'Institut sont atteints. Par exemple, le rapport annuel mentionne que 1 000 personnes ont bénéficié du Programme de formation continue régulier sans dire pour autant si l'objectif de fréquentation a été atteint.

1.40 Le rapport d'activité du **ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation** commente ses activités, mais il ne fait qu'exposer maintes constatations quant aux résultats, sans mentionner les objectifs visés ni leur degré d'atteinte. Les commentaires portent principalement sur le volume des activités et leur évolution. L'absence d'évaluation de programmes ainsi que les déficiences de l'information de gestion ne lui permettent pas une reddition de comptes plus complète.

1.41 Ainsi, bien que le Ministère se soit donné pour mandat de favoriser le développement d'entreprises respectueuses de l'environnement, son rapport ne précise pas dans quelle mesure ses activités ainsi que les subventions versées aux producteurs lui permettent d'atteindre cet objectif.

1.42 On n'y présente pas les répercussions des activités agricoles sur la qualité de l'environnement, ni les grands défis qui se posent aux producteurs agricoles en ce qui a trait à l'agriculture durable. Le lecteur ne peut donc pas se faire une idée de l'ampleur des problèmes de dégradation des ressources ou de pollution de l'eau causés par les pratiques agricoles actuelles. Il ne sait pas non plus si des mesures ont été prises pour corriger la situation et il ne peut juger de l'urgence de procéder à un redressement de ce genre.

1.43 Le lecteur n'est pas davantage informé des importants problèmes de surplus de fumier et de leurs conséquences sur l'environnement. En effet, le rapport ne mentionne pas que les actions prises n'ont pas permis de traiter adéquatement les surplus de fumier. Il aurait été pertinent de présenter le problème et, surtout, d'indiquer qu'il est attribuable à un petit nombre d'exploitations agricoles.

1.44 La mission et les principales activités de l'**Office de la langue française** sont en bonne partie déterminées par la Charte de la langue française et elles sont décrites dans le rapport annuel. De plus, les moyens mis en place par l'Office afin de réaliser sa mission et de se conformer à ses orientations sont présentés adéquatement. Enfin, le document établit correctement les orientations stratégiques et les objectifs opérationnels, bien que ceux-ci ne couvrent pas toutes les activités et ne soient pas toujours exprimés de façon mesurable. Par exemple, le rapport annuel ne fait aucune mention des buts que l'Office s'était fixés quant à la francisation des entreprises, à l'utilisation du téléphone linguistique ou encore au temps de traitement des plaintes. Le lecteur peut difficilement apprécier dans quelle mesure ces objectifs de l'Office sont atteints.

1.45 Dans le même ordre d'idées, il est fort difficile d'évaluer l'importance, pour le gouvernement, de regrouper les services liés au domaine informatique, puisque le rapport annuel du **Fonds des services gouvernementaux (DGI)** ne présente pas suffisamment la nature et l'ampleur des besoins à satisfaire. Par conséquent, il est ardu d'apprécier l'à-propos des moyens mis en œuvre et des ressources investies. La raison d'être de chaque service informatique offert n'est pas justifiée en fonction des besoins de la clientèle.

Satisfaction de la clientèle

1.46 Le rapport d'activité du **Fonds des services gouvernementaux (DGI)** ne démontre pas qu'il répond aux besoins de sa clientèle. Pourtant, il aurait été intéressant de lire les résultats des sondages effectués auprès des clients du Centre d'assistance à l'usager et des plus importants utilisateurs des services informatiques. Le lecteur aurait ainsi été en mesure d'apprécier les moyens mis en œuvre pour accroître leur satisfaction.

1.47 Dans son rapport annuel, la **Commission des affaires sociales** indique qu'un sondage a été effectué pour connaître le degré de satisfaction de sa clientèle quant aux services offerts. Elle en communique une analyse sommaire favorable à la Commission, sans faire état des résultats du sondage, ce qui aurait permis au lecteur de les évaluer.

1.48 Bien que les clientèles desservies soient bien décrites, le rapport de l'**Institut de police du Québec** ne donne pas d'information sur leurs caractéristiques et sur ce qu'elles pensent des services qui leur sont offerts. À titre d'exemple, comment les corps policiers évaluent-ils la formation policière de base et la formation policière spécialisée offertes à l'Institut ?

1.49 Si les clientèles desservies sont bien décrites dans le rapport annuel de l'**Office de la langue française,** celui-ci donne peu d'information sur ce qu'elles pensent des services qui leur sont offerts. À titre d'exemple, les utilisateurs de la Banque de terminologie du Québec et les entreprises engagées dans un programme de francisation sont-ils satisfaits du soutien de l'Office ?

1.50 Le **ministère de la Sécurité publique** nous informe que son bureau des plaintes a répondu à 800 demandes d'assistance ou plaintes émanant du public. Cependant, le rapport annuel ne fournit aucune donnée concernant le nombre et le type de plaintes reçues pour chacun des services offerts, ce qui aurait permis d'obtenir des indices plus précis quant à la satisfaction de la clientèle desservie.

Conformité

1.51 Le rapport annuel du **ministère de la Sécurité du revenu** présente peu d'information quant à la conformité des dossiers des prestataires relativement aux normes établies ainsi qu'au sujet de ses démarches en vue de s'assurer que chaque prestataire reçoit le montant correspondant à sa situation. Le lecteur n'est pas en mesure de porter un jugement éclairé sur les irrégularités qui entachent le régime de la sécurité du revenu, ni sur la capacité du Ministère de les détecter. L'information fournie se limite au montant des économies réalisées grâce aux vérifications et aux enquêtes, aux échanges de renseignements et aux contrôles particuliers. De plus, le Ministère explique très peu sa façon de quantifier ces économies.

1.52 L'importance de l'assurance-conformité, eu égard aux ressources qui y sont consacrées, justifie une reddition de comptes complète quant aux moyens utilisés et le rapport ne doit pas se limiter à quelques résultats de contrôles à posteriori. Les résultats de ses travaux en vue de déterminer les taux d'erreurs administratives, d'omissions ou de fraudes devraient être révélés et comparés à d'autres programmes de ce genre au Québec ou ailleurs. Les différentes réalisations du Ministère devraient être mises en parallèle avec ses objectifs et ses résultats antérieurs. De plus, on s'attendrait à ce que le rapport indique les ressources consacrées à l'investigation, ce qui permettrait de mieux apprécier la performance du Ministère.

Confidentialité et protection des actifs

1.53 Le rapport annuel du **ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie** n'explique pas dans quelle mesure les moyens pour protéger la mémoire institutionnelle et l'information confidentielle sont efficaces et il n'indique pas non plus quelle est l'information de gestion dont dispose le Ministère pour ses principales activités.

1.54 Même si un article de sa loi prévoit la confidentialité des dossiers, la **Commission des affaires sociales** reste muette sur les mesures qu'elle a prises pour en assurer la sauvegarde.

1.55 Le rapport annuel de l'**Institut de police du Québec** fait mention de certains actifs importants sans toutefois mentionner les moyens qui sont mis en place pour les sauvegarder. À titre d'exemple, comment sont protégées les informations confidentielles contenues dans les dossiers des étudiants ?

Coût des activités et productivité

1.56 Le rapport annuel du **ministère de la Sécurité publique** ne permet pas de connaître le prix de revient de ses activités. Le lecteur ne peut comparer l'évolution du coût par habitant de notre système pénal. D'ailleurs, ces coûts unitaires pourraient être présentés par centre de détention afin que le lecteur puisse juger de la performance de chacun des établissements. En matière pénale, le Ministère devrait également établir des comparaisons de coûts et de taux de récidive avec les autres provinces, pour permettre d'évaluer son efficacité.

1.57 Le rapport annuel du **ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation** est muet quant aux coûts qu'il faudrait assumer vraisemblablement pour récupérer les terres dégradées et corriger les problèmes de surplus de fumier, d'épandage abusif et, par conséquent, de pollution des eaux. Sans ces informations, il est impossible d'évaluer la qualité des solutions proposées par le Ministère.

1.58 Le rapport annuel du **ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie** aborde la notion du coût des programmes et des activités ainsi que la productivité du personnel et son environnement de travail, mais il ne fait état d'aucun indicateur à cet égard, tel que le coût par dossier d'aide ou la charge de travail des employés. Il n'établit pas non plus de comparaison entre le coût des programmes et les montants budgétés, pas plus qu'avec les sommes octroyées au cours des années précédentes.

1.59 Plusieurs données qualitatives et quantitatives au sujet des activités du **Fonds des services gouvernementaux (DGI)** sont présentées dans le rapport annuel. Il aurait pourtant été utile de fournir plus de données sur les coûts unitaires de ses activités et de renseigner davantage sur sa position par rapport à d'autres provinces ou centres de traitement.

1.60 Même si l'**Institut de police du Québec** dispose d'un effectif d'environ 120 personnes et d'un budget de quelque 12 millions de dollars, son rapport annuel ne révèle aucune information quant au coût des différentes activités et à la productivité des ressources. Par exemple, le lecteur est incapable de savoir combien coûte un cours spécialisé ou quelle est la productivité du personnel en place.

1.61 Nos observations sont les mêmes au sujet de l'**Office de la langue française** qui dispose d'un effectif autorisé de 252 personnes et d'un budget de 15,5 millions de dollars. Par exemple, le lecteur ne peut savoir combien coûte un certificat de francisation, ni quel est le rendement des conseillers en francisation et des terminologues.

1.62 Les états financiers de la **Commission des affaires sociales,** accompagnés du rapport du Vérificateur général, n'apparaissent pas dans le rapport annuel de la Commission. On n'y trouve que le budget de l'année courante sans aucune explication des variations par rapport au budget ou aux résultats de l'année précédente.

1.63 Nous avons recommandé aux dirigeants des entités vérifiées d'adopter les mesures nécessaires pour remédier aux faiblesses constatées, notamment d'améliorer le contenu de leur rapport annuel afin de fournir une information plus complète sur leurs activités et leur performance.

1.64 ***Résumé des commentaires des entités vérifiées :*** *Règle générale, les dirigeants des entités vérifiées considèrent qu'il est possible d'améliorer le contenu de leur rapport annuel, particulièrement en ce qui a trait à l'ajout d'informations sur les objectifs à atteindre, les activités réalisées et les résultats obtenus.*

Toutefois, certains dirigeants nous ont signalé que le traitement de toutes les dimensions de la gestion dans un rapport annuel nécessiterait un investissement important puisque de nombreuses données statistiques et opérationnelles sont requises.

La multiplicité des champs d'intervention, les difficultés de quantifier les effets de certaines interventions et la diversité des clientèles, sont d'autres facteurs signalés par les entités pour expliquer les limites actuelles de leur reddition de comptes.

Conclusion

1.65 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.

1.66 À la lumière des carences que nous avons relevées dans les rapports annuels des entités vérifiées, on peut se demander comment le lecteur d'un rapport annuel peut évaluer l'efficacité d'une entité. Par conséquent, comment les membres de l'Assemblée nationale peuvent-ils s'acquitter de leur rôle de surveillance de l'utilisation des fonds publics ?

1.67 Si la directive du Conseil du trésor concernant la production et la distribution des rapports annuels devait représenter un pas dans la bonne direction, force nous est de constater que celle-ci n'est pas complète et suffisamment précise et qu'elle n'a pas apporté les résultats espérés. Elle donne lieu à des applications et à des interprétations diversifiées par les entités qui y sont assujetties. Nos constatations des dernières années en témoignent.

1.68 Fait également important à souligner, le champ d'application de la directive ne couvre pas les entreprises du gouvernement. Si leurs lois constitutives demandent souvent de consigner dans leur rapport annuel tous les renseignements prescrits ou exigés par le ministre, à notre connaissance les ministres concernés n'ont pas précisé, ou très peu, les renseignements particuliers qui devraient y apparaître.

1.69 Notre constat d'ensemble au sujet de la reddition de comptes et le manque d'encadrement quant à la façon de s'y soumettre militent en faveur d'une loi-cadre sur les organismes et entreprises du gouvernement.

1.70 Depuis plusieurs années, nous préconisons l'adoption d'une telle loi. Nous avons plus particulièrement insisté sur le sujet en 1991 en signalant l'absence d'uniformité entre les lois constitutives ainsi que l'insuffisance des exigences gouvernementales en matière de reddition de comptes. Tout en clarifiant la classification des organismes et des entreprises, cette loi-cadre permettrait de consolider le pouvoir de surveillance de l'Assemblée nationale et de préciser l'encadrement que le gouvernement devrait exercer sur ces entités.

Constitution des organismes et entreprises

1.71 La loi-cadre devrait faire en sorte que le cadre organisationnel dont dispose un organisme ou une entreprise lui permette d'atteindre au mieux ses objectifs. L'entité pourra le faire en autant que son statut, son mandat, ses pouvoirs et son mode de financement sont cohérents. Une classification des entités basée sur des critères adéquats pourra faciliter l'atteinte de cette cohérence.

Direction des organismes et entreprises

1.72 La loi-cadre proposée déterminerait les circonstances où la prise de décision appartient à l'organisme ou à l'entreprise et celles où l'intervention du gouvernement est requise.

1.73 En conséquence, la loi-cadre préciserait, entre autres, le rôle du ministre responsable et celui du conseil d'administration, les règles touchant l'éthique et la déontologie y compris celles en matière de conflit d'intérêts, les conditions d'approbation des plans de développement, les conditions à respecter en matière d'octroi de contrats et de constitution, d'acquisition ou de disposition d'une filiale.

Contrôle des organismes et entreprises

1.74 La loi-cadre déterminerait les responsablités dans l'évaluation de la conformité des opérations de l'entité à son mandat, aux orientations, aux objectifs, aux énoncés de politiques et directives de l'Assemblée nationale et du gouvernement.

1.75 En conséquence, la façon d'effectuer une bonne réddition de comptes, notamment le contenu du rapport annuel, le rôle et le mandat de la vérification interne, de même que ceux de la vérification externe et des comités de vérification ainsi que les devoirs et les responsabilités des commissions parlementaires seraient précisés.

1.76 Il est reconnu qu'une saine gestion veut que l'on impose des normes de reddition de comptes aux personnes ou aux entités administratives, et ce, en vue d'obtenir l'information permettant d'apprécier leur performance.

Rapport du Vérificateur général
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome I

CHAPITRE 2

Aide financière offerte aux producteurs agricoles

Étude conduite
auprès du ministère de l'Agriculture,
des Pêcheries et de l'Alimentation,
de la Régie des assurances agricoles du Québec
et de la Société de financement agricole

Table des matières

Faits saillants	2.1
Vue d'ensemble	2.12
Objectifs et portée de notre vérification	2.15
Résultats de notre vérification	2.17
Portrait de l'aide financière accordée aux producteurs agricoles	
Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	2.26
Orientations du Ministère	2.27
Viabilité des entreprises agricoles	2.32
Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	2.44
Conservation des ressources et protection de l'environnement	2.45
Coordination entre les partenaires	2.48
Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	2.54
Commentaires du ministère de l'Environnement et de la Faune	2.55
Intégration des actions du Ministère	2.56
Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	2.66
Pratiques culturales	2.67
Pesticides	2.80
Commentaires du ministère de l'Environnement et de la Faune	2.88
Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	2.89
Fertilisants	2.90
Engrais minéraux	2.92
Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	2.100
Engrais de ferme	2.101
Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	2.116

Surplus d'engrais de ferme	2.117
Volume des surplus	2.118
Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	2.127
Commentaires du ministère de l'Environnement et de la Faune	2.128
Interventions gouvernementales	2.129
Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	2.146
Information de gestion et évaluation de programmes	2.147
Information de gestion	2.150
Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	2.165
Commentaires du ministère de l'Environnement et de la Faune	2.166
Évaluation de programmes	2.167
Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	2.173

Faits saillants

2.1 Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation a été désigné comme maître d'œuvre du développement du secteur alimentaire québécois. Pour s'acquitter de tâches particulières, un certain nombre d'organismes comme la Régie des assurances agricoles et la Société de financement agricole ont également été constitués. Notre vérification a été axée, d'une part, sur l'aide financière accordée aux producteurs agricoles par le Ministère et les organismes, sur la relation entre cette aide et le développement durable du secteur et, d'autre part, vers l'information de gestion, l'évaluation de programmes et la reddition de comptes.

2.2 L'aide financière versée aux producteurs agricoles provient de plusieurs sources. Le Ministère ne connaît pas toute l'étendue de cette aide ni l'importance des montants en cause.

2.3 L'évolution du contexte économique et du secteur agricole a amené le Ministère à modifier ses orientations au cours des dernières années. Cependant, les plus importants programmes d'aide financière n'ont guère changé. Ainsi, les notions de viabilité, de rentabilité et de performance des entreprises agricoles véhiculées dans les orientations du Ministère ne sont pas reflétées dans les critères d'admissibilité de ces importants programmes d'aide. La majeure partie de l'aide financière s'adresse à toutes les entreprises agricoles, indépendamment de leur spécialisation, de leur emplacement, de leur importance ou de leurs besoins.

2.4 Par ailleurs, malgré l'engagement formel du Ministère d'intégrer la protection des sols et des cours d'eau aux programmes et aux activités du secteur agricole, le traitement de ce volet accuse un sérieux retard par rapport aux volets urbain et industriel.

2.5 Les actions prises par le Ministère ne sont pas toujours cohérentes par rapport aux impératifs de la politique environnementale. D'un côté, il s'efforce de résoudre des problèmes environnementaux et, de l'autre, il continue d'encourager, par le versement d'une aide financière importante, le développement d'exploitations agricoles qui ne se soucient pas de l'environnement.

2.6 Le Ministère n'a pas apporté de solution aux problèmes d'épandage excessif des fumiers qui constituent la plus importante source de pollution diffuse. De plus, une enquête d'un organisme de gestion de surplus de fumier a permis de déterminer que, sur les 4,4 millions de dollars versés en compensation par la Régie des assurances agricoles à une cinquantaine de producteurs en 1994, plus de 0,8 million aurait correspondu à des unités non autorisées.

2.7 Dès 1981, de graves problèmes de contamination et de dégradation du milieu aquatique causés par la concentration élevée de production de porcs ont amené le gouvernement à imposer des moratoires dans trois régions afin de limiter le développement de cet élevage. Deux moratoires sur trois ont été levés depuis et le troisième est sur le point de l'être. Pourtant, le Ministère n'a pas encore l'assurance d'une gestion adéquate des surplus de fumier existant alors et ceux qu'amène l'augmentation de 15 p. cent de la production porcine survenue au cours des cinq dernières années.

2.8 Le problème des surplus de fumier n'est pas attribuable à un nombre élevé d'exploitations agricoles. Seulement 405 producteurs causent 73,5 p. cent des surplus ; ce sont majoritairement de grandes entreprises de production porcine déclarant des chiffres d'affaires supérieurs à 500 000 dollars annuellement.

2.9 Le Ministère ne possède pas de portrait global de sa clientèle. Il est quasi impossible de connaître toutes les caractéristiques d'une exploitation, ses productions, sa situation financière et l'aide qu'elle reçoit. De plus, la fiche d'enregistrement des exploitations agricoles comporte de nombreuses données incohérentes ou inexactes.

2.10 Outre la contribution aux taxes municipales et scolaires des fermes, les plus importants programmes d'aide financière du Ministère et de ses organismes n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation. Le Ministère ne sait pas si l'aide répond à un besoin ni si elle contribue au développement d'entreprises économiquement viables et soucieuses de l'environnement.

2.11 L'absence d'évaluation de programmes ainsi que les déficiences de l'information de gestion amènent aussi une reddition de comptes incomplète.

Vue d'ensemble

2.12 Le gouvernement du Québec a désigné le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation comme maître d'œuvre du développement de tout le secteur alimentaire québécois.

2.13 Le rôle du Ministère est très large et touche les domaines de la production, de la capture, de la transformation, de la distribution, de la commercialisation et de la consommation des produits bioalimentaires. Le Ministère assure la conception et l'application de la politique et des programmes nécessaires au développement de ces secteurs, et ses activités sont très diversifiées. Ses principaux champs d'intervention sont l'aide financière et le service conseil aux producteurs et aux pêcheurs, la recherche, l'enseignement, la protection de la santé animale, la protection de la qualité des aliments et le développement industriel et commercial des produits bioalimentaires.

2.14 Pour s'acquitter de tâches particulières ou plus spécialisées, un certain nombre d'organismes ont été constitués. La politique et les programmes sont gérés conjointement par le Ministère et ces organismes affiliés. Ceux-ci remplissent des rôles assez différents.

Objectifs et portée de notre vérification

2.15 Nous avons effectué la vérification des activités liées à l'aide financière offerte aux producteurs agricoles par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, la Régie des assurances agricoles du Québec et la Société de financement agricole. Cette vérification avait pour but 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 activités.

ORGANISMES RELEVANT DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION

ORGANISME	RÔLE
Régie des assurances agricoles du Québec (RAAQ)	Assurer la stabilité financière des entreprises agricoles en compensant les pertes de revenus attribuables à des bas prix ou à des phénomènes naturels incontrôlables : assurance-stabilisation des revenus et assurance-récolte
Société de financement agricole (SFA)	Agent de financement agricole : garantir les sommes prêtées par les institutions financières privées et contribuer au paiement des intérêts
Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ)	Assurer la protection du territoire agricole du Québec
Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole	Entendre les appels de décisions et d'ordonnances rendues par la Commission de protection du territoire agricole
Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (RMAAQ)	Assurer la surveillance, la coordination et l'amélioration de la mise en marché des produits agricoles du Québec
Société québécoise d'initiatives agroalimentaires (SOQUIA)	Développer l'industrie agroalimentaire et les pêcheries commerciales : prêts et participations dans des entreprises de transformation et de distribution

2.16 Notre vérification a été axée, d'une part, sur l'aide financière accordée aux producteurs agricoles, sur la relation entre cette aide et le développement durable du secteur et, d'autre part, sur l'information de gestion, la mise en œuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer les programmes et la reddition de comptes. Nous avons examiné surtout les activités de l'année 1995, mais certains commentaires portent sur des situations qui avaient cours auparavant.

Résultats de notre vérification

Portrait de l'aide financière accordée aux producteurs agricoles

2.17 Les avantages financiers accordés aux producteurs agricoles proviennent de plusieurs sources. Le Ministère, à cause de son rôle pivot, est responsable de dresser un portrait juste de la situation afin d'informer l'Assemblée nationale. Pour ce, il devrait à tout le moins connaître la situation réelle des exploitations agricoles ainsi que toute l'aide qui leur est octroyée.

2.18 L'aide financière accordée directement aux producteurs agricoles par les gouvernements provincial et fédéral au cours de l'exercice 1994-1995 représente au moins 671 millions de dollars, soit en moyenne 17 500 dollars par exploitations agricoles enregistrées au Ministère. Le portrait que nous présentons à la page suivante n'est pas exhaustif, mais il reflète l'essentiel des mesures qui favorisent les producteurs agricoles. Il ne tient pas compte, entre autres, du coût lié à leur administration.

L'aide financière accordée directement aux producteurs représente plus de 671 millions de dollars.

2.19 Malgré son rôle de maître d'œuvre dans l'attribution de l'aide versée aux producteurs agricoles, le Ministère n'en connaît pas toute l'étendue ni l'importance des montants en cause. Il possède un portrait global de l'aide accordée par lui et les organismes agricoles, mais il ne connaît pas toute l'aide versée individuellement aux producteurs.

2.20 En effet, en plus du Ministère, des organismes agricoles et du gouvernement fédéral, d'autres ministères ou organismes interviennent dans le secteur agricole. Cette aide est accordée aux producteurs en raison de leur statut et elle prend principalement la forme d'exemptions ou de réductions supplémentaires ainsi que de divers allégements fiscaux.

2.21 Comme ces derniers avantages ne se reflètent pas dans les budgets des ministères et organismes concernés, nous leur avons demandé d'évaluer le coût annuel de ces privilèges. L'effet de plusieurs avantages fiscaux n'a pu être estimé.

2.22 Quand les ministères ou organismes provinciaux autres qu'à vocation agricole prévoient des mesures favorisant les producteurs agricoles, le Ministère n'est pas consulté quant à la nécessité ou à l'opportunité de les mettre en place ni quant à la pertinence du montant offert. Les producteurs agricoles adressent des demandes d'aide directement aux organismes concernés, sans que le Ministère en soit nécessairement informé. Le Ministère, de son côté, n'intervient qu'à l'occasion dans l'attribution de ces avantages.

2.23 De plus, on remarque une diversité dans les clientèles visées par les différents programmes. Généralement, une entreprise agricole doit être enregistrée au Ministère pour bénéficier de l'aide fournie par le Ministère et les organismes agricoles ; pour ce faire, elle doit dégager des revenus bruts agricoles de 5 000 dollars ou plus. Hydro-Québec n'a pas cette exigence. De plus, alors que le Programme de contribution aux taxes municipales et scolaires sur les fermes du Ministère n'est accessible qu'aux entreprises générant des revenus bruts agricoles d'au moins 10 000 dollars et situées en zone agricole, le ministère des Affaires municipales accorde, quant à lui, des exemptions de taxes d'affaires et autres à toutes les exploitations agricoles enregistrées, peu importe la zone où elles sont situées.

AIDE FINANCIÈRE DIRECTE AUX PRODUCTEURS AGRICOLES EN 1994-1995		
Du gouvernement provincial **Du Ministère et de ses organismes**	**M $**	**M $**
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (38 264 exploitations) remboursement de taxes	63,6	
frais vétérinaires	12,2	
gestion des fumiers	11,3	
autres	18,0	105,1
Régie des assurances agricoles du Québec (19 883 producteurs) assurance-stabilisation des revenus	216,9	
assurance-récolte	19,1	236,0
Société de financement agricole (19 126 exploitations) subventions	51,2	
droits d'assurance	5,3	56,5
Société québécoise d'initiatives agroalimentaires insémination artificielle	1,5	1,5
		399,1
Autres ministères et organismes		
Ministère des Finances exonération de gain en capital	37,0	
réserve de 10 ans (gain en capital)	7,0	
déduction de 400 000 $ (calcul du capital versé)	6,0	
compte de stabilisation du revenu net	n/d	
dépenses de drainage, défrichage et nivellement	n/d	
exemption ou remboursement de la taxe sur carburant	n/d	50,0
Ministère des Ressources naturelles rabais de tarification de l'électricité	15,0	15,0
Ministère des Affaires municipales exemption de la taxe d'affaires, de la taxe et de la surtaxe pour les immeubles non résidentiels	9,6	9,6
Société de l'assurance automobile du Québec (1995-1996) réduction des droits d'immatriculation	5,8	5,8
Ministère de l'Éducation bourse supplémentaire, exemption sur actifs nets	1,3	1,3
		81,7
		480,8
Du gouvernement fédéral		
Agriculture Canada paiement direct aux producteurs de lait	105,3	
assurances agricoles	64,0	
autres subventions (plan vert, financement, etc.)	21,1	190,4
		671,2

2.24 Le Ministère ne peut donc s'assurer que toute cette aide atteint la clientèle visée et que l'argent investi contribue à l'atteinte des objectifs de la politique agricole québécoise.

2.25 Nous avons recommandé au Ministère d'obtenir l'information concernant l'aide versée aux producteurs et aux entreprises agricoles de manière à en avoir un portrait complet et de s'assurer qu'elle contribue à l'atteinte de ses objectifs.

2.26 ***Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation :*** *« Le Ministère possède un portrait complet de l'aide financière directe que lui et les organismes agricoles accordent aux producteurs et productrices agricoles. Cette aide financière directe (399,1 millions de dollars en 1994-1995) représente 83 p. cent de l'aide financière totale offerte à la clientèle agricole. Le reste de l'aide financière pour laquelle le Ministère n'est pas le maître d'œuvre est constitué de mesures d'exemption, de réduction tarifaire ou d'allégements fiscaux. Les mesures fiscales représentent près des deux tiers de l'aide indirecte offerte au secteur agricole. La presque totalité de ces mesures a été instaurée conformément à la volonté du Québec d'harmoniser son régime fiscal avec celui du gouvernement fédéral qui a été, le plus souvent, à l'origine de ces mesures.*

« Malgré tout, bien que le Ministère soit généralement consulté lorsque des ministères ou organismes autres qu'agricoles apportent des modifications aux mesures destinées spécifiquement au secteur agricole, il serait effectivement approprié, tel que le recommande le Vérificateur général, qu'ils consultent et impliquent le Ministère de façon encore plus systématique dans leur démarche. »

Orientations du Ministère

2.27 De 1976 à 1985, le Ministère a axé sa politique agricole sur l'objectif de l'autosuffisance alimentaire du Québec. Ainsi, un ensemble de programmes ont été établis pour encourager et diversifier le développement des productions agricoles. L'accès à certains programmes existants a été élargi. Par exemple, la couverture d'assurance-stabilisation a été étendue à un grand nombre de productions. La *Loi sur la protection du territoire agricole* a été adoptée et des programmes de subvention d'infrastructures ont été mis en place.

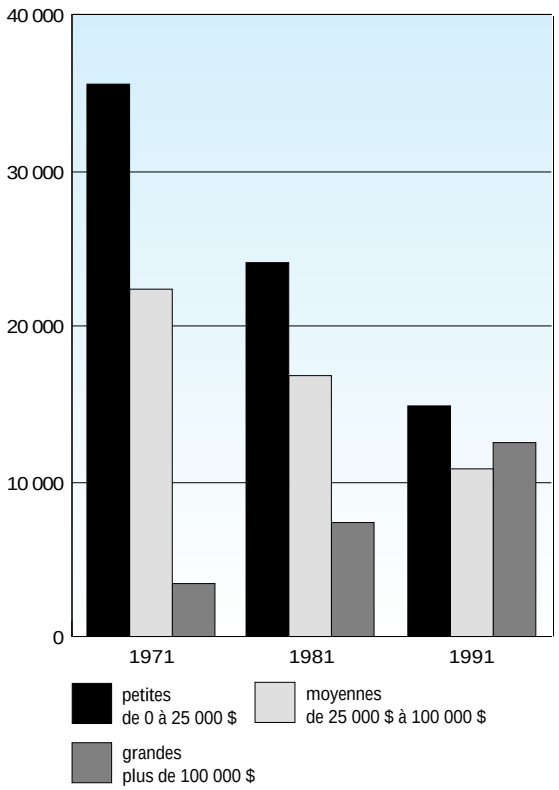
Malgré les changements d'orientations, les principaux programmes d'aide financière n'ont guère été modifiés.

2.28 Depuis, le contexte économique a évolué : on assiste à la mondialisation des marchés et, par conséquent, à une concurrence accrue. Cette évolution a amené le Ministère à modifier ses orientations à plusieurs reprises au cours des dernières années. Malgré ces changements, les principaux programmes d'aide financière n'ont guère été modifiés pour tenir compte des orientations relatives à la viabilité et à la durabilité des entreprises.

2.29 En effet, la majeure partie de la dépense de transfert du Ministère et des organismes (292,7 millions de dollars en 1994-1995) est consacrée à la stabilisation des revenus, à la contribution aux taxes municipales et scolaires des fermes et à l'amélioration de la santé animale. Ces programmes s'adressent à toutes les entreprises agricoles, indépendamment de leur spécialisation, de leur emplacement, de leur importance ou de leurs besoins. D'autres programmes, moins importants, s'adressent à des productions, veulent répondre à des besoins régionaux ou encore cherchent à régler des problèmes d'envergure, par exemple ceux qui se rapportent à l'environnement.

2.30 À l'époque de la politique d'autosuffisance, la majorité des entreprises agricoles correspondaient à une ferme de type familial ou à une entreprise de taille moyenne. L'aide était destinée à cette clientèle. Comme le démontre le graphique suivant, la situation a évolué entre les années 1971 et 1991, pour les entreprises agricoles de petite, moyenne et grande taille.

Évolution du nombre de fermes en fonction des revenus agricoles



Source : Statistique Canada

2.31 Aujourd'hui on constate l'existence d'entreprises agricoles spécialisées et de grande taille, dont certaines sont capables de produire suffisamment pour vendre sur les marchés extérieurs. En 1991, à peine le tiers des fermes réalisaient la plus grande part des revenus bruts de l'agriculture québécoise, soit près de 80 p. cent.

Viabilité des entreprises agricoles

2.32 Les orientations prises lors du Sommet sur l'agriculture québécoise de 1992 véhiculaient les notions de performance des entreprises, de rentabilité, de viabilité, de compétitivité et de durabilité. Toutefois, on constate que la grande part de l'aide financière n'est pas accordée à une clientèle qui correspond à ces orientations.

La viabilité de l'entreprise ne fait pas partie des critères d'admissibilité aux principaux programmes.

2.33 En effet, l'aspect de rentabilité ou de viabilité économique de l'entreprise agricole ne fait pas partie des critères d'admissibilité aux principaux programmes d'aide financière en agriculture. La Société de financement agricole est la seule qui s'assure de la viabilité financière de l'entreprise avant d'accorder son aide. De même, le ministère des Finances établit une distinction entre les entreprises qui exercent l'agriculture à plein temps, à temps partiel ou comme loisir, c'est-à-dire sans expectative raisonnable de profit. Pour ces entreprises, la possibilité de déduire certaines pertes agricoles de leurs autres revenus sera plus ou moins généreuse selon qu'elles correspondent à l'une des trois catégories déjà mentionnées.

2.34 Le Ministère ne dispose pas des informations qui lui permettraient de connaître les entreprises non viables. Bien que le revenu net agricole soit un bon indicateur pour les repérer, le Ministère et la Régie ne recueillent aucune information qui leur permettrait de le déterminer, ni états financiers, ni déclarations de revenus. Le Ministère se limite à demander des informations au sujet des revenus bruts agricoles. Seule la Société de financement agricole se procure un certain nombre d'états financiers depuis 1992 ; toutefois, le Ministère ne demande pas que l'information sur les entreprises en difficulté financière lui soit transmise. Malgré toute l'aide qu'il accorde, il est peu exigeant à cet égard.

2.35 Les informations du Ministère, même insuffisantes pour évaluer la viabilité des entreprises, montrent cependant que 304 entreprises agricoles, qui occupent 699 exploitants à temps plein ou à temps partiel, présentent un revenu brut agricole insuffisant pour couvrir la part de travail des membres exploitants. En effet, le revenu brut agricole de la majorité d'entre eux n'est que de 2 500 dollars.

2.36 Les seuls renseignements disponibles sur l'ensemble des revenus des entreprises agricoles sont les données fiscales des contribuables et des corporations, détenues par le ministère du Revenu du Québec. Elles sont un indicateur intéressant pour cibler des entreprises potentiellement non viables.

2.37 Nous avons analysé sommairement plus de 47 000 déclarations de revenus de particuliers pour l'année 1993, indiquant un revenu brut et net agricole. La majorité d'entre eux sont des contribuables agriculteurs qui bénéficient des programmes du Ministère et des autres organismes. En effet, le nombre de déclarants s'approche de celui des personnes membres des exploitations agricoles enregistrées auprès du Ministère, soit 44 800. La différence entre les deux chiffres peut s'expliquer par le nombre de particuliers dont le revenu brut agricole est inférieur à 3 000 dollars et qui n'étaient donc pas reconnus comme des exploitations agricoles par le Ministère en 1993.

2.38 Les statistiques fiscales montrent que 60 p. cent des contribuables produisent la presque totalité des revenus bruts agricoles. Les contribuables pour qui l'agriculture constitue une source secondaire de revenu participent à seulement 5 p. cent de ces revenus. De plus, pour 72 p. cent d'entre eux, l'activité agricole représente moins de 30 p. cent de leurs revenus.

De nombreux contribuables présentent une situation financière agricole problématique.

2.39 De nombreux contribuables ont une situation financière agricole problématique, surtout ceux pour qui l'agriculture est une source secondaire de revenu. C'est en effet dans cette catégorie que se trouvent la majorité des contribuables qui déclarent des pertes agricoles.

2.40 Par ailleurs, un examen des revenus bruts agricoles des contribuables ayant subi une perte nette agricole démontre que 9 416 des 12 204 contribuables pour qui l'agriculture est une source secondaire de revenu ont réalisé des revenus bruts agricoles inférieurs à 10 000 dollars.

STATISTIQUES SUR LES CONTRIBUABLES AYANT DÉCLARÉ UN REVENU AGRICOLE EN 1993

	REVENU BRUT AGRICOLE		REVENU NET AGRICOLE		(PERTE NETTE AGRICOLE)	
CATÉGORIE	NOMBRE	MONTANT (M $)	NOMBRE	MONTANT (M $)	NOMBRE	MONTANT (M $)
Principale source de revenu	28 359	3 302	24 761	312,1	3 598	(20,6)
	60 %	95 %	79 %	93 %	23 %	32 %
Source secondaire de revenu	18 837	179	6 633	24,3	12 204	(44,7)
	40 %	5 %	21 %	7 %	77 %	68 %
Tous les contribuables	47 196	3 481	31 394	336,4	15 802	(65,3)
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Ministère du Revenu du Québec, données fiscales de 1993.

2.41 Parmi ces mêmes 12 204 contribuables, 33 p. cent, soit 3 984, ont déclaré une perte nette agricole d'un montant supérieur à celui de leur revenu brut agricole. Le tableau au bas de la page illustre la situation de quatre de ceux-ci.

2.42 L'examen des informations fiscales démontre que le Ministère doit détenir une information suffisante s'il veut obtenir l'assurance de verser des subventions à des entreprises agricoles susceptibles de répondre à ses objectifs de viabilité et de durabilité.

2.43 Nous avons recommandé au Ministère de connaître la situation financière de la clientèle agricole et de s'assurer que l'aide financière gouvernementale est versée à des entreprises qui correspondent à ses orientations.

2.44 ***Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation :*** *« Les programmes d'aide financière du Ministère et des organismes doivent être distingués selon leur finalité propre. La première catégorie de programmes représentant quelque 75 p. cent des dépenses de transfert est constituée de programmes de type universel qui versent des compensations aux exploitations pour répondre à la problématique particulière du secteur agricole. Ainsi, les programmes d'assurance sont par leur nature des programmes de ce type. Ils visent à stabiliser la situation financière des entreprises ayant des productions assurées dans un contexte où ces dernières opèrent dans un environnement soumis à diverses fluctuations économiques (prix) ou climatiques imprévisibles. Le programme de contribution aux taxes municipales et scolaires sur les fermes est également de type universel et vise à rendre compte du fait que les productions agricoles exigent des capitaux immobiliers importants pour assurer aux exploitants un revenu satisfaisant.*

« Les autres programmes d'aide financière cherchent quant à eux à répondre à la problématique sectorielle en appuyant les projets de développement des entreprises. Que ce soit les programmes de financement ou les programmes d'aide aux exploitations agricoles, la particularité des entreprises et leurs besoins respectifs sont pris en compte avant d'accorder toute aide financière. Notamment, les modalités de gestion de ces programmes font en sorte que l'on s'assure de la santé financière des entreprises et de leur viabilité économique.

« Sur la base de données fiscales auxquelles le Ministère n'a pas accès, le Vérificateur général dénombre 47 000 contribuables ayant un revenu brut agricole et soumet que la « majorité d'entre eux bénéficient des programmes du Ministère et des autres organismes ». Cette affirmation doit être nuancée puisque, dans les faits, une clientèle beaucoup plus étroite accède aux programmes du Ministère. Par exemple, parmi les programmes de type universel qui rejoignent la plus vaste clientèle, seulement 25 500 des 35 799 exploitations agricoles dûment enregistrées ont eu accès au programme de contribution aux taxes municipales et scolaires sur les fermes en 1995-1996 et seulement 17 900 exploitations ont des productions assurées aux programmes d'assurance agricole.

CONTRIBUABLES AYANT DÉCLARÉ UNE PERTE NETTE AGRICOLE SUPÉRIEURE AU MONTANT DE LEUR REVENU BRUT AGRICOLE

REVENU D'EMPLOI	REVENU DE PLACEMENT	REVENU BRUT AGRICOLE	(PERTE NETTE AGRICOLE)
75 000 $	144 000 $	38 000 $	(164 000 $)
34 400 $	2 100 $	2 400 $	(22 600 $)
124 500 $	3 300 $	24 000 $	(243 900 $)
36 400 $	–	8 200 $	(37 500 $)

Source : Ministère du Revenu du Québec, données fiscales de 1993.

« Par ailleurs, le Ministère partage entièrement la recommandation du Vérificateur général à l'effet de s'assurer de verser l'aide financière à des entreprises qui correspondent à ses orientations. Depuis cinq ans, des efforts notables ont été consentis pour ajuster les programmes et le Ministère entend poursuivre ses efforts dans l'avenir pour continuer à assurer la cohérence entre ses orientations et ses programmes. Ainsi, le programme d'aide aux exploitations agricoles a été reformé en profondeur pour en faire un programme-cadre provincial assorti de modulations régionales. Ce programme-cadre est révisé en profondeur tous les trois ans en plus de connaître des ajustements annuels. Pour appuyer sa politique de développement durable, le budget du programme d'amélioration de la gestion des fumiers a été majoré. En juin 1995, les programmes de financement agricole ont également connu une réforme en profondeur afin de mieux refléter les orientations ministérielles. Le programme de contribution aux taxes municipales et scolaires a lui aussi été revu dans le même sens. Pour y avoir accès, le revenu brut des exploitations agricoles a été majoré de 3 000 à 10 000 dollars et, désormais, seules les taxes attribuables aux biens productifs agricoles sont considérées. Par ailleurs, concernant les programmes d'assurance agricole, bien qu'il ne s'agisse pas d'une réforme comme telle, il importe de mentionner que le Ministère a procédé depuis trois ans à la révision des coûts de production de 13 des 15 productions assurées afin de tenir compte des gains de productivité réalisés par les entreprises et refléter davantage les signaux du marché. »

Conservation des ressources et protection de l'environnement

2.45 Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation ainsi que ses partenaires, conscients des répercussions de l'agriculture sur la qualité de l'environnement, visent à établir un équilibre entre les préoccupations environnementales, économiques et sociales. La politique de développement durable, présentée en juin 1995, concrétise cette résolution.

2.46 Cette préoccupation relative à l'environnement n'est pas récente. En 1978, le gouvernement décidait de tout mettre en œuvre afin que cesse la détérioration de la qualité des eaux des lacs et rivières du Québec, amenée par l'industrialisation, l'urbanisation et la profonde transformation de l'agriculture. C'était le début du Programme québécois d'assainissement des eaux, la plus importante entreprise de dépollution jamais amorcée au Québec, qui visait à récupérer puis à maintenir les usages actuels ou potentiels liés à l'eau, dont la consommation, la baignade et les activités nautiques.

2.47 Il est reconnu que l'agriculture, à cause des concentrations d'élevage et des productions végétales intensives, est à l'origine d'au moins les deux tiers des rejets d'azote dans l'eau (le dernier tiers provenant des effluents industriels et des effluents domestiques après traitement des eaux usées). Au Québec, ces rejets représentent l'équivalent de ceux que produiraient 7,3 millions de personnes annuellement.

Coordination entre les partenaires

2.48 Pour atteindre les objectifs du Programme québécois d'assainissement des eaux, les politiques agricoles et environnementales doivent être intégrées et cohérentes. Une concertation étroite et soutenue entre les organisations chargées de protéger l'environnement et les responsables de l'agriculture est donc indispensable.

2.49 En 1992, le ministère de l'Agriculture et celui de l'Environnement ont élaboré conjointement une stratégie de protection des cours d'eau en milieu agricole pour la décennie 1990-2000. Elle visait notamment à ce que plus de 80 p. cent des exploitations agricoles adoptent des pratiques respectueuses de l'environnement, de façon à réduire d'au moins 50 p. cent les apports de polluants dans les régions prioritaires (Chaudière, Etchemin, Yamaska, Richelieu, L'Assomption). Malgré l'entente administrative liant les deux ministères, peu de mesures concrètes ont été adoptées pour atteindre ces objectifs précis.

2.50 Outre son horizon de cinq ans, la politique de développement durable du Ministère ne fixe plus d'objectifs mesurables ni leurs délais de réalisation. En 1995, le ministère de l'Environnement et de la Faune a également fait connaître sa politique de protection et de conservation des eaux souterraines. Le ministère de l'Agriculture y joue un grand rôle ; il doit faire en sorte que des pratiques respectueuses de l'environnement soient adoptées pour lutter contre la contamination de l'eau en milieu agricole et récupérer l'usage de l'eau souterraine.

2.51 Jusqu'à maintenant, les outils mis en place pour combattre la dégradation de l'eau (formation, sensibilisation, vulgarisation, appui technique) se sont montrés insuffisants pour enrayer les problèmes. Malgré toutes les stratégies, les lois et les règlements, le traitement du volet agricole accuse un sérieux retard par rapport aux volets urbain et industriel. Près de 18 ans après le début du Programme québécois d'assainissement des eaux, il existe peu d'activités coordonnées, issues d'une stratégie commune entre les deux ministères, qui inciteraient les producteurs à adopter des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement.

2.52 Malgré des dépenses de 5,5 milliards de dollars consacrées à l'assainissement des eaux en milieux urbain et rural, le fait de ne pas avoir apporté de correctifs au volet agricole aura empêché de récupérer l'usage de l'eau dans les trois bassins les plus problématiques, soit les bassins des rivières Yamaska, Chaudière et L'Assomption.

Malgré des dépenses de 5,5 milliards de dollars, l'usage de l'eau dans les bassins les plus problématiques n'a pas été récupéré.

2.53 Nous avons recommandé au Ministère de coordonner davantage ses interventions avec celles du ministère de l'Environnement et de la Faune afin d'atteindre les objectifs de récupération de l'usage de l'eau.

2.54 ***Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation :*** *« Le Ministère a déjà réalisé plusieurs interventions concertées avec le ministère de l'Environnement et de la Faune. Pour soutenir davantage cette concertation, il a notamment mis en place des comités présidés par les sous-ministres et les sous-ministres adjoints des deux ministères visant la réalisation d'interventions concertées concernant la gestion des fumiers, l'assainissement des eaux et la révision des normes environnementales en matière agricole. Il entend poursuivre dans cette voie. »*

2.55 ***Commentaires du ministère de l'Environnement et de la Faune :*** *« Le 11 avril 1996, le ministère de l'Environnement et de la Faune annonçait publiquement la tenue d'une consultation sur le projet de politique de protection et de conservation des eaux souterraines. »*

Intégration des actions du Ministère

2.56 Le Ministère et les organismes du secteur agricole, grâce à l'aide financière qu'ils accordent aux exploitations, ont un effet important sur le développement des productions.

2.57 Cependant, les actions prises ne sont pas toujours cohérentes avec les impératifs de la politique environnementale. D'un côté, le Ministère s'efforce de résoudre des problèmes environnementaux et, de l'autre, il continue d'encourager le développement d'exploitations agricoles qui ne se soucient pas de l'environnement. De façon générale, l'adoption de saines pratiques agricoles est laissée au jugement des producteurs.

2.58 L'action du Ministère s'est principalement orientée vers la sensibilisation et la formation des producteurs à des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement au moyen d'activités de vulgarisation, de démonstration et d'échanges sur

le sujet. Le Ministère apporte également un soutien aux producteurs qui ont été initiés à une saine gestion des ressources. Il les aide à établir des plans de ferme, de culture, de fertilisation, etc. Il subventionne également des clubs d'encadrement technique.

2.59 Cependant, c'est sur une base volontaire que les producteurs agricoles participent à ces rencontres ou à ces projets. Le Ministère n'a pas l'assurance que ses activités atteignent les producteurs les plus à risques quant à la dégradation des ressources ou à la pollution agricole.

2.60 Deux programmes d'aide financière visent spécialement la conservation des ressources et la protection de l'environnement : le volet de mise en valeur et de conservation des ressources eau-air-sol du Programme d'aide aux exploitations agricoles et le Programme d'aide à l'amélioration de la gestion des fumiers. Ces programmes assument une partie des dépenses liées à des travaux comme l'implantation de brise-vent, la lutte contre l'érosion, la réfection des fossés et cours d'eau, et la mise en place de structures d'entreposage du fumier.

2.61 Même si l'octroi de ces subventions a pour objet la protection de l'environnement, le Ministère ne s'assure pas que les producteurs agricoles visés adoptent des pratiques respectueuses de l'environnement. Ainsi, les subventions visant l'entreposage adéquat des fumiers n'ont pas été conditionnelles à l'établissement d'un plan de fertilisation incluant un épandage des fumiers sans danger pour l'environnement.

2.62 Ce n'est qu'à compter de l'exercice 1996-1997 que le Ministère exigera, avant d'octroyer une aide financière dans le cadre de ces deux programmes, que les producteurs agricoles préparent un plan qui décrira les pratiques à adopter pour prévenir les problèmes de dégradation des sols ou de pollution des eaux. Cependant, cette exigence du Ministère ne concerne que l'élaboration des plans ; il n'a prévu aucune mesure de suivi afin de s'assurer de leur mise en œuvre.

2.63 En outre, cette nouvelle obligation ne peut avoir que très peu de répercussions. En effet, les programmes visant la conservation des ressources ne s'adressent qu'à une minorité de producteurs. De plus, l'aide financière consacrée au volet conservation a constamment diminué au fil des années. Au cours de l'exercice 1990-1991, les subventions ont été octroyées à 2 017 exploitations agricoles. En 1992-1993, ce sont 1 268 exploitations qui en ont bénéficié et 1 078 en 1994-1995.

2.64 Bien qu'il en ait pris l'engagement depuis longtemps, le Ministère n'a pas agi en sorte que sa propre politique et ses programmes concourent à la conservation des ressources en incitant l'industrie à se doter de méthodes de production plus respectueuses de l'environnement. L'examen des programmes n'a pas encore été fait ; il est cependant prévu par la politique d'agriculture durable adoptée en juin 1995.

2.65 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que ses programmes d'aide financière reflètent ses préoccupations environnementales. Il devrait également orienter ses interventions de formation et de sensibilisation vers les producteurs qui présentent des risques pour l'environnement.

2.66 ***Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation :*** *« Les programmes d'aide aux exploitations agricoles et l'offre de services conseils aux producteurs intègrent déjà les préoccupations environnementales. De plus, la Politique de développement durable, adoptée en juin 1995, précise que l'ensemble des programmes du Ministère et de ses organismes seront soumis, d'ici 1997, à un processus d'analyse environnementale afin de s'assurer qu'ils intègrent adéquatement des paramètres environnementaux ou de gestion intégrée des ressources.*

« Ces interventions de formation et de conseils auprès des producteurs de même que ces programmes régionaux ont été modulés afin de cibler les pratiques agricoles qui présentent le plus de risques

pour l'environnement. Ainsi, des gestes concrets ont été posés depuis plusieurs années concernant l'utilisation des pesticides, l'entreposage et l'épandage des fumiers, la fertilisation minérale, les pratiques de conservation, la gestion de projets par bassin, etc. Le Ministère entend poursuivre et intensifier son intervention dans le sens de la recommandation du Vérificateur général. »

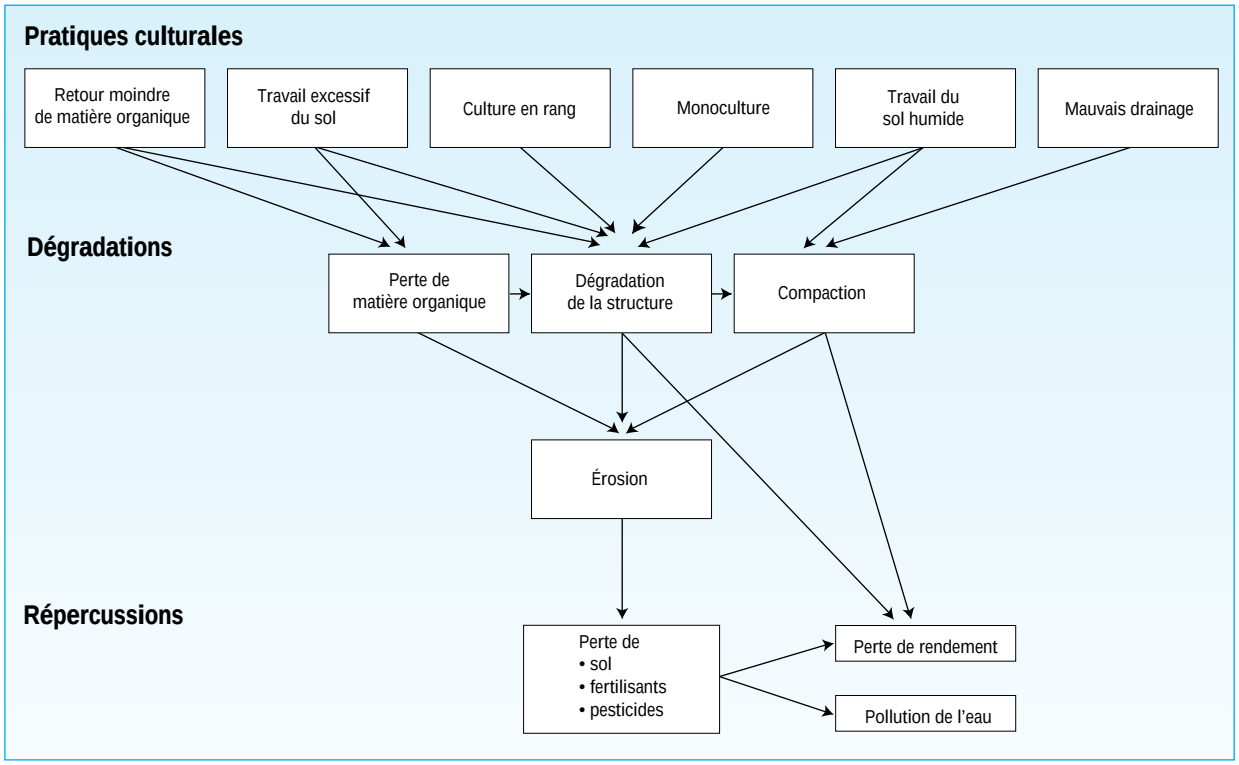
Pratiques culturales

2.67 Les surfaces en culture du Québec comptent 1,7 million d'hectares. L'inventaire des problèmes de dégradation des sols de 1990 révèle que près de 90 p. cent des 486 000 hectares sous monoculture connaissent des problèmes de dégradation qui sont, la plupart du temps, causés par le recours à de mauvaises pratiques culturales, un choix inapproprié des cultures ou une méconnaissance des sols.

2.68 Le tableau suivant schématise les interactions entre les pratiques culturales, la dégradation des sols et leurs répercussions.

2.69 Ainsi, la culture d'une seule variété de plantes, année après année, selon les méthodes traditionnelles qui jumellent le travail fréquent et l'utilisation d'une machinerie exerçant une forte pression sur le sol est susceptible de le dégrader et de l'appauvrir. En effet, l'absence de couvert végétal, par suite de la récolte automnale, expose le sol à l'érosion et au ruissellement de surface. Outre qu'elle conduit à une perte de sol, cette dégradation provoque l'entraînement de polluants agricoles dans les eaux de surface et souterraines.

2.70 La *Loi sur la protection du territoire agricole* était adoptée en 1978 afin de protéger et de réserver à l'agriculture tous les sols propices à cette activité. Le Ministère a cependant pris peu de mesures pour s'assurer que les terres ainsi protégées de l'étalement urbain et industriel conservent leur capacité de soutenir la production agricole.



Source : *La dégradation des sols agricoles,* bulletin technique du Conseil des productions végétales du Québec.

2.71 Dans son guide sur les pratiques culturales, la Régie des assurances agricoles recommande de pratiquer la rotation des cultures car elle s'avère une excellente technique de conservation du sol et de l'eau. Cependant, le Ministère et les organismes ne s'assurent généralement pas du respect de cette recommandation avant d'octroyer une aide financière aux exploitations. La Régie des assurances agricoles ne s'assurera de la rotation des cultures que lorsqu'un producteur de pommes de terre réclamera une indemnité pour perte de récolte. C'est uniquement pour cette culture que la rotation est une exigence.

Le recours à certaines pratiques culturales pourrait remédier aux problèmes de dégradation des sols et de pollution des eaux.

2.72 Bien que la majorité des ennuis liés à la dégradation des sols soient causés par la culture intensive du maïs-grain, de nombreux producteurs n'adoptent pas de pratiques visant à régler ces problèmes. Le tableau suivant montre qu'ils utilisent peu de pratiques de conservation des sols même s'ils reçoivent une aide financière du Ministère et des organismes.

2.73 Les régimes d'assurance-stabilisation des revenus sont basés sur un modèle de production qui maximise, à court terme, le tonnage des récoltes à l'hectare et qui ne tient pas compte des pratiques culturales qui respectent l'environnement.

2.74 Différentes études du Ministère, du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario et du Comité de références économiques en agriculture du Québec montrent que, pour la culture du maïs-grain, la réduction du travail du sol (travail réduit, culture sur billons, semis direct), combinée à la rotation des cultures, ralentirait la détérioration des sols, tout en procurant une marge bénéficiaire nette supérieure d'approximativement 20 dollars l'hectare par rapport aux pratiques conventionnelles avec travail du sol.

2.75 D'après les données du Ministère, 85 p. cent des surfaces de maïs-grain cultivées en 1993 ont été ensemencées sans travail réduit du sol. Si les producteurs avaient fait du travail réduit sur ces surfaces, qui totalisent 265 853 hectares, ils auraient pu économiser jusqu'à 5,3 millions de dollars. En outre, si le modèle de coûts de production avait intégré de telles pratiques agricoles, les compensations versées auraient été diminuées d'autant.

PRATIQUES DE CONSERVATION DES SOLS DES PRODUCTEURS DE MAÏS-GRAIN

INDICE DE PROTECTION DES SOLS SURFACE EN CULTURE PÉRENNE OU AUTRES PRATIQUES DE CONSERVATION (%)	EXPLOITATIONS AGRICOLES		HECTARES EN MAÏS-GRAIN		SUBVENTIONS REÇUES PAR LES EXPLOITATIONS (MILLIONS DE $)
	NOMBRE	%	NOMBRE	%	
Aucune protection	1 772	27,8	103 499	33,3	34,4
De 1 à 24 %	819	12,8	66 026	21,2	34,6
De 25 à 49 %	1 450	22,7	65 168	21,0	29,1
De 50 à 74 %	1 511	23,7	40 178	12,9	27,0
75 % ou plus	830	13,0	36 137	11,6	16,5
	6 382	100,0	311 008	100,0	141,6

Sources : Données compilées à partir des informations du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, de la Régie des assurances agricoles et de la Société de financement agricole.

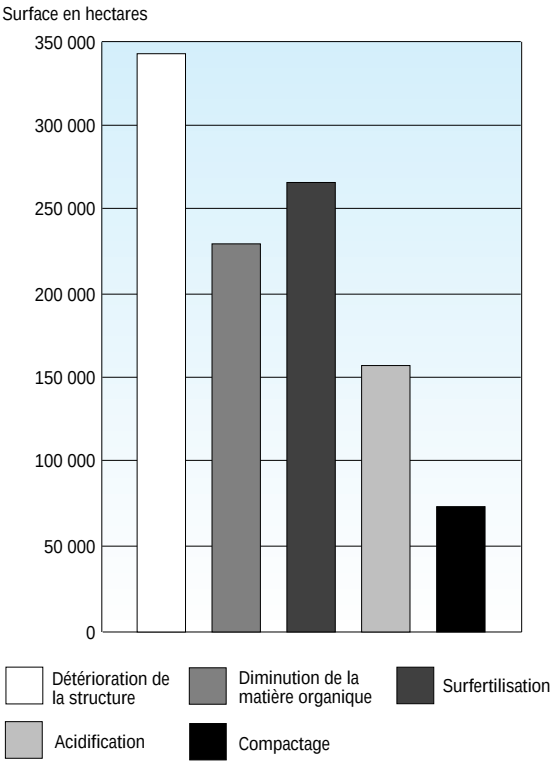
2.76 Le tableau au bas de la page montre la situation des systèmes de culture sans labour au Québec, en Ontario et aux États-Unis.

2.77 Les terres dégradées sont surtout situées dans les quatre régions agricoles suivantes : Richelieu–Saint-Hyacinthe, Sud-Ouest de Montréal, Bois-Francs et Nord-de-Montréal. Ces régions permettent d'encaisser environ la moitié des recettes agricoles du Québec et elles regroupent 50 p. cent des meilleurs sols. Les producteurs de ces régions ont reçu 47,5 p. cent des subventions versées par le Ministère, la Régie des assurances agricoles et la Société de financement agricole en 1994, soit un total de 194,4 millions de dollars.

2.78 Le graphique ci-contre présente l'étendue des problèmes que connaissent les 379 720 hectares en monoculture dans ces quatre régions.

2.79 La dégradation des sols a des répercussions importantes. Dans certains champs du sud-ouest de l'Ontario, l'érosion accentuée des sols a provoqué une baisse de rendement de 30 à 40 p. cent dans la culture du maïs. Il est toutefois difficile d'évaluer avec exactitude l'incidence économique de la dégradation des sols. Au Québec, son coût annuel direct se situerait entre 46 et 119 millions de dollars. Les données sur les coûts indirects et sur les dommages environnementaux n'existent tout simplement pas. Cependant, aux États-Unis et en Ontario, on rapporte que ces coûts indirects sont supérieurs aux coûts directs assumés à la ferme.

Envergure des phénomènes de dégradation des sols minéraux par la monoculture



Source : *« Inventaire des problèmes de dégradation des sols agricoles du Québec »*, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

Pesticides

2.80 L'activité agricole a utilisé près de 78 p. cent de tous les pesticides vendus au Québec en 1992. La quantité moyenne de pesticides par hectare cultivé (excluant les pâturages) a connu une augmentation de 37 p. cent depuis 1982 et de 82 p. cent depuis 1978.

	SURFACE (MILLIERS D'HECTARES)				
	TRAVAIL RÉDUIT DU SOL	SEMIS DIRECT ET BILLONS	TOTAL DES PRATIQUES DE CONSERVATION	TOTAL ENSEMENCÉ	SURFACE PROTÉGÉE (%)
Québec	105	21	126	852	15
Ontario	446	101	547	2 508	22
États-Unis	55 900	16 500	72 400	114 493	63

Sources : U.S.D.A. Economic Research Service, 1993 et Statistique Canada, 1991.

2.81 L'utilisation de ces produits entraîne une contamination diffuse des eaux superficielles et souterraines, dont on commence à peine à mesurer les répercussions sur l'environnement. Les suivis effectués dans différentes régions agricoles du Québec montrent la présence de pesticides dans plusieurs puits municipaux et privés. De plus, la plupart des affluents du Haut-Saint-Laurent (rivières Saint-François, Yamaska, Richelieu, Saint-Jacques, Saint-Régis, L'Assomption et Châteauguay) présentent une certaine contamination des eaux de surface par les pesticides.

2.82 Pour redresser cette situation, le Ministère a mis de l'avant, en 1992, un plan d'intervention dont l'objectif est de réduire de 50 p. cent l'utilisation globale des pesticides d'ici l'an 2000. Présentement, les actions du Ministère sont peu dirigées vers les produits et les types de cultures les plus nuisibles à l'environnement. En effet, ses efforts ont surtout porté sur les insecticides, compte tenu de leur toxicité habituelle pour les humains et des préoccupations des consommateurs quant aux résidus de pesticides dans les aliments.

2.83 Ainsi, le Ministère s'est préoccupé surtout de la culture maraîchère, alors que plus de 60 p. cent des risques de pollution des eaux sont attribuables aux cultures de maïs, de céréales, de pommes et de pommes de terre. À elle seule, la culture du maïs accapare 50 p. cent de la quantité totale de pesticides utilisés.

2.84 Par ailleurs, malgré les efforts du Ministère, notamment sur le plan de la sensibilisation et de la formation, peu de producteurs adoptent des pratiques qui réduiraient l'usage des pesticides. L'information recueillie dans la seule région qui conserve des données sur les techniques utilisées par les producteurs révèle que seulement 16 p. cent des surfaces de maïs-grain font l'objet d'une technique d'arrosage en bande.

2.85 Pourtant, cette technique abaisserait de 50 p. cent l'usage des herbicides, soit une économie nette de 7 millions de dollars pour les entreprises agricoles. De même, un coût de production qui inclurait l'arrosage en bande réduirait d'autant les compensations versées par la Régie des assurances agricoles. Notre examen de dossiers de producteurs de maïs-grain qui font de l'arrosage en bande montre également qu'ils ont des rendements égaux ou supérieurs à ceux qui ne recourent pas à cette pratique, et qu'ils ne réclament pas d'indemnités d'assurance-récolte plus fréquemment.

2.86 Quatre ans après la mise en place de la stratégie, il n'existe aucune donnée qui permettrait au Ministère de vérifier l'atteinte de son objectif de réduction de l'utilisation des pesticides.

2.87 Nous avons recommandé au Ministère d'inclure des pratiques culturales respectueuses de l'environnement dans les modèles de coûts de production à la base de l'assurance-stabilisation et de s'assurer que les producteurs agricoles les adoptent.

Il devrait également se doter des données nécessaires à l'évaluation de l'atteinte de son objectif de réduire de 50 p. cent l'utilisation globale des pesticides d'ici l'an 2000.

2.88 ***Commentaires du ministère de l'Environnement et de la Faune :*** *« Le ministère de l'Environnement et de la Faune, à l'aide de sa réglementation, obtient des grossistes les données de ventes annuelles des pesticides.*

« Ces données permettent, pour l'ensemble du Québec, d'évaluer l'atteinte de l'objectif de 50 p. cent de façon très globale toutefois.

« De façon plus précise le ministère de l'Environnement et de la Faune, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et Environnement Canada font réaliser, par le Bureau de la statistique du Québec, un sondage qui permettra d'évaluer l'utilisation effective des pesticides pour 21 cultures dans l'ensemble du Québec et dans cinq bassins versants. La répétition de ce sondage tous les trois, quatre ou cinq ans permettra de connaître l'évolution des pratiques phytosanitaires et de vérifier plus finement l'atteinte de l'objectif de la stratégie. »

2.89 ***Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation :*** *« Le Ministère se questionne sur l'opportunité d'utiliser le modèle des coûts de production comme instrument pour modifier le comportement des producteurs agricoles face à l'environnement. Dans son dernier rapport portant sur les assurances agricoles, le Vérificateur signalait justement que la méthode des coûts de production devrait permettre au Ministère d'établir un modèle de coûts qui présente fidèlement la situation des fermes choisies dans l'échantillon. La présente recommandation semble aller dans le sens contraire puisqu'elle amènerait à verser des compensations sur la base d'une situation idéale qui nous éloignerait d'autant de la réalité. En fait, peu importe le modèle de coûts de production, lorsque des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement sont économiquement avantageuses, les producteurs agricoles ont toujours tout intérêt à les adopter. Dans ce contexte, le savoir-faire et la connaissance sont beaucoup plus déterminants sur le comportement des producteurs que le modèle des coûts de production.*

« Par ailleurs, concernant l'utilisation des pesticides, le Ministère convient de l'importance de se doter des données nécessaires. D'ailleurs, en 1994-1995, le Ministère et le ministère de l'Environnement et de la Faune ont, d'une façon concertée, demandé au Bureau de la statistique du Québec de réaliser une importante enquête sur les habitudes d'utilisation des produits phytosanitaires et de fertilisants auprès des producteurs agricoles. »

Réaction aux commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Le fait d'inclure des pratiques culturales respectueuses de l'environnement dans les modèles de coûts de production est essentiellement conforme à la mission du Ministère en ce qui a trait au développement durable. Dès 1992, la Régie des assurances agricoles a révisé certains de ses programmes afin de les adapter au concept d'agriculture durable. Des mesures ont été prises qui consistaient à inclure, dans le calcul de certains coûts de production utilisés pour l'assurance-récolte, le coût de pratiques plus respectueuses des ressources naturelles et de l'environnement, notamment l'utilisation d'engrais vert, la rotation des fongicides, etc.

Fertilisants

2.90 L'utilisation rationnelle des fertilisants (engrais minéraux, fumiers, lisiers) repose sur deux éléments fondamentaux : d'une part, leur addition au sol dans des conditions favorables et, d'autre part, l'emploi de doses qui tiennent compte à la fois des besoins nutritifs des cultures, de la valeur fertilisante des fumiers et lisiers, de la capacité de production des sols et de leur aptitude à retenir l'eau et les éléments nutritifs.

2.91 L'amélioration de la qualité de l'eau en milieu agricole ne sera possible que dans la mesure où l'on pourra assurer une saine gestion des fertilisants alliant entreposage et épandage appropriés.

Engrais minéraux

2.92 La Régie des assurances agricoles a élaboré un guide des pratiques culturales à l'intention de ses assurés. On y trouve les recommandations suivantes :

- effectuer régulièrement une analyse de sol ;
- évaluer l'apport d'azote et d'autres minéraux provenant des précédents culturaux et des engrais de ferme ;
- appliquer les engrais minéraux conformément aux grilles de fertilisation publiées par le Conseil des productions végétales du Québec.

2.93 Cependant, à l'exception des services conseils offerts par le Ministère aux producteurs qui en font la demande (analyse de sol, plan de fertilisation) et des contrôles exercés par la Régie des assurances agricoles à l'égard des producteurs qui subissent des pertes de récolte, le Ministère et les organismes du secteur agricole s'assurent peu que ces recommandations sont respectées. Ils ne vérifient généralement pas que les entreprises font une utilisation appropriée des engrais minéraux.

2.94 En effet, le Ministère ne connaît pas le tableau d'ensemble des pratiques culturales employées par les exploitants agricoles. Nous avons toutefois recueilli les données concernant les producteurs d'une région agricole importante en ce qui a trait aux surfaces en culture. Elles démontrent notamment que 20,9 p. cent des producteurs ne procèdent pas à l'analyse des sols pour doser la quantité de fertilisants à y ajouter et que 14,8 p. cent des producteurs conservent des résultats d'analyses trop anciennes pour être utiles.

2.95 En outre, même si l'on utilise les grilles de fertilisation du Conseil des productions végétales du Québec pour les modèles de coûts de production et qu'on les recommande également aux producteurs, une analyse de l'offre et de la demande de services conseils réalisée conjointement par l'Université Laval et l'Université McGill en 1992 indique que 67 p. cent d'entre eux requièrent les services de vendeurs d'engrais pour élaborer leur plan de fertilisation.

2.96 Les grilles de fertilisation de l'Association des fabricants d'engrais du Québec demandent d'appliquer de plus grandes quantités d'engrais que celles du Conseil des productions végétales du Québec. À titre d'exemple, pour la culture du maïs-grain, les recommandations sont supérieures de 20 à 133 p. cent selon les résultats de l'analyse du sol.

2.97 Par conséquent, d'après le Ministère, plus de 10 300 exploitations agricoles achètent trop d'engrais minéraux, compte tenu des besoins de leurs cultures et d'une utilisation appropriée des engrais de ferme. Le Ministère a évalué à plus de 44 millions de dollars la valeur monétaire de ces engrais.

2.98 Bien que ces entreprises fertilisent les sols à l'excès et qu'elles produisent des rejets importants de polluants qui causent la dégradation des cours d'eau, le Ministère n'a entrepris aucune action particulière auprès d'elles. En outre, le Ministère et les organismes leur ont versé, en 1994, des subventions totalisant 159,5 millions de dollars sans la moindre exigence.

2.99 Nous avons recommandé au Ministère de combattre la fertilisation excessive des sols. Il devrait notamment exiger que les producteurs tiennent compte des recommandations du guide des pratiques culturales.

2.100 ***Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation :*** *« Le Ministère souscrit à cette recommandation pour laquelle il a déjà pris certaines initiatives. Par exemple, dès 1994, le Ministère a publié des grilles de fertilisation distinctes de celles de l'AFEQ recommandant une réduction de l'application des fertilisants de l'ordre de 30 p. cent et entrepris une campagne importante d'information et de formation auprès de sa clientèle. Le Ministère compte poursuivre son intervention dans le sens de la recommandation du Vérificateur général. »*

VALEUR DES ENGRAIS ACHETÉS EN TROP	NOMBRE D'EXPLOITATIONS AGRICOLES	VALEUR DES ENGRAIS ACHETÉS EN TROP (MILLIONS DE $)	AIDE FINANCIÈRE REÇUE PAR LES PRODUCTEURS (MILLIONS DE $)
Inférieure à 2 000 $	5 057	4,2	47,3
De 2 000 à 5 000 $	2 740	9,0	39,4
De 5 000 à 10 000 $	1 529	10,7	28,6
De 10 000 à 20 000 $	708	9,8	21,1
Supérieure à 20 000 $	275	10,3	23,1
	10 309	44,0	159,5

Sources : Données compilées à partir des informations du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, de la Régie des assurances agricoles et de la Société de financement agricole.

Engrais de ferme

2.101 Au Québec, le volume annuel d'engrais de ferme produit sur les exploitations agricoles atteint 38,8 millions de mètres cubes. Sa provenance se répartit comme suit : 66 p. cent des bovins laitiers et de boucherie, 28 p. cent des porcs, 4 p. cent des volailles et 2 p. cent d'autres animaux.

2.102 Depuis 1981, le ministère de l'Environnement et de la Faune gère le Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale. Son objectif est de permettre une protection contre la dégradation de l'eau causée par l'élevage.

2.103 Ainsi, les entreprises agricoles sont autorisées à élever un certain nombre d'animaux si elles disposent de la surface nécessaire à l'épandage des fumiers et lisiers. Le producteur qui ne possède pas suffisamment de surface peut conclure une entente d'épandage avec un autre producteur qui s'engage à recevoir, sur ses terres en culture, les surplus de déjections animales. De plus, les entreprises doivent tenir un registre d'épandage indiquant, entre autres, la date, le lieu et les quantités d'engrais de ferme épandus sur toute surface dont le producteur n'est pas propriétaire. Une même surface ne peut faire l'objet de plus d'une entente d'épandage.

2.104 Le règlement prévoit également des normes sur l'entreposage des déjections animales, il mentionne l'obligation de les épandre sur des sols en culture et il en interdit l'épandage sur un sol gelé ou enneigé.

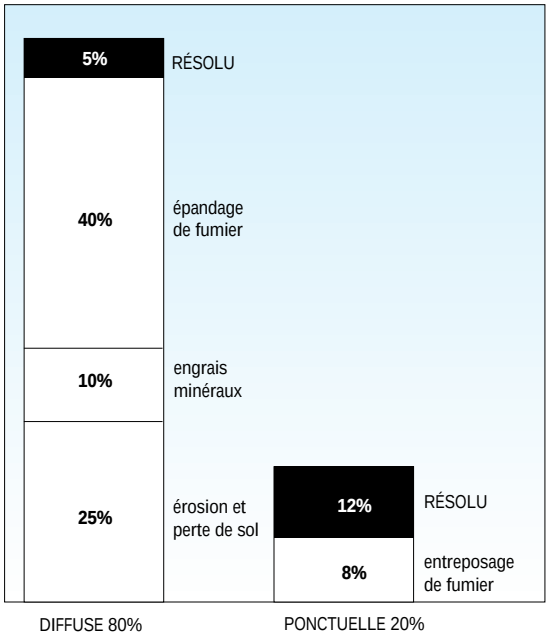
2.105 Un inventaire réalisé par le ministère de l'Environnement et de la Faune en 1987 a révélé que 86 p. cent des bâtiments agricoles ne disposaient pas de l'équipement adéquat et conforme à la réglementation pour contenir les déjections animales. Pour corriger cette situation, le gouvernement annonçait en 1988 la mise en place d'un important programme d'assainissement des eaux en milieu agricole : le Programme d'aide à l'amélioration de la gestion des fumiers. Il proposait ainsi des investissements de 538 millions de dollars échelonnés sur dix ans et répartis entre le gouvernement (388 millions) et les producteurs agricoles (150 millions).

2.106 De la création du programme jusqu'en 1996, le gouvernement a investi 98 millions de dollars dans le volet structure d'entreposage, soit environ 65 p. cent du coût total des structures. D'ici la fin du programme, soit 1999, le budget disponible pour ce volet est d'environ 35 millions de dollars. Le Ministère aura donc dépensé environ 34 p. cent du budget prévu initialement. Sur la base des solutions d'entreposage préconisées dans le règlement du ministère de l'Environnement et de la Faune, ce budget permettrait de résoudre les 1 200 à 1 500 dossiers d'exploitations agricoles présentant des problèmes graves d'entreposage. Le Ministère prévoit qu'un budget additionnel de 210 millions de dollars serait nécessaire pour régler les 8 000 autres dossiers moins critiques.

2.107 Bien que les sommes d'argent investies dans les structures d'entreposage aient permis de résoudre la plus grande partie des problèmes de source ponctuelle, elles n'ont que peu contribué à résorber les problèmes de pollution diffuse qui sont pourtant quatre fois plus importants.

2.108 En effet, l'amélioration des structures d'entreposage élimine progressivement les pertes de substances polluantes. Cependant, elle est à l'origine d'une augmentation du volume des fumiers et lisiers à épandre sur les surfaces cultivées. Il est reconnu que l'épandage excessif ou en temps inopportun constitue la plus importante source de pollution diffuse et qu'il contamine l'eau en y rejetant des quantités importantes d'azote et de phosphore.

Pollution de l'eau d'origine agricole



Source : Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

2.109 En consacrant ses efforts à l'amélioration de l'entreposage sans apporter de solution aux problèmes d'épandage, le Ministère n'a pas réglé le problème de la gestion des fumiers. Notamment, il n'a aucune exigence quant au respect des règles du ministère de l'Environnement et de la Faune.

2.110 Ces mesures auraient été d'autant plus nécessaires qu'il est reconnu, tant par le ministère de l'Environnement et de la Faune que par le Ministère, qu'en l'absence de contrôle efficace les ententes d'épandage sont rarement prises au sérieux par les producteurs et les registres ne sont pas tenus. En plus, le cheptel des producteurs est plus élevé que celui qui est autorisé.

2.111 Une enquête menée auprès des membres d'un organisme de gestion des surplus de fumier, déposée en 1995, mentionne un écart d'environ 23 p. cent entre le cheptel autorisé et le cheptel réel des producteurs de porcs. Une cinquantaine de ces producteurs, membres de l'organisme, auraient reçu en 1994 près de 4,4 millions de dollars en compensation, dont plus de 0,8 million pour des unités non autorisées.

Le Ministère subventionne des unités animales non autorisées par le ministère de l'Environnement et de la Faune.

2.112 N'ayant pu obtenir l'information relative au cheptel autorisé, nous ne sommes pas en mesure d'établir quelle portion des 145 millions de dollars versés en 1994 par la Régie des assurances agricoles aux 1 644 producteurs de porcs correspondrait à des unités non autorisées.

2.113 Des producteurs continuent donc à recevoir de l'aide financière du Ministère et des organismes même s'ils ne respectent pas les exigences du ministère de l'Environnement et de la Faune et n'épandent pas leur engrais de ferme de façon appropriée.

2.114 Un nouveau projet de règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole a été déposé par le ministère de l'Environnement et de la Faune en août 1994. Bien qu'apportant des éléments de solution à la pollution diffuse, ce projet de règlement n'a jamais été mis en vigueur en raison de profonds désaccords dans le milieu.

2.115 Nous avons recommandé au Ministère et au ministère de l'Environnement et de la Faune d'apporter des solutions concrètes aux problèmes d'épandage. Le Ministère devrait notamment s'assurer que l'aide financière est versée à des producteurs agricoles qui respectent les règles du ministère de l'Environnement et de la Faune.

2.116 ***Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation :*** *« Les services conseils du Ministère appuient fermement la mise en œuvre d'une gestion intégrée des ressources dans le respect des normes environnementales. Il entend établir des liens plus directs entre les diverses formes de son aide financière et le respect des normes environnementales. »*

Surplus d'engrais de ferme

2.117 La concentration physique et le développement accéléré de certaines productions animales ont eu pour effet de créer des zones où la surface de terre ne suffit plus pour utiliser de façon agronomique et environnementale les fumiers et lisiers produits. Le gouvernement distingue trois bassins où cette concentration est plus problématique ; ceux-ci incluent certaines municipalités avoisinant les rivières L'Assomption, Chaudière et Yamaska.

Volume des surplus

2.118 Le volume des surplus de fumier est une donnée importante à établir puisque, selon son ampleur, il indique les solutions à privilégier et précise l'urgence de les mettre en place. Or, le Ministère et les organismes de gestion des surplus de fumier (OGF) créés pour gérer ces surplus déterminent ces volumes de façon différente.

2.119 En 1994, les trois OGF, créés et mandatés par le Ministère pour gérer les surplus dans les trois bassins les plus problématiques, ont établi les surplus à gérer à 2,4 millions de mètres cubes. En 1995, pour ces mêmes bassins, le Ministère a établi le surplus à 7 millions de mètres cubes en prenant en considération les producteurs de toutes les municipalités du bassin, tandis que les organismes n'ont évalué les surplus que dans certaines municipalités jugées prioritaires.

2.120 Le tableau au bas de la page montre qu'il y a plusieurs façons de déterminer les surplus d'engrais de ferme et les résultats obtenus présentent des volumes très variés.

2.121 Comme le montrent les sections ombragées du tableau, les trois organismes retiennent des scénarios différents. En effet, l'un d'eux tient compte des besoins des plantes en azote tandis que les deux autres estiment que ce scénario ne répond pas aux préoccupations environnementales. Ils ont plutôt retenu un scénario qui tient également compte d'une contrainte en phosphore, ce qui limite encore plus la quantité de fumier et de lisier qui peut être épandue et, par conséquent, augmente les surplus de fumier. Le Ministère, quant à lui, ne tient compte que des besoins des plantes en azote.

2.122 Par ailleurs, les volumes des surplus ont été établis à partir des fiches d'enregistrement des exploitations agricoles, sans s'assurer de la validité des informations apparaissant sur ces fiches. Nous avons comparé la production porcine déclarée sur la fiche d'enregistrement avec le nombre de porcs assurés à la Régie des assurances agricoles. Dans l'un des bassins où 41 p. cent des producteurs de porcs ont pu être jumelés, nous avons constaté une sous-évaluation des unités déclarées d'environ 220 000 porcs. Cette sous-évaluation a un effet direct sur la détermination des surplus calculés et

SURPLUS D'ENGRAIS DE FERME PAR BASSIN

ESTIMATION DES SURPLUS	SURPLUS EXPRIMÉ EN MÈTRES CUBES						
	L'ASSOMPTION		YAMASKA		CHAUDIÈRE		TOTAL
	AZOTE	PHOSPHORE	AZOTE	PHOSPHORE	AZOTE	PHOSPHORE	
MAPAQ 1995 (à la ferme)	702 460	n.d.	3 791 612	n.d.	2 525 481	n.d.	7 019 553
OGF 1994 (à la ferme)	488 633	556 620	1 224 951	n.d.	744 558	1 100 970	2 444 976
OGF 1994 (intra-municipaux)	210 391	293 909	n.d.	n.d.	327 411	926 116	
Provenance des surplus de fumier (1990)	Porcs : 55 % Bovins : 7 % Volailles : 38 %		Porcs : 69 % Bovins : 7 % Volailles : 24 %		Porcs : 91 % Bovins : 2 % Volailles : 7 %		

elle représente, à elle seule, 15 950 camions citernes de 40 000 litres de déjections animales.

2.123 Il est nécessaire de fixer le volume des surplus pour être en mesure de déterminer ce que l'on appelle les « municipalités en surplus ». Il s'agit des municipalités qui ont plus de fumier à épandre que ne peuvent en absorber leurs surfaces disponibles. En outre, on tient compte du pourcentage de producteurs d'une municipalité qui accepteront de recevoir ces excédents.

2.124 Encore une fois, il y a autant de scénarios possibles pour désigner les municipalités en surplus qu'il y a d'organismes invités à le faire. Dans son règlement actuellement en vigueur, le ministère de l'Environnement et de la Faune mentionne 51 municipalités en surplus. Dans le cadre du Programme d'aide à l'amélioration de la gestion des fumiers, il en désigne 109 et son nouveau projet de règlement, 139. Les OGF gèrent les surplus de 60 municipalités. Enfin, les informations détenues par le Ministère montrent que 157 municipalités seraient en surplus si l'on considère que les producteurs acceptent d'utiliser les fumiers et les lisiers excédentaires sur 30 p. cent de leurs surfaces disponibles.

2.125 Une mauvaise désignation des municipalités en surplus pourrait amener le ministère de l'Environnement et de la Faune à autoriser un accroissement de production animale dans une municipalité déjà en surplus.

2.126 Nous avons recommandé aux ministères et aux organismes de gestion des surplus de fumier de convenir de la façon de calculer les surplus de fumier. Ils devraient notamment statuer sur la prise en compte ou non de la contrainte du phosphore pour déterminer les volumes de surplus à gérer et les municipalités concernées.

Ils devraient également s'assurer qu'ils détiennent l'information exacte sur le nombre d'animaux de façon à bien évaluer le volume des surplus.

2.127 ***Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation :*** *« Le Ministère utilise les règles agronomiques et environnementales actuellement en vigueur et reconnues pour calculer les surplus de fumier. Il travaille en concertation avec le ministère de l'Environnement et de la Faune afin d'établir de nouvelles règles agronomiques et environnementales pour prévenir et réduire la pollution d'origine agricole.*

« Le Ministère et le ministère de l'Environnement et de la Faune ont l'intention de poursuivre leur travail de suivi auprès des organismes de gestion des surplus de fumier en favorisant l'adaptation de leur plan d'action aux particularités de chacun des trois territoires en surplus de fumier, et ce, pour des raisons d'efficacité dans l'atteinte des résultats. »

2.128 ***Commentaires du ministère de l'Environnement et de la Faune :*** *« Lors des travaux de la Table de concertation sur le projet de règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole, le manque d'information sur la capacité des sols du Québec à recevoir les engrais d'origine animale, notamment pour leur apport en phosphore, est apparu préoccupant. La prise en considération de la capacité de support apparaît nécessaire non seulement pour corriger les problèmes environnementaux dans les zones de concentration d'élevage, mais également pour les prévenir dans les régions de développement de l'industrie d'élevage.*

« Pour répondre à cette préoccupation, le ministère de l'Environnement et de la Faune élabore actuellement un document de réflexion. L'objectif poursuivi est d'évaluer la capacité des sols québécois à supporter les élevages, d'étudier la problématique qui y est associée et de développer une méthodologie qui permette d'intégrer la capacité de support dans les outils de gestion gouvernementaux (règlements, politiques, directives) en vue de solutionner les problèmes de pollution agricole associés à l'utilisation des engrais d'origine animale et minérale.

« La réflexion tiendra compte des besoins des cultures en phosphore et en azote établis par le Conseil des productions végétales du Québec et de l'apport des engrais minéraux. Dans un premier temps, des capacités de support seront déterminées pour la province et par bassin versant. Celles-ci seront utilisées pour étudier la problématique à l'échelle du Québec et dans les zones de forte concentration d'élevage en incluant les engrais minéraux. Une capacité de support à prendre en compte dans la réglementation ou les politiques sera finalement proposée, en précisant ses limites d'application. »

Interventions gouvernementales

2.129 Les problèmes de surplus sont connus depuis longtemps. Dès 1981, le gouvernement déterminait les bassins où la concentration élevée de production de porcs amenait de graves problèmes de contamination et de dégradation du milieu aquatique. Ces trois zones se trouvent près des rivières L'Assomption, Chaudière et Yamaska et contribuent respectivement à environ 10, 36 et 54 p. cent des surplus établis par le Ministère. La situation était telle que le gouvernement a imposé un moratoire visant à limiter le développement de l'élevage de porc dans des municipalités situées à l'intérieur de chacune de ces zones.

2.130 Tandis qu'à l'époque la situation était suffisamment alarmante pour nécessiter l'imposition de moratoires, deux moratoires sur trois ont été levés depuis et le troisième est sur le point de l'être. Pourtant, peu d'actions concrètes ont été prises pour gérer les surplus existants alors et ceux qu'amène l'augmentation de 15 p. cent de la production porcine survenue au cours des cinq dernières années.

2.131 Outre les moratoires, le Programme d'aide à l'amélioration de la gestion des fumiers avait prévu en 1988 un budget de 10 millions de dollars afin de résoudre les problèmes de surplus de lisiers dans les bassins des rivières L'Assomption, Yamaska et Chaudière.

2.132 Ce n'est pourtant qu'en 1994 que trois organismes de gestion de surplus ont été créés pour organiser la disposition et l'utilisation agronomique, économique et environnementale des fumiers en surplus de la zone qu'il dessert. Depuis leur création, ces organismes ont procédé à des études visant à préciser les volumes de surplus et ils ont fait du recrutement de producteurs agricoles.

2.133 Le Ministère n'exige pas que les producteurs en surplus adhèrent à ces organismes. Ainsi, seulement un faible pourcentage de ceux qui ont d'importants surplus en sont membres. Ce pourcentage varie de 5 à 27 p. cent selon la zone desservie. Le Ministère n'a donc pas l'assurance d'une gestion adéquate des surplus car les OGF ne gèrent qu'entre 10 et 20 p. cent de la charge polluante de leur bassin respectif, comme en témoigne le tableau suivant.

PROFIL DES MEMBRES DES ORGANISMES DE GESTION DES SURPLUS DE FUMIER

	L'ASSOMPTION		CHAUDIÈRE		YAMASKA	
MAPAQ : Surplus à la ferme	**Nombre de producteurs**	**Volume Kg d'azote**	**Nombre de producteurs**	**Volume Kg d'azote**	**Nombre de producteurs**	**Volume Kg d'azote**
Surplus totaux du bassin	275	1 134 288	428	1 661 593	948	4 256 856
Surplus des membres gérés par les OGF	23	173 310	70	340 355	26	433 222
% de la charge polluante gérée par les OGF	15		20		10	

Source : Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

2.134 Si les producteurs en surplus ne sont pas obligés de respecter l'environnement, il y a peu de chances qu'ils participent de leur plein gré à la gestion des surplus.

2.135 Dans la situation actuelle, deux solutions sont envisageables : l'épandage et le traitement des surplus. Selon l'ampleur du problème, il peut arriver que l'épandage ne suffise pas.

2.136 Jusqu'à maintenant, l'épandage est pour ainsi dire la seule technique de gestion du lisier utilisée pour en disposer. Cet épandage n'est présentement pas effectué en fonction du besoin des plantes, mais au coût le plus économique pour le producteur en surplus, ce qui entraîne, la plupart du temps, une surfertilisation. D'après le modèle de coûts de production du porc, la récupération, le transport et l'épandage du lisier coûteraient environ 1,52 dollar par porc aux producteurs.

2.137 L'épandage ne peut se faire que s'il y a des producteurs prêts à recevoir ces surplus. Or, un sondage effectué en 1989 révèle que le nombre de producteurs qui acceptent de recevoir du lisier est peu élevé. Ainsi, le taux de transfert possible des surplus de fumier varie de 22 à 34 p. cent selon les endroits. En plus, les receveurs ne sont pas prêts à payer plus de 25 à 50 p. cent de la valeur fertilisante des fumiers, ce qui correspond à environ 2 dollars par porc.

2.138 Une gestion environnementale des surplus amènera un accroissement important des coûts. Le projet d'étude sur les orientations futures de l'usine expérimentale de traitement du lisier de porc de Saint-Elzéar, réalisé par le Ministère en 1989, établit le coût de l'épandage à 8 ou à 11 dollars par porc si la distance à parcourir varie de trois à sept kilomètres. Quant au coût de traitement du lisier de porc (réduction du volume et de la charge polluante), il serait de 14,50 dollars par porc et s'avérerait une solution de rechange plus économique que l'épandage lorsque le lisier doit être transporté au-delà de 15 kilomètres de la zone de concentration.

405 grandes entreprises causent 73,5 p. cent des surplus de fumier.

2.139 Dans au moins un bassin, celui de la Chaudière, plus des deux tiers des fermes de quatre municipalités devront acheminer leur fumier à une distance de plus de 25 kilomètres. Par ailleurs, l'ampleur des surplus est telle que même l'implantation de technologies de réduction des volumes et la mise sur pied d'un service d'épandage ne permettraient de régler que 50 p. cent du problème. Ce surplus de fumier devra bien être traité un jour, ce qui entraînera un accroissement important des coûts pour les producteurs. Cependant, d'après les organismes de gestion de surplus, ni les producteurs en surplus ni les receveurs ne sont prêts à payer davantage.

2.140 Jusqu'à maintenant, le Ministère et les organismes ne se sont pas prononcés sur les coûts nécessaires pour assurer une utilisation environnementale des surplus de lisier ni sur les sources de financement de ces coûts.

2.141 La production porcine est la principale cause des surplus de fumier dans chacun des trois bassins. C'est une production pour laquelle l'aide financière est généreuse. Notre rapport de vérification de 1995 portant sur les régimes d'assurance-stabilisation des revenus agricoles indique en effet que les compensations versées pour cette production sont excessives pour les entreprises efficientes et couvrent plus que leurs coûts de production. De plus, ils n'incluent aucune préoccupation environnementale.

2.142 Il est à noter que le problème des surplus de fumier n'est pas attribuable à un nombre élevé d'exploitations agricoles. En effet, comme le montre le tableau de la page suivante, seulement 405 exploitations agricoles causent 73,5 p. cent des surplus. Il s'agit majoritairement d'entreprises de production porcine déclarant des chiffres d'affaires supérieurs à 500 000 dollars annuellement ; celles-ci reçoivent plus de 90 p. cent des 26,5 millions de dollars versés par le Ministère et les organismes.

PRODUCTEURS EN SURPLUS DANS LES TROIS BASSINS		MAPAQ SURPLUS À LA FERME		AIDE FINANCIÈRE VERSÉE	
Nombre	%	Kg d'azote	%	(millions de $)	%
405	24,9	5 093 180	73,5	26,5	51,0
1 223	75,1	1 839 234	26,5	25,4	49,0
1 628	100,0	6 932 414	100,0	51,9	100,0

Source : Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

2.143 Les producteurs en surplus de ces bassins continuent donc à épandre 7 millions de mètres cubes de fumier en surplus. Ce volume pourrait être encore plus important si l'on tenait compte d'une fertilisation basée sur le besoin en phosphore des plantes. En effet, les volumes établis par les OGF qui tiennent compte du phosphore sont jusqu'à 2,8 fois supérieurs à ceux qui ont été établis en ne tenant compte que de l'azote.

2.144 Le gouvernement a investi 341 millions de dollars dans ces trois bassins dans le but d'assainir les eaux. Les travaux réalisés ont porté sur le traitement des eaux usées municipales, même si la pollution des eaux est majoritairement d'origine agricole. Ainsi, la qualité des eaux ne s'améliorera pas tant que les activités agricoles continueront à générer d'importants rejets polluants.

2.145 Nous avons recommandé au Ministère et au ministère de l'Environnement et de la Faune d'unir leurs efforts pour trouver des solutions qui assureraient une utilisation agronomique et environnementale des surplus de fumier et de lisier. Le Ministère devrait en déterminer les coûts et les sources de financement.

En outre, il devrait intégrer des considérations environnementales dans ses programmes d'aide financière de façon à harmoniser ses actions avec celles des autres organismes intéressés à l'environnement.

2.146 ***Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation :*** *« Le Ministère et le ministère de l'Environnement et de la Faune travaillent déjà en concertation pour trouver et mettre en œuvre des solutions concrètes au problème des surplus de fumier. Le 26 janvier 1996, ils ont présenté aux trois organismes de gestion des surplus de fumier et aux représentants du milieu agricole les orientations gouvernementales en matière de gestion des surplus de fumier dans les bassins des rivières L'Assomption, Chaudière et Yamaska.*

« Dans un premier temps, le Ministère entend prioriser une bonne gestion des fumiers et l'optimisation des épandages. Il exercera aussi une veille sur les techniques de traitement et évaluera la contribution qu'elles peuvent apporter à moyen terme pour résoudre la problématique des surplus.

« Le Ministère et le ministère de l'Environnement et de la Faune examineront aussi les façons d'en venir à une meilleure internalisation des coûts de gestion des fumiers. »

Information de gestion et évaluation de programmes

2.147 La presque totalité des paiements de transfert versés aux producteurs agricoles relèvent de programmes administrés par le Ministère, la Régie des assurances agricoles ou la Société de financement agricole. Chacune de ces entités détient donc de l'information sur la clientèle qu'elle dessert.

2.148 En tant que maître d'œuvre du développement de l'agriculture au Québec, le Ministère doit obtenir toutes les données indispensables à une bonne gestion du secteur. Il faut qu'il détienne un portrait juste et complet de la situation des producteurs agricoles, tant pour déterminer leurs besoins et planifier ses interventions que pour mesurer l'efficacité des moyens qu'il met en œuvre pour atteindre ses objectifs.

Il est quasi impossible de connaître toutes les caractéristiques d'une exploitation, ses productions, sa situation financière et l'aide qu'elle reçoit.

2.149 L'évaluation des programmes demeure l'outil privilégié pour vérifier que l'aide financière consentie aux producteurs permet au Ministère d'atteindre ses objectifs. Combinée à une information de gestion adéquate, elle est indispensable à toute bonne reddition de comptes à l'Assemblée nationale.

Information de gestion

2.150 La fiche d'enregistrement du Ministère représente la plus importante source d'information sur les exploitations agricoles. Ces données sont indispensables pour assurer la gestion des diverses activités du Ministère. Elles servent, entre autres, à orienter les programmes d'aide et à cibler certaines clientèles, à déterminer l'accessibilité à divers programmes gouvernementaux, à fournir des informations statistiques sur les exploitations agricoles et à repérer les problèmes environnementaux.

2.151 Non seulement la fiche d'enregistrement décrit-elle l'exploitation et certaines de ses caractéristiques, mais elle fournit également des renseignements concernant ses productions et les revenus bruts tirés de celles-ci. La Régie des assurances agricoles détient quant à elle l'information sur les productions assurées. Elle est disponible par producteur – quantités assurées, cotisations versées et montants reçus – ainsi que par production – rendements, revenu stabilisé, etc. Enfin, la Société de financement agricole dispose d'une information axée sur les données financières des entreprises agricoles bénéficiant de garanties de prêts.

2.152 Bien que chacune de ces entités cumule certaines informations sur les exploitations agricoles, le Ministère ne possède pas de portrait global de sa clientèle. Il est quasi impossible de connaître toutes les caractéristiques d'une exploitation, ses productions, sa situation financière et l'aide qu'elle reçoit.

2.153 En effet, il n'existe pas d'enregistrement unique. Bien que les codes permanents attribués par le Ministère aux exploitations agricoles enregistrées puissent être recueillis par les deux organismes, ils ne le sont pas systématiquement : seulement 51 p. cent des dossiers de la Régie et 44 p. cent de ceux de la Société incluent cette information. De plus, les exploitations sont souvent inscrites de façon différente : nom de l'exploitation, nom du propriétaire, etc. En plus, une exploitation enregistrée au Ministère peut être subdivisée et apparaître sous plusieurs inscriptions à la Régie ; on a relevé, pour une même exploitation, jusqu'à 35 numéros de client. Les deux organismes n'exigent pas non plus le numéro d'assurance sociale des producteurs ; pourtant, ils doivent présenter des relevés à des fins d'impôt et y indiquer les montants versés.

2.154 Le Ministère ne s'assure pas de la validité des informations apparaissant sur la fiche d'enregistrement ; peu de comparaisons sont faites entre celles-ci afin de s'assurer de leur caractère raisonnable. De plus, il n'a que peu d'exigences concernant les pièces que doit fournir le producteur pour étayer ses déclarations. Le Ministère pourrait exiger les états financiers, les déclarations de revenus, les factures de vente, certains documents prouvant le statut, mais il ne le fait qu'occasionnellement.

2.155 Il ne vérifie pas non plus que ces données correspondent aux autres informations qu'il possède, lui-même ou l'un des deux autres organismes.

2.156 En effet, il y a très peu d'échange d'information entre les organismes. Un projet d'entente appelé « infocentre » a vu le jour en 1989. Actuellement, après plus de cinq ans d'efforts et 277 000 dollars d'investissements, la consultation de certaines données individuelles détenues par les autres entités est théoriquement accessible. Pourtant, elle ne sert pas. Les utilisateurs potentiels ne sont pas informés de la disponibilité de ces données et ne sont pas outillés pour y accéder. Le fait qu'il n'y ait pas non plus d'enregistrement unique entraîne également un problème de jumelage des exploitations agricoles.

2.157 Un projet de coopération entre le Ministère, la Régie et la Société ramène ce sujet à l'ordre du jour. Un comité récemment mis sur pied vise à établir un profil unique et fiable des producteurs agricoles.

2.158 Notre vérification démontre l'importance d'une telle action. Une comparaison entre des informations détenues par le Ministère et celles des organismes indique que la fiche d'enregistrement comporte de nombreuses données incohérentes ou inexactes, tant en ce qui a trait aux revenus bruts du producteur qu'au cheptel détenu. Compte tenu des difficultés de jumelage dues à l'absence d'enregistrement unique, nous avons réussi à apparier 83 p. cent de la clientèle de la Régie et 60 p. cent de la clientèle de la Société avec les exploitations enregistrées au Ministère.

La fiche d'enregistrement comporte de nombreuses données incohérentes ou inexactes.

2.159 Le producteur agricole déclare ses revenus bruts au Ministère sur sa fiche d'enregistrement et sur sa demande de remboursement de taxes. À la Société de financement, il fournit cette information dans le cadre d'états financiers. La Régie des assurances, quant à elle, détient des informations permettant d'établir le revenu stabilisé pour les productions assurées. C'est un revenu minimal que les producteurs sont certains de recevoir, soit du marché ou de l'assurance-stabilisation, afin de couvrir leurs coûts de production et leur salaire. Le revenu stabilisé ainsi calculé est un minimum car il ne tient pas compte des revenus tirés des productions non stabilisées ni ceux qui proviennent des productions contingentées (lait, œufs, poulet).

2.160 Notre comparaison des revenus démontre bien l'incohérence des données sur les revenus bruts entre les différentes sources :

- Pour 5 p. cent des exploitations jumelées, soit 730, le revenu stabilisé est plus du double du revenu déclaré sur la fiche. Par exemple, une exploitation qui déclare au Ministère un revenu entre 3 000 et 4 999 dollars a un revenu stabilisé de 413 215 dollars si l'on ne compte que ses productions assurées.

- 1 763 exploitations agricoles ayant reçu un remboursement de taxes ont déclaré des revenus plus de deux fois supérieurs ou deux fois moindres que ceux qu'indique la fiche. Ainsi, un producteur dit gagner un revenu de 470 059 dollars dans sa demande de remboursement de taxes alors qu'il se situe dans la strate de 3 000 à 5 000 dollars de revenu sur la fiche d'enregistrement.

– 288 producteurs ont indiqué sur la fiche des revenus inférieurs à la compensation reçue de la Régie des assurances agricoles. Pourtant, les revenus déclarés au Ministère doivent inclure les montants reçus en indemnités de la Régie.

2.161 Le tableau au bas de la page présente quelques exemples de producteurs ayant des revenus différents selon les sources.

2.162 Nous avons aussi rapproché la production annuelle déclarée sur la fiche avec le nombre d'unités assurées à la Régie. Encore là, 34 p. cent des dossiers jumelés présentent un écart de plus ou moins 25 p. cent. Un producteur de porcs, disant sur sa fiche qu'il produit 3 300 porcs, en a assuré et vendu à l'enchère électronique 76 062 cette même année. Un autre en déclare 102 256 alors qu'il en a vendu plus de 388 000. Pourtant, cette information est importante pour le Ministère. En effet, pour calculer les surplus de fumier, il utilise la fiche d'enregistrement.

2.163 En l'absence d'une information juste, surtout relativement au revenu, le Ministère pourrait être amené à subventionner certaines entreprises qui ne sont pas admissibles.

2.164 Nous avons recommandé au Ministère d'établir et de conserver un portrait unique et fiable de sa clientèle. Un code permanent commun au Ministère et aux organismes devrait être utilisé afin de permettre le partage et la validation des informations.

2.165 ***Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation :*** *« Le Ministère acquiesce entièrement à la recommandation du Vérificateur général. D'ailleurs, tel que mentionné, le Ministère et les organismes poursuivent actuellement un projet commun d'enregistrement unique qui leur permettra d'échanger plus facilement des informations pour ainsi obtenir un portrait plus complet et plus fiable de la clientèle agricole desservie. »*

2.166 ***Commentaires du ministère de l'Environnement et de la Faune :*** *« En ce qui concerne les fiches d'enregistrement, soulignons que le ministère de l'Environnement et de la Faune n'a pas accès à la totalité des données de ces dernières, ce qui rend difficile l'identification des municipalités en surplus.*

« Le ministère de l'Environnement et de la Faune a accès à des données partielles qui ne permettent pas de connaître la situation exacte des établissements dans le territoire. »

SOURCE D'INFORMATION DU REVENU DÉCLARÉ				Compensation reçue de la Régie
Fiche d'enregistrement	Demande de remboursement de taxes	États financiers SFA	Revenu stabilisé théorique	
3 000 - 4 999 $	30 281 $	–	102 906 $	25 265 $
5 000 - 9 999 $	23 063 $	–	315 699 $	26 032 $
50 000 - 99 999 $	18 632 $	194 677 $	–	–
50 000 - 99 999 $	150 000 $	2 285 706 $	–	–
100 000 - 249 999 $	54 980 $	484 579 $	–	–
250 000 - 499 999 $	78 871 $	–	1 197 982 $	147 258 $

Évaluation de programmes

2.167 Jusqu'à maintenant, outre le volet de contribution aux taxes municipales et scolaires des fermes, les plus importants programmes d'aide financière du Ministère et de ses organismes n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation. Au cours des deux dernières années, seuls six volets du Programme d'aide à la production agricole du Ministère l'ont été. En 1994-1995, le montant dépensé pour ces programmes s'est élevé à 9,5 millions de dollars, alors que le montant total versé en subventions directes aux producteurs agricoles par le Ministère et ses organismes a atteint près de 400 millions de dollars.

Les plus importants programmes d'aide financière du Ministère et de ses organismes n'ont pas fait l'objet d'une évaluation.

2.168 L'aide financière accordée par les autres ministères et organismes n'a jamais non plus fait l'objet d'une évaluation globale. La plupart des exemptions et allégements existent depuis longtemps et sont reconduits d'une année à l'autre, sans que l'on s'interroge sur leurs effets. En fait, ils ne sont pas remis en question, tant par les entités qui fournissent l'aide que par le Ministère. D'ailleurs, dès leur établissement, ces mesures ne répondaient pas à des objectifs précis des parties concernées ni à ceux du Ministère, mais à des demandes des producteurs. Pour certaines d'entre elles, on ne connaît même pas les objectifs établis à l'origine.

2.169 Sans information cohérente et fiable et sans évaluation de programmes, le Ministère ne peut connaître l'incidence de ses principaux programmes d'aide sur la situation financière des entreprises agricoles. En effet, il ne connaît pas le montant total de l'aide reçue par chaque producteur et entreprise agricole et il ne sait pas si l'aide financière répond à un besoin ni si elle contribue au développement d'entreprises économiquement viables et soucieuses de l'environnement. Ainsi, le Ministère ignore dans quelle mesure son objectif de développement durable de l'agriculture est atteint.

2.170 Par ailleurs, en l'absence d'exigence environnementale dans les programmes d'aide financière, la production intensive de porcs et de maïs a fortement contribué à la détérioration de l'environnement. Des coûts environnementaux importants sont associés à ces façons de faire et des correctifs plus que nécessaires doivent être apportés dans les plus brefs délais.

2.171 Une évaluation de programmes aurait permis au Ministère de constater que certains effets de son programme d'aide financière le plus important vont à l'encontre de son orientation de développement durable, formulée depuis quelques années déjà. De plus, cette évaluation lui aurait démontré l'urgence d'assortir l'ensemble de ses programmes d'aide financière d'exigences relatives à l'utilisation de méthodes de production respectueuses de l'environnement, et elle lui aurait signalé l'importance de connaître la situation financière des entreprises agricoles afin d'évaluer leur capacité à assumer les coûts engendrés par une gestion respectueuse de l'environnement.

2.172 Nous avons recommandé au Ministère de procéder à l'évaluation de ses programmes d'aide financière de manière à connaître leurs effets et la pertinence de les maintenir.

2.173 ***Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation :*** *« Dans sa politique de développement durable, adoptée en juin 1995, le Ministère s'engage à soumettre l'ensemble de ses programmes et ceux des organismes à un processus d'analyse environnementale. Il procédera subséquemment, en consultation avec les clientèles visées, aux ajustements nécessaires dont, notamment, l'introduction de paramètres environnementaux ou de gestion intégrée des ressources dans la conception et l'administration des programmes.*

« En avril 1996, les autorités du Ministère ont demandé aux gestionnaires de programmes du Ministère et des organismes de veiller à ce que les programmes qu'ils administrent aient rapidement toute la cohérence voulue avec les règles environnementales en vigueur au Québec et intègrent les impératifs du développement durable. »

Rapport du Vérificateur général
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome I

CHAPITRE 3

Collecte et diffusion de l'information géominière

Étude conduite
auprès du ministère
des Ressources naturelles

Table des matières

Faits saillants	3.1
Vue d'ensemble	3.4
Objectifs et portée de notre vérification	3.8
Résultats de notre vérification	
Travaux d'exploration	
Travaux d'acquisition de connaissances faits par le Ministère	3.10
Commentaires du Ministère	3.21
Travaux d'exploration faits par l'industrie pour le renouvellement du droit de prospection (claim)	3.22
Développement du système SIGEOM	3.24
Respect des cibles et des échéanciers	3.28
Première et deuxième cibles	3.30
Troisième et quatrième cibles	3.38
Cinquième et sixième cibles	3.45
Suivi des coûts et des bénéfices	3.47
Enregistrement des données	3.49
Autres coûts	3.50
Bénéfices escomptés	3.51
Cadre de gestion	3.55
Conclusion	3.60
Commentaires du Ministère	3.62

Faits saillants

3.1 Le ministère des Ressources naturelles a pour mission de favoriser le développement économique du Québec. Ainsi, afin d'aider à la découverte de gîtes minéraux, il acquiert, traite et rend accessibles à l'industrie minière des données sur la composition du sol et du sous-sol québécois. Ces données proviennent de l'industrie ou du Ministère lorsqu'il décide de mener lui-même des travaux pour augmenter son niveau de connaissance dans un secteur qu'il choisit. Les procédés de traitement et de gestion d'information manuels et informatisés sont inefficients et inefficaces, de sorte que les données cumulées dans le fonds documentaire depuis 50 ans sont sous-utilisées. Pour y remédier, le Ministère développe en ce moment un système informatique (SIGEOM) qui gérera l'ensemble des informations disponibles et produira des cartes.

3.2 En raison des restrictions budgétaires, le Ministère consacre de moins en moins de ressources pour accroître ses connaissances du sol et du sous-sol québécois et sa mission demeure la même. Il doit donc s'assurer de sélectionner les projets présentant le meilleur potentiel. Pour ce faire, il a mis en place un processus de sélection favorisant l'atteinte de ses objectifs. Toutefois, il n'évalue pas de façon structurée l'incidence de ses travaux d'acquisition de connaissances sur le développement économique et l'atteinte de ses objectifs.

3.3 Quant au développement du système informatique SIGEOM, la réalisation du projet suit son cours, sauf en ce qui concerne l'enregistrement des données dans le système où l'on constate un retard. Au 31 décembre 1995, seulement 4 des 12 éléments qui devaient être accessibles à la clientèle au 31 mars 1995 le sont effectivement. Ce retard est principalement dû à des changements d'orientation pour l'enregistrement des données qui ont amené le Ministère à reporter à plus tard l'inscription de certaines informations dans le système.

Vue d'ensemble

3.4 L'industrie minière requiert les services de plus de 18 000 personnes au Québec, dont le salaire moyen est estimé à 49 000 dollars. Une dizaine de milliers d'emplois indirects gravitent autour de cette industrie qui compte 176 compagnies d'exploration, 47 mines et 463 carrières et sablières. Sa production comprend 27 substances qui se classent en trois catégories : les substances métalliques (argent, cuivre, fer, or, zinc, etc.), les matériaux industriels (amiante, graphite, sel, silice, etc.) et les matériaux de construction (chaux, ciment, pierre, produits d'argile, sable et gravier). La valeur des ventes annuelles est de 2,8 milliards de dollars.

3.5 L'exploitation d'une mine constitue l'aboutissement de trois étapes : l'exploration, la mise en valeur et l'aménagement. Au Québec, en 1994, l'industrie minière a investi 136 millions au chapitre de l'exploration, c'est-à-dire la recherche de nouveaux gisements. Pour ce faire, on analyse des cartes géologiques pour repérer les cassures dans la croûte terrestre. On s'intéresse également aux variations du champ magnétique, à la gravité et à la radioactivité qui peuvent indiquer la présence de certains types de roches. On analyse des échantillons de roches, de sédiments de fond de lacs ou de ruisseaux, à la recherche d'une quantité anormale de certains éléments chimiques. Toutes ces données et bien d'autres, rassemblées, compilées et représentées sur cartes, permettent aux géologues d'orienter l'exploration vers les sites les plus prometteurs. Si les indices se multiplient au sujet d'un site donné, des travaux de mise en valeur peuvent être entrepris. On creuse alors des tranchées, on décape le roc et on effectue des forages pour mesurer l'étendue et la teneur du minerai recherché. C'est sur la base de ces résultats et à partir d'études économiques que sera prise la décision d'aménager une mine. Il faut généralement de cinq à huit ans pour amener un gisement à la phase d'exploitation.

3.6 Le ministère des Ressources naturelles a pour mission de favoriser le développement économique du Québec. Ainsi, afin d'aider à la découverte de gîtes minéraux, il acquiert, traite et rend accessibles à l'industrie minière des données sur la composition du sol et du sous-sol québécois. Ces données proviennent de l'industrie ou du Ministère lorsqu'il décide de mener lui-même des travaux pour augmenter son niveau de connaissance dans un secteur qu'il a choisi. La bibliothèque du Ministère est composée de 56 000 documents relatifs à des travaux de prospection dont le coût est d'environ 3 milliards de dollars. Cette bibliothèque, appelée aussi « fonds documentaire », comprend des rapports sur les travaux d'exploration faits depuis une cinquantaine d'années par le Ministère (4 000) et par l'industrie (52 000).

3.7 Les procédés de traitement et de gestion d'information manuels et informatisés sont inefficients et inefficaces, de sorte que les données cumulées dans le fonds documentaire depuis 50 ans sont sous-utilisées. Pour y remédier, le Ministère a choisi de développer un système d'information géominière (SIGEOM) qui gérera l'ensemble des informations disponibles et produira des cartes. Ce système informatique devrait permettre l'accès rapide à toute l'information disponible au sujet d'un territoire donné (information géologique, géochimique, géophysique, gîtologique, topographique et sur les forages). L'utilisateur pourra, pour un endroit précis, sélectionner un type d'information et faire des regroupements.

Objectifs et portée de notre vérification

3.8 Notre vérification avait pour but de nous assurer que le ministère des Ressources naturelles gère de façon économique, efficace et efficiente les travaux d'acquisition de connaissances qu'il mène ainsi que l'information reçue de l'industrie minière. De plus, nous avons examiné si les procédés mis en place permettent de développer de façon efficiente et efficace le système informatique regroupant l'information disponible sur le sol et le sous-sol québécois.

3.9 Notre vérification nous a amenés à rencontrer des clients et à visiter des bureaux régionaux du Ministère. Nous avons surtout examiné les activités comprises entre 1990 et 1995.

Résultats de notre vérification

Travaux d'exploration

Travaux d'acquisition de connaissances faits par le Ministère

3.10 Les travaux d'acquisition de connaissances faits par le Ministère sont principalement des levés et des études. Les levés consistent à illustrer sur cartes les éléments observés sur le terrain pour connaître la composition du sol et du sous-sol, ce qui permet de recueillir de l'information géologique, géophysique, géochimique ou gîtologique. Quant aux études, elles traitent de problèmes particuliers constatés à l'occasion des levés ou découlant de travaux d'exploration de l'industrie minière. Elles ont pour objectif de fournir de l'information complémentaire sur le potentiel minéral d'un territoire. Au cours des sept dernières années, le Ministère a réalisé près de 670 projets de levés et d'études.

3.11 Le budget accordé pour ces travaux a été réduit de 10,8 millions de dollars en 1989 à 3,5 millions en 1995. Il s'en est donc suivi une diminution du nombre des projets, qui sont passés de 134 en 1989 à 58 en 1995. Dans ce contexte et parce qu'il a pour mission de favoriser le développement économique, le Ministère doit consacrer ses énergies aux secteurs les plus prometteurs, notamment ceux qu'il ne connaît pas suffisamment.

Le Ministère n'a pas mis en place de systèmes qui lui permettraient d'évaluer l'atteinte de ses objectifs et les retombées économiques de ses travaux d'acquisition de connaissances.

3.12 Pour choisir ses projets, le Ministère a adopté une approche ciblée qui consiste à évaluer l'intérêt de ceux que lui présentent les membres de son personnel. Des critères qualitatifs tels la présence d'indices minéralisés dans le secteur, l'existence de voies d'accès, le degré de connaissance à acquérir, etc. ont été établis et une consultation auprès du personnel et de la clientèle externe permet de remplir les grilles d'évaluation.

3.13 Le Ministère a aussi mis en place des systèmes d'information lui permettant de suivre les ressources humaines et financières consenties à chacun des projets. Depuis 1992, celui-ci est parvenu à réduire de 4 ans à 18 mois la période moyenne entre le début des travaux et la publication de leurs résultats.

3.14 Le Ministère possède plusieurs statistiques sur le secteur minier, par exemple l'argent investi par les entreprises en exploration et en investissement, le nombre de claims et d'emplois ainsi que la valeur de la production minière. Il rédige notamment un rapport annuel sur l'industrie minière au Québec et un autre sur l'activité minière régionale.

3.15 Toutefois, il n'évalue pas de façon structurée l'incidence de ses travaux d'acquisition de connaissances. Il n'a pas défini de période d'évaluation ni les indicateurs de performance qui lui permettraient de connaître l'atteinte de ses objectifs. Cette étude pourrait être faite, par région, de façon cyclique et elle devrait permettre de répondre, entre autres, aux questions suivantes.

3.16 Les résultats de ses travaux

– Quel est le nombre de droits de prospection engendrés par les travaux du Ministère ?

– Quel est le nombre de ses travaux menant à la conclusion qu'il existe un potentiel minier et économique ?

3.17 Le pouvoir d'attraction de ses travaux

– Quels sont les travaux d'exploration faits à court ou à moyen terme par l'industrie ?

– Le Ministère a-t-il réussi à attirer l'industrie vers de nouveaux secteurs qu'il considère comme valables ou vers des emplacements qu'elle négligeait à tort ?

– Quels sont les gîtes – exploités ou non – découverts par l'industrie ?

– Les travaux du Ministère ont-ils une incidence positive sur la place de l'industrie minière québécoise par rapport à la concurrence mondiale ?

3.18 Les retombées économiques

– À combien s'élèvent les investissements de l'industrie à la suite de la prospection et de l'exploitation d'une mine ?

– Quel est le nombre d'emplois créés ou maintenus ?

– Quelles sont les répercussions de ses travaux et de ceux de l'industrie sur le parc minier ?

3.19 L'objectif principal du Ministère est de favoriser le développement économique. Il doit donc être en mesure de répondre à ces questions et de justifier la répartition de ses efforts. Le Ministère pourrait également être amené à modifier ses critères et son processus de sélection à la lumière des résultats de ces analyses.

3.20 Nous avons recommandé au Ministère d'évaluer de façon structurée l'atteinte de ses objectifs et les retombées économiques de ses travaux d'acquisition de connaissances.

3.21 ***Commentaires du Ministère :*** *« Le Ministère établit depuis toujours les relations de cause à effet entre ses travaux, ceux de l'industrie, et le développement minier. Ces analyses spécifiques portent sur un plan macro-économique notamment. Signalons qu'il s'écoule au minimum huit (8) ans entre la prospection et le développement d'une mine, l'impact des travaux ne peut conséquemment être observé sur un court délai. Avec l'implantation du SIGEOM, le Ministère pourra, au cours des prochaines années, mettre en place un système informatisé et approprié d'indicateurs compte tenu des séries historiques de données rendues ainsi disponibles. »*

Travaux d'exploration faits par l'industrie pour le renouvellement du droit de prospection (claim)

3.22 Le Ministère accorde des droits exclusifs à des personnes ou à des compagnies, ce qui leur permet d'effectuer des travaux d'exploration au Québec. Ce droit de prospection, appelé « claim », est renouvelé lorsque le détenteur en fait la demande, qu'il procède, sur son territoire, au minimum de travaux convenus en vertu du règlement sur les substances minérales et qu'il en présente les résultats au Ministère. Celui-ci reçoit annuellement un peu plus de 500 rapports qui exposent les conclusions des travaux de ce genre.

3.23 Le Ministère s'assure de la conformité des rapports avec la loi et les règlements et il les dépose, dans un délai moyen de neuf mois, au fonds documentaire. La clientèle consultée considère ce délai comme raisonnable, compte tenu des analyses requises et des différentes étapes de l'édition. Ces informations permettent d'améliorer la connaissance du territoire du Québec et de la rendre disponible à l'ensemble de la clientèle.

Développement du système SIGEOM

3.24 Le Ministère a terminé en 1990, au coût de 1,2 million de dollars, les études préliminaires de son projet de développement du système informatique SIGEOM afin d'en évaluer la faisabilité, de définir le produit désiré et d'en estimer les coûts ainsi que les différentes étapes d'implantation. Le Conseil du trésor a autorisé, en mars 1992, la mise en route de ce projet. Ses différentes étapes ont été regroupées pour former des phases de réalisation appelées « cibles ». Chaque année, le Ministère obtient les autorisations nécessaires à la poursuite de ses travaux. Le budget prévu pour le développement du système, l'enregistrement des données et l'acquisition d'équipement informatique est de 12,2 millions de dollars et s'étale jusqu'en l'an 1998. Au 31 décembre 1995, 7,4 millions de dollars avaient été dépensés et le développement du système était presque terminé. Le Ministère procède désormais surtout à l'enregistrement des données et à l'acquisition d'équipement informatique.

Risques inhérents à ce projet

3.25 Pour que ce projet soit un succès, le Conseil du trésor et le ministère des Communications d'alors ont fait des recommandations au Ministère afin de minimiser les risques particuliers liés à sa réalisation.

3.26 Ainsi, dans sa décision de mars 1992, le Conseil du trésor demande notamment au Ministère

- de lui rendre compte, au terme de la réalisation des première et deuxième cibles, des travaux effectués et de l'état du projet, et d'obtenir son autorisation pour la poursuite des travaux s'il observe un écart de plus de 20 p. cent par rapport aux prévisions initiales des travaux autorisés, qu'il s'agisse du contenu, des bénéfices ou des coûts ;
- d'élaborer et de mettre en place un cadre de gestion approprié, prévoyant, entre autres, des mécanismes pour gérer le risque, et d'informer la haute direction du Ministère de la situation globale du projet ainsi que le Conseil du trésor au moins une fois par année.

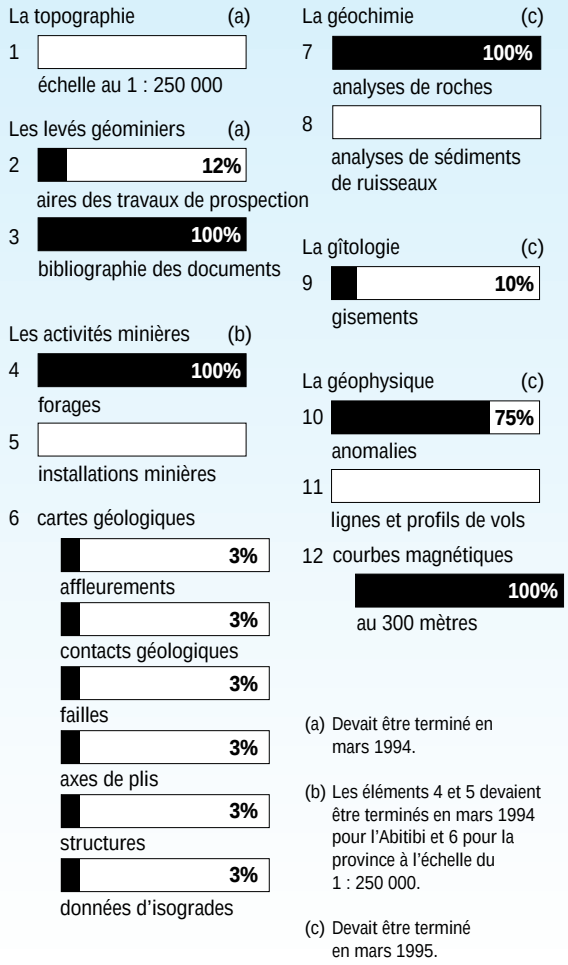
3.27 Par ailleurs, le Ministère a demandé une analyse de risque auprès du ministère des Communications afin d'aider les responsables du projet à prévoir les difficultés éventuelles et à préciser les mécanismes de contrôle à mettre en place. Celui-ci a conclu, en mars 1993, que l'ensemble du projet présente un niveau de risque très acceptable. Il ajoutait que la planification et le suivi des activités de développement du système et de conversion des données constituent l'un des enjeux majeurs dans un tel projet. En raison de la complexité du projet et de sa durée, il serait important

- de segmenter le projet en plusieurs cibles ;
- de s'assurer que le responsable du projet au Ministère est appelé régulièrement à rendre compte de son déroulement devant le comité de coordination.

Respect des cibles et des échéanciers

3.28 Chacune des six cibles du projet du Ministère indique l'équipement à acquérir, les modules informatiques à développer et les données à enregistrer. Les différentes cibles visent à rendre les données accessibles à la clientèle de façon progressive. Cette subdivision permet également de réagir rapidement aux problèmes soulevés à chaque étape.

Degré d'avancement de l'enregistrement des données
au 31 décembre 1995



3.29 La réalisation du projet suit son cours sauf en ce qui concerne l'enregistrement des données dans le système où l'on constate un retard. Au 31 décembre 1995, seulement 4 des 12 types de données qui devaient être accessibles à la clientèle au 31 mars 1995 le sont effectivement. Selon le Ministère, cinq éléments supplémentaires devraient être achevés en 1996-1997.

Première et deuxième cibles

3.30 Les première et deuxième cibles, qui devaient prendre fin le 31 mars 1994, avaient pour but de permettre à la clientèle du Ministère de se familiariser avec le système SIGEOM le plus rapidement possible et de lui donner accès à certaines données. Toutefois, comme le démontre le tableau de la page suivante, cet objectif n'a pas été atteint.

3.31 Ces retards sont principalement dus à des changements d'orientation relatifs à la stratégie d'entrée de données survenus dès le début des travaux liés à la première cible. Les changements ont été faits sans réévaluer les échéanciers ni les coûts supplémentaires qu'ils engendraient.

3.32 Le premier changement d'orientation du Ministère rend possibles les recherches et les interrogations (données dites « intelligentes ») sur toutes les données, contrairement à ce qui avait été autorisé pour les éléments a et d du tableau de la page suivante. En effet, l'étude préliminaire avait prévu l'enregistrement de données « non intelligentes » pour ces éléments, puisque l'opération pouvait se faire à un coût minime et qu'elle permettait de rendre rapidement les données accessibles à la clientèle. Ce changement augmente le volume de l'information mais il demande un plus grand effort de saisie. Ce changement de stratégie a entraîné des conséquences pour l'ensemble du projet.

3.33 Conséquences relatives au contenu du projet

– Pour entrer le plus rapidement possible l'information dans son système, le Ministère a choisi de reporter à plus tard l'enregistrement des affleurements et des structures géologiques qui apparaissent sur les cartes faites avant 1995, sans préciser à quel moment ces travaux seront faits. La clientèle que nous avons rencontrée considère ces éléments comme importants, si bien qu'elle devra consulter également les anciennes cartes pour trouver les informations manquantes. L'effort financier pour intégrer ces données sur les affleurements et les structures à SIGEOM est évalué à 726 000 dollars.

– Avec la technologie actuelle, il deviendra impossible de livrer la sixième cible qui permet de consulter, dans chacun des bureaux du Ministère, toutes les données du système SIGEOM pour la province. L'information accessible sera limitée aux seules données de la région où s'effectue la consultation.

Objectifs pour le 31 mars 1994	Biens livrés au 31 décembre 1995
Cible 1	
a. Rendre disponibles les cartes présentant les activités minières effectuées avant 1985 dans la région de l'Abitibi, ainsi que les cartes géologiques de la province selon une échelle de 1:250 000	L'enregistrement des données sur les forages pour l'Abitibi est terminé. Celui des installations minières devrait être achevé en 1996. Quant aux cartes géologiques, une trentaine sont disponibles à des échelles plus précises telles que 1:50 000 et 1:20 000. Il manque 430 cartes à différentes échelles. Aucune date n'est prévue pour la fin des travaux. Le Ministère précise que certaines régions vont être traitées avant d'autres.
b. Rendre disponibles les cartes topographiques de la province selon une échelle de 1:250 000	Les cartes topographiques seront disponibles en 1996-1997.
Cible 2	
c. Rendre disponible l'information relative aux activités minières postérieures à 1985 en Abitibi	Se référer aux biens livrés en a.
d. Rendre disponibles les cartes définissant l'aire des travaux de prospection réalisés	Le Ministère prévoit rendre les cartes disponibles en 1997-1998.

3.34 Conséquence relative au coût

– Le Ministère estime que la capacité de traitement des ordinateurs devra représenter le double de ce qu'elle était au point de départ. L'espace disque, quant à lui, devra être multiplié par sept. Le coût de ces ajouts est évalué à un peu plus de 200 000 dollars.

3.35 Conséquence relative aux bénéfices du système

– Le retard dans la saisie des données empêche de rendre accessibles à la clientèle les cartes prévues et la réalisation des bénéfices escomptés. La vente de cartes devait rapporter 150 000 dollars au 31 mars 1994, mais elle n'atteignait encore que 40 000 dollars.

3.36 Le second changement d'orientation important pour le contenu du projet consiste à ne pas enregistrer les cartes géologiques à l'échelle de 1:250 000, bien qu'elles aient été prêtes à être transférées sur SIGEOM. Le Ministère a décidé de refaire l'exercice avec des échelles plus précises et mieux appropriées aux besoins de la clientèle. Cette opération mobilise des ressources internes du Ministère et elle est évaluée à plus de 720 000 dollars.

D'importants changements d'orientation relatifs au contenu du projet et leurs répercussions n'ont pas été présentés formellement au Conseil du trésor.

3.37 Ces importants changements d'orientation dans le contenu du projet et leurs répercussions n'ont pas été présentés formellement au Conseil du trésor, bien que celui-ci ait demandé d'être informé de tout écart de plus de 20 p. cent par rapport aux prévisions, en ce qui a trait au contenu, aux bénéfices ou aux coûts. La synthèse des explications fournies au Conseil du trésor mentionne que l'implantation des première et deuxième cibles est terminée selon l'échéancier établi et à un coût inférieur aux prévisions, ce qui n'est pas exact en ce qui a trait à l'enregistrement des données. Ce n'est que dans un document joint que le Ministère mentionne que le rythme d'enregistrement des données est moins rapide que prévu, sans en communiquer ni les principales causes ni les conséquences.

Troisième et quatrième cibles

3.38 La troisième cible visait à intégrer à SIGEOM l'ensemble des six types de données manquantes concernant la géochimie, la géophysique et la gîtologie. Quant à la quatrième cible, elle devait permettre de produire des cartes en couleur et de dégager des bénéfices pour financer les cibles subséquentes. La troisième cible devait être atteinte le 31 mars 1995 et l'autre, l'année suivante.

3.39 Relativement à la troisième cible, on constate également des retards dans l'enregistrement de l'information. Seules les données de deux des six types prévus sont complètement enregistrées. Selon le Ministère, trois éléments supplémentaires devraient l'être en 1996-1997. Pourtant, les troisième et quatrième cibles ne devaient nécessiter que peu d'efforts puisque seulement 2,4 p. cent du budget de l'enregistrement des données leur était réservé.

Géophysique

3.40 En ce qui a trait à la géophysique, le budget total était de 49 800 dollars, tandis que les sommes versées au 30 novembre 1995 s'élèvent à 251 000. Tel que le démontre le tableau concernant le degré d'avancement de l'enregistrement des données de au paragraphe 3.29, un peu plus de la moitié des trois éléments est terminé. Le Ministère n'a pas évalué les coûts qu'il lui reste à assumer.

Géochimie

3.41 Quant à la géochimie, le budget est de 13 500 dollars et les coûts absorbés jusqu'à maintenant sont de 29 600. L'un des deux éléments est accessible à la clientèle. Encore une fois, le Ministère n'a pas évalué les coûts qu'il lui reste à assumer.

Gîtologie

3.42 En ce qui concerne l'enregistrement des données gîtologiques, seulement 10 p. cent des travaux ont été réalisés. Le budget est de 8 200 dollars. Cependant, les systèmes d'information du Ministère ne permettent pas d'établir les montants déboursés et celui-ci n'a pas évalué les coûts qu'il lui reste à assumer.

3.43 Aucun budget particulier n'avait été prévu pour permettre au système de produire les cartes en couleur faisant partie de la quatrième cible, parce que le Ministère croyait que leur production ne nécessiterait aucun traitement supplémentaire des données. Cependant, contrairement aux prévisions, les données doivent auparavant être traitées et vérifiées. C'est pourquoi, dans le système, 4 cartes en couleur sont présentement disponibles alors qu'il devrait y en avoir 430. Environ 720 cartes devraient s'ajouter au cours de la cinquième cible. Le coût des 1 150 cartes est estimé à 485 000 dollars et le Ministère prévoit en produire entre 10 et 15 par année. Tout ce travail est reporté à plus tard de même que les bénéfices escomptés.

3.44 La reddition de comptes faite au Conseil du trésor ressemble à celle que le Ministère a effectuée pour les première et deuxième cibles. Elle est insuffisante puisqu'elle ne traite pas du degré d'avancement de l'enregistrement des données.

Cinquième et sixième cibles

3.45 Les cinquième et sixième cibles devraient prendre fin respectivement le 31 mars 1997 et le 31 mars 1998. Elles visent à intégrer les données manquantes et à terminer l'acquisition et l'installation de l'équipement informatique dans tous les locaux du Ministère.

3.46 Nous avons recommandé au Ministère de faire un suivi des échéanciers du projet du système informatique, de procéder à une reddition de comptes suffisante et d'obtenir, s'il y a lieu, les autorisations requises, compte tenu des changements d'orientation influant sur le contenu du projet.

Suivi des coûts et des bénéfices

3.47 Le coût du projet est réparti en divers éléments tels que l'étude préliminaire, la technologie, le développement, l'enregistrement des données, l'entretien des systèmes et autres dépenses. Le financement est assuré par trois sources, soit le gouvernement fédéral, la vente de cartes et de disquettes à la clientèle et les gains de productivité du personnel.

3.48 Le suivi que le Ministère fait est incomplet. S'il présente bien les sommes dépensées, il ne révise pas ses estimations à la lumière des connaissances acquises, des nouvelles orientations qu'il se donne et de l'avancement des travaux. Ainsi, aucun document ne compare les coûts déjà engagés, prévus et à venir ni ne fournit les causes des écarts relatifs aux travaux confiés tant à l'extérieur qu'au personnel du Ministère, pas plus que les bénéfices. Ce suivi est particulièrement important pour l'enregistrement des données, les autres coûts et les bénéfices escomptés, là où l'on constate des variations importantes par rapport aux prévisions.

Le suivi des coûts et des bénéfices que le Ministère fait est incomplet.

Enregistrement des données

3.49 Au début du projet, le Ministère a prévu une enveloppe globale de 3 millions de dollars pour l'enregistrement des données et l'a répartie entre les cibles. Cette enveloppe n'a pas été révisée à la suite des changements d'orientation qui ont totalement modifié le projet. Le Ministère n'a pas de plan global révisé. À la suite de discussions avec ses représentants, nous avons déterminé les principaux coûts à venir en tenant compte de l'avancement de l'enregistrement des données. La dépense au 30 novembre 1995 est de 1,2 million de dollars et les coûts futurs sont actuellement évalués à 1,9 million de dollars pour un total de 3,1 millions. Cette évaluation exclut des coûts futurs de 1,2 million de dollars pour des éléments que le Ministère reporte à plus tard et 700 000 dollars relativement aux membres de son personnel qui travailleront à l'enregistrement de données. Le Ministère néglige de revoir régulièrement ses prévisions de coûts.

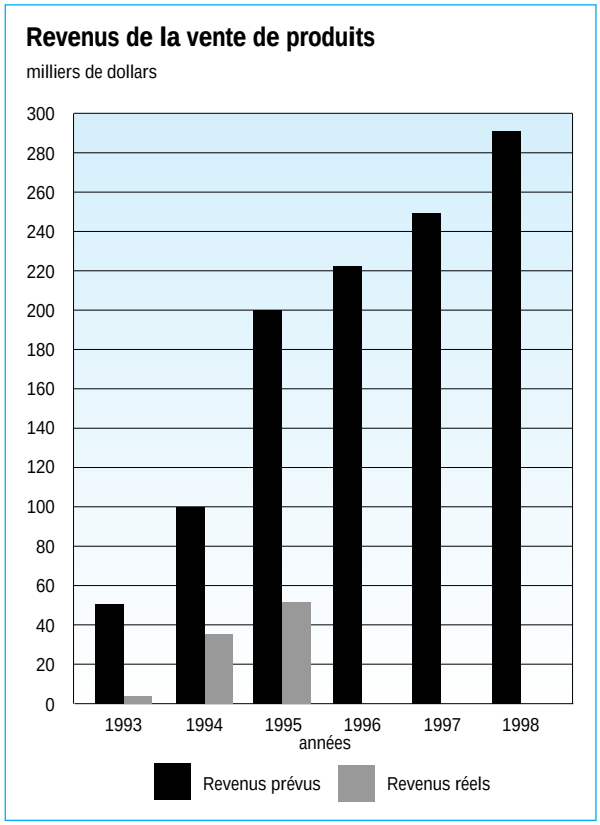
Autres coûts

3.50 Pour la formation, l'aide aux utilisateurs internes, les frais de communication et la gestion globale du projet, le budget cumulatif jusqu'au 31 mars 1995 était de 1 482 000 dollars, tandis que les dépenses réelles s'élevaient à 174 000 en novembre 1995. Aucun document n'explique dans quelle mesure l'écart de 1 308 000 dollars est dû à des économies ou à des retards.

Bénéfices escomptés

3.51 Pour que son projet soit accepté, le Ministère a dû faire la preuve que les bénéfices escomptés étaient supérieurs au coût de développement de son système. Dans le cadre d'une entente Canada-Québec sur le développement minéral, le gouvernement fédéral rembourse 7,9 millions de dollars pour les dépenses d'implantation et d'entretien du système. La vente d'articles tels que les cartes ou les disquettes contenant des données ainsi que les gains de productivité devaient permettre au Ministère de réaliser des bénéfices de 1,1 et de 3,2 millions de dollars d'ici la fin de 1998. Or, les écarts constatés touchent ces dernières catégories.

3.52 En effet, seulement 26 p. cent des objectifs de vente d'articles pour les trois premières années du projet ont été atteints. Le retard dans l'enregistrement des données en est la principale cause. Le Ministère n'a pas réévalué les bénéfices futurs à la lumière des nouveaux échéanciers. Le graphique suivant présente les ventes prévues et les ventes réelles.



3.53 Le financement relatif aux gains de productivité a été évalué en 1992 à un peu plus de 800 000 dollars pour les quatre premières années du projet. Il est dû principalement à la réduction des efforts pour mettre à jour les cartes d'activités minières. Le Ministère n'a pas évalué si ces gains de productivité correspondent aux prévisions. En pratique, même si le personnel affecté à la mise à jour des cartes d'activités minières a été réduit, les gains de productivité devraient être retardés puisque l'entrée des données l'est également.

3.54 Nous avons recommandé au Ministère de faire un suivi approprié des coûts et des bénéfices du projet et de réévaluer régulièrement ses prévisions.

Cadre de gestion

3.55 Le cadre de gestion, élaboré par le Ministère pour s'assurer du déroulement ordonné du projet, prévoit la création de trois comités.

3.56 Le Comité directeur des systèmes d'information a pour fonction principale de suivre l'évolution du projet, d'approuver les changements d'orientation majeurs et les biens livrables du système. Or, ce comité n'a pas encore siégé et ses membres n'ont jamais été désignés. Ainsi, il est impossible de s'assurer que les biens livrables et les changements d'orientation ont été autorisés et approuvés par les autorités compétentes du Ministère.

3.57 Le Comité de coordination technique doit faire des recommandations au Comité directeur et s'assurer notamment que les besoins, les particularités et les priorités des utilisateurs sont pris en compte dans le développement du système. Depuis le début des travaux de la première cible, ce comité a siégé. Cependant, aucun procès-verbal n'expose la teneur de ces rencontres, qui devaient permettre de documenter et d'évaluer les solutions de rechange quant aux incidences financières, les calendriers de livraison et la conformité du produit avec les attentes.

3.58 Quant au Comité consultatif auprès des usagers, il a permis à ceux-ci de s'exprimer à trois reprises chaque année depuis 1992, bien que les procès-verbaux ne fassent pas ressortir tous les éléments discutés. À l'occasion de ces rencontres, les représentants de la clientèle font des suggestions ou ils expriment des demandes liées au système en développement, et le suivi de ces recommandations est rapporté dans les procès-verbaux.

3.59 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que le cadre de gestion est respecté.

Des défis importants devront être relevés au cours des prochaines années pour s'assurer que le système SIGEOM est utilisé à pleine capacité par la clientèle.

Conclusion

3.60 Bien que le développement du système informatique soit passablement avancé, des défis importants devront être relevés au cours des prochaines années pour s'assurer que le système SIGEOM est utilisé à pleine capacité par sa clientèle. Il s'agira notamment

- de suivre le degré d'avancement de l'enregistrement des données et d'évaluer les répercussions de tout ajout ou retrait d'information sur la qualité du produit, les échéanciers et les coûts internes ou externes ;
- de s'assurer de la qualité des données intégrées au système et d'approuver la livraison des cibles restantes et du produit final ;
- de démontrer l'efficacité du système à la clientèle et d'en faire la promotion.

3.61 Sur ce dernier point, le défi est majeur. En effet, il s'agit d'une nouvelle technologie et, bien que le système puisse imprimer des cartes, il est important de démontrer à la clientèle qu'il offre d'autres possibilités, notamment pour effectuer des recherches. Cependant, un élément joue en sa défaveur. En effet, même si le Ministère était pleinement justifié de choisir un certain progiciel au début du projet, la plupart des membres de

l'industrie minière ont opté pour un progiciel différent au cours des années subséquentes, en raison principalement de l'évolution technologique. Lorsque les utilisateurs intègrent les données de SIGEOM à leur propre système informatique, il en résulte des pertes de fonctionnalité et de certains avantages pour l'analyse et la recherche. Ainsi, certaines données intelligentes de SIGEOM deviennent non accessibles.

3.62 ***Commentaires du Ministère :*** *« Depuis 1992, des rapports ont été présentés annuellement au Conseil du trésor jusqu'en 1995, année lors de laquelle le Conseil du trésor a décidé de dispenser le Ministère de l'obligation de présenter un rapport annuel. À ces occasions, le bilan des réalisations et des dépenses ainsi que la réévaluation des montants des différentes catégories de dépenses étalées sur les années à venir ont été faites à la satisfaction du Conseil du trésor.*

« Des choix administratifs ont dû être effectués, dans le respect des orientations budgétaires, par le Ministère dans une perspective d'amélioration continue à la fois sur la forme et le contenu du modèle développé. Signalons que ce modèle était et demeure toujours une innovation technologique majeure dont peu de pays disposent à l'heure actuelle. D'ailleurs, l'avenir obligera encore le Ministère a effectuer des choix administratifs de nature à adapter parfaitement ce modèle aux besoins identifiés et ainsi maintenir l'avantage concurrentiel de l'industrie minérale québécoise, objectif ultime de notre intervention. Il en est de même du rythme d'enregistrement des données. Ajoutons en outre que certains délais sont en partie imputables à la volonté du Ministère d'obtenir un accord largement majoritaire chez ses usagers internes et chez les usagers externes actifs en exploration minérale, concernant les modifications ou ajustements à apporter au système, à ses données et fonctions. Cette démarche s'aligne sur sa politique de service à la clientèle.

« Enfin, si les dépenses de formation sont moindres à ce jour, c'est en grande partie à cause du fait que l'enregistrement des données est moins rapide que prévu pour les raisons mentionnées ci-haut. Au fur et à mesure que de nouvelles données de diverses natures deviennent disponibles, des sessions de formation adaptées seront organisées à l'intention des utilisateurs. »

Rapport du Vérificateur général
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome I

CHAPITRE 4

Connaissance des secteurs industriels

Étude conduite
auprès du ministère de l'Industrie,
du Commerce, de la Science
et de la Technologie

Table des matières

Faits saillants	4.1
Vue d'ensemble	4.7
Objectifs et portée de notre vérification	4.10
Résultats de notre vérification	4.12
Connaissance et développement des secteurs industriels	
Analyse des secteurs industriels et occasions de développement	4.16
Acquisition de la connaissance	4.23
Documentation et structure de la connaissance	4.28
Avis ministériels émis pour l'octroi d'une aide financière	4.32
Évaluation du risque sectoriel	4.34
Avis ministériels communiqués à la Société de développement industriel du Québec	4.35
Aide financière accordée par le Secrétariat au développement des régions	4.44
Suivi des avis ministériels	4.49
Contrôle des activités liées aux secteurs industriels	4.55
Commentaires du Ministère	4.61
Commentaires du Secrétariat au développement des régions	4.62

Faits saillants

4.1 La mission du ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie est de contribuer à doter le Québec d'une économie concurrentielle afin d'appuyer l'emploi et l'accroissement de la richesse. Pour ce faire, il stimule la création et le développement d'entreprises de biens et de services à plus forte valeur ajoutée et favorise le développement scientifique et technologique. Notre intervention a surtout porté sur l'acquisition et la diffusion de la connaissance des secteurs industriels de même que sur l'évaluation de leurs perspectives de développement. Nous avons aussi examiné la façon dont le Ministère évalue la pertinence des projets d'investissement selon le secteur relatif à l'émission d'avis ministériels ainsi que leur suivi. Nous avons également touché au contrôle des activités liées aux secteurs industriels.

4.2 Le Ministère n'analyse pas certains secteurs industriels de façon à dégager les forces et les faiblesses des groupes de produits qui les composent, afin de saisir les occasions de développement. Ce genre d'étude permettrait aussi aux membres de son personnel d'orienter l'acquisition de la connaissance vers des domaines prioritaires au lieu de les laisser libres de se renseigner au sujet des secteurs. En outre, le Ministère n'est pas bien outillé sur le plan documentaire afin de consigner la connaissance des secteurs pour en faciliter l'analyse.

4.3 Le Ministère émet des avis au profit des organismes du gouvernement, notamment à la Société de développement industriel du Québec (SDI), en vue d'octroyer de l'aide financière en vertu de programmes qu'ils administrent. Au cours de la période couverte par notre vérification, la SDI a autorisé de l'aide financière s'élevant à 125 millions de dollars à la suite des avis du Ministère. Elle s'attend à ce que celui-ci évalue correctement la pertinence du projet d'investissement selon le secteur, mais ce n'est généralement pas le cas. En effet, le Ministère ne dispose pas d'un cadre d'analyse des projets, ni de normes quant à la rédaction des avis. L'examen de quelques dossiers le confirme ; par exemple, l'information est parfois insuffisante concernant la mise en marché et la promotion des produits et la place de l'entreprise par rapport à la concurrence.

4.4 En outre, le Ministère manque d'informations sur ce qu'il advient de ses avis. Une analyse de données financières disponibles à la SDI, par secteur, montre que les avis sont presque toujours favorables, que le secteur soit faible ou fort. S'il possédait cette information, le Ministère pourrait s'interroger sur la qualité et l'utilité de ses avis et mieux jouer son rôle de conseiller auprès du gouvernement et de ses organismes.

4.5 Dans le cadre du programme Fonds décentralisé de création d'emplois, le Secrétariat au développement des régions a autorisé, dans plusieurs cas, une aide financière sous forme de subvention pour des projets ayant de fortes chances d'engendrer un déplacement d'emplois ou d'entraver la libre concurrence, bien que les avis du Ministère aient fait état de ce risque.

4.6 Par ailleurs, nous avons relevé des faiblesses concernant le contrôle des activités du Ministère liées aux secteurs industriels : par exemple, il n'utilise pas d'indicateurs de gestion pour mesurer le degré d'atteinte de leurs résultats.

Vue d'ensemble

4.7 La mission du ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie est de contribuer à doter le Québec d'une économie concurrentielle afin d'appuyer l'emploi et l'accroissement de la richesse. Pour ce faire, il stimule la création et le développement d'entreprises de biens et de services à plus forte valeur ajoutée et favorise le développement scientifique et technologique. En 1995, le Ministère a élaboré un plan triennal qui définit ses objectifs stratégiques et les axes d'action correspondants.

4.8 Le Ministère favorise notamment le développement de chacun des secteurs industriels non spécifiquement dévolus à d'autres ministères, par exemple Tourisme Québec, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et le ministère des Ressources naturelles. À cette fin, ses principales activités sont les suivantes :

- l'acquisition et la diffusion de la connaissance des secteurs industriels, la concertation avec des groupes d'entreprises, l'animation de tables sectorielles et l'évaluation des perspectives d'avenir des secteurs ;

- l'émission d'avis ministériels et de conseils aux autorités gouvernementales, aux entreprises et aux autres agents économiques ;

- la proposition au gouvernement de stratégies d'intervention appuyées par les acteurs du milieu dans le but de promouvoir la croissance d'un secteur ou de rationaliser son activité pour qu'il demeure concurrentiel.

4.9 Ces tâches sont principalement confiées à des unités administratives communément appelées « directions sectorielles » qui représentent la majeure partie du sous-ministériat à l'Industrie et Promotion des investissements, lequel dispose d'un budget de 10 millions de dollars et d'un effectif de 170 personnes en 1995-1996. Les directions régionales du Ministère participent également à ces objectifs.

Objectifs et portée de notre vérification

4.10 Nous avons examiné si le Ministère a adopté un mode de fonctionnement qui l'assure d'une gestion économique, efficace et efficiente de la connaissance et du développement des secteurs industriels. Plus particulièrement, notre intervention a porté sur la façon dont le Ministère acquiert et diffuse la connaissance. Nous avons aussi examiné comment il évalue les perspectives d'avenir des secteurs industriels et s'il propose au gouvernement des stratégies d'intervention. Notre travail a également porté sur la façon dont il évalue la pertinence des projets d'investissement selon le secteur lorsqu'il émet des avis ministériels relatifs à l'octroi d'une aide financière de même que sur le suivi de ceux-ci. Nous avons examiné aussi dans quelle mesure le Ministère contrôle les activités liées aux secteurs industriels.

4.11 Notre vérification nous a amenés à visiter la Société de développement industriel du Québec (SDI) et le Secrétariat au développement des régions (SDR), lesquels administrent différents programmes d'aide financière. Nous avons examiné les activités des années 1994-1995 et 1995-1996, bien que certains commentaires concernent des situations antérieures.

Résultats de notre vérification

Connaissance et développement des secteurs industriels

4.12 Un secteur industriel représente un regroupement d'activités de production qui engendre une certaine homogénéité des biens et services en question, par exemple l'habillement et les services informatiques. Le Ministère a réparti les différents secteurs industriels entre les directions sectorielles pour mener à bien sa mission. À cette fin, il doit saisir la réalité industrielle et prévoir son évolution

en utilisant la connaissance qu'il en a acquise. Par la suite, il diffusera cette information pour favoriser le développement économique.

4.13 Les principaux moyens utilisés par les conseillers en développement industriel pour acquérir la connaissance des secteurs sont : la lecture de revues spécialisées, la visite d'entreprises, l'assistance à des expositions nationales et internationales, les données de Statistique Canada et du Bureau de la statistique du Québec, les tables de concertation sectorielle, les statistiques publiées par des associations ainsi que les banques de données internes et externes.

Pour certains secteurs, le Ministère ne peut préciser les groupes de produits qu'il y aurait avantage à exporter ou à en réduire l'importation.

4.14 Afin de permettre aux partenaires et aux acteurs économiques de tirer profit de la connaissance acquise, les directions sectorielles du Ministère utilisent différents moyens pour la diffuser, telles l'utilisation du service d'accès automatique à l'information appelé FAX-MICST, la publication de synthèses, la participation aux tables de concertation, etc.

4.15 Les résultats de notre vérification démontrent que, pour certains secteurs industriels, le Ministère ne peut préciser les groupes de produits qui présentent un potentiel de développement soit à l'investissement, soit à l'exportation. Ainsi, l'acquisition de la connaissance n'est pas toujours orientée vers des domaines prioritaires. De plus, le Ministère n'est pas bien outillé pour documenter sa connaissance.

Analyse des secteurs industriels et occasions de développement

4.16 L'instauration des grappes industrielles, il y a quelques années, a permis au Ministère d'établir un portrait des secteurs industriels dont il est responsable, en déterminant l'ensemble des industries qui les composent, qui interagissent, qui se regroupent ou qui se font concurrence.

4.17 Par la suite, pour chacune des grappes, il a contribué à la mise sur pied de tables de concertation et il en assume l'animation. Ces tables ont pour mandat de recueillir l'expertise sectorielle et d'établir des plans d'action. Pour bien tenir ce rôle, il doit notamment analyser les secteurs afin de saisir les occasions de développement.

4.18 Le Ministère n'analyse pas certains secteurs de façon à dégager les forces et les faiblesses des groupes de produits qui les composent pour en mesurer le potentiel de développement. Nous avons examiné les activités de cinq directions sectorielles et trois d'entre elles n'étaient pas en mesure de préciser, pour leurs secteurs, quels seraient les groupes de produits qu'il y aurait avantage à exporter ou dont il faudrait accroître la production locale afin de réduire l'importation. Les directions sectorielles sont plutôt laissées à elles-mêmes parce qu'il n'existe pas de méthode structurée d'analyse sectorielle.

4.19 L'une des directions a élaboré un modèle d'analyse sectorielle. À l'aide de certains paramètres, elle a classé ses groupes de produits selon trois axes : à potentiel d'investissement (le Québec importe beaucoup et produit peu), à potentiel d'exportation (le Québec produit beaucoup mais exporte peu) et matures (le Québec offre peu de possibilités d'investissement ou d'exportation). Par la suite, le développement consiste principalement à attirer l'attention des partenaires et des gestionnaires d'entreprises sur les groupes de produits qui offrent de réelles possibilités d'investissement ou d'exportation.

4.20 Sans informations sur les groupes de produits qui présentent un potentiel de développement, le personnel des directions régionales ne peut renseigner adéquatement les industriels concernant leurs projets. En outre, les organismes gouvernementaux responsables du développement écono-

mique, par exemple la SDI et le SDR, devraient également être informés à ce sujet pour améliorer la coordination gouvernementale, d'autant plus que la stratégie de l'État en matière de développement régional favorise la décentralisation des pouvoirs et des responsabilités.

4.21 De plus, l'établissement de groupes de produits à potentiel de développement pour tous les secteurs favoriserait une meilleure planification des gestes à poser ainsi qu'une allocation des ressources plus adéquate, et il faciliterait l'encadrement du personnel. En outre, le Ministère pourrait participer plus efficacement aux tables de concertation sectorielle et mieux diffuser sa connaissance aux acteurs et aux partenaires économiques.

4.22 Nous avons recommandé au Ministère d'analyser de façon plus structurée certains secteurs industriels afin de mieux saisir les occasions de développement à l'investissement ou à l'exportation en élaborant des méthodes d'analyse sectorielle.

Acquisition de la connaissance

4.23 Dans l'acquisition de la connaissance des secteurs industriels, il faudrait s'attacher à étudier davantage les groupes de produits qui ont un potentiel de développement, mais le Ministère ne les a pas encore tous déterminés. Par conséquent, il est incapable de fixer des domaines de connaissance prioritaires pour certains secteurs. À cela s'ajoutent des déficiences dans l'organisation du travail, de sorte que les conseillers sont libres de se renseigner au sujet des secteurs selon leur propre vision plutôt qu'en tenant compte du potentiel de développement.

Peu d'outils de communication informatique adéquats pour accéder à des données externes

4.24 Pour se tenir au fait des possibilités d'investissement et d'exportation, le conseiller peut lire des publications spécialisées ou assister à des congrès, foires ou expositions, le plus souvent à l'extérieur du Québec, afin d'y établir des contacts privilégiés. Cependant, le Ministère ne considère pas qu'il s'agit là de priorités budgétaires, si bien que les conseillers que nous avons rencontrés n'ont pas l'occasion de consulter ces publications ou d'assister à ce genre de manifestation.

4.25 Bien que des données sur la conjoncture économique de leur secteur soient disponibles au Ministère, les conseillers ne les utilisent généralement pas. Pourtant, elles leur permettraient de mieux comprendre les variables qui influencent les secteurs, comme le cycle économique d'un produit et l'effet de la variation du taux de change sur sa demande. De plus, ces données sont particulièrement importantes quand il s'agit d'émettre un avis qui donnera lieu à l'octroi d'une aide financière. D'ailleurs, deux représentants d'institutions financières que nous avons rencontrés considèrent que les données conjoncturelles sont essentielles à la décision d'accorder ou non un prêt à une entreprise.

4.26 De plus, les directions sectorielles ne disposent généralement pas d'outils de communication informatique adéquats qui leur permettraient d'accéder à des données externes, par exemple le réseau Internet, ou de communiquer avec leurs partenaires. Enfin, les directions régionales ont des contacts privilégiés avec les industriels de leur région, mais elles ne communiquent pas systématiquement aux directions sectorielles les informations qui pourraient leur être utiles.

4.27 Nous avons recommandé au Ministère de revoir l'organisation du travail des conseillers et de s'assurer que le niveau de leur connaissance est adapté au potentiel des secteurs.

Documentation et structure de la connaissance

4.28 Le Ministère n'est pas bien outillé sur le plan documentaire. Ainsi, l'information acquise au sujet des secteurs n'est pas systématiquement consignée de façon qu'elle soit facile à consulter. Quelques gestionnaires et conseillers nous ont même précisé qu'ils ont beaucoup d'informations « dans leur tête ». Pourtant, dans deux institutions financières qui exercent des activités similaires, le personnel résume les articles de revues jugés importants et les classe, ainsi que les commentaires et les statistiques dont il dispose, selon une méthode reconnue.

4.29 En outre, bien qu'il existe un réseau électronique interne d'échange de données, les conseillers s'en servent peu pour communiquer l'information qu'ils détiennent ou pour réclamer celle dont ils ont besoin.

4.30 À cause de ces déficiences, le personnel du Ministère a moins de facilité à étayer les avis qu'il donne ou à procéder à l'analyse des secteurs.

4.31 Nous avons recommandé au Ministère de documenter la connaissance appropriée aux secteurs afin de faciliter leur analyse et l'échange des données.

Avis ministériels émis pour l'octroi d'une aide financière

4.32 Dans le cadre de son mandat, le Ministère doit émettre un avis, selon le secteur, quant à la pertinence des projets d'investissement visant à favoriser le développement industriel. Ces avis sont émis à la demande des responsables de divers programmes d'aide financière, notamment la SDI, le SDR ainsi que certaines directions du Ministère. Entre le 1er avril 1993 et le 30 septembre 1995, les directions sectorielles ont émis environ 1 500 avis sans compter de nombreuses opinions communiquées verbalement. Les directions régionales émettent également des avis, mais le Ministère n'est pas en mesure de les quantifier.

4.33 Notre vérification a porté sur les avis donnés à la SDI, relativement à l'aide financière qu'elle offre, et au SDR, dans le cadre du programme Fonds décentralisé de création d'emplois (FDCE).

Évaluation du risque sectoriel

4.34 Afin d'émettre leur avis sur un projet d'investissement, les conseillers doivent prendre en compte certains éléments essentiels, notamment le potentiel du marché visé, la commercialisation ainsi que la production. Comme cet avis influence notablement la décision d'accorder ou non une aide financière, la pertinence du projet selon le secteur doit être évaluée correctement, ce qui n'est généralement pas le cas. En effet, le Ministère ne dispose pas d'un cadre d'analyse des projets d'investissement qui lui sont soumis en vue d'émettre ses avis, ni de normes quant à leur rédaction. De plus, certains utilisateurs des avis à la SDI et dans des directions régionales du Ministère nous ont mentionné qu'ils sont parfois superficiels. Les faiblesses constatées en ce qui a trait à la connaissance et l'examen de projets d'investissement décrits ci-après le confirment.

Avis ministériels communiqués à la Société de développement industriel du Québec

4.35 Afin de réaliser sa mission qui consiste à favoriser le développement économique du Québec, la SDI accorde une aide financière aux entreprises. Au moment du traitement de la demande, elle doit évaluer quels sont les risques que l'entreprise ne puisse respecter ses engagements, qu'ils soient liés à sa direction ou au secteur d'activité ou encore à sa situation financière.

4.36 Il est impératif que les avis du Ministère soient élaborés avec soin afin de permettre à la SDI de mieux mesurer le risque qu'elle prend, d'autant plus que l'aide financière qu'elle accorde est rarement garantie, contrairement à celle des institutions financières. Il est à noter que la SDI doit demander un avis au Ministère pour presque tous ses programmes et qu'un avis négatif l'empêche de soutenir un projet financièrement. Au moment de notre vérification, le Ministère et la SDI révisaient le mode de fonctionnement concernant les avis. Entre le 1er avril 1993 et le 30 septembre 1995, environ 230 avis positifs ont été transmis à la SDI, ce qui correspond à 125 millions de dollars d'aide financière autorisée.

Les avis doivent être élaborés avec soin car l'aide financière est rarement garantie.

4.37 Nous avons examiné 11 dossiers de projets d'investissement, sélectionnés au hasard et totalisant 7,6 millions de dollars, pour lesquels le Ministère a donné son avis positif à la SDI. Résultat : nous avons relevé des lacunes au regard des éléments pertinents d'analyse dans huit dossiers et quatre d'entre eux comportaient des faiblesses concernant les trois éléments essentiels d'analyse.

4.38 Plus particulièrement, en ce qui touche le potentiel du marché visé, six dossiers comportent des faiblesses quant à l'information relative aux fluctuations du marché et à la conjoncture économique. Deux d'entre eux n'en traitent tout simplement pas et, dans un cas, l'avis indique qu'« une certaine reprise s'est amorcée selon les informations que nous possédons actuellement ». Ce commentaire pourrait inciter le demandeur de l'avis à croire que le Ministère dispose de statistiques ou de données à ce sujet mais, selon le conseiller, il s'agit plutôt d'un commentaire subjectif basé sur la croissance générale de l'économie. Ensuite, quatre dossiers comportent des faiblesses en ce qui a trait à la place de l'entreprise requérante par rapport à la concurrence. Dans certains cas, les concurrents ne sont pas mentionnés dans l'avis et les conseillers ne sont pas en mesure de les identifier puisqu'ils n'ont fait aucune recherche. Dans d'autres cas, les concurrents sont connus, mais les conseillers ne peuvent situer leur place par rapport à l'entreprise. Ainsi privé d'informations à ce sujet, le Ministère ne peut s'assurer, entre autres, que l'aide financière n'engendre pas de déplacement d'emplois ni n'entrave la libre concurrence entre les entreprises.

4.39 En ce qui concerne la commercialisation, huit dossiers comportent des faiblesses au regard de la mise en marché et de la promotion des produits. Dans plusieurs cas, les entreprises entendent exporter leurs produits, mais on ne trouve aucune information sur la façon dont ils veulent développer les marchés étrangers.

4.40 En ce qui a trait à la production, cinq dossiers comportent des faiblesses. Dans plusieurs cas, le conseiller ne s'est pas assuré que la technologie était appropriée. Dans un cas particulier, il était impossible au requérant de l'avis de savoir si l'entreprise serait concurrentielle, car le conseiller du Ministère n'avait pas fait de démarche pour obtenir l'information nécessaire. C'est pourtant l'un des objectifs stratégiques du Ministère que de soutenir le développement d'entreprises performantes et concurrentielles.

4.41 En l'absence d'information suffisante sur le potentiel du marché visé, la commercialisation et la production, le Ministère peut difficilement porter un jugement éclairé sur les ventes prévues, qui constituent pourtant un élément déterminant de l'analyse financière faite par la SDI.

4.42 Par ailleurs, certains avis n'énumèrent que les éléments positifs du projet, tandis que d'autres ne mentionnent pas certains aspects négatifs. Les requérants réclament pourtant un avis précisément dans le but d'évaluer le risque du projet, de sorte qu'il est important de leur révéler la situation telle qu'elle est. Dans un cas, par exemple, le conseiller a considéré que la stratégie de promotion de l'entreprise était risquée, mais l'avis qu'il a émis ne reflétait pas cette opinion. En ne présentant que les éléments positifs, l'avis ressemble davantage à un document promotionnel plutôt que de constituer un instrument servant à la prise de décision.

4.43 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer d'émettre des avis qui permettent de mieux évaluer le risque du projet.

Aide financière accordée par le Secrétariat au développement des régions

4.44 Le programme FDCE a pour but d'apporter un soutien financier au développement de projets générateurs d'emplois durables. Comme il est décentralisé, une grande marge de manœuvre est laissée à chaque région. Chacune d'elles se donne un cadre d'analyse et le principal critère d'admissibilité au programme est d'atteindre certains objectifs en matière de création d'emplois. La décision d'octroyer ou de refuser l'aide financière relève d'un comité régional. Au 31 août 1995, l'aide financière autorisée dans le cadre du FDCE s'élevait à 135 millions de dollars.

4.45 Le SDR consulte le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie afin d'éclairer son analyse du projet, mais il n'est pas tenu de respecter un avis défavorable.

4.46 Notre vérification a porté sur 23 dossiers d'aide financière, totalisant 2,4 millions de dollars, au regard de la création d'emplois et de la concurrence, et pour lesquels le Ministère avait émis un avis défavorable. Nous avons relevé plusieurs cas, totalisant 1,2 million de dollars, où une aide financière a été autorisée pour des projets ayant de fortes chances d'engendrer un déplacement d'emplois ou de la concurrence déloyale, bien que les avis du Ministère aient fait état de ce risque. Par exemple, un avis indiquait que, au cours des trois années précédentes, plusieurs entreprises avaient fait faillite dans un secteur donné et que la création d'une nouvelle entreprise mettrait en péril celles qui subsistaient. L'aide financière a tout de même été accordée.

Le déplacement d'emplois et la concurrence déloyale ne sont traités que sur une base régionale.

4.47 Selon des analystes du SDR, le déplacement d'emplois et de la concurrence déloyale sont traités sur une base régionale et non pour l'ensemble de la province. Pourtant, le guide d'analyse du programme FDCE indique qu'il ne faut pas soutenir des projets de ce genre. Ce guide spécifie même que, advenant un avis négatif d'un ministère, il y aurait lieu de le respecter. Cependant, l'analyste du SDR reste libre d'émettre une recommandation contraire en la justifiant.

4.48 Nous avons recommandé au Secrétariat au développement des régions de tenir compte davantage des avis du Ministère afin de s'assurer que l'aide financière accordée ne contribue pas à un déplacement d'emplois ou à une concurrence déloyale.

Suivi des avis ministériels

4.49 Afin d'être en mesure de mieux évaluer la qualité de ses interventions, le Ministère pourrait utiliser différents moyens, notamment en suivant davantage ce qu'il advient de ses avis. Par exemple, il ne connaît pas le montant de l'aide financière accordée par secteur par la SDI à la suite de ses avis, ni les pertes qui en découlent et leurs causes. Il ne sait pas non plus quelle est la proportion de ses avis qui sont positifs dans chaque secteur.

4.50 Nous avons analysé certaines données financières relatives à des projets autorisés par la SDI avant le 1er avril 1992 et pour lesquels des avis ont été émis par le Ministère ou par d'autres ministères. Ainsi, pour ces dossiers, nous avons calculé un indicateur par secteur, soit le ratio de la provision pour pertes par rapport au solde de l'aide au 31 mars 1993, 1994 et 1995. Plus le ratio est élevé, plus le secteur est faible. Si nous comparons les cinq secteurs présentant les ratios les plus élevés aux trois les moins élevés, il en résulte que le ratio est jusqu'à trois fois plus élevé pour des secteurs

par rapport à d'autres, selon les années. Par exemple, au 31 mars 1994, le ratio était de 86 p. cent pour le secteur des industries de l'habillement, tandis qu'il était de 26 p. cent pour celui des industries du bois ; au 31 mars 1995, celui des industries du matériel scientifique et professionnel était de 81 p. cent alors que le ratio de l'industrie des produits textiles était de 25 p. cent. Pourtant, les avis ministériels sont presque toujours positifs, que le secteur soit faible ou fort, ce qui pourrait amener le Ministère à s'interroger quant à leur qualité et à leur utilité dans leur forme actuelle. Notons que les conseillers ont pour mandat de développer leur secteur et qu'ils ne sont pas responsables de l'aide accordée, ce qui ne les incite pas à émettre des avis négatifs.

4.51 De plus, l'absence d'information de gestion relativement au suivi des avis du Ministère ne favorise pas une analyse plus approfondie pour les étayer ni la révision ou la modification des programmes d'aide. D'ailleurs, lorsque Tourisme Québec a obtenu des informations concernant certains indicateurs sur le secteur « hôtels, motels et camps pour tourisme », entre autres sur les taux de pertes, il a préparé, de concert avec la SDI, une modification du Règlement sur le programme favorisant l'investissement touristique afin de restreindre l'aide à ce secteur à compter du 1er juillet 1992. Mentionnons également que certaines institutions, dans le domaine du prêt commercial, communiquent des indications sur les secteurs afin de limiter les prêts qui comportent un risque trop élevé.

4.52 Le Ministère n'a pas exploité ces avenues, bien que de l'information sur les pertes et leurs causes ait été disponible à la SDI. Ainsi, selon notre analyse, il a continué à émettre, du 1er avril 1993 au 31 mars 1995, des avis ministériels positifs dans 92 p. cent des dossiers relatifs aux secteurs faibles, ce qui se rapproche du taux de 100 p. cent constaté pour les secteurs forts.

Le Ministère n'exploite pas l'information disponible à la SDI concernant les pertes par secteur.

4.53 Privé de ces informations, le Ministère ne peut jouer pleinement son rôle de conseiller auprès des organismes gouvernementaux qui octroient de l'aide financière. Il aurait pu leur indiquer les risques liés aux secteurs faibles. Il faut noter que l'aide gouvernementale autorisée pour ceux-ci entre le 1er avril 1993 et le 31 mars 1995, en vertu des programmes de la SDI et du programme FDCE, s'élevait à 50 millions de dollars. De même, au moment de la création du Programme de démarrage d'entreprises, volet I, qui s'adressait à tous les secteurs, le Ministère aurait pu mieux conseiller le gouvernement, en l'informant sur ceux qui comportaient des risques.

4.54 Nous avons recommandé au Ministère de se procurer de l'information de gestion nécessaire au suivi de ses avis et de prendre les mesures correctives qui s'imposent.

Contrôle des activités liées aux secteurs industriels

4.55 Le Ministère n'utilise pas d'indicateurs de gestion qui pourraient lui fournir de l'information sur le degré d'atteinte des résultats des activités liées aux secteurs industriels, compte tenu des ressources engagées. Il privilégie une gestion par échéance, mais plusieurs directions sectorielles n'ont même pas indiqué l'échéance de leurs activités dans leur programmation annuelle de 1995-1996.

4.56 Le Ministère pourrait utiliser, à titre d'exemple, le temps nécessaire à chaque activité comme indicateur de gestion pour planifier et contrôler ses activités. Il a compilé, de façon ponctuelle, le temps consacré à certaines activités dans les directions sectorielles. Il en résulte des écarts importants ; par exemple, pour une activité de base, soit l'acquisition et la diffusion de la connaissance, le temps moyen consacré par conseiller variait de 0 à 25 p. cent dans une direction sectorielle et de 4 à 17 p. cent entre chacune des

directions. De telles informations permettraient au Ministère de s'assurer que le temps consacré aux activités importantes prévues à la programmation est adéquat.

4.57 Sans planification du temps, il est possible que certaines activités importantes soient laissées de côté, d'autant plus que les nombreuses demandes ponctuelles, par exemple les avis donnés aux autorités gouvernementales, représentent près de 20 p. cent du temps total.

4.58 Au moment de notre vérification, un comité avait été mandaté pour définir des indicateurs de performance sur le plan tant stratégique qu'exécutoire.

4.59 Par ailleurs, les gestionnaires des directions sectorielles utilisent différents moyens pour rendre compte de leurs activités, en particulier le rapport trimestriel. Cependant, le Ministère n'a pas précisé les informations qui devraient s'y trouver et l'information contenue dans ce rapport n'est pas appariée à la programmation annuelle. Par exemple, le rapport énumère différentes tâches qui sont entreprises, mais sans préciser leur degré d'avancement ni si les échéances ont été respectées. De plus, l'information relative aux avis ministériels et conseils donnés n'est pas toujours incluse dans les rapports.

4.60 Nous avons recommandé au Ministère de préciser l'information de gestion nécessaire au suivi de ses activités sectorielles et de se doter d'indicateurs de gestion pour déterminer le degré d'atteinte des résultats.

4.61 ***Commentaires du Ministère :*** *« Depuis quelques années, ressources limitées obligent, l'acquisition de la connaissance est orientée prioritairement vers les secteurs où le Ministère a mis en place des grappes industrielles ; les autres secteurs font l'objet de recherches en fonction des besoins soulevés.*

« La notion « d'acquisition de connaissances » est une notion qui a beaucoup évolué depuis quelques années et qui est encore en mutation. La mondialisation de l'économie, l'internationalisation de la production et la segmentation des marchés ont énormément compliqué cette tâche, en même temps que se sont développés de multiples nouveaux outils. La démarche des grappes industrielles a été de développer une bonne connaissance des enjeux stratégiques qui confrontent les systèmes industriels présents au Québec, de proposer ces analyses aux leaders de ces grappes industrielles afin de convenir avec eux des orientations à prendre pour favoriser le développement de leur secteur. Ces travaux continuent de donner lieu à des échanges fréquents entre ces représentants de l'industrie et les fonctionnaires du Ministère ; l'acquisition de connaissances sectorielles est donc devenue un processus continu, enrichi par la réalisation d'études plus approfondies dont le besoin aura été identifié par les participants à une table de concertation sectorielle. Le tout doit déboucher sur des stratégies et plans d'action susceptibles de rendre les entreprises visées plus compétitives, ce qui facilite leur accès au marché d'exportation. À titre d'exemple, les industries de l'environnement et celles des fabricants d'équipements de transport et de distribution d'énergie électrique sont particulièrement évocatrices à cet égard.

« Le Ministère ne peut élaborer un modèle d'analyse sectorielle commun pour l'ensemble des secteurs industriels dû aux disparités importantes entre les divers secteurs et compte tenu de la disponibilité des données statistiques très variables d'un secteur à l'autre. Le Ministère, cependant, va tenter de mieux structurer ses analyses.

« Évidemment, les connaissances requises pour la production d'un avis sectoriel sur un projet spécifique doivent être de nature beaucoup plus micro-économique, requérant alors une recherche plus pointue, ad hoc, dans les diverses banques de données qui existent maintenant. Le Ministère renouvelle présentement son parc informatique et il révisera, lors de la prochaine année, l'organisation de l'information sectorielle afin de mieux supporter les conseillers dans leur rôle d'aviseur

« Au niveau des avis sectoriels, quoique le nombre de dossiers utilisés pour la vérification soit peu significatif (11 dossiers sur 230) pour confirmer les lacunes soulevées, le Ministère avait déjà décidé de revoir le processus, le contenu des avis et leur suivi en mettant en place un comité de travail qui déposera ses conclusions dans les prochaines semaines. Ce comité verra à proposer aussi un contenu qui permettra aux organismes clients, dont la SDI, de mieux évaluer le risque du projet.

« Si seulement environ 10 p. cent des avis produits à la SDI sont négatifs, c'est qu'il y a de nombreuses discussions préalables dans les divers dossiers entre la SDI, les conseillers sectoriels et les promoteurs qui font en sorte que plusieurs projets sont retirés ou modifiés sensiblement avant qu'il y ait demande formelle d'avis.

« Le Ministère a entrepris une démarche d'élaboration d'indicateurs de performance ministériels. En premier lieu, il a fait le choix d'établir des indicateurs généraux regroupés sous quatre volets : la clientèle, l'organisation interne, l'innovation et les résultats. Des indicateurs sectoriels seront développés dans la foulée de ces travaux. »

4.62 ***Commentaires du Secrétariat au développement des régions (SDR) :*** *« Il est vrai qu'à l'occasion certains projets financés par le programme FDCE aient pu s'inscrire dans des secteurs de concurrence forte ou provoquer, par leur mise en œuvre, des déplacements d'emplois. D'une part, bien que l'analyse sectorielle du domaine industriel soit établie par les représentants régionaux du Ministère, dans bien des cas cette analyse portait sur des paramètres couvrant l'ensemble du Québec, faisant abstraction de la réalité économique et industrielle de certaines zones ou parties de territoire des régions, d'où la discrétion apportée par les membres du comité régional de création d'emplois dans les décisions qu'ils ont prises.*

« Une autre considération doit être apportée en regard des modalités du financement des projets. Souvent, le FDCE est intervenu dans un projet en complémentarité aux apports de fonds provenant d'autres programmes (FAE, SDR, Fonds fédéraux, programmes d'employabilité, etc.), dont les éléments décisionnels réfèrent davantage au montage économique et financier du projet, à son équilibre budgétaire à moyen et à long terme, plutôt qu'aux paramètres économiques sectoriels de compétitivité ou de concurrence. Dans ce contexte et en regard des objectifs du programme de créer des emplois, on peut comprendre que les représentants régionaux majoritaires sur le comité décisionnel du FDCE aient décidé d'appuyer certains projets, même sous un avis de prudence.

« Rappelons que, dans l'ensemble, les contributions du programme FDCE pour le financement des projets n'ont représenté que 12 p. cent des coûts totaux d'investissement.

« Par ailleurs, pour l'ensemble des autres programmes qu'il administre directement ou ceux gérés par l'intermédiaire de ses partenaires régionaux, le SDR a comme règle de conduite d'obtenir, pour le financement des projets qui lui sont soumis, les avis sectoriels des ministères compétents, que ce soit dans le domaine de la culture, du loisir, des institutions municipales ou du développement économique. »

Rapport du Vérificateur général
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome I

CHAPITRE 5

Gestion des chaussées

Étude conduite
auprès du ministère des Transports

Table des matières

Faits saillants	5.1
Vue d'ensemble	5.8
Objectifs et portée de notre vérification	5.14
Résultats de notre vérification	
Système de gestion des chaussées	5.16
Commentaires du Ministère	5.20
Données sur l'état du réseau routier	5.21
Données à recueillir	5.22
Efficience des relevés	5.31
Commentaires du Ministère	5.35
Plan d'intervention concernant les chaussées	5.36
Détermination des besoins	5.37
Stratégie d'intervention	5.40
Commentaires du Ministère	5.47
Interventions de réfection des chaussées	5.48
Études préalables aux réfections majeures	5.50
Analyses coûts-avantages	5.54
Dimensionnement des chaussées	5.58
Commentaires du Ministère	5.64
Entretien du réseau routier	5.65
Connaissance des besoins et répartition des ressources	5.67
Drainage	5.70
Scellement de fissures	5.74
Béton de ciment	5.79
Commentaires du Ministère	5.83
Évaluation des interventions	5.84
Commentaires du Ministère	5.90

Faits saillants

5.1 Le ministère des Transports est responsable de la construction et de l'entretien d'un réseau routier évalué à plus de 25 milliards de dollars qui comprend environ 29 000 kilomètres de route. Ce réseau a été construit il y a plus de 30 ans en moyenne et il est de plus en plus sollicité. Les données disponibles révèlent que 24 p. cent du réseau est déficient quant au confort de roulement et requiert une intervention. Notre rapport attire l'attention sur des lacunes observées à la suite de l'examen de certaines activités relatives à la gestion des chaussées du réseau routier dont le Ministère est responsable.

5.2 Le Ministère a entrepris une importante opération afin de se doter d'un système de gestion des chaussées qui vise à donner à ses interventions un rendement maximal, ce qu'il n'est pas en mesure de faire actuellement.

5.3 L'inventaire de données sur l'état du réseau, qui sert notamment à en établir un portrait fidèle et à orienter les stratégies et les programmes, n'est pas complet et certaines données ne sont pas fiables. De plus, l'efficience des relevés périodiques effectués sur le réseau routier pourrait être améliorée.

5.4 Le Ministère a pour stratégie d'intervenir sur les routes qu'il croit les plus dégradées mais sans en avoir l'assurance, en raison de problèmes de détermination des besoins de réfection. De plus, ne disposant pas des outils nécessaires à l'optimisation des interventions sur les chaussées de son réseau, il n'est pas en mesure de savoir quel est le meilleur moment pour intervenir.

5.5 Le Ministère ne mène pas toujours les études qui seraient nécessaires pour les projets de réfection majeure des chaussées et qui permettraient de déterminer les solutions pertinentes. Il n'effectue pas non plus d'analyses coûts-avantages pour ses projets de réfection majeure qui tiendraient compte de tous les coûts durant la durée de vie utile des chaussées. Cette façon de procéder peut donner l'illusion immédiate que les coûts sont moindres, alors que le coût à moyen ou long terme est supérieur en raison du besoin d'entretien et de réfection qui se manifeste plus tôt.

5.6 Le Ministère connaît mal ses besoins en matière d'entretien de son réseau routier. Par ailleurs, il n'affecte pas les ressources nécessaires à l'entretien des systèmes de drainage, ni au scellement de fissures, opérations déterminantes pour la conservation des chaussées. Quant aux chaussées en béton de ciment, elles n'ont pas fait l'objet d'un entretien adéquat depuis leur construction, faute d'expertise et de maîtrise des techniques et parce que l'analyse des interventions d'entretien n'a pas été faite.

5.7 Bien que le Ministère ait déterminé que les déficiences du réseau quant au confort de roulement sont passées de 33 à 24 p. cent entre 1990 et 1994, il peut difficilement savoir jusqu'à quel point les 786 millions de dollars d'investissements consentis au cours de cette même période ont permis de remettre en état le réseau routier, car aucun objectif mesurable n'avait été fixé au départ. De plus, le Ministère n'évalue pas systématiquement l'ensemble des interventions de réfection et d'entretien qu'il effectue sur les chaussées en vue d'en mesurer la performance, ce qui permettrait, par exemple, de déterminer les causes des dégradations jugées anormales. Finalement, l'efficacité de la plupart des techniques usuelles d'intervention n'est pas bien connue encore aujourd'hui. Le Ministère a toutefois implanté en 1992 un programme d'évaluation de la performance des pratiques en usage, des nouvelles techniques et des matériaux récents. Plusieurs analyses de ce genre sont actuellement en cours.

Vue d'ensemble

5.8 Le réseau routier est d'une importance capitale pour l'économie du Québec. Il constitue l'un de ses principaux actifs et demeure la voie privilégiée de distribution des biens et services dans la plus grande partie du territoire. Il est l'un des services publics les plus utilisés car une forte proportion de la population l'emprunte chaque jour.

5.9 Le Ministère est responsable de la construction et de l'entretien d'une partie de ce réseau évalué à plus de 25 milliards de dollars, laquelle comprend environ 29 000 kilomètres de route dont la répartition apparaît au tableau ci-bas.

5.10 Bien que les routes ayant des chaussées en béton de ciment ne représentent que 4 p. cent du réseau, elles supportent 35 p. cent de la circulation totale.

5.11 Le réseau routier du Ministère a été construit il y a plus de 30 ans en moyenne. Outre son vieillissement normal, il est de plus en plus sollicité compte tenu, entre autres, de l'augmentation du parc de véhicules lourds. En effet, leur nombre s'est accru de plus de 200 p. cent entre 1970 et 1988. Les données disponibles révèlent que 24 p. cent du réseau est déficient quant au confort de roulement et requiert une intervention. De plus, une étude du Ministère indique que le réseau autoroutier est principalement touché par la dégradation du revêtement, par exemple la fissuration de la chaussée. Pour leur part, les réseaux national et régional démontrent des défaillances plus graves que celles que l'on observe sur les autoroutes et dont la correction nécessite des interventions plus dispendieuses et de plus grande envergure.

5.12 L'importance de l'investissement consenti au réseau routier a des répercussions directes sur sa condition. À titre d'exemple, selon les données de 1991-1992, l'État de New York a un taux d'investissement au kilomètre de route de 87 000 dollars par rapport à 29 000 au Québec. Les données disponibles sur le confort de roulement pour cet État révèlent d'ailleurs des déficiences sur moins de 8 p. cent du réseau.

5.13 Le Ministère a retenu comme choix stratégique d'assurer la sécurité et la mobilité des usagers grâce au maintien en bon état de ses infrastructures routières. Les activités qui contribuent à l'atteinte des objectifs sont entre autres la réfection et l'entretien du réseau routier. En 1994-1995, le Ministère a consacré respectivement 121 et 58 millions de dollars à des contrats relatifs à ces activités.

Objectifs et portée de notre vérification

5.14 Notre vérification avait pour but d'évaluer certaines activités du ministère des Transports liées à la gestion des chaussées du réseau routier dont il est responsable. Nos travaux ont comporté des rencontres avec le personnel du Ministère, notamment dans trois directions territoriales et dans cinq centres de service des directions territoriales visitées. Nos travaux ont principalement porté sur les exercices 1994-1995 et 1995-1996.

CLASSE DE ROUTE	TYPE DE CHAUSSÉE				
	Béton bitumineux	Béton de ciment	Gravier	Total	%
Autoroute	3 800	900		4 700	16
Nationale	9 200	100	200	9 500	33
Régionale	5 400	100	100	5 600	19
Collectrice	7 000		800	7 800	27
Routes d'accès aux ressources naturelles	300		1 100	1 400	5
TOTAL (en km)	25 700	1 100	2 200	29 000	100

5.15 Par ailleurs, notre rapport ne vise pas à émettre une opinion sur la gestion dans son ensemble, mais à communiquer les déficiences que nous avons relevées.

Résultats de notre vérification

Système de gestion des chaussées

5.16 Afin de pouvoir développer et entretenir au moindre coût le réseau routier pour répondre aux attentes des usagers, le Ministère se doit de recourir à un système de gestion des chaussées. Un tel système consiste notamment à compiler des données, à les interpréter et à concevoir des courbes de dégradation des chaussées afin d'élaborer des stratégies d'intervention. Le Ministère doit disposer de données fiables et complètes sur l'état du réseau, utiliser des outils permettant l'optimisation des interventions sur les chaussées et évaluer la performance de celles-ci.

5.17 De tels systèmes existent aux États-Unis depuis le début des années 1980. Certains États ont développé des systèmes très complexes. Au Canada, la province de l'Alberta utilise un système de gestion des chaussées considéré comme performant depuis le milieu des années 1980. Elle a notamment déterminé que les bénéfices attribuables à l'amélioration des méthodes de gestion des chaussées relative à l'utilisation de son système s'élevaient à plus de 50 fois les coûts rattachés au développement, à l'implantation et à l'utilisation du système durant cinq ans.

5.18 Le Ministère ne s'est pas doté d'un système de gestion des chaussées qui lui permettrait de donner à ses interventions un rendement maximal. Celui qu'il utilise présentement comporte des lacunes, notamment en ce qui a trait aux données sur l'état du réseau routier et aux outils de prise de décision permettant d'optimiser les interventions. Toutefois, il vise à implanter au cours de 1997 un nouveau système qui devrait favoriser la gestion optimale des chaussées.

Le système de gestion des chaussées du Ministère ne lui permet pas de donner à ses interventions un rendement maximal.

5.19 Nous avons recommandé au Ministère de poursuivre ses démarches en vue de se doter d'un système de gestion des chaussées qui lui permettrait de donner à ses interventions un rendement maximal.

5.20 ***Commentaires du Ministère :*** *« Depuis nombre d'années, le Ministère gère son réseau routier. Il y a 30 ans, il gérait sa construction et sa planification. Depuis, il doit insister sur la gestion de sa conservation. L'outil en place est une première génération révolue. Le Ministère change maintenant son approche et met en place une deuxième génération d'outils. L'outil en lui-même n'est qu'un constituant de la gestion.*

« La première génération a bien servi jusqu'à maintenant le gestionnaire qui doit faire face à des problèmes variés telles la disponibilité budgétaire et les priorités d'intervention. Le nouvel outil envisagé améliore le support au gestionnaire, mais ce dernier aura toujours un contexte restreignant ses choix stratégiques.

« C'est en novembre 1994 que le comité de direction du Ministère a entériné les recommandations d'un mémoire sur le développement et l'implantation d'un système de gestion des chaussées proposant une approche d'optimisation dans le choix des interventions en réfection de chaussées.

« En mai 1995, il y a eu formation du Comité de gestion des chaussées et de quatre groupes de travail couvrant les différents aspects de la gestion des chaussées, soit :

- *Groupe 1 - Connaissance du réseau routier*
- *Groupe 2 - Stratégie d'intervention*
- *Groupe 3 - Conception et réalisation*
- *Groupe 4 - Suivi de performance des chaussées*

« Le plan d'action est mis en marche depuis l'automne de 1994 et, selon l'échéancier fixé, le début de l'implantation du nouveau système de gestion est prévu pour l'exercice 1997-1998 dans les directions territoriales. »

L'inventaire des données sur l'état du réseau routier est incomplet et certaines d'entre elles ne sont pas fiables.

Données sur l'état du réseau routier

5.21 Les données sur l'état du réseau routier constituent l'élément clé de la gestion des chaussées. Elles permettent notamment d'établir un portrait fidèle de l'état des chaussées et servent à orienter les stratégies et les programmes, à établir les priorités d'intervention et à en effectuer le suivi.

Données à recueillir

5.22 Le Ministère a déterminé les données nécessaires à une saine gestion des chaussées. Le tableau suivant présente les types de données requises et leurs objectifs. La plupart de ces données sont obtenues grâce à des relevés périodiques effectués sur le réseau.

5.23 Notre vérification nous a permis de constater que l'inventaire des données sur l'état du réseau routier est incomplet et que certaines d'entre elles ne sont pas fiables.

5.24 Actuellement, les relevés périodiques effectués sur le réseau routier portent sur les données d'uni, de dégradations de surface et d'orniérage. Les données concernant l'uni et les dégradations de surface doivent être relevées en été et en hiver, tandis que celles qui se rapportent à l'orniérage ne doivent l'être qu'en été. L'objectif du Ministère est de couvrir l'ensemble du réseau chaque été pour ces trois types de données et de relever les données sur l'uni et les dégradations de surface sur le tiers du réseau en hiver.

5.25 Le Ministère a presque atteint ses objectifs de relevés d'uni et de dégradations de surface, mais non en ce qui a trait à l'orniérage. Le tableau de la page suivante illustre, pour 1994 et 1995, l'étendue des relevés faits par le Ministère.

TYPE DE DONNÉES	OBJECTIFS
Uni (confort de roulement)	Été : mesurer le confort de roulement sur la chaussée Hiver : déterminer les secteurs ayant des problèmes de gel
Dégradation de surface (p. ex. fissuration)	Été et hiver : évaluer la dégradation du revêtement
Orniérage	Évaluer le confort et la sécurité des usagers en mesurant la profondeur des traces de roues
Données historiques	Décrire les caractéristiques physiques importantes, les interventions passées, le trafic, sa composition, etc.
Adhérence	Mesurer la capacité d'adhérence du revêtement
Épaisseur des couches structurales	Mesurer l'épaisseur des différentes couches de la structure de la chaussée (revêtement, couches granulaires)
Profil transversal	Mesurer les devers et les pentes
Capacité portante	Évaluer la capacité de la chaussée de résister aux charges permises

	UNI ET DÉGRADATIONS (kilomètres relevés)	RÉSEAU (%)	ORNIÉRAGE (kilomètres relevés)	RÉSEAU (%)
ÉTÉ 1994	20 000	77	12 800	49
ÉTÉ 1995	23 195	89	3 081	12
HIVER 1994	6 400	25	N/A	N/A
HIVER 1995	12 477	48	N/A	N/A

5.26 Par ailleurs, certaines données ne sont pas fiables parce qu'elles sont subjectives ou ne sont pas relevées en temps opportun. Par exemple, nous avons constaté que les relevés concernant les dégradations de surface sont subjectifs, car ils sont faits visuellement par un opérateur. La présence de dégradations est ensuite encodée au moyen d'un appareil conçu à cette fin. Les résultats sont donc tributaires du jugement de chaque opérateur et le Ministère ne dispose d'aucun moyen pour vérifier les données recueillies.

5.27 De plus, les relevés ne sont pas toujours effectués au cours des périodes fixées par le Ministère. En effet, au cours de l'hiver 1995, l'une des directions territoriales visitées a mesuré le confort de roulement de la chaussée après la période fixée. Les résultats ainsi obtenus ont une utilité fortement diminuée, la chaussée abîmée par le gel s'étant en partie replacée.

5.28 Finalement, les données relatives à l'uni et aux dégradations de surface pour une même route ne sont pas toujours relevées durant la même période chaque été, ce qui rend difficile la comparaison des résultats d'une année à l'autre. En effet, dans une direction territoriale visitée, les relevés ont été effectués plus tard au cours de l'été de 1995 et les résultats présentent une meilleure qualité de roulement qu'à l'été de 1994, sans aucune intervention de réfection.

Le Ministère pourrait améliorer l'efficience de ses relevés de données.

5.29 En outre, la plupart des autres données jugées essentielles ne sont pas disponibles pour l'instant ou ne sont pas à jour. À titre d'exemple, bien que le caractère antidérapant de la surface de roulement soit un facteur déterminant quant à la sécurité des usagers, le Ministère ne dispose pas de telles données pour l'ensemble du réseau. Pourtant, des études portant sur certaines portions du réseau ont démontré que l'adhérence était déficiente par endroits et que cette lacune était même en cause dans des accidents.

5.30 Conséquemment, le Ministère n'a pas une connaissance suffisante de l'état du réseau routier pour gérer ses chaussées de façon optimale.

Efficience des relevés

5.31 Notre vérification nous a permis de constater que le Ministère pourrait améliorer l'efficience de ses relevés, notamment en ce qui a trait à la collecte des données relatives à l'uni et aux dégradations de surface, en améliorant les outils de traitement des données et en élaborant des plans de collecte structurés. De plus, le Ministère réaliserait des économies appréciables si les relevés d'uni, de dégradations de surface et d'orniérage étaient faits simultanément, avec un seul véhicule.

5.32 En ce qui concerne les relevés d'uni et de dégradations de surface, selon les experts du Ministère, une journée de travail devrait représenter en moyenne l'équivalent de trois heures et demie de relevés, compte tenu des déplacements inévitables pour se rendre sur les lieux. Nous avons déterminé que, en moyenne, le temps effectivement consacré aux relevés est d'environ une heure et demie par jour, notamment parce que certains appareils informatiques utilisés sont désuets. Par exemple, ils nécessitent de 15 à 20 minutes pour effectuer une sauvegarde des données recueillies. Plusieurs sauvegardes étant nécessaires au cours d'une journée, cette opération

représente à elle seule environ une heure et demie de traitement d'information pendant laquelle aucun relevé n'est possible. De plus, une direction territoriale visitée ne dispose pas d'un plan de collecte qui l'assurerait que les trajets établis à cette fin sont optimaux.

5.33 Finalement, les relevés d'uni et de dégradations de surface et ceux qui concernent l'orniérage sont effectués en deux opérations distinctes avec un équipement différent. Ainsi, pour recueillir les données, les employés du Ministère doivent circuler à deux reprises sur la route. L'intégration en un seul véhicule de tout l'équipement requis pour la collecte permettrait une économie annuelle estimée à plus de 200 000 dollars. Le Ministère a entamé récemment une démarche visant à se doter d'un véhicule équipé des appareils nécessaires pour recueillir simultanément les données sur l'uni, les dégradations de surface et l'orniérage.

5.34 Nous avons recommandé au Ministère de se procurer des données complètes et fiables pour la gestion des chaussées.

Il devrait améliorer l'efficience des relevés relatifs à l'état de son réseau routier.

5.35 ***Commentaires du Ministère : Données à recueillir.*** *« Depuis une dizaine d'années, le Ministère collecte des données pour suivre l'état du réseau routier.*

« Rassembler dans une banque de données les informations fiables, uniformes et représentatives de la qualité des chaussées est une activité essentielle dans un système de gestion de chaussées. Nous le reconnaissons et nous y travaillons.

« Cependant, le fait qu'une donnée soit relevée visuellement n'entraîne pas nécessairement qu'elle ne soit pas adéquate, pourvu que celle-ci fasse l'objet d'une validation systématique. C'est pourquoi certaines méthodes, qui ont fait leurs preuves, sont encore utilisées.

« Nous savons que les équipements actuellement en usage ne répondent que partiellement aux besoins de gestion et nous croyons que le développement et l'acquisition d'appareils de mesure plus performants permettront de faire avancer nos connaissances sur le comportement des chaussées et ainsi d'optimiser les investissements consentis au maintien et à la remise en état du réseau routier.

« Les principales données techniques actuellement requises pour caractériser l'état des chaussées à l'échelle réseau sont l'uni, les dégradations de surface, l'orniérage et l'historique de la chaussée. D'autres relevés complémentaires doivent être intégrés aux données actuelles, soit la texture de surface, les pentes et devers, l'épaisseur des couches composant la structure de la chaussée. Ces dernières données ne requièrent pas la même fréquence ni la même précision car elles sont requises au niveau projet.

« L'objectif ministériel pour les trois prochaines années est de couvrir la majeure partie du réseau en période estivale par une cueillette de l'uni, des dégradations de surface et des ornières, ainsi que le tiers du réseau en période hivernale. La démarche doit être poursuivie en misant sur les plus récentes innovations technologiques de façon à s'assurer, d'une part, de l'efficacité technique des appareils d'auscultation en termes de fiabilité des données recueillies, et d'autre part, de l'efficacité économique de l'opération cueillette.

« Compte tenu de l'ampleur du réseau routier à couvrir, le Ministère préconise l'usage d'un appareil multifonction dont l'appel d'offres est prévu pour l'exercice financier 1996-1997 et qui sera graduellement équipé comme suit :

- *un profilomètre pour mesurer l'uni ;*
- *un orniérolaser pour mesurer les ornières ;*
- *un système automatique pour mesurer la fissuration ;*

– *un gyroscope pour mesurer les pentes et devers ;*

– *un rugolaser pour mesurer la macrotexture ;*

– *un système GPS pour la localisation spatiale.*

« Cette décision requiert un investissement important mais justifié par les bénéfices escomptés par l'usage de données plus précises et complètes requises par le nouvel outil de gestion des chaussées.

« Cependant, il faut préciser qu'au-delà de l'équipement multifonction beaucoup d'énergie a été mise sur la cueillette de données.

« En effet, depuis plus de deux ans, des efforts précis sont mis à faire évoluer nos façons de faire. Il y a deux groupes de travail qui œuvrent actuellement au niveau de l'inventaire structural des chaussées.

« Les principales actions concrètes réalisées à date sont :

– *Rapport d'analyse sur les besoins en équipements pour la collecte des données d'évaluation structurale (31 janvier 1995).*

– *Formation du personnel technique des directions territoriales affectées à la cueillette des données :*

  Février - mars 1995 : 87 participants.

  Novembre 1995 : poursuite d'une formation d'appoint sur le fonctionnement des roulemètres.

– *Élaboration d'un guide technique sur l'utilisation d'un roulemètre.*

– *Bonification du système information de gestion actuel SPI-5044 pour les besoins de gestion immédiate.*

– *Évaluation des prix de revient pour la collecte de données (1994-1995) et (1995-1996).*

– *Développement d'une méthodologie d'archivage systématique des données historiques.*

« Comme on peut le constater, des efforts concrets ont cours déjà depuis un certain temps. »

Efficience des relevés. *« Les diverses actions mises de l'avant par le Ministère visent à augmenter l'efficience des relevés techniques d'inventaire structural.*

« Le rapport sur l'évaluation des équipements techniques pour la collecte des données (janvier 1995) recommande l'acquisition d'équipements multifonction, ce qui permettra de réaliser la campagne de relevés de façon plus efficiente puisque plusieurs types de données (uni, fissuration, ornière, texture) pourraient être relevées simultanément en une seule opération annuelle.

« Les firmes spécialisées dans le domaine sont peu nombreuses et actuellement des essais techniques avec différents appareils sont menés. Avant d'acheter un appareil multifonction dont le coût peut atteindre 1,5 million de dollars, il faut s'assurer que le produit livré rencontre les exigences du Ministère.

« Entre-temps, avant de posséder cet équipement, nous continuerons d'améliorer nos façons de faire et la performance des équipements déjà en service. C'est ainsi que, pour la saison 1996, nous serons en mesure de regrouper, dans un même véhicule, des équipements présentement utilisés de façon séparée : profilomètre, orniérolaser, caméra vidéo, clavier pour relevés visuels de fissuration et de localisation.

« Il faut aussi savoir qu'en territoire d'autres données sont recueillies en plus des données requises au SGC (Système de Gestion de Chaussées) et certaines cueillettes peuvent être fusionnées pour améliorer le rendement. Un accent particulier est mis sur la cueillette du réseau d'autoroutes et de routes nationales. »

Plan d'intervention concernant les chaussées

5.36 Le Ministère doit avoir un plan d'intervention qui l'assure que les investissements qu'il fait concernant les chaussées sont aussi rentables que possible. Ce plan requiert notamment la détermination et l'ordonnancement des besoins ainsi que l'élaboration des stratégies d'intervention.

Détermination des besoins

5.37 Pour déterminer les besoins de réfection, le Ministère a mis en place un système de pointage où la priorité d'intervention est établie par pondération des types de dégradation observés ainsi que selon le degré de sollicitation de la route. Pour chaque tronçon de 100 mètres de route, les mesures de l'uni, de la fissuration, de l'orniérage et du débit de circulation sont transformés en points. Le système sert à déterminer les tronçons qui obtiennent le pointage le plus élevé et qui devront donc faire l'objet de travaux.

5.38 Malheureusement, le Ministère ne recueille pas toutes les données pour tous les tronçons de route. Par exemple, comme nous l'avons déjà mentionné, l'orniérage n'a été relevé que pour moins de la moitié du réseau en 1994, tandis qu'il peut compter jusqu'à 70 p. cent dans le système de pointage. Les tronçons pour lesquels il manque des données sont donc beaucoup moins susceptibles d'être retenus par le système.

5.39 Par exemple, dans une direction territoriale visitée, un projet qui n'a pas été retenu à la programmation l'aurait vraisemblablement été si l'on avait considéré l'orniérage. Les deux autres directions territoriales visitées procèdent autrement et établissent les projets d'intervention à partir de la connaissance de l'état du réseau qu'ont les employés. Ensuite, les données manquantes sont relevées sur les tronçons touchés par ces projets pour que toutes les mesures soient intégrées dans le système.

Le système actuellement utilisé par le Ministère ne lui permet pas de connaître les besoins de réfection des chaussées.

Stratégie d'intervention

5.40 Au Québec, les routes sont normalement conçues pour durer au moins 15 ans avant que l'on doive effectuer des travaux de réfection, par exemple la pose d'une couche d'usure. Durant ces années, il suffit généralement de procéder à un entretien sommaire, comme sceller les fissures et combler les trous, à un coût d'au plus 4 000 dollars par kilomètre de voie.

5.41 Après 15 ans, l'intervention doit être plus importante pour éviter que la route ne se détériore de façon accélérée. La pose d'une couche d'usure à ce moment prolonge généralement la vie de la chaussée de 10 à 12 années. Son coût est évalué à environ 70 000 dollars par kilomètre de voie.

5.42 Si l'intervention n'est pas effectuée au bon moment, la chaussée finira par se fragmenter, ce qui exigera une réfection majeure, par exemple un renforcement de la chaussée qui peut coûter 300 000 dollars par kilomètre de voie.

5.43 Le Ministère doit savoir quel est le meilleur moment pour intervenir sur les chaussées. Pour ce faire, il devrait notamment posséder les courbes de dégradation des routes du Québec qui l'aideraient à déterminer ce moment, le type d'intervention souhaitable ainsi que les sommes à consacrer aux réfections mineures ou majeures. Plusieurs pays tels le Japon, les États-Unis et l'Australie possèdent de telles courbes depuis plus de dix ans, tandis que le Ministère élabore encore les siennes. Le Ministère a octroyé un mandat en 1995 pour l'établissement des courbes de dégradation des chaussées du Québec. Pour l'instant, il intervient sur les routes qu'il croit les plus dégradées sans avoir l'assurance qu'il fait le meilleur choix.

5.44 D'ailleurs, une récente étude menée en Illinois fait ressortir qu'une augmentation de 15 p. cent de la durée de vie des chaussées est possible en faisant les interventions appropriées au bon moment. Le Ministère estime que, à l'échelle de son réseau, il s'agit d'économies potentielles de 90 millions de dollars en cinq ans.

Le Ministère ne possède pas les outils nécessaires à l'optimisation de son plan d'intervention sur les chaussées.

5.45 Par ailleurs, le Ministère a procédé, entre 1990 et 1994, à des réfections mineures sur environ 7 700 kilomètres de route et à des réfections majeures (renforcement) sur 705 kilomètres. Une étude du Ministère révèle qu'une partie importante du réseau est à maturité, c'est-à-dire que sa capacité de subir les charges normales actuelles est diminuée, ce qui se traduit par un taux de dégradation élevé même après l'application d'une couche d'usure. Par conséquent, il y a un retour rapide sous les seuils minimums de qualité de roulement, ce qui remet en cause la valeur ajoutée de certaines interventions du Ministère.

5.46 Nous avons recommandé au Ministère de mieux déterminer les besoins relatifs à l'état des chaussées et de poursuivre ses efforts en vue d'obtenir les outils nécessaires à l'optimisation de son plan d'intervention sur les chaussées.

5.47 ***Commentaires du Ministère : Détermination des besoins.*** *« Afin de gérer équitablement les milliers de kilomètres de chaussées constituant le réseau routier, chaque direction territoriale doit appliquer une méthode de cueillette et d'analyse de données techniques uniforme à travers la province. Le SPI-5044 (système d'aide à la planification des interventions) représente l'élément normalisateur pour l'ordonnancement et l'analyse des données.*

« Un système expert ARC (Auscultation pour Réfection de Chaussées) fournit un diagnostic d'état et une méthode de pointage qui permet d'ordonnancer les projets de réfection.

« Même si ce système est sur le point d'être remplacé, il a, par le passé, servi et sert toujours les gestionnaires du réseau pour leur permettre de bien distinguer si le réseau requiert une intervention légère, type couche de revêtement, ou plus lourde nécessitant une réhabilitation. Le système nous permet déjà de pondérer selon les indicateurs d'uni, de fissuration et d'orniérage. Ce sont ces mêmes critères qui continueront d'être utilisés mais de façon plus efficace.

« Cette méthode constitue actuellement l'essentiel du système de gestion des chaussées au Ministère. Nous sommes conscients qu'il est perfectible et c'est pour cette raison qu'un comité de gestion des chaussées a été mis en place afin de voir au développement d'une approche encore plus performante axée sur l'évolution des mécanismes de dégradation, ce qui permettra d'optimiser le choix des différents types d'interventions.

« Différents mandats de travail sont actuellement en cours pour le développement du système de gestion comme :

- *l'élaboration de courbes de dégradation par famille de chaussée ;*
- *le choix d'intervention selon la nature de la dégradation, développé dans le cadre des recherches C-SHRP ;*
- *une revue de l'état des connaissances permettant une analyse multicritère technico-économique dans le choix d'un projet de réfection.*

« Il ne faut jamais oublier cependant qu'un système de gestion de chaussées n'est qu'un outil en support au gestionnaire, qui doit s'organiser avec des problématiques routières, économiques, sociales, variées et complexes. »

« Bien que le système en place actuellement pour prioriser les interventions sur les chaussées ne soit pas le système idéal et parfait, il présente tout de même des avantages non négligeables permettant aux gestionnaires de choisir, pour une intervention donnée, la bonne intervention technique à réaliser en plus de permettre une certaine pondération des projets l'un par rapport à l'autre. Le nouveau système

en voie de définition sera beaucoup plus complet, il traitera toutes les données nécessaires et répondra efficacement et pleinement aux recommandations du Vérificateur général relativement à l'optimisation des interventions sur les chaussées.

Stratégie d'intervention. *« Dans le cadre du développement du système de gestion des chaussées amorcé depuis juin 1995, un mandat de recherche a été confié à l'E.T.S. (École de technologie supérieure), consistant à développer et à valider des modèles de comportement de chaussées flexibles à l'échelle réseau reflétant l'évolution des dégradations dans le contexte québécois.*

« Les modèles de comportement de chaussées en développement permettront de prédire comment les chaussées se comportent dans le temps dans différentes circonstances, pour mieux définir le type d'intervention, à quel moment intervenir et quels sont les impacts sur les budgets et la qualité globale du réseau.

« Il ne faut pas oublier que le réseau du Ministère n'est pas sollicité uniformément. Il s'agit d'une préoccupation qui amène le Ministère à nuancer les façons de faire d'après les types de route ; une autoroute portant beaucoup de trafic n'est pas traitée avec le même poids qu'une route secondaire. Le Ministère prévoit présentement, malgré les restrictions budgétaires, un plan d'investissement pour faire encore mieux dans le domaine des infrastructures routières :

- *système de gestion de chaussées intégré ;*
- *base de données de gestion routière ;*
- *numérisation du réseau routier ;*
- *appareil multifonction.*

« De façon générale, la qualité des interventions sur réseau routier passe par une gestion très efficace supportée par des outils adéquats et des budgets suffisants. Plusieurs moyens complémentaires sont considérés ou sont en voie d'implantation et visent à atteindre les objectifs suivants :

- *système ISO ;*
- *audits techniques internes ;*
- *comités de suivi de projets ;*
- *forum technique en chaussées ;*
- *objectifs opérationnels mesurables. »*

Interventions de réfection des chaussées

5.48 Une gestion des chaussées efficace doit avoir pour objectif que chaque intervention constitue toujours le meilleur choix, grâce à l'élaboration et à l'application de solutions appropriées en fonction des niveaux de qualité et de performance escomptés.

5.49 La réfection des chaussées comprend des interventions mineures ou majeures qui ont pour but de maintenir ou de redonner leur intégrité aux chaussées ainsi qu'à prolonger leur durée de vie. En 1994-1995, le Ministère a investi environ 70 millions de dollars en couches d'usure et 51 millions en renforcements de chaussées. Notre étude a porté principalement sur les réfections majeures des chaussées.

Études préalables aux réfections majeures

5.50 La dégradation est une manifestation, observable visuellement, de l'endommagement d'une chaussée qui peut être atteinte en surface ou en profondeur, ou les deux à la fois. Le phénomène de la dégradation des chaussées est complexe et les experts s'entendent pour dire qu'elle a toujours plusieurs causes, qu'une même cause peut occasionner des dégradations différentes et que plusieurs solutions peuvent convenir à une même situation.

5.51 Il faut connaître les causes probables de dégradation pour être en mesure de poser un diagnostic et de choisir la solution la plus appropriée afin de remettre la chaussée en état. Selon les normes du Ministère, des études détaillées de réfection sont requises lorsque, par exemple, la chaussée est en mauvais état ou qu'elle fait l'objet d'une dégradation prématurée. En raison de l'importance des ressources nécessaires pour réaliser de telles études, celles-ci ne peuvent être faites que sur un nombre limité de tronçons de route. Le Ministère sélectionne donc les tronçons

qu'il convient d'investiguer, surtout en fonction de l'importance des dégradations constatées. Les principales étapes de ces études sont la collecte d'information et l'auscultation de la chaussée, la détermination des causes les plus probables des dégradations et le choix des solutions.

5.52 Nous avons examiné les 17 projets de réfection majeure planifiés pour 1995-1996 dans les directions territoriales visitées et qui représentent environ 10 millions de dollars. Dans 53 p. cent des cas, le Ministère n'a pas procédé aux études requises, principalement en raison des délais jugés insuffisants pour réaliser les études et parce que les concepteurs préféraient se fier à leur expérience.

5.53 Le Ministère intervient donc sur des tronçons insuffisamment étudiés, de sorte qu'il ne peut savoir si les solutions retenues sont les plus susceptibles d'enrayer les causes des dégradations.

Le Ministère intervient souvent sur des tronçons qu'il n'a pas suffisamment étudiés.

Analyses coûts-avantages

5.54 Pour chaque projet de réfection majeure, il existe plusieurs façons de procéder. Les coûts des différentes solutions varient de façon très importante et l'éclosion de nouvelles technologies rend les comparaisons de plus en plus difficiles.

5.55 L'analyse du coût du cycle de vie est un outil qui permet d'évaluer l'efficacité des investissements consacrés aux routes. Cet outil garantit que le choix d'une intervention ne se fonde pas uniquement sur le coût initial le plus bas, mais qu'il englobe tous les coûts futurs auxquels on peut s'attendre pendant sa vie utile. Les coûts à prendre en compte sont principalement ceux de la construction initiale, les frais futurs d'entretien et de réfection ainsi que les inconvénients subis par les usagers durant les travaux du Ministère. Par exemple, pour être en mesure d'évaluer objectivement l'option du béton bitumineux par rapport à celle du béton de ciment, le Ministère devrait comparer et analyser les solutions quant à leur durée de vie prévisible. Cependant, le Ministère ne dispose pas encore d'un outil à cette fin, pourtant utilisé ailleurs au Canada et aux États-Unis.

5.56 Le fait de ne pas procéder à l'analyse du coût du cycle de vie peut mener à des interventions moins coûteuses au point de départ, mais dont le coût à long terme est supérieur en raison du besoin d'entretien et de réfection qui se manifestera plus tôt.

5.57 À défaut de ce genre d'analyse, le Ministère doit tout de même comparer différentes options d'intervention sur les chaussées à partir d'une estimation précise des coûts de construction et d'ingénierie, jointe à une appréciation d'autres considérations telles que les inconvénients des travaux pour les usagers de la route. Nous avons constaté que, pour 82 p. cent des projets de réfection majeure examinés, le Ministère n'a pas comparé les options d'intervention possibles. Le Ministère n'a donc pas l'assurance que ses interventions sont optimales.

Dimensionnement des chaussées

5.58 Une structure de chaussée est un ensemble de couches de matériaux reposant sur un sol et destinée à résister au poids des véhicules. Le dimensionnement des chaussées permet de fixer les épaisseurs des différentes couches de façon que la contrainte transmise à chacune de celles-ci n'excède pas la pression qu'elles peuvent supporter. Par exemple, une pression excessive accélère le processus de déformation permanente de la chaussée.

5.59 Il est reconnu que les agents de dégradation les plus importants sont le trafic lourd pour une large part et le climat. Au Québec, l'intensité du trafic lourd a plus que doublé depuis le début des années 1980 et, durant ce temps, les normes de dimensionnement du Ministère n'ont pas été ajustées pour tenir compte de cette évolution.

5.60 Le Ministère a donc appliqué jusqu'en 1994 des normes datant des années 1970, basées sur les connaissances de l'époque. Ces normes étaient utilisées indistinctement d'une région à l'autre, sans tenir compte des conditions locales d'intensité du trafic, du climat ou de la nature des sols.

5.61 Le Ministère a toutefois modifié ses normes en mars 1994 pour utiliser des méthodes internationalement reconnues permettant d'adapter la conception de la chaussée à chacun des projets.

5.62 Cependant, nous avons constaté que le Ministère n'a pas appliqué ces normes pour environ la moitié des projets de réfection majeure de 1995-1996 que nous avons examinés. En effet, ces normes n'ont été diffusées qu'en décembre 1994 auprès des directions territoriales et la formation s'y rapportant n'a été offerte qu'à l'hiver de 1995. En conséquence, sans cette analyse, le Ministère ne sait pas s'il y a surdimensionnement de la chaussée, ce qui peut occasionner des coûts supplémentaires, ou sous-dimensionnement, susceptible d'engendrer à court terme des problèmes de dégradation accélérée.

5.63 Nous avons recommandé au Ministère de procéder aux études nécessaires avant de réaliser des travaux de réfection majeure afin de déterminer les causes des dégradations et les solutions pertinentes.

Il devrait procéder à des analyses coûts-avantages pour ses projets de réfection majeure afin que ses investissements atteignent un rendement maximal.

Il devrait utiliser les normes de 1994 pour le dimensionnement des chaussées.

5.64 ***Commentaires du Ministère : Études préalables aux réfections majeures.*** *« Dans le contexte de la décentralisation en 1993, le Ministère a amorcé une décentralisation d'activités vers les directions territoriales, notamment pour la conception de chaussées et la réhabilitation. Une période de transition a été prévue en faisant du parrainage et en donnant la formation pertinente qui s'est tenue à l'hiver de 1995 et 1996. Cette formation est donnée en particulier sur les causes des dégradations et sur les solutions. Il faut aussi se rappeler que les projets sont préparés à l'intérieur d'un calendrier spécifique bien avant l'étape de la réalisation.*

« De plus, dans le cadre du développement du système de gestion des chaussées, un mandat d'étude est en cours sur le choix de solutions d'interventions en fonction de la nature des dégradations.

« Dans le cadre de ce mandat, l'effort devrait être dirigé vers le transfert technologique et l'adaptation, aux conditions du ministère des Transports du Québec, de la procédure décisionnelle (arbres de décision) développée par le projet C-SHRP.

« La réalisation de ce mandat a été confiée à la firme Setra à l'été de 1995. Les travaux seront livrés en 1996.

« Au niveau projet, un autre outil est en élaboration pour mieux articuler le choix des interventions en fonction des dégradations, l'analyse multicritère. »

Analyses coûts-avantages. *« Le Ministère a déjà identifié cette lacune même si déjà plusieurs éléments économiques sont considérés. Le nouveau système de gestion de chaussées complété pour l'exercice financier 1997-1998 tiendra compte des coûts-bénéfices.*

« De plus, un mandat de recherche et développement vient d'être préparé afin de faire état de la pratique concernant l'utilisation des méthodologies d'analyse économique lors de la conception des interventions de réfection de chaussées.

« La coordination de cette étude sera exécutée par le biais du groupe de travail sur la conception et la réalisation des projets, lequel relève du Comité de gestion des chaussées. Cette démarche va permettre dans un premier temps d'orienter les efforts du Ministère dans le choix d'une méthodologie d'analyse économique. »

Dimensionnement des chaussées. *« Une nouvelle norme ne se rédige pas du jour au lendemain ; cela fait plutôt suite à l'intégration de nouvelles connaissances, à l'apparition de nouvelles technologies, à la compilation de données sur le réseau et sur le trafic lourd ; cela fait l'objet de démarches et de consul-*

tations. Les normes québécoises de 1976 ont ainsi été renouvelées en 1994, tout comme les normes ontariennes de 1974 ont été renouvelées en 1991.

« Les normes de 1994 ont fait l'objet de cours de formation en région pendant les hivers de 1994-1995 et 1995-1996. Leur application devrait s'intensifier en 1996.

« Ces normes traitent surtout des chaussées neuves. La réfection des chaussées est aussi régie par des documents normatifs ou des guides ou des façons de faire, qui sont enseignés en région et qui sont de plus en plus appliqués. Mais les normes ne règlent pas tout ; il y a de la place au jugement de l'ingénieur pour bien concevoir un projet de dimensionnement de chaussée plus ou moins sollicitée. »

Entretien du réseau routier

5.65 Le Ministère doit viser à maximiser la vie utile des infrastructures dont il est responsable, notamment en les entretenant efficacement.

5.66 L'entretien du réseau routier est la responsabilité des centres de service du Ministère et comprend entre autres les activités de rapiéçage manuel ou mécanisé, de scellement de fissures et de marquage de la chaussée, de drainage et de tonte de gazon sur les abords des routes.

Connaissance des besoins et répartition des ressources

5.67 Au Ministère, le budget d'entretien est attribué aux centres de service en fonction du nombre de kilomètres de route à entretenir. Ensuite, les centres répartissent leur budget entre les activités selon les besoins connus, compte tenu de certaines tâches récurrentes effectuées à contrat, par exemple la tonte de gazon.

5.68 Les centres de service doivent savoir exactement quels sont leurs besoins en entretien pour favoriser la répartition optimale des ressources entre les diverses activités et la réalisation des travaux prioritaires. Dans quatre des cinq centres visités, aucun processus systématique n'avait été mis en place pour déterminer précisément les besoins. Par contre, conformément à une nouvelle orientation du Ministère, le cinquième avait inventorié de façon détaillée un type de besoin, soit le drainage des routes, ce qui a permis notamment de constater que les besoins étaient beaucoup plus importants que prévu et qu'une proportion importante des travaux étaient urgents.

Le Ministère connaît mal ses besoins d'entretien.

5.69 Les centres de service ne sont donc pas assurés d'effectuer les travaux qui prolongent le plus la durée de vie utile des routes. De façon générale, ils corrigent les défauts les plus apparents et répondent aux demandes en fonction des pressions exercées. Par exemple, dans un centre de service visité, nous avons constaté que du rapiéçage mécanisé avait été effectué à l'automne. Pourtant, le Ministère reconnaît que ce genre de travaux à cette saison est un mauvais investissement puisqu'il perd une grande partie de son efficacité dès le premier hiver.

Drainage

5.70 L'entretien des systèmes de drainage des routes est essentiel. L'eau contenue dans les couches de la chaussée et qui provient d'infiltrations d'origines diverses contribue grandement à l'accélération de la dégradation des structures. De plus, les dégradations dues au phénomène de gel-dégel sont souvent occasionnées par un excès d'eau à proximité de la chaussée.

5.71 Les activités d'entretien relatives aux systèmes de drainage sont notamment le nettoyage et le creusage des fossés et des décharges ainsi que le nettoyage et la réparation des conduites et ponceaux.

5.72 Le Ministère n'effectue pas un entretien suffisant de ses systèmes de drainage. Par exemple, selon le Ministère, le nettoyage des fossés et des décharges devrait être effectué en moyenne tous les 25 ans alors que nos calculs démontrent qu'il est fait en moyenne aux 46 ans.

5.73 Par ailleurs, il est reconnu qu'il faut s'assurer du drainage adéquat des routes qui font l'objet de travaux de réfection de surface, comme la pose d'une couche d'usure, afin de lui accorder une durée de vie optimale. Pourtant, trois des cinq centres de service visités négligent le plus souvent de prendre cette précaution. Cette lacune, qui est principalement due à un manque de coordination entre les unités administratives concernées, augmente de façon marquée les risques que la chaussée soit abîmée par le gel.

Les centres de service du Ministère négligent souvent de drainer les routes qui font l'objet de travaux de réfection de surface.

Scellement de fissures

5.74 Le scellement de fissures vise à limiter l'infiltration d'eau et de saumure dans la fondation granulaire, pour éviter les mouvements dus au gel-dégel et l'accélération des dégradations. Il s'agit d'une opération préventive peu coûteuse dont les retombées sont considérables. En effet, le scellement de fissures prolonge d'au moins deux ans la durée de vie d'une couche d'usure. Le Ministère pose depuis le début des années 1990 des enrobés bitumineux plus résistants à l'orniérage mais qui se fissurent plus facilement.

5.75 Le scellement de fissures doit être effectué dans les deux ou trois premières années après la pose du revêtement pour éviter la contamination des fondations. Dans trois des cinq centres de service du Ministère que nous avons visités, le scellement de fissures n'avait pas été fait sur les revêtements posés en 1992. Un autre centre n'avait effectué ce type de travaux que sur la moitié de la distance couverte par les travaux de 1992.

5.76 De façon générale, le Ministère n'effectue pas suffisamment de scellement de fissures. Pour l'année 1995-1996, les sommes consenties par le Ministère à ce chapitre s'élèvent à moins de 600 000 dollars et 56 p. cent des centres de service n'y consacraient aucune somme. Ailleurs, par exemple dans l'État de New York et dans d'autres provinces comme l'Ontario ou la Nouvelle-Écosse, on applique beaucoup plus de scellants qu'au Québec. Comme le Ministère pose en moyenne 1 500 kilomètres de couche d'usure chaque année, les montants consacrés au scellement de fissures devraient s'élever à environ 3 millions de dollars.

5.77 Le scellement de fissures a connu des ratés au Québec depuis le début des années 1990, particulièrement en 1994 où le produit utilisé sur une autoroute n'adhérait pas à la chaussée. Plusieurs ajustements ont été apportés depuis, notamment la modification de devis de scellement de fissures et l'établissement de planches d'essais en 1994 et en 1995.

5.78 Par ailleurs, un centre de service du Ministère utilise depuis 1988 une méthode différente pour traiter les fissures, qui est d'au moins 25 p. cent plus économique. Selon ce centre de service, elle donne des résultats probants. Pourtant, le Ministère commence à peine à s'y intéresser.

Béton de ciment

5.79 Les chaussées en béton de ciment qui supportent 35 p. cent du débit de circulation du réseau routier n'ont pas fait l'objet d'un entretien adéquat depuis leur construction, faute d'expertise et de maîtrise des techniques, et parce que l'analyse des interventions n'a pas été faite. Pour ce type de chaussée, le Ministère a privilégié un entretien curatif plutôt que de procéder à certaines opérations comme le regarnissage des joints à des moments opportuns. De plus, étant donné le coût élevé des interventions d'entretien des routes en béton de ciment, le Ministère a eu recours au recouvrement de la chaussée avec du béton bitumineux, ce qui n'était pas la solution idéale selon des experts du Ministère. Par conséquent, les chaussées en béton de ciment accusent actuellement 35 p. cent de déficiences relatives au confort de roulement par rapport à 24 p. cent pour l'ensemble du réseau routier.

5.80 Pour l'année 1994-1995, le Ministère avait budgétisé, en fonction des besoins connus, plus de un million de dollars pour l'entretien des chaussées en béton de ciment mais il n'a dépensé qu'un peu plus de 150 000 dollars à ce titre.

5.81 Le Ministère a élaboré, au printemps de 1995, une politique de construction et de conservation des chaussées en béton de ciment pour mieux encadrer ses interventions dans ce domaine.

5.82 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer de l'application d'un processus systématique d'établissement des besoins relatifs à l'entretien du réseau routier.

Le Ministère devrait procéder à un entretien suffisant des systèmes de drainage des routes et s'assurer du drainage adéquat des routes qui font l'objet de travaux de réfection de surface.

Il devrait effectuer le scellement de fissures susceptible de favoriser une durée de vie utile maximale du revêtement des chaussées et mieux entretenir les chaussées en béton de ciment.

5.83 ***Commentaires du Ministère : Connaissance des besoins et répartition des ressources.*** *« Les restrictions budgétaires affectent tellement les opérations d'entretien qu'on ne peut de toute façon qu'effectuer les interventions les plus urgentes, voire les plus évidentes, et celles pouvant affecter la sécurité des usagers.*

« Le Ministère est conscient que plus les ressources sont rares, mieux les interventions doivent être choisies. Dans cet esprit, il a commencé depuis plus d'un an à implanter dans les centres de service un système global d'entretien qui répond précisément aux préoccupations soulevées. Des banques de défectuosités sont la base de la planification. L'implantation se poursuivra jusqu'à ce que tous les centres de service soient dotés de ce système de gestion. »

Drainage. *« Encore ici, il faut se référer au système global d'entretien en implantation. Les gestionnaires locaux investissent de la façon la plus efficace possible, compte tenu des ressources à leur disposition. Sauf erreur, on assiste à la réfection du drainage et à la réparation des fondations avant les opérations de réfection des surfaces, là où le drainage le requiert expressément. »*

Scellement de fissures. *« Le Ministère a constaté au cours des ans que le scellement de fissures, tout en étant nécessaire, donnait des résultats plus ou moins satisfaisants avec une rentabilité plus ou moins douteuse.*

« Les pratiques concernant les produits, l'exécution et les exigences ont été revues en détail. Les cas problèmes ont été décortiqués, des planches d'essai ont été réalisées et une revue de la littérature scientifique disponible a été faite.

« Compte tenu des renseignements à notre disposition, le Ministère continuera de réaliser un minimum de scellement encore en 1996. Le Ministère suivra les projets pilotes en cours de façon à valider les derniers changements au devis.

« L'objectif premier du Ministère est d'investir dans des techniques de scellement efficaces. Un investissement n'est pas une fin en soi, il faut s'assurer que la technique d'intervention est efficace et performante. Selon nos informations, les techniques de nos voisins ne sont pas plus efficaces dans des climats semblables. Nous sommes convaincus que notre approche actuelle par étapes et validation est porteuse de succès. »

Béton de ciment. *« Suite à la proposition faite par un comité pilote, le comité de direction du Ministère entérinait le 12 mars 1995 la politique de construction et de conservation des chaussées de béton.*

« La diffusion de la politique, auprès de toutes les directions du Ministère, a été effectuée au cours du mois de juillet 1995, ce qui implique la mise en œuvre du plan d'action qui découle des principes et orientations de cette politique.

« Afin d'assurer un entretien adéquat des chaussées de béton, un plan d'action impliquant les différents partenaires a été élaboré.

« Un guide d'entretien a été élaboré et une première version sera éditée dans les prochaines semaines. Les restrictions budgétaires majeures limitent pour l'instant les interventions d'entretien.»

Évaluation des interventions

5.84 En 1990, le Ministère a mis en œuvre un important programme quinquennal d'intervention visant la remise en état du réseau routier jugé fortement détérioré. Il a investi 786 millions de dollars entre 1990 et 1994 pour des travaux sur les chaussées.

5.85 Le Ministère doit évaluer si le programme a été efficace. Toutefois, puisqu'il n'avait pas fixé d'objectifs mesurables au moment de son implantation, il peut difficilement savoir jusqu'à quel point les investissements consentis ont permis de remettre en état le réseau routier. Cependant, il a déterminé que les déficiences du réseau quant au confort de roulement sont passées de 33 à 24 p. cent entre 1990 et 1994.

5.86 Par ailleurs, le Ministère n'évalue pas systématiquement l'ensemble des interventions de réfection et d'entretien qu'il effectue sur les chaussées en vue d'en mesurer la performance, ce qui permettrait, par exemple, de reconnaître les causes des dégradations jugées anormales. Toutefois, le Ministère a réalisé une évaluation en 1995, qui portait sur la performance de ses interventions de réfection en 1993 et en 1994 à partir de relevés visuels effectués par les directions territoriales. La compilation des résultats pour une direction générale révèle une dégradation rapide d'une grande partie des chaussées sur lesquelles elle est intervenue.

Le Ministère n'évalue pas systématiquement ses interventions de réfection et d'entretien.

5.87 Le Ministère doit également harmoniser les techniques usuelles de réfection et d'entretien des chaussées à la sollicitation accrue du réseau routier et tenter d'importer de nouvelles techniques et des matériaux récents, tout en les adaptant aux conditions climatiques du Québec. En outre, il doit évaluer leur efficacité afin d'optimiser leur utilisation, notamment en déterminant leur champ d'application et leurs limites. Le Ministère effectue de nombreux travaux sur les chaussées de façon traditionnelle ou en mettant de nouvelles techniques à l'essai. Malheureusement, jusqu'à récemment, il n'a pas suffisamment analysé les différentes méthodes, si bien que la plupart ne sont pas encore bien connues.

5.88 Toutefois, le Ministère a implanté en 1992 un programme d'évaluation de la performance des pratiques en usage, des nouvelles techniques et des matériaux récents. Plusieurs analyses de ce genre sont actuellement en cours.

5.89 Nous avons recommandé au Ministère de déterminer des objectifs mesurables pour ses programmes d'intervention et en mesurer l'atteinte.

Le Ministère devrait évaluer systématiquement les travaux de réfection qu'il fait en vue d'en mesurer la performance et d'y apporter les correctifs appropriés.

Le Ministère devrait poursuivre l'évaluation de la performance des pratiques courantes, des nouvelles techniques et des produits récents en vue de mieux connaître leur efficacité réelle.

5.90 ***Commentaires du Ministère : Évaluation des interventions.*** *« Le Ministère effectue des relevés d'inventaire structural sur le réseau routier dans le but de prioriser le choix des interventions annuelles à réaliser.*

« Ces données d'inventaire serviront aussi à apprécier la performance des interventions. Cette pratique qui ne fait que débuter est incomplète et ne permettra pas une appréciation judicieuse tant que les autres outils de gestion de chaussées ne seront pas en place.

« D'autre part, nous effectuons des suivis de performance pour expérimenter de nouveaux produits et de nouvelles techniques. Actuellement, plus de 75 planches d'essai sont suivies sur l'ensemble du réseau routier et nous servent à accélérer et à raffiner le transfert technologique des matériaux et techniques améliorées.

« Afin d'améliorer le processus de suivi de performance des chaussées, le Ministère a élaboré en 1995 un guide technique pour assister les professionnels et techniciens dans leur démarche pour évaluer la performance des chaussées.

« Par ailleurs, dans le cadre des activités du comité de gestion des chaussées, le groupe de travail sur l'évaluation de la performance des chaussées travaille sur une approche pour répondre aux besoins du Ministère sur le suivi de performance tant des nouvelles techniques et nouveaux produits que des programmes d'interventions en réfection de chaussées.

« À titre indicatif, le groupe de travail a identifié trois niveaux d'évaluation des performances :

« Au niveau projet, l'évaluation des techniques et des matériaux définit les limites d'application des méthodes, établit les paramètres de dimensionnement et d'optimisation, étudie les rapports coûts-bénéfices, compare les performances des structures étudiées et détermine les courbes de dégradation.

« Au niveau réseau, à partir des relevés d'inventaire, l'évaluation des performances des interventions vérifie la durée de vie et l'évolution des courbes de dégradation.

« Au niveau réseau, à partir des relevés d'inventaire, l'évaluation des performances du réseau veut établir des formats standard de rapports, déterminer l'état des routes pour la programmation budgétaire et suivre l'évolution du réseau par type de route. La fréquence des relevés est à déterminer.

« Comme prévu en 1994, le Ministère aura terminé en 1997-1998 la mise en place de son système de gestion des chaussées. »

Rapport du Vérificateur général
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome I

CHAPITRE 6

Perception des prêts consentis en vertu du Programme régional de création d'emplois permanents (PRECEP)

Étude conduite auprès du
Secrétariat au développement des régions

Table des matières

Faits saillants	6.1
Vue d'ensemble	6.7
Objectifs et portée de notre vérification	6.12
Résultats de notre vérification	6.15
Information de gestion	6.18
Commentaires du Secrétariat	6.24
Suivi des prêts consentis	6.25
Commentaires du Secrétariat	6.32
Recouvrement des prêts échus	6.33
Commentaires du Secrétariat	6.38

Faits saillants

6.1 Le Programme régional de création d'emplois permanents (PRECEP) a été lancé en 1990 et a pris fin au début de 1994. Il visait à « susciter l'émergence d'un plus grand nombre d'entreprises dans les régions du Québec et à favoriser la création d'emplois aux niveaux local et régional, par l'octroi d'une aide financière sous forme de prêt ». Sa gestion a été confiée jusqu'en 1992 à l'Office de planification et de développement du Québec et, par la suite, au Secrétariat aux affaires régionales, devenu le Secrétariat au développement des régions en octobre 1994.

6.2 Ce programme, qui a pris fin au début de 1994, était accessible aux entreprises en démarrage ou en activité commerciale depuis cinq ans ou moins et l'aide accordée prenait la forme d'un prêt non garanti d'un montant maximum de 300 000 dollars. En vertu de ce programme, 451 prêts totalisant 35,9 millions de dollars ont été accordés. En septembre 1995, 174 prêts correspondant à 14,1 millions de dollars connaissaient des difficultés de recouvrement.

6.3 Notre vérification du PRECEP avait pour but de nous assurer que les prêts accordés faisaient l'objet d'un suivi adéquat et que des efforts suffisants de recouvrement étaient fournis à leur échéance.

6.4 L'information de gestion est insuffisante en ce qui concerne le suivi prévu des prêts. Le Secrétariat ne cumule ni les dates des visites annuelles des entreprises, ni les dates de réception de leurs états financiers. Il ne détient pas non plus d'informations en ce qui concerne l'âge des prêts à recevoir, les efforts de perception consentis et la situation des prêts à une date donnée. Le Secrétariat n'a pas non plus d'informations sur le taux de survie des entreprises aidées et le nombre d'emplois créés.

6.5 En dépit de ce que prévoyait le programme, seulement le tiers des entreprises ont été visitées au cours des première et deuxième années du prêt. En outre, l'obtention de leurs états financiers n'a pas représenté non plus une priorité pour les directions régionales du Secrétariat.

6.6 Le processus de recouvrement est très lent. Il s'écoule souvent de nombreux mois entre deux efforts de recouvrement.

Vue d'ensemble

6.7 Le Programme régional de création d'emplois permanents (PRECEP), lancé en 1990, visait à « susciter l'émergence d'un plus grand nombre d'entreprises dans les régions du Québec et à favoriser la création d'emplois aux niveaux local et régional, par l'octroi d'une aide financière sous forme de prêt ».

6.8 Au début, l'administration du programme a été confiée à l'Office de planification et de développement du Québec. À la suite de la mise en place de la nouvelle politique gouvernementale en matière de développement des régions, le Secrétariat aux affaires régionales, devenu le Secrétariat au développement des régions en octobre 1994, s'est vu confier, en 1992, la responsabilité du programme.

6.9 Le programme, qui a pris fin au début de 1994, était accessible aux entreprises en démarrage ou en activité commerciale depuis cinq ans ou moins. Une aide maximale de 300 000 dollars, sous forme de prêt non garanti, était assortie d'un congé d'intérêts de trois ans, calculé à partir de la date du déboursement de la première tranche du prêt.

6.10 Le prêt devient remboursable à compter du premier jour de la quatrième année suivant la date du premier déboursement. L'emprunteur peut alors amortir son prêt en effectuant cinq versements annuels égaux ou bénéficier d'un congé de paiement d'une partie du capital lorsqu'il rembourse le prêt par anticipation, selon les modalités suivantes :

- si l'emprunteur rembourse le prêt le premier jour de la quatrième année, il bénéficie d'un congé de remboursement de capital égal à 50 p. cent des sommes reçues ;

- si l'emprunteur rembourse le solde du prêt, y compris les intérêts échus s'il y a lieu, le premier jour de la cinquième année, il bénéficie d'un congé de remboursement de capital égal à 40 p. cent des sommes reçues ;

- si l'emprunteur rembourse le solde du prêt, y compris les intérêts échus s'il y a lieu, le premier jour de la sixième année, il bénéficie d'un congé de remboursement de capital égal à 30 p. cent des sommes reçues.

6.11 Au cours des quatre années d'existence du PRECEP, 451 prêts totalisant 35 937 998 dollars ont été accordés entre juillet 1990 et janvier 1994. À la fin de septembre 1995, la situation des prêts était la suivante :

Classification des prêts	Montant ($)	%	Nombre	%
Remboursement effectué avec congé d'une partie de capital	13 936 467	38,8	177	39,2
Remboursement en cours	691 780	1,9	17	3,8
	14 628 247	40,7	194	43,0
Mauvaises créances	10 238 964	28,5	118	26,1
Créances radiées	1 290 969	3,6	22	4,9
Sans nouvelles des emprunteurs	2 609 457	7,2	34	7,6
	14 139 390	39,3	174	38,6
Remboursement à venir sur prêts non échus	7 170 361	20,0	83	18,4
Total des prêts consentis	35 937 998	100	451	100

Objectifs et portée de notre vérification

6.12 Notre vérification du PRECEP avait pour but de nous assurer que les prêts accordés faisaient l'objet d'un suivi adéquat et que des efforts suffisants de recouvrement étaient fournis à leur échéance. Notre examen ne visait pas les analyses à l'appui des prêts en question.

6.13 Nos travaux de vérification ont porté principalement sur les prêts échus à la fin de septembre 1995 pour lesquels le Secrétariat au développement des régions éprouvait des difficultés de recouvrement. Sur les 451 prêts effectués, 184 totalisant plus de 15,5 millions de dollars ont fait l'objet d'un examen de notre part. 113 des prêts examinés, d'une valeur de 9,4 millions de dollars, ont été accordés à des entreprises qui n'étaient plus en activité au moment de notre vérification. Parmi ces 113 prêts, 31, soit 2,2 millions de dollars, avaient été accordés à des entreprises qui ont cessé leurs activités au cours de l'année suivant l'octroi du prêt.

Difficulté d'obtenir une vue d'ensemble des activités du programme

6.14 Nos travaux ont couvert les 16 directions régionales, dont quatre ont fait l'objet d'une visite de notre part.

Résultats de notre vérification

6.15 La responsabilité de la gestion des prêts accordés en vertu du PRECEP est partagée entre la direction centrale et les directions régionales du Secrétariat au développement des régions. Cette gestion comprend notamment un suivi de l'entreprise pour connaître l'évolution de ses affaires et de sa situation financière, ainsi que le recouvrement en temps opportun des montants dus par les bénéficiaires.

6.16 En 1990, un manuel de gestion a été élaboré par l'Office de planification et de développement du Québec et complété par le Secrétariat aux affaires régionales. Ce document comprend, entre autres, la procédure et les directives nécessaires à l'analyse des demandes d'aide financière, au suivi et au recouvrement des prêts.

6.17 Les commentaires qui suivent concernent plus particulièrement l'information disponible pour la gestion des prêts, le suivi des prêts consentis et le recouvrement des prêts échus.

Information de gestion

6.18 L'information cumulée par le Secrétariat au développement des régions, pour la gestion des prêts accordés en vertu du PRECEP, ne permet pas d'obtenir rapidement une vue d'ensemble des activités du programme et un portrait à jour de la situation financière d'une entreprise ainsi que des efforts de recouvrement.

6.19 Les données cumulées se limitent essentiellement au nom du bénéficiaire, au montant du prêt consenti, aux dates du premier déboursement et de l'échéance, aux remboursements effectués et à la provision pour mauvaises créances. Le personnel affecté au recouvrement doit donc consulter le dossier du prêt pour obtenir plus d'informations.

6.20 Le Secrétariat dispose de peu de renseignements quant au suivi des prêts qui avait été prévu au moment de l'approbation du programme. Il ne cumule ni les dates des visites annuelles des entreprises, ni les dates de la réception de leurs états financiers. Il ne détient pas non plus d'informations en ce qui concerne l'âge des prêts à recevoir, les efforts de perception consentis et la situation des prêts à une date donnée, notamment en ce qui a trait au nombre et au montant des prêts échus, ni quant au calendrier des échéances futures.

6.21 Enfin, bien que les objectifs du programme concernent l'émergence d'entreprises et la création d'emplois, le Secrétariat n'a pas d'informations sur le taux de survie des entreprises aidées et le nombre d'emplois créés.

6.22 L'insuffisance d'informations de gestion ne permet pas au Secrétariat d'assurer un suivi adéquat des prêts consentis ainsi que leur recouvrement en temps opportun. Il lui sera également difficile de s'assurer que les objectifs du programme auront été atteints.

6.23 Nous avons recommandé au Secrétariat au développement des régions de se procurer l'information requise pour assurer le suivi prévu des prêts encore en vigueur et le recouvrement de ceux-ci en temps opportun. De plus, les données recueillies devraient permettre une évaluation de la performance du programme quant à l'émergence d'entreprises et à la création d'emplois.

6.24 ***Commentaires du Secrétariat au développement des régions :*** *« Lorsqu'il a hérité de ce programme, lancé en 1990 par l'Office de planification et de développement du Québec, le Secrétariat au développement des régions a poursuivi, à compter de 1992, le développement et la mise en œuvre de cette mesure qui en était à mi-parcours et dont les paramètres ont été arrêtés lors de l'annonce en 1990.*

« Il faut souligner de plus que, simultanément, le gouvernement décidait d'assurer une continuité dans l'application de l'ancienne politique de développement régional, le financement des ententes régionales de développement convenues lors des sommets socio-économiques ainsi que de nouvelles mesures de soutien aux sociétés régionales d'investissement (1992). Tous les programmes, ajoutés à ceux qui ont été lancés dans le cadre du plan de relance économique de 1993, ont nécessité un effort important des ressources déjà réduites du nouveau secrétariat.

« En conclusion, le Secrétariat souligne que, bien que les observations apportées par le Vérificateur général soient pertinentes et qu'elles démontrent la faiblesse des systèmes et données d'information de gestion reliés à l'application de ce programme, les différents changements organisationnels et les nouvelles stratégies de développement régional adoptés par le gouvernement en 1992 ont imposé de nouvelles priorités à l'organisme mandataire d'assumer le suivi de ce programme, alors le Secrétariat aux affaires régionales. »

Suivi des prêts consentis

6.25 Le manuel de gestion du programme recommande un suivi de l'entreprise ayant bénéficié d'un prêt afin que le Secrétariat soit informé en temps opportun de la situation financière de l'entreprise. Les principaux moyens prévus, pour les directions régionales du Secrétariat, consistent en une visite de l'entreprise au cours de chacune des trois premières années du prêt et l'obtention d'informations financières pendant toute la durée du prêt. De plus, la direction centrale du Secrétariat au développement des régions doit confirmer le prêt chaque année.

Peu de visites annuelles des entreprises

6.26 Seulement le tiers des entreprises ont été visitées comme prévu au cours de la première et de la deuxième année du prêt, et très peu l'ont été la troisième année. En somme, au fur et à mesure que le temps passe, les directions régionales du Secrétariat se rendent de moins en moins dans les entreprises. Par conséquent, le Secrétariat n'a pas pu se tenir informé en temps opportun de l'évolution des entreprises ayant bénéficié de prêts, ce qui n'a certainement pas aidé au recouvrement des créances.

6.27 Par ailleurs, l'entreprise ayant bénéficié d'un prêt doit faire parvenir annuellement, à la direction régionale, des états financiers certifiés par un expert comptable dans un délai de quatre mois suivant la fin de son exercice financier. Elle doit également fournir des états financiers trimestriels de gestion

dans un délai de deux mois suivant la fin de chaque trimestre. Ces exigences font d'ailleurs partie de l'acte de prêt conclu entre les parties. Les directions régionales doivent exiger de recevoir ces états financiers et en faire l'analyse pour s'assurer du respect des conditions prévues à l'acte de prêt.

6.28 L'obtention des états financiers annuels des entreprises n'a pas été une priorité pour les directions régionales, pas plus que celle des états financiers trimestriels de gestion. En effet, au cours des deux premières années du prêt, près de la moitié des entreprises seulement ont fait parvenir leurs états financiers annuels et, la troisième année, le quart de celles-ci. En ce qui a trait aux états financiers trimestriels de gestion, la majorité des entreprises ne les ont pas fait parvenir. Le Secrétariat ne pouvait donc pas connaître la situation financière de l'entreprise, ni savoir si elle avait interrompu ses activités.

L'obtention de l'information financière n'a pas été une priorité.

6.29 Quant aux états financiers annuels reçus, nous n'y avons pas trouvé souvent la preuve de leur analyse par les directions régionales que nous avons visitées. En outre, plusieurs n'avaient pas été obtenus dans les délais prévus.

6.30 Enfin, le manuel de gestion du PRECEP prévoit que la direction centrale du Secrétariat au développement des régions confirme annuellement auprès des entreprises les prêts en vigueur. Cette confirmation n'a été effectuée qu'une seule fois, en juillet 1993, bien que les premiers prêts aient été effectués en juillet 1990.

6.31 Nous avons recommandé au Secrétariat au développement des régions de s'assurer du respect des mesures de suivi prévues au manuel de gestion du PRECEP et à l'acte de prêt, afin de mieux connaître l'évolution financière des entreprises.

6.32 ***Commentaires du Secrétariat au développement des régions :*** *« Le manuel de gestion du programme PRECEP prévoyait différentes activités de suivi des prêts ainsi que des mesures de mise à jour sur l'évolution de l'entreprise (visite, production par celle-ci de rapports périodiques, etc.). Ces dispositions avaient été prévues dans un contexte où, au central et dans les régions, l'organisation disposait de ressources suffisantes.*

« Or, dès la première année d'application, des modifications de structure, un plan d'action différent et une importante réorientation dans la stratégie gouvernementale, couplée à une réduction marquée de l'effectif, ont eu pour effet de mettre au second rang les activités complémentaires de gestion associées à l'octroi des prêts consentis dans le programme PRECEP. Il est conséquent, dans ce contexte, que certaines interventions de suivi, prévues dans le cadre du manuel, n'aient pas été réalisées.

« Sur le plan organisationnel, les modifications qui se sont produites en 1992, dans l'entité responsable du développement régional, ont été marquées par une progressive décentralisation administrative de la gestion des programmes et une plus grande responsabilisation des gestionnaires régionaux. Cette disposition a eu pour effet de confier des responsabilités additionnelles à ces instances régionales dans le cadre de la réforme. L'absence d'outils performants d'information de gestion explique le nombre restreint de données que comportent les dossiers de suivi des projets.

« La direction du Secrétariat entend cependant rappeler à ses gestionnaires régionaux leur responsabilité d'engager, à court terme, les mesures appropriées de suivi auprès des entreprises bénéficiaires dont les prêts sont toujours en cours, selon les dispositions que permet l'acte de prêt. De plus, les rappels appropriés seront effectués auprès des entreprises pour qu'elles acheminent les documents d'information financière dont la transmission est prévue dans l'entente contractuelle avec le gouvernement. Enfin, au niveau central, des outils légers de suivi des dossiers seront développés, de façon à appuyer les gestionnaires des régions dans

l'application d'un cadre de gestion et d'encadrement des mesures de récupération des prêts auprès des entreprises.»

Recouvrement des prêts échus

6.33 Les activités de recouvrement sont primordiales afin de minimiser les pertes relatives aux prêts consentis. Pour faciliter la démarche de recouvrement et assurer l'uniformité entre les régions, ces activités doivent être encadrées par des directives claires, afin que toutes les parties concernées par cette démarche sachent exactement quoi faire et, surtout, quand le faire.

6.34 La procédure de recouvrement du Secrétariat au développement des régions ne favorise pas une récupération rapide des créances. En effet, elle n'indique pas la fréquence des rappels lorsque l'entreprise ne répond pas à un avis, les différents scénarios possibles selon la situation et la documentation requise lorsque le dossier est confié à un tiers, notamment au ministère de la Justice.

6.35 De plus, le processus de recouvrement est très lent. À cet égard, nous avons constaté à plusieurs reprises qu'il s'écoule de nombreux mois, parfois même une année, entre deux efforts de récupération.

Le processus de recouvrement est très lent.

6.36 L'avis d'échéance constitue le premier contact avec un bénéficiaire pour lui rappeler le terme de son prêt et les modalités de remboursement qui lui sont offertes, conformément aux dispositions du programme. Le manuel de gestion du PRECEP prévoit que cet avis doit être expédié au cours du mois qui précède la date d'échéance du prêt. Nous avons constaté, à plusieurs reprises, que cet avis n'avait pas été expédié ou qu'il l'avait été avec des retards importants, pouvant aller jusqu'à plus d'une année.

6.37 Nous avons recommandé au Secrétariat au développement des régions d'améliorer sa procédure de recouvrement et d'assurer un suivi rigoureux des prêts à récupérer.

6.38 ***Commentaires du Secrétariat au développement des régions :*** *« Afin de donner suite au redressement administratif proposé dans la recommandation du Vérificateur général, le SDR entend se doter d'une procédure légère et se donner les tableaux de bord permettant d'établir le partage des responsabilités entre la direction centrale et les entités régionales, quant aux gestes à poser.*

« De plus, les différentes actions à prendre dans le cadre du suivi et des démarches afférentes à la récupération des prêts seront précisées ainsi que les échéances pour chaque prêt en cours. Un système de rappel sera instauré. Quant aux échéances à respecter dans l'administration de la procédure, le SDR a déjà établi un système de suivi qui permet d'aviser les directions régionales de la fin prochaine de la période de congé d'intérêts, avant que vienne l'échéance définitive de l'anniversaire du prêt et de son remboursement.»

Rapport du Vérificateur général
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome I

CHAPITRE 7

Activités d'assurance-conformité exercées auprès des prestataires de la sécurité du revenu

Étude particulière conduite auprès
du ministère de la Sécurité du revenu

Table des matières

Faits saillants	7.1
Vue d'ensemble	7.10
Objectifs et portée de notre vérification	7.17
Résultats de notre vérification	7.19
Orientations et stratégies	
Taux de non-conformité	7.24
Commentaires du Ministère	7.31
Planification	7.32
Commentaires du Ministère	7.37
Évaluation des résultats	7.38
Commentaires du Ministère	7.47
Échanges de renseignements	7.48
Commentaires du Ministère	7.55
Effets dissuasifs	7.56
Commentaires du Ministère	7.62
Interventions des agents d'aide socio-économique	7.63
Charge de travail	7.67
Commentaires du Ministère	7.75
Contrôle et indicateurs de la qualité du travail des agents	7.76
Commentaires du Ministère	7.84
Suivi des prestataires	7.85
Repérage de la clientèle à risque et stratégie à son égard	7.86
Commentaires du Ministère	7.92
Interventions auprès des prestataires aptes au travail	7.93
Commentaires du Ministère	7.98
Suivi des prestataires classifiés comme « soutien financier » (SOFI)	7.99
Commentaires du Ministère	7.105

Activités de vérification et d'enquête	7.106
Rôles et responsabilités	7.109
Commentaires du Ministère	7.118
Motifs pour déclencher une vérification ou une enquête	7.119
Commentaires du Ministère	7.124
Attentes et performance	7.125
Commentaires du Ministère	7.130
Poursuites en justice	7.131
Commentaires du Ministère	7.135
Rigueur et suivi des travaux	7.136
Commentaires du Ministère	7.142
Surveillance et filature des prestataires	7.143
Commentaires du Ministère	7.147

Faits saillants

7.1 Au cours de 1994-1995, au seul titre des prestations d'aide de dernier recours, le ministère de la Sécurité du revenu a versé 3,6 milliards de dollars. La clientèle du Ministère a considérablement augmenté depuis quelques années, passant de 366 215 ménages en 1991 à 479 381 en 1995.

7.2 Dans un souci d'équité et de saine gestion des fonds publics, le Ministère a consacré des efforts importants au dépistage et au traitement des dossiers comportant des erreurs ou de fausses déclarations. Le droit à une prestation et son calcul sont fonction d'une multitude de variables qu'il est souvent ardu de corroborer et qui doivent constamment être mises à jour.

7.3 Des travaux réalisés dans sept régions ont permis au Ministère d'estimer les sommes versées en trop à environ 8 p. cent du montant de l'aide de dernier recours attribuée entre mai 1990 et mars 1994. Bien que l'information sur le taux de non-conformité soit limitée à quelques régions, le Ministère pourrait s'en servir davantage, par exemple pour évaluer la capacité du réseau de détecter les irrégularités et pour y consacrer les ressources nécessaires.

7.4 Sa politique « Objectif équité » fournit des pistes intéressantes pour améliorer la conformité, mais les moyens retenus pour l'appliquer ne sont pas suffisamment préventifs et dissuasifs pour diminuer de façon durable les problèmes de non-conformité. Les plans d'action préparés annuellement par chaque direction régionale sont incomplets et imprécis et, de ce fait, ils n'ont pas l'utilité désirée. Le Ministère ne connaît pas l'importance de la récidive et n'a pas de plan d'action pour s'assurer que ses efforts de contrôle sont bien visibles. Il devrait continuer à favoriser l'échange de renseignements avec d'autres ministères et organismes du gouvernement, puisque cette façon de procéder contribue à réduire les erreurs et à détecter rapidement les irrégularités.

7.5 Nous avons noté des lacunes touchant la suffisance, la disponibilité et la fiabilité des indicateurs utilisés pour mesurer les interventions du Ministère en vue d'assurer la conformité ainsi que dans la façon de les utiliser pour la gestion. Le Ministère compile beaucoup de données, mais il doit approfondir leur analyse pour expliquer les écarts entre les régions et pour agir en conséquence.

7.6 Le Ministère n'a pas statué quant à la charge de travail qu'il doit confier à un agent pour mener toutes ses activités à bien selon la procédure et les directives en vigueur. Cette charge de travail n'est pas la même d'un centre Travail-Québec à l'autre et la qualité des activités de contrôle et d'intégration à l'emploi de ses agents peut varier. De plus, le contrôle du travail des agents est effectué de façon inégale dans le réseau et les indicateurs qui permettraient de juger de la qualité de leurs travaux sont insuffisants.

7.7 Le Ministère doit poursuivre ses démarches afin de repérer la clientèle qui comporte des risques particuliers de non-conformité, pour définir un suivi et des contrôles adaptés en conséquence et pour travailler de façon plus soutenue à l'employabilité des non-participants. Certaines données indiquent également que des dossiers de prestataires classifiés comme SOFI (soutien financier) devraient être réévalués.

7.8 Le Ministère n'a pas l'assurance que les agents transmettent bien tous les cas qui devraient être acheminés aux vérificateurs et aux enquêteurs et que les dossiers étudiés par ces derniers respectent les priorités qu'il a fixées. Des dossiers de même nature ou présentant des caractéristiques similaires ne sont pas nécessairement traités de façon uniforme dans le réseau. Près de 6 000 enquêtes sont effectuées chaque année, mais le Ministère n'a pas l'assurance qu'il appartient à l'enquêteur d'intervenir dans chaque cas.

7.9 Le Ministère doit améliorer les méthodes propres à lui indiquer la performance des activités de vérification et d'enquête et l'assurer qu'elle est optimale. Le taux de succès, la rentabilité des activités et la façon de facturer les sommes versées en trop varient d'une région à l'autre. Les dossiers traités ne sont pas suffisamment soumis à des contrôles à posteriori.

Vue d'ensemble

7.10 Le régime de sécurité du revenu est une aide financière temporaire de dernier recours pour les personnes privées de leurs moyens de subsistance. Elle assure le minimum auquel chacun a droit dans la société afin de subvenir à ses besoins de base. Dans le cadre de sa mission, le ministère de la Sécurité du revenu consacre ses efforts et ses ressources au soutien et au maintien du revenu des prestataires et à leur intégration sociale et professionnelle.

7.11 Depuis le début des années 1990, la clientèle du ministère de la Sécurité du revenu a considérablement augmenté. Au 31 mars 1991, on dénombrait 366 215 ménages, tandis que, à la même date en 1995, on en comptait 479 381, soit une augmentation de 30,9 p. cent. Les prestations d'aide de dernier recours sont passées de 2,2 à 3,6 milliards de dollars par année.

7.12 La structure du ministère de la Sécurité du revenu est très décentralisée. En effet, il offre ses services grâce à un réseau de 130 centres Travail-Québec (CTQ) dont les activités sont coordonnées et appuyées par 14 directions régionales ainsi que par une administration centrale. Le Ministère dispose d'un effectif de 5 655 années-personnes, incluant celui du service de la Sécurité du revenu de la Ville de Montréal à qui le Ministère délègue la gestion de l'aide de dernier recours dans ce territoire et en assume les coûts en vertu d'une entente. L'effectif ministériel a connu une augmentation de 8,9 p. cent depuis 1991.

7.13 La *Loi sur la sécurité du revenu* détermine les critères d'admissibilité à une prestation de dernier recours et le montant qu'une personne peut recevoir selon sa situation. Une personne ou une famille incapable de subvenir à ses besoins doit faire une demande de prestations et fournir au Ministère, sous forme de déclaration, des renseignements sur sa situation personnelle, familiale et financière. Après une entrevue avec le requérant et la vérification de l'information obtenue, un agent d'aide socio-économique établira son admissibilité et le montant des prestations. Chaque mois, l'individu doit informer le Ministère des changements survenus dans sa vie, puisque les prestations sont calculées en fonction de sa situation le dernier jour du mois précédent. Le prestataire fera l'objet d'une réévaluation une fois par année.

7.14 Les irrégularités relatives à la *Loi sur la sécurité du revenu* peuvent avoir de nombreuses causes. Une fausse déclaration quant au statut marital, au partage du logement, aux revenus de travail ou à la valeur des biens se traduisent bien souvent par des prestations versées en trop. Ainsi, des prestataires de la sécurité du revenu reçoivent des sommes auxquelles ils n'ont pas droit.

7.15 Le Ministère cherche à assurer à chaque prestataire des services équitables et, par conséquent, à lui verser la somme qui correspond à sa situation. Pour atteindre cet objectif, il a mis en place une « assurance-conformité » en vue de déceler et de corriger les erreurs commises par le prestataire ou le personnel du Ministère. Les principales activités qui y sont liées sont :

- le traitement administratif de la demande initiale et la gestion continue du dossier qui sont confiés à des agents d'aide socio-économique et consistent surtout à vérifier les renseignements fournis par les prestataires au moment de la demande initiale, de la déclaration mensuelle, de la réévaluation annuelle et à chaque changement de situation signalé ;

- la vérification qui vise à clarifier des situations jugées encore ambiguës une fois que l'agent a épuisé tous les moyens à sa disposition pour obtenir l'information nécessaire à son travail ou pour corroborer celle qui a déjà été versée au dossier ;

- l'enquête qui est déclenchée par le Ministère lorsqu'il soupçonne une fraude ou une malversation commise par rapport à la *Loi sur la sécurité du revenu*. Dans certains cas, il est possible d'engager des poursuites devant les tribunaux ;

– les échanges de renseignements qui consistent à comparer systématiquement ou de façon ponctuelle les informations obtenues du prestataire avec d'autres sources. Ces échanges sont souvent effectués informatiquement ;

– les projets spéciaux, comme les remises de chèques de main à main et les interventions issues du fonds d'initiatives en conformité, qui permettent d'intensifier certains travaux de vérification pour des situations ou des prestataires présentant des risques de non-conformité plus élevés.

7.16 Entre autres choses, l'assurance-conformité peut mener à la facturation d'une somme versée indûment, à la modification du montant d'aide ou à son annulation, ou encore au désistement du requérant.

Objectifs et portée de notre vérification

7.17 Notre vérification avait pour objet l'examen des activités relatives à l'assurance-conformité exercées par le Ministère auprès des prestataires de la sécurité du revenu, afin de nous assurer qu'elles permettent de leur verser les sommes auxquelles ils ont droit, et ce, grâce à un traitement efficient et efficace de tous les dossiers, dans le respect des lois et des règlements.

7.18 Nous avons exécuté notre travail de vérification principalement à la Direction générale du réseau Travail-Québec (DGRTQ), à la Direction de la vérification et des enquêtes et à la Direction de l'audit-qualité. Nous avons visité 6 directions régionales et 11 CTQ et nous avons examiné les activités de l'année financière 1995-1996 jusqu'à la fin de décembre 1995. Cependant, certains commentaires portent sur des situations antérieures. Nous avons étudié les pratiques de vérification et d'enquête en vigueur dans d'autres organisations publiques et rencontré les dirigeants d'une entreprise privée spécialisée dans ce domaine. Nous nous sommes également penchés sur des rapports émis par d'autres vérificateurs législatifs au Canada dans des secteurs d'activité similaires pour tenir compte de leurs observations.

Résultats de notre vérification

Orientations et stratégies

7.19 Au cours des dernières années, le Ministère a consacré des efforts importants au dépistage et au traitement des dossiers comportant des erreurs. Par exemple, la facturation annuelle des sommes payées en trop, qui était d'environ 55 millions de dollars entre 1980 et 1990, est passée à 69, 98 et 112 millions au cours des trois dernières années. Cette tendance devrait se maintenir pour la présente année. Au cours de notre vérification, nous avons perçu que le Ministère est fortement préoccupé de s'assurer que l'aide versée aux prestataires est conforme aux normes. Si les actions prises pour atteindre cet objectif sont nombreuses et variées, le Ministère doit toutefois faire face à un contexte particulier qui n'est pas sans difficultés.

7.20 D'une part, l'admissibilité et le calcul d'une prestation sont fonction d'une multitude de variables souvent difficiles à corroborer et qui doivent surtout être constamment mises à jour pour déterminer les prestations mensuelles. Parmi ces variables, citons l'état civil, le lieu de résidence, le partage du logement avec des adultes autres que le conjoint, les gains de toutes sources, la valeur des biens et la possession d'avoirs liquides. D'autre part, le Ministère traite avec une personne qui en est à son dernier recours pour obtenir de l'aide qu'il est tenu de lui accorder rapidement s'il n'a pas de motif pour justifier son refus. À cela s'ajoute l'augmentation constante de la clientèle au moment de l'imposition de compressions budgétaires, ce qui alourdit la charge de travail du personnel.

7.21 En fonction de certains critères, le Ministère détermine ce qu'il appelle le « taux de non-conformité ». Il s'agit, dans un premier temps, de s'assurer que le chèque a été émis conformément aux données contenues dans le dossier, ce que l'on nomme,

en cas d'erreur, « non-conformité administrative ». Dans un deuxième temps, l'examen porte sur la situation du prestataire par rapport à la déclaration qu'il a faite, ce qui représente la « non-conformité réelle », s'il n'y a pas concordance. La conjonction de ces deux facteurs établit le « taux de non-conformité ».

7.22 Le taux de non-conformité est établi selon une méthode d'échantillonnage statistique reconnue et il permet d'estimer les sommes versées en trop pour des dossiers comportant des irrégularités. Par exemple, les travaux du Ministère menés dans sept régions ont établi que les sommes versées en trop représentaient environ 8 p. cent du montant de l'aide de dernier recours, pour la période comprise entre mai 1990 et mars 1994. Ces erreurs monétaires ont été retracées dans 15,1 p. cent des dossiers examinés. Il s'agissait de fausses déclarations ou d'omissions dans une proportion de 12,5 p. cent (non-conformité réelle) et d'erreurs administratives pour 2,6 p. cent des dossiers (non-conformité administrative).

Dans sept régions, les sommes versées en trop représentaient environ 8 p. cent du montant de l'aide de dernier recours.

7.23 Le Ministère a révisé en mars 1995 sa politique qui énonce les stratégies et les principes destinés à assurer la conformité des dossiers avec les normes. Cette politique appelée « Objectif équité » mentionne plusieurs moyens, dont une meilleure information donnée à la clientèle, des interventions plus ciblées, l'accroissement des échanges de renseignements et l'arrimage des fonctions de vérification et d'enquête.

Taux de non-conformité

7.24 Le taux de non-conformité est un indicateur utile pour suivre l'évolution de celle-ci, établir des comparaisons avec d'autres programmes d'aide financière gouvernementaux, québécois ou non, et porter un jugement global sur les stratégies d'assurance-conformité et les résultats des efforts préventifs. Quand le Ministère abaisse le taux de non-conformité de ses dossiers de 1 p. cent ou qu'il fait échec à son augmentation du même pourcentage, il économise près de 40 millions de dollars en prestations chaque année. Il est donc essentiel que le Ministère connaisse bien ce taux et son évolution pour fixer des objectifs et choisir les moyens pour les atteindre.

7.25 La politique « Objectif équité » fournit des pistes intéressantes pour diminuer le taux de non-conformité. Toutefois, les moyens retenus pour l'appliquer ne sont pas suffisamment préventifs et dissuasifs pour diminuer de façon durable les problèmes de non-conformité.

7.26 Le Ministère a instauré l'évaluation de la non-conformité en 1990 auprès de sept régions. Son but était alors d'établir le taux de non-conformité pour l'ensemble de la province mais aussi d'être en mesure de comparer les régions entre elles. Ce projet devait être implanté en trois phases, en intégrant peu à peu les autres régions. Le Ministère n'a jamais rendu ce projet à terme, ce qui a grandement diminué l'utilité de cette méthode pour la gestion. Les données n'étant pas complètes pour toutes les régions et n'atteignant pas un degré de précision suffisant pour les différentes périodes, le Ministère peut difficilement observer l'évolution des résultats de sa stratégie de contrôle ou définir le taux de non-conformité cible dans la province, les régions et les localités, et affecter les ressources en conséquence.

7.27 Le Ministère n'utilise pas le taux de non-conformité estimé pour évaluer la capacité de son réseau de détecter les irrégularités et pour comparer les régions entre elles. Par exemple, en posant l'hypothèse que la situation de la province se compare à celle des sept régions examinées depuis cinq ans, où les prestations indûment versées représentent 8 p. cent des prestations totales, il est possible d'estimer qu'en moyenne 240 millions de dollars sont versés en trop annuellement depuis 1990. Les activités de contrôle à posteriori permettent au Ministère de réclamer en moyenne 44 millions de dollars annuellement pour des irrégularités qu'il a détectées, soit environ 18,3 p. cent des sommes

estimées selon la mesure du taux de non-conformité. Le Ministère ne procède pas à ce genre d'analyse, ni pour la province ni par région, ce qui pourrait pourtant l'aider à fixer des objectifs précis quant à la détection des irrégularités.

7.28 Bien que l'information sur le taux de non-conformité soit limitée à quelques régions, le Ministère pourrait s'en servir davantage. Par exemple, pour l'année financière 1993-1994, le taux de prestations versées en trop dans cinq régions varie de 3,3 à 11,2 p. cent sans que les stratégies élaborées dans chacune d'elles ne fassent vraiment ressortir comment elles ont été adaptées en fonction de ces résultats.

7.29 Par ailleurs, le taux de non-conformité établi par le Ministère est sous-évalué. Il ne tient pas compte des revenus des prestataires tirés de l'économie souterraine. Un sondage mené par le Ministère auprès de prestataires démontre qu'environ 29 p. cent de ceux qui ont occupé un emploi rémunéré ne déclarent pas la totalité des revenus qui en découlent. Ce sondage ne précise pas si ces revenus sont déclarés au ministère du Revenu.

7.30 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer de bien connaître les taux de non-conformité et de les utiliser pour établir des cibles et des stratégies d'intervention pour chacune des régions. De plus, nous lui avons recommandé d'évaluer le degré d'atteinte de ces objectifs.

7.31 ***Commentaires du Ministère :*** *« L'établissement d'un taux de non-conformité provincial et par région implique des coûts importants que le Ministère ne peut ignorer. Donc, même s'il croit qu'il est nécessaire d'avoir le plus d'information possible sur le taux de non-conformité, le Ministère doit tenir compte de ce facteur dans le choix d'une méthodologie à la fois moins coûteuse et utile pour la gestion.*

« Le Ministère analyse les résultats du taux de non-conformité et s'en inspire de plus en plus pour le développement de stratégies et de moyens ou pour fixer des objectifs. À titre d'exemple, en 1995-1996, le Ministère a exigé un plan de redressement de la région qui avait le plus haut taux de non-conformité. De plus, l'évaluation du taux de non-conformité a permis d'établir au cours des ans les causes principales de la non-conformité, soit la vie maritale et les revenus non déclarés ; or, la très grande majorité des interventions en conformité du Ministère portent sur ces deux types de situation.

« Les activités de contrôle à posteriori ont permis, comme le mentionne le Vérificateur, de réclamer en moyenne 44 M$ par année. De plus, le montant des réclamations est en progression constante et à cela s'ajoutent les économies futures de l'ordre de 150 M$ à 200 M$ par année. Ces données tracent un portrait plus réaliste de la situation lorsqu'on veut faire des liens entre le taux de non-conformité et les résultats des activités de contrôle. »

Planification

7.32 Pour soutenir la politique « Objectif équité » et pour participer à l'effort commun d'abaisser le taux de non-conformité, chaque direction régionale doit préparer annuellement un plan qui indique les moyens retenus pour répondre aux objectifs qui lui sont signifiés. Or, les plans que présentent les régions sont incomplets et imprécis et, de ce fait, ils n'ont pas l'utilité désirée. Ils n'établissent pas la situation de la région en question relativement à la conformité et, en outre, les moyens retenus ne sont pas explicités. Dans ces plans, l'efficience, l'efficacité et le coût de chaque mesure mise en place pour atteindre des objectifs souvent imprécis ne sont pas bien connus et les stratégies sont surtout orientées vers la recherche d'économies à court terme pour respecter les compressions budgétaires imposées. Ces plans avaient une utilité limitée pour définir la stratégie d'assurance-conformité des CTQ, si ce n'est quelques activités particulières de vérification.

7.33 Le Ministère fait face à des problèmes particuliers de non-conformité. Par exemple, le tableau suivant en ventile les différentes causes, selon les plus récentes études du Ministère. Ces pourcentages indiquent que les erreurs proviennent souvent de fausses déclarations et que la vie maritale et les revenus non déclarés sont les deux principaux sujets d'irrégularités. À eux seuls, ces deux éléments correspondent à 83 p. cent des sommes

indûment versées. Bien que des groupes de travail aient été formés pour étudier les notions de vie maritale et de revenus non déclarés, ni la politique « Objectif équité » ni les plans régionaux n'abordent ces questions.

Analyse des dossiers comportant des irrégularités de non-conformité réelle

Nature du montant indûment versé	Dossiers comportant des irrégularités (%)	Valeur monétaire des irrégularités (%)
Vie maritale	34,2	56,9
Revenus non déclarés : travail, pension, contribution parentale et autres	25,4	26,1
Autres facteurs : partage du logement, identification, catégorie de programmes, valeur des biens et autres	40,4	17,0
Total	100,0	100,0
Fausse déclaration	60,8	82,4
Déclaration omise	39,2	17,6

Source : Ministère de la Sécurité du revenu

7.34 Plus de 1 700 agents d'aide socio-économique sont affectés à l'attribution initiale et à la gestion des dossiers, ce qui représente environ 32 p. cent de l'effectif ministériel. Le Ministère reconnaît dans sa politique qu'ils jouent un rôle crucial relativement à la qualité des services et à la conformité des dossiers. En effet, si l'agent connaît bien les dossiers dont il a la charge, il sera mieux en mesure de détecter les irrégularités. Les plans régionaux ne font pas vraiment ressortir les moyens retenus pour miser sur cette force d'intervention importante ou pour atténuer les difficultés rencontrées par ces employés pour assurer la conformité des dossiers.

7.35 Selon le Ministère, plusieurs facteurs peuvent influer sur le taux de non-conformité. Ainsi, ses recherches lui ont permis de viser notamment la simplification des règles et de la procédure administrative, la précision du rôle de l'agent, l'amélioration de la formation du personnel, la bonification de la qualité de la vérification ainsi que la connaissance des circonstances où le prestataire peut tricher. Plusieurs de ces facteurs mériteraient de faire l'objet d'une analyse plus poussée afin de trouver des moyens efficaces pour lutter contre la fraude ou l'erreur administrative dans le traitement des dossiers.

7.36 Nous avons recommandé au Ministère d'élaborer des plans d'action régionaux précis et complets et de s'assurer qu'ils tiennent compte de la nature et des principales causes des infractions dans leurs stratégies d'assurance-conformité.

7.37 ***Commentaires du Ministère :*** *« La Direction générale du réseau Travail-Québec exercera un suivi encore plus rigoureux des plans de conformité des régions pour s'assurer qu'ils s'appuient sur des objectifs plus précis et des interventions concrètes. Par ailleurs, les outils développés par le Ministère au cours des ans (échanges de renseignements, utilisation des données des firmes de crédit, grilles des clientèles à risque...) sont axés sur les situations les plus vulnérables en regard de la conformité, soit la non-déclaration de la vie maritale et de revenus ; ils contribuent donc à supporter les régions dans la réalisation de leurs plans régionaux qui, d'ailleurs, portent beaucoup sur des activités orientées sur la détection de la vie maritale ou de revenus non déclarés. Finalement, le Ministère estime avoir réalisé les objectifs qu'il s'est donnés au cours des dernières années par rapport à la conformité ; la progression constante des résultats en témoigne. »*

Évaluation des résultats

7.38 Pour évaluer les résultats de l'assurance-conformité, le Ministère doit utiliser plusieurs indicateurs et mettre en place des systèmes d'information performants pour les suivre. Non seulement faut-il être en mesure de juger de la qualité de chacune des démarches, mais aussi de leurs effets sur d'autres interventions ainsi que sur la stratégie d'ensemble. Nous avons noté des lacunes touchant la suffisance, la disponibilité et la fiabilité des indicateurs ainsi que dans la façon d'utiliser les résultats pour la gestion.

7.39 Pour mesurer les résultats de ses interventions en assurance-conformité, le Ministère utilise une méthode de calcul où il établit l'incidence monétaire des contrôles exercés selon deux variables. D'une part, il recense les montants indûment versés qui feront l'objet d'une réclamation. D'autre part, il estime, selon des règles précises, le montant des prestations futures qui seront économisées. Le tableau suivant présente ces résultats selon la nature des contrôles exercés au cours des dernières années. Pour l'année 1994-1995, par exemple, l'incidence monétaire des activités de contrôle est composée à 43,7 p. cent de sommes à recouvrer et à 56,3 p. cent d'économies relatives aux prestations futures.

Incidence monétaire des activités d'assurance-conformité (en millions de dollars)

	1994-1995			1993-1994	1992-1993	1991-1992	1990-1991
Nature du contrôle	Sommes à recouvrer	Économies futures	Incidence monétaire totale	Incidence monétaire totale	Incidence monétaire totale	Incidence monétaire totale	Incidence monétaire totale
1. Vérifications	22,3	69,7	92,0	85,7	10,2	n.a.	n.a.
2. Enquêtes	35,1	21,1	56,2	50,0	39,2	33,0	28,5
3. Fonds d'initiatives en conformité	0,7	11,7	12,4	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
4. Échanges de renseignements	12,9	23,2	36,1	34,3	n.d.	n.d.	n.d.
5. Remises de chèques de main à main	0,1	9,4	9,5	14,7	n.a.	n.a.	n.a.
6. Réévaluations annuelles	0	10,7	10,7	29,6	n.d.	n.d.	n.d.
7. Visites à domicile	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	69,1	72,9	73,1
Sous-total	71,1	145,8	216,9	214,3	118,5	105,9	101,6
Autres activités*	41,9	n.d.	41,9	30,3	36,4	32,3	30,2
Total	113,0	145,8	258,8	244,6	154,9	138,2	131,8

n.d. : non disponible, données non cumulées pendant cette période.

n.a. : non applicable, contrôle non en vigueur.

* Activités liées ou non à un contrôle qui résultent en une réclamation mais pour lesquelles aucune projection n'est faite en vue d'estimer les économies futures : déclarations mensuelles, ajustements demandés par un prestataire, contrôles de l'agent, etc.

Source : Ministère de la Sécurité du revenu

7.40 Afin d'évaluer leur performance, le Ministère fixe des objectifs monétaires pour six activités de conformité (voir tableau précédent, les activités 1 à 6), dont il mesure les résultats. Ces objectifs se transforment en attentes précises pour chaque région. Si ce tableau montre une amélioration des résultats des contrôles depuis quelques années, le Ministère doit les analyser avec attention parce qu'ils donnent une vision partielle de la situation.

7.41 La mesure de l'incidence monétaire est valable pour évaluer un contrôle à la condition d'être assortie d'autres indicateurs permettant de mieux apprécier les résultats. Par exemple, le temps que met le Ministère à détecter et à corriger une irrégularité entraînant la réduction ou l'annulation de prestations devrait être pris en considération. En effet, plus cette intervention est rapide, plus augmente la probabilité de recouvrement. Or, le Ministère ne connaît pas ces délais et l'indicateur de l'incidence monétaire ne suffit pas à le renseigner à ce sujet.

7.42 Cette méthode ne tient compte que des contrôles à posteriori et elle ne permet pas de juger ceux qu'exerce à priori l'agent dans les CTQ. Pourtant, cet employé est souvent à l'origine de refus, d'annulations ou de modifications de l'aide accordée. Le Ministère n'utilise pas non plus son système de facturation à sa pleine mesure pour évaluer ses contrôles, bien qu'il constitue une source importante d'information. En effet, s'il analysait les réclamations, il connaîtrait plus précisément la nature et les causes des irrégularités ainsi que le temps mis à les détecter. En outre, il pourrait savoir d'une façon plus précise quelles activités ont amené les corrections. Actuellement, comme la tableau précédent permet de le constater (autres activités), 37,1 p. cent des sommes à recouvrer n'ont pas été attribuées à une activité bien définie.

Nous avons noté des lacunes touchant la suffisance, la disponibilité et la fiabilité des indicateurs de gestion.

7.43 Nous avons également noté des problèmes quant à la disponibilité et à la qualité des résultats de certaines activités. L'information est connue tardivement en raison du fait que plus de 30 p. cent de l'incidence monétaire est compilée manuellement et provient d'estimations faites à partir d'un échantillon dont les résultats sont extrapolés à l'ensemble de la population. Nous avons également relevé des erreurs qui démontrent que le contrôle des données pourrait être amélioré.

7.44 Le Ministère a aussi tendance à surévaluer les bénéfices de ses activités d'assurance-conformité, ce qui fausse ses analyses de rentabilité. Il ne considère pas le coût ni la probabilité de recouvrement. S'il le faisait, nous estimons que les rentrées nettes de fonds seraient d'environ 38 sous par dollar réclamé. Enfin, il ne tient pas compte du fait que ses décisions peuvent être renversées par ses bureaux de révision et par la Commission des affaires sociales (CAS) qui annulent ou modifient les réclamations et les économies futures.

7.45 À la suite de la compilation des données, il est essentiel d'étudier les résultats pour apporter les correctifs qui s'imposent. Pourtant, le suivi des résultats qu'effectue le Ministère se résume à une comparaison des données quantitatives. Par conséquent, le Ministère ne dispose pas d'une évaluation qualitative rigoureuse des données de chaque région. La cause des écarts de l'incidence monétaire entre les régions n'est pas expliquée, les points forts et faibles ainsi que les améliorations souhaitables ne sont pas fixés. De telles évaluations seraient justifiées d'autant plus que le Ministère fixe ses objectifs sur la base des résultats déjà atteints.

7.46 Nous avons recommandé au Ministère d'élaborer d'autres indicateurs pour analyser l'ensemble de ses activités d'assurance-conformité et d'améliorer la disponibilité, la fiabilité et l'étude des résultats.

7.47 ***Commentaires du Ministère :*** *« Le Ministère poursuit ses efforts pour améliorer ses indicateurs de qualité. Ainsi, d'ici la fin de l'exercice 1996-1997, les travaux en cours suivants seront complétés et contribueront à améliorer la disponibilité, la fiabilité et l'étude des résultats :*

– *l'informatisation complète des résultats des activités de contrôle à posteriori ;*

– *le développement d'un système d'information de gestion par agent d'aide ;*

– *la réalisation d'une étude à partir des fichiers de facturation et de vérification et enquête pour établir les principaux facteurs de risque d'irrégularités.*

« De plus, le Ministère reverra la méthode d'évaluation des économies pour tenir compte du taux de récupération des trop-payés. En ce qui concerne l'impact financier des décisions de la CAS sur la performance en conformité, le Ministère évaluera la pertinence de la considérer dans la mesure des résultats. »

Échanges de renseignements

7.48 Les échanges de renseignements avec divers organismes externes constituent l'un des moyens les plus efficaces et efficients pour réduire les erreurs et les abus. Ils contribuent à détecter toute irrégularité rapidement, bien souvent dès l'attribution initiale de l'aide. En outre, il ne faut pas perdre de vue que cette méthode comporte un effet dissuasif qui touche tous les prestataires.

7.49 Le Ministère est tout à fait conscient de l'importance de ces échanges. Au début des années 1980, il a conclu deux ententes pour retracer les revenus non déclarés, l'une avec la Régie des rentes du Québec et l'autre avec la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, maintenant appelée Développement des ressources humaines Canada. Depuis, d'autres ententes sont intervenues, notamment avec la Société de l'assurance automobile (1987), le ministère de l'Éducation (1989), la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) (1991) et, récemment, avec le ministère du Revenu et le ministère de la Sécurité publique. Au cours de l'exercice 1994-1995, le Ministère estime que les échanges de renseignements lui ont permis de détecter et de corriger des irrégularités évaluées à 36,1 millions de dollars selon la méthode de l'incidence monétaire.

7.50 Le Ministère poursuit ses démarches pour intensifier ses échanges de renseignements car il sait que plusieurs sources d'informations sont encore inexploitées. Par exemple, s'il connaissait l'identité des prestataires qui ont omis de déclarer leurs véhicules immatriculés, ce que l'entente actuelle ne permet pas, il serait mieux en mesure de juger de l'admissibilité du prestataire ou d'établir le montant de ses prestations.

7.51 Son entente actuelle avec le ministère du Revenu permet au Ministère d'avoir accès, cas par cas, à certaines données fiscales apparaissant sur la déclaration de revenus des prestataires. En élargissant cet accès à d'autres données, le Ministère pourrait en tirer plusieurs avantages. Par exemple, si le Ministère connaissait les employeurs ou les institutions financières qui ont émis des relevés aux prestataires, il pourrait plus facilement détecter certaines irrégularités de revenus ou d'avoirs liquides non déclarés.

7.52 La *Loi sur la sécurité du revenu* a été modifiée en décembre 1995 pour permettre au Ministère de conclure des ententes en vue de recueillir ou de communiquer un renseignement nominatif nécessaire à l'application de la loi et de ses règlements. Toutefois, les échanges de renseignements relèvent souvent de ministères ou d'organismes qui n'en retirent pas forcément des bénéfices importants et qui, parfois, doivent même assumer des coûts supplémentaires. Par conséquent, de telles ententes doivent être appuyées par une volonté gouvernementale, au-delà des pouvoirs du Ministère.

7.53 De plus, il serait utile que le Ministère puisse accéder directement aux renseignements de différents organismes, par exemple par lien informatique, pour corroborer des renseignements dès qu'un doute surgit. Ainsi, les irrégularités seraient détectées plus rapidement, ce qui limiterait le versement de prestations injustifiées.

7.54 Nous avons recommandé au Ministère de poursuivre ses efforts afin d'obtenir des ministères et organismes du gouvernement les renseignements qui sont nécessaires à l'application de sa loi constitutive.

Le gouvernement devrait étudier la pertinence d'optimiser l'utilisation des informations contenues dans les fichiers des différents organismes et ministères dans le but de faciliter l'application des lois.

7.55 ***Commentaires du Ministère :*** *« Le Ministère considère avoir beaucoup progressé dans les échanges de renseignements au cours des dernières années et il poursuit ses efforts en ce domaine. Depuis plusieurs mois, le Ministère a entrepris les démarches avec la Société de l'assurance automobile du Québec pour détecter les prestataires qui ont omis de déclarer leurs véhicules et avec le ministère du Revenu du Québec pour connaître les revenus des prestataires, ainsi que les employeurs et les institutions financières qui ont émis des relevés. Ces deux ententes devraient être opérationnelles d'ici l'automne de 1996. »*

Effets dissuasifs

7.56 Quand un programme est susceptible de faire l'objet de fausses déclarations, d'omissions ou d'abus, il importe de dissuader les utilisateurs d'agir ainsi. Ces efforts doivent être encadrés par une stratégie globale qui, pour être efficace, doit prévoir plusieurs façons de prévenir les irrégularités. Le Ministère n'a pas adopté une telle stratégie.

Le Ministère n'a pas adopté une stratégie globale de dissuasion.

7.57 Il est raisonnable de croire que l'intensification des activités relatives à l'assurance-conformité au cours des dernières années a influencé de façon préventive et dissuasive les prestataires concernés et leur entourage. Cependant, le Ministère ne connaît pas l'importance de la récidive. Il n'a pas non plus établi de plan d'action pour assurer la visibilité de ses efforts de vérification, d'enquête et d'échange de renseignements, ni déterminé la pertinence de diffuser les résultats obtenus grâce à ces contrôles. Par conséquent, il ne peut déterminer les bénéfices qu'il serait susceptible de retirer de cette campagne d'information.

7.58 La loi permet d'imposer une pénalité mensuelle aux prestataires qui refusent d'accomplir certaines démarches en vue de trouver un emploi mais elle n'en a pas prévu pour celui qui fait de fausses déclarations. Ce dernier est simplement tenu de rembourser les sommes qui lui ont été versées indûment, à raison d'un montant minimum de 112 dollars par mois, et ce, sans aucun intérêt si l'entente de remboursement a été acceptée.

7.59 La *Loi sur la sécurité du revenu* prévoit certaines sanctions lorsque le Ministère intente des poursuites en justice. Le Ministère poursuit annuellement environ 400 prestataires, mais il n'a pas élaboré de stratégie pour justifier la pertinence et la suffisance de ces poursuites puisqu'il ignore leur incidence sur la récidive et leur effet dissuasif.

7.60 De plus, plusieurs des irrégularités imputables aux prestataires présupposent une connivence avec des tiers, par exemple le conjoint, l'employeur ou le locateur. Le Ministère fait peu connaître les moyens mis à sa disposition pour décourager toute collaboration de tiers à une déclaration falsifiée. Bien que la loi prévoie des poursuites pour des infractions commises par des tiers, le Ministère s'engage très rarement dans ce genre de démarche.

7.61 Nous avons recommandé au Ministère d'élaborer une stratégie globale de dissuasion.

7.62 ***Commentaires du Ministère :*** *« Bien que le Ministère n'ait pas une stratégie globale de dissuasion, il a posé au cours des dernières années des actions concrètes dans ce sens. Ainsi, divers dépliants ou formulaires remis aux prestataires ou aux partenaires du Ministère font état des mesures de contrôle. Plus récemment, le Ministère a aussi développé un aide-mémoire à l'intention des agents d'aide pour les aider à informer chaque prestataire de ses droits et obligations et des conséquences du non-respect des obligations. Par contre, le Ministère demeure prudent*

quant à l'adoption d'une stratégie globale de dissuasion, qui pourrait avoir pour effet d'identifier tous les prestataires comme des fraudeurs potentiels. Il maintient que sa mission première est une mission d'aide qui doit être perçue comme telle et assumée avec le plus grand souci d'équité. »

Le Ministère n'a pas statué sur la charge de travail qu'il doit confier à un agent.

Interventions des agents d'aide socio-économique

7.63 Le Ministère a confié à l'agent d'aide socio-économique la responsabilité première d'assurer à chaque prestataire un service équitable et des prestations conformes à sa situation. Cet employé est en relation étroite avec le client et sa façon de procéder influe sur la qualité des services et la conformité des dossiers.

7.64 L'agent joue un rôle primordial quant à l'application des mesures de contrôle, que ce soit au moment de l'attribution initiale ou pendant le suivi des dossiers actifs. Il doit faire preuve de jugement, remettre en question l'authenticité des déclarations et procéder aux vérifications qui, à son avis, sont appropriées.

7.65 La loi oblige le prestataire apte au travail à faire les démarches nécessaires pour intégrer le marché de l'emploi. À cet égard, l'agent doit lui apporter son soutien. Il est notamment responsable d'évaluer son profil d'employabilité, de l'aider à élaborer un plan d'action et, s'il y a lieu, de le diriger vers des mesures de développement de l'employabilité ou des activités d'intégration au marché du travail. Il doit également établir s'il consacre suffisamment d'efforts à la recherche d'un emploi.

7.66 Au 31 mars 1995, l'effectif ministériel en fonction dans les différents CTQ du réseau, y compris ceux de la Ville de Montréal, était de 3 602 années-personnes dont 62,3 p. cent étaient des agents d'aide socio-économique. Le Ministère répartit les ressources destinées au réseau selon le nombre d'adultes prestataires dans chaque région, et les régions agissent de même avec les CTQ.

Charge de travail

7.67 En 1993, le Ministère a entrepris des travaux en vue d'établir l'effectif nécessaire pour dispenser des services de qualité aux prestataires mais il n'a pas encore statué sur la charge de travail qu'il doit confier à un agent pour mener toutes ses activités à bien selon la procédure et les directives en vigueur. Présentement, le nombre moyen de dossiers actifs par agent de gestion est de 344. Quant aux agents, ils estiment pouvoir accomplir leur tâche de façon satisfaisante quand on leur confie entre 230 et 250 dossiers.

7.68 Les gestionnaires des CTQ jouissent d'une certaine latitude pour organiser le travail des ressources humaines qui leur sont consenties afin d'atteindre leurs objectifs. C'est pourquoi nous avons constaté que la charge de travail d'un agent varie d'un CTQ à l'autre. Par exemple, on peut exiger d'un agent d'attribution initiale entre 12 et 20 entrevues hebdomadaires et confier à un agent de gestion de dossiers actifs entre 200 et 844 dossiers. Bien qu'une partie de ces écarts puisse s'expliquer par les particularités des différentes catégories de prestataires, la qualité des interventions de contrôle et d'intégration à l'emploi faites par les agents peut varier.

7.69 En mars 1995, dans sa politique « Objectif équité », le Ministère admettait que la connaissance des dossiers facilite le travail de l'agent, premier responsable de détecter les situations de non-conformité. Nous constatons que cette connaissance est difficile à maintenir en raison de la mobilité de la clientèle et du roulement du personnel. Ces facteurs qui modifient la charge de travail sont plus notables à certains endroits, mais le Ministère n'en tient pas compte dans sa répartition des ressources. En 1995, 115 000 dossiers ont été transférés d'un CTQ à l'autre et le Ministère a reçu 270 000 nouvelles demandes de prestations. En conséquence, pour répartir équitablement la charge de travail dans un CTQ, il faut redistribuer fréquemment les dossiers entre les agents. Nous avons aussi remarqué, dans certains CTQ, que le taux de roulement du personnel permanent est élevé et que les

employés occasionnels sont nombreux car ils représentent près de 30 p. cent de l'effectif ministériel.

7.70 Le Ministère admet qu'il est rentable d'intervenir dès l'ouverture du dossier, compte tenu des efforts que nécessite la récupération des sommes indûment versées. Cette tâche est confiée aux agents d'attribution initiale qui sont évalués, entre autres, en fonction du délai de traitement des demandes. Les agents nous ont confié qu'ils sont souvent surchargés et qu'ils ne procèdent pas toujours à certaines mesures de contrôle discrétionnaires pour clarifier un doute relativement aux déclarations du client.

7.71 Quant aux agents de gestion de dossiers actifs, ils traitent en priorité les transactions obligatoires pour l'émission mensuelle du chèque au montant exact. Ce sont les activités relatives à l'employabilité qu'ils laissent le plus souvent de côté par manque de temps, de sorte que le prestataire ne bénéficie pas de tout le soutien nécessaire pour parvenir définitivement à l'autonomie financière. De plus, quand ils sont surchargés, ces agents sont enclins à réduire les activités destinées à assurer la conformité des dossiers et à transmettre les cas douteux aux vérificateurs et aux enquêteurs, ce qui peut expliquer pourquoi les irrégularités constatées par le Ministère durent souvent depuis longtemps.

7.72 Le Ministère reconnaît qu'il est important de bien informer le prestataire puisque cela contribue à réduire la non-conformité. Pourtant, par manque de temps, les agents d'attribution initiale nous ont mentionné devoir raccourcir la durée des entrevues et réduire le temps consacré à informer le prestataire sur ses droits et obligations. L'information à fournir à la clientèle est volumineuse et complexe et les énergies investies pour la tenir au courant par la suite sont faibles. Toute communication de masse est perçue comme un fardeau additionnel par les agents. Pourtant, un sondage récent effectué auprès des prestataires par le Ministère révèle que ces derniers se disent insuffisamment informés.

7.73 Nous avons aussi noté que le Ministère ne tient pas suffisamment compte de particularités régionales importantes dans la répartition de ses ressources. Par exemple, les prestataires itinérants ou dispersés dans un vaste territoire ainsi que les immigrants qui doivent recourir à un interprète n'exigent pas tous la même charge de travail des agents.

7.74 Nous avons recommandé au Ministère de déterminer la charge de travail qu'il doit confier à un agent pour réaliser l'ensemble des interventions selon la procédure et les directives en vigueur, afin d'être en mesure d'affecter ses ressources de façon optimale.

7.75 ***Commentaires du Ministère :*** *« Pour une centaine d'agents environ, la charge de travail peut représenter jusqu'à 800 dossiers, puisqu'il s'agit de dossiers nécessitant un suivi plus simple et ne comportant pas d'interventions visant la réinsertion au travail (dossiers de prestataires ayant des contraintes sévères à l'emploi). Cela étant, la moyenne des dossiers confiés aux autres agents, notamment ceux nécessitant des interventions en matière d'employabilité, est inférieure à 300.*

« Les travaux entrepris depuis 1993 et visant à documenter la charge de travail se sont toujours poursuivis et les efforts à consentir pour la majorité des grands processus sont maintenant connus du Ministère. Ce dernier réalise actuellement des travaux afin d'évaluer la productivité accrue des nouveaux systèmes informatiques en voie d'implantation, ce qui aura pour effet de diminuer à la baisse la charge actuelle de travail des agents d'aide socio-économique. Le Ministère se préoccupe aussi beaucoup des effets de la mobilité de la clientèle sur la charge de travail.

« De plus, depuis 1995-1996, avec le concept des enveloppes fermées, les ajustements au nombre d'agents pour compenser la charge de travail additionnelle relative à l'augmentation de la clientèle ne sont plus faits de façon automatique ou paramétrique. Le Ministère doit donc aussi composer avec cette contrainte dans la répartition de la charge de travail.

« Finalement, en 1996-1997, de nouvelles ressources ont été ajoutées en conformité et en intégration en emploi pour réaliser des activités supplémentaires. »

Contrôle et indicateurs de la qualité du travail des agents

7.76 Les agents d'aide socio-économique prennent des décisions qui se répercutent fortement sur les dépenses relatives à la sécurité du revenu. À titre d'exemple, un agent de gestion de dossiers actifs suscite à lui seul des déboursements d'environ 3 millions de dollars par année. Il est donc essentiel que le Ministère s'assure du bien-fondé des décisions prises par les agents.

7.77 Une directive du Ministère a confié aux chefs d'équipe la responsabilité d'approuver des transactions effectuées par les agents, avant ou après l'émission du chèque, selon certains critères qu'il a déterminés. Le chef d'équipe doit vérifier l'exactitude du traitement administratif des informations obtenues du prestataire. En effectuant la révision de ces transactions, le chef d'équipe est en mesure de réduire le nombre des erreurs administratives. Les directions régionales doivent, quant à elles, s'assurer de l'application de cette directive.

7.78 La conformité d'un dossier résulte à la fois du traitement administratif des renseignements obtenus du prestataire et de la véracité de ces informations. Une analyse de la Direction de l'audit-qualité révèle que 29 p. cent des dossiers qui s'avèrent erronés comportent des indices de fausses déclarations auxquelles l'agent n'a pas réagi.

7.79 Nous avons constaté que le contrôle des transactions est effectué de façon inégale dans les CTQ. Certains chefs d'équipe exercent un contrôle rigoureux sur l'ensemble des transactions, tandis que d'autres, faute de temps, adaptent leurs interventions à leur gré selon l'expérience des agents et la façon dont ces derniers maîtrisent la loi et les directives. Certaines directions régionales n'exercent pas un suivi suffisant de l'application de la directive.

7.80 Les chefs d'équipe jouent un rôle clé par rapport à la qualité du travail des agents. Leur charge de travail s'est alourdie au fil des années en raison de l'augmentation de la clientèle compensée surtout par du personnel occasionnel. Par conséquent, ils doivent consacrer plus de temps au soutien des agents et à leur formation, et ce, au détriment du contrôle de la qualité.

7.81 Une étude du Ministère a établi les indicateurs qui lui permettraient de porter un jugement sur la qualité des interventions des agents d'aide. Plusieurs de ces indicateurs ont été mis en place pour mesurer l'atteinte des objectifs ministériels. Ils sont cependant insuffisants pour juger de l'efficacité de l'ensemble des interventions de contrôle et d'employabilité. Par exemple, le Ministère ne connaît pas la proportion de nouvelles demandes ou de dossiers actifs qui ont donné lieu à une activité de contrôle discrétionnaire ni les résultats obtenus, pas plus que la proportion des prestataires jugés aptes au travail que l'agent a aidés à intégrer le marché du travail ni les résultats de ces efforts.

7.82 Les CTQ jouissent d'une grande liberté dans l'organisation du travail. Aucune procédure ne permet au Ministère de les évaluer uniformément, par exemple s'il leur donnait une attestation qui répondrait à certains critères de qualité.

7.83 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que la procédure servant à vérifier le travail des agents est bien appliquée. Il devrait élaborer d'autres indicateurs de qualité afin d'améliorer l'évaluation des CTQ et les interventions de leurs agents.

7.84 ***Commentaires du Ministère :*** *« Dans le cadre de la refonte des systèmes, le Ministère a revu récemment la procédure servant à vérifier le travail des agents. Les modifications apportées permettront de mieux cibler les vérifications du chef d'équipe et de produire une information de gestion de qualité. Ces améliorations contribueront à assurer plus d'uniformité et de rigueur dans l'application de la procédure. Le Ministère poursuit ses efforts pour améliorer ses indicateurs de qualité. Comme mentionné à un commentaire précédent, il développera en 1996-1997 une information de gestion par agent d'aide. »*

Suivi des prestataires

7.85 L'aide de dernier recours est accordée en établissant une différence entre les personnes aptes au travail et celles qui ont des contraintes sévères à l'emploi. Cette classification des prestataires détermine leurs prestations, leurs obligations ainsi que les interventions des agents à leur égard. Le tableau au bas de la page présente les différentes catégories prévues par la loi.

Repérage de la clientèle à risque et stratégie à son égard

7.86 L'une des stratégies les plus efficaces pour réduire les irrégularités est l'établissement de caractéristiques qui permettent de cibler systématiquement les prestataires qui présentent des risques de non-conformité. Cette approche devrait constituer le point de départ de nombreuses mesures de contrôle.

7.87 Le Ministère fournit aux agents une liste de critères susceptibles d'indiquer qu'il y a risque de verser des prestations indues. Par exemple, le coût élevé du logement ou le fait de détenir une qualification professionnelle peuvent être des indices de revenus non déclarés. Cependant, le Ministère doit poursuivre ses efforts pour reconnaître des profils de prestataires présentant un risque de non-conformité qui devrait susciter des mesures de contrôle plus strictes.

7.88 Il existe au Ministère une procédure de réévaluation de l'ensemble de la situation d'un prestataire, effectuée généralement une fois l'an. Elle n'exige pas que l'agent communique avec le prestataire ou qu'il le rencontre. Ainsi, tous les prestataires doivent remplir une déclaration de leur situation après quoi l'agent procède à son traitement. Cette procédure est appliquée à tous les prestataires sans être adaptée au degré de risque que comporte réellement le dossier. Dans certains États américains, où cette étape administrative est considérée comme la plus importante, l'agent communique avec le prestataire au moins tous les six mois et plus fréquemment encore s'il s'agit d'un client à risque. Présentement, des prestataires qui n'ont à signifier aucun changement de situation à leurs déclarations mensuelle et annuelle et qui ne communiquent pas avec leur agent ne font l'objet d'aucune autre intervention pendant plusieurs mois, parfois même durant plus d'un an. Au moment de notre vérification, le Ministère ne connaissait pas le nombre, même approximatif, de ce genre de dossiers.

PROGRAMME

SOUTIEN FINANCIER (SOFI)	**ACTIONS POSITIVES POUR LE TRAVAIL ET L'EMPLOI (APTE)**
S'applique à une personne dont l'état physique ou mental est déficient pour une durée permanente ou indéfinie et dont, compte tenu de ses caractéristiques socioprofessionnelles, l'employabilité est fort réduite.	S'applique à une personne présumée employable, à moins que l'inaptitude au travail ou la non-disponibilité temporaire ne soient démontrées.
	BARÈME
	NON-DISPONIBILITÉ : Barème qui s'applique à une personne que sa situation actuelle empêche de participer à des mesures temporaires de soutien à l'emploi, de formation ou d'activités de services communautaires que peut lui proposer le ministre.
	DISPONIBILITÉ* : Barème accordé lorsqu'une personne a demandé au ministre de lui proposer certaines mesures, jusqu'à ce qu'elle participe à de telles mesures.
	PARTICIPATION : Barème accordé lorsque le prestataire participe à une mesure qui lui est offerte.
	NON-PARTICIPATION : Barème qui s'applique lorsqu'aucun des autres barèmes ne convient.
	MIXTE : Barème accordé lorsque les conjoints n'ont pas le même barème.

* Ce barème a été aboli à partir du 1er avril 1996 à la suite des modifications apportées à la *Loi sur la sécurité du revenu,* sanctionnées en décembre 1995.

7.89 Les nombreuses informations concernant les prestataires que détient le Ministère ne sont pas regroupées pour faciliter le travail des agents. Ainsi, les dossiers physiques ne sont pas toujours accessibles rapidement et le système informatique ne renseigne pas suffisamment sur les dossiers où il y a risque d'irrégularités et leur repérage est difficile. Par exemple, on n'y trouve pas l'historique des sanctions imposées pour refus de rechercher un emploi ni les circonstances qui ont entraîné l'annulation d'une prestation, le refus d'une demande d'aide ou le désistement du requérant. Pourtant, il est d'autant plus important que les agents aient rapidement accès à une information complète que les changements dans le quotidien des prestataires – déménagements, arrêts ou reprises des prestations – sont fréquents.

7.90 Aucune mesure de contrôle particulière n'est appliquée pour les prestataires ayant déjà fait de fausses déclarations. Les agents se disent plus soupçonneux quand ils sont au courant qu'une personne a déjà formulé des déclarations mensongères, mais ils ont peu d'outils efficaces à leur disposition pour le savoir.

7.91 Nous avons recommandé au Ministère de poursuivre ses démarches pour repérer la clientèle qui comporte des risques particuliers de non-conformité et de définir une stratégie de contrôle adaptée en conséquence.

7.92 ***Commentaires du Ministère :*** *« La refonte des systèmes permettra aux agents, dès cette année, d'accéder plus rapidement aux dossiers physiques et d'avoir plus d'informations sur les prestataires ayant déjà fait des fausses déclarations. Le Ministère est d'avis qu'il connaît bien les situations à risque et que les instructions données aux agents d'aide et les critères de référence en vérification ou en enquête sont faits en tenant compte de l'expertise acquise dans ce domaine. Le Ministère mise beaucoup sur le Fonds d'initiatives en conformité pour initier des projets spécifiques sur les clientèles plus à risque.*

« Le Ministère considère la réévaluation annuelle comme une intervention de contrôle ; même si le client n'est pas toujours rencontré lors de cette intervention, il doit confirmer sa situation et signer une déclaration. De plus, si on considère le volume prévu de certaines interventions en 1996-1997, telles AGIR (75 000), suivi personnalisé (70 000), remises de chèques (120 000) etc., beaucoup de prestataires feront l'objet de plus d'une intervention. »

Interventions auprès des prestataires aptes au travail

7.93 La Politique de la sécurité du revenu, élaborée en 1987, reflète la volonté gouvernementale d'aider les citoyens en difficulté. Elle indique l'importance d'offrir un soutien personnalisé à tous les bénéficiaires aptes au travail ainsi qu'une gamme variée de services permettant de les prendre en main dès leur demande d'aide en vue d'accéder au marché du travail. Elle mentionne également que cette approche devra faire en sorte que le prestataire sente, dès le début, la présence d'un conseiller. La recherche d'un emploi demeure une obligation pour le prestataire et sa responsabilité première.

7.94 Des agents nous ont dit n'avoir que peu de temps à consacrer à l'employabilité. Tous les prestataires aptes au travail ne font pas l'objet d'interventions en ce sens, principalement les non-participants, qui représentent pourtant près de 50 p. cent de la clientèle APTE du Ministère. Dans les faits, les agents concentrent surtout leurs efforts auprès des prestataires considérés comme disponibles ou des non-participants qui ont demandé de les aider dans leurs démarches pour intégrer le marché du travail. À cause de ce manque de suivi, le Ministère ne peut s'assurer que tous les prestataires tenus de rechercher un emploi se conforment à cette obligation.

7.95 En 1995-1996, le Ministère a décidé d'intervenir d'une façon plus soutenue auprès des non-participants en leur offrant une activité de groupe ayant pour but la recherche d'emploi (AGIR). Bien qu'il soit important d'intervenir rapidement auprès de la clientèle, cette activité ne s'adresse qu'à ceux qui reçoivent de l'aide depuis plus de 12

mois consécutifs. Le Ministère compte ainsi atteindre 37 000 prestataires en 1995-1996, soit environ 18 p. cent des non-participants. Les données du Ministère indiquent que, entre mars et décembre 1995, le pourcentage des prestataires dirigés vers cette activité et qui ont renoncé à l'aide de dernier recours est de 18 p. cent. Par ailleurs, les sanctions imposées pour avoir refusé de participer à cette activité de recherche d'emploi touchent 26 p. cent des prestataires visés.

7.96 Conscient de la nécessité d'améliorer ses interventions relatives à l'employabilité, le Ministère a introduit récemment une nouvelle façon de procéder dont les orientations sont réalisées à l'aide d'un plan d'action pour les prestataires en recherche d'emploi. Ce plan prévoit des activités d'accompagnement légères et principalement dédiées aux jeunes. Dès que les prestataires commencent à recevoir de l'aide, le Ministère doit distinguer entre ceux à qui il faut offrir un soutien particulier pour développer leur employabilité et ceux qui ne requièrent qu'un certain encadrement pour arriver à intégrer le marché du travail. Dans tous les cas, ce plan prévoit que le prestataire sera suivi de près.

7.97 Nous avons recommandé au Ministère d'intervenir auprès des prestataires aptes au travail dès qu'ils demandent de l'aide de dernier recours et d'une façon continue.

7.98 ***Commentaires du Ministère :*** *« Le Ministère a implanté, en février 1996, un plan d'action pour les prestataires en recherche d'emploi ; ce plan d'action permettra au cours de la prochaine année d'offrir des services personnalisés de développement de l'employabilité à plus de 70 000 jeunes de 18 à 29 ans. De plus, à compter de 1996-1997, l'activité AGIR peut être offerte à tous les prestataires aptes au travail ; le Ministère estime rejoindre 75 000 prestataires par cette activité au cours du prochain exercice. Par ailleurs, le Ministère est d'avis qu'une intervention continue auprès des prestataires pourrait être bénéfique pour autant que l'ensemble des services offerts aux prestataires soient davantage intégrés et puissent garantir des résultats concrets. Dans ce sens, la concertation avec d'autres partenaires gouvernementaux et l'amélioration du marché du travail sont des préalables indispensables à mettre en place avant de penser à offrir des services continus aux prestataires. C'est sur ces points que le Ministère concentre ses efforts. »*

Suivi des prestataires classifiés comme « soutien financier » (SOFI)

7.99 Les prestataires classifiés comme SOFI constituent une autre clientèle qui doit être suivie par le Ministère. Un rapport de la Direction de l'audit-qualité indique que certains dossiers de la clientèle SOFI comportent des irrégularités.

7.100 Pour faire partie de cette catégorie, le prestataire doit présenter un certificat médical qui démontre un état physique ou mental déficient ou altéré de façon importante, et ce, pour une durée permanente ou indéfinie. De plus, il faut qu'une évaluation de ses caractéristiques socioprofessionnelles confirme de graves difficultés à occuper un emploi. Un prestataire SOFI reçoit des prestations augmentées de 174 dollars par mois par rapport à celles que verse le Ministère à un prestataire APTE non participant.

7.101 Un mémoire déposé au comité exécutif du Ministère en septembre 1995 indique que le processus d'admission au programme SOFI comporte des faiblesses, notamment en ce qui a trait aux informations essentielles que le rapport médical devrait contenir. Quant à l'évaluation socioprofessionnelle, le mémoire déplore que les agents n'y ajoutent que rarement leurs commentaires qui seraient cependant utiles aux comités responsables de l'évaluation de l'admissibilité à étayer leurs décisions.

7.102 Comme l'état des prestataires SOFI est susceptible d'évolution, tant sur le plan médical que sur le plan socioprofessionnel, certains dossiers doivent faire l'objet d'une réévaluation périodique. Le Ministère fixe pour ces dossiers une date de réexamen. En 1993, le Ministère estimait à 20 000 le nombre de prestataires dont la situation pouvait avoir évolué. Comme il s'interrogeait quant à la pertinence d'un tel réexamen, il a amorcé un projet

pilote qu'il n'a pas mené à terme et dont, par conséquent, il n'a pas tiré de conclusion. Il a reporté les réexamens en avril 1996 et, d'ici là, il a demandé aux agents d'amorcer une démarche s'ils éprouvent des doutes quant à la situation du prestataire ou s'ils sont informés d'un changement qui modifierait la contrainte à intégrer le marché de l'emploi. Toutefois, très peu de prestataires ont fait l'objet d'un nouvel examen même si nous avons noté qu'il est parfois nécessaire de le faire. Par exemple, nous avons relevé le cas d'un individu dont le dossier n'a pas été revu comme prévu en 1990 et pour lequel une vérification effectuée à la suite d'une délation a révélé en 1995 qu'il travaillait 24 heures par semaine depuis un certain temps.

7.103 Nous constatons que les agents suivent de moins près cette clientèle. Plusieurs CTQ ont spécialisé certains de leurs agents dans le traitement de ces dossiers auxquels s'ajoutent très souvent ceux des prestataires non disponibles de 55 ans ou plus. Ces agents sont responsables d'un nombre de dossiers deux fois plus élevé que celui des agents chargés du suivi des autres catégories de prestataires aptes à l'emploi. Tandis que les interventions en employabilité permettent de suivre la clientèle APTE, aucun moyen particulier autre que la réévaluation annuelle n'a été élaboré pour atteindre la clientèle SOFI.

7.104 Nous avons recommandé au Ministère de procéder au réexamen des prestataires SOFI dont la situation sur le plan médical ou socioprofessionnel est susceptible d'avoir évolué. Il devrait également améliorer la procédure d'admission à cette catégorie et le suivi de cette clientèle.

7.105 ***Commentaires du Ministère :*** *« Sur le plan de la conformité, comparativement aux autres catégories de prestataires, la clientèle SOFI est celle dont le pourcentage de dossiers non conformes est de loin le plus faible. Cette situation, qui s'explique par la stabilité relative de cette clientèle, justifie de confier aux agents affectés au traitement de ces dossiers un plus grand nombre de prestataires. Cette façon de faire s'inscrit aussi dans l'optique de faire porter davantage d'efforts sur des clientèles plus à risque, tel que le suggère le Vérificateur général dans une recommandation précédente. Par ailleurs, sur le plan strictement médical ou socioprofessionnel, le Ministère reconnaît que certains prestataires classés SOFI devraient faire l'objet d'une réévaluation. À ce sujet, une directive précise aux agents qu'ils doivent initier le processus de réexamen lorsqu'ils constatent que la situation médicale ou socioprofessionnelle du prestataire a évolué. »*

Activités de vérification et d'enquête

7.106 Le Ministère investit annuellement plus de 16,5 millions de dollars dans ses activités de vérification et d'enquête et il dispose à cet effet de 150 vérificateurs et de 147 enquêteurs. Alors que le processus d'enquête existe depuis plusieurs années au Ministère, il ne fait de la vérification que depuis l'automne de 1992. À cette date, 200 postes d'agent visiteur ont été éliminés pour être convertis et accordés à 150 vérificateurs et 50 enquêteurs.

7.107 En 1994-1995, les vérificateurs et les enquêteurs ont traité respectivement 32 000 et 6 000 dossiers. Les résultats de ces travaux représentent, selon la méthode d'estimation de l'incidence monétaire, 92 millions de dollars pour les vérificateurs et 56,2 millions pour les enquêteurs.

7.108 Le Ministère recourt aux vérificateurs ou aux enquêteurs après que les agents ont épuisé tous les moyens mis à leur disposition pour obtenir de l'information ou la corroborer. C'est la loi qui définit les pouvoirs de chacun de ces corps d'emploi. S'il est permis aux vérificateurs et aux enquêteurs d'exiger des renseignements ou des documents de toute personne ou entité, seuls les enquêteurs peuvent utiliser certains moyens légaux, par exemple les sommations de fournir des documents ou les perquisitions. En outre, ces derniers peuvent recommander au Ministère d'engager des poursuites à l'encontre de présumés fraudeurs.

Rôles et responsabilités

7.109 Dès l'automne de 1992, le Ministère émettait des règles administratives qui précisaient le rôle de ses vérificateurs et enquêteurs. La collecte d'information auprès de tiers n'est autorisée pour les vérificateurs qu'après avoir informé le prestataire qu'il fait l'objet d'une vérification et lui avoir donné la possibilité de clarifier les ambiguïtés relevées dans son dossier. Le Ministère a également convenu de n'utiliser les sources d'information que sont les voisins ou l'entourage immédiat du prestataire que si des motifs sérieux le justifient et il a réservé aux enquêteurs la possibilité d'entrer en contact avec elles.

7.110 Par ces règles le Ministère reconnaît toute l'importance de limiter la portée des travaux dans certaines circonstances, notamment quand on ne soupçonne aucune fraude. Il va de soi que certains tiers, par exemple les locateurs, les employeurs, les institutions financières, les compagnies de services publics ou d'assurances et les voisins pourraient fournir des renseignements utiles aux vérificateurs et aux enquêteurs. Toutefois, il est important d'encadrer l'accès à ces sources pour ne pas ternir inutilement l'image des prestataires, respecter leur vie privée et assurer le traitement uniforme des dossiers.

La méthode d'attribution des dossiers entre vérificateurs et enquêteurs varie considérablement d'une région à l'autre.

7.111 Dans les faits, les vérificateurs et les enquêteurs respectent les pouvoirs qui leur sont dévolus. Toutefois, la distinction établie entre chaque corps d'emploi ne suffit pas à limiter la portée de leurs travaux. En effet, un vérificateur peut facilement demander à un enquêteur d'intervenir là où il ne peut lui-même poser un certain geste ou encore lui transmettre simplement un dossier. Sans remettre en question la nécessité de combiner parfois le travail des vérificateurs et des enquêteurs, nous sommes d'avis que cette collaboration doit être encadrée afin d'assurer que les vérifications ne donnent pas lieu à des procédés d'enquête injustifiés.

7.112 Il devient également essentiel que les règles d'attribution des dossiers entre les vérificateurs et les enquêteurs suivent un processus ordonné et contrôlé, qui doit assurer que les dossiers de même nature ou qui présentent des caractéristiques similaires sont traités de façon uniforme dans le réseau. Le Ministère n'a pas mis en place un tel mécanisme.

7.113 Le Ministère demande aux agents de déterminer les dossiers qui, à leur avis, réclament une vérification ou une enquête. Il exige aussi que ces dossiers soient ensuite regroupés et traités selon un ordre de priorité qu'il détermine lui-même. Par exemple, il privilégie les démarches relatives aux revenus non déclarés plutôt que celles qui concernent la vie maritale. De même, il estime qu'il faut d'abord traiter les dossiers actifs ainsi que ceux au sujet desquels les doutes semblent plus fondés.

7.114 Ce système de regroupement des dossiers n'existe pas partout. En effet, dans certaines régions, les agents acheminent plutôt ces dossiers à la pièce, selon la disponibilité ou la demande des vérificateurs et des enquêteurs. Cette façon de faire ne contribue guère à assurer le Ministère que les agents dirigent systématiquement vers les vérifications et les enquêtes tous les cas qui devraient l'être. De plus, la méthode d'attribution des dossiers entre vérificateurs et enquêteurs varie considérablement d'une région à l'autre. Par exemple, ce sont parfois les chefs d'équipe qui en décident et, parfois aussi, les vérificateurs et enquêteurs choisissent les dossiers eux-mêmes ou en équipe. Il arrive également que les dénonciations sont analysées par les directions régionales qui les répartissent en fonction de critères variés et, dans d'autres cas encore, ce sont les agents des CTQ qui les épurent. Par conséquent, le Ministère ne peut être assuré que les priorités qu'il a établies sont respectées.

7.115 Actuellement, si 6 000 dossiers sont traités chaque année par les enquêteurs, le Ministère ne peut s'assurer qu'il appartient à l'enquêteur d'intervenir dans chaque cas. Il ignore si tous ces dossiers ont été soumis aux démarches strictement réservées aux enquêteurs. Comme les résultats et la durée moyenne de traitement d'un dossier varient entre les vérificateurs et les enquêteurs, l'information de gestion sur leur rendement perd beaucoup de signification et doit être analysée avec prudence.

7.116 Une étude du Ministère révèle que, pour maintenir un nombre annuel de poursuites à 400, de 33 à 44 enquêteurs seraient suffisants. Si le Ministère partait du principe qu'une enquête devrait conduire normalement à l'engagement d'une poursuite, il se rapprocherait ainsi des méthodes utilisées dans d'autres organismes qui y voient plusieurs avantages pour préciser les rôles et les responsabilités et évaluer la performance et les résultats.

7.117 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer d'attribuer d'une façon efficace les dossiers entre les vérificateurs et les enquêteurs et d'uniformiser leur traitement.

7.118 ***Commentaires du Ministère :*** *« En mai 1996, le Ministère diffusera un nouveau guide en matière de vérification, d'enquête et de poursuite. Ce guide propose des critères visant à assurer un partage optimal des dossiers entre vérificateurs et enquêteurs. Ces critères sont basés, entre autres, sur les restrictions imposées aux pouvoirs des vérificateurs, les pouvoirs spéciaux des enquêteurs et les perspectives de poursuite dans un dossier. De plus, le guide propose des critères de priorisation du traitement des dossiers, critères qui devraient conduire à une amélioration de la conformité des clientèles. Le Ministère croit cependant que ces balises doivent être adaptées aux particularités régionales et que le « mur à mur » n'est pas toujours l'approche à privilégier.*

« Au niveau de l'uniformisation du traitement des dossiers, la méthodologie suggérée dans le guide donne un éventail des démarches à faire pour s'assurer de la conformité d'un dossier. En ce sens, le traitement des dossiers sera uniformisé par le choix de démarches adaptées à chaque situation, à partir d'une liste d'activités suggérées.

« Dès le début d'une enquête, le Ministère ne peut présumer qu'il y aura automatiquement une poursuite. De plus, les enquêteurs ne traitent pas uniquement des dossiers devant résulter en une poursuite, mais aussi des dossiers où les vérificateurs ne peuvent intervenir notamment en raison de leurs pouvoirs restreints. Finalement, l'objectif premier d'une enquête n'est pas d'entamer une poursuite, mais plutôt de régulariser le dossier, d'établir la dette du client envers le Ministère et d'enclencher les procédures de recouvrement. »

Motifs pour déclencher une vérification ou une enquête

7.119 Le Ministère doit accorder une attention particulière aux motifs qui déclenchent les demandes d'enquête ou de vérification ainsi qu'au succès obtenu. D'ailleurs, les différentes directives qu'il a émises reflètent bien cette volonté. En effet, avant qu'une investigation soit entreprise, le Ministère exige que les motifs de la demande d'intervention soient suffisamment étoffés et que les probabilités de succès soient raisonnables. L'analyse de dossiers nous a démontré que, dans plusieurs cas, une vérification ou une enquête est mise en branle sans que les motifs soient toujours bien documentés.

7.120 Cette façon de procéder se reflète d'ailleurs directement dans les résultats que le Ministère obtient. Entre avril et décembre 1995, nous avons noté que, à la suite d'une enquête, un changement est apporté au dossier dans 69 p. cent des cas en moyenne et que les disparités régionales à cet égard sont importantes, soit de 57 p. cent dans une région à 82 p. cent dans une autre. En ce qui a trait aux vérifications, ce taux moyen de succès se situe environ à 45 p. cent, mais il varie de 33 à 55 p. cent d'une région à l'autre.

7.121 Un grand nombre de démarches sont effectuées relativement à des dossiers qui s'avèrent pourtant conformes. Entre avril et octobre 1995, 10 247 dossiers ayant fait l'objet d'une intervention n'ont subi aucun ajustement. Ce nombre représente 51 p. cent des dossiers traités pour lesquels plus de 33 000 démarches ont été effectuées, dont la plupart touchaient des personnes autres que le prestataire. Parmi ces cas, nous avons retracé 377 dossiers pour lesquels plus de dix de ces démarches

avaient été faites par dossier par le Ministère sans qu'aucune irrégularité ait été relevée.

7.122 Actuellement, si le Ministère cumule de telles informations, il ne s'en sert pas pour fixer des attentes quant au taux de succès escompté ni pour contrôler les résultats.

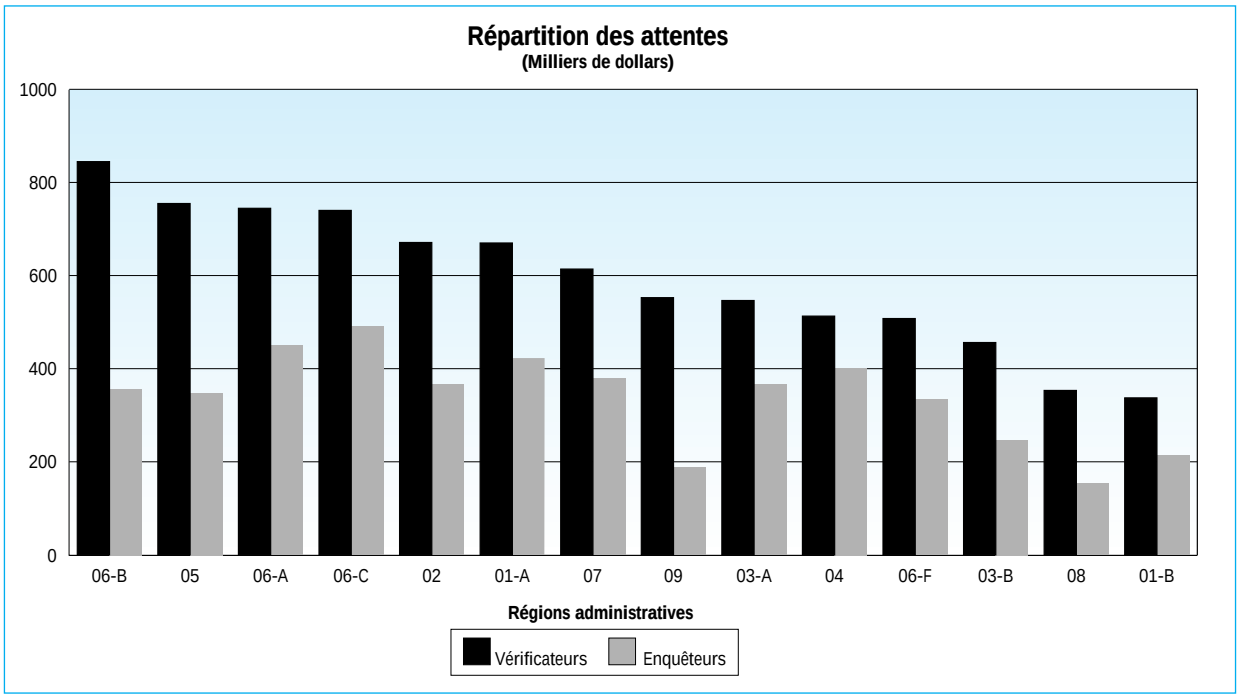
7.123 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que les interventions de vérification et d'enquête s'appuient sur des motifs bien documentés. Il devrait également fixer des attentes quant au taux de succès escompté.

7.124 ***Commentaires du Ministère :*** *« Le Ministère spécifie aux vérificateurs et enquêteurs qu'ils doivent intervenir seulement lorsque l'agent a épuisé les moyens mis à sa disposition pour clarifier une situation. Dans le cas contraire, les vérificateurs et enquêteurs peuvent refuser le dossier. D'ailleurs, chaque cas référé en enquête nécessite l'approbation du chef d'équipe de l'agent référant. Nos analyses révèlent que, en général, les directives sont bien appliquées. Toutefois, le Ministère poursuivra ses efforts pour s'assurer que toutes les vérifications et les enquêtes s'appuient sur des motifs bien documentés.*

« Le Ministère estime qu'il faut être prudent avant de fixer des attentes spécifiques en vérification et en enquête sur le taux de succès escompté car celles-ci pourraient entraîner un accroissement du nombre de démarches dans un dossier sans que les chances de succès en soient augmentées pour autant. Cependant, cela n'empêche pas le Ministère de se préoccuper du taux de succès dans l'analyse de ses résultats ; il s'en sert notamment pour évaluer la qualité des références en vérification et en enquête. »

Attentes et performance

7.125 Le graphique ci-après présente, par région et pour 1995-1996, les attentes moyennes du Ministère envers ses vérificateurs et ses enquêteurs selon la méthode des estimations de l'incidence monétaire.



7.126 Actuellement, les attentes fixées ne reposent pas sur une véritable analyse des activités. Les objectifs ne tiennent donc pas compte de facteurs importants comme le taux de non-conformité propre à chaque région, la qualité des travaux de contrôle des agents de gestion des dossiers actifs ou encore l'étendue du territoire à couvrir. Par conséquent, il est difficile d'expliquer les variations d'une région à l'autre et pourquoi les attentes et les résultats des vérificateurs atteignent toujours près du double de ceux des enquêteurs. Sans plus d'information, il est difficile de déterminer quelle est la véritable performance de chacune de ces régions ou ce qu'il y a lieu de faire pour corriger un rendement jugé plus faible. En outre, cette façon de procéder peut entraîner qu'une région demeure non performante puisque l'on fixe ses attentes en fonction des années antérieures.

Il y a des écarts de rentabilité d'une région à l'autre entre les vérificateurs et entre les enquêteurs.

7.127 Le Ministère répartit les vérificateurs et les enquêteurs en proportion du nombre de prestataires de chaque région, sans tenir compte de l'incidence monétaire résultant de ces activités. Si le Ministère utilisait cet indicateur comme l'un des facteurs de répartition des ressources, il pourrait en diriger davantage vers les régions où l'incidence monétaire est la plus importante. Par exemple, le transfert d'un vérificateur de la région 01-B vers la région 06-B pourrait augmenter les retombées financières de plus de 500 000 dollars.

7.128 Le Ministère mesure la rentabilité des vérifications et des enquêtes. Actuellement, la vérification permet d'obtenir un retour sur investissement de 4,50 à 21,91 dollars par dollar consacré à la vérification selon la région. Cet indice fluctue entre 3,82 et 12,32 dollars par dollar investi en enquête. Le Ministère n'est pas en mesure d'expliquer ces écarts et les plans d'action ne montrent pas comment il compte les corriger.

7.129 Nous avons recommandé au Ministère d'améliorer ses moyens pour connaître la performance des activités de vérification et d'enquête et de s'assurer qu'elle est optimale.

7.130 ***Commentaires du Ministère :***
« Pour 1996-1997, le Ministère a accru le nombre de facteurs sur lesquels sont basées les attentes données à chacune des régions. Les attentes ont été établies en fonction de la performance antérieure, du territoire (urbain, semi-urbain et rural) et en tenant compte d'un accroissement spécifique désirable de la performance pour chaque région, incitant ainsi les régions moins performantes à rejoindre celles qui le sont plus. De plus, les dernières répartitions d'effectifs pour l'ensemble des activités de conformité à posteriori n'ont pas été effectuées en fonction du nombre de prestataires, de façon à allouer plus d'effectifs aux régions où les risques de non-conformité sont plus élevés.

« Malgré les résultats moins élevés qu'en vérification, les activités d'enquête sont nécessaires au Ministère pour la nature des cas à traiter et pour leur effet dissuasif. Elles sont généralement plus lourdes et plus complexes que les interventions en vérification, d'où l'écart de rentabilité monétaire qui en résulte. En 1996-1997, le Ministère utilisera un retour sur l'investissement combiné comme indicateur additionnel de performance des activités de vérification et d'enquête, au lieu d'un ratio séparé, puisque la rentabilité monétaire des deux activités est difficilement comparable. Finalement, le Ministère est d'avis qu'il y a lieu de conserver une présence significative en vérification et en enquête dans toutes les régions, quelle que soit leur performance, au moins pour l'effet dissuasif que cela représente. »

Poursuites en justice

7.131 Le Ministère reconnaît que la préparation des dossiers pour intenter des poursuites en justice contre les personnes soupçonnées de déclarations fallacieuses ou trompeuses est onéreuse, sans rapporter pour autant des revenus supplémentaires. Par conséquent, le Ministère doit préciser les circonstances qui justifient une telle procédure, compte tenu de ses propres coûts et de ceux du ministère de la Justice (MJQ), ainsi que de l'effet dissuasif recherché.

7.132 Pour déterminer les cas qui doivent faire l'objet d'une poursuite, le Ministère s'inspire des critères du MJQ. Ainsi, les critères retenus sont notamment l'existence de preuves, la récidive, le montant en cause, la durée de la faute, les alias ou suppositions de personnes et la fraude érigée en réseau. Lorsqu'un enquêteur recommande une poursuite, une révision de la qualité et de la suffisance des preuves est effectuée par le Ministère avant de transmettre le dossier au MJQ. Le Ministère ne peut savoir si les 400 poursuites intentées annuellement sont suffisantes et représentatives des 6 000 dossiers d'enquête existants, car il n'exerce pas de contrôle pour voir si ses critères sont respectés pour les dossiers d'enquête qui ne font pas l'objet de recommandations de poursuite. De plus, des critères additionnels plus adaptés à la réalité du Ministère seraient requis pour l'orienter vers une véritable stratégie dissuasive.

7.133 Actuellement, la même infraction peut amener un prestataire devant la cour dans une région et non dans l'autre. De plus, le nombre de recommandations de poursuite varie beaucoup selon les régions. Ainsi, la plupart des régions n'intentent que six poursuites en moyenne par année, tandis que d'autres envoient 100 et même 170 dossiers au MJQ. De plus, parmi les 261 dossiers ainsi transmis entre les mois d'avril et octobre 1995, 40 p. cent concernaient des prestations indûment versées de moins de 5 000 dollars. Au cours de la même période, aucune action en justice n'a été entreprise relativement à 171 dossiers qui entraînaient la facturation de sommes de plus de 25 000 dollars. Dans cinq de ces cas, la facture était supérieure à 100 000 dollars.

7.134 Nous avons recommandé au Ministère de se doter d'une stratégie en matière de poursuites qui tiendrait compte des coûts afférents et de l'effet dissuasif recherché.

Le Ministère effectue peu de contrôle à posteriori de la qualité des dossiers traités par les vérificateurs et les enquêteurs.

7.135 ***Commentaires du Ministère :*** *« Dans un contexte de ressources limitées et considérant les investissements importants que requiert une poursuite, le Ministère concentre d'abord ses interventions sur la régularisation de l'aide, l'établissement et le recouvrement de la dette.*

« Le Ministère évalue l'importance de la réclamation comme un critère parmi ceux effectivement cités par le Vérificateur général comme devant servir à sélectionner un dossier en poursuite. Donc, une réclamation élevée ne justifie pas nécessairement une poursuite. De la même façon, il est normal que les 6 000 enquêtes réalisées chaque année ne conduisent pas toutes à une poursuite. Plusieurs de ces interventions ne permettent pas d'amasser les preuves nécessaires à la présentation d'un dossier en justice même s'il en est résulté une réclamation importante. De plus, des enquêtes sont aussi menées dans des dossiers où les vérificateurs ne peuvent intervenir en raison de leurs pouvoirs restreints. »

Rigueur et suivi des travaux

7.136 Le Ministère a établi quels moyens pourraient augmenter l'efficience et l'efficacité des vérificateurs et des enquêteurs. Il reconnaît la nécessité de définir leur profil de compétence et de dispenser une formation suffisante pour qu'ils puissent fournir un travail de qualité. De plus, des travaux ont été entrepris pour mettre à jour les guides et les manuels utilisés pour leur travail.

7.137 Toutefois, le Ministère effectue peu de contrôle à posteriori de la qualité des dossiers traités par les vérificateurs et les enquêteurs. S'il procédait à un tel examen, il serait en mesure de juger de la qualité du motif à l'origine de la vérification ou de l'enquête, du respect de ses directives, de l'à-propos des moyens utilisés pour recueillir les informations pertinentes et de la qualité de la preuve à l'appui de la décision. Il pourrait s'assurer aussi que le traitement des dossiers est uniforme, notamment quant à la sévérité des mesures prises.

7.138 Lorsque le Ministère constate une irrégularité, nous avons noté que la méthode de facturation des sommes indûment versées varie d'une région à l'autre. Lorsqu'il y a constat d'irrégularité, certaines régions du réseau annulent ou diminuent les prestations futures sans accorder d'attention aux prestations antérieures qui pourraient faire l'objet de recouvrement. Nous avons recensé, entre le 1er avril et le 30 octobre 1995, 3 371 cas de ce genre. Selon les régions, le nombre de ces cas représente entre 19 et 47 p. cent des dossiers actifs comportant une irrégularité.

7.139 De même, lorsqu'il y a facturation, elle est en moyenne de 3 281 dollars dans une région par rapport à 16 210 dans une autre. Nous avons estimé que, dans la plupart des régions du réseau, la réclamation couvre une période moyenne d'environ un an, tandis que, dans quelques-unes, elle est de 19, 23 et même 33 mois. De tels écarts dénotent des méthodes de facturation inégales et potentiellement inéquitables. De plus, compte tenu de la difficulté à recouvrer les sommes facturées, il n'est pas certain que les efforts investis pour recueillir des preuves sur plusieurs années en vaillent la peine.

7.140 Enfin, le Ministère n'analyse pas les causes de renversement des décisions prises à la suite des recommandations des vérificateurs et des enquêteurs. En faisant l'examen des cas qui touchent les vérificateurs et les enquêteurs, le Ministère pourrait tirer des conclusions applicables à la formation des employés, à la révision de l'ordre de priorité dans la sélection des dossiers à traiter et à l'ajustement de ses exigences quant aux méthodes de travail.

7.141 Nous avons recommandé au Ministère d'instaurer des contrôles à posteriori pour le traitement des dossiers ayant fait l'objet d'une vérification ou d'une enquête, afin de vérifier la qualité du dossier, le respect de ses directives, l'à-propos des moyens utilisés, la qualité de la preuve à l'appui de la décision et l'uniformité des décisions rendues.

Il devrait analyser les causes de renversement de ses décisions afin d'ajuster en conséquence ses interventions ainsi que ses méthodes de travail.

7.142 ***Commentaires du Ministère :*** *« En décembre dernier, le Ministère a effectué l'examen de 122 dossiers de vérification et d'enquête sélectionnés au hasard dans sept régions, afin de vérifier, entre autres, la qualité du dossier, le respect de ses restrictions administratives, la pertinence et l'ordonnancement des démarches, la qualité de la preuve et la pertinence des décisions rendues. Dans les mois à venir, le Ministère compte continuer et intensifier ce genre d'examen, notamment sur les causes de renversement de ses décisions. »*

Surveillance et filature des prestataires

7.143 Le personnel du Ministère n'est pas en mesure d'effectuer certaines investigations, en raison notamment d'un manque d'équipement et de souplesse quant à l'horaire de travail. En effet, les vérificateurs et les enquêteurs ne travaillent que durant les heures normales de bureau. Pourtant, dans certaines circonstances, par exemple les cas de vie maritale non déclarée, il serait plus facile de recueillir des éléments de preuve en dehors des heures régulières de travail.

7.144 Par ailleurs, le Ministère reçoit souvent des dénonciations selon lesquelles une personne travaillerait tout en recevant des prestations de la sécurité du revenu, sans que le délateur connaisse le lieu de travail. Afin de monter un dossier incriminant pour le prestataire, il pourrait être nécessaire d'exercer une surveillance ou une filature. Comme les enquêteurs ne travaillent qu'entre 8 et 18 heures, ces cas ne sont pas toujours traités.

7.145 Au début de 1994, le Ministère a examiné la possibilité de recourir à certaines firmes privées pour ces cas particuliers. L'analyse coûts-bénéfices réalisée alors montrait que le retour sur investissement pouvait être très important si ces dénonciations s'avéraient fondées. Le Ministère n'a toujours pas donné suite à cette analyse.

7.146 Nous avons recommandé au Ministère de mettre en place des moyens susceptibles d'assurer l'efficacité de ses investigations.

7.147 ***Commentaires du Ministère :*** *« Le nouveau guide en matière de vérification, d'enquête et de poursuite donne plusieurs balises visant à augmenter l'efficacité des interventions du Ministère dans les domaines qui nous concernent ici.*

« Suite à son examen de la possibilité de confier à des enquêteurs de firmes privées certaines activités de surveillance et de filature, le Ministère a décidé de ne pas poursuivre ce dossier, en raison du partage d'informations confidentielles sur les prestataires qu'il impliquerait.

« Le Ministère ne privilégie pas les activités de surveillance et de filature bien qu'exceptionnellement il puisse s'en faire. Dans le nouveau guide, il propose d'autres moyens permettant d'établir la non-conformité d'un dossier. »

Rapport du Vérificateur général
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome I

CHAPITRE 8

Gestion de la refonte des systèmes informatiques du ministère de la Sécurité du revenu

Table des matières

Faits saillants	8.1
Vue d'ensemble	8.7
Objectif et portée de notre vérification	8.12
Résultats de notre vérification	
Planification	
Plan directeur	8.15
Estimation des coûts du projet et de la puissance de l'ordinateur	
Coûts du projet	8.21
Besoins en puissance de l'ordinateur central	8.27
Respect des règles budgétaires et administratives	8.31
Déroulement du projet	
Cadre de gestion	8.39
Suivi de la participation du Ministère	8.45
Suivi du projet	8.47
Comptabilisation des coûts	8.57
Qualité des biens livrables	
Fiabilité des contrôles incorporés aux systèmes	8.60
Gestion des essais	8.66
Reddition de comptes	8.71
Risques potentiels de la refonte	8.74
Conclusion	8.76
Commentaires généraux du Ministère	8.79
Commentaires généraux du Secrétariat du Conseil du trésor	8.80

Faits saillants

8.1 Nous avons examiné les activités liées à la gestion de la refonte des systèmes informatiques du ministère de la Sécurité du revenu depuis l'autorisation du projet par le Conseil du trésor en novembre 1989 jusqu'à juin 1995. Cette refonte constitue l'un des plus gros projets de développement informatique amorcés au gouvernement du Québec.

8.2 Ce projet, qui a débuté en 1989 et qui devait coûter 91,9 millions de dollars en cinq ans, n'était toujours pas terminé en juin 1995. Les phases 3 et 4 ont été abandonnées, les échéanciers et les coûts fixés au départ ont été dépassés. Au 31 mars 1995, les bénéfices réalisés associés à la période de refonte étaient de 48,2 millions de dollars et le Ministère estime qu'ils seront de 75,9 millions de dollars au 31 mars 1996.

8.3 Le Ministère a tardé à produire le plan directeur requis pour un projet d'une telle envergure. Les estimations initiales d'une partie importante des coûts du projet et des besoins en puissance de l'ordinateur n'ont pas été bien documentées ni soutenues par des analyses rigoureuses. Le Ministère n'a pas prévu dès le départ tous les contrôles financiers nécessaires à la bonne marche de ses systèmes informatiques, mais il a ajusté par la suite sa position pour se doter d'un comité permanent des contrôles et nommer un responsable de l'algorithme.

8.4 Le comité directeur ne s'est pas assuré dès le début que les rôles clés prévus dans le cadre de gestion étaient pleinement assumés, particulièrement quant à la surveillance de la qualité des biens livrés. Nous avons noté que, en 1993-1994, le Ministère a posé plusieurs gestes concrets pour assurer un déroulement plus ordonné du projet, à la suite d'études qui démontraient la nécessité d'y apporter des correctifs.

8.5 Le Ministère a utilisé un vocabulaire varié pour suivre les coûts de la refonte et en rendre compte, ce qui rend difficile le suivi des prévisions d'origine et de l'utilisation des ressources humaines. Le processus d'essai retenu par le Ministère a manqué de rigueur. Des anomalies ont été décelées tardivement, ce qui a entraîné des délais, des coûts et des difficultés.

8.6 En juin 1995, le Ministère faisait toujours face à un défi de taille pour livrer des systèmes informatiques fiables et efficaces.

Vue d'ensemble

8.7 C'est au début des années 1970 que le ministère de la Sécurité du revenu a entrepris l'informatisation de ses systèmes pour gérer, entre autres, l'aide financière temporaire de dernier recours pour les personnes privées de leurs moyens de subsistance. Ces systèmes sont devenus la pierre angulaire du versement de l'aide et sont utilisés pour tenir compte des nombreuses particularités de la loi qui s'appliquent à chaque cas.

8.8 Au fil des ans, les systèmes du Ministère ont été régulièrement modifiés pour s'ajuster à plusieurs changements réglementaires et opérationnels. L'ensemble de ces ajustements a créé une multitude de relations entre plusieurs de ces systèmes qui, en étant toujours plus complexes, devenaient désuets et de plus en plus difficilement exploitables. C'est dans ce contexte que le Ministère a envisagé la refonte de ses systèmes. En novembre 1989, le Conseil du trésor acceptait le principe de ce tournant majeur pour le Ministère en matière de systèmes informatiques. Sous réserve de plusieurs conditions, incluant la mise en place d'un cadre de gestion approprié, le projet alors accepté devait s'étaler sur cinq ans et prendre fin en mai 1994. Son coût était estimé à 91,9 millions de dollars, tandis que les bénéfices prévus durant la période de la refonte et les bénéfices annuels subséquents étaient évalués respectivement à 115,2 et 55,3 millions de dollars. Le scénario de mise en œuvre initial prévoyait que le Ministère développerait ses systèmes en trois grandes étapes distinctes appelées « paliers ». Par la suite, ces paliers ont été remplacés par quatre phases distinctes désignées par le Ministère comme des « livraisons ».

8.9 Le tableau suivant expose sommairement les grandes étapes de cette refonte.

1987	Réalisation des études préliminaires de la refonte des systèmes
1989	Autorisation du Conseil du trésor pour amorcer la refonte
	Réalisation de l'architecture des systèmes de la refonte
1992	Développement de la livraison 1 de la refonte
	Autorisation de développer la livraison 2 de la refonte
	Moratoire sur les livraisons 3 et 4 imposé par le Conseil du trésor
1993	Implantation de la livraison 1 de la refonte
	Développement de la livraison 2 de la refonte
	Ralentissement des travaux pour une période de cinq mois, demandé par le Ministère en septembre 1993
1995	Début de l'implantation graduelle de la livraison 2
	Annulation définitive des livraisons 3 et 4

8.10 Dès la première année de ce projet qui a été autorisé par le Conseil du trésor en 1989, le Ministère reportait son échéance finale de mai 1994 à mars 1995 pour l'ajourner ensuite à novembre 1995, mars 1996, mars 1997 et septembre 1997.

8.11 En juin 1995, le Ministère s'affairait à terminer la livraison 2. Il amorçait la phase d'implantation des systèmes en site pilote. Les documents de planification du Ministère disponibles à cette date montrent que :

– l'implantation de la livraison 2 se réalisera progressivement pour se terminer en juin 1996 ;

– le Ministère estime les coûts totaux du projet à 111 millions de dollars, en tenant compte de l'abandon des livraisons 3 et 4 initialement prévues ;

– les bénéfices réalisés, associés à la période de la refonte, sont de 48,2 millions de dollars au 31 mars 1995 et le Ministère estime qu'ils seront de 75,9 millions de dollars au 31 mars 1996. Les bénéfices récurrents annuels livrés, résultant principalement de la livraison 1, sont de 21,6 millions de dollars.

Objectif et portée de notre vérification

8.12 Notre vérification avait pour objectif d'examiner les activités liées à la gestion de la refonte depuis l'autorisation du projet par le Conseil du trésor en novembre 1989 jusqu'à juin 1995.

8.13 Elle avait principalement pour but de s'assurer que le Ministère a mis en place, dans le cadre de cette refonte, un processus de développement qui assure la fiabilité du système, sa conformité avec les lois et règlements ainsi que son élaboration économique, efficiente et efficace.

8.14 Nous avons exécuté notre travail de vérification auprès de la Direction générale des ressources informatiques (DGRI) qui comprend les différentes directions suivantes : Direction de la refonte des systèmes, Direction des opérations informatiques, Direction de la technologie et Direction du développement des systèmes. De plus, nous avons pris connaissance des travaux et des comptes rendus des groupes consultatifs ou décisionnels, tels que le comité directeur de la refonte ou les comités « aviseurs multiunités » qui ont été mis en place spécifiquement pour ce projet. Nous avons également consulté les informations disponibles à la Direction générale de la gestion des finances concernant les budgets, les coûts, les bénéfices, les contrats et les contrôles financiers incorporés aux systèmes informatiques. Nos travaux ont pris fin à l'automne de 1995.

Résultats de notre vérification

Planification

Plan directeur

8.15 Il est important d'établir un plan directeur avant même le développement des systèmes afin de fixer les objectifs poursuivis et les projets les plus rentables selon une orientation stratégique d'investissement qui tienne compte d'une vision globale des besoins et des priorités.

8.16 Quand le Conseil du trésor a approuvé le projet en novembre 1989, il autorisait le Ministère à commencer les travaux du palier 1 de la refonte et il exigeait un plan directeur d'ensemble avant le mois de septembre 1990.

Le plan directeur a fait l'objet de demandes répétées de la part du Conseil du trésor.

8.17 Dans ses discussions avec le Ministère, le Secrétariat du Conseil du trésor lui indiquait clairement ses exigences : « Un plan directeur complet ou un plan stratégique et un plan opérationnel comporte un ensemble de documents qui permettent notamment d'illustrer la situation actuelle ; la vision globale, intégrée et à long terme des informations, des traitements et des technologies ; les projets potentiels d'investissement et leurs priorités, leurs coûts, leurs bénéfices, leurs risques ; un cadre de gestion approprié pour la réalisation du plan et le suivi des échéances, et des bénéfices ».

8.18 Le plan directeur a fait l'objet de demandes répétées de la part du Conseil du trésor jusqu'en 1992, date à laquelle celui-ci refusait le plan déposé parce qu'il ne correspondait pas à ses exigences. Selon lui, ce plan « ne présent[ait] pas les architectures de données et de traitements requises pour quantifier les investissements nécessaires, ni les projets devant être réalisés à court terme (cinq ans), ni les acquisitions spécifiques de biens et de services en découlant ». De plus, le Ministère affirmait lui-même, dans le plan déposé, qu'« il n'[était] pas en mesure d'élaborer pour le moment une cible

stratégique pour le volet concernant les programmes de la formation professionnelle, compte tenu que ces derniers [faisaient] encore l'objet de réflexion sur leurs orientations et leurs contenus et par conséquent sur les besoins administratifs en découlant ».

8.19 Le CT 181697 du 4 novembre 1992 adressait une nouvelle demande au Ministère pour produire et soumettre au Conseil du trésor un plan directeur au plus tard le 31 mars 1994. Il lui indiquait également qu'il ne devrait entreprendre aucun travail concernant les livraisons 3 et 4 sans avoir un tel plan.

8.20 En juin 1995, le Ministère remettait au Conseil du trésor un plan stratégique et opérationnel de l'ensemble de ses technologies de l'information pour le futur. À cette date, il avait déjà dépensé 84,5 millions de dollars pour son projet de refonte.

Estimation des coûts du projet et de la puissance de l'ordinateur

Coûts du projet

8.21 L'estimation des coûts doit permettre aux instances de juger de la faisabilité économique d'un projet en fonction de certains critères de rentabilité. Il est donc important qu'elle repose sur des analyses de besoins appropriées et réalistes, tout en tenant compte de tous les facteurs ayant une incidence monétaire sur le projet. La comparaison entre les coûts prévus et les coûts réels permet de vérifier l'atteinte des objectifs et d'ajuster le déroulement du projet selon l'ampleur des écarts.

8.22 Nous avons examiné de quelle manière le Ministère avait établi ses estimations. Ainsi, nous avons noté que la première demande au Conseil du trésor, en 1988, faisait état d'un coût estimé à 52,7 millions de dollars pour la refonte, sur la base de crédits additionnels nécessaires en sus du budget régulier.

8.23 En réponse aux demandes du Conseil du trésor d'établir un coût de projet global, incluant le coût des ressources internes du Ministère, celui-ci a présenté en 1989 une toute nouvelle version des coûts estimés de la refonte pour un total de 91,9 millions de dollars.

8.24 Le Ministère n'a pu nous présenter un dossier clair pour justifier l'écart de coûts de 39,2 millions de dollars par rapport aux premières estimations. Nous sommes d'avis que ces nouvelles prévisions auraient dû faire l'objet d'une documentation appropriée, appuyée sur des analyses démontrant leur à-propos.

8.25 Les coûts prévus du projet sont passés successivement de 91,9 millions de dollars en 1989 à 116,7 millions en 1991 puis à 128,7 millions en 1992, soit une augmentation de 40 p. cent par rapport à l'approbation initiale. Même si plusieurs événements survenus entre 1992 et 1995 ont eu une incidence importante sur les coûts, le Ministère a maintenu à 128,7 millions de dollars, dans sa reddition de comptes au Conseil du trésor, le coût estimatif du projet jusqu'en 1995. Mentionnons à titre d'exemple :

- les nombreuses demandes de changement des livraisons 1 et 2 ayant obligé le Ministère à signer un contrat additionnel (0,4 million de dollars) et à obtenir des autorisations de dépassement des contrats (2,2 millions de dollars) ;

- le ralentissement pendant cinq mois des travaux de la refonte à la suite d'une décision du Ministère durant lequel les firmes externes ont reçu une compensation d'environ 1,5 million de dollars ;

- le prolongement de plusieurs de ces contrats pour une période de six mois en 1993-1994, évalué à 1,9 million de dollars.

8.26 En 1995, les coûts estimatifs ont été ramenés à 111 millions de dollars pour tenir compte de l'abandon des livraisons 3 et 4.

Besoins en puissance de l'ordinateur central

8.27 L'ordinateur en place au début de la refonte utilisait 18,3 millions d'instructions par seconde (MIPS) sur les 30 disponibles. Le Ministère estimait alors à 65 MIPS la capacité nécessaire pour livrer l'ensemble des systèmes.

8.28 Dès le début du projet, le Secrétariat du Conseil du trésor prévenait le Ministère que son évaluation des besoins était incompatible avec le projet qui « viendr[ait] tripler le nombre de postes de travail automatisés et aur[ait] mis en œuvre de nouveaux outils logiciels de deux à trois fois plus énergivores que ceux qu'il utilise actuellement ».

8.29 Par la suite, les événements ont confirmé que le Ministère avait nettement sous-évalué ses besoins. Par exemple, en mai 1994, le Ministère a obtenu l'autorisation d'augmenter la puissance de son ordinateur de 130 à 235 MIPS pour combler les besoins planifiés pour janvier 1995. Cette puissance équivaut à 360 p. cent de la planification initiale. Comme la refonte n'était pas encore livrée aux usagers au moment du rapport, le Ministère n'a pas l'assurance que cette puissance sera suffisante.

Le Ministère avait nettement sous-évalué les besoins en puissance de l'ordinateur central.

8.30 L'écart entre l'estimation et l'accroissement réel de la puissance de l'ordinateur de 65 à 235 MIPS est évalué à environ 7 millions de dollars, selon les données du Ministère.

Respect des règles budgétaires et administratives

8.31 En 1989, le Ministère a proposé au Conseil du trésor des modalités concernant le financement et la gestion financière de son projet de refonte, compte tenu des investissements considérables et des crédits additionnels importants requis.

8.32 Ainsi, le Ministère entendait transmettre au Conseil du trésor en février de chaque année, à des fins d'approbation, ses prévisions budgétaires détaillées des technologies de l'information (PBTI). L'approbation d'une telle programmation budgétaire par le Conseil du trésor constitue une autorisation, pour l'année financière concernée, de poursuivre ou d'enclencher les activités prévues et d'acquérir les ressources humaines, matérielles et contractuelles nécessaires à chaque projet, en respectant les modalités de fonctionnement établies.

8.33 Le tableau suivant démontre que cette règle n'a pas été respectée au cours de la refonte.

Dates de dépôt et d'approbation de la programmation budgétaire

Année financière	Date du dépôt	Date d'approbation par le Conseil du trésor
1988-1989	Décembre 1988	Novembre 1989
1990-1991	Avril 1990	Juin 1990
1991-1992	Mars 1991	Juin 1991
1992-1993	Juin 1992	Novembre 1992
1993-1994	Juillet 1993	Octobre 1993
1994-1995	Janvier 1995	Mars 1995
1995-1996	Juin 1995	Novembre 1995

8.34 Pendant la refonte, plusieurs nouvelles règles relatives aux technologies de l'information ont été adoptées par le Conseil du trésor et le Ministère en a été souvent informé après le début des exercices financiers. Toutefois, l'obligation de soumettre annuellement une PBTI est demeurée. Le Ministère devait donc déposer annuellement sa PBTI afin, entre autres, d'obtenir :

– l'approbation du niveau de dépenses global et par classe d'activités ;

– l'autorisation d'amorcer tout nouveau projet ou partie de projet non autorisé et les acquisitions s'y rattachant.

8.35 Le Ministère n'a donc pas obtenu, pour chaque début d'exercice financier, toutes les autorisations requises, ce qui l'a obligé à maintes reprises à demander des autorisations spécifiques pour des ajouts à des contrats ou pour de nouveaux contrats.

8.36 De plus, même si notre vérification n'avait pas pour objectif de nous assurer du respect de la réglementation gouvernementale en matière de gestion de contrats accordés à des firmes externes, nous avons relevé deux cas où le Ministère contrevient aux dispositions administratives gouvernementales.

8.37 Une firme externe a été rémunérée (322 000 dollars) pour des travaux nécessitant plus de 500 jours-personnes, effectués entre avril 1992 et avril 1994. Les relevés de temps pour la période du 16 avril au 31 décembre 1992 ont tous été signés par le gestionnaire du Ministère quatre jours avant la signature du contrat, le 29 janvier 1993. De plus, les autorisations du Conseil du trésor pour réaliser ce projet n'ont pas été signifiées au Ministère avant novembre 1992, soit plusieurs mois après le début des travaux.

8.38 Une autre firme a réalisé des travaux nécessitant 896 jours-personnes entre le 1er novembre 1991 et le 31 mars 1992, tandis que l'autorisation d'engager les fonds (438 000 dollars) n'a été obtenue que le 17 mars 1992, soit à peine 14 jours avant la fin des travaux.

Déroulement du projet

Cadre de gestion

8.39 Le cadre de gestion de la refonte des systèmes informatiques du Ministère, approuvé par le Conseil du trésor au début du projet, prévoyait la mise en place d'un comité directeur, d'un bureau de coordination générale à la Direction générale du réseau Travail-Québec (DGRTQ) et d'un comité de coordination de la refonte. Chacune de ces instances devait assumer un rôle clé pour assurer le déroulement ordonné du projet, sous la gouverne du comité directeur.

8.40 Par exemple, le bureau de coordination de la DGRTQ était responsable de constituer des comités consultatifs indépendants des développeurs, dont la mission était d'approuver les biens livrables produits par les autres directions et de s'assurer qu'ils correspondaient aux besoins des utilisateurs. Le Comité de coordination de la refonte avait la responsabilité de superviser l'ensemble des développements et la surveillance de la qualité des biens livrés faisait aussi partie de son rôle.

8.41 Le Comité de coordination de la refonte n'a pas siégé entre avril 1992 et mars 1993 ni après octobre 1993. Si certains comités ont assumé des rôles importants durant la refonte, la surveillance de la qualité des biens livrés a été négligée jusqu'en 1993. À cette date, l'implantation du volet « intégration à l'emploi et recouvrement des comptes à recevoir » (livraison 1) était terminée et les travaux de développement de la partie principale de la refonte, le volet « aide financière » (livraison 2), étaient passablement avancés.

8.42 Le Bureau de coordination générale de la DGRTQ a intégré plusieurs usagers à l'équipe de développement. Ces usagers, souvent des agents des centres Travail-Québec dégagés à temps plein, ont participé à plusieurs phases, par exemple les architectures et la définition des besoins. Toutefois, le rôle primordial d'approuver les résultats de la livraison 1 à chacune des phases du développement a été mal assumé. Ainsi, les utilisateurs du système comptes-clients ont dû faire face à de nombreux problèmes après l'achèvement de la livraison 1.

8.43 C'est dans ce contexte que le Ministère décidait en 1993 de mettre en place de nouveaux comités consultatifs pour mieux vérifier la qualité des biens livrés. Il demandait de ralentir les travaux de développement pendant cinq mois afin de permettre aux nouveaux comités consultatifs d'examiner les travaux déjà effectués. Ce ralentissement des travaux de développement obligeait le Ministère à verser environ 1,5 million de dollars aux firmes externes engagées dans la refonte. Les corrections relevées durant cette période de même que celles résultant des essais d'acceptation nécessiteraient plus de

12 500 jours en efforts de développement. Jusqu'à juin 1995, 2,4 millions de dollars ont été accordés en suppléments aux contrats de firmes externes pour une partie des corrections réalisées.

8.44 Cette situation aurait pu être en partie évitée si le Comité directeur s'était assuré dès le départ que les rôles clés prévus au cadre de gestion étaient pleinement assumés, particulièrement quant à la surveillance de la qualité des biens livrés. À partir de 1993-1994, le Comité directeur a posé plusieurs gestes concrets pour assurer un déroulement plus ordonné du projet, à la suite de plusieurs études qui démontraient la nécessité d'apporter des correctifs.

Suivi de la participation du Ministère

8.45 Le projet de refonte approuvé en 1989 faisait état de la façon dont les coûts totaux du projet seraient assumés. Ainsi, le Conseil du trésor devait accorder annuellement au Ministère des crédits supplémentaires dédiés spécifiquement à la refonte et le Ministère devait assumer une partie des coûts à même ses crédits de fonctionnement. La participation du Ministère, estimée à 34,9 millions de dollars, comprenait des coûts relatifs aux ressources humaines affectées au projet, à la formation du personnel, aux outils de développement ainsi qu'aux coûts dits de technologie, soit de l'équipement et certains frais d'entretien et d'exploitation. En janvier 1995, le Ministère évaluait sa participation au coût total estimé du projet à 43,6 millions de dollars. Toutefois, nous avons pris note que cette somme comprend surtout les coûts relatifs aux ressources humaines et à la formation du personnel sans inclure une partie importante des coûts des outils de développement, ni ceux de l'équipement faisant partie des coûts de technologie. Ces coûts avaient été estimés à près de 17 millions de dollars au moment de l'approbation du projet en 1989. Pourtant, le Ministère ne rend compte que de 4,4 millions de dollars.

Le Ministère a utilisé un vocabulaire varié qui rend impossible le suivi des prévisions d'origine.

8.46 La reddition de comptes envers le Conseil du trésor ne fait pas état d'explications à ce sujet. Dans ce contexte, il est difficile de comparer la participation réelle du Ministère par rapport à l'autorisation initiale de 1989.

Suivi du projet

8.47 Dans le cadre d'une refonte de systèmes informatiques aussi importante, le Ministère doit exercer un suivi rigoureux des coûts. La comparaison et l'analyse des coûts prévus et réels doivent être suffisamment précises pour permettre de repérer les écarts à chaque étape importante du projet et d'adopter des mesures correctives, s'il y a lieu.

8.48 Le Ministère a utilisé un vocabulaire varié pour suivre les coûts de la refonte et en rendre compte, ce qui rend impossible le suivi des prévisions d'origine. En effet, au cours des années, le Ministère a présenté ses coûts successivement par palier, par livraison, par projet refonte et hors refonte, par sommaire de coûts initiaux et subséquents. Des coûts sont passés d'un palier à l'autre ou d'une livraison à l'autre, mais sans qu'aucun ajustement à la planification initiale soit fait de façon à conserver une piste de comparaison. De plus, lorsque le Ministère présente ses coûts par livraison, certains projets initialement attribués à la refonte sont devenus soudainement hors refonte. Il en va de même pour plus de 40 millions de dollars de coûts initialement considérés comme subséquents (coûts d'entretien et d'exploitation du système), qui seront transférés et rapportés comme des coûts initiaux (coûts d'analyse, de conception et de réalisation du système) à partir d'octobre 1993. Le Secrétariat du Conseil du trésor a d'ailleurs fait remarquer au Ministère, dès le début du projet, que ses notions de coûts étaient très difficiles à suivre. Parfois, le même terme était utilisé pour désigner deux notions différentes.

8.49 Nous avons également constaté l'absence d'un tableau de bord faisant état de l'utilisation des ressources humaines d'une façon globale pour toute la durée du développement. Les rapports du Ministère à cet égard ne sont pas suffisamment complets pour permettre un suivi adéquat. D'une part, un rapport portant sur l'utilisation des ressources humaines internes est soumis annuellement au Conseil du trésor, mais il compare les ressources utilisées au cours de l'année à celles de l'année précédente. De fait, ce tableau n'est que peu utile parce qu'il met en regard les ressources humaines affectées à des projets différents.

8.50 D'autre part, les différents éléments de mesure utilisés pour comptabiliser les ressources humaines ont tellement varié au cours des ans que le suivi en est presque impossible. En effet, d'un rapport à l'autre, le Ministère parle des ressources humaines en années-personnes, en mois-personnes, en jours-personnes ou en équivalents temps complet, sans jamais faire le suivi sur ces différentes bases.

8.51 D'autres rapports d'étape soumis semestriellement comparent les ressources prévues en début d'année avec celles qui ont effectivement été utilisées. Cependant, ils n'expliquent pas où en est rendu le Ministère avec les 50 000 jours planifiés initialement dans son calendrier de ressources.

8.52 Nous avons calculé le temps des ressources humaines du Ministère en jours-personnes en fonction de leur affectation à certains volets de la refonte. Nous avons dégagé des écarts importants pour les volets suivants :

Systèmes	Prévision	Utilisation au 31 mars 1995	Écart %
Fonctions horizontales	11 282	25 399	125
Apte et Soutien financier	16 021	66 876	317
Comptes clients	16 855	54 019	220

8.53 Pourtant, les rapports semestriels préparés par le Ministère et transmis au Conseil du trésor indiquent qu'aucun changement notable n'a été apporté au projet, sauf les demandes des comités consultatifs faites en 1994 et qui totalisent 12 983 jours-personnes.

8.54 Nous sommes d'avis que les différents rapports de suivi ne permettent pas au Ministère d'évaluer la performance cumulative de ces ressources depuis le début du projet.

8.55 Pourtant, dès le départ, le Ministère s'est procuré une méthodologie pour encadrer le processus de développement au coût de 764 000 dollars. Cette méthodologie suggère, notamment, une façon de faire pour suivre adéquatement le déroulement du projet au moyen d'une série d'indicateurs de gestion qui touchent la productivité, les dépenses et l'avancement des travaux, tout en tenant compte du coût des réalisations passées et futures.

8.56 Le Ministère n'a jamais utilisé ces indicateurs dans ses comptes rendus périodiques au Conseil du trésor. Ainsi, il est difficile pour les lecteurs de ces rapports d'avoir une vision complète et exacte de l'avancement des travaux et des dépenses relatives à la refonte.

Comptabilisation des coûts

8.57 En février 1992, le Conseil du trésor demandait au Ministère de « voir à imputer correctement ses dépenses entre son projet de refonte et ses autres activités, conformément aux directives, aux décisions du Conseil du trésor et au cadre de gestion de la refonte, notamment quant aux coûts globaux, initiaux et subséquents de ses projets mais sans égard à la source de financement ministérielle ou gouvernementale et à faire rapport sur les mesures qu'il compte prendre à cette fin ».

8.58 Le Ministère a comptabilisé les coûts de sa refonte sous plusieurs programmes budgétaires différents et il doit procéder à des regroupements pour parvenir à en rendre compte.

8.59 Lorsque le Ministère informait le Conseil du trésor que les coûts réels de la refonte totalisaient 84,5 millions de dollars au 31 mars 1995, nous constations qu'une partie importante de ce montant n'était pas étayée par une information probante suffisante pour permettre de tirer une conclusion quant à l'exactitude de ces coûts. Par exemple, un coût de 11 millions de dollars établi pour les ressources humaines du Ministère engagées dans le projet ne repose pas sur un système d'information permettant de connaître avec précision les personnes en cause et la nature des travaux effectués. D'autres coûts estimés à 2,4 millions de dollars n'ont pas été établis selon une base d'évaluation adéquate. Enfin, l'examen des documents comptables appuyant le montant inscrit au tableau de bord montrait des pièces justificatives souvent discordantes.

Le Ministère n'a pas planifié dès le départ les contrôles à inclure dans ses systèmes.

Qualité des biens livrables

Fiabilité des contrôles incorporés aux systèmes

8.60 Les systèmes informatiques du Ministère sont nombreux et complexes. Ils nécessitent plusieurs échanges d'informations et ils sont couramment utilisés par les gestionnaires pour verser des sommes d'argent importantes. Il est donc essentiel de prévoir des contrôles financiers adéquats pour assurer l'autorisation, l'exactitude, l'intégralité et la conservation des données.

8.61 Ces contrôles financiers doivent être planifiés dès la conception des systèmes et de leur architecture. Leur mise en place doit faire l'objet d'un suivi rigoureux tout au long du développement. Une planification inadéquate ou tardive de ces contrôles augmente les risques d'oublier des contrôles clés, de devoir en ajouter à un coût plus élevé ou de ne pouvoir les insérer subséquemment.

8.62 Au moment de la livraison 1, le Ministère n'a pas planifié les contrôles à inclure dans ses systèmes. Ainsi, aucune vision globale ni aucun objectif essentiel de contrôle n'ont été établis à l'avance par le Ministère. Aucune architecture ni documentation n'ont été préparées à cet égard. Aucun gestionnaire n'est responsable des contrôles et cette tâche est laissée à la discrétion des développeurs. Ceux-ci ont bien prévu des contrôles informatiques, c'est-à-dire des outils qui permettent d'éviter un arrêt de traitement, mais sans tenir compte des contrôles financiers nécessaires ni des besoins des usagers à cet égard.

8.63 En juin 1995, le Ministère ne possédait toujours pas l'image globale des contrôles de la livraison 1 et il ne pouvait certifier qu'ils étaient suffisants.

8.64 En ce qui concerne la livraison 2, le Ministère ajustait sa position en novembre 1993 à la suite d'une étude sur les contrôles financiers. À cette date, 80 p. cent des analyses fonctionnelles de la livraison 2 étaient achevées. Cette étude faisait ressortir des faiblesses qui nécessitaient plusieurs correctifs. Mentionnons ici les plus importantes :

- Comme dans le cas de la livraison 1, il était impossible d'obtenir une vue d'ensemble des contrôles et de leurs objectifs essentiels. On notait l'absence d'architecture et la grande autonomie des développeurs à cet égard.

- À ce moment, personne n'était responsable de valider que les règles de l'algorithme de calcul étaient respectées, même si c'est la partie la plus importante du système. Seuls quelques dossiers fonctionnels indiquaient les règles de l'algorithme utilisées pour le traitement. Cette validation était également laissée à la discrétion des équipes de développement.

- Les rapports de contrôle que le système devra produire pour les utilisateurs et les gestionnaires n'étaient pas encore définis. Leur nombre et leur composition devaient dépendre des contrôles déjà présents dans le système informatique.

8.65 Le Ministère a réagi en se dotant d'un comité permanent des contrôles et en nommant un responsable de l'algorithme. Ainsi, le Ministère fait le recensement et l'évaluation des contrôles inclus dans la livraison 2 et il demande des ajouts quand il le juge nécessaire. Comme les systèmes n'ont pas été développés initialement avec cette préoccupation, cette façon de procéder est loin d'assurer le Ministère qu'il a pris le chemin le plus économique ou le plus efficient. Les éléments suivants sont encore en suspens en juin 1995 :

– Le Ministère n'a pas encore déterminé, de concert avec des utilisateurs représentatifs, tous les contrôles opérationnels qu'il faut introduire dans les systèmes. Il n'a pas non plus encore prévu les contrôles nécessaires aux usagers pour suivre le cheminement des données financières et évaluer les résultats financiers des traitements. Le Ministère compte analyser et développer ces éléments à l'automne de 1995 en engageant des coûts de développement supplémentaires puisqu'il ne les avait pas prévus initialement.

– La gestion des cartes médicaments, développée sous le volet « versement » de la livraison 2 n'a pas été retenue comme un élément nécessitant du contrôle. Cette fonction génère actuellement environ 300 millions de dollars de déboursements par année.

Gestion des essais

8.66 Pour que le développement des systèmes informatiques s'effectue d'une manière efficiente et efficace, il importe que le Ministère s'engage dans un processus d'essai avant d'utiliser les nouveaux systèmes dans sa gestion courante. Il doit donc s'assurer qu'il confie ces essais à des responsables fiables et que le processus retenu est suffisamment rigoureux pour garantir que le système livré est de bonne qualité.

8.67 En 1993, le Ministère a repéré près de 400 anomalies dans les systèmes de la livraison 1, même s'ils avaient franchi le processus d'essai et qu'ils avaient été utilisés dans la gestion quotidienne. En août 1993, il a donc révisé son processus d'essai pour retenir cinq phases bien distinctes qui sont, dans l'ordre : les essais unitaires, fonctionnels, fonctionnels intersystèmes, intégrés et d'acceptation. Généralement reconnu dans le milieu informatique, un tel processus a l'avantage de permettre aux responsables de la dernière phase d'essai de concentrer leurs efforts sur des considérations opérationnelles plutôt que sur la détection d'erreurs de fonctionnement des systèmes.

8.68 Pour la livraison 2, nous avons constaté que le Ministère a modifié le processus qu'il avait initialement retenu pour ces essais afin de respecter ses échéanciers de livraison. À l'été de 1994, le Ministère décidait de réduire l'ampleur de la quatrième phase (essais intégrés). Sur les 1 500 cas prévus initialement pour faire des essais auprès des 14 secteurs retenus, il n'en retient que trois ou quatre pour chaque secteur. En outre, plus de 3 800 anomalies et demandes de changement ont été repérées au moment de la dernière phase d'essai (essais d'acceptation) de la livraison 2 jusqu'en juin 1995, ce qui représente un nombre élevé à ce stade de développement.

8.69 Plusieurs de ces éléments auraient dû normalement être détectés et corrigés en grande partie aux trois premières phases d'essai. Mentionnons, par exemple, les chaînes de traitement qui ont été considérées comme problématiques et dont certaines ont pris plus d'un mois avant de fonctionner. Il est donc permis de remettre en question la qualité des essais effectués et de conclure au manque d'efficacité du Ministère quant à l'approbation des tests et à la vérification de la qualité du système à chacune des trois premières phases d'essai (unitaires, fonctionnels et fonctionnels intersystèmes).

8.70 La durée des essais d'acceptation a dû être prolongée de sept mois, soit de novembre 1994 à juin 1995, ce qui a eu pour effet d'augmenter le coût des ressources pour cette phase à près de 1,5 million de dollars et de priver le Ministère, durant cette période, des bénéfices liés à la livraison 2 estimés à plus de 16 millions de dollars, à raison de 2,4 millions de dollars par mois.

Reddition de comptes

8.71 Nous avons examiné les rapports annuels que le Ministère a produits entre 1990 et 1995, afin d'évaluer la qualité de sa reddition de comptes à l'Assemblée nationale au sujet de la refonte des systèmes. Nous avons noté que ces rapports ne contenaient que peu d'information pertinente.

8.72 En effet, les rapports annuels mentionnent les ajustements apportés à la structure organisationnelle pour ce type de projet, ainsi que les rôles et les responsabilités de certaines personnes. L'un de ces rapports précise que le Ministère a procédé à la livraison de certains biens, mais sans plus de précision.

8.73 Ainsi, ces rapports ne permettent pas au lecteur de juger de la pertinence de cette refonte, ni de l'importance des sommes et des efforts consentis, ni de son effet sur la gestion des ressources.

Risques potentiels de la refonte

8.74 À la suite de nos travaux de vérification, nous sommes d'avis que le Ministère faisait toujours face à un défi important en juin 1995, pour livrer des systèmes informatiques fiables et efficaces.

En juin 1995, le Ministère faisait toujours face à un défi important pour livrer des systèmes fiables et efficaces.

8.75 Nous avons détecté plusieurs facteurs de risques que nous résumons ici :

- Le découpage de la refonte et l'ampleur du développement de la livraison 2, particulièrement le volet « Apte et Soutien financier », font en sorte que la grande majorité des programmes seront livrés en même temps. Ces deux éléments ont été définis comme des risques non négligeables par une firme externe de consultants qui recommandait alors de revoir le découpage des projets.

- Le Ministère ne prévoit concevoir et examiner la suffisance des « équations de balancement globales » qu'à l'automne de 1995. Ces mécanismes sont nécessaires aux usagers pour les assurer que toutes les données saisies sont bien traitées. À ce moment, le développement aura atteint la phase d'implantation, juste avant le déploiement complet de la refonte. En procédant tardivement pour s'assurer de l'existence et du fonctionnement de certains contrôles que nous jugeons importants, le Ministère prend le risque d'assumer des coûts additionnels de développement et compromet l'efficacité de cette phase.

- L'algorithme de calcul du système présente un degré élevé de complexité. Pour le tester, le Ministère a choisi d'utiliser les quelque 1 500 cas prévus dans les essais d'acceptation du système. Toutefois, ce nombre de cas ne peut couvrir l'ensemble des combinaisons possibles des 320 règles de calcul utilisées par l'algorithme. Le système livré pourrait verser des montants erronés pour toutes combinaisons non testées, en l'absence de contrôles compensatoires.

- Les essais d'acceptation ont fait ressortir plus de 3 800 anomalies et demandes de changement dont plus de la moitié sont dues au fonctionnement des systèmes. Le Ministère ne peut avoir l'assurance qu'il n'existe pas d'autres anomalies ou changements importants parce que les essais n'ont pas permis de tester toutes les situations possibles.

- Le Ministère n'a pas prévu de fonctionner en parallèle au moment du déploiement de la refonte en site pilote. Nous croyons qu'une telle façon de procéder augmente d'une façon importante les risques d'un traitement inadéquat des dossiers des bénéficiaires de la sécurité du revenu, compte tenu de l'ampleur des nouveaux systèmes.

– Des modifications importantes apportées à la *Loi sur la sécurité du revenu* avant que le système informatique soit livré pourraient compromettre la possibilité de disposer rapidement d'un système fiable et efficace. Un tel événement exigerait de nouveaux efforts de développement et la reprise de plusieurs essais.

– Un plan de transition ou de prise en charge des nouveaux systèmes informatiques est nécessaire, particulièrement lorsque la technologie utilisée est nouvelle pour les employés et que la conception et la réalisation des systèmes sont confiées à des firmes externes, comme c'est le cas pour le Ministère. Dans un tel contexte, le plan de transition doit être conçu le plus rapidement possible afin de permettre aux employés d'assumer graduellement la relève des firmes externes. Un tel plan a été produit par le Ministère en mai 1995, soit six ans après le début de la refonte et moins d'un an avant le départ des consultants, ce qui n'est pas sans risque pour le Ministère.

Conclusion

8.76 Dans notre rapport annuel de l'année financière terminée le 31 mars 1989 (page 195 à 222) qui a été déposé à l'Assemblée nationale, nous avons publié les résultats d'une vérification qui visait à nous assurer que les ressources informatiques au gouvernement étaient gérées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité et que les gestionnaires rendaient bien compte de leurs responsabilités.

8.77 Ce rapport faisait état de nombreuses recommandations et faisait ressortir, entre autres, l'importance pour les organisations :

– de se doter de plans à long terme couvrant l'ensemble de leurs activités informatiques et comprenant les grandes orientations et les priorités ;

– de réaliser et mettre en œuvre leurs plans à long terme selon les échéanciers prévus et de les mettre à jour lorsque surviennent des changements importants ;

– de tenir compte de tous les coûts pour évaluer l'à-propos d'investir dans un projet ;

– de prendre les moyens pour raccourcir le plus possible la durée des projets de développement afin de réduire les facteurs de risque entraînant une augmentation de coûts et de récupérer les avantages anticipés ;

– de veiller à ce que leur processus de planification annuelle s'articule avec le processus budgétaire ;

– de suivre davantage les règles des méthodologies dont ils se sont dotés ;

– de faire en sorte que la haute direction s'engage concrètement dans la gestion de l'informatique et rendre les intervenants plus imputables ;

– de s'assurer que les rapports à la gestion présentent tous les coûts des projets de développement afin de permettre aux gestionnaires de mieux apprécier l'évolution de l'ensemble de chaque projet ;

– de se doter d'instruments de suivi des activités informatiques, tels des indicateurs globaux de gestion, qui permettent d'avoir une idée générale de l'utilisation des ressources, du déroulement des activités et des résultats comparativement aux plans à court et à long terme.

8.78 Nous sommes d'avis que la mise en application de ces recommandations dès le début du projet de refonte des systèmes du Ministère aurait favorisé un développement plus économique, efficient et efficace.

8.79 ***Commentaires généraux du Ministère :*** *« Le Ministère constate avec satisfaction la considération que le Vérificateur général apporte à la refonte des systèmes de la sécurité du revenu en la qualifiant d'un des plus gros projets de développement informatique jamais amorcés au gouvernement du Québec.*

« Ce projet d'importance s'est échelonné sur une longue période. Depuis le début en 1988, de nombreux facteurs structurels sont venus perturber et complexifier sa réalisation. Mentionnons à ce titre l'adoption et la mise en œuvre de la Loi sur la sécurité du revenu, *l'évolution législative et réglementaire du Ministère à la suite de cette mise en œuvre, de même que l'évolution des exigences gouvernementales sur le plan technologique. Tous ces facteurs significatifs doivent être considérés de manière à mieux circonscrire l'ensemble de la problématique entourant la gestion de ce projet d'envergure.*

« Si le Vérificateur général met en lumière certaines lacunes de gestion et certaines difficultés rencontrées en cours de réalisation, il souligne également tous les efforts consentis et toutes les actions posées qui démontrent la rigueur avec laquelle le Ministère s'est acquitté de sa tâche.

« En effet, le Ministère a mis en place plusieurs mécanismes pour assurer une gestion économe, efficace et efficiente de la refonte. Il reconnaît que, sur cette longue période, la gestion de certaines activités du projet aurait pu être perfectible. Cependant, en considérant l'ampleur du dossier et les résultats concrets atteints jusqu'à maintenant, le Ministère est satisfait de la gestion d'ensemble de cette refonte des systèmes et peut facilement démontrer qu'il a réagi rapidement et positivement aux diverses problématiques survenues en cours de développement, notamment en ce qui a trait aux mécanismes de coordination. Le Vérificateur général souligne d'ailleurs lui-même le déroulement plus ordonné du projet depuis 1993.

« Le Ministère a implanté la livraison 1 de la refonte il y a trois ans. Cette livraison a coûté 48,5 millions de dollars et génère des bénéfices de 21,6 millions de dollars par année. Il procède actuellement au déploiement progressif de la livraison 2 qui se terminera en juin 1996. Cette livraison générera également d'importants bénéfices d'environ 30 millions de dollars par année. Au 31 mars 1996, le projet avait coûté 110 millions de dollars et avait déjà généré des bénéfices de 76 millions de dollars. Après implantation, les bénéfices nets récurrents sont évalués à 51 millions de dollars par année. La refonte des systèmes de la sécurité du revenu représente donc un investissement extrêmement rentable pour le Ministère et le gouvernement et améliore de plus le service à la clientèle.

« Avec sa refonte, le Ministère savait qu'il faisait face à un défi de taille et c'est pourquoi il avait pris toutes les mesures appropriées pour livrer des systèmes informatiques fiables et efficaces. Les risques énoncés par le Vérificateur général étaient présents, mais constamment gérés par les autorités du Ministère. D'ailleurs, au 22 avril 1996, 85 p. cent de l'implantation était réalisée et ce, sans que le Ministère ne rencontre quelque problème que ce soit au point de vue de la fiabilité et de l'efficacité des systèmes. La réussite totale de cette implantation confirme donc la justesse de ses choix en matière de stratégie d'essais et de déploiement progressif.

« Le Ministère reconnaît que les recommandations du Vérificateur général se veulent le reflet d'une saine gestion des fonds publics. D'ailleurs, au moment de la vérification, plusieurs mesures avaient déjà été mises en place pour corriger certaines situations problématiques. Le Ministère continuera à bonifier ces mesures et à mettre en place de nouvelles mesures qui seront susceptibles de mieux le soutenir dans la gestion de tels projets. »

8.80 ***Commentaires généraux du Secrétariat du Conseil du trésor :*** *« Le Conseil du trésor a autorisé, en 1989, le lancement de ce vaste et complexe projet de refonte, d'abord en raison de sa rentabilité. Cette rentabilité provenait d'économies dans les dépenses de fonctionnement et dans les dépenses d'aide sociale. En outre, le Conseil était conscient de la nécessité de moderniser les systèmes informatisés du Ministère en voie de devenir désuets.*

« Dès le départ, le Conseil du trésor a pris des décisions visant à assurer une gestion saine et appropriée aux risques inhérents à ce projet majeur devant transformer le travail du personnel responsable de livrer les services d'employabilité et d'aide financière. Le Conseil a notamment exigé la mise en place d'un tableau de bord du projet et d'un cadre de gestion particulier, prévoyant notamment la participation du Contrôleur des finances. De plus, il a exigé la préparation d'un plan d'ensemble plus adéquat et un positionnement de ce projet dans l'ensemble de l'utilisation des technologies de l'information par le Ministère. Le présent rapport du Vérificateur vient confirmer le bien-fondé des exigences du Conseil du trésor.

« Après cette autorisation initiale du projet et jusqu'en 1993, le Conseil du trésor a constaté à plusieurs reprises certaines carences dans la gestion du projet, notamment à l'égard des points soulevés par le vérificateur dans son rapport. Il a alors exigé des éclaircissements, des changements et des engagements. Pendant cette période, le Conseil du trésor a également restreint la portée du projet aux livraisons 1 et 2 (refus d'autoriser les livraisons 3 et 4). Le Conseil du trésor a même envisagé l'arrêt du projet au début de 1993, mais il en a finalement autorisé la poursuite après un engagement du Ministère à revoir sa gestion et à livrer les économies prévues, selon un nouvel échéancier d'implantation.

« Depuis 1993, la situation s'est améliorée grâce à une gestion plus vigilante et à une transparence permettant un suivi plus éclairé du projet par le Conseil du trésor et son secrétariat. Les résultats de l'implantation des systèmes de cette refonte permettent de croire que les buts poursuivis pourront être atteints selon des coûts sensiblement analogues aux coûts révisés en 1993, même s'ils s'avèrent de beaucoup supérieurs (entre 40 et 50 p. cent) à ceux estimés par le Ministère initialement. D'ailleurs une partie de cette augmentation des coûts était devenue inévitable en raison des changements législatifs et des délais du projet. Le parachèvement du projet est donc demeuré intéressant, d'autant plus que les économies devraient dépasser celles annoncées, ce qui a d'ailleurs amené le Conseil du trésor à demander récemment au Ministère de les revoir en collaboration avec son secrétariat. »

Rapport du Vérificateur général
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome I

CHAPITRE 9

Information de gestion et sécurité à la Commission des affaires sociales

Table des matières

Faits saillants	9.1
Vue d'ensemble	9.8
Objectifs et portée de notre vérification	9.12
Résultats de notre vérification	9.14
Information de gestion	
Planification	9.18
Commentaires de la Commission	9.21
Traitement des déclarations d'appel	9.22
Commentaires de la Commission	9.31
Délais de traitement	9.32
Commentaires de la Commission	9.39
Publication des décisions	9.40
Commentaires de la Commission	9.42
Développement de systèmes	9.43
Commentaires de la Commission	9.46
Sécurité à la Commission	
Accès aux locaux, aux dossiers de déclaration et à l'information confidentielle	9.47
Commentaires de la Commission	9.51
Code de déontologie	9.52
Commentaires de la Commission	9.55

Faits saillants

9.1 La Commission des affaires sociales est un tribunal administratif dont la mission est d'entendre, en dernière instance, les représentations des citoyens insatisfaits de certaines décisions prises par divers ministères et organismes à leur égard. Une vingtaine de lois touchant le domaine social constitue son champ d'intervention.

9.2 Au cours de la dernière année, nous avons examiné les systèmes et les pratiques de gestion de la Commission pour déterminer s'ils favorisaient une gestion économique, efficiente et efficace de ses activités et s'ils étaient conformes à la loi et à ses règlements. Nous avons également vérifié si la reddition de comptes de la Commission permettait d'évaluer ses activités.

9.3 La planification des activités de la Commission est élaborée sans être appuyée par des orientations formelles, assorties d'objectifs précis et mesurables.

9.4 L'information que possède actuellement la Commission ne lui permet pas d'évaluer la performance de ses activités ni leur prix de revient.

9.5 Outre que les biens prévus au départ n'ont pas été entièrement livrés et que les échéanciers n'ont pas été respectés, la Commission a déjà investi 823 000 dollars dans le développement de deux systèmes d'information et elle n'est pas en mesure d'évaluer quels seront les coûts supplémentaires.

9.6 La protection des membres du personnel de la Commission et des dossiers de déclaration d'appel ainsi que la confidentialité de ces derniers ne sont pas assurées.

9.7 La Commission n'a pas élaboré de code de déontologie à l'intention de ses membres et assesseurs.

Vue d'ensemble

9.8 La Commission des affaires sociales, constituée en août 1975 par la *Loi sur la Commission des affaires sociales* (L.R.Q., c. C-34), est un tribunal administratif d'appel spécialisé. Sa mission est de trancher des litiges relativement à l'application de plus ou moins 20 lois, en fonction de l'évolution de la législation. Elle entend, en dernière instance, les appels, les requêtes ou les demandes présentés au moyen d'une déclaration écrite par des personnes insatisfaites de décisions prises à leur égard par divers ministères et organismes. Elle peut être appelée à juger de la conformité des lois et des règlements qu'elle interprète avec les chartes fédérale et provinciale des droits et libertés de la personne et déclarer inopérantes des dispositions législatives ou réglementaires qui iraient à leur encontre.

9.9 Sa juridiction s'est étendue au fil des ans avec l'instauration de nouveaux régimes sociaux. Comportant quatre divisions à l'origine, elle est passée à cinq en 1977 et en comprend six depuis 1978. Ces divisions sont l'aide et les allocations sociales, la protection du malade mental, les services de santé et les services sociaux, le régime de rentes, l'indemnisation des sauveteurs et des victimes d'actes criminels et, enfin, l'assurance automobile.

9.10 Une déclaration d'appel entraîne une décision de la Commission, une ordonnance pour retourner l'affaire devant l'instance concernée ou une fermeture administrative lorsqu'il y a, notamment, désistement ou règlement hors cours. À l'origine, la Commission recevait de 1 400 à 2 000 déclarations par année. Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1995, elle a reçu 8 400 déclarations et rendu 4 800 décisions. Durant ses 20 ans d'existence, la Commission a reçu plus de 100 000 déclarations et fermé 90 000 dossiers dont 65 000 par décision. Au 31 mars 1995, elle avait 10 800 dossiers en cours de traitement. Son budget de dépenses est de 10,8 millions pour l'exercice terminé le 31 mars 1996.

9.11 Pour traiter toutes ces déclarations d'appel, la Commission, sous l'autorité de sa présidente, dispose pour 1995-1996 d'un effectif autorisé, réparti entre les bureaux de Montréal et de Québec, de 125 personnes dont 27 membres et 20 assesseurs, tous appelés à rendre des décisions. De plus, les 13 techniciens en droit embauchés par la Commission assurent les liens entre celle-ci, les appelants et les intimés, et ils préparent les dossiers pour les audiences. La Commission a également recours, au besoin, aux services de 10 assesseurs contractuels.

Objectifs et portée de notre vérification

9.12 Nous avons effectué la vérification des activités de la Commission afin de déterminer si elle avait mis en place des systèmes et des pratiques qui en favorisent la gestion économique, efficiente et efficace et nous avons examiné leur conformité avec la loi et ses règlements. Nous avons également vérifié si sa reddition de comptes permettait d'évaluer sa performance.

9.13 Nous avons tenu compte principalement des activités qui se sont déroulées entre le 1er avril 1994 et le 31 octobre 1995 ainsi que des rapports statistiques du 1er juillet 1993 au 31 octobre 1995. Nous avons également examiné le rapport d'activité de l'exercice 1994-1995.

Résultats de notre vérification

Information de gestion

9.14 Depuis 1993, la Commission a reçu un nombre croissant de déclarations d'appel alors que le nombre de décisions rendues s'est maintenu à 4 800 par année en moyenne. C'est pourquoi l'inventaire des dossiers en cours de traitement a connu une croissance de 40 p. cent, pour atteindre 12 550 dossiers au 31 janvier 1996, ce qui reflète une augmentation surtout dans la division de l'aide et des allocations sociales.

9.15 Compte tenu de l'augmentation du nombre de dossiers et considérant le nombre de décisions rendues en moyenne annuellement, la Commission doit trouver des façons de faire pour éviter l'escalade des délais de traitement des dossiers et améliorer le service à la clientèle. Il lui faut donc obtenir les informations nécessaires à sa gestion et à la prise de décision.

La Commission doit trouver des façons de faire pour éviter l'escalade des délais de traitement des dossiers.

9.16 La Commission ne dispose pas d'une information de gestion pertinente, complète et objective qui lui permettrait de démontrer qu'elle atteint ses objectifs et qu'elle contrôle ses activités.

9.17 Au cours de notre vérification, nous avons observé certaines déficiences en ce qui a trait à la planification des activités de la Commission, à l'information de gestion relative au traitement des déclarations d'appel et aux délais de traitement, à la publication des décisions, au développement de systèmes et à la reddition de comptes.

Planification

9.18 Au début de l'année judiciaire qui s'étend de juillet à juin, le calendrier est établi pour fixer les semaines où il y aura audiences, les jours fériés et les journées de formation et de colloque. Depuis 1992, ce calendrier compte 44 semaines d'activités judiciaires. C'est ainsi que l'assignation des commissaires est effectuée pour l'année selon la formule de 22 semaines d'audience et de 22 semaines de délibéré. Environ deux mois à l'avance, les dossiers sont inscrits au rôle d'audience principalement en fonction des dates de réception des déclarations d'appel. Un avis d'audience est alors envoyé aux parties en cause.

9.19 Cette planification annuelle est reconduite, année après année, sans être appuyée par des orientations formelles, assorties d'objectifs précis et mesurables, qui favoriseraient une meilleure coordination et le contrôle des activités liées aux étapes importantes du cheminement d'un dossier et des délais de leur réalisation : accusé de réception, demande et réception du dossier administratif de l'intimé, audience, délibéré et rédaction de la décision, en plus du délai de traitement global d'un dossier. De tels objectifs permettraient également une évaluation complète de la performance de la Commission et une meilleure reddition de comptes.

9.20 Nous avons recommandé à la Commission d'appuyer sa planification annuelle sur des orientations formelles qui se traduiraient par des objectifs précis et mesurables.

9.21 ***Commentaires de la Commission :*** *« La Commission profite de la première occasion qui lui est fournie de faire des commentaires pour rappeler qu'elle constitue un modèle unique de tribunal administratif et que toute comparaison avec un autre organisme ayant un mandat semblable doit tenir compte des facteurs suivants : spécificité, pluralité de compétences et fonctionnement en divisions. De plus, les principaux objectifs de la Commission, identifiés depuis plusieurs années, se résument ainsi : rendre une justice de qualité dans les meilleurs délais. Par ailleurs, la Commission connaît une période plus difficile depuis 1993 compte tenu de l'augmentation considérable des déclarations (43 p. cent) qu'elle doit traiter avec le même nombre d'effectifs d'adjudication.*

« La Commission existe depuis 1975 et, réalité importante, l'expérience de longue date du personnel en place permet de pallier à plusieurs des lacunes de son système formel d'information de gestion. Bref, des changements certes s'imposent, mais un fait demeure, la Commission remplit son mandat qui est de rendre des décisions en toute impartialité avec les effectifs dont elle dispose.

« En ce qui concerne les activités reliées à la planification des audiences, la Commission a modifié sa procédure d'assignation depuis l'exercice 1991-1992, ce qui lui permet d'établir, sur une base annuelle, le nombre d'audiences par période et par division et de mieux planifier ses activités. Toutefois, bien que certains moyens soient disponibles pour mesurer l'efficience des mesures mises en place, il y a lieu de revoir les

procédés d'évaluation actuellement utilisés, car les renseignements qui s'en dégagent ne permettent pas un examen exhaustif des résultats. C'est ainsi que la Commission entend améliorer à court et moyen terme ses procédés afin d'accroître le nombre de données recueillies et leur degré de fiabilité.

« Enfin d'une façon plus générale, la Commission, selon ses moyens et compte tenu de ses contraintes propres, entend revoir dans les meilleurs délais ses façons de faire en vue d'accroître, dans la mesure du possible, sa performance. »

Traitement des déclarations d'appel

9.22 La Commission doit disposer d'une information de gestion qui lui permette de gérer ses ressources de manière économique et efficiente.

9.23 Les données accumulées dans le système d'information actuel de la Commission ne sont pas complètes ni analysées systématiquement de façon à faire partie du processus de gestion, comme en font foi les exemples qui suivent.

Attribution des dossiers aux techniciens en droit

9.24 À la suite d'une brève analyse des données de la Commission, nous constatons que, de juillet 1994 à octobre 1995, le nombre total moyen de dossiers confiés à un technicien en droit a connu une augmentation de 43 p. cent à Montréal comparativement à 6 p. cent à Québec. La division de l'aide et des allocations sociales est celle qui a subi la plus forte augmentation avec 111 p. cent de plus de dossiers à Montréal et 8 p. cent à Québec. La Commission n'a pu démontrer ce qui justifie qu'un technicien de Montréal gère 29 p. cent de dossiers de plus qu'à Québec.

Mise au rôle

9.25 La Commission consacre des ressources et beaucoup d'énergie à l'expérimentation de nouvelles méthodes de mise au rôle pour régler ses problèmes d'augmentation de volume, de délai, de taux de remise, etc. Cependant, nous constatons que la Commission n'est pas en mesure d'évaluer leurs conséquences ni de mesurer l'atteinte des objectifs visés afin de déterminer les façons de procéder qui donnent les meilleurs résultats. En effet, il n'existe aucune analyse structurée des différentes méthodes utilisées et des expériences tentées au cours des dernières années.

9.26 Ainsi, à Québec, la Commission a instauré le certificat d'état de cause dans la division de l'assurance automobile pour tenter de diminuer le taux de remise. Grâce à ce document, elle obtient la confirmation des parties qu'elles sont prêtes à procéder ainsi que leur évaluation de la durée de l'audience. Selon la Commission, cette façon de faire aurait permis de réduire le taux de remise de 45 à 22 p. cent, mais nous avons constaté un effet contraire sur le délai d'audience qui est de 42 p. cent plus élevé que pour les autres formules de mise au rôle.

Délibération et décision

9.27 Pour la période comprise entre juillet 1994 et juin 1995, nous observons un délai moyen de rédaction des décisions de 59 jours, soit une augmentation de 9 p. cent par rapport à la période de juillet 1993 à juin 1994. De plus, pendant ce temps, le nombre de décisions par commissaire a baissé de 6 p. cent pour atteindre 107 décisions. Enfin, la moyenne des dossiers en délibéré depuis plus de six mois est passée de 5,82 à 6,86 p. cent. La Commission n'est pas en mesure de démontrer ce qui justifie ces variations.

Coût des activités

9.28 Le système d'information de la Commission ne fournit pas le coût de ses activités de soutien opérationnel, administratif et d'adjudication, pas plus d'ailleurs que le prix de revient par division. Pourtant, ces informations pourraient être très utiles lorsque vient le temps de faire des choix dans l'organisation des activités ou de proposer au gouvernement des façons de déterminer la contribution des différents organismes dont une décision peut faire l'objet d'un appel ou d'une requête devant la Commission. Actuellement, cette contribution est établie en fonction du nombre de dossiers en inventaire au début de l'année civile.

Suivi des dossiers

9.29 La Commission a mis en place un système de suivi des principales étapes du cheminement d'un dossier de déclaration d'appel. Plusieurs personnes nous ont fait savoir que la plupart des rapports générés par le système actuel ne leur étaient pas d'une très grande utilité pour gérer leurs activités. En fait, les rapports ne produisent qu'une information sur le volume des activités. Le système donne le nombre de dossiers traités par technicien et par division, mais il ne permet pas de connaître le temps consacré à chacun. Il fournit le délai moyen de rédaction des décisions, le nombre de décisions par commissaire, le nombre de dossiers en délibéré de plus de six mois par commissaire, mais il ne peut donner le nombre d'heures consacrées aux audiences et aux délibérés.

9.30 Nous avons recommandé à la Commission de se doter d'une information de gestion qui lui permettrait de gérer ses ressources de manière économique et efficiente et de connaître le prix de revient de ses principales activités. Elle devrait également déterminer des indicateurs et des normes de performance valables.

9.31 ***Commentaires de la Commission :*** *« À ce chapitre, il est important de rappeler que la Commission est tributaire des appels, requêtes et demandes interjetés devant elle, non seulement en termes quantitatif mais également de diversité et de complexité quant à leur nature. Également, comme nous l'avons mentionné précédemment, elle doit faire face depuis peu à une augmentation considérable des dossiers qu'elle doit traiter avec le même nombre de membres et d'assesseurs.*

« En matière d'efficience comme tribunal, la Commission possède certes des indicateurs de performance qui doivent être revus pour obtenir une information plus rigoureuse, mais il n'en demeure pas moins que, pour la première fois depuis sa création, elle a rendu 5 253 décisions pour l'exercice terminé le 31 mars 1996, ce qui devrait certainement représenter un indicateur fiable d'efficacité.

« En regard de la charge de travail des techniciens, la Commission a déjà planifié pour la prochaine année une meilleure répartition des dossiers entre les techniciens en droit de Montréal et de Sainte-Foy en transférant les inventaires de certaines régions, jusque-là sous la responsabilité de Montréal, à Sainte-Foy.

« Relativement au suivi des dossiers, les rapports générés par le système actuel consiste en des rapports d'information qui ne permettent pas d'évaluer avec justesse le temps consacré à certaines activités du tribunal. Toutefois, ces rapports lui permettent de suivre l'évolution des dossiers à différentes étapes stratégiques. La Commission vise à mettre en place des outils de gestion lui permettant d'obtenir des rapports plus précis. Toutefois, quels que soient les indicateurs de performance utilisés, ils ne pourront tenir compte avec exactitude du facteur de difficulté rencontré dans certains dossiers.

« Par ailleurs, en regard de la contribution financière de différents organismes au fonds de la Commission, rappelons que l'article 44.1 de sa loi constitutive stipule que les sommes d'argent versées par ces derniers ainsi que les modalités de financement sont déterminées par le gouvernement.

« Enfin, la Commission prend bonne note des recommandations à ce chapitre et s'en réfère à son commentaire général sous 9.21. »

Délais de traitement

9.32 La Commission doit viser à traiter les déclarations dans des délais raisonnables. D'ailleurs, sa loi constitutive exige qu'elle pose certains gestes « sans délai ». Il importe donc qu'elle possède une information précise sur les différentes étapes importantes du cheminement d'un dossier de façon à redresser la situation lorsque les délais deviennent excessifs.

9.33 Bien qu'au moment du traitement d'une déclaration certaines dates soient saisies dans le système de suivi du cheminement d'un dossier : réception de la déclaration, décision de l'intimé, réception du dossier administratif de l'intimé, fin de l'analyse par le technicien, audience, fermeture, etc., nous constatons que des dates importantes, notamment pour assurer le respect de sa loi constitutive, ne sont pas saisies ou conservées, par exemple celles de l'envoi de l'avis de réception et d'une copie de la déclaration à l'intimé, la date réelle de la décision ainsi que celle de son expédition. Son système de suivi du cheminement d'un dossier ne compile, en fin d'année seulement, que certains délais du traitement d'un dossier.

9.34 Nous remarquons également que la Commission ne s'est pas fixé de norme à respecter ou d'objectif à atteindre concernant les délais propres aux différentes étapes du cheminement d'un dossier.

La Commission ne s'est pas fixé d'objectif à atteindre concernant les délais propres aux différentes étapes du cheminement d'un dossier.

9.35 La Commission développe actuellement un système pour obtenir des informations plus précises quant aux délais applicables aux étapes importantes du cheminement d'un dossier. Cependant, ces informations n'étant pas toutes disponibles au moment de l'exécution de nos travaux de vérification, nous avons donc sélectionné un certain nombre de dossiers et compilé les délais moyens suivants :

De la réception de la déclaration à l'audience (délai d'audience) - inclut un délai moyen de 2,5 mois entre la demande du dossier administratif à l'intimé et sa réception	11,1 mois
De l'audience à la rédaction de la décision (délibéré)	1,7 mois
De la décision à son expédition	0,2 mois
De la réception de la déclaration à l'expédition de la décision (délai de traitement)	13,0 mois

9.36 Bien qu'un délai de traitement de 13 mois se compare avantageusement à celui d'un autre tribunal administratif québécois, un sondage réalisé par la Commission au début de 1995 auprès de sa clientèle d'appelants et de procureurs révèle qu'un délai d'audience de deux à six mois est considéré comme raisonnable par les appelants tandis que, selon les procureurs, il devrait être de quatre à neuf mois. Selon le tableau ci-dessus, il est de 11,1 mois. Selon ce même sondage, 85 p. cent des répondants considèrent comme raisonnable un délai de un à deux mois pour le délibéré. La Commission répond à cette dernière attente.

9.37 L'information actuelle est donc incomplète quant aux délais de traitement et elle n'est pas analysée régulièrement. De plus, la Commission n'a pas défini l'expression « sans délai » de sa loi constitutive.

9.38 Nous avons recommandé à la Commission

- **de fixer des normes ou des objectifs relativement aux différentes étapes importantes du cheminement d'un dossier ainsi qu'en ce qui a trait au délai de traitement des dossiers ;**

– **de s'assurer que son système d'information en développement lui fournira régulièrement les données nécessaires pour effectuer le suivi des délais, dont ceux que prévoit sa loi constitutive, et apporter les correctifs appropriés.**

9.39 ***Commentaires de la Commission :*** *« La Commission a comme préoccupation constante de rendre une justice de qualité dans les meilleurs délais. Au niveau du délai d'audience, l'expérience des 20 dernières années démontre que, règle générale, les appelants sont prêts à procéder à l'intérieur d'un délai de 4 à 10 mois. En effet, une fois l'appel interjeté, la constitution d'un dossier, la recherche d'un procureur, l'obtention d'expertises et l'évolution de leur situation sont autant de facteurs qui militent en faveur d'une demande de remise si les délais sont trop courts.*

« En ce qui concerne le traitement des dossiers, le système actuel permet à la Commission de traiter avec diligence les déclarations qu'elle reçoit. C'est ainsi qu'au moment où une déclaration est enregistrée, le système génère automatiquement un accusé de réception à l'appelant et la demande du dossier administratif à la partie intimée. Également, il permet à la Commission d'analyser périodiquement la situation aux étapes les plus cruciales du cheminement d'un dossier.

« La Commission est particulièrement préoccupée par l'effet direct de l'augmentation des déclarations sur les délais et elle entend identifier des moyens pouvant en contrer l'impact. Par ailleurs, elle convient que les améliorations recommandées par le Vérificateur sont de nature à la soutenir dans le suivi des délais et dans l'identification de correctifs et s'en réfère à son commentaire général sous 9.21. »

Publication des décisions

9.40 La loi constitutive de la Commission prévoit qu'elle publie les décisions rendues en omettant le nom des parties et des personnes en cause. Pourtant, la Commission ne publie que 200 des 4 800 décisions qu'elle rend chaque année. De plus, elle fait parvenir toutes ses décisions à la Commission des services juridiques sans omettre le nom des personnes concernées, ce qui est également une dérogation aux dispositions de sa loi.

9.41 La Commission est tenue de respecter la loi. Si elle est d'avis qu'il est techniquement et économiquement difficile de banaliser et de publier annuellement plus de 4 800 décisions, elle devrait demander une modification des dispositions en question.

9.42 ***Commentaires de la Commission :*** *« La* Loi sur la Commission des affaires sociales *stipule que la Commission publie périodiquement les décisions rendues en omettant le nom des parties et des personnes impliquées (article 43) et mentionne, depuis 1987, que malgré la confidentialité de ses dossiers, seule une personne autorisée par la Commission y a droit d'accès, pour cause (article 25.1). L'article 33 des Règles de preuve, de procédure et de pratique de la Commission des affaires sociales (devenu l'article 34), édicté en 1975, prévoit une disposition au même effet que l'article 25.1.*

« Ces articles soulèvent certaines interrogations en regard de la publication ou de la diffusion de ses décisions. Le projet de loi 130, Loi sur la justice administrative, *présentement à l'étude à l'Assemblée nationale, prévoit à ses articles 92 et 93 les obligations de la future division des affaires sociales à cet égard.*

« Par ailleurs, une entente est intervenue avec la Commission des services juridiques en 1980 pour permettre à son service de recherche d'avoir accès aux décisions de la Commission : cette entente prévoit une réserve expresse visant à assurer que la diffusion, s'il en est, respecte les exigences de la confidentialité. Cette entente est actuellement sous étude. »

Développement de systèmes

9.43 Un plan directeur de développement informatique a été publié en mars 1992, tandis que le processus de consultation des utilisateurs, normalement un prérequis, n'a débuté qu'en octobre 1992. Ce plan comprenait la révision et la systématisation des activités de la Commission en améliorant le système existant ainsi que la création d'une banque documentaire à repérage informatisé sur disque compact. Le premier projet, intitulé SAGECAS/400, comprenait cinq modules : la création et la gestion des dossiers, le cheminement technique d'un dossier (plumitif), la planification et la gestion des rôles, la mise au rôle et les rapports statistiques. Le deuxième projet, intitulé JURIROM, prévoyait une banque de données commercialisables, avec banalisation totale des informations confidentielles comprenant les décisions de la Commission, les lois et les règlements qu'elle est appelée à interpréter ainsi qu'une sélection des décisions des tribunaux de droit commun.

9.44 Outre que les biens prévus au départ n'ont pas été entièrement livrés et que les échéanciers n'ont pas été respectés, la Commission a investi 823 000 dollars dans le développement de ces deux systèmes et elle n'est pas en mesure d'évaluer quels seront les coûts supplémentaires. SAGECAS/400 a partiellement été amputé de la confection des rôles et de l'assignation des commissaires et JURIROM est devenu une banque de jurisprudence interne, non commercialisable. En effet, la banalisation s'est avérée irréalisable et la banque a été réduite des deux tiers, c'est-à-dire qu'elle contient 10 000 décisions plutôt que les 30 000 prévues à l'origine. De plus, JURIROM a accusé un retard de deux ans et SAGECAS/400 n'est toujours pas opérationnel.

Les techniciens en droit conservent parfois plus de 1 000 dossiers dans leur bureau non verrouillé, dans des classeurs qui ne sont pas fermés à clé.

9.45 Nous avons recommandé à la Commission de se doter d'un processus structuré de développement de systèmes afin, notamment, d'évaluer les besoins des utilisateurs au moment opportun et de contrôler le budget, les échéanciers et les biens livrables.

9.46 ***Commentaires de la Commission :*** *« Des décisions demeurent à prendre concernant les solutions aux problèmes rencontrés dans le développement de SAGECAS/400. D'une façon générale, la Commission souhaite se doter d'outils de gestion adéquats dans des délais raisonnables et convient qu'il lui faut à cette fin un processus structuré de développement de systèmes. »*

Sécurité à la Commission

Accès aux locaux, aux dossiers de déclaration et à l'information confidentielle

9.47 La Commission doit assurer la conservation et la protection adéquate et sécuritaire des dossiers de déclaration d'appel ainsi que des informations confidentielles qu'ils contiennent. Un article de sa loi exige cette protection et un calendrier de conservation a été approuvé par le ministre des Affaires culturelles en 1989.

9.48 Nous constatons que la sécurité physique des locaux et du bâtiment de Montréal laisse à désirer, de sorte que la Commission ne peut garantir la sécurité de ses commissaires et de son personnel de soutien contre toute agression. La protection des dossiers confidentiels contre le vol, le vandalisme et la destruction laisse également à désirer à Montréal.

9.49 En effet, nous avons observé que des portes qui devraient être verrouillées restent ouvertes sans surveillance. Les techniciens en droit conservent parfois plus de 1 000 dossiers dans leur bureau non verrouillé, dans des classeurs qui ne sont pas fermés à clé. De plus, les locaux occupés par la Commission ne sont pas dotés d'un système d'alarme pour prévenir l'entrée par effraction, sauf ceux du Service de la comptabilité et de l'informatique qui sont ainsi pourvus depuis une tentative d'introduction par effraction en décembre 1995. Enfin, le calendrier de conservation des

documents, sauf la partie traitant des délais de conservation des dossiers de déclaration d'appel, n'est pas appliqué et n'est pas connu du personnel.

9.50 Nous avons recommandé à la Commission d'assurer la sécurité des lieux et de son personnel ainsi que la confidentialité de l'information qu'elle détient.

9.51 ***Commentaires de la Commission :*** *« La sécurité à tous égards demeure une préoccupation constante de la Commission.*

« La sécurité des dossiers et des équipements dans ses locaux de Montréal devait être réglée par une relocalisation de la Commission dans de nouveaux locaux. Le maintien de la Commission dans ses locaux actuels a amené cette dernière à faire plusieurs interventions auprès de la Société immobilière du Québec. Dans l'attente de développements plus majeurs, la Société a installé, en mai 1996, des serrures sécuritaires qui permettent d'assurer le non-accès aux personnes non autorisées aux locaux réservés aux employés.

« Au-delà des problèmes relatifs et particuliers aux locaux de Montréal, il faut souligner, en regard de la sécurité du personnel, que les membres et assesseurs siègent à travers la province dans différents lieux, notamment des hôtels de ville, des palais de justice et des hôtels, et bien qu'elle demeure préoccupée par cette question, la Commission constate qu'il serait difficile actuellement d'assurer leur sécurité sans coûts importants pour elle.

« Par ailleurs, il nous apparaît important de souligner que depuis 1993 des mesures efficaces ont été prises pour assurer la destruction des dossiers de façon à respecter le caractère confidentiel des renseignements qu'ils contiennent.

« Enfin, le système de classement des dossiers sous la supervision des techniciens de même que le calendrier de conservation feront l'objet d'une attention particulière de la Commission. »

Code de déontologie

9.52 Le personnel de la Commission doit, dans l'exercice de ses fonctions, remplir son rôle avec intégrité, diligence et dignité. Il doit donc agir et paraître agir en tout temps de façon objective et impartiale. La Commission doit mettre en place des mécanismes susceptibles d'assurer qu'il respecte cette philosophie.

9.53 La Commission fait signer un serment d'allégeance et d'office à ses membres et assesseurs, mais elle n'a pas élaboré à leur intention de code de déontologie.

9.54 Nous avons recommandé à la Commission de se doter d'un code de déontologie à l'intention de ses membres et assesseurs.

9.55 ***Commentaires de la Commission :*** *« L'élaboration, à ce moment-ci, d'un code de déontologie pour les membres et les assesseurs de la Commission est liée à l'issue des travaux découlant des projets de loi 130,* Loi sur la justice administrative *et 131,* Loi modifiant la Loi sur le ministère du Conseil exécutif concernant l'éthique et la déontologie, *actuellement à l'étude à l'Assemblée nationale.*

« Ces deux projets, qui visent notamment les membres et assesseurs de la Commission, prévoient en effet tous deux l'adoption d'un code ou de normes en matière de déontologie.

« Par ailleurs, il faut souligner que, dès après la présentation du projet de loi 131 et du projet de règlement qui en découle, les membres et assesseurs ont été invités à engager une réflexion sur ce sujet. Également, il faut retenir qu'une très grande majorité de ceux-ci sont soumis à des règles d'éthique de leur corporation professionnelle respective. »

Rapport du Vérificateur général
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome I

CHAPITRE 10

Commercialisation des boissons alcooliques

Étude conduite
auprès de la Régie des alcools,
des courses et des jeux,
et du ministère du Revenu

Table des matières

Faits saillants	10.1
Vue d'ensemble	10.7
Mandat et portée de notre vérification	10.22
Résultats de notre vérification	10.25
Contrôles de l'exploitation des permis	
Intégralité des permis	10.27
Partenariat avec les corps policiers et information disponible	10.32
Supervision de la Régie	10.43
Compilation des délais	10.50
Contrôles exercés par le ministère du Revenu	10.56
Coordination avec les corps policiers et utilisation des renseignements	10.60
Droits applicables en vertu de la *Loi sur les licences*	10.65
Coordination entre les secteurs de vérification	10.69
Émission et renouvellement des permis d'alcool	
Perception des droits annuels	10.72
Structure tarifaire	10.78
Orientations de la Régie	10.84
Commentaires de la Régie des alcools, des courses et des jeux	10.89
Commentaires du ministère du Revenu	10.90

Faits saillants

10.1 Les contrôles relatifs à la commercialisation des boissons alcooliques relèvent de plusieurs ministères et organismes gouvernementaux tant provinciaux que fédéraux. Au Québec, la Régie des alcools, des courses et des jeux tient un rôle primordial en ce qui concerne la fabrication, l'embouteillage et les activités des détaillants. Le ministère du Revenu, quant à lui, est chargé de percevoir les droits et taxes applicables aux boissons alcooliques. Notre vérification a porté principalement sur les contrôles relatifs à la commercialisation des boissons alcooliques et nous nous sommes particulièrement intéressés aux établissements détenteurs d'un permis de détaillant.

10.2 Malgré les contrôles en place, des pratiques frauduleuses se sont établies en marge des activités traditionnelles de l'industrie des boissons alcooliques depuis plusieurs années. La majoration commerciale de la Société des alcools du Québec, le dividende qu'elle verse annuellement au gouvernement et les contenus fiscaux québécois et canadien représentent jusqu'à 84 p. cent du prix de vente des fournisseurs. Selon les différentes études consultées, la contrebande et la contrefaçon de l'alcool font perdre jusqu'à 250 millions de dollars aux gouvernements. Une amélioration des contrôles en place pourrait contribuer à restreindre les pratiques frauduleuses.

10.3 En général, la Régie utilise de façon très limitée les protocoles d'entente qu'elle a signés avec la Sûreté du Québec et quatre corps policiers municipaux. Outre qu'elle reçoit une information incomplète de la Sûreté du Québec, elle ne dispose d'aucune donnée dans son système informatique quant aux visites effectuées par trois des quatre corps policiers municipaux qui collaborent avec elle, même si l'un d'entre eux compte environ 25 p. cent des établissements de la province dans son territoire. L'absence d'information de gestion fait en sorte que la Régie a de la difficulté à cerner l'évolution des situations problématiques. Elle n'est donc pas en mesure d'évaluer si ces ententes lui permettent d'exercer un contrôle adéquat de la commercialisation des boissons alcooliques. Finalement, il s'écoule beaucoup de temps entre le moment d'une infraction et celui où la Régie rend sa décision. Pourtant, elle ne compile pas ces délais et ne peut donc pas juger de son efficacité.

10.4 Au ministère du Revenu, les activités de vérification spécifiquement axées sur les pratiques frauduleuses en matière de boissons alcooliques se sont avérées de 30 p. cent moins rentables que les vérifications régulières. De plus, la non-application des amendes prévues par la *Loi sur les licences* l'a privé de revenus pouvant aller jusqu'à 900 000 dollars pour la seule direction régionale de Québec.

10.5 La Régie assume une perte de revenu d'au moins 150 000 dollars par année en tardant à émettre les décisions de révocation de permis pour non-paiement. Enfin, la structure tarifaire actuelle des permis n'est peut-être plus adaptée aux réalités de l'industrie.

10.6 La Régie dispose de peu d'orientations et d'objectifs mesurables dans le domaine de la commercialisation des boissons alcooliques.

Vue d'ensemble

10.7 La Régie des alcools, des courses et des jeux a été instituée en juillet 1993 et elle est chargée de l'administration de la *Loi sur les permis d'alcool*, de la *Loi sur les courses*, de la section de la *Loi sur la Société des alcools du Québec* traitant des permis de fabrication et de la *Loi sur les loteries, les concours publicitaires et les appareils d'amusement*.

10.8 Pour remplir sa mission, la Régie exerce notamment les fonctions suivantes :

- délivrer, suspendre ou révoquer les permis des détaillants et des fabricants de boissons alcooliques ;
- établir les conditions rattachées à ces permis et en contrôler l'exploitation ;
- contrôler la publicité et les programmes éducatifs en matière de boissons alcooliques.

10.9 Le contrôle des boissons alcooliques relève de plusieurs organismes gouvernementaux, tant provinciaux que fédéraux. La Régie tient un rôle primordial en ce qui concerne l'embouteillage, la fabrication et les activités des détaillants.

10.10 La Société des alcools du Québec (SAQ) effectue le commerce des boissons alcooliques dans la province. Elle exploite des établissements destinés à la vente des spiritueux, des vins, des bières importées et des autres boissons alcooliques. Elle peut aussi, avec l'autorisation du gouvernement, établir et exploiter des établissements pour la fabrication de boissons alcooliques.

10.11 Le ministère du Revenu perçoit les droits et les taxes applicables aux boissons alcooliques. Les droits sont exigibles en vertu de la *Loi sur les licences*. Ils s'appliquent aux boissons alcooliques vendues par les établissements détenteurs d'un permis de la Régie. Il s'agit, entre autres, des bars et des restaurants. En outre, une taxe spécifique s'applique aux boissons alcooliques vendues dans les magasins d'alimentation et les épiceries. Enfin, la taxe de vente du Québec et la taxe sur les produits et services sont applicables à toutes les catégories de boissons alcooliques. Au cours de l'exercice 1994-1995, les revenus obtenus grâce aux droits relatifs aux boissons alcooliques ont été de 102 millions de dollars tandis que ceux qui découlent de la taxe spécifique se sont élevés à près de 220 millions. Quant à la taxe de vente du Québec, nous estimons qu'elle rapporte environ 250 millions de dollars annuellement.

10.12 La Sûreté du Québec et d'autres corps policiers sont autorisés à effectuer des inspections pour veiller à l'application de la *Loi sur les infractions en matière de boissons alcooliques* et de certains articles de la *Loi sur les permis d'alcool*.

10.13 Pour l'année financière terminée le 31 mars 1996, l'effectif de la Régie des alcools, des courses et des jeux était de 160 employés, les crédits alloués s'élevaient à 10,2 millions de dollars et, en matière d'alcool, elle gérait environ 32 000 permis de détaillants.

10.14 Des pratiques frauduleuses permettent d'éviter le paiement des droits et taxes et de dissimuler une partie des revenus. Les plus connues sont la contrebande des spiritueux, le magasinage outre-frontière, la vente de spiritueux et de vin ne portant pas le timbre de la Société des alcools du Québec, la fabrication illégale de vin et la vente de bière non marquée par les lettres « CSP » signifiant qu'elle est réservée à la vente pour consommation dans les lieux autorisés.

10.15 Au cours de la dernière année, une étude effectuée pour l'Association des distillateurs canadiens portant sur la contrebande des spiritueux au Canada soulignait que ce genre de fraude existe partout au pays, mais qu'elle est principalement concentrée en Ontario et au Québec. Le document spécifie que les spiritueux de contrebande semblent essentiellement des produits distillés ou embouteillés aux États-Unis.

10.16 La vente de produits non marqués constitue une autre forme de trafic des boissons alcooliques. En général, ce manège est effectué par les établissements qui achètent à la Société des alcools du Québec sans s'identifier comme des détenteurs d'un permis de la Régie ou qui s'approvisionnent dans les épiceries. Ces établissements y trouveront alors leur compte en ne déclarant pas les revenus provenant de la vente de ces produits.

10.17 La majoration commerciale de la Société des alcools du Québec, le dividende qu'elle verse annuellement au gouvernement ainsi que le régime de taxation actuellement en vigueur sur les boissons alcooliques figurent parmi les principales incitations aux pratiques frauduleuses. En ce qui a trait aux établissements licenciés, d'autres droits et taxes s'ajoutent à la taxe sur les produits et services et à la taxe de vente du Québec. Le gouvernement fédéral impose une taxe d'accise sur le vin et des droits d'accise sur les spiritueux et la bière. Quant au gouvernement du Québec, il applique des droits sur les boissons alcooliques destinées à la vente pour consommation dans ces établissements.

10.18 Le tableau suivant présente la majoration commerciale de la SAQ et le dividende qu'elle verse annuellement au gouvernement ainsi que les contenus fiscaux pour divers types de boissons alcooliques achetées par les détenteurs de permis et dont les ventes sont destinées à la consommation dans les débits d'alcool :

10.19 Ainsi, la majoration commerciale de la Société des alcools du Québec, le dividende qu'elle verse annuellement au gouvernement et les contenus fiscaux québécois et canadien représentent 68 p. cent du prix de vente des fournisseurs pour un type de vin et 84 p. cent pour un spiritueux. Quant aux produits de la bière, les contenus fiscaux québécois et canadien représentent 40 p. cent du prix de vente des fournisseurs. Ces proportions ouvrent donc de larges perspectives de profits pour les fraudeurs et elles incitent au commerce illégal des boissons alcooliques.

10.20 Comme les pratiques frauduleuses sous toutes leurs formes sont de nature criminelle, nous disposons de rares renseignements fiables qui permettraient d'en déterminer l'ampleur. Néanmoins, les recettes du gouvernement du Québec s'en ressentent. En ce qui a trait à l'importance de l'économie parallèle, Statistique Canada évalue qu'environ 51 millions de litres de spiritueux auraient pu être introduits en contrebande au Canada au cours de l'année terminée le 31 mars 1994. La contrebande de spiritueux est un problème très répandu et ceux qui s'en procurent sont loin de reconnaître qu'ils commettent un acte criminel. Selon les différentes études que nous avons examinées, la contrebande et la contrefaçon de l'alcool feraient perdre jusqu'à 250 millions de dollars aux gouvernements.

	Vin 750 ml	%	Spiritueux 750 ml	%	Bière 341 ml	%
Prix avant majoration et taxes	4,93 $	32	3,22 $	16	0,61 $	60
Majoration commerciale de la SAQ et dividende	6,53 $	43	9,42 $	46	n.a.	n.a.
Contenu fiscal québécois	2,47 $	16	3,07 $	15	0,26 $	25
Contenu fiscal canadien	1,36 $	9	4,57 $	23	0,16 $	15
Prix de vente	15,29 $	100	20,28 $	100	1,03 $	100

10.21 Au cours des dernières années, certains corps policiers ont procédé à des opérations spéciales visant à retirer l'alcool de contrebande des débits d'alcool. Ces descentes se sont déroulées en collaboration avec la Régie, la Société des alcools du Québec et le ministère du Revenu du Québec. Plus de 195 000 litres d'alcool ont été saisis au cours d'une de ces opérations.

Mandat et portée de notre vérification

10.22 Au cours des dernières années, le secteur des alcools a fait l'objet de quelques vérifications de la part du Vérificateur général. En 1989-1990, une vérification de l'optimisation des ressources s'est déroulée au ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie. Les travaux ont porté notamment sur certains articles de loi administrés par le Ministère, dont la *Loi sur la Société des alcools du Québec*.

10.23 En 1993-1994, une vérification des activités exercées par la Régie des alcools, des courses et des jeux concernant l'embouteillage et la fabrication des boissons alcooliques a été menée. Cette étude a notamment couvert l'administration de la tarification se rapportant aux fabricants et aux producteurs. À plusieurs occasions, ce rapport attirait l'attention sur le manque de contrôle exercé par la Régie envers les fabricants, ce qui pouvait se traduire par un accroissement du marché illégal des alcools et par la perte de revenus de taxes et de droits pour le gouvernement.

10.24 Cette année, notre mandat a porté principalement sur les contrôles relatifs à la commercialisation des boissons alcooliques et nous nous sommes particulièrement intéressés aux établissements détenant un permis de détaillant. La vérification s'est déroulée en grande partie à la Régie des alcools, des courses et des jeux et au ministère du Revenu, mais nos travaux nous ont également amenés dans d'autres organismes dont certains corps policiers et la Société des alcools du Québec. Même si notre vérification couvre l'année terminée le 31 décembre 1995, certains commentaires portent sur des situations qui existaient auparavant.

Résultats de notre vérification

10.25 De façon générale, les corps policiers saisissent les boissons lorsqu'il n'y a pas de timbre sur une bouteille ou s'il est évident que le timbre provient d'une autre bouteille. Des saisies sont également effectuées quand les policiers constatent qu'il y a eu transvasement. Pour ce faire, les policiers disposent de languettes qu'ils insèrent dans la bouteille. Si les languettes changent de couleur, la présomption est forte que le contenu ne correspond pas à celui que vend la Société des alcools du Québec. Les boissons sont alors saisies pour que la SAQ procède à des analyses chimiques du contenu des bouteilles afin de confirmer qu'il s'agit bien de boissons illégales.

10.26 L'amélioration des contrôles en place contribuerait certes à diminuer les pratiques frauduleuses. En effet, nous avons constaté plusieurs lacunes en cette matière, imputables aux organismes ou ministères en cause.

Contrôles de l'exploitation des permis

Intégralité des permis

10.27 En vertu de la *Loi sur les permis d'alcool*, un établissement désirant vendre ou servir des boissons alcooliques doit détenir de la Régie un permis auquel est rattaché un droit annuel.

10.28 En général, la Régie ne fait pas de recherche pour s'assurer que tous ces établissements possèdent un permis d'alcool, cette responsabilité ayant été dévolue aux corps policiers en vertu de la *Loi sur les infractions en matière de boissons alcooliques*. Par contre, la Régie devrait effectuer un minimum de travail, par exemple l'appariement de fichiers avec d'autres entités comme le ministère du Revenu, afin de retracer certains délinquants.

10.29 Ainsi, nous avons tenté d'apparier le fichier de la Régie où sont inscrits les détenteurs de permis avec celui du ministère du Revenu contenant les établissements qui effectuent des remises de taxes de vente. L'absence d'indicateurs communs pertinents entre ces deux fichiers ne nous a pas permis d'identifier des délinquants. Cependant, nous croyons que, avec un minimum de travail, de tels indicateurs pourraient être développés. La Régie serait ainsi mieux en mesure de soutenir les corps policiers dans leurs interventions. En effet, il est loisible de penser que des établissements opérant sans permis sont davantage sujets à vendre des produits pour lesquels les taxes et les droits n'ont pas été acquittés.

Les ententes signées avec les corps policiers sont peu utilisées.

10.30 À défaut de telles vérifications, la Régie et le ministère du Revenu risquent de perdre des revenus.

10.31 Afin de maximiser ses revenus, nous avons recommandé à la Régie, en collaboration avec les ministères et organismes en cause, de croiser les informations contenues dans leurs fichiers informatiques respectifs afin de retracer rapidement les délinquants.

Partenariat avec les corps policiers et information disponible

10.32 L'une des responsabilités de la Régie est de contrôler l'exploitation des permis qu'elle émet. Pour l'aider à assumer cette responsabilité, la Régie a signé des protocoles d'entente avec la Sûreté du Québec et quatre corps policiers municipaux. Ces derniers exercent des pouvoirs relatifs au contrôle des boissons alcooliques dans leurs municipalités respectives, tandis que, dans les autres régions du Québec, cette responsabilité a été dévolue à la Sûreté du Québec.

10.33 Nous avons constaté que la Régie utilise de façon très limitée les protocoles d'entente qu'elle a signés avec les corps policiers. Ces protocoles spécifient que, pour permettre aux corps policiers de planifier leurs opérations, la Régie doit leur communiquer annuellement un cadre général d'inspection et d'enquête. Au cours des dernières années, la Régie n'a pas respecté cette obligation. Il n'y a donc pas de concertation entre la Régie et les corps policiers qui aiderait à préciser les priorités annuelles d'inspection et d'enquête et à fixer des objectifs mesurables. Par exemple, le nombre et le type d'interventions que les corps policiers devraient faire en vue d'assurer un contrôle efficace et une couverture adéquate des établissements vendant de l'alcool au Québec n'ont pas été déterminés.

10.34 De surcroît, la Régie ne reçoit qu'une information partielle au sujet des interventions effectuées par les corps policiers. Elle n'est donc pas en mesure d'évaluer si les ententes conclues avec eux lui permettent d'exercer un contrôle adéquat de la commercialisation des boissons alcooliques.

10.35 Cette concertation s'avère d'autant plus importante que les opérations de contrôle des boissons alcooliques ne constituent pas toujours une priorité pour les corps policiers, qui doivent assumer d'autres tâches comme la lutte contre le crime organisé et le trafic de la drogue.

10.36 Actuellement, les corps policiers transmettent à la Régie une fois par année des renseignements tels que le nombre d'interventions effectuées et les quantités de boissons alcooliques saisies. Cependant, ces données ne sont pas nécessairement comparables entre elles puisque la plupart ne sont pas colligées de la même manière par tous les corps policiers. De plus, la Régie n'en fait qu'un usage très restreint puisque, jusqu'en 1993-1994, elle se limitait à les publier dans son rapport annuel.

10.37 Comme la Régie n'a pas indiqué aux corps policiers le genre d'information qu'elle désire, ni à quel rythme il faudrait la lui acheminer, elle n'est pas assurée que les interventions sont faites à bon escient.

10.38 De plus, les visites dans les établissements donnent lieu à la rédaction de rapports par les corps policiers. Nous avons constaté que la Sûreté du Québec et l'un des quatre corps policiers municipaux qui travaillent en collaboration avec la Régie sont les seuls à verser dans le système informatique de la Régie les informations relatives à leurs visites. Cependant, même si la Sûreté du Québec est chargée de la saisie de ces données, nous avons retracé certains rapports de visite faisant état d'infractions qui n'apparaissaient pas dans le système informatique de la Régie, et ce, même si cette dernière avait déjà suspendu le permis des établissements en question.

Peu de corps policiers communiquent à la Régie les informations relatives à leurs visites.

10.39 Auparavant, aucun des trois autres corps policiers municipaux ne saisissait les rapports de visite dans le système de la Régie, même si l'un de ces services compte environ 25 p. cent des établissements de la province dans son territoire. Très récemment, un projet pilote a été mis sur pied pour que ce corps policier verse ses rapports dans le système de la Régie.

10.40 Par conséquent, non seulement la Régie ne reçoit qu'une information incomplète de la part de la Sûreté du Québec, mais encore son système informatique n'enregistre aucune donnée relative aux visites effectuées par trois des quatre corps policiers municipaux censés collaborer avec elle. La Régie ne peut donc effectuer un suivi efficace des rapports d'infraction produits par les corps policiers, si bien qu'elle ignore si toutes les mesures qui s'imposent sont prises envers les établissements fautifs.

10.41 Depuis quelques mois, la Régie dispose d'inspecteurs dans ce secteur d'activité. Ainsi, elle n'aura donc plus à s'en remettre seulement aux corps policiers.

10.42 Nous avons recommandé à la Régie

- **de mieux mettre à profit les protocoles d'entente afin de communiquer aux corps policiers des orientations et des priorités annuelles et de préciser le type d'information de gestion qu'elle attend d'eux ;**
- **de s'assurer que toutes les interventions effectuées par les corps policiers dans les établissements sont saisies dans son système informatique.**

Supervision de la Régie

10.43 Outre que les données inscrites dans son système sont incomplètes, la Régie en fait un usage très limité. Elle ne dispose pas d'une information de gestion qui lui permettrait de connaître la nature des interventions effectuées par les corps policiers, par exemple concernant le nombre d'interventions par région, les établissements qui n'ont pas été visités au cours des dernières années et les infractions les plus fréquentes.

10.44 Nous avons compilé les interventions policières inscrites dans le système de la Régie. Le tableau de la page suivante nous indique qu'il existe des disparités importantes quant au nombre d'interventions policières par municipalité. Même si nous savons que les interventions ne sont pas toutes saisies dans le système, les écarts n'ont pas été expliqués adéquatement par la Régie.

Endroit	Nombre d'établissements	1994 12 mois		1995 11 mois	
		Total des visites *	Visite/nombre d'établissements (%)	Total des visites *	Visite/nombre d'établissements (%)
Municipalité A	1 665	215	13	162	10
Municipalité B	575	61	11	66	12
Municipalité C	857	117	14	153	18
Municipalité D	276	32	12	55	20
Municipalité E	268	203	76	301	112
Municipalité F	219	332	152	363	166
Municipalité G	99	364	368	230	232
Municipalité H	43	119	277	135	314

* Un établissement peut avoir été visité plus d'une fois.

10.45 Par conséquent, la Régie peut difficilement discerner les problèmes régionaux ou évaluer si les interventions des corps policiers permettent d'exercer un contrôle adéquat de la commercialisation des boissons alcooliques. Par exemple, un corps policier nous a mentionné qu'il ne fait aucune visite dans les restaurants, sauf s'il y a eu plainte ou dénonciation. Par contre, la Régie croyait que les visites du corps policier en question couvraient aussi ce genre d'établissement.

10.46 La Régie ignore également si les corps policiers surveillent de plus près les détenteurs de permis qui ont déjà été suspendus.

10.47 Comme la Société des alcools du Québec compile les achats mensuels que les détenteurs de permis effectuent dans ses succursales, la Régie pourrait transmettre ensuite aux corps policiers les données concernant les établissements dont les achats d'alcool ont connu des variations importantes.

10.48 À cause du manque d'information de gestion, la Régie a de la difficulté à discerner les situations problématiques qui évoluent, ce qui la limite à réagir aux événements.

10.49 Nous avons recommandé à la Régie de se doter d'une information de gestion qui lui permettrait d'orienter les corps policiers dans leurs interventions.

Compilation des délais

10.50 Lorsque les corps policiers constatent qu'il y a dérogation aux lois, ils rédigent un rapport d'infraction et le transmettent à la Régie. Après un examen du dossier, celle-ci peut convoquer le détenteur du permis en audition.

10.51 Les infractions constatées par les corps policiers sont de plusieurs natures, par exemple des bouteilles non timbrées, des permis non affichés ou expirés et du désordre public. Afin d'intervenir rapidement, la Régie doit s'assurer que les corps policiers lui transmettent sans délai toute l'information relative à une infraction constatée.

Il s'écoule environ cinq mois entre le moment de l'infraction et celui de la réception du dossier par la Régie.

10.52 Nos tests ont démontré que, dans le cadre d'une opération spécifiquement axée sur la lutte à la contrebande, il s'est écoulé environ cinq mois entre le moment de l'infraction et celui de la réception du dossier par la Régie, ce qui laisse supposer que le délai est encore plus important en temps normal. Bien que les rapports d'infraction proviennent de toutes les régions du Québec, il

nous semble tout de même que ce délai est considérable. En outre, il faut environ quatre mois avant que la Régie rende sa décision puisqu'elle doit examiner le dossier et convoquer en audition le détenteur du permis.

10.53 Présentement, le taux de remise des causes est d'environ 22 p. cent. Comme le mentionne un document interne de la Régie, sans un système qui faciliterait tout le processus de convocation, la remise des causes prévues est fréquente.

10.54 À l'heure actuelle, la Régie ne compile pas systématiquement ces délais et ne peut donc pas juger de son efficacité. Elle n'a pas non plus mis en place tous les mécanismes nécessaires pour le contrôle des délais qui sont, jusqu'à un certain point, inévitables. Au-delà d'une certaine limite, ces retards administratifs ont des conséquences négatives sur l'image de la Régie et sur ses interventions.

10.55 Nous avons recommandé à la Régie

- **d'élaborer, avec les corps policiers, une procédure qui l'assurerait que les dossiers lui sont transmis dans les plus brefs délais ;**

- **de compiler les délais et d'élaborer des indicateurs qui lui permettraient de juger de son efficacité.**

Contrôles exercés par le ministère du Revenu

10.56 Le ministère du Revenu planifie ses activités de vérification en établissant annuellement une programmation pour les différents secteurs fiscaux. En matière de vérification des taxes, la programmation est divisée en fonction des secteurs d'activité économique des mandataires. L'un de ces secteurs concerne l'industrie de la restauration et de l'hébergement pour lequel des vérifications sont prévues à la programmation de l'exercice 1995-1996.

10.57 Par ailleurs, comme nous l'avons mentionné précédemment, des interventions spéciales ont été organisées par les corps policiers afin de tenter d'enrayer les pratiques frauduleuses en matière de boissons alcooliques. À l'occasion de leurs visites dans des établissements détenteurs de permis de la Régie, les policiers saisissent, s'il y a lieu, les contenants de boisson illégaux. Par la suite, l'information sur les établissements visités est transmise au ministère du Revenu qui entreprend des vérifications pour déterminer les taxes et impôts éludés.

10.58 Au cours de l'exercice 1995-1996, le Ministère a remplacé une partie de sa programmation régulière afin de vérifier les établissements visités dans le cadre de ces opérations policières. Les objectifs ainsi visés avaient une double dimension. D'abord, le Ministère voulait utiliser ce nouvel indice de détection des pratiques frauduleuses pour émettre des avis de cotisation à l'endroit des délinquants. Ensuite, l'intervention dans un milieu où la délinquance est reconnue visait à rendre les mandataires conscients d'une présence accrue du Ministère.

10.59 Cependant, la coordination avec les corps policiers a été insuffisante et les activités de vérification du Ministère ont manqué d'encadrement quant à l'utilisation des renseignements provenant des corps policiers, à l'application de la *Loi sur les licences* et au transfert des dossiers entre les secteurs de vérification. En conséquence, la rentabilité de ces interventions a été de 30 p. cent moindre que celle des activités de vérification régulières du Ministère dans le secteur de la restauration et de l'hébergement. Le tableau suivant indique la rentabilité des activités régulières et des interventions spéciales pour la période du 1er avril 1995 au 31 décembre 1995 :

	Activités régulières	Interventions spéciales
Montant des avis de cotisation	6,7 M $	2,1 M $
Rentabilité par heure de vérification	504 $	348 $

Coordination avec les corps policiers et utilisation des renseignements

10.60 Au cours de notre vérification, nous avons remarqué qu'une partie importante du territoire québécois n'a pas été couverte par certaines interventions spéciales organisées par les corps policiers. En effet, un corps de police d'une communauté urbaine importante n'a pas participé à la première opération de ce genre. Par conséquent, le Ministère n'a pas reçu l'information relative à cette région.

La coordination avec les corps policiers a été insuffisante.

10.61 Nous avons aussi constaté que le Ministère ne reçoit pas le nom de tous les établissements où des boissons alcooliques ont été saisies à la suite de perquisitions par les corps policiers. En ce qui concerne la direction régionale de Québec, le Ministère a reçu des corps policiers près de 200 noms d'établissements. Cependant, en utilisant les résultats des analyses de boissons alcooliques effectuées par la SAQ à la suite de confiscations faites par les corps policiers, le Ministère a décelé plus de 250 établissements additionnels pris en défaut au cours de la même période.

10.62 Le Ministère n'a pas déterminé avec les corps policiers la nature de l'information nécessaire dans le cadre des vérifications fiscales. Les rapports de perquisition transmis au Ministère par les corps policiers précisent le nombre de bouteilles de boisson alcoolique saisies et indiquent aussi les résultats d'analyse de ces produits. Cependant, il est difficile d'établir l'ampleur des pratiques frauduleuses à partir de ces seules données. En effet, le Ministère ne dispose pas de l'inventaire dressé au moment de la perquisition et ne peut donc établir le poids relatif des pratiques frauduleuses. Enfin, il est ardu de fixer depuis quand le mandataire s'adonne à ces pratiques.

10.63 En conséquence, le Ministère a rarement émis des avis de cotisation à partir de l'information fournie par les corps policiers. Pourtant, certaines saisies étaient importantes et les données auraient pu être utilisées. En ce qui a trait à plusieurs dossiers, la solution de rechange a consisté à utiliser des procédés de vérification traditionnels. Ainsi, le fait de ne pas utiliser les résultats des perquisitions pour les vérifications fiscales n'aide pas à corriger les comportements déviants et tend à répandre la perception d'impunité chez ceux qui recourent à des pratiques frauduleuses.

10.64 Nous avons recommandé au Ministère

- **de signifier aux corps policiers la nature précise des renseignements dont il a besoin pour exécuter plus efficacement ses travaux de vérification ;**

- **d'arrêter des mesures qui l'aideraient à mieux utiliser les données fournies par les corps policiers lorsqu'il est en présence de mandataires ayant eu recours à des pratiques frauduleuses.**

Droits applicables en vertu de la *Loi sur les licences*

10.65 Les droits prévus par la *Loi sur les licences* doivent être payés aux fournisseurs par les détaillants au moment où ils achètent des boissons alcooliques. Le fournisseur agit alors comme mandataire du Ministère et doit verser les droits perçus de la manière prescrite. Aussi un détaillant qui, pour exploiter un établissement, acquiert des boissons alcooliques d'une personne autre qu'un fournisseur ou un agent autorisé commet-il une infraction. Il est alors passible, outre le paiement des droits, d'une amende de 300 à 2 000 dollars. Pour une infraction subséquente, l'amende varie de 1 000 à 5 000 dollars.

10.66 Or, nous avons constaté que le Ministère n'a pas imposé de telles sanctions à la suite d'informations reçues des corps policiers. En effet, les vérifications du Ministère portent notamment sur les lois relatives à la taxe de vente du Québec et à la taxe sur les produits et services, mais aucune procédure n'a été mise en place pour assurer l'application de la *Loi sur les licences*.

10.67 Que ce soit au chapitre de l'alcool de contrebande, des achats faits en vue d'éviter les contrôles du timbre de la Société des alcools du Québec ou de la marque «CSP», certains droits sont éludés et des amendes auraient dû être imposées. Ainsi, au seul titre des amendes non réclamées pour une première infraction, le Ministère s'est privé de revenus variant entre 135 000 et 900 000 dollars pour la seule direction régionale de Québec.

Les droits éludés et les amendes non imposées varient entre 135 000 et 900 000 dollars pour la direction régionale de Québec.

10.68 Nous avons recommandé au Ministère d'exiger le paiement des droits éludés et d'appliquer les amendes prévues par la *Loi sur les licences* lorsqu'il constate des pratiques frauduleuses de la part des détaillants de boissons alcooliques.

Coordination entre les secteurs de vérification

10.69 En général, les vérifications effectuées à partir des données fournies par les corps policiers sont prises en main par le secteur de vérification des taxes. Si, par la même occasion, celui-ci découvre des revenus non déclarés, il transmet le dossier au secteur des impôts.

10.70 Or, nous avons constaté que la communication était déficiente entre les deux secteurs de vérification puisque 15 p. cent des dossiers examinés n'ont pas été transférés au secteur des impôts comme ils auraient dû l'être. Le Ministère s'est ainsi privé de revenus potentiels.

10.71 Nous avons recommandé au Ministère de s'assurer que tous les dossiers de vérification sont transférés du secteur de vérification des taxes à celui des impôts lorsque des revenus non déclarés sont détectés.

Émission et renouvellement des permis d'alcool

Perception des droits annuels

10.72 Chaque année les détenteurs de permis d'alcool acquittent des droits afin de préserver leurs privilèges. Soixante jours avant la date de renouvellement du permis, la Régie fait parvenir une facture au détenteur. En cas de non-paiement, la loi prévoit que les permis doivent être révoqués à la date anniversaire du permis.

10.73 Dans certains cas, la Régie peut décider de ne pas révoquer un permis si le détenteur lui présente un motif raisonnable de son retard, pour peu qu'il paie le droit annuel et les frais additionnels de 52 dollars.

10.74 Nous avons constaté que la Régie ne perçoit pas systématiquement ces frais additionnels de 52 dollars liés au retard. À des fins administratives, la Régie accorde au détenteur un délai additionnel de huit jours après la date anniversaire du paiement des droits. Cependant, le système informatique de la Régie ne permet pas de facturer automatiquement ces frais additionnels. Nos tests démontrent que, dans 77 p. cent des cas, ces frais n'ont pas été perçus entre avril 1995 et janvier 1996, ce qui représente un manque à gagner de 26 000 dollars pour la Régie.

10.75 De plus, la Régie émet annuellement environ 1 500 décisions afin de révoquer des permis pour non-paiement, en moyenne 46 jours après la date anniversaire de renouvellement du permis. Là-dessus, quelque 900 détenteurs font une nouvelle demande de permis d'alcool, en moyenne 18 jours après la date de révocation du permis. La Régie émet alors un nouveau permis en date de cette demande. Cependant, en raison de contraintes légales, le montant facturé ne tient pas compte de

la période comprise entre la date anniversaire de l'ancien permis et celle du nouveau. La Régie doit donc assumer à ce chapitre une perte de revenu d'au moins 150 000 dollars par année. Ce montant pourrait facilement être réduit si elle ne tardait pas à émettre ses décisions relatives à la révocation de permis pour non-paiement.

10.76 Outre cette perte de revenu pour la Régie, il est important de noter que les établissements en cause ont fonctionné sans permis, donc dans l'illégalité, pendant en moyenne 64 jours sans qu'aucune sanction ou pénalité leur soit imposée par la Régie.

10.77 Nous avons recommandé à la Régie de resserrer ses contrôles administratifs et de diminuer ses délais d'intervention au moment du renouvellement des permis d'alcool, afin de minimiser ses pertes de revenus et de s'assurer, avec l'aide des corps policiers, que les établissements ne sont pas exploités dans l'illégalité.

Structure tarifaire

10.78 Présentement, la Régie compte plus d'une douzaine de catégories de permis d'alcool différents pour les détaillants. À la majorité de ces permis s'applique un droit annuel composé d'un montant fixe et d'un montant variable. Le montant fixe n'est pas le même selon le type de permis et le montant variable est fonction de la capacité d'accueil liée au permis, soit 0,50 dollar par personne jusqu'à concurrence de 700 dollars. De plus, un détenteur doit obtenir autant de permis qu'il utilise de pièces pour vendre de l'alcool dans son établissement.

10.79 Nous avons examiné plus particulièrement la tarification des bars et des restaurants. Selon nos calculs, le prix de revient par place d'accueil pour un permis d'alcool est en moyenne de 4 dollars par année. Le tableau suivant démontre que les établissements pour lesquels le coût unitaire est inférieur à 4 dollars contribuent au tiers des revenus de permis, même si leur capacité d'accueil représente 60,8 p. cent de celle de tous les établissements.

Analyse de la tarification des permis de bars et de restaurants

Coût par personne	Permis (%)	Établissement (%)	Capacité (%)	Revenu (%)
Coût unitaire variant entre 10 $ et 24 $	27,3	28,5	8,4	25,2
Coût unitaire variant entre 4 $ et 9,99 $	42,9	39,8	30,8	42,1
Coût unitaire inférieur à 4 $	29,8	31,7	60,8	32,7
TOTAL - %	100,0	100,0	100,0	100,0
TOTAL - Nombre	21 564	16 607	2 389 483	10 052 536

10.80 Comme le nombre de permis est fonction des pièces utilisées pour vendre de l'alcool, certaines situations nous semblent problématiques. Ainsi, dans le cas d'établissements de même capacité, celui qui est exploité sur trois étages devra détenir au moins trois permis comparativement au restaurant ne comptant qu'un étage et un seul permis.

10.81 Nos tests démontrent également que les restaurants et les bars à grande surface avec un ou deux permis sont nettement avantagés par rapport aux petits restaurants et aux bars qui détiennent plusieurs permis, tout en ayant une capacité moindre. Par exemple, les établissements possédant deux permis et dont la capacité est supérieure à 600 personnes ont un prix de revient de 1,51 dollar par place d'accueil, alors qu'il est de 13,16 dollars pour ceux qui ont une capacité inférieure à 165 personnes et cinq permis. Bien que ces écarts puissent, en partie, être justifiées par la nécessité pour la Régie de couvrir ses coûts fixes pour émettre et contrôler les permis, ils nous apparaissent quand même importants.

10.82 Cette structure tarifaire actuelle date de plusieurs années et, depuis lors, des changements importants sont survenus dans ce secteur. Le temps est sans doute venu pour que, dans l'élaboration d'une nouvelle tarification, la Régie tienne aussi compte du contexte économique afin de ne pas nuire au développement de l'industrie.

10.83 Nous avons recommandé à la Régie de s'assurer que sa structure tarifaire est toujours adaptée aux réalités de l'industrie et que les objectifs qu'elle s'était fixés sont atteints.

Orientations de la Régie

10.84 En 1993-1994, nous avions recommandé à la Régie de formuler des orientations et des objectifs mesurables en matière de contrôle des boissons alcooliques et d'indiquer les actions à entreprendre pour les réaliser. Cette année, nous faisons de nouveau le même constat. La Régie utilise les pouvoirs et les fonctions que lui reconnaissent sa loi et ses règlements pour orienter ses actions. Cependant, elle dispose de peu d'orientations et d'objectifs mesurables dans le domaine de la commercialisation des boissons alcooliques. De plus, la Régie se limite, la plupart du temps, à réagir aux événements, par exemple en modifiant sa réglementation. Même si, en tant que tribunal, elle doit maintenir en tout temps son impartialité, nous croyons qu'il lui est possible d'émettre des orientations et des objectifs mesurables en faisant une meilleure utilisation des données dont elle dispose et de celles qu'elle pourrait obtenir de ses divers interlocuteurs.

La Régie dispose de peu d'information de gestion.

10.85 L'une des causes qui pourrait expliquer ce manque d'orientations et d'objectifs mesurables est sans aucun doute le manque d'information de gestion. Comme le mentionne notre rapport à plusieurs reprises, la Régie est démunie à ce chapitre. Elle ne traite ni ne collige toute l'information disponible qui lui permettrait de préciser ses objectifs et de déterminer les actions à entreprendre pour les atteindre. La Régie compile certaines données mais il s'agit davantage de statistiques de nature générale que d'information de gestion. De plus, à l'exception des corps policiers, elle reçoit rarement de l'information de la part de ses autres partenaires tels que la Société des alcools du Québec et le ministère du Revenu.

10.86 Même si la Régie a été créée en 1993 en remplacement de la Régie des permis d'alcool, de la Régie des loteries et de la Commission des courses, l'intégration complète de ces trois organismes sur le plan des activités et du fonctionnement n'est pas encore chose faite. Par exemple, la Régie fonctionne toujours avec trois systèmes informatiques différents qui ne peuvent communiquer entre eux. De plus, l'un de ces systèmes est tellement désuet que, advenant un bris majeur, les réparations pourraient difficilement être effectuées puisque les pièces sont très difficiles à obtenir. Le risque qu'une panne prolongée survienne et empêche le déroulement quotidien des opérations de la Régie est grandissant.

10.87 La Régie peut donc difficilement évaluer si les mesures de contrôle en place sont suffisantes et pertinentes tout comme elle n'a pas l'assurance qu'elle déploie les efforts appropriés aux endroits voulus pour assurer la protection du public. En effet, elle assume chaque année une perte de revenu importante en tardant à émettre les décisions de révocation de permis pour non-paiement et elle ne reçoit qu'une information partielle des corps policiers quant aux visites effectuées dans les établissements licenciés. De plus, le délai est important entre le moment d'une infraction et celui où la Régie rend sa décision. La Régie, en raison de ses ressources limitées et des responsabilités qu'elle assume, doit donc faire des choix quant à ses activités et au contrôle qu'elle désire exercer. Une information de gestion pertinente l'aiderait sûrement à prendre les bonnes décisions.

10.88 Nous avons recommandé à la Régie

- **de formuler des orientations et des objectifs mesurables en matière de contrôle des boissons alcooliques ;**

- **de se doter d'un système d'information de gestion qui pourrait lui procurer en temps opportun une information fiable, complète, pertinente et uniforme.**

10.89 ***Commentaires de la Régie des alcools, des courses et des jeux :*** *« Au chapitre traitant des rapports avec les corps policiers, la Régie tient à faire valoir que les protocoles d'entente signés avec la Sûreté du Québec et quatre corps policiers municipaux sont relativement récents et que, de ce fait, des améliorations sont encore permises dont celle, en cours, visant à établir avec le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal un lien informatique du même type que celui qui la relie à la Sûreté du Québec. Elle disposera ainsi d'une information de gestion, traitée de façon électronique, couvrant une très large partie du territoire québécois. L'information de gestion en provenance des autres corps policiers sera acheminée par l'entremise d'autres supports.*

« Elle a par ailleurs sensibilisé ses partenaires policiers, lors d'une rencontre en février 1996, à ses principales préoccupations en matière de contrôle de la commercialisation des boissons alcooliques et a pris note des attentes de ceux-ci quant aux renseignements et procédures requis pour optimiser les liens avec la Régie. Un suivi des points discutés sera effectué et une seconde rencontre de même nature est prévue au cours de l'année, la Régie étant par ailleurs en contact constant avec les corps policiers individuellement.

« Le rapport mentionne qu'il s'écoule beaucoup de temps entre le moment où une infraction est commise et celui où la Régie rend sa décision, et que la Régie ne compile pas ces délais. À ce sujet, la Régie tient à souligner que, pour la partie du processus qui relève de sa propre administration, c'est-à-dire la période qui va de la réception du rapport de police à la décision par la Régie, celle-ci juge ses délais raisonnables. Également, bien qu'elle ne compile pas systématiquement ses délais, la Régie tient à souligner qu'un suivi sur le cheminement administratif des dossiers est tout de même effectué.

« Lorsqu'il traite de l'intégralité des permis et des revenus, le rapport suggère à la Régie d'apparier ses fichiers avec ceux du ministère du Revenu. La Régie examinera la faisabilité de cette recommandation, tout en tenant compte des restrictions qu'impose la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels *(L.R.Q., c. A-2.1).*

« La révision des tarifs, à laquelle réfère la chapitre traitant de la structure tarifaire, est par ailleurs inscrite dans le plan directeur de la Régie. Elle accompagnera la révision des types de permis de bars et de restaurants, elle-même inscrite dans le programme de déréglementation en cours.

« La perception de droits additionnels de 52 dollars pour le paiement en retard de droits annuels risque, par ailleurs, de s'avérer peu efficiente, un traitement administratif devant suppléer à l'absence d'automatisme du système informatique. La Régie prévoit corriger cette lacune dans le cadre de la révision de ses sytèmes.

« Le rapport mentionne, d'autre part, à bon droit, que c'est pour des raisons légales et plus spécifiquement, pour ne pas nuire à l'action du ministère de la Justice, que la Régie ne fait pas rétroagir, à la date de révocation du permis antérieur, la date d'émission d'un nouveau permis. La perte financière estimée est largement compensée par les sanctions applicables en cas d'accusations portées en vertu de la Loi sur les infractions en matière de boissons alcooliques *(L.R.Q., c. I-8.1). On ne peut, par ailleurs, conclure que les établissements, dont la période de validité du permis connaît une interruption, ont opéré durant cette période de manière illégale, et par surcroît en toute impunité.*

« En ce qui concerne les inspecteurs, la Régie compte présentement un inspecteur-chef et quatre inspecteurs auxquels s'est joint récemment un employé issu du secteur des permis et licences et elle est à structurer davantage ce secteur d'activité.

« Par ailleurs, même si des rapports ne sont pas tous saisis par la Sûreté du Québec pour être inscrits au système informatique de la Régie, celle-ci s'assure, par d'autres moyens, que tous les événements signalés à l'endroit d'un établissement figurent au dossier, avant de convoquer le détenteur d'un permis.

« Le rapport conclut également à l'absence de supervision des corps policiers par la Régie. Il faut savoir, ici, que les corps policiers sont des entités autonomes de la Régie, ayant convenu avec celle-ci d'un mandat de surveillance de l'application des lois et règlements dont elle a la charge, telle supervision s'opérant parmi les autres fonctions importantes assumées par les corps policiers.

« La Régie convient toutefois que des ajustements sont requis au chapitre de la communication, de la coordination et du suivi, afin de maximiser les bénéfices de telles collaborations, ce à quoi elle s'applique déjà avec ses principaux partenaires.

« Elle convient également qu'il lui faut raffiner l'information de gestion disponible ou susceptible de l'être, telle amélioration étant prévue à son plan directeur de développement. »

10.90 ***Commentaires du ministère du Revenu :*** *« Des mesures ont été prises pour améliorer la situation. Ainsi, dans le cadre de ses communications régulières avec les corps policiers, le Ministère a négocié avec la Sûreté du Québec, en janvier 1995, des mécanismes de collaboration jugés satisfaisants en matière d'échange de renseignements dans le domaine des boissons alcooliques.*

« Des discussions ont également été amorcées à l'automne 1995 avec le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal afin d'obtenir la même collaboration, notamment l'assurance que tous les cas de saisie d'alcool illégal seront transmis au Ministère. Même si des améliorations ont été obtenues, les négociations se poursuivent afin d'obtenir une collaboration comparable à celle obtenue de la Sûreté du Québec, laquelle a inscrit dans ses directives d'intervention la préparation d'un formulaire d'information à l'intention du ministère du Revenu.

« Pour ce qui est de la deuxième recommandation à l'effet d'arrêter des mesures qui aideraient le Ministère à mieux utiliser les données fournies par les corps policiers, celles-ci sont utiles dans le processus de sélection des dossiers à vérifier.

« Le Ministère est d'accord avec la recommandation d'améliorer les techniques de vérification employées dans ces dossiers. À cet égard, une méthodologie complexe et éprouvée existe pour reconstituer les ventes réelles des commerces à partir des achats. L'expertise dans l'utilisation de cette approche n'est pas répandue également dans les trois directions régionales de vérification.

« Un programme de formation sera en conséquence rapidement mis en œuvre afin de diffuser cette expertise dans tous les groupes œuvrant en ce domaine. Cette démarche sera facilitée par l'acquisition d'équipements plus performants, permettant l'utilisation sur un même appareil des logiciels SVT (Système de vérification des taxes) et RH (Repas et hôtellerie).

« Le recours à la méthode de l'avoir net pourra être retenu dans certains dossiers. Cette méthode présente toutefois le désavantage de ne pouvoir soutenir des cotisations en taxes, contrairement à la méthodologie évoquée précédemment dont les résultats peuvent être utilisés en taxes et en impôt.

« Les procédures de vérification pertinentes à l'égard des droits applicables en vertu de la Loi sur les licences *prévoiront explicitement la cotisation des droits exigibles en vertu de cette loi.*

« Concernant les amendes prévues à cette même loi, des plaintes seront déposées afin d'obtenir leur imposition dès que des condamnations auront été prononcées suite aux plaintes logées par les corps policiers en vertu de la Loi sur les infractions en matière de boissons alcooliques. *Avant d'entreprendre une telle action, un avis juridique sera requis afin de déterminer s'il est possible de déposer des plaintes en vertu de deux lois distinctes pour sanctionner une même infraction.*

« Les mesures appropriées seront prises afin de s'assurer que les procédures d'échange de renseignements entre secteurs fiscaux sont appliquées avec plus de rigueur. »

Rapport du Vérificateur général
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome I

CHAPITRE 11

Encadrement des entreprises du gouvernement

Table des matières

Faits saillants	11.1
Vue d'ensemble	11.8
Objectifs et portée de notre vérification	11.15
Résultats de notre vérification	
Gouverne des sociétés d'État	11.21
Conseil d'administration	11.27
Orientations et objectifs	11.34
Approbation gouvernementale	11.37
Qualité des documents d'orientation	11.51
Performance des entreprises du gouvernement	11.64
Évaluation des résultats	11.66
Activités des filiales et des sociétés affiliées	11.72
Reddition de comptes aux parlementaires	11.78
Résumé des commentaires des ministères	11.82
Résumé des commentaires des sociétés d'État	11.83

Faits saillants

11.1 Les entreprises à capital-actions sont un instrument d'intervention de l'État qui nécessite le maintien d'un équilibre entre la liberté d'action nécessaire pour qu'elles accomplissent leur tâche et la transparence qui doit obligatoirement présider à l'utilisation de fonds publics.

11.2 Pour favoriser l'atteinte de cet équilibre, le gouvernement doit intervenir dans les activités de ces sociétés d'État à certains moments importants. Nous constatons que les interventions du gouvernement sont insuffisantes pour lui permettre de les encadrer adéquatement. La situation est encore plus problématique lorsque les entreprises agissent par l'intermédiaire de filiales et de sociétés affiliées. Par ailleurs, la faible qualité de la reddition de comptes faite aux parlementaires ne les aide pas à exercer leur rôle de surveillance des activités des sociétés d'État.

11.3 Le processus de sélection et de nomination des membres des conseils d'administration des entreprises du gouvernement manque de transparence, ce qui permet difficilement d'en apprécier l'objectivité.

11.4 Les plans de développement des entreprises ne reçoivent pas toujours l'approbation gouvernementale, contrairement à ce qui est prévu dans leur loi constitutive. Par ailleurs, ces plans de développement qui sont censés définir clairement les orientations et les objectifs des entreprises ne satisfont pas à cette exigence. Dans bien des cas, l'information disponible est très vague et elle ne précise pas comment les objectifs seront poursuivis ni quels sont les éléments de mesure qui permettront d'en évaluer le degré d'atteinte.

11.5 Le faible nombre de dispositions légales relatives aux filiales et aux sociétés rend plus difficile l'encadrement gouvernemental des sociétés d'État qui assument une partie de leur mandat par l'intermédiaire de telles entreprises.

11.6 L'évaluation de la performance des entreprises est également négligée. En effet, la façon dont le gouvernement exerce le suivi de leurs résultats ne permet pas de faire le lien avec les objectifs initialement établis, ni d'apprécier l'économie et l'efficience avec lesquelles ils sont poursuivis.

11.7 Les rapports annuels des sociétés d'État, élément essentiel de la reddition de comptes aux parlementaires, ne permettent pas non plus d'apprécier leur performance réelle.

Vue d'ensemble

11.8 La constitution d'entreprises à capital-actions est un instrument que l'État utilise pour la mise en œuvre de certains objectifs à caractère commercial, industriel ou social. De par leur nature, ces sociétés d'État bénéficient d'une latitude plus grande que les ministères et organismes pour atteindre les objectifs qui leur sont fixés. Malgré tout, il est impératif de garder à l'esprit que les fonds gérés par les entreprises du gouvernement sont du domaine public. Par conséquent, il ne faut pas négliger l'importance du contrôle gouvernemental et parlementaire nécessaire pour s'assurer de la bonne utilisation de ces fonds.

11.9 Il y a cinq principaux décideurs dans la gouverne de ces entreprises : l'Assemblée nationale, le gouvernement, le ministre des Finances, le ministre de tutelle et le conseil d'administration.

11.10 L'Assemblée nationale adopte les lois constitutives des entreprises du gouvernement et elle est responsable de surveiller l'atteinte de leurs objectifs.

11.11 Le gouvernement, quant à lui, doit voir à la mise en application de toute politique adoptée par l'Assemblée nationale.

11.12 Par ailleurs, les lois constitutives des sociétés d'État attribuent au ministre des Finances certaines responsabilités dont la gestion du portefeuille d'actions desdites sociétés.

11.13 Chaque entreprise du gouvernement est confiée à un ministre de tutelle qui s'appuie habituellement sur son ministère pour veiller au respect de la loi constitutive de celle-ci.

11.14 Enfin, le conseil d'administration joue un rôle de premier plan. En effet, il doit diriger les activités de la société en émettant la politique et les règlements de régie interne nécessaires à son bon fonctionnement. Il doit aussi veiller à ce que la conduite des affaires de l'entreprise soit conforme au mandat qui lui a été attribué, et ce, dans les limites des pouvoirs que le gouvernement a accordés au conseil d'administration.

Objectifs et portée de notre vérification

11.15 Notre vérification a porté sur la qualité de la gouverne des entreprises dont les actions appartiennent au gouvernement. À ce sujet, la Fondation canadienne pour la vérification intégrée propose six caractéristiques d'une gouverne efficace. Selon ces principes, les responsables de la gouverne doivent

- posséder les connaissances, les habiletés et l'engagement nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités ;
- comprendre les buts et les intérêts des groupes qu'ils représentent ;
- comprendre les objectifs et les stratégies de l'organisme dont ils assurent la gouverne ;
- connaître et obtenir l'information nécessaire pour s'acquitter de leurs responsabilités ;
- être prêts à agir afin de s'assurer que les objectifs sont atteints et que la performance est satisfaisante ;
- fournir l'information sur la performance de l'organisme à ceux dont ils représentent les intérêts.

11.16 Nous n'avons pas évalué la performance des membres des conseils d'administration. Cependant, nous avons regardé si l'encadrement des entreprises par le gouvernement lui permet d'exercer une bonne gouverne, conformément à ces caractéristiques.

11.17 Afin de favoriser l'atteinte des objectifs visés et l'utilisation optimale par les entreprises des fonds publics, certains éléments de gestion doivent être une préoccupation constante pour le gouvernement. Notre vérification a donc porté sur ces éléments, soit la nomination des membres des conseils d'administration, l'approbation des orientations des entreprises, l'évaluation de leur performance ainsi que les exigences relatives à leur reddition de comptes.

11.18 Nous avons également porté attention aux filiales de ces entreprises ainsi qu'aux entités dans lesquelles la société d'État possède une participation importante sans pour autant en avoir un contrôle absolu, soit les sociétés affiliées. Il y avait, au 31 mars 1995, 16 sociétés d'État à capital-actions, possédant plus d'une quarantaine de filiales et plusieurs placements dans des sociétés affiliées. La valeur de consolidation totale de ces sociétés d'État dépassait 13 milliards de dollars.

Des disparités étonnantes sont observées dans les lois constitutives.

11.19 Cette vérification visait aussi à évaluer dans quelle mesure les parlementaires obtiennent l'information dont ils ont besoin pour exercer leur rôle de surveillance de ces sociétés.

11.20 Pour nos travaux, nous avons retenu les entreprises qui nous permettaient d'obtenir le portrait le plus représentatif possible. Notre vérification a porté plus particulièrement sur six sociétés d'État qui représentent ensemble 98 p. cent de la valeur de consolidation totale de ces sociétés et qui génèrent la presque totalité des revenus du gouvernement provenant de ses entreprises à capital-actions. Ces entreprises sont Hydro-Québec, Loto-Québec, la Société des alcools du Québec, la Société générale de financement du Québec (SGF), la Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP) et la Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR).

Résultats de notre vérification

Gouverne des sociétés d'État

11.21 À l'occasion d'un mandat effectué en 1990-1991, nous faisions état de lacunes importantes concernant le cadre légal des entreprises et des organismes du gouvernement. Quelques années plus tard, la situation a très peu changé, tout au moins pour les entreprises faisant l'objet du présent mandat.

11.22 Des disparités étonnantes sont toujours observées dans les lois, notamment en ce qui a trait à l'obligation de faire approuver par le gouvernement les documents d'orientation, l'assujettissement des filiales aux mêmes obligations que celles qui sont imposées à l'entreprise mère ou encore la possibilité pour le ministre de tutelle d'émettre des directives. Dans la plupart des cas, on constate également qu'il n'y a pas d'exigences concernant l'approbation de certaines décisions importantes telles que la vente de participations dans des filiales.

11.23 De plus, bien que les responsabilités des parties en cause soient définies dans la législation, aucune directive ou règle gouvernementale ne vient préciser comment chacune doit exercer son rôle relativement à la gouverne des sociétés d'État.

11.24 Afin d'atteindre l'équilibre entre, d'une part, la liberté d'action nécessaire à une entreprise et, d'autre part, la transparence qui doit obligatoirement présider à l'utilisation de fonds publics, le gouvernement est tenu d'intervenir à divers égards.

11.25 C'est pourquoi, en vue d'assurer la bonne gouverne de ses entreprises, il faut, entre autres, que le gouvernement nomme au sein de leur conseil d'administration des personnes en mesure de concilier les intérêts de la société d'État avec les priorités gouvernementales. Il doit, de plus, approuver les orientations et les objectifs des sociétés, évaluer leur performance et veiller à ce que la reddition de comptes à l'Assemblée nationale soit de bonne qualité.

11.26 D'une part, nous constatons que ces responsabilités ne sont pas toujours bien assumées, ce qui réduit l'influence que doit exercer le gouvernement sur ses entreprises. D'autre part, l'Assemblée nationale ne reçoit pas toute l'information qui faciliterait l'exercice de son rôle de surveillance des activités des sociétés d'État.

Conseil d'administration

11.27 Le conseil d'administration assure le lien entre le gouvernement et la société d'État. Comme dans le secteur privé, il doit veiller aux intérêts de l'entreprise. Toutefois, compte tenu qu'il s'agit de sociétés qui gèrent des fonds publics, la défense de leurs intérêts doit être faite dans le respect des orientations gouvernementales.

11.28 Nous distinguons deux catégories de membres au sein des conseils d'administration : ceux qui sont rémunérés et les autres. Habituellement, il y a tout au plus deux membres rémunérés au conseil, dont le président-directeur général de l'entreprise. Quant aux autres membres, même si le temps qu'ils consacrent à l'administration de l'entreprise est plus limité, il ne faut pas pour autant sous-estimer l'importance de leurs responsabilités car ils doivent participer aux décisions au même titre que les membres rémunérés.

11.29 C'est le gouvernement, par l'entremise du ministre actionnaire ou du ministre de tutelle de l'entreprise, qui est responsable de la nomination des membres du conseil d'administration. Afin de favoriser une saine administration de l'entreprise, le gouvernement doit veiller à ce que le processus de sélection des membres tienne compte des besoins de celle-ci quant à la composition souhaitable de son conseil d'administration. De plus, le gouvernement doit s'assurer que ce processus permet de nommer des personnes possédant les compétences et l'expérience requises pour exercer leurs fonctions, tout en ayant une vision qui s'apparente à la sienne.

11.30 À la suite d'une étude détaillée sur le sujet, le vérificateur législatif de la Saskatchewan a lui aussi attribué au gouvernement la responsabilité de s'assurer que les conseils d'administration et leurs membres possèdent ces caractéristiques. De plus, les nominations doivent être effectuées avec un souci de transparence.

11.31 Contrairement à ce que l'on observe en ce qui a trait à la nomination des membres rémunérés, le ministère du Conseil exécutif est peu consulté quant à la nomination des autres membres. Son rôle se limite à s'assurer que les nominations du gouvernement sont conformes aux dispositions légales pertinentes.

Le processus de sélection des membres des conseils d'administration n'est pas suffisamment transparent.

11.32 En outre, le processus de sélection des membres non rémunérés n'est pas suffisamment transparent, étant donné le peu d'information disponible pour permettre aux parlementaires d'apprécier l'objectivité du processus et d'évaluer dans quelle mesure tous les aspects importants, telles la compétence, l'expérience et la disponibilité, ont été pris en considération.

11.33 À ce sujet, l'Alberta a adopté en 1993 une politique de nomination des membres des conseils d'administration. Cette politique demande, entre autres, que le ministre responsable de la société d'État forme un comité de sélection et suggère d'y inclure des experts techniques ainsi que des représentants du public et de groupes intéressés à ce domaine. Ce comité a pour rôle d'analyser les candidatures en fonction du profil recherché pour combler les postes du conseil d'administration de l'entreprise concernée. Il doit ensuite soumettre la liste des candidats répondant aux critères de sélection au ministre responsable ou au Conseil exécutif. Cette liste servira par la suite à la nomination des administrateurs.

Orientations et objectifs

11.34 L'un des éléments majeurs dans la gouverne d'une société d'État consiste à s'assurer que ses orientations et ses objectifs respectent le mandat en vertu duquel elle a été constituée et qu'ils correspondent aux volontés gouvernementales. Pour ce faire, les responsables de sa gouverne doivent être en mesure de répondre à des questions importantes :

- Où va-t-elle ?
- Comment prévoit-elle y arriver ?
- De quelle façon va-t-elle assurer son financement ?
- Comment l'intérêt public est-il pris en compte ?
- Quelles sont les répercussions sociales, environnementales et autres résultant de ses activités ?
- Comment évaluera-t-elle l'atteinte de ses objectifs ?

11.35 Afin d'obtenir des réponses à ces questions, le législateur a imposé certaines exigences aux sociétés d'État, telles que l'approbation de leurs plans de développement par le gouvernement ou l'autorisation préalable de leurs budgets d'investissement et de fonctionnement. Dans plusieurs cas, le ministre de tutelle peut aussi émettre des directives quant aux orientations et aux objectifs à privilégier.

11.36 Dans les faits, toutefois, des lacunes importantes ont été constatées notamment quant à l'approbation des orientations des entreprises et à la qualité des plans de développement soumis par celles-ci.

Approbation gouvernementale

11.37 Le mandat d'une société d'État lui est assigné par sa loi constitutive. Il y est cependant défini de façon générale et il peut évoluer en fonction des orientations gouvernementales. Le gouvernement doit donc approuver les objectifs des entreprises définis dans leur plan de développement de façon à s'assurer qu'ils correspondent toujours à leur mandat. Au besoin, le ministre de tutelle peut également émettre des directives permettant de préciser de quelle manière les priorités gouvernementales doivent se traduire dans les orientations de l'entreprise.

Le gouvernement n'approuve pas toujours les plans de développement.

11.38 Nous constatons que le travail de préparation et d'examen des plans de développement ne conduit pas aux résultats escomptés. En effet, trois des quatre entreprises ayant soumis leur plan de développement et ayant fait partie de notre échantillon n'ont pas obtenu toutes les approbations nécessaires, dont deux depuis plusieurs années.

11.39 Selon leur loi constitutive, SOQUIP et la SGF doivent faire approuver leur plan annuellement par le gouvernement. Bien que ces entités aient déposé des projets de plan de développement au cours des dernières années, ceux-ci n'ont pas fait l'objet d'une approbation gouvernementale depuis fort longtemps. Dans le cas de SOQUIP, une telle approbation remonte à 1989, tandis que, pour la SGF, il n'y en a pas eu depuis plus de dix ans.

11.40 Au moment de l'analyse des documents d'orientation, les ministères soulèvent des questions que nous considérons comme importantes. Par exemple, ils s'interrogent quant à l'opportunité pour l'entreprise de demeurer présent dans un secteur d'activité donné et quant à la pertinence d'élargir son mandat dans de nouveaux créneaux. Ils se demandent en quoi certains projets servent l'intérêt public ou encore quels sont les risques et les conséquences qui y sont liés. Puisque les plans de développement ne sont pas approuvés, aucune

décision n'est prise quant à la pertinence pour les entreprises de poursuivre des projets présentés dans ces plans malgré les questions soulevées.

11.41 En outre, plusieurs sociétés d'État doivent obtenir chaque année l'approbation de leurs budgets d'investissement et de fonctionnement auprès des autorités gouvernementales. Trop souvent, une grande partie de l'année est passée quand l'approbation est donnée.

11.42 Plusieurs exemples illustrent ce fait. Ainsi, au cours des dernières années, les budgets d'investissement et de fonctionnement de la Société des alcools du Québec et de Loto-Québec ont été autorisés au moment où une période de trois à huit mois de l'année en cause était déjà écoulée. Pourtant, ces deux sociétés n'ayant pas à soumettre un plan de développement en vertu de leur loi constitutive, l'approbation des budgets représente l'une des principales occasions qu'a le gouvernement de discuter des projets et des objectifs de l'entreprise.

11.43 Qui plus est, il n'y a même pas d'autorisation dans certains cas. En effet, entre 1986 et 1995, le budget d'investissement soumis annuellement par Hydro-Québec n'a pas été approuvé par le gouvernement pour cinq exercices, notamment les deux derniers.

11.44 À ce chapitre, les conseils d'administration des sociétés d'État approuvent habituellement les budgets avec diligence. C'est par la suite que les délais s'accumulent de sorte que l'autorisation est accordée de façon tardive, lorsqu'il y a approbation.

11.45 À moins que la loi constitutive ne l'indique ou que le gouvernement ne le demande spécifiquement, les filiales ne sont pas légalement tenues de se conformer aux exigences imposées à leur société mère en matière d'approbation à obtenir du gouvernement. De plus, les lois sont muettes en ce qui concerne les placements dans les sociétés affiliées.

11.46 Une entreprise peut donc ne pas être assujettie à certains contrôles de l'État lorsqu'elle opère par l'entremise de filiales et sociétés affiliées, ce qui nuit au gouvernement quand il veut s'assurer que les sommes investies aux divers niveaux de la structure de l'entreprise le sont dans l'intérêt du public à qui appartiennent les fonds.

11.47 À cet égard, Hydro-Québec a retenu notre attention. Sa loi constitutive l'oblige, ainsi que ses filiales, à faire autoriser par le gouvernement toute acquisition de plus de 50 p. cent des actions d'une corporation. Toutefois, les entreprises dans lesquelles Hydro-Québec détenait des actions le 26 avril 1983 sont dégagées de cette obligation.

11.48 Depuis cette date, les filiales d'Hydro-Québec ont constitué ou acquis plusieurs filiales sans avoir à obtenir l'autorisation du gouvernement. En outre, de nombreux placements ont également été effectués dans des sociétés affiliées sans qu'il soit nécessaire d'obtenir une autorisation, compte tenu de l'absence d'exigences légales à cet effet. À titre d'exemple, plus de 33 millions de dollars ont été déboursés par une filiale d'Hydro-Québec en 1994 pour acquérir une participation importante dans le Groupe Énergie-Asie.

11.49 Plus récemment, Hydro-Québec a réactivé l'une de ses filiales inopérantes et elle a changé la nature de son mandat. C'est ainsi que la Compagnie de pouvoir de La Sarre limitée, constituée en 1929 pour la production et la distribution d'électricité, est devenue en 1995 Hydro-Québécom, dont il est prévu qu'elle agira dans le domaine des télécommunications. Étant donné qu'Hydro-Québec n'a pas constitué une nouvelle filiale, elle n'a pas été tenue d'obtenir l'autorisation du gouvernement. Cette latitude est d'autant plus étonnante que les futures activités de cette filiale semblent s'écarter du mandat d'Hydro-Québec.

11.50 En fait, grâce à ses trois filiales opérantes et plus d'une dizaine de filiales inopérantes, toutes constituées avant 1983, Hydro-Québec a le pouvoir d'acquérir ou de créer les entreprises de son choix et de toucher par leur intermédiaire à n'importe quel domaine sans devoir obtenir l'autorisation du gouvernement, et ce, sans compter les placements effectués dans des sociétés affiliées.

Qualité des documents d'orientation

11.51 L'approbation des orientations des entreprises nécessite préalablement l'obtention d'une information claire, complète et la plus précise possible. Pour ce faire, le gouvernement doit déterminer les éléments qu'il désire voir apparaître dans les documents d'orientation.

11.52 Bien que la plupart des lois constitutives des sociétés d'État lui permettent de le faire, le gouvernement ne met pas toujours à profit sa prérogative de fixer la forme, la teneur et la périodicité des documents d'orientation qui doivent lui être soumis pour approbation. De plus, très peu de lois constitutives contiennent des dispositions particulières obligeant les entreprises à inclure dans ces documents des renseignements sur les objectifs qu'elles prévoient atteindre par l'intermédiaire de filiales et de sociétés affiliées.

11.53 Dans bien des cas, les informations fournies par les plans de développement sont générales et peu explicites. Notamment, les orientations proposées sont très vagues et leurs répercussions financières, économiques, sociales ou autres ne sont pas toujours clairement présentées.

Les informations fournies par les plans de développement sont souvent générales et peu explicites.

11.54 Pour énoncer leurs objectifs, les entreprises utilisent trop fréquemment des clichés tels que « promouvoir la réalisation de projets de recherche », « favoriser le positionnement de l'industrie», «optimiser les opérations», etc. Les plans de développement précisent rarement comment ces objectifs généraux seront poursuivis, en quoi ils répondent aux orientations gouvernementales et quels sont les éléments de mesure qui permettront ultérieurement d'en évaluer le degré d'atteinte.

11.55 Les carences soulevées concernant le contenu des plans de développement nous paraissent encore plus marquées lorsque les sociétés d'État réalisent la majeure partie de leurs objectifs par l'entremise de filiales ou de sociétés affiliées. La participation gouvernementale dans celles-ci est parfois très importante. C'est le cas notamment de SOQUIP et de la SGF.

11.56 Les plans de développement préparés par ces entreprises expliquent généralement bien le contexte et l'environnement dans lesquels elles évoluent. Ils énoncent aussi leurs grands objectifs ainsi que les occasions qu'offre le marché. Cependant, la présentation des projets réalisés par l'entremise de filiales et de sociétés affiliées ne démontre pas toujours clairement au gouvernement la pertinence d'utiliser les fonds de l'entreprise à ces fins. À certaines occasions, les objectifs présentés par ces entreprises semblent même s'écarter de leur champ d'activité habituel. Il s'avère donc important, particulièrement dans ce cas, que le gouvernement puisse, à la lumière des informations fournies par le plan de développement prendre position par rapport aux intentions de l'entreprise.

11.57 Le lien entre les principaux projets et leur incidence financière est également difficile à établir, compte tenu que les plans de développement ne fournissent pas le détail des investissements requis ni la rentabilité prévue. De plus, aucun indicateur permettant ultérieurement d'évaluer le degré d'atteinte des objectifs n'est établi.

11.58 À titre d'exemple, le plan de développement d'une société d'État pour les exercices 1993-1997 prévoit des investissements dans ses filiales et sociétés affiliées pour lesquels sa participation s'élèverait à 331 millions de dollars. Pourtant, ce plan ne fournit pour ainsi dire pas d'information sur la pertinence du point de vue gouvernemental d'effectuer ces investissements et les retombées qu'ils sont susceptibles d'avoir. Entre autres, pour un projet nécessitant une mise de fonds de 75 millions de dollars, les explications données dans le plan de développement se limitent à dire que « l'on désire réaliser un grand projet industriel sur un horizon quinquennal » et que «l'on veut initier d'autres projets dans des secteurs d'intervention de la société ».

11.59 Quel sera le rendement des investissements réalisés par ces sociétés d'État ? En quoi l'intérêt public sera-t-il servi ? Pourquoi ces investissements doivent-ils être faits à même les fonds publics ? Bien malin qui pourrait répondre clairement à ces questions à partir de l'information contenue dans ces plans de développement.

11.60 Nos travaux confirment d'ailleurs que les ministères concernés ont besoin de plus d'information pour aider le gouvernement à apprécier les objectifs des sociétés d'État. En effet, des ministères déplorent que le contenu des plans de développement soit insuffisant et trop général.

Le gouvernement peut difficilement évaluer la performance des entreprises.

11.61 Ce problème concernant l'insuffisance d'information financière n'est pas nouveau. En effet, à l'occasion de l'autorisation du plan de développement de SOQUIP pour la période de 1988 à 1990, le gouvernement demandait d'obtenir plus d'information concernant la stratégie financière de ses projets majeurs de développement.

11.62 Afin d'améliorer cette situation quant à REXFOR, le ministre de tutelle de cette entreprise lui a demandé en 1995 de définir des indicateurs permettant d'évaluer à mi-chemin l'atteinte des objectifs mentionnés dans son plan de développement relatif à la période 1995-1998.

11.63 Les documents d'orientation d'Hydro-Québec, quant à eux, nous paraissent intéressants. En effet, son plan de développement, adopté par le gouvernement, est accompagné d'un engagement de performance dans lequel sont mentionnés des indicateurs de mesure permettant d'évaluer l'atteinte de certains objectifs établis. Sans être exhaustif, ce document, mis à jour annuellement, fournit aux parlementaires une base de discussion valable.

Performance des entreprises du gouvernement

11.64 L'évaluation de la performance est un élément majeur dans la gouverne des sociétés d'État. Le gouvernement doit donc être en mesure de connaître le degré d'atteinte des objectifs préalablement établis et de s'assurer qu'ils sont atteints avec un souci constant d'économie et d'efficience quant aux ressources investies.

11.65 Nous avons observé plusieurs lacunes qui nous portent à croire que le gouvernement peut difficilement évaluer ces aspects. Il ne peut davantage apprécier la performance des activités que mène l'entreprise grâce à des placements dans des filiales ou des sociétés affiliées, compte tenu de la quantité réduite d'information qu'il reçoit à cet égard.

Évaluation des résultats

11.66 Dans la majorité des cas, la reddition de comptes des entreprises ne fait état que de leurs réalisations, sans faire le lien avec les objectifs établis. De plus, lorsque ces entreprises présentent un nouveau plan de développement, elles font rarement référence au plan précédent, ce qui empêche le gouvernement d'apprécier la continuité de leur stratégie.

11.67 Ainsi, on ne connaît pas la conclusion de certains projets mentionnés dans les plans de développement antérieurs. À l'inverse, des projets importants sont réalisés alors que le plan de développement le laissait difficilement prévoir.

11.68 Par ailleurs, à cause de l'absence d'indicateurs de performance dans presque tous les plans de développement, le gouvernement est incapable d'évaluer le degré d'atteinte des objectifs et de rendre les gestionnaires responsables des résultats obtenus.

11.69 Depuis quelques années, le discours gouvernemental incite les ministères et organismes à atteindre leurs objectifs avec un plus grand souci d'économie et d'efficience. Pour tenir compte de cette nouvelle réalité, plusieurs initiatives sont prises dans la fonction publique, que ce soit de revoir l'organisation du travail ou d'établir des comparaisons avec d'autres organismes.

11.70 En ce qui concerne les sociétés d'État, le gouvernement ne peut déterminer si leurs ressources ont été utilisées avec économie et efficience, étant donné qu'il possède peu d'information à ce sujet. Les mandats du Vérificateur général portant sur l'optimisation des ressources, pour autant qu'il agisse comme vérificateur de ces sociétés, représentent l'une des seules occasions de renseigner le gouvernement et les parlementaires sur la performance de ces entités.

11.71 C'est d'ailleurs dans cette optique que les parlementaires ont demandé au Vérificateur général de faire les démarches nécessaires auprès des vérificateurs privés des autres sociétés d'État afin que les renseignements contenus dans les rapports soient analogues à ceux du Vérificateur général. Des travaux sont présentement en cours afin de mettre en place les moyens permettant de répondre à la demande des élus.

Activités des filiales et des sociétés affiliées

11.72 Si le suivi de la performance des entreprises du gouvernement comporte plusieurs lacunes, que dire de celui de leurs filiales et sociétés affiliées ! Nous constatons même un certain paradoxe à cet égard.

11.73 En effet, en ce qui concerne des entreprises dont la structure d'organisation est plus complexe et les activités plus diversifiées, telles SOQUIP et la SGF, le suivi des activités se fait parfois plus discret que pour d'autres, par exemple REXFOR ou Loto-Québec, dont la structure est plus simple et les activités sont plus limitées.

11.74 Le gouvernement obtient peu d'information concernant les placements des sociétés d'État dans des filiales et des sociétés affiliées, du fait que celles-ci ne sont pas assujetties aux mêmes exigences de reddition de comptes que leurs sociétés mères. En outre, plusieurs d'entre elles disposent d'une relative autonomie financière et bénéficient d'une participation substantielle du secteur privé.

11.75 SOQUIP en est un bel exemple puisque cette entreprise, qui effectue en grande majorité ses interventions avec des partenaires du secteur privé, procède par l'intermédiaire de sociétés affiliées. Son principal placement est constitué de 38 p. cent des actions de Noverco inc. Deux autres actionnaires, dont la Caisse de dépôt et placement du Québec, possèdent également des participations appréciables dans cette entreprise.

11.76 Bien que la part de SOQUIP n'accorde pas au gouvernement le contrôle de Noverco inc. et de ses filiales, il n'en demeure pas moins que la valeur de ces placements est très importante. Par exemple, pour la période comprise entre 1992 et 1997, la participation de SOQUIP dans les investissements prévus par les deux principales filiales de Noverco inc. équivaut à plus de 425 millions de dollars. En dépit du fait que ces investissements proviennent en grande partie de fonds générés par ces entreprises, il s'agit tout de même de fonds publics.

11.77 Le gouvernement doit donc déterminer les informations qui l'assureraient que les principaux placements des entreprises permettent d'atteindre les objectifs à la base de la présence de l'État dans le secteur d'activité concerné, que ces objectifs soient d'ordre financier, économique ou social. De cette façon, le gouvernement pourra plus facilement évaluer la pertinence de maintenir ou non des fonds dans les sociétés d'État.

Reddition de comptes aux parlementaires

11.78 Les parlementaires ont un rôle de surveillance à exercer sur les activités des sociétés d'État. Dans les faits, ils peuvent s'appuyer principalement sur les rapports annuels d'activité et sur les débats tenus à l'Assemblée nationale ou en commission parlementaire pour apprécier la gestion de ces entreprises et la pertinence de leurs activités.

11.79 Comme nous l'avons mentionné précédemment, la reddition de comptes des entreprises comporte plusieurs lacunes. En général, les rapports annuels d'activité ne permettent pas d'apprécier la performance réelle des entreprises. Si ces rapports font bien état des principales réalisations de l'année, ils omettent toutefois de les apparier avec les objectifs préalablement fixés dans les plans de développement. En outre, ils ne font que très rarement référence aux besoins auxquels devraient répondre les activités des entreprises et n'indiquent pas dans quelle mesure ces besoins ont effectivement été satisfaits. Le lecteur est donc mal informé quant à la pertinence de consacrer des ressources à ces activités.

11.80 Par ailleurs, les débats à l'Assemblée nationale ou en commission parlementaire constituent une excellente occasion pour les élus d'obtenir une reddition de comptes au sujet des activités des entreprises. Cependant, pour aider les parlementaires à reconnaître plus facilement les principales problématiques relativement aux orientations et aux résultats de ces entreprises, une information améliorée quant à ces aspects devra leur être fournie.

Une information améliorée devrait être fournie aux parlementaires.

11.81 Nous avons recommandé au gouvernement de mieux encadrer ses entreprises à capital-actions et de faciliter à l'Assemblée nationale l'exercice de son rôle de surveillance. Le gouvernement devrait notamment

- **mettre en place un processus de sélection et de nomination des membres des conseils d'administration suffisamment transparent pour obtenir l'assurance que ces personnes correspondent aux critères qui facilitent l'exercice d'une bonne gouverne ;**
- **déterminer les éléments que doivent contenir les documents de planification qu'elles soumettent, notamment les objectifs fixés, incluant ceux qui sont poursuivis par l'entremise des filiales et sociétés affiliées, la façon de les atteindre et les éléments de mesure pour en évaluer le degré de réalisation ;**
- **approuver leurs orientations et leurs objectifs ;**
- **suivre les résultats des entreprises, y compris les objectifs atteints grâce aux filiales et sociétés affiliées en les comparant avec les objectifs établis dans leurs documents de planification ;**
- **imposer aux entreprises des exigences plus sévères concernant les documents de reddition de comptes déposés devant l'Assemblée nationale.**

11.82 ***Résumé des commentaires des ministères :*** *Les ministères concernés par notre rapport insistent sur l'importance de conserver l'équilibre entre, d'une part, la liberté d'action nécessaire aux sociétés d'État et, d'autre part, la transparence qui doit présider à la gestion de fonds publics. À ce sujet, ils indiquent qu'il y a un compromis à faire entre le besoin de rendre publics certains renseignements et les enjeux commerciaux qui concernent souvent des sociétés privées. Un ministère rappelle également que les ministères n'ont aucun pouvoir ni responsabilité légale face aux sociétés d'État ; leur rôle est d'accompagner et de soutenir les cinq principaux décideurs dans la gouverne de ces entreprises.*

Les ministères mentionnent que l'encadrement des sociétés d'État et leur gestion par le gouvernement ne se limitent pas à l'approbation de leurs instruments de planification et à s'assurer qu'elles publient un rapport annuel d'activité. À ce sujet, ils font référence à des échanges continus d'information entre les représentants des ministères et ceux des sociétés d'État ainsi qu'à la transmission ponctuelle aux différents décideurs de documents sur des dossiers particuliers. Dans le cas de la SGF, la présence du sous-ministre du ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie (MICST) au sein du conseil d'administration est décrite comme un élément d'encadrement additionnel.

Les ministères signalent également que, même s'il est vrai que l'encadrement législatif actuel ne soumet pas les filiales et les sociétés affiliées aux mêmes exigences que celles qui sont imposées aux sociétés mères, les transactions financières importantes concernant ces placements sont suivies de très près. Ce travail est fait conjointement par le ministère des Finances et chacun des ministères concernés par les entreprises.

En matière de résultats financiers, le ministère des Finances nous indique que, à l'intérieur du processus de préparation du Discours sur le budget, il exige de toutes les entreprises des états financiers prévisionnels et procède régulièrement au suivi portant principalement sur l'atteinte des objectifs financiers.

Les ministères sont généralement d'avis que des améliorations peuvent être apportées aux outils d'encadrement des sociétés d'État. Ils prennent note de nos recommandations et se pencheront sur les actions qui peuvent être prises.

En ce qui concerne plus particulièrement la SGF, le MICST nous mentionne que déjà des modifications importantes ont été apportées à ses documents d'orientation. Ainsi, un plan quinquennal de développement beaucoup plus précis et complet que le précédent a été approuvé par le conseil d'administration de la Société. Chaque année, le plan annuel d'exploitation s'y référera et précisera davantage les effets de ses actions. Selon le Ministère, ces nouveaux outils assureront le cadre de responsabilisation de la SGF, conformément aux critères d'analyse de notre rapport.

Dans le cas d'Hydro-Québec, le ministère des Ressources naturelles rappelle que cette entreprise compte pour 90 p. cent de la valeur de consolidation totale de cette catégorie de placements et que cette société fait l'objet, depuis quelques années, d'interventions beaucoup plus structurées quant au suivi de la part du gouvernement que les autres sociétés d'État. Le Ministère mentionne, entre autres, le dépôt par Hydro-Québec d'un plan de développement triennal, la tenue d'audiences publiques, le dépôt par la Société d'un engagement de performance comportant des indicateurs de mesure et le suivi annuel de cet engagement par une commission parlementaire. Le Ministère considère donc comme difficile, dans le cas de cette société d'État, de fixer des exigences plus sévères concernant les documents de reddition de comptes qu'elle dépose devant l'Assemblée nationale.

11.83 ***Résumé des commentaires des sociétés d'État :*** *Les sociétés d'État nous font part de leur vision quant à la façon dont leur gouverne doit s'exercer .*

La SGF indique que ses activités s'exercent parfois sous le sceau de la flexibilité, de l'opportunisme d'affaires et de la confidentialité avec des partenaires de domaines concurrentiels, et que ce contexte ne se prête pas à la description et à la divulgation préalables de projets futurs. Les entreprises du gouvernement doivent être jugées à la lumière de leurs réalisations et du bilan que l'on en tire.

Au chapitre de la rentabilité, elle nous fait part de l'accroissement important de l'avoir des actionnaires au cours des dix dernières années et de l'obtention de résultats financiers sans précédent en 1995, ce qui est conforme aux objectifs fixés par le gouvernement.

Elle mentionne également qu'elle est en communication constante avec les représentants du ministère du secteur concerné par des mécanismes tant formels qu'informels. Plus spécifiquement, la SGF nous rappelle que le sous-ministre du MICST siège à son conseil d'administration, ce qui donne au Ministère une fenêtre ouverte sur les activités de la société. Par ailleurs, elle nous informe qu'un nouveau plan stratégique couvrant la période 1996-2000 a récemment été transmis au ministre de tutelle. Ce nouveau plan remplace les précédents, lesquels ont fait l'objet de notre analyse.

Pour SOQUIP, dont la stratégie d'intervention industrielle repose sur le partenariat avec les entreprises du secteur privé, les sociétés affiliées constituent des véhicules privilégiés pour articuler efficacement son action en appui aux objectifs de la politique énergétique du gouvernement du Québec. Par ailleurs, les rendements atteints par ces entreprises se comparent avantageusement à ceux qu'obtiennent des entreprises du même secteur.

La direction de SOQUIP préconise l'imputabilité des dirigeants de la Société quant aux résultats opérationnels et financiers de ses sociétés affiliées, dont elle influence les orientations majeures et assure un suivi rigoureux des résultats obtenus.

Pour SOQUIP, l'excellence de la performance financière de ses sociétés affiliées et le rôle majeur qu'elles ont joué dans l'avancement du secteur énergétique québécois constituent une preuve tangible du succès de sa stratégie de partenariat avec le secteur privé.

Hydro-Québec, quant à elle, mentionne que la décision de l'État de confier des pouvoirs d'investissement à des organismes autonomes et de soustraire l'exercice de ces pouvoirs à la procédure et aux contrôles de l'administration centralisée est une façon éprouvée de poursuivre et d'atteindre l'intérêt public, en ce qui a trait à certaines missions spécialisées de l'État.

Elle nous indique que le fait de dispenser les entreprises, dans lesquelles elle détenait des actions le 26 avril 1983, de l'obligation de faire autoriser par le gouvernement toute acquisition de plus de 50 p. cent des actions d'une corporation, ne résulte pas d'une erreur du législateur. Elle signale que cette exclusion avait pour but de permettre aux filiales que possédait la Société à cette date, dont Hydro-Québec International et Nouveler, de servir l'intérêt public dans un régime administratif convenable, compte tenu de leur mission de développement économique.

Par ailleurs, Hydro-Québec mentionne qu'elle a des actifs importants en télécommunications qu'elle utilise pour assurer le service électrique et qu'elle compte mettre en valeur par sa filiale Hydro-Québécom. Dans l'état actuel des choses, elle considère qu'il n'y a pas d'écarts reprochables et qu'il n'y a pas lieu d'en prévoir. Si la situation le demande un jour, Hydro-Québec s'adressera au gouvernement, et par lui, à l'Assemblée nationale si cela est nécessaire, pour obtenir les autorisations et extensions de mandat requises.

Rapport du Vérificateur général
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome I

CHAPITRE 12

Expertises judiciaires et certification des appareils de jeu et de loterie vidéo

Étude conduite auprès
du ministère de la Sécurité publique
et la Régie des alcools,
des courses et des jeux

Table des matières

Faits saillants	12.1
Vue d'ensemble	12.8
Mandat et portée de notre vérification	12.13
Résultats de notre vérification	12.15
Expertises judiciaires	
Organisation du travail	
Pénurie de pathologistes	12.18
Recours à des ressources externes	12.21
Demandes des coroners	12.22
Expertises en alcoolémie	12.23
Programme d'assurance qualité	12.26
Sécurité des lieux	12.31
Contrôle des pièces à conviction	12.39
Informatisation des activités	12.44
Atteinte des objectifs	12.45
Suivi du projet	12.47
Certification des appareils de jeu et de loterie vidéo	
Historique	12.53
Tables de roulette	12.56
Appareils de loterie vidéo	12.61
Jeu pathologique	12.66
Commentaires du ministère de la Sécurité publique	12.70
Commentaires de la Régie des alcools, des courses et des jeux	12.71

Faits saillants

12.1 La Direction des expertises judiciaires (DEJ) du ministère de la Sécurité publique effectue, à des fins d'administration de la justice et de soutien aux enquêtes policières et judiciaires, des expertises impartiales en médecine légale, en sciences judiciaires ainsi qu'en juricomptabilité. De plus, avec la venue des casinos et des appareils de loterie vidéo gérés par l'État, la DEJ s'est vu confier, par la Régie des alcools, des courses et des jeux, le mandat de certifier ces appareils. Elle est ainsi appelée à transiger avec Loto-Québec et ses filiales, dont la Société des casinos et la Société des loteries vidéo.

12.2 Le manque de ressources humaines à la DEJ cause des préjudices aux familles des personnes décédées et il risque, dans un avenir rapproché, de nuire sérieusement aux activités courantes. En effet, les délais de production des rapports d'autopsie dans le secteur de la médecine légale ne cessent de s'allonger, tandis que la relève en pathologie est inexistante. Ces délais sont également accentués par l'utilisation excessive des services de ce laboratoire par les coroners. Enfin, comme les experts en alcoolémie de la DEJ sont très peu nombreux, ils ne peuvent assister aux 15 000 contestations annuelles de conduite avec facultés affaiblies dans l'ensemble des palais de justice de la province. Or, pour ce genre de cause, le taux d'acquittement est de 30 p. cent pour l'année 1994. Avec l'augmentation du nombre de spécialistes de cabinets privés qui mettent en doute la fiabilité des appareils de mesure de l'alcoolémie, ce pourcentage risque de s'accroître au cours des prochaines années.

12.3 Compte tenu de l'incidence des résultats des analyses effectuées par la DEJ sur le déroulement des enquêtes et des procès qui peuvent en découler, un programme d'assurance qualité s'avère nécessaire. Pourtant, la DEJ n'a pas assuré, à ce jour, l'implantation d'un programme de ce genre dans ses divers laboratoires.

12.4 Les locaux où sont situés les laboratoires de la DEJ entraînent des risques importants en ce qui a trait à la sécurité, et le contrôle des pièces à conviction qui y sont entreposées pourrait être amélioré.

12.5 L'informatisation de certaines activités des laboratoires de la DEJ a été mal planifiée. De plus, le suivi de l'implantation du système informatique n'a pas été adéquat. Par conséquent, des coûts excédentaires ont dû être assumés et le système n'est toujours pas fonctionnel pour l'ensemble des laboratoires.

12.6 Enfin, dans le secteur des jeux, les répercussions sociales appréhendées et les risques d'infiltration du crime organisé ont incité le gouvernement à instaurer des contrôles qui mettent à contribution les efforts de divers organismes pour assurer l'intégrité du jeu. Bien que l'ouverture du casino de Montréal date de près de trois ans, nous constatons que, malgré des demandes formulées par Loto-Québec et la Régie, la DEJ n'a pas encore amorcé son cycle de vérification et de certification périodique des cylindres des tables de roulette.

12.7 Dans certains cas, les requérants ont obtenu une licence d'exploitant d'appareil de loterie vidéo même s'ils ne respectaient pas les conditions requises. De plus, il existe un manque de communication entre la Régie et la Société des loteries vidéo.

Vue d'ensemble

12.8 Le ministère de la Sécurité publique se compose de cinq directions générales, y compris la Sûreté du Québec. La Direction des expertises judiciaires (DEJ) relève de la Direction générale de la sécurité et de la prévention et elle a pour mission d'effectuer, à des fins d'administration de la justice et de soutien aux enquêtes policières et judiciaires, des expertises impartiales en médecine légale, en sciences judiciaires ainsi qu'en juricomptabilité.

12.9 En matière de jeu, la DEJ agit à titre d'expert pour le compte de la Régie des alcools, des courses et des jeux (la Régie) et son mandat est de certifier tous les modèles d'appareils de jeu exploités dans les casinos d'État et dans le système public de loterie vidéo, ainsi que de voir à la vérification initiale et périodique de l'ensemble de ces appareils.

12.10 Pour sa part, la Régie est directement responsable de l'ensemble des activités de surveillance et de contrôle.

12.11 Enfin, Loto-Québec, par l'entremise de ses filiales, gère les trois casinos d'État actuellement en exploitation ainsi que les quelque 13 000 appareils de loterie vidéo installés dans les débits d'alcool détenant des permis de bar, de brasserie ou de taverne.

12.12 Le Ministère consacre annuellement plus de 6 millions de dollars aux activités des laboratoires d'expertises judiciaires. Ses 77 spécialistes procèdent notamment à l'examen annuel de près de 47 000 pièces à conviction de toute nature et à la certification des appareils de jeu.

Mandat et portée de notre vérification

12.13 Nous avons procédé à la vérification de certaines activités de la DEJ. Ce rapport attire principalement l'attention sur les déficiences constatées dans les mécanismes de gestion des laboratoires de médecine légale et de sciences judiciaires et sur les déficiences qui se rapportent à l'exploitation des appareils de jeu et de loterie vidéo. Ces laboratoires sont situés à Montréal.

12.14 Compte tenu de la nature des activités de cette direction, nos travaux nous ont également amenés dans d'autres directions du Ministère ainsi qu'à la Régie des alcools, des courses et des jeux, à Loto-Québec et dans ses filiales pour le volet qui a trait aux appareils de jeu et de loterie vidéo. Notre période de vérification couvre l'année terminée le 31 décembre 1995, mais certains commentaires portent sur des situations qui existaient auparavant.

Résultats de notre vérification

12.15 Les analyses de la DEJ influent grandement sur le déroulement des enquêtes policières et sur le résultat des poursuites judiciaires et elles entraînent des économies importantes pour le système judiciaire. En effet, face à la preuve scientifique et médicale, l'accusé est souvent contraint d'enregistrer un plaidoyer de culpabilité, ce qui permet d'éviter un long et coûteux procès. De plus, les expertises judiciaires permettent d'éviter les préjudices que pourraient subir des individus innocents.

12.16 Les différents corps policiers de la province sollicitent de plus en plus les spécialistes de la DEJ, à cause de la qualité croissante des appareils scientifiques disponibles. Par exemple, en 1995, la DEJ a dû expertiser près de 47 000 pièces à conviction comparativement à 18 000 en 1978, soit une croissance de plus de 250 p. cent.

12.17 Le Ministère doit donc mettre en place les mécanismes lui permettant de soutenir adéquatement les enquêtes policières et judiciaires.

Expertises judiciaires

Organisation du travail

Pénurie de pathologistes

12.18 La DEJ compte une panoplie d'experts de diverses disciplines travaillant de concert afin d'apporter un ou des éléments de preuve objective concernant l'accomplissement d'un crime et la culpabilité d'un suspect.

12.19 Notre vérification nous a permis de constater que le manque de pathologistes dans le secteur de la médecine légale engendre des délais importants dans le traitement des dossiers. En effet, le délai moyen entre la date de l'autopsie et celle de la production du rapport d'expertise était de trois mois au 31 décembre 1994 et de près de sept mois au 31 décembre 1995. Ces délais causent d'importants préjudices aux familles des victimes. Non seulement ignorent-elles la cause du décès durant de longs mois, mais elles peuvent également être privées des indemnités d'assurance au cours de cette période.

Le manque de pathologistes engendre des délais importants.

12.20 Le départ d'un pathologiste au début de 1995 a contribué à retarder encore davantage la production des rapports. Bien que la DEJ ait effectué plusieurs démarches pour recruter de nouveaux pathologistes, rares sont les personnes qui ont démontré de l'intérêt pour cette fonction. En effet, à l'occasion des deux derniers concours de recrutement pancanadiens, aucun candidat capable d'occuper le poste de pathologiste judiciaire n'a pu être engagé. La situation est d'autant plus préoccupante que l'un des pathologistes prendra sa retraite en avril 1996 et que la moyenne d'âge de ces experts est de 55 ans. Enfin, toute personne choisie pour combler un poste vacant devra recevoir deux ans de formation avant d'être autonome. Bref, le laboratoire de médecine légale risque, dans un avenir rapproché, d'être incapable de remplir son mandat avec efficacité.

Recours à des ressources externes

12.21 Au cours d'une autopsie, d'autres spécialistes que les pathologistes peuvent être appelés à effectuer certaines analyses particulières. Depuis plusieurs années, le laboratoire de médecine légale engage à contrat certains spécialistes et la DEJ a déboursé plus de 150 000 dollars à ce titre depuis deux ans. Nous avons constaté que le volume et le type de dossiers traités en odontologie et en anthropométrie judiciaire ne nécessitent pas la présence régulière de spécialistes de ces matières. Bien que certaines circonstances nous semblent justifier leur participation, nous avons pu constater qu'il existe des écarts importants quant au nombre de dossiers traités par eux au cours de périodes de référence similaires. Nous sommes donc portés à croire qu'on pourrait réduire la présence de ces spécialistes, à tout le moins durant certains mois de l'année, ce qui permettrait sans doute certaines économies.

Demandes des coroners

12.22 En vertu de son mandat, le coroner doit, dans certaines circonstances prévues par la loi, examiner un cadavre afin de déterminer les raisons probables du décès. Son principal collaborateur en ce domaine, outre les centres hospitaliers, est la DEJ. Celle-ci doit obligatoirement, sur réception d'une ordonnance du coroner, procéder aux autopsies demandées. À cause de son manque de ressources, la DEJ devrait limiter les autopsies qu'elle effectue aux seuls cas médico-légaux. Cependant, bien que la DEJ ait signé une entente avec le Bureau des coroners dans le but de restreindre le nombre de ses interventions, elle se voit toujours dans l'obligation de pratiquer plusieurs autopsies sans relation avec le domaine judiciaire. Par exemple, certains décès d'automobilistes sont traités par la DEJ, ce que feraient les centres hospitaliers à bien moindre coût. En effet, dû à la rigueur de la preuve exigée par le système judi-

ciaire, une autopsie faite par la DEJ coûte deux fois plus cher à l'État que si un centre hospitalier s'en chargeait. Finalement, certains coroners demandent systématiquement des analyses toxicologiques, même si, selon les experts du milieu, de tels résultats ne sont pas toujours essentiels pour déterminer les causes probables du décès.

La DEJ ne peut détecter certaines drogues.

Expertises en alcoolémie

12.23 Les spécialistes de la DEJ participent à l'évaluation des appareils de mesure en alcoolémie utilisés par les différents corps policiers et ils doivent témoigner devant les tribunaux afin d'expliquer les résultats de leurs expertises. De plus en plus, les personnes accusées de conduite avec facultés affaiblies recourent aux services d'experts de cabinets privés qui remettent en question la preuve des substituts du Procureur général. En effet, il est toujours loisible à un individu, comme le permet le Code criminel, de faire la preuve du contraire, et ce, indépendamment de la qualité de l'intervention policière, de la mesure de l'alcoolémie et de la fiabilité de l'instrument. Devant une telle preuve, spécialement lorsqu'il y a présence d'un expert du côté de la défense et que la DEJ n'est pas là pour faire contrepoids, la magistrature, pour rendre sa décision, se voit privée d'une preuve scientifique objective. Les quatre experts en alcoolémie de la DEJ ne peuvent assister aux quelque 15 000 contestations annuelles de conduite avec facultés affaiblies dans l'ensemble des palais de justice de la province. Il est donc clair que la DEJ ne dispose pas de ressources suffisantes pour rétablir l'exactitude scientifique devant les tribunaux et soutenir adéquatement le programme québécois du contrôle des facultés affaiblies. Cette situation peut donc contribuer à l'acquittement de nombreux citoyens puisque le taux d'acquittement dans des causes de ce genre est de 30 p. cent pour l'année 1994. On ne peut nier que cet état de fait est préjudiciable à la lutte contre la conduite avec les facultés affaiblies.

12.24 Enfin, si la justice réprimande sévèrement les conducteurs ayant les facultés affaiblies par l'alcool, qu'en est-il de ceux qui sont sous l'influence de la drogue? Bien que les adeptes de drogues soient de plus en plus nombreux, nous constatons que la DEJ ne s'est pas dotée de tout l'équipement nécessaire à la détection de certaines drogues, telles que le cannabis, dans le sang d'un individu.

12.25 Nous avons recommandé au Ministère

- **de poursuivre ses démarches pour combler dans les meilleurs délais les postes vacants de pathologistes ;**

- **de préciser les ententes conclues avec le Bureau des coroners afin de limiter les autopsies faites par la DEJ aux seuls cas médico-légaux ;**

- **d'évaluer la possibilité de se munir d'équipement additionnel qui lui permettrait de détecter la majorité des drogues présentes dans le sang d'un individu.**

Programme d'assurance qualité

12.26 De nos jours, l'analyse génétique (étude de l'ADN) révolutionne le système judiciaire parce qu'elle permet de disculper ou d'incriminer un suspect à partir d'une tache de sang ou d'un cheveu, par exemple. Cette technique, d'une extrême précision, incite les laboratoires d'expertises judiciaires à rechercher l'accréditation d'un organisme reconnu.

12.27 Ainsi, la DEJ a déjà amorcé, dans ses divers laboratoires, l'implantation d'un programme d'assurance qualité qu'elle veut faire reconnaître avant la fin de 1996. Cependant, aucun coordonnateur de la qualité n'est chargé de la supervision de cette démarche.

12.28 La DEJ doit rédiger une procédure et s'assurer périodiquement qu'elle est suivie afin que les méthodes d'expertise utilisées soient uniformes et que les résultats obtenus soient exacts. Nous avons constaté que la rédaction de ces consignes n'est pas très avancée dans la plupart des laboratoires de la DEJ.

12.29 Enfin, la DEJ ne consacre que peu de ressources à l'assurance qualité même si, selon diverses études externes, un laboratoire scientifique devrait y allouer de 10 à 30 p. cent de son budget. Plusieurs laboratoires de la DEJ ne procèdent pas régulièrement à la révision des expertises effectuées et des rapports produits.

La DEJ ne consacre que peu de ressources à l'assurance qualité.

12.30 Nous avons recommandé au Ministère d'aller de l'avant avec son programme d'assurance qualité et d'en assurer la mise en place dans les plus brefs délais.

Sécurité des lieux

12.31 L'exiguïté des lieux ainsi que la vocation de l'édifice où loge la DEJ engendrent des problèmes majeurs de sécurité.

12.32 Les laboratoires de la DEJ occupent une superficie totale d'environ 3 400 mètres carrés même si, selon une étude du Ministère, ses besoins d'espace sont estimés à plus du double, compte tenu de la diversification et de l'accroissement des demandes d'expertise.

12.33 Un mémoire du Ministère présenté au Conseil du trésor en 1993 mentionnait que l'espace réduit et les locaux inappropriés empêchent la mise en place sécuritaire du nouvel équipement scientifique nécessaire aux activités de la DEJ. Ces problèmes sont encore amplifiés par l'installation du nouveau laboratoire d'analyses génétiques (étude de l'ADN).

12.34 Par ailleurs, certains appareils scientifiques dégagent une telle chaleur que la performance d'autres éléments de l'équipement pourrait en être compromise. Par exemple, on ne peut utiliser un appareil d'expertise à certains moments de l'année, parce que la température du laboratoire est trop élevée.

12.35 Les laboratoires de la DEJ sont situés dans le même établissement que le quartier général de la Sûreté du Québec ainsi qu'un centre de prévention qui accueille une population carcérale d'environ 500 individus. Nous avons constaté que des produits dangereux sont entreposés de façon permanente dans les laboratoires de la DEJ, notamment des liquides inflammables, des produits biologiques, des explosifs, des bonbonnes de gaz ainsi que des produits radioactifs. En outre, des bonbonnes d'hydrogène sont entreposées par la DEJ en quantité suffisante pour détruire une grande partie de l'édifice.

12.36 Les laboratoires de la DEJ sont relativement faciles d'accès pour les personnes non autorisées, ce qui représente un risque. Par exemple, le laboratoire de balistique où sont entreposées plus de 1 500 armes à feu et une quantité importante de munitions est insuffisamment protégé.

12.37 Enfin, durant la période de notre vérification, environ 200 armes à feu n'étaient pas rangées de façon ordonnée et sécuritaire. Ainsi, plusieurs de ces armes étaient empilées pêle-mêle sur le rebord des fenêtres du laboratoire de balistique. Ce désordre est d'autant plus préoccupant que nous n'avons pu nous assurer que le Ministère procédait périodiquement à une prise d'inventaire, bien que les gestionnaires aient affirmé qu'ils le font chaque année. Même si c'est le cas, cette fréquence nous apparaît insuffisante pour que la DEJ puisse s'assurer que les armes dont elle est responsable ne sont pas substituées, altérées ou volées.

12.38 Nous avons recommandé au Ministère

- **de faire en sorte que les locaux réservés à ses activités scientifiques soient adéquats et sécuritaires ;**

- **de procéder plus fréquemment à une prise d'inventaire des armes à feu entreposées.**

Contrôle des pièces à conviction

12.39 Sauf le matériel explosif que l'on dirige aussitôt vers le laboratoire concerné, toutes les pièces à conviction que reçoit la DEJ sont acheminées vers une salle réservée à cette fin. Le responsable de la demande d'expertise remplit un formulaire sur lequel il doit indiquer le corps policier pour lequel il travaille et les fonctions qu'il y occupe. Selon l'examen demandé, la pièce à conviction est ensuite envoyée à l'un des laboratoires de la DEJ. Lorsque les analyses sont terminées, certaines pièces à conviction, par exemple les armes à feu et les échantillons relatifs à des incendies, sont retournées à la salle avant d'être remises à l'expéditeur ou détruites sur place, sur confirmation écrite du responsable de la demande d'expertise. Or, la DEJ n'a pas l'assurance qu'elle remet les pièces à conviction expertisées à une personne autorisée.

12.40 En effet, les préposés de la salle des pièces à conviction ne demandent aucune preuve d'identité à la personne qui prend possession d'un exhibit. La procédure administrative de la DEJ exige que la personne qui emporte une pièce à conviction s'identifie au moyen du formulaire de demande d'expertise. Cependant, nos sondages ont indiqué que certains signataires ne fournissent pas toutes les informations nécessaires. Par conséquent, il est difficile d'établir le lien entre la personne à qui l'on remet la pièce et celle qui a formulé la demande, compte tenu que les renseignements donnés en premier lieu sont incomplets.

Le contrôle des pièces à conviction est déficient.

12.41 De plus, le préposé n'exige aucun document avant de remettre la pièce expertisée à une autre personne que celle qui a demandé l'expertise. Nous avons noté plusieurs cas où une pièce à conviction a ainsi été remise à quelqu'un que l'information donnée sur le formulaire ne permettait pas d'identifier.

12.42 Enfin, la salle des pièces à conviction est très facilement accessible puisque le comptoir demeure ouvert toute la journée, même en l'absence du personnel de la DEJ.

12.43 Nous avons recommandé au Ministère

- **de revoir la procédure de disposition des pièces à conviction ;**

- **d'améliorer le contrôle de l'accès à la salle des pièces à conviction de la DEJ.**

Informatisation des activités

12.44 En 1992, la DEJ a mis de l'avant un projet informatique pour améliorer la gestion de ses laboratoires. Le projet initial mobilisait plusieurs employés et il devait prendre fin en décembre 1993. Cependant, en octobre 1995, le système informatique n'était que partiellement exploité et les échéanciers les plus récents indiquent que le projet ne sera pas terminé avant la fin de mars 1996.

Atteinte des objectifs

12.45 Le système informatique ne permet toujours pas de répondre à certains des objectifs fixés. Notamment, il n'est que d'une utilité relative pour les experts, que ce soit dans l'exécution de leurs tâches ou la rédaction de leurs rapports. De plus, il ne permet toujours pas de faire le suivi des pièces à conviction. Enfin, il ne produit pas d'information qui permettrait la gestion éclairée des laboratoires, par exemple l'indication des délais de production des rapports d'expertise ainsi que le volume des expertises effectuées par chacun des laboratoires.

12.46 La DEJ éprouve beaucoup de difficultés à mettre ce système en place. Les principales embûches sont les suivantes :

– Tous les secteurs de la DEJ ne sont pas pleinement engagés dans la démarche entreprise visant à implanter le nouveau système informatique.

– Le transfert des données entre le système informatique en implantation et certains appareils scientifiques existants ne peut faire partie en ce moment d'une procédure programmée, de sorte que l'utilisateur doit se servir de commandes du système d'exploitation au lieu d'un menu convivial.

– Le système comporte 74 touches de fonction qui ne sont pas identiques pour tous les micro-ordinateurs ou les claviers du système, ce qui ne facilite ni son implantation ni son utilisation.

– La DEJ n'examine pas systématiquement, à chacune des étapes du développement, les biens livrables prévus pour répondre à ses besoins.

Suivi du projet

12.47 Selon les budgets autorisés par le Conseil du trésor, une somme de 1,4 million de dollars devait servir à l'achat de l'équipement et des logiciels. Le coût total du projet était alors évalué à 3,1 millions de dollars au chapitre du développement et il devait entraîner des coûts d'exploitation annuels de 500 000 dollars.

12.48 Au moment de l'autorisation du budget par le Conseil du trésor, la justification du projet faisait état de « l'acquisition d'un logiciel de gestion des opérations des laboratoires de médecine légale et de police scientifique et de l'autorisation de développement des fonctions spécifiques aux sciences judiciaires non comprises dans le logiciel ». Cependant, la liste des achats comporte une somme totale de 200 000 dollars pour l'équipement nécessaire à l'installation d'un réseau local de communication NOVELL. Pourtant, tous les terminaux pouvaient être directement reliés au système de gestion des laboratoires qui est effectivement indépendant de cette composante du réseau. Nous croyons donc que l'acquisition du réseau local n'a pas été adéquatement justifiée.

12.49 Nous avons aussi constaté que les échéanciers ont été modifiés à sept reprises jusqu'à présent, mais qu'ils n'ont jamais été respectés depuis le début du projet. En outre, les composantes du système déjà livrées ne permettent pas encore de traiter chaque étape du processus, soit à partir de la création d'un dossier jusqu'à la production d'un rapport d'analyse. Si certains échéanciers mentionnent plusieurs activités planifiées, ils ne font jamais état du suivi des dates ni des ressources consacrées à leur réalisation.

12.50 L'analyse des coûts de développement et d'exploitation du système est incomplète. Néanmoins, selon les dernières prévisions, le projet aura réclamé 3 900 jours-personnes, soit une augmentation des ressources de plus de 70 p. cent par rapport à la planification initiale et un coût additionnel d'environ 365 000 dollars.

12.51 Nous avons noté que ces retards n'ont pas été justifiés auprès du comité de gestion de la DEJ, sauf le report d'implantation du projet balistique en 1994.

12.52 Nous avons recommandé au Ministère d'effectuer un meilleur suivi de l'implantation du système informatique à la DEJ.

Certification des appareils de jeu et de loterie vidéo

Historique

12.53 En 1992, le gouvernement du Québec décidait d'implanter deux casinos d'État, l'un à Montréal et l'autre dans Charlevoix. À cause de l'ampleur des répercussions sociales appréhendées et des risques d'infiltration du crime organisé, le gouvernement a instauré des contrôles qui mettent à contribution les efforts de divers organismes pour assurer l'intégrité du jeu.

12.54 La gestion des casinos a été confiée à Loto-Québec et à ses filiales. Pour éviter tout conflit d'intérêts, la Régie des alcools, des courses et des jeux tient le rôle d'un organisme de contrôle de la sécurité publique visant à prévenir les répercussions sociales et la Sûreté du Québec mène des enquêtes sur le personnel des casinos et les fournisseurs de biens et services.

12.55 Lorsqu'une personne se rend au casino, elle doit avoir l'assurance que les appareils n'ont pas été conçus ou modifiés pour fausser le caractère aléatoire du jeu. Cette responsabilité est assumée par la DEJ qui doit certifier et vérifier les appareils de jeu et leurs composantes sur demande de la Régie. Le Service de certification et de vérification, créé en décembre 1992, est devenu progressivement opérationnel et, selon les gestionnaires rencontrés, ce n'est que depuis mars 1995 que ce service dispose des ressources requises pour remplir son mandat à l'intérieur de délais acceptables. En effet, depuis l'attribution de cette nouvelle responsabilité à la DEJ, le nombre d'experts a augmenté de façon à répondre à la demande croissante de Loto-Québec et de la Régie. Depuis l'ouverture du casino de Montréal en octobre 1993, deux autres casinos s'y sont ajoutés et un système public de loterie vidéo comprenant environ 13 000 appareils a été instauré. En plus du travail lié à la certification et à la vérification, les experts participent à la classification des quelque 12 500 appareils de jeu saisis par les différents corps policiers au cours d'opérations spéciales visant à retirer les appareils illégaux du marché. Ils assistent également les procureurs du ministère de la Justice dans les causes portant sur la possession d'appareils illégaux.

Tables de roulette

12.56 Depuis la constitution de la Régie en juillet 1993, Loto-Québec doit, avant leur acquisition, faire vérifier et certifier, par un laboratoire relevant de la responsabilité du ministre de la Sécurité publique, les appareils de jeu et le matériel électronique directement liés aux systèmes de loterie qu'elle exploite dans un casino d'État, afin de s'assurer que leur fonctionnement repose sur le hasard et que les appareils sont adéquats.

Les tables de roulette devraient être certifiées et vérifiées sans délai.

12.57 Il n'était pas nécessaire d'obtenir une telle certification pour les appareils acquis avant cette date, notamment les tables de roulette et les machines à sous, car d'autres règles permettaient d'assurer leur intégrité.

12.58 Toutefois, il est également prévu que ces mêmes appareils, après leur acquisition, fassent de nouveau l'objet d'une vérification et d'une certification selon une fréquence déterminée par les règles de la Régie ou à la demande de Loto-Québec.

12.59 Bien que le casino de Montréal soit en exploitation depuis maintenant près de trois ans, nous constatons que, malgré des demandes formulées par Loto-Québec et la Régie à la DEJ quelques mois après l'ouverture de cet établissement de jeu, cette dernière n'a pas encore amorcé son cycle de vérification et de certification périodique des cylindres des tables de roulette. Au cours de cette période, la DEJ a fait porter ses efforts de vérification sur d'autres types d'appareils.

12.60 Nous avons recommandé à la DEJ de prendre toutes les mesures nécessaires pour que la vérification et la certification des tables de roulette soient effectuées dans les plus brefs délais.

Appareils de loterie vidéo

12.61 Pour encadrer le secteur des jeux de hasard, le gouvernement a décidé en 1992 de retirer du marché les appareils de jeu illégaux et de les remplacer par un système de loterie vidéo gouvernemental. À ce moment-là, le gouvernement estimait qu'il y avait entre 20 000 et 25 000 appareils de jeu illégaux en exploitation dans plusieurs établissements tels que les bars et les dépanneurs, ce qui pouvait représenter des pertes de revenus de quelques centaines de millions de dollars.

12.62 Seuls les détenteurs de permis de bar, de brasserie et de taverne peuvent exploiter des emplacements où se trouvent des appareils de loterie vidéo, puisque la volonté gouvernementale est de limiter l'accès à ces appareils aux personnes de 18 ans ou plus. Étant donné que le nombre d'appareils de loterie vidéo est limité à cinq par licence d'exploitant d'appareil de loterie vidéo, certains commerçants ont voulu obtenir plus d'un permis de bar pour le même lieu d'exploitation afin d'augmenter le nombre d'appareils de loterie vidéo dans leur établissement. Une façon simple d'y parvenir est de subdiviser le bar existant en plusieurs petites pièces destinées aux mêmes fins. Notons au passage qu'aucun coût n'est lié à l'obtention d'une licence d'exploitant d'appareil de loterie vidéo.

12.63 Afin d'empêcher la création de mini-casinos rendue possible par le fractionnement des permis de bar existants, la Régie a déterminé, en août 1995, soit plus d'un an après l'arrivée sur le marché des appareils de loterie vidéo du gouvernement, des conditions additionnelles que le requérant doit respecter. Ainsi, la licence d'exploitant d'un emplacement où se trouvent des appareils de loterie vidéo doit être accessoire au permis d'alcool et chacune des pièces ayant un permis de bar et une licence doit être équipée d'un comptoir de service indépendant pourvu du personnel approprié. Nos tests démontrent que, dans certains cas, les requérants ne respectent pas les conditions énumérées précédemment. La Régie se fie aux plans fournis par le requérant et il arrive que ces derniers soient inexacts, non à jour ou difficiles à interpréter. Le respect de ces exigences est d'autant plus difficile à contrôler que la Régie ne fait pas de vérification dans les établissements après l'installation des appareils.

12.64 Enfin, la communication entre la Régie et la Société des loteries vidéo pourrait être améliorée. La Régie devrait transmettre sans délai à cette dernière ses décisions administratives les plus pertinentes concernant l'attribution d'une licence d'exploitant.

La Régie commence à peine à se préoccuper de l'incidence sociale du jeu.

12.65 Nous avons recommandé à la Régie d'émettre des directives claires et précises concernant les conditions d'obtention d'une licence et d'en informer la Société des loteries vidéo. Nous lui avons également recommandé de mettre en place les mécanismes qui lui permettraient de s'assurer que les appareils de jeu sont installés en conformité avec les lois et les règlements qu'elle administre.

Jeu pathologique

12.66 Depuis toujours, l'appât du gain influence les individus et, chez certains, à un point tel qu'ils y investissent tous leurs biens. La nécessité de mettre en place des mesures de prévention et de contrôle pour aider les joueurs pathologiques a constamment préoccupé le législateur au moment de l'implantation des casinos et du système public de loterie vidéo. Les problèmes relatifs au jeu préoccupent plusieurs organismes qui œuvrent dans ce domaine.

12.67 Nous avons constaté que la Société des casinos a investi des sommes importantes pour financer un programme de recherche sur les méthodes de prévention et de traitement des joueurs pathologiques. Des mesures de prévention telles que l'auto-exclusion des casinos, la mise sur pied d'une ligne téléphonique d'aide et de référence et la distribution de brochures ne sont que quelques exemples d'actions entreprises par la Société des casinos et la Société des loteries vidéo en matière de prévention du jeu. Pourtant, c'est la loi constitutive de la Régie qui l'oblige à informer le ministre de la Sécurité publique sur toute question concernant les répercussions sociales et les mesures de sécurité relatives à ses activités. Les gestionnaires rencontrés nous ont mentionné que, faute de budget, la Régie commence à peine à se préoccuper de l'incidence sociale du jeu.

12.68 En tant qu'organisme de contrôle, la Régie doit coordonner les activités de prévention des parties concernées. Or, au moment de notre vérification, la collaboration entre la Société des casinos, la Société des loteries et la Régie n'était encore qu'à l'état embryonnaire dans ce domaine.

12.69 Nous avons recommandé à la Régie de prendre les moyens nécessaires pour faire des recommandations au ministre relativement aux répercussions sociales du jeu et aux mesures de sécurité à prendre dans ce domaine.

12.70 ***Commentaires du ministère de la Sécurité publique :*** *« Le Vérificateur général met très bien en lumière les problèmes de recrutement et de dotation des postes de pathologistes de même que les conséquences associées à ce problème. Des réflexions sont en cours pour demander au gouvernement une majoration des salaires des pathologistes qui apparaît comme étant le facteur important dans la difficulté de recruter.*

« La DEJ a déjà convenu avec le Bureau du coroner de prioriser les rapports des pathologistes et d'émettre rapidement un rapport préliminaire de manière à ne pas pénaliser les familles déjà éprouvées par un décès. Nous partageons aussi le constat du Vérificateur général selon lequel il y a lieu de resserrer davantage la définition d'un cas médico-légal. Toutefois, il nous semble important de rappeler que cette réflexion, entreprise il y a trois ans, nous a permis de diminuer le nombre d'autopsies d'un peu plus du tiers (1 996 cas en 1992 vs 1 197 cas en 1995).

« En ce qui a trait à la reconnaissance de la fiabilité des appareils de détection d'alcoolémie, nous déplorons le nombre de causes perdues par le Procureur général. L'approbation des appareils de détection relève du Procureur général du Canada. À ce sujet, la problématique selon laquelle plusieurs procureurs du secteur privé se sont improvisés spécialistes nous apparaît beaucoup plus importante. Les efforts consacrés dans ce domaine au cours des dernières années laissent à penser que le nombre de procès ira en diminuant, permettant aux experts du Ministère de se présenter dans la plupart des causes.

« Pour ce qui est des drogues dans le sang d'un individu qui conduit un véhicule, le Ministère travaille la problématique avec ses partenaires depuis plus d'un an.

« Enfin, en conclusion sur l'organisation du travail, ajoutons que la transformation de la DEJ en unité autonome de service devrait permettre un allégement des contrôles et les ressources jugées nécessaires à l'accomplissement de son mandat seront ajoutées. La priorisation du développement de l'ADN nécessitera, à lui seul, un investissement de 1,8 million de dollars sur deux ans.

« En ce qui concerne le programme d'assurance qualité, un coordonnateur chargé de la mise en place de ce programme sera nommé dans les meilleurs délais. Bien que la DEJ ne procède pas sur une base systématique à la révision des rapports et expertises, les différentes étapes du processus judiciaire suscitent un travail de qualité par les membres de ce laboratoire qui jouit déjà d'une réputation enviable à l'échelle canadienne.

« Le Ministère partage plusieurs des constats du Vérificateur général à propos de la sécurité des espaces occupés par la DEJ. C'est d'ailleurs pourquoi le Ministère étudie la possibilité d'une relocalisation des activités depuis longtemps. Malgré tout, cet édifice demeure sécuritaire en fonction du nombre élevé d'agents de la paix qui y sont en permanence. Des mesures ont été prises pour corriger la situation des armes à feu gardées de façon non sécuritaire. Un inventaire plus régulier sera également effectué.

« Le contrôle des pièces à conviction peut être renforcé. Toutefois, il est peu probable qu'une pièce soit remise à une personne non autorisée dans la mesure où le personnel de la DEJ connaît bien les enquêteurs et les commissionnaires. La procédure sera revue pour éviter toute apparence de laxisme administratif et des correctifs seront apportés à l'égard du contrôle de l'accès à la salle des pièces à conviction.

«Plusieurs problèmes ont été éprouvés dans l'implantation du réseau informatique. Ces problèmes tirent leurs origines de nombreux facteurs, dont la complexité du système requis par la nature des activités de la DEJ. Un comité de suivi fut mis en place en janvier 1996 dans le but d'accélérer le processus d'implantation.

« Enfin, en ce qui concerne la vérification et la certification des tables de roulette, le Ministère, en collaboration avec les autres intervenants, verra à fixer les priorités nécessaires pour que cette situation soit corrigée dans les meilleurs délais.»

12.71 ***Commentaires de la Régie des alcools, des courses et des jeux relatifs à la certification des appareils de jeu et de loterie vidéo :*** *« En matière d'appareils de loterie vidéo et plus spécifiquement de fractionnement d'établissements, la Régie a adopté diverses mesures. Elle préparera, dans un premier temps, un document d'information destiné aux requérants et exploitants, qui rappelle les conditions à remplir pour l'obtention d'un permis d'exploitant d'appareils de loterie vidéo. Le document sera distribué à la fois par les services de la Régie et par la Société des loteries vidéo du Québec (SLVQ). Il a pour but d'éviter des interprétations erronées de conditions auxquelles il faut satisfaire pour l'obtention d'une ou de plusieurs licences d'exploitant.*

« Elle a, d'autre part, convenu avec la SLVQ de l'informer systématiquement des demandes de licences d'exploitants qui lui sont adressées ainsi que des plans fournis à l'appui de celles-ci. Dans le cas des demandes acceptées par la Régie, la SLVQ vérifiera, préalablement à l'installation des appareils, la conformité des lieux physiques avec les plans soumis par le requérant. Les cas discordants seront soumis à la Régie.

« Enfin, la Régie a entrepris, avec la SLVQ, une visite systématique des établissements détenant actuellement plus de cinq appareils de loterie vidéo, afin de s'assurer que les lieux sont conformes aux plans soumis lors de la demande. Les écarts significatifs seront soumis à l'attention de la Régie.

« En ce qui concerne le jeu pathologique, la Régie opérera, sur l'exercice financier 1996-1997, les choix budgétaires requis pour renforcer l'application de l'article 2 de la Loi sur la Régie des alcools, des courses et des jeux et modifiant diverses dispositions législatives *(L.R.Q., c. R-6.1) qui stipule que la Régie est chargée de 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 les lois ou les règlements dont la Régie est chargée de l'application.*

« La Régie est présentement membre de diverses associations internationales qui se préoccupent des incidences sociales du jeu. Elle continuera de participer à leurs congrès, conférences et autres travaux, afin de profiter de l'expertise disponible et d'établir ou de maintenir des relations pouvant être profitables.

« Elle se dotera, par ailleurs, de ressources internes additionnelles, compétentes en ces matières, lesquelles, en association avec des experts privés et en tenant compte des recherches disponibles auprès de Loto-Québec, étudieront des problématiques particulières, afin de permettre à la Régie de conseiller adéquatement le Ministère et le gouvernement.»

Rapport du Vérificateur général
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome I

CHAPITRE 13

Gestion de l'assurance-traitement

Étude d'envergure gouvernementale conduite auprès d'employeurs des secteurs public et parapublic

Table des matières

Faits saillants	13.1
Vue d'ensemble	13.7
Objectifs et portée de notre vérification	13.14
Résultats de notre vérification	
Gestion de l'assurance-traitement par les employeurs	
Généralités	13.21
Politique de gestion	13.29
Rapport médical	13.33
Admissibilité à l'assurance-traitement	
Dossiers sélectionnés	13.36
Gestion des ressources humaines	13.46
Expertise indépendante	13.48
Programme de réadaptation et de retour progressif au travail	13.52
Régie des rentes du Québec	13.59
Résumé des commentaires des ministères et organismes visités	13.63
Service conseil de la CARRA	13.64
Commentaires de la CARRA	13.74
Responsabilités du gouvernement	13.75
Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor	13.84
Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux	13.85
Commentaires du ministère de l'Éducation	13.86

Faits saillants

13.1 Le gouvernement du Québec pratique l'auto-assurance dans le domaine de l'assurance-traitement liée à l'absentéisme pour raisons médicales. Les employeurs des secteurs public et parapublic versent annuellement au moins 250 millions de dollars en prestations d'assurance-traitement à leurs employés. Chaque employeur est responsable de gérer ses propres dossiers en assurance-traitement, bien qu'il puisse consulter la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) qui agit à titre de service conseil dans ce domaine.

13.2 Notre examen révèle que la qualité de la gestion des dossiers dans la fonction publique et dans les réseaux des commissions scolaires et de la santé varie d'un employeur à l'autre et, parfois, d'un dossier à l'autre chez un même employeur. Souvent les règles à suivre ne sont pas suffisamment précises en ce qui a trait au suivi et au contrôle.

13.3 Trente-trois p. cent des dossiers examinés ne contiennent pas toute l'information nécessaire pour étayer le droit à l'assurance-traitement et justifier la période d'invalidité ou une partie de celle-ci. Notre échantillonnage statistique nous permet d'estimer que 68 millions de dollars de prestations d'assurance-traitement ne sont pas justifiées par une information suffisante au dossier.

13.4 Les principales lacunes constatées dans les dossiers non conformes sont : l'absence de certificat médical, des diagnostics non admissibles, des informations médicales insuffisantes pour justifier la période allouée, la non-utilisation du retour au travail adapté et l'absence de traitement médical.

13.5 De plus, des employeurs utilisent le régime d'assurance-traitement à des fins autres que celles qui ont été prévues. Certains s'en servent pour conclure une entente antérieure à la retraite et d'autres l'utilisent comme une stratégie administrative pour régler des problèmes de gestion de personnel, par exemple le harcèlement ou les conflits de personnalité.

13.6 Les employeurs investissent peu dans les programmes de réadaptation et dans les mesures incitatives pour favoriser le retour progressif au travail.

Vue d'ensemble

13.7 Le gouvernement du Québec pratique l'auto-assurance dans le domaine de l'assurance-traitement liée à l'absentéisme pour raisons médicales. Les employeurs des secteurs public et parapublic versent annuellement au moins 250 millions de dollars en prestations à leurs employés.

13.8 Les conventions collectives des employés des secteurs public et parapublic prévoient qu'ils peuvent bénéficier de l'assurance-traitement lorsqu'ils sont absents du travail pour raisons médicales. La période d'admissibilité maximale est de deux ans. Par la suite, l'employé transige directement avec une compagnie d'assurance s'il participe à un régime complémentaire de longue durée. Chaque convention collective comporte des clauses différentes.

13.9 Ainsi, les employés de la fonction publique bénéficient de prestations d'assurance-traitement correspondant aux deux tiers de leur salaire pendant la première année d'absence et à 50 p. cent la deuxième année. Ils épuisent toutefois leur banque de congés de maladie, qui s'accumulent à raison de 12 jours par année, avant d'être admissibles à l'assurance-traitement. Après une période de deux années consécutives en assurance-traitement, l'employeur met fin au lien d'emploi.

13.10 Dans les réseaux des commissions scolaires et de la santé, les employés ont entre 6 et 9,6 jours de congé de maladie qui sont monnayables à la fin de l'année. Ainsi, dans ces réseaux, les employés reçoivent plus rapidement de l'assurance-traitement que dans la fonction publique, étant donné que les jours de maladie ne s'accumulent pas avec les années, à l'exception d'un maximum de 13 jours non monnayables dans le réseau des commissions scolaires. Les prestations versées pendant deux ans varient de 85 à 66 2/3 p. cent du salaire selon les périodes et les catégories d'employés. Le lien d'emploi est rompu après deux ans dans le réseau des commissions scolaires et après trois ans dans celui de la santé.

13.11 Avant d'être admissibles à l'assurance-traitement, les employés des secteurs public et parapublic doivent assumer un délai de carence de cinq ou de sept jours. À défaut de jours de congé de maladie disponibles, les employés ne reçoivent aucun traitement durant ce délai.

13.12 Les cadres de la fonction publique et des deux réseaux n'ont pas de congés de maladie. Ils reçoivent 100 p. cent de leur traitement durant la première semaine d'absence, 80 p. cent de leur traitement de la deuxième à la vingt-sixième semaine et 70 p. cent par la suite jusqu'à concurrence de deux ans. Leur lien d'emploi n'est pas rompu après cette date.

13.13 Les employeurs sont responsables de gérer leurs propres dossiers en assurance-traitement. Afin de les y aider, le gouvernement a mandaté la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) afin d'agir à titre de service conseil. Les principaux mécanismes mis en place par la CARRA sont le service d'assistance et de consultation avec recommandation médicale, le guide de l'employeur concernant le traitement des périodes d'absence pour invalidité et le réseau de médecins consultants pour obtenir des expertises médicales à des tarifs avantageux. Cependant, l'employeur est libre de consulter la CARRA et de suivre ou non ses recommandations.

Objectifs et portée de notre vérification

13.14 Notre mandat a porté sur la gestion de l'assurance-traitement liée à l'absentéisme pour raisons médicales.

13.15 Notre vérification avait pour but de nous assurer que l'assurance-traitement était gérée par les employeurs avec tout le souci qu'il convient d'accorder à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité.

13.16 Nous avons examiné 378 dossiers d'employés ayant bénéficié de prestations d'assurance-traitement dans la fonction publique, dans le réseau des commissions scolaires et dans celui de la santé. Cet échantillonnage statistique nous permet d'extrapoler les résultats de nos travaux à l'ensemble de l'assurance-traitement versée, avec un niveau de confiance global de 95 p. cent. Cet examen portait principalement sur l'information concernant l'admissibilité à l'assurance-traitement, la justification de la période d'invalidité, l'évaluation par l'employeur des possibilités de réadaptation ou de retour progressif au travail ainsi que les mesures prises en ce sens.

Il est possible de gérer l'assurance-traitement, même si certaines variables sont difficiles à contrôler.

13.17 Nous avons visité 11 ministères ou organismes de la fonction publique représentant 70 p. cent du nombre d'employés et du nombre de jours en assurance-traitement. En ce qui concerne les réseaux des commissions scolaires et de la santé, nous avons obtenu des 85 employeurs sélectionnés le retour d'un questionnaire portant sur la gestion de l'assurance-traitement, incluant les documents à l'appui de leurs réponses. Ces employeurs représentaient environ 30 p. cent du nombre d'employés et du nombre de jours en assurance-traitement.

13.18 Nous avons également examiné dans quelle mesure la CARRA évalue le degré d'efficacité de ses services conseils en assurance-traitement auprès des employeurs.

13.19 Enfin, nous avons vérifié si le Secrétariat du Conseil du trésor, le ministère de la Santé et des Services sociaux et le ministère de l'Éducation s'assurent que les employeurs gèrent efficacement l'assurance-traitement dans leurs secteurs respectifs.

13.20 La période de vérification couvre l'année financière 1994-1995 pour la fonction publique et l'année 1993-1994 pour les réseaux des commissions scolaires et de la santé. Nos travaux ont pris fin en mars 1996.

Résultats de notre vérification

Gestion de l'assurance-traitement par les employeurs

Généralités

13.21 Les spécialistes s'entendent généralement pour dire qu'il est possible de gérer l'assurance-traitement, même si certaines variables sont difficiles à contrôler.

13.22 La première étape d'une saine gestion de l'assurance-traitement est d'évaluer l'étendue de la question en jours perdus et en coûts, y compris le remplacement de l'employé malade, s'il y a lieu. Par la suite, l'employeur a tout intérêt à se comparer à d'autres entités pour connaître sa situation par rapport à la moyenne et évaluer sa performance.

13.23 Ensuite, l'employeur doit fixer des objectifs en vue d'améliorer la gestion et de réduire les coûts, s'il y a lieu, et déterminer des mesures pour y parvenir, par exemple l'instauration de programmes de réadaptation et de retour progressif au travail, des efforts accrus concernant le recours aux expertises indépendantes, le raccourcissement du délai pour obtenir des informations médicales ou encore l'évaluation du besoin de formation des gestionnaires et des agents responsables de l'assurance-traitement.

13.24 Le Secrétariat du Conseil du trésor a produit en 1995 un document qui s'intitule « Profil ministériel » dans lequel apparaissent des statistiques quant au nombre de jours d'absentéisme, notamment en assurance-traitement, au cours des cinq dernières années. Bien que ce document permette d'établir des comparaisons entre les ministères et organismes, peu d'employeurs visités nous ont démontré qu'ils s'en sont servis et qu'ils ont fait connaître, au sein de leur organisme, leur performance en assurance-traitement.

13.25 Nous avons constaté que les employeurs visités étaient vraiment plus préoccupés par la gestion et les coûts de la santé et de la sécurité du travail. En effet, ils reçoivent directement une facture de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) et ils savent bien que celle-ci est susceptible d'augmenter en fonction de leur taux d'accident. De plus, la politique du Conseil du trésor au sujet de la santé et de la sécurité du travail fait état d'un objectif de réduction des coûts de l'ordre de 30 p. cent, ce qui signifie que les employeurs doivent faire des efforts en ce sens. La tarification de la CSST pour la fonction publique et les réseaux des commissions scolaires et de la santé pour l'année 1995 représente 255 millions de dollars. Pourtant, l'assurance-traitement représente aussi des coûts élevés et constitue un domaine connexe à la santé et à la sécurité du travail en ce sens qu'un employé non admissible aux prestations de la CSST peut recevoir des prestations d'assurance-traitement s'il est incapable d'occuper son poste.

13.26 Tous les ministères et organismes visités disposaient d'indicateurs concernant l'absentéisme en général. Ces données couvraient surtout les accidents du travail et les maladies professionnelles pour répondre à la reddition de comptes exigée en vertu de la Politique de la santé et de la sécurité du travail. Par contre, rares sont ceux qui avaient évalué les coûts de l'assurance-traitement, y compris ceux du remplacement. Quant aux employeurs des deux réseaux, 33 p. cent des répondants nous ont indiqué qu'ils ne disposaient pas d'information de gestion ni d'indicateurs suffisants en assurance-traitement et 13 p. cent nous ont répondu qu'ils étaient bien pourvus en cette matière, mais sans nous faire parvenir les preuves demandées. Plusieurs employeurs du réseau de la santé disposent de données statistiques fournies par l'Association des hôpitaux du Québec qui leur permettent de se comparer à d'autres établissements.

13.27 Dans les cas où les directions des ressources humaines disposaient de données statistiques, nous avons constaté que peu d'entre elles acheminent cette information à la haute direction de leur ministère ou organisme. En effet, 8 des 11 employeurs visités de la fonction publique ne disposaient pas de rapport périodique destiné à la haute direction qui aurait comporté des données et des indicateurs relativement à la gestion de l'assurance-traitement. Seulement trois entités nous ont démontré qu'elles ont préparé des rapports traitant de l'absentéisme et de l'assurance-traitement. Deux de ces rapports exposent des objectifs et des mesures à prendre. Malheureusement, les mesures préconisées ont été laissées en veilleuse au profit d'autres priorités.

13.28 Dans les deux réseaux, 71 p. cent des employeurs n'ont pas démontré qu'ils avaient établi un mécanisme de reddition de comptes relativement à l'assurance-traitement. Par ailleurs, pour 16 p. cent des répondants, les preuves fournies comportaient des déficiences quant à la qualité et à la quantité de l'analyse, et en ce qui a trait à l'interprétation des données.

Politique de gestion

13.29 Une autre étape essentielle de la saine gestion consiste à établir une politique claire et précise en vue d'assurer un traitement efficace et uniforme des absences. Cette politique vise à renseigner le gestionnaire et l'employé sur le processus de suivi et de contrôle des dossiers d'assurance-traitement, par exemple en définissant le nombre de jours d'absence au terme desquels l'employé doit produire un certificat médical pour justifier son invalidité. Elle peut également énumérer les outils internes et externes mis en place pour aider les gestionnaires à prendre leurs décisions.

13.30 À l'exception de trois entités dont deux de moindre envergure, la plupart des ministères et organismes que nous avons visités disposaient d'une procédure ou d'une directive concernant l'assurance-traitement. Toutefois, la qualité de ces outils variait d'un employeur à l'autre. Souvent les règles à suivre n'étaient pas suffisamment précises en ce qui a trait au suivi et au contrôle. Quant aux employeurs des réseaux des commissions scolaires et de la santé, ils ne se sont pas dotés d'une procédure ou de directives dans une proportion de 55 p. cent.

13.31 Des employeurs nous ont remis ou fait parvenir, en guise de réponse, des extraits de conventions collectives censés pallier l'absence de politique. Or, les conventions collectives ne sont pas toujours détaillées en ce qui concerne les exigences relatives à l'obtention de l'information médicale. Par conséquent, les employeurs ne réclament pas tous les mêmes renseignements d'une manière uniforme. Ainsi, certains exigent un certificat médical après trois jours d'absence, d'autres, après cinq jours. D'autres encore n'en réclament pas du tout si le gestionnaire considère qu'il n'y a pas d'abus ou de doute relativement à l'absence ou à l'invalidité.

13.32 Certains employeurs nous ont affirmé qu'ils ne voyaient pas l'utilité d'une politique de gestion en assurance-traitement puisque les dossiers sont traités cas par cas. Pourtant, une façon de procéder établie permet notamment d'assurer l'uniformité de la gestion des dossiers dans toute l'entité, peu importe le nombre de cas traités chaque année, et d'éviter le laxisme ou la complaisance. Des règles claires facilitent également le travail de la personne qui doit exiger les pièces justificatives.

Rapport médical

13.33 Le certificat médical est une pièce justificative signée par le médecin traitant sur laquelle un diagnostic et une date prévue pour le retour au travail doivent être inscrits. Le rapport médical est un document donnant beaucoup plus d'information qu'un certificat médical, notamment des précisions sur le diagnostic, le pronostic et le traitement médical recommandé.

13.34 La CARRA a conçu un formulaire de rapport médical qui collige toute l'information pertinente relativement à l'invalidité. Tous les employeurs peuvent utiliser ce modèle pour leur gestion de l'assurance-traitement.

13.35 Nous avons constaté que certains employeurs utilisent leur propre formulaire de rapport médical. Or, leur document comporte certaines lacunes. Par exemple, aucune question n'aborde les traitements en cours et la médication, ni le résultat de consultations qui auraient eu lieu auprès d'un spécialiste. En outre, il ne contient pas non plus d'interrogation relative aux raisons ou aux complications qui justifient la prolongation de l'invalidité. Ces employeurs se contentent d'exiger le diagnostic, la date de l'intervention chirurgicale, le cas échéant, et celle du retour au travail. Ces renseignements sont insuffisants pour permettre d'apprécier une réclamation à sa juste valeur, surtout lorsque l'invalidité dépasse les délais acceptables et que l'on n'a pas obtenu du médecin traitant des informations additionnelles quant aux raisons qui justifient la prolongation. En utilisant leur propre formulaire de rapport plutôt que celui que la CARRA suggère, ces employeurs se privent de certaines informations qui sont nécessaires à la bonne gestion d'un dossier.

Admissibilité à l'assurance-traitement

Dossiers sélectionnés

13.36 Nous avons établi trois échantillons statistiques totalisant 378 dossiers d'employés ayant bénéficié de prestations d'assurance-traitement, soit 119 dans la fonction publique, 128 dans le réseau des commissions scolaires et 131 dans celui de la santé.

13.37 En ce qui a trait à la fonction publique, nous avons utilisé les fichiers du système gouvernemental de paie SAGIP, qui regroupe près de 90 p. cent des employés de la fonction publique, pour connaître les employés ayant bénéficié de l'assurance-traitement. Quant aux réseaux, les ministères de l'Éducation et de la Santé et des Services sociaux nous ont transmis les fichiers contenant les informations pour l'année 1993-1994, soit les données disponibles les plus récentes.

13.38 Le tableau suivant présente le portrait de l'absentéisme lié à l'assurance-traitement :

Assurance-traitement

	Fonction publique	Réseau des commissions scolaires	Réseau de la santé	Total
Année financière vérifiée	Du 1er avril 1994 au 31 mars 1995	Du 1er juillet 1993 au 30 juin 1994	Du 1er avril 1993 au 31 mars 1994	
Assurance-traitement versée (millions de dollars)	25,9	88,2	164,4	278,5
Nombre d'employeurs	85	156	778	1 019
Nombre de bénéficiaires	4 647	12 592	41 061	58 300
Pourcentage de bénéficiaires par rapport au nombre d'employés	9,1	7,9	18,1	13,3
Nombre de jours d'absence	279 985	563 061	1 644 520	2 487 566
Moyenne de jours par bénéficiaire	60	45	40	43

13.39 Selon les conventions collectives, le versement des sommes payables à titre d'assurance-traitement est effectué sous réserve de la présentation par l'employé des pièces justificatives raisonnablement exigibles. Quelle que soit la durée de l'absence, l'employeur peut vérifier son motif et contrôler tant la nature que la durée de l'invalidité. De façon à permettre cette vérification, l'employé doit soumettre promptement les pièces requises.

13.40 Notre examen des dossiers révèle que la qualité de la gestion des dossiers varie d'un employeur à l'autre et, parfois, d'un dossier à l'autre. Ainsi, 123 dossiers sur 378 ne contiennent pas toute l'information nécessaire pour étayer le droit à l'assurance-traitement et justifier la période d'invalidité ou une partie de celle-ci.

123 dossiers sur 378 ne contiennent pas toute l'information nécessaire.

13.41 Compte tenu des versements totaux effectués dans la fonction publique, dans le réseau des commissions scolaires et de la santé au chapitre de l'assurance-traitement, soit 278,5 millions de dollars, notre échantillonnage statistique nous permet d'estimer à 67,8 millions de dollars le montant des prestations insuffisamment justifiées. Le tableau suivant en présente le détail par secteur vérifié :

Prestations d'assurance-traitement

	Fonction publique	Réseau des commissions scolaires	Réseau de la santé	Total
Estimation des prestations insuffisamment justifiées (millions de dollars)	5,5	25,7	36,6	67,8
Prestations totales (millions de dollars)	25,9	88,2	164,4	278,5
Pourcentage	21	29	22	24

13.42 Les principales lacunes dans les dossiers non conformes sont présentées dans le tableau suivant :

Résultats obtenus à partir des échantillons

Lacunes relevées dans la gestion des dossiers	Nombre de dossiers			
	Fonction publique	Réseau des commissions scolaires	Réseau de la santé	Total
Absence de certificat médical	1	3	1	5
Diagnostic non admissible	1	11	10	22
Informations médicales insuffisantes pour justifier la période allouée	22	30	25	77
Non-utilisation du retour au travail adapté	10	1	2	13
Absence de traitement médical	3	1	2	6
TOTAL	37	46	40	123
Nombre de dossiers sélectionnés	119	128	131	378
Pourcentage	31	36	31	33

13.43 Notre examen de ces dossiers, effectué avec l'aide d'un médecin consultant indépendant et du service conseil de la CARRA, fait ressortir les constats suivants :

L'employeur ne s'est pas prévalu de son droit d'exiger les informations à l'appui de l'admissibilité à l'assurance-traitement.

– *Absence de certificat médical*
Dans cinq dossiers, le versement de l'assurance-traitement a été fait sans certificat médical à l'appui, et ce, même si les employés ont été absents du travail durant des périodes variant de 6 à 31 jours. L'employeur ne s'est pas prévalu de son droit d'exiger les informations à l'appui de l'admissibilité à l'assurance-traitement.

– *Diagnostic non admissible*
Dans 22 dossiers, le versement a été fait sur la foi d'un certificat médical qui ne présentait pas un diagnostic admissible. Ainsi, certains certificats indiquaient uniquement « maladie » ou décrivaient des symptômes plutôt qu'un diagnostic. Ces informations ne sont pas suffisantes et ne correspondent pas à un diagnostic admissible selon le guide de l'employeur produit par la CARRA.

– *Informations médicales insuffisantes pour justifier la période allouée*
L'examen de 77 dossiers démontre que le suivi de l'invalidité effectué n'est pas suffisamment rigoureux quant à l'obtention de l'information pour étayer le droit à l'assurance-traitement. En tenant compte du type de diagnostic posé et du dépassement de la période moyenne d'absence prévue selon le guide de la CARRA, l'employeur aurait dû obtenir des informations additionnelles. Or, il ne justifie pas l'absence ou sa prolongation, soit en obtenant du médecin traitant des informations supplémentaires concernant le diagnostic ou le traitement, soit en demandant l'expertise d'un médecin indépendant.

– *Non-utilisation du retour au travail adapté*
Treize dossiers présentent des invalidités qui permettaient le retour au travail. Compte tenu des limitations fonctionnelles décrites, ces employés auraient pu être réadaptés. Par exemple, dans deux cas, la période maximale d'assurance-traitement de deux ans a été accordée parce que l'employé ne pouvait

réintégrer son emploi habituel. L'employeur a accordé la période maximale d'assurance-traitement alors qu'il aurait pu confier à l'employé une tâche allégée. Par ailleurs, trois dossiers prouvent qu'il n'y a pas eu de suivi attentif concernant des périodes trop longues d'attente préopératoire. L'employeur n'a pas demandé de précisions quant aux raisons qui commandaient une absence totale du travail pour des périodes d'attente de trois à quatre mois.

– *Absence de traitement médical*
Enfin, en vertu des conventions collectives, l'employé doit recevoir des traitements médicaux pour avoir droit à l'assurance-traitement. Or, l'information concernant six dossiers ne démontre pas que l'employé a reçu un traitement. En effet, l'employeur a versé les prestations sans connaître les modalités thérapeutiques prescrites par le médecin traitant. Pourtant, il aurait fallu que le diagnostic soit accompagné d'une description plus précise de la thérapie, puisque l'invalidité est admissible pourvu qu'elle soit traitée, par exemple la toxicomanie.

13.44 Dans plusieurs dossiers, l'employeur s'est contenté d'exiger des certificats médicaux à intervalles réguliers afin de justifier l'absence. Il n'a pas jugé nécessaire d'obtenir des informations additionnelles qui auraient permis d'intervenir de quelque façon, par exemple de justifier la prolongation de l'absence, d'évaluer la possibilité d'un retour au travail ou de cesser le versement des prestations.

13.45 Les lacunes relevées dans la gestion de certains dossiers laissent soupçonner du laxisme ou de la complaisance, ou encore elles découlent d'un manque de rigueur quant à l'obtention d'informations médicales et aux suivis effectués.

Gestion des ressources humaines

13.46 En plus des lacunes signalées précédemment, nous avons constaté d'autres particularités relatives à certains dossiers. Ainsi, dans cinq cas concernant des personnes au début de la soixantaine, nous avons noté des déficiences quant à l'information appuyant la nature de l'invalidité, son évolution ou le pronostic de guérison. L'employeur a versé les prestations d'assurance-traitement, même si le dossier exposait une apparence de complaisance en ce qui a trait aux informations pour justifier la durée de l'invalidité. Ce manque de renseignements laisse soupçonner qu'il y aurait eu entente préalable à la retraite entre l'employé et l'employeur. De plus, les efforts fournis sont minimes en vue du retour progressif au travail, ce qui démontre que la retraite est attendue à court terme. Effectivement, dans les cinq cas cités, l'employé a pris sa retraite à la suite d'un règlement administratif.

13.47 Les employeurs recourent au régime d'assurance-traitement à des fins autres que celles qui ont été prévues. Certains s'en servent pour conclure une entente antérieure à la retraite et d'autres l'utilisent comme une stratégie administrative pour régler des problèmes de gestion de personnel, par exemple le harcèlement ou les conflits de personnalité. Des rapports d'expertise recommandaient dans certains cas des mesures administratives afin de permettre le retour au travail de ces employés. Ainsi, ils auraient pu réintégrer plus rapidement le travail si le Service des ressources humaines était intervenu en temps opportun. Ces employés ont bénéficié de plus d'une année d'assurance-traitement avant que l'employeur règle le dossier sur le plan administratif.

Expertise indépendante

13.48 L'expertise indépendante par un deuxième médecin ou un spécialiste permet de confirmer le diagnostic du médecin traitant, de s'assurer de l'inaptitude de l'employé au travail et de confirmer les traitements à prodiguer au patient. Par conséquent, à la suite d'une expertise indépendante, il est possible d'accélérer le retour au travail.

13.49 L'examen de la nature des invalidités décrites dans les dossiers non conformes révèle que 62 p. cent d'entre eux correspondent à un diagnostic relatif au physique, 25 p. cent, à un diagnostic relatif au psychique et que 13 p. cent combinent les deux causes.

13.50 Quand il s'agit d'un problème de nature psychique, l'employeur doit souvent procéder à une expertise afin de déterminer la gravité de l'inaptitude au travail. Les spécialistes sont d'avis que, pour certains employés, le fait de travailler, ne serait-ce qu'à temps partiel, contribue à stabiliser le psychisme. Or, les déficiences que nous avons relevées dans les dossiers de ce genre se rapportent à des périodes d'invalidité beaucoup trop longues, compte tenu des diagnostics. Ces employeurs n'ont pas obtenu l'information suffisante de la part du médecin traitant pour être en mesure d'autoriser la période d'invalidité. Ils n'ont pas eu recours aux services d'un expert qui leur semblaient trop onéreux.

Certains employeurs n'ont pas eu recours aux services d'un expert qui leur semblaient trop onéreux.

13.51 Parmi les dossiers non conformes, 27 cas de nature psychique auraient exigé des expertises selon notre médecin consultant. Les employeurs ont versé près de 325 000 dollars en assurance-traitement à ces employés alors que le coût des expertises, à 350 dollars chacune, aurait été de 9 450 dollars.

Programme de réadaptation et de retour progressif au travail

13.52 Le retour progressif au travail permet à un employé de reprendre ses tâches en fonction d'un horaire allégé, tandis que la réadaptation consiste en l'accomplissement de tâches qui respectent les limitations fonctionnelles de l'employé. Les conventions collectives prévoient ces retours, après 13 semaines d'invalidité, pour une période maximale de six mois. Cette période devrait faire l'objet d'une réévaluation médicale périodique. Selon les spécialistes, une intervention rapide de l'employeur permet en général de raccourcir la durée de l'invalidité. Si l'employeur informe les médecins de l'existence d'un programme de retour progressif au sein de l'organisme, il peut ainsi accélérer la fin de l'invalidité.

13.53 Parfois, l'état de santé de l'employé est sérieux, mais il lui permet tout de même de faire un autre travail, plus sédentaire et moins exigeant physiquement ou psychiquement. L'employeur peut réaffecter l'employé à un poste qui respecte les limitations fonctionnelles décrites par les médecins traitants.

13.54 Les efforts en réadaptation sont minimes chez les employeurs visités de la fonction publique et le retour progressif est le plus souvent amorcé sur réception d'un rapport favorable du médecin traitant. L'examen des différentes façons de procéder ou directives de ces employeurs démontre que plusieurs d'entre elles ne comportent pas de mesures incitatives qui favoriseraient le retour progressif ou la réadaptation des employés en assurance-traitement. D'ailleurs, deux employeurs seulement ont évalué les avantages qu'ils pourraient retirer d'un tel programme.

13.55 Plusieurs employeurs considèrent que l'investissement dans des programmes de réadaptation est peu rentable. Certains préfèrent donner la priorité de retour au travail aux personnes indemnisées en vertu du régime de la santé et de la sécurité du travail, parce qu'ils y voient une économie réelle et tangible. D'autres ne réussissent pas à déterminer quels postes pourraient être ainsi occupés au sein de leur organisme, notamment à cause de l'étanchéité des conventions collectives.

13.56 De même, dans les réseaux des commissions scolaires et de la santé, 73 p. cent des employeurs questionnés ne disposent pas d'un programme de réadaptation. Parmi les 23 employeurs qui nous ont affirmé offrir un tel programme, 11 nous en ont fait parvenir une preuve dont 8 ont été jugées satisfaisantes. Cependant, 12 employeurs n'ont pas répondu à notre requête. Malgré notre demande en ce sens, un seul employeur sur 85 nous a démontré qu'il avait effectué une analyse satisfaisante de coûts-bénéfices liée à l'instauration d'un programme de réadaptation.

13.57 Quant aux efforts de retour adapté au travail évalués dans notre échantillon, plusieurs dossiers indiquent que l'employé aurait pu bénéficier d'un tel programme ou que les interventions en ce sens auraient pu être faites plus tôt. Par exemple, dans un cas, compte tenu du diagnostic inscrit, notre médecin consultant aurait suggéré un retour progressif bien avant qu'un an se soit écoulé depuis le début de l'absence. Souvent, l'employeur ne peut évaluer cet aspect parce qu'il ne connaît pas la nature exacte de l'invalidité ou qu'il ignore si elle est temporaire ou permanente. De plus, en ce qui a trait à certains diagnostics, il est admis dans le milieu médical que le retrait du travail accentue les symptômes et qu'il est préférable de prévoir, à très court terme, un retour au travail.

13.58 Il arrive également que l'employeur se serve du retour progressif, en autorisant d'emblée la période maximale de six mois ou en accordant une période fort inhabituelle pour le type d'invalidité en cause. Dans plusieurs dossiers, il aurait certainement été possible de raccourcir cette période, compte tenu du diagnostic, ou même d'amorcer le programme plus tôt, si l'employeur avait obtenu plus rapidement des précisions quant à l'état de santé de l'employé. Par conséquent, l'employeur verse des prestations d'assurance-traitement sans réévaluer périodiquement si le retour progressif est la mesure appropriée.

Régie des rentes du Québec

13.59 Lorsque l'invalidité est permanente, il appartient à l'employé de faire une demande de rente d'invalidité à la Régie des rentes du Québec (RRQ). Les conventions collectives spécifient que les prestations d'assurance-traitement versées à un employé doivent être réduites du montant de la rente d'invalidité reçue de la RRQ.

13.60 Sur 11 entités visitées dans la fonction publique, 7 employeurs ont conclu une entente avec la RRQ, approuvée en vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Ces ententes permettent que, tous les trois ou quatre mois et à la demande de l'employeur, la RRQ identifie les employés qui reçoivent des rentes d'invalidité.

13.61 Toutefois, plusieurs employeurs n'incitent pas toujours les employés à faire une demande auprès de la RRQ lorsque leur état d'invalidité permanente le justifie et ils ne les informent pas à ce sujet. La plupart nous ont indiqué qu'ils ne pouvaient exiger une telle démarche et qu'il est humainement difficile d'inciter quelqu'un à demander une rente d'invalidité permanente. La CARRA ne conseille pas les employeurs quant aux mesures à prendre en ces circonstances. Compte tenu de la difficulté d'application de cette clause commune à presque toutes les conventions collectives du gouvernement, il se peut que l'employeur assume des coûts d'assurance-traitement même si l'employé est admissible à une rente de la RRQ, soit parce qu'il ignore que l'employé est prestataire ou parce que celui-ci n'en a pas fait la demande.

13.62 Parmi les 119 dossiers examinés dans la fonction publique, 30, soit 25 p. cent, présentent une invalidité dont la nature remet en question la capacité de l'employé de reprendre son travail. Ces dossiers sont admissibles à l'assurance-traitement. Dans 24 de ces cas, l'évolution négative de la maladie a incité l'employé à présenter une demande de pension d'invalidité à la RRQ. Les six autres dossiers sont des cas d'invalidité à long terme pour lesquels une demande de rente aurait dû être produite. Ainsi, l'employeur assume seul les coûts des prestations versées alors que la RRQ pourrait en absorber une partie, si la demande était acceptée.

13.63 ***Résumé des commentaires des ministères et organismes visités :*** *« Les employeurs que nous avons rencontrés ont reconnu que la gestion des dossiers d'assurance-traitement est importante. De plus, ils ont admis que des informations additionnelles auraient dû être exigées dans certains cas. En ce qui a trait à d'autres dossiers, ils ont justifié leurs décisions en évoquant la nature de l'emploi occupé, le contexte particulier, la connaissance de l'employé et d'autres observations qui n'avaient pas été versées au dossier.*

« Ils ont confirmé que l'assurance-traitement est parfois utilisée à d'autres fins que prévu, par exemple en vue de conclure des ententes préparatoires à la retraite.

« Quelques employeurs ont indiqué que les contraintes relatives aux conventions collectives empêchent parfois le retour progressif au travail ou la réadaptation. De plus, il arrive fréquemment que la crainte de devoir investir dans l'arbitrage de griefs ou dans l'expertise médicale prédispose plutôt à rechercher un certain genre d'accommodement. »

Service conseil de la CARRA

13.64 Le gouvernement a confié à la CARRA, par décret, l'administration du régime d'assurance-traitement dans les trois secteurs vérifiés. Il lui demande de prendre toutes les mesures et de mettre en place tous les mécanismes nécessaires pour bien conseiller et assister les employeurs.

95 des 123 dossiers non conformes n'ont pas fait l'objet de consultation auprès de la CARRA quant à la période d'invalidité insuffisamment justifiée.

13.65 La CARRA dispose d'une équipe de huit personnes, y compris un médecin, pour répondre aux employeurs des secteurs public et parapublic. Le budget, pour l'année 1995, représente environ 600 000 dollars.

13.66 Jusqu'en 1993, en vertu d'un décret, les employeurs devaient soumettre à la CARRA, dans la mesure du possible, tout dossier d'invalidité de plus de 30 jours. Depuis 1993, un changement d'orientation n'oblige plus les employeurs à procéder ainsi et cette consultation est laissée à leur discrétion. Cette modification a réduit de façon importante le nombre de requêtes adressées à la CARRA, celles-ci passant de 82 000 en 1993 à 36 000 en 1995.

13.67 Bien que la CARRA agisse à titre d'organisme consultatif, elle doit posséder l'information qui lui permettrait d'évaluer l'efficacité de ses services en assurance-traitement auprès des employeurs.

13.68 Pour évaluer l'efficacité de ses services conseils, la CARRA a établi des indicateurs de gestion tels que le volume de demandes traitées pour des conseils médicaux et le taux d'utilisation des services d'assurance-traitement par les employeurs. Elle a aussi effectué un sondage auprès de 400 employeurs en 1994. Elle a obtenu un taux de réponse de 63 p. cent, ce qui correspond à 251 répondants. De façon générale, les résultats indiquent un taux de satisfaction élevé quant aux services en assurance-traitement. Toutefois, la CARRA ne sait pas dans quelle mesure les employeurs suivent ses recommandations. En effet, nous n'avons pas retracé d'informations traitant de cet aspect.

13.69 L'intervention de spécialistes dans le domaine de l'absentéisme pour raisons médicales, tels que les membres du service conseil de la CARRA, favorise généralement une gestion efficace des dossiers d'assurance-traitement. En effet, nous avons constaté que 95 des 123 dossiers non conformes n'ont pas fait l'objet de consultation auprès de la CARRA quant à la période d'invalidité insuffisamment justifiée.

13.70 Sur les 378 dossiers examinés, 169 ont fait l'objet d'interventions auprès du service conseil de la CARRA. La gestion de l'assurance-traitement par l'employeur dans la majorité de ces dossiers a été jugée satisfaisante, soit pour 141 dossiers. Par contre, dans huit dossiers jugés non conformes, l'employeur n'a pas donné suite à la recommandation de la CARRA en n'obtenant pas l'expertise ou les informations additionnelles requises avant d'autoriser la période d'invalidité. Dans les 20 derniers dossiers, les employeurs ont obtenu une recommandation de la CARRA conseillant une période d'invalidité alors que notre médecin consultant considère que l'information contenue dans le dossier est insuffisante pour étayer cette recommandation. La supervision du travail des agents au moment de l'émission de ces recommandations a été déficiente.

13.71 Enfin, nous n'avons pas retracé de programme de formation gouvernemental qui porterait sur la gestion efficace de l'assurance-traitement. Quelques employeurs de la fonction publique nous ont indiqué qu'ils n'avaient pas de ressources pour en

élaborer un et que, à leur avis, cette responsabilité incombait davantage à la CARRA. Quant aux employeurs des réseaux, 87 p. cent ne disposent pas d'un programme de formation dans ce domaine. Seulement 13 p. cent nous ont informés que leurs agents avaient suivi des cours de façon ponctuelle.

13.72 Les responsables du service conseil de la CARRA nous ont signalé que l'élaboration d'un tel programme de formation gouvernemental était prévu pour 1996.

13.73 Nous avons recommandé à la CARRA

- **de se procurer les informations qui lui permettraient d'évaluer dans quelle mesure ses recommandations sont suivies par l'employeur ;**

- **de s'assurer que la supervision des agents qui émettent des recommandations est adéquate ;**

- **de poursuivre ses efforts afin d'offrir un programme de formation aux employeurs.**

13.74 ***Commentaires de la CARRA : Suivi des recommandations.*** *« La Commission est sensible aux difficultés vécues par les employeurs relativement au traitement des périodes d'absence pour invalidité. Nous croyons que l'on exige beaucoup des employeurs dont la taille ne permet pas de disposer des ressources spécialisées et nécessaires pour apprécier la condition personnelle d'un employé, physiquement et mentalement.*

« Par conséquent, un grand nombre d'employeurs restent démunis et ils rencontrent des difficultés à donner suite aux recommandations de la Commission. Ceci explique à notre avis que, dans certains dossiers, l'employeur n'applique pas notre recommandation ou retarde à le faire.

« À cet effet et pour appuyer les employeurs sans pour cela en faire un objectif de contrôle, la Commission évaluera la possibilité de mettre en place un système de cueillette d'information dans les cas où ces derniers ne suivent pas nos recommandations, et ce, dans le but de s'ajuster, de les former et de mieux les supporter.

« Par ailleurs, la Commission est d'avis qu'il faut aller au-delà d'une vérification des suites données à nos recommandations. En effet, la Commission a entrepris une démarche de consultation auprès des associations patronales et d'employeurs représentatifs des trois réseaux gouvernementaux afin de recueillir leurs préoccupations et leurs besoins relatifs à la gestion de l'absentéisme. Nous croyons qu'ils sont en attente de nouveaux services qui seraient dispensés par un organisme comme la Commission.

Supervision des agents. *« Jusqu'à récemment, certains agents n'étaient pas directement supervisés par un chef d'équipe. Les niveaux de poste ont été révisés et une nouvelle organisation du travail est progressivement implantée. Selon notre expérience, la qualité et l'uniformité des recommandations reposent sur la formation continue et la mise en commun des expériences. En conséquence, nous avons implanté une structure souple qui facilite les consultations.*

Programme de formation. *« La Commission effectue régulièrement des sondages auprès de sa clientèle. Le dernier date du mois d'octobre 1994 et indiquait un taux de satisfaction élevé des employeurs. Cependant, plusieurs exprimaient le souhait que la Commission s'implique dans la formation de leur personnel. À l'automne 1995, la Commission invitait les employeurs à faire connaître leurs besoins. Certes, ces besoins sont multiples et, avant d'élaborer un processus de formation, la Commission désire s'assurer que ceux-ci sont toujours d'actualité et les prioriser selon les caractéristiques des employeurs. Un tel plan de formation pourra être précisé en 1996 dans la mesure où la Commission pourra disposer du budget requis. »*

Responsabilités du gouvernement

13.75 Le décret concernant l'administration de l'assurance-traitement dans les secteurs de la fonction publique, de l'éducation et de la santé et des services sociaux mentionne notamment que le gouvernement doit contrôler les coûts de ce régime et qu'il peut requérir les données statistiques pertinentes pour en faire l'évaluation. De plus, il est tenu de s'assurer que l'administration de ce régime est faite de façon uniforme dans tous les secteurs.

13.76 Afin de réduire les coûts relatifs au régime d'assurance-traitement, le gouvernement peut, d'une part, le modifier en négociant de nouvelles ententes et, d'autre part, inciter les employeurs à améliorer leur gestion.

13.77 Le Secrétariat du Conseil du trésor et les ministères responsables des deux réseaux obtiennent et cumulent des données statistiques relatives à l'assurance-traitement pour leurs clientèles respectives. Le Secrétariat du Conseil du trésor, dans le cadre de différents travaux effectués pour analyser les régimes d'assurance-traitement existant dans les secteurs public et parapublic, a produit une étude sur un nouveau régime d'assurance-traitement en octobre 1993.

13.78 Il y décrit les modifications qu'il serait possible d'apporter aux clauses des conventions collectives, notamment quant au pourcentage du salaire versé à titre de prestations, et il établit les économies générées par le régime proposé. Cette étude suggère plusieurs solutions qui permettraient une gestion efficace de l'assurance-traitement, notamment :

- faire mieux connaître le rôle de la CARRA aux employeurs ;
- organiser des sessions d'information sur les connaissances de base, la jurisprudence, les expériences des employeurs, etc. ;
- prévoir les mécanismes pertinents pour favoriser le retour au travail et la réaffectation des personnes invalides à un poste adapté à leur état de santé.

13.79 Certaines solutions énoncées dans l'étude sont des outils qui pourraient aider immédiatement les employeurs à gérer l'assurance-traitement. Cependant, le Secrétariat du Conseil du trésor n'a pas encore implanté ces solutions.

13.80 Par ailleurs, selon le Secrétariat du Conseil du trésor, le principe des enveloppes budgétaires fermées, mis en place en 1995, et la responsabilisation des employeurs devraient favoriser la gestion efficace de l'assurance-traitement.

13.81 Les résultats de notre vérification démontrent un manque d'uniformité et de rigueur dans la gestion des dossiers d'assurance-traitement dans la fonction publique et les réseaux des commissions scolaires et de la santé. Bien que cette gestion soit déléguée, il appartient aux responsables de ces trois secteurs de s'assurer que les employeurs gèrent efficacement l'assurance-traitement, étant donné l'importance des montants en cause. Or, à notre connaissance, ils n'ont pas suffisamment sensibilisé les employeurs à l'importance de la gestion de l'assurance-traitement.

13.82 Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor de poursuivre ses efforts afin de fournir les outils nécessaires aux employeurs concernant la gestion de l'assurance-traitement.

13.83 Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor, au ministère de la Santé et des Services sociaux et au ministère de l'Éducation de sensibiliser les employeurs afin qu'ils améliorent leur gestion de l'assurance-traitement, notamment quant aux éléments suivants :

- **l'évaluation de leur performance ;**

- **le resserrement des contrôles relatifs à l'admissibilité ;**

- **l'instauration ou l'amélioration des programmes de réadaptation et de retour progressif au travail ;**

- **l'élaboration de contrôles efficaces afin de coordonner le régime d'assurance-traitement et celui de la Régie des rentes du Québec.**

13.84 ***Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor :*** *« Le Secrétariat du Conseil du trésor considère qu'une saine gestion des régimes d'assurance-traitement est importante puisque ces régimes représentent une part significative des coûts de la main-d'œuvre. La gestion de l'assurance-traitement par les employeurs peut être évaluée en analysant les moyens de contrôle disponibles et les résultats de cette gestion. À cet effet, votre étude est intéressante et pertinente dans le contexte. Nous sommes conscients que des améliorations doivent être apportées à la gestion de l'assurance-traitement. Nous aimerions toutefois porter à votre attention les points suivants.*

« Les conventions collectives prévoient des moyens de contrôle qui permettent aux employeurs de gérer l'assurance-traitement, les programmes de réintégration au travail d'une personne salariée invalide et les clauses de coordination des prestations d'assurance-traitement avec des régimes étatiques. Nous convenons que les moyens de contrôle ne sont pas aussi détaillés dans toutes les conventions collectives, ce qui peut causer certaines lacunes, telles que démontrées par votre analyse. D'autre part, bien que la gestion des prestations d'assurance-traitement ne soit pas uniforme, les règles de gestion décrites accordent une latitude aux employeurs. Toutefois, une mauvaise gestion de la part d'un employeur se refléterait au niveau des coûts de la main-d'œuvre. Les programmes de réadaptation fournissent un incitatif à la personne salariée invalide mais certaines clauses des conventions collectives, dont l'étanchéité des accréditations syndicales et l'assignation temporaire, limitent le droit de gérance de l'employeur.

« Les orientations stratégiques du Conseil du trésor sont de poursuivre la mutation du cadre de gestion gouvernementale vers une plus grande délégation du choix des moyens aux ministères et une plus grande transparence dans la mesure des résultats. Pour ce faire, il faut qu'il y ait un allégement des contrôles administratifs et, en contrepartie, des mécanismes de reddition de comptes appuyés sur des indicateurs de performance et de résultats. Dans ce contexte, il est préférable d'encourager les ministères et organismes à mettre en œuvre des politiques de gestion efficaces et efficientes, sans pour autant établir une politique uniforme de gestion des dossiers d'assurance-traitement applicable à l'ensemble des employeurs. Le profil ministériel développé par le Secrétariat du Conseil du trésor en 1995 présente des indicateurs de gestion concernant l'assurance-traitement ; d'autres indicateurs pourraient être élaborés afin de fournir aux employeurs des moyens pour évaluer leur performance.

« Le Secrétariat du Conseil du trésor subventionne déjà quelques projets-pilotes en matière de gestion des dossiers de santé et sécurité du travail et d'assurance-traitement. Les résultats obtenus seront examinés attentivement pour favoriser un transfert d'expertise à l'ensemble des employeurs.

« La gestion de l'assurance-traitement par les employeurs est certes importante. Toutefois, même l'employeur ayant la meilleure gestion des invalidités ne saurait parvenir à des résultats optimum si les prestations accordées aux personnes invalides sont trop généreuses. Afin de permettre une gestion efficace des régimes d'assurance-traitement, il est important d'agir sur la gestion des régimes et sur le «design» des régimes de façon simultanée. Le Secrétariat du Conseil du trésor a élaboré, en 1993, un régime d'assurance-traitement pour le personnel de l'ensemble des secteurs. Ce régime visait à accorder un niveau de protection adéquat aux personnes invalides tout en fournissant un meilleur cadre de gestion aux employeurs. Ce régime a fait l'objet de discussions avec les parties syndicales. Toutefois, ces modifications aux régimes d'assurance-traitement, concernant soit la gestion ou soit le contenu du régime, ne peuvent se faire sans amender les conventions collectives.

« Votre rapport concernant la gestion de l'assurance-traitement démontre que l'étude de cette question a été traitée avec toute la diligence requise. De plus, cette étude met en lumière certaines problématiques. Le Secrétariat du Conseil du trésor consacrera tous les efforts requis pour que les recommandations proposées par le Vérificateur général soient mises en œuvre. »

13.85 ***Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux :*** *« En ce qui a trait au secteur de la santé et des services sociaux, les coûts reliés à l'assurance-salaire et aux congés de maladie se situent à 7 p. cent de la masse salariale depuis 1986-1987 ; ce coût a diminué à 6,3 p. cent en 1993-1994 en application de la loi 102. Il y a donc une certaine stabilité du coût dans le temps.*

« D'autre part, le Ministère s'est doté, pour les établissements du réseau, d'une politique de gestion de la santé et de la sécurité du travail.

« Nous partageons votre recommandation de sensibiliser les employeurs à l'importance de la gestion efficace de l'assurance-salaire. Les enveloppes budgétaires fermées et réduites devraient continuer à inciter les employeurs à une telle gestion et à se doter d'outils permettant d'apprécier leur performance et son évolution. »

13.86 ***Commentaires du ministère de l'Éducation :*** *« D'abord, il est nécessaire de rappeler que les commissions scolaires sont des organismes décentralisés, responsables ultimes d'assurer une gestion efficace des deniers publics, notamment ceux reliés à l'assurance-traitement. Cependant, considérant les coûts importants reliés à l'assurance-salaire, le Ministère a déjà pris des mesures importantes pour en diminuer les coûts, à partir d'une stratégie similaire à celle qui a permis de réduire les coûts de la gestion de la santé et sécurité au travail.*

1) *Le Ministère, par le biais de ses règles budgétaires annuelles 1995-1996 et 1996-1997, a introduit un « plafonnement » du financement de l'assurance-traitement. Ces règles budgétaires incitent les commissions scolaires à diminuer leurs coûts d'assurance-traitement lorsque ceux-ci se situent au-delà de la moyenne nationale.*

2) *Afin d'appuyer les commissions scolaires dans la recherche de moyens pour diminuer les coûts en assurance-traitement, le Ministère, de concert avec le Secrétariat du Conseil du trésor et la Fédération des commissions scolaires du Québec, a créé un groupe de travail avec les neuf commissions scolaires ayant les masses salariales les plus élevées, afin d'établir :*

   – *des données statistiques ventilées sur les cas d'assurance-salaire et les coûts par commission scolaire ;*

   – *des éléments de gestion et de contrôle de l'assurance-traitement ;*

   – *des plans d'intervention dans les champs liés à l'organisation du travail, avec la participation des syndicats des travailleurs concernés.*

3) *L'instauration de programmes de réadaptation et de retour progressif au travail devra être négociée avec les différents syndicats. Déjà, depuis le 1er avril 1994, des mécanismes appropriés ont été mis en place pour le personnel d'encadrement. »*

Rapport du Vérificateur général
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome I

CHAPITRE 14

Gestion de l'Institut de police du Québec

Table des matières

Faits saillants	14.1
Vue d'ensemble	14.8
Objectifs et portée de notre vérification	14.14
Résultats de notre vérification	
Vision stratégique de l'Institut	14.18
Commentaires de l'Institut	14.27
Autofinancement des activités	14.28
Commentaires de l'Institut	14.34
Programme de formation policière de base	14.35
Contenu du programme	
Détermination des besoins	14.36
Mécanisme de modification de cours	14.46
Évaluation du comportement des stagiaires	14.50
Outils pédagogiques	14.54
Commentaires de l'Institut	14.66
Gestion des ressources	14.67
Mode de fonctionnement	14.68
Conventions collectives	14.69
Obligations financières supplémentaires	14.78
Gestion du personnel-instructeur	
Embauche, formation et évaluation des policiers-instructeurs	14.89
Encadrement et rotation des policiers-instructeurs	14.96
Commentaires de l'Institut	14.103

Faits saillants

14.1 Au cours de la dernière année, nous avons examiné l'évolution de l'Institut de police du Québec en fonction de sa vision stratégique. Nous avons étudié aussi la façon dont l'Institut gère son programme de formation policière de base ainsi que son personnel enseignant. Nous nous sommes également penchés sur le volet « autofinancement » des activités de l'Institut.

14.2 La vision stratégique de l'Institut ne comporte pas de priorités quant aux actions à mener, si bien qu'il procède à des études à répétition. En l'absence du profil d'emploi pour un policier, lequel devrait être défini par les organisations policières et les autorités gouvernementales, le programme de formation policière de base ne répond pas toujours aux attentes des organisations policières.

14.3 L'Institut ne répond pas à l'exigence d'autofinancement prescrite par le gouvernement et réitérée par le Conseil du trésor bien qu'il se soit doté de mécanismes lui permettant la récupération de certains coûts auprès des utilisateurs. Ainsi, l'Institut a puisé plus de 25 millions de dollars en trois ans dans les fonds gouvernementaux.

14.4 L'Institut ne s'est pas doté des mécanismes nécessaires pour connaître les besoins de corps policiers afin d'y adapter son programme de formation de base. De plus, personne n'est responsable de déterminer les changements à apporter au contenu scolaire, l'évolution du programme de formation de base relevant essentiellement des diffuseurs.

14.5 Les outils pédagogiques en place ne correspondent pas toujours aux besoins en formation, en particulier la salle de tir et la piste de conduite. De plus, nous avons noté l'absence d'évolution technologique alors que les principales organisations policières ont emboîté le pas.

14.6 L'Institut n'a pas retenu le mode de fonctionnement le plus économique ni le plus efficient puisqu'il embauche principalement des policiers-instructeurs. Par conséquent, il gère son personnel instructeur avec des normes et des conditions de travail prévues pour des policiers en service.

14.7 Bien que le recours à des policiers-instructeurs en prêt de services pour des périodes de trois à cinq ans permette de diffuser une formation correspondant à la réalité du travail du policier, cette façon de faire cause certains inconvénients, notamment la rotation du personnel enseignant, ce qui signifie une perte d'expérience et un enseignement parfois perturbé. De plus, le manque de connaissances pédagogiques des instructeurs entraîne des coûts de formation.

Vue d'ensemble

14.8 L'Institut de police du Québec a été créé en 1968 par la sanction de la *Loi de police* afin d'institutionnaliser la formation des policiers du Québec. En avril 1986, le Conseil des ministres donnait son accord afin que soit enclenchée une révision de l'organisation policière au Québec. Cette révision a amené la sanction, en décembre 1988 de la *Loi sur l'organisation policière.* Cette réforme a eu notamment pour effet d'octroyer un statut corporatif à l'Institut, lui assurant, depuis septembre 1990, une autonomie administrative de fonctionnement.

14.9 Il importe de préciser que les exigences du Conseil des ministres, au moment de l'adoption de la *Loi sur l'organisation policière* entraînant la création de la corporation, prescrivaient que le ministre de la Sécurité publique devait autofinancer les coûts relatifs à la nouvelle loi et prévoir des mécanismes permettant leur récupération auprès des utilisateurs concernés.

14.10 La *Loi sur l'organisation policière* stipule que l'Institut a pour objet de contribuer, par l'enseignement et la recherche, à la formation et au perfectionnement des policiers du Québec. À cette fin, l'Institut offre un programme de formation policière de base aux aspirants policiers ainsi qu'un programme de formation policière spécialisée et continue aux policiers de carrière. L'Institut est également le seul organisme reconnu au Québec en matière d'adjudication du droit de pratique.

14.11 La formation des aspirants policiers est régie par un protocole d'entente entre le ministère de la Sécurité publique, le ministère de l'Éducation et l'Institut de police du Québec. Ce protocole d'entente prévoit, entre autres, la stratégie de formation, la priorité d'attribution des places ainsi que le nombre de stagiaires reçus à l'Institut. Par contre, le nombre de stagiaires formés n'est pas basé sur les besoins en effectif des organisations policières du Québec. Chaque année l'Institut forme trois promotions composées de 168 à 280 stagiaires, au cours d'une période de 13 semaines.

14.12 En juin 1995 intervenait un troisième protocole d'entente depuis l'incorporation de l'Institut. Il avait pour but de résorber la liste des cégépiens en attente de stage. Pour y parvenir, l'Institut a proposé de former exceptionnellement quatre promotions de 224 stagiaires en omettant le cours « Techniques de patrouille ». En outre, ce protocole retire le programme de formation policière de base du diplôme d'études collégiales, ce qui permet au ministère de l'Éducation d'émettre un diplôme terminal. Cependant, ces diplômés du collégial ne bénéficient pas du droit de pratique dont l'adjudication demeure la responsabilité de l'Institut.

14.13 En 1994-1995, l'Institut a bénéficié d'une subvention du gouvernement du Québec de 8,7 millions de dollars ; son effectif était alors d'environ 120 personnes. Le personnel est composé, entre autres, de policiers-instructeurs en prêt de service d'une durée de trois à cinq ans. Ceux-ci sont attachés aux organisations policières du Québec dont la Sûreté du Québec, le Service de police de la communauté urbaine de Montréal et les diverses sûretés municipales. Ce personnel instructeur dispense les cours offerts dans le cadre du programme de formation policière de base et du programme de formation policière spécialisée et continue.

Objectifs et portée de notre vérification

14.14 Nous avons effectué la vérification des activités de l'Institut de police du Québec. Ce travail avait pour but de nous assurer de la mise en place de systèmes et de pratiques qui favorisent une gestion économique et efficiente des activités.

14.15 Notre vérification a porté particulièrement sur l'évolution de l'Institut en fonction de sa vision stratégique, sur la gestion du programme de formation policière de base ainsi que du personnel enseignant. À l'exception du volet « autofinancement », nous n'avons pas analysé le programme de formation policière spécialisée et continue ni le Centre d'appréciation du personnel de la police, service voué principalement à l'évaluation de candidats en quête d'une promotion dans leur corps policier.

14.16 Nous avons examiné principalement les activités de l'exercice financier 1994-1995, mais certains commentaires se rapportent à des données établies sur plus d'une année.

14.17 Nos travaux ont pris fin en janvier 1996.

Résultats de notre vérification

Vision stratégique de l'Institut

14.18 En avril 1991, l'Institut entreprenait un travail de réflexion afin d'arrêter ses orientations. Celles-ci devaient situer l'Institut au cœur de sa mission, de son environnement et de ses partenaires.

14.19 En janvier 1994, après plus de trois ans, les énoncés d'orientation étaient entérinés par le conseil d'administration. Cependant, ils n'ont jamais donné lieu à un plan d'action, pourtant prévu dans les énoncés d'orientation. En effet, nous pouvons y lire : « nous n'avons pas travaillé sur les moyens et les manières, encore moins sur les priorités et les choix. Nous savons qu'un pareil document d'orientations s'accompagne nécessairement d'un plan d'action, plan que nous entendons produire dans sa suite. »

14.20 Bien que certaines priorités soient arrêtées chaque année, les plans d'action nécessaires à la réalisation de ces priorités n'ont pas vu le jour. D'ailleurs, la majorité des priorités établies depuis 1992 ne se sont pas concrétisées. De plus, les énoncés n'ont pas fait l'objet d'un suivi. En l'absence de priorités, de plan d'action et de consensus approprié arrimés aux énoncés d'orientation, l'évolution de l'Institut en fonction de cette vision stratégique connaît des ratés, ce qui entraîne l'investissement d'énergies et d'efforts sans résultats.

Les démarches de révision du programme de formation policière de base ont achoppé.

14.21 À titre d'exemple, l'Institut privilégiait, dans ses énoncés, la déconcentration des activités de formation policière spécialisée vers les grands centres, principe que le Conseil des ministres acceptait dès 1991. En 1992, à la suite d'une résolution du conseil d'administration en ce sens, l'Institut demandait à la Société immobilière du Québec de rechercher un emplacement pour offrir la formation spécialisée dans la région de Montréal. En 1996, les activités de formation policière spécialisée sont toujours à Nicolet même si 70 p. cent de la clientèle potentielle est issue de la région métropolitaine.

14.22 Un autre exemple est la révision du programme de formation policière de base, entreprise en 1994. Cette démarche appuyait le concept d'une formation collégiale terminale sous l'égide des cégeps et privilégiait la notion de préembauche. En juin 1995 intervenait un protocole d'entente entre les ministères de la Sécurité publique et de l'Éducation à cet effet.

14.23 Alors que l'Institut tentait d'implanter les mécanismes permettant de respecter le principe de préembauche entériné par son conseil d'administration, au sein duquel sont représentées l'Association des directeurs de police et de pompiers du Québec ainsi que les organisations policières, celles-ci s'en dissociaient en octobre 1995, empêchant l'Institut de privilégier cette voie.

14.24 Ainsi, les démarches de révision du programme de formation policière de base entreprises par l'Institut ont achoppé faute de consensus avec les organisations policières du Québec.

14.25 Par ailleurs, les énergies investies par le personnel dans des études à répétition font en sorte que s'est développée la perception que l'Institut n'a pas progressé depuis sa création, si bien qu'on répète à l'envi que l'Institut a 25 fois un an.

14.26 Nous avons recommandé à l'Institut

- **de traduire ses orientations en un plan d'action énonçant les priorités, les échéances ainsi que les moyens utiles afin de concrétiser sa vision stratégique ;**

- **de s'assurer que ses orientations et son plan d'action résultent d'un consensus entre les ministères de la Sécurité publique et de l'Éducation et les organisations policières du Québec.**

14.27 ***Commentaires de l'Institut :***
« Les orientations actuelles découlent d'un consensus entre les ministères, organismes et corps policiers impliqués dans le comité de concertation sur la formation policière.

« Un exercice de planification stratégique qui a débuté en décembre 1995 permettra de soumettre au conseil d'administration de l'Institut un plan d'action rencontrant les attentes des ministères, organismes et corps policiers impliqués dans la formation des policiers.

« Par ailleurs, l'inadéquation entre le rythme de formation de l'Institut et les besoins des services de police devrait être corrigée en 1997 lorsque l'Institut commencera à appliquer ses propres règles d'admission en accord avec le milieu policier. »

Autofinancement des activités

14.28 Au moment de l'adoption de la *Loi sur l'organisation policière* conférant un statut corporatif à l'Institut, le Conseil des ministres exigeait que le ministre de la Sécurité publique autofinance les coûts relatifs à cette loi. À cet effet, la loi stipule que, « outre les frais de scolarité, l'Institut peut exiger, en contrepartie de ses services, des frais ou honoraires selon ce que détermine le ministre ». Depuis ce temps, le Conseil du trésor réitère constamment cette exigence d'autofinancement.

14.29 Bien que l'Institut ait effectué des efforts afin de se conformer à cette exigence, il est encore largement tributaire de la subvention gouvernementale. En 1994-1995, le gouvernement du Québec a versé une subvention de 8,7 millions de dollars tandis que les revenus de l'Institut s'élevaient à 3 millions.

L'Institut aurait dû facturer 14 500 dollars au lieu de 2 900 dollars pour la formation de base.

14.30 Pour la formation policière de base, les frais d'inscription et d'hébergement sont passés de 960 dollars en 1990 à 3 500 en 1995-1996. Pourtant, en 1994-1995, les coûts de ce programme s'élevaient à 9 millions de dollars, dont l'Institut récupérait 1,8 million en frais d'inscription et d'hébergement, l'excédent étant comblé par une subvention gouvernementale de 7,2 millions de dollars. Pour atteindre l'objectif d'autofinancement de ses activités, l'Institut aurait dû facturer à ses stagiaires des frais d'inscription et d'hébergement de 14 500 dollars au lieu des 2 900 dollars facturés en 1994-1995.

14.31 Au cours de cette même période, la tarification de la formation policière spécialisée et continue est passée de 10 à 17,50 dollars pour l'inscription au cours et de 10 à 47 dollars de frais d'hébergement quotidien. En 1994-1995, les revenus se sont élevés à 779 000 dollars et les coûts d'exploitation étaient de 2,2 millions, soit un manque à gagner de 1,5 million de dollars. Par conséquent, le gouvernement finance le perfectionnement des organisations policières du Québec par l'intermédiaire de l'Institut.

14.32 Quant aux activités du Centre d'appréciation du personnel de la police, elles s'autofinancent depuis 1994-1995, conformément aux exigences du Conseil du trésor.

14.33 Nous avons recommandé à l'Institut de poursuivre ses efforts afin de se conformer aux exigences en matière d'autofinancement prescrites par le gouvernement et réitérées par le Conseil du trésor.

14.34 ***Commentaires de l'Institut:*** *«Une étude effectuée après l'adoption de la* Loi sur l'organisation policière *démontre qu'il est impensable d'autofinancer tous les services offerts par l'Institut. À notre connaissance aucune école de police ne s'autofinance.»*

Programme de formation policière de base

14.35 Les dispositions de la *Loi de police,* plus particulièrement le Règlement sur les normes d'embauche des agents et cadets de la Sûreté du Québec et des corps de police municipaux, régissent l'accès à la profession et obligent les aspirants policiers à terminer le programme de formation policière de base de l'Institut afin d'obtenir un droit de pratique.

Contenu du programme

Détermination des besoins

14.36 L'Institut étant le seul établissement québécois reconnu en matière d'adjudication de droit de pratique, il doit répondre aux besoins divergents des organisations policières. Cependant, l'Institut ne s'est pas doté d'un mécanisme systématique afin de déterminer les besoins à satisfaire. Cela est d'autant plus dommageable que le Québec, contrairement à l'Ontario, ne dispose pas de normes ou de standards provinciaux en matière policière qui encadreraient tant l'outillage à utiliser que les méthodes et techniques à employer.

L'Institut n'a pas déterminé les besoins à satisfaire.

14.37 L'Institut, par sa participation à divers comités, obtient de l'information au regard du milieu, mais puisque celle-ci n'est ni consignée ni diffusée, il est difficile d'apprécier dans quelle mesure les besoins ainsi reconnus ont été pris en compte. Par conséquent, l'évolution de la formation de base en fonction des exigences des organisations policières est compromise. Le conseil d'administration, à sa réunion du 19 mai 1995, avançait que « peu de stagiaires formés à l'Institut ont les aptitudes requises pour devenir de bons policiers ».

14.38 De plus, une étude de janvier 1994 précisait qu'il est illogique d'exiger des établissements d'enseignement de former de bons policiers sans avoir établi au préalable les besoins à satisfaire et elle recommandait de définir notamment la fonction de policier et les qualités personnelles requises pour le devenir.

14.39 La dernière refonte du programme de formation policière de base remonte à 1986. Depuis ce temps, l'Institut a mené diverses études et rédigé plusieurs documents internes faisant mention de la nécessité de revoir ce programme. À titre d'exemple, en mars 1993, l'Institut décidait de réviser le programme de formation policière de base et mandatait un groupe externe afin de procéder à une consultation auprès des organisations policières. Il visait ainsi à enrichir le programme et à effectuer des ajustements qui permettraient de préparer adéquatement les recrues.

14.40 En février 1994, compte tenu de cette consultation et des recommandations qui en découlaient, l'Institut a entrepris un vaste travail de restructuration du programme. Ainsi, la formation comprendrait désormais un tronc commun pour répondre aux besoins de l'ensemble des services de police et des modules susceptibles de convenir aux réalités particulières des organisations policières. Ce nouveau programme nécessitait la reconnaissance du diplôme d'études collégiales terminal ainsi que du principe de la préembauche.

14.41 En mai 1995, la direction générale informait les membres du conseil d'administration qu'elle devait mettre fin aux travaux de restructuration à cause des restrictions budgétaires. En plus, puisque le principe de la préembauche n'a pas obtenu de consensus, l'Institut devra revoir l'ensemble de ces travaux.

14.42 Tous les efforts déployés en vue de procéder à la refonte du programme sont demeurés vains. L'Institut discute des mêmes questions depuis 1988 sans améliorer de façon notable le programme de formation policière de base.

14.43 L'évolution du programme de formation est d'autant plus précaire que l'Institut n'effectue ni recherche ni développement, volet pourtant prévu dans les fonctions qui lui sont dévolues par la *Loi sur l'organisation policière* et dans les énoncés d'orientation. Par conséquent, il apporte des modifications au programme de formation de façon réactive plutôt que proactive, ce qui rend plus difficile l'adaptation de l'enseignement à la réalité sociologique, aux changements législatifs et environnementaux ainsi qu'aux tendances de la société.

14.44 L'Institut ne s'est pas doté non plus de mécanismes systématiques qui lui permettraient de déterminer les travaux de recherche policiers ou pédagogiques susceptibles de faire évoluer son programme de formation. À cet égard, l'Institut échange rarement avec d'autres institutions ou centres de recherche du même genre, de sorte qu'il ne peut bénéficier des résultats de leurs travaux.

14.45 Ainsi, nos démarches auprès d'institutions similaires ont permis de constater leur souci d'adapter la formation policière aux divers changements sociaux. En effet, elles se sont dotées d'un comité consultatif composé de membres issus de diverses sphères de connaissance afin de s'assurer que le contenu scolaire correspond aux exigences et aux besoins de la clientèle.

Mécanisme de modification de cours

14.46 L'Institut possède un mécanisme de modification de cours qui est peu connu du personnel. Comme l'Institut n'a pas de vision globale des modifications à faire, il procède à la pièce et seulement lorsqu'il dispose de ressources. De plus, les modifications dépendent souvent de l'initiative des policiers-instructeurs, tandis que les changements les plus importants devraient normalement émaner de la direction.

14.47 L'Institut n'a établi aucun mécanisme qui permettrait de savoir quelle information serait utile à la révision du contenu des cours et il n'a désigné personne comme responsable de déterminer les changements à apporter à ce contenu. Ainsi, l'Institut ne peut être assuré que toutes les modifications nécessaires sont effectuées au moment opportun, ce qui signifie qu'un changement majeur, par exemple une modification législative, pourrait passer inaperçu.

14.48 Par ailleurs, le processus d'autorisation des modifications n'est pas toujours respecté. Ainsi, certaines modifications sont approuvées par le Comité pédagogique qui n'a pourtant qu'un rôle consultatif et d'autres changements sont apportés sans la recommandation du Comité pédagogique ni l'approbation du Comité exécutif. Par conséquent, les instructeurs dispensent de la matière non approuvée par ce dernier comité. À cet effet, le matériel scolaire utilisé pour dispenser le cours « Techniques de patrouille » est à l'état de projet depuis plus de deux ans.

14.49 Fait inusité pour un établissement d'enseignement, l'Institut n'emploie aucun pédagogue dont la tâche est de s'assurer de la pertinence et de l'à-propos des contenus et des méthodes pédagogiques en place. Dans ces conditions, il est impossible de procéder à une analyse critique ou à une remise en question des méthodes pédagogiques utilisées et des contenus des cours.

Évaluation du comportement des stagiaires

14.50 Les principes directeurs du programme de formation policière de base mettent l'accent tant sur l'évaluation de la performance scolaire que sur celle du comportement du stagiaire. Bien que, dès 1991, la direction générale ait indiqué au conseil d'administration que l'évaluation du comportement ferait désormais partie intégrante du bulletin cumulatif, cette décision n'a pas encore pris effet.

14.51 Présentement, l'Institut évalue le comportement du stagiaire en fonction du seul respect de règles de conduite établies et non en tenant compte de ses qualités personnelles. Toutefois, une étude de 1994 souligne l'importance pour l'Institut de trouver un moyen de mesurer celles-ci.

14.52 Bien que l'Institut dispose d'un système de fiches d'observation du comportement, l'absence d'encadrement des instructeurs à cet égard entraîne un manque d'uniformité dans son application. En outre, ce système est axé principalement sur les façons d'agir du stagiaire à l'occasion d'activités parascolaires, ce qui n'est guère suffisant pour pouvoir apprécier son comportement général.

14.53 Ainsi, cet aspect de l'évaluation ne permet pas d'apprécier convenablement les qualités personnelles de tous les stagiaires, même si les organisations policières réclament ce genre d'information.

Les véhicules de formation ne sont pas dotés de l'équipement utilisé par les principaux corps de police du Québec.

Outils pédagogiques

14.54 Les cours du programme de formation policière de base sont essentiellement axés sur l'apprentissage pratique de différentes techniques inhérentes au travail de policier. Dans cette optique, les outils pédagogiques utilisés dans le cadre de la formation doivent s'apparenter le plus possible à ceux qu'utilisent les organisations policières. Toutefois, certaines lacunes ont été relevées à cet égard, dont plusieurs sont contenues dans l'étude de 1994 du groupe externe mentionné précédemment.

Salle de tir

14.55 La salle de tir permet d'enseigner les principes de base, soit le tir à la cible. Cependant, selon cette étude, cet enseignement n'est plus suffisant pour bien préparer le stagiaire à ses futures fonctions puisqu'il ne fait pas appel au jugement et qu'il ne permet pas d'expérimenter le tir à la cible dans des conditions difficiles. Pourtant, la jeune recrue embauchée par une organisation policière, après sa formation, fera face à diverses situations où elle devra faire preuve de jugement en usant de son arme.

Piste de conduite

14.56 Présentement, la piste de conduite utilisée par l'Institut est un terrain de stationnement sur lequel sont installés plusieurs lampadaires. Cette même étude avance que, faute de piste ou de circuit propre à l'enseignement de la conduite automobile d'urgence, ce genre de formation ne suffit pas pour satisfaire les organisations policières. De plus, l'Institut devrait former le stagiaire à la conduite en patrouille et en urgence, en milieux rural et urbain, ainsi que dans différentes conditions atmosphériques.

Véhicules de formation

14.57 Les véhicules de formation dont dispose l'Institut ne sont pas dotés de l'équipement utilisé par les principaux corps de police du Québec, comme les ordinateurs, le système de caméra et le grillage, de sorte que le stagiaire n'a pas l'occasion de se familiariser avec cet outillage. Par conséquent, les organisations policières devront assumer cette formation.

14.58 D'ailleurs, compte tenu du projet gouvernemental « Applications technologiques en sécurité routière », les ordinateurs deviennent essentiels à l'application du Code de la sécurité routière.

Technologie

14.59 L'Institut a mené, au cours des dernières années, des études traitant de projets technologiques qui pourraient améliorer l'efficacité de la formation qu'il offre. Malgré les efforts consacrés à ces projets, aucun n'a vu le jour. L'Institut n'a pas établi de priorité à cet égard et ne dispose pas non plus d'un plan directeur de développement technologique.

14.60 En 1991, l'Institut a entrepris l'analyse d'un projet de formation interactive à l'aide de simulateurs. Ce projet devrait convenir à tous les cours qui entraînent des mises en situation, notamment « Techniques de patrouille » et « Activités du patrouilleur ». L'Institut a pris contact avec le Centre de recherche informatique de Montréal pour qu'il produise une étude préliminaire sur le choix technologique ainsi qu'une analyse coûts-bénéfices.

14.61 Selon les travaux menés, ce projet représente des avenues très prometteuses puisque une heure de formation interactive équivaut à trois heures de formation traditionnelle et permet d'obtenir un taux de rétention de 40 p. cent supérieur à la formation traditionnelle. De plus, l'analyse coûts-bénéfices préliminaire dégage un retour sur investissement d'environ 900 000 dollars après cinq ans et prévoit l'élimination de 20 p. cent des postes d'instructeur. En 1995, l'Institut tente toujours d'obtenir les ressources budgétaires nécessaires à la poursuite de ce projet.

14.62 L'Institut voudrait également acquérir des simulateurs de tir, qui permettent de développer le jugement, que plusieurs personnes du milieu considèrent comme insuffisamment développé par l'Institut. D'ailleurs, en 1994, un juge recommandait l'acquisition de tels simulateurs pour corriger cette déficience. En outre, ces appareils sont déjà utilisés par d'autres établissements d'enseignement et certaines organisations policières québécoises.

14.63 Depuis 1990, l'Institut fait des efforts pour implanter un système informatisé de télécommunications qui permettrait de simuler les conditions de travail réelles des policiers à bord des véhicules. Dans ce but, il demandait, en mai 1994, à la Direction générale des télécommunications des Services gouvernementaux de mener une étude à ce sujet, dont les résultats lui ont été communiqués un mois plus tard. En 1996, ce projet n'a pas encore pris forme.

14.64 Toutes ces déficiences relatives aux outils pédagogiques de l'Institut ont une incidence sur la formation offerte, qui pourrait ne pas correspondre à la réalité du travail policier et aux besoins des organisations policières.

14.65 Nous avons recommandé à l'Institut

- **de se doter de mécanismes pour connaître les besoins à satisfaire afin d'adapter son programme de formation policière de base en conséquence ;**
- **de favoriser les échanges avec des institutions similaires afin de bénéficier des résultats de leurs travaux de recherche ;**
- **de désigner une personne responsable de déterminer les changements à apporter au contenu de la formation de base ;**
- **de revoir le mécanisme de modification de cours et en assurer la diffusion ;**
- **d'encadrer les policiers-instructeurs afin que l'évaluation du comportement soit étendue à tous les stagiaires ;**
- **de réévaluer périodiquement l'efficience et l'à-propos de ses outils pédagogiques ;**
- **de se doter d'un plan directeur de développement technologique afin d'établir ses priorités en la matière.**

14.66 ***Commentaires de l'Institut :*** *« Le comité de concertation et des comités d'harmonisation sur la formation des futurs policiers auxquels participent les ministères, organismes et corps policiers constituent des mécanismes formels. Ils déterminent les besoins en formation policière de base à satisfaire et s'assurent de l'arrimage des programmes entre l'Institut et les cégeps. L'Institut considère que les comptes rendus et rapports de ces comités assurent une diffusion appropriée de l'information.*

« À défaut d'avoir les ressources nécessaires pour faire de la recherche et du développement, le personnel de l'Institut évalue systématiquement les rapports d'étude publiés, les opinions d'experts et tous les rapports des tribunaux et des commissions d'enquêtes portant sur les activités policières, afin d'actualiser ses programmes et s'assurer qu'ils répondent aux besoins de la société québécoise. Également, l'Institut encourage son personnel à faire des échanges avec les autres écoles de formation policière afin de bénéficier des résultats de leurs travaux.

« Malgré les difficultés rencontrées dans la refonte du programme de formation policière de base, l'Institut poursuit ses travaux et entend réaménager ce programme à la fin de la présente année. Par ailleurs, le mécanisme actuel de modification des cours présente la souplesse nécessaire pour répondre aux besoins de l'Institut et notre conseillère pédagogique expérimentée en formation policière, assumera la responsabilité d'identifier les changements au contenu du programme et en traitera avec le personnel concerné. De plus, nous entendons inclure le contenu de la directive existante au guide d'accueil des nouveaux instructeurs.

« L'Institut est préoccupé par l'évaluation du comportement de ses stagiaires et fait appel au professionnalisme des instructeurs qui forment leurs futurs collègues, afin qu'ils utilisent le système en place qui permet et encourage la notation des traits de personnalité et des comportements observables durant la courte période du stage. Ils sont d'ailleurs conscients qu'ils auront un jour à côtoyer et à supporter ces gens dans leurs corps policiers respectifs et que leur survie peut dépendre de ces individus. Le nouveau programme de formation policière de base améliorera l'évaluation du comportement.

Les conventions collectives ne correspondent pas aux besoins d'un établissement d'enseignement.

« L'Institut exploite toutes les caractéristiques de sa piste de conduite afin de vérifier les aptitudes et les habiletés des stagiaires à effectuer des déplacements et des manœuvres simples avec un véhicule de police normalisé. L'Institut forme également les stagiaires à la conduite en patrouille et en urgence (sans imprudence) en milieux rural et urbain, ainsi que dans différentes conditions atmosphériques à l'exception des conditions extrêmes. »

Gestion des ressources

14.67 Afin de dispenser la formation policière de base, l'Institut fait principalement appel à des policiers-instructeurs, en prêt de service pour une période de trois à cinq ans. Ces prêts de service ont fait l'objet d'un protocole d'entente entre l'Institut et la Sûreté du Québec. À défaut d'un tel protocole, les autres organisations policières s'en inspirent aux fins des contrats de service.

Mode de fonctionnement

14.68 Le mode de fonctionnement de l'Institut prévoit l'embauche de policiers-instructeurs en prêt de service et le respect des conventions collectives qui les régissent. Toutefois, ce mode de fonctionnement est difficile à gérer et comporte plusieurs contraintes administratives et financières.

Conventions collectives

14.69 Les conventions collectives que l'Institut s'est engagé à respecter ne correspondent pas aux besoins d'un établissement d'enseignement. Par conséquent, leur application intégrale entraîne des incongruités et amène l'Institut à assumer des coûts importants.

Lourdeur administrative

14.70 Depuis 1990, l'Institut a dû composer avec environ 25 conventions collectives dont une dizaine simultanément. Il doit donc connaître à fond chacune de ces ententes et consacrer beaucoup d'efforts à la vérification des factures transmises par les municipalités.

14.71 Par ailleurs, le remplacement des policiers-instructeurs tous les trois ans oblige également l'Institut à consacrer beaucoup de temps au recrutement. Depuis 1990, le taux de roulement annuel moyen est de 30 p. cent ; en 1994-1995, il s'est élevé à 41 p. cent, principalement en raison du protocole échu en 1995.

14.72 Ainsi, l'équivalent d'une année-personne est consacré à la vérification de la facturation, à la gestion des banques d'heures ainsi qu'au transfert d'informations aux municipalités et aux organisations policières.

Horaire de travail

14.73 L'Institut a adopté l'horaire de travail de la Sûreté du Québec pour tous les policiers-instructeurs. Cet horaire comporte des journées de neuf heures et il inclut 21 jours de travail par période de 35 jours. Il permet donc l'accumulation d'une banque de temps pour chaque policier-instructeur qui travaille en sus de cette grille. Les heures ainsi amassées sont reprises en congé à la période estivale. Depuis 1990, 60 000 heures ont été ainsi accumulées, soit une moyenne de 12 000 heures par année, ce qui correspond à six années-personnes.

14.74 L'horaire de travail ne répond pas aux besoins de l'Institut qui ne demanderait que 35 heures par semaine, alors que le policier-instructeur travaille 45 heures par semaine, y compris les heures de repas.

Paiement de l'heure de repas

14.75 Les conventions collectives des policiers prévoient la rémunération de l'heure de repas. S'il est normal qu'un policier en service soit rémunéré durant son repas parce qu'il répond aux appels en cas de besoin, il n'en va pas de même pour les policiers-instructeurs de l'Institut. Ainsi, le paiement de l'heure de repas a entraîné une dépense de 1 380 000 dollars au cours des cinq dernières années.

Frais de déménagement

14.76 L'Institut assume les frais de déménagement des policiers-instructeurs qui s'installent dans la région. À cet égard, il utilise la convention collective de la Sûreté du Québec. Pourtant, cette convention stipule que «les frais de déménagement visent tout membre qui est l'objet d'un transfert permanent impliquant un changement de résidence» alors que le séjour à l'Institut est temporaire.

14.77 Les déménagements ont entraîné une dépense de près de 890 000 dollars au cours des cinq dernières années. De plus, 54 p. cent des policiers-instructeurs ayant quitté l'Institut depuis 1990 n'ont pas respecté la durée prévue de leur contrat, soit 26 p. cent quant à leur contrat initial et 28 p. cent relativement au contrat de prolongation. Ils ont interrompu leur engagement en moyenne 14 mois avant la fin. Pourtant, l'Institut n'a prévu aucune clause de récupération de ces frais lorsque la durée du contrat n'est pas respectée. Pour ne donner qu'un exemple, l'Institut a assumé 30 000 dollars de frais de déménagement pour un policier-instructeur qui a laissé ses fonctions après un séjour de 14 mois.

L'Institut absorbe d'autres frais relatifs au personnel policier.

Obligations financières supplémentaires

14.78 Outre qu'il assume les coûts imposés par les conventions collectives, l'Institut absorbe d'autres frais relatifs au personnel policier.

Prime d'instructeur

14.79 L'Institut accorde au policier-instructeur une prime qui s'ajoute à son salaire et à ses avantages sociaux. Il a ainsi versé 1 222 000 dollars à ce titre au cours des cinq dernières années.

14.80 Cette prime annuelle, qui était de 6 015 dollars au 30 juin 1995, n'a jamais été remise en question par l'Institut. Il soutient qu'elle est nécessaire pour inciter les policiers à venir enseigner à l'Institut et qu'elle permet de compenser la perte de certains de leurs avantages, par exemple les heures supplémentaires en temps simple et les primes de soir ou de fin de semaine. Cependant, il est reconnu dans le milieu que la majorité des instructeurs qui ont séjourné à l'Institut obtiennent une promotion au sein de leur organisation policière à plus ou moins brève échéance, ce qui constitue certainement un attrait.

Frais de séjour

14.81 L'Institut défraie le policier-instructeur de son hébergement pendant 90 jours afin de lui permettre de s'installer dans la région. Les coûts qu'il assume ainsi correspondent principalement au

coucher, aux repas et aux frais de transport pour l'aller-retour entre le domicile familial et l'Institut. De plus, à la demande du policier-instructeur et pour des motifs jugés raisonnables, cette période peut être prolongée.

14.82 Au cours des cinq dernières années, l'Institut a absorbé à ce chapitre une dépense évaluée à 300 000 dollars dont près de 176 000 dollars pour des prolongations. Ces données sont basées sur le prix de revient de l'Institut évalué à 47 dollars par jour pour l'hébergement.

14.83 En outre, dans 75 p. cent des dossiers analysés, une période de prolongation a été autorisée. La moyenne de prolongement est de près de six mois. D'ailleurs, certains policiers-instructeurs ont été hébergés pendant 15, 13 et 9 mois.

14.84 Bien que, dans certains cas, il puisse être avantageux pour l'Institut de prolonger la période d'hébergement, il n'y a souvent aucune justification économique pour ce genre d'autorisation. Par exemple, un policier-instructeur qui s'est occupé lui-même de la vente de sa maison a reçu, pour ce faire, une compensation forfaitaire de 1 500 dollars, ce qui dispense l'Institut d'assumer tout autre coût. Cependant, l'Institut a tout de même logé et nourri ce policier-instructeur durant plus de 13 mois, soit 10 mois supplémentaires par rapport au contrat, ce qui représente un avantage d'environ 9 000 dollars pour cet individu, toujours basé sur le prix de revient.

Heures de contentieux

14.85 À leur arrivée à l'Institut, certains policiers-instructeurs doivent s'absenter pour aller témoigner en cour au nom de leur organisation policière. Bien qu'il n'ait aucune obligation contractuelle en ce sens, l'Institut assume le salaire, les avantages sociaux et les frais de déplacement liés à ce genre de démarche. Cette contribution de l'Institut est évaluée à 110 000 dollars pour les cinq dernières années.

L'Institut ne s'assure pas de la compétence des policiers-instructeurs avant leur embauche définitive.

Coûts relatifs à un policier-instructeur et à un instructeur civil

14.86 L'Institut engage des policiers-instructeurs et des instructeurs civils pour dispenser les cours. Toutefois, compte tenu du salaire et des avantages sociaux, il est beaucoup plus coûteux de recourir à des policiers-instructeurs. Par exemple, pour le cours « Conduite préventive de véhicule en situation d'urgence policière », l'Institut fait appel à six instructeurs dont trois civils. L'écart salarial entre un policier-instructeur et un instructeur civil étant de près de 29 000 dollars, l'économie annuelle est d'environ 87 000 dollars à ce chapitre.

14.87 En 1995, l'Institut a commencé à analyser l'opportunité de recourir à des civils afin de combler certains des postes administratifs jusque-là occupés par des policiers. En effet, en octobre 1995, à l'occasion du renouvellement de l'entente avec la Sûreté du Québec, l'Institut a réduit sa demande de 19 à 16 policiers. Les trois postes administratifs vacants devraient être attribués à des civils au cours des prochains mois, d'où une économie annuelle évaluée à 80 000 dollars. Présentement, seulement 20 p. cent du personnel instructeur est permanent ; il s'agit de civils n'ayant pas nécessairement de formation policière.

14.88 Notons que la convention collective d'un établissement comparable, situé dans une autre province, exige que 60 p. cent des instructeurs soient permanents. Plusieurs d'entre eux sont d'anciens policiers ayant bénéficié au préalable d'un prêt de service de leur organisation policière.

Gestion du personnel instructeur

Embauche, formation et évaluation des policiers-instructeurs

14.89 L'Institut doit procéder régulièrement à des concours de recrutement pour alimenter les banques de candidats en policiers-instructeurs. Les conditions d'admissibilité comprennent un diplôme d'études collégiales, un

minimum de sept années d'expérience policière ainsi qu'un intérêt marqué pour l'enseignement. Cependant, l'Institut ne formule aucune exigence en ce qui a trait à la formation et aux connaissances pédagogiques des candidats et son processus de recrutement en fait même abstraction.

14.90 Afin de compenser cette inexpérience en pédagogie, l'Institut inclut dans ses conditions d'embauche que le policier-instructeur devra suivre le cours « Méthodes et techniques d'enseignement » (MTE). Ce cours d'une durée de trois semaines a pour objectif de favoriser l'acquisition de connaissances et d'attitudes ainsi que l'apprentissage de gestes professionnels requis pour enseigner.

14.91 Toutefois, il est fréquent que les policiers-instructeurs ne bénéficient pas de cette formation dans un délai approprié puisqu'ils n'y ont accès qu'après la période de probation de 60 jours. D'ailleurs, 25 p. cent des policiers-instructeurs qui ont été employés par l'Institut depuis juillet 1990 ont suivi le cours MTE après leur probation. Nous avons remarqué des délais aussi longs que 9, 12 et 15 mois avant de suivre ce cours, le délai moyen étant de 5 mois. De surcroît, dans 98 p. cent des cas, l'Institut n'évalue pas ses policiers-instructeurs au cours de leur période de probation.

L'Institut ne s'assure pas vraiment de la qualité de l'enseignement.

14.92 Ainsi, l'Institut permet à des policiers-instructeurs de dispenser des cours sans qu'ils aient reçu la formation appropriée et il ne s'assure pas de leur compétence avant leur embauche définitive.

14.93 Par ailleurs, les évaluations annuelles des policiers-instructeurs ne sont pas effectuées de façon systématique, si bien que 54 p. cent de ceux qui ont travaillé pour l'Institut depuis 1990 n'ont jamais été évalués.

14.94 En mars 1995, l'Institut a élaboré une directive à ce sujet, qui prévoit une évaluation des nouveaux instructeurs au cours de la période de probation ainsi qu'une évaluation annuelle pour les autres instructeurs en poste.

14.95 En dépit de cette directive, aucun des instructeurs en probation n'a été évalué depuis et seulement deux policiers-instructeurs déjà en poste ont été soumis à cet examen.

Encadrement et rotation des policiers-instructeurs

14.96 L'Institut privilégie la rotation des policiers-instructeurs afin que leurs méthodes de travail restent actuelles. La durée réelle du séjour étant d'environ trois ans, il est primordial que l'Institut assure aux nouveaux policiers-instructeurs un encadrement qui favorise leur intégration et qui maintienne la continuité de l'enseignement en dépit des remplacements fréquents. Cependant, l'Institut ne s'est pas doté d'un tel encadrement.

14.97 Ainsi, il se contente de vérifier de façon très superficielle que les connaissances des nouveaux policiers-instructeurs sont à jour et ne s'assure pas vraiment de la qualité de l'enseignement. D'ailleurs, plusieurs policiers-instructeurs disent qu'ils n'ont jamais été observés en classe et qu'ils n'ont pas été informés de leur rôle, des attentes ni des exigences de leur poste.

14.98 En outre, l'encadrement pédagogique déficient se répercute sur l'évaluation des stagiaires car l'Institut ne s'assure pas que les instructeurs maîtrisent les instruments qu'ils ont en main à cette fin.

14.99 Par ailleurs, les instructeurs déjà en poste absorbent une surcharge de travail chaque fois qu'il en arrive de nouveaux. Ces derniers doivent, entre autres, recevoir une formation, s'installer dans la région, s'absenter pour mener à terme leurs dossiers et se familiariser avec le contenu scolaire. Cette tâche supplémentaire pour les instructeurs déjà en poste peut représenter jusqu'à deux fois le nombre habituel d'heures d'enseignement.

14.100 Compte tenu que les instructeurs s'estiment à l'aise dans leurs fonctions après une ou deux années, leur contrat prend fin peu de temps après qu'ils ont appris à maîtriser leur rôle. Pourtant,

60 p. cent des départs ont lieu en cours de stage, ce qui oblige l'Institut à confier à ceux qui restent l'enseignement de nouvelles matières. Ainsi, une centaine de policiers-instructeurs ont séjourné à l'Institut depuis 1990.

14.101 Le fait que l'Institut soit constamment en période de formation de ses instructeurs comporte de nombreux inconvénients, notamment des coûts importants, une perte d'expérience et un enseignement parfois perturbé.

14.102 Nous avons recommandé à l'Institut

- **de se doter d'un mode de rémunération pour les policiers-instructeurs qui correspond davantage à ses besoins;**
- **d'évaluer la pertinence d'inclure une clause de récupération des frais de déménagement assumés lorsque le policier-instructeur ne respecte pas la durée du contrat;**
- **de réévaluer la pertinence d'accorder une prime supplémentaire aux policiers-instructeurs;**
- **de poursuivre ses efforts de resserrement des critères d'acceptation de prolongement de frais de séjour excédant les 90 premiers jours;**
- **de poursuivre ses efforts afin de recourir à du personnel civil lorsque la nature de l'emploi ne requiert pas d'embaucher un policier;**
- **de s'assurer de recourir à du personnel enseignant qualifié et formé avant qu'il commence à enseigner;**
- **de faire respecter sa directive concernant l'évaluation des membres du personnel policier, qu'ils soient ou non en probation;**
- **de mesurer les répercussions du roulement des policiers-instructeurs sur la qualité de la formation des stagiaires et de prendre les mesures nécessaires pour en réduire la portée;**
- **de poursuivre ses efforts relativement au processus d'encadrement pédagogique afin de s'assurer de la qualité de la formation qu'il offre.**

14.103 ***Commentaires de l'Institut :*** *« L'emploi de policiers-instructeurs en prêt de service fournit à l'Institut une main-dœuvre provenant du cadre opérationnel des services policiers, dont la contribution consiste à actualiser à la fois le matériel pédagogique et les techniques enseignées aux futurs policiers, au même titre que le font d'autres professions. Le taux de roulement de cette catégorie d'employés explique que l'Institut pourrait « avoir 25 fois un an » car les contenus de cours sont à jour comme à l'an un de son existence.*

« Le régime des relations de travail comporte certes des anomalies par rapport à la situation optimale mais des années de négociations en vue d'adapter les conditions de travail aux exigences de l'enseignement ont amené très peu d'aménagements à ce chapitre en raison des généreuses conventions collectives obtenues par les policiers. L'Institut a toutefois entrepris depuis un an de réduire la proportion de policiers-instructeurs afin de minimiser les inconvénients et les coûts occasionnés par cette formule.

« Au cours des dernières années, l'Institut a appliqué avec souplesse l'article 22 de la convention collective des policiers de la Sûreté du Québec, étant donné la situation difficile du marché immobilier au Québec. Ainsi, lorsqu'un instructeur ne réussit pas à vendre sa maison, il est plus économique pour l'Institut d'héberger cet instructeur dans l'une de ses chambres vacantes que de l'obliger à déménager et de lui rembourser les dépenses reliées à sa maison non vendue. Le coût de l'hébergement à l'Institut varie entre 100 dollars et 300 dollars par mois, alors que les dépenses mensuelles reliées à une résidence non vendue peuvent atteindre jusqu'à 1000 dollars.

« L'expérience passée démontre qu'il est presque impossible d'embaucher des policiers-instructeurs possédant déjà des connaissances pédagogiques et l'Institut compense cette difficulté en exigeant qu'ils suivent le cours « Méthodes et techniques d'enseignement ». Les nouveaux instructeurs débutant leur contrat à l'automne suivent normalement le cours avant d'enseigner. Toutefois, il arrive qu'un nouvel instructeur en remplace un autre ayant quitté en cours de contrat et il est admis au prochain cours qui peut déborder la période de probation. On doit toutefois considérer que tout nouvel instructeur assiste généralement au cours d'un collègue durant une session avant d'enseigner lui-même ce cours. À cet égard, l'Institut se compare avantageusement aux autres établissements d'enseignement (collèges et universités), où il n'y a aucune préparation pédagogique des nouveaux enseignants. »

Rapport du Vérificateur général
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome I

CHAPITRE 15

Perception fiscale

Étude conduite
auprès du ministère du Revenu

Table des matières

Faits saillants	15.1
Vue d'ensemble	15.10
Objectifs et portée de notre vérification	15.20
Résultats de notre vérification	15.21
Assignation des dossiers	
Couverture des comptes à recevoir	15.23
Établissement de l'ordre de traitement des dossiers de perception	15.27
Délais d'assignation	15.33
Commentaires du Ministère	15.36
Méthodes de travail	15.37
Délais d'intervention	15.38
Analyse financière	15.42
Recours administratifs et judiciaires	15.49
Délais de traitement des dossiers	15.52
Commentaires du Ministère	15.57
Compensation des créances fiscales	15.58
Compensation ministérielle	15.60
Compensation gouvernementale	15.64
Commentaires du Ministère	15.72

Faits saillants

15.1 Au cours des dernières années, les comptes à recevoir du ministère du Revenu ont considérablement augmenté, passant de 875 millions de dollars en 1989-1990 à près de 2,142 milliards en 1995-1996, soit une hausse de 145 p. cent, tandis que les revenus du Ministère n'ont augmenté que de 18 p. cent au cours de la même période. Pendant ce temps, les ressources ont augmenté de 34 p. cent.

15.2 Le Centre de perception fiscale est une unité autonome de services, créée en juin 1995, ayant notamment pour objectif de maximiser le recouvrement des comptes à recevoir en souffrance tout en assurant l'équité du traitement et le respect des droits des contribuables et des mandataires. Nous avons examiné les mécanismes mis en place par le Centre de perception fiscale pour encaisser les sommes dues au ministère du Revenu. Cependant, notre examen n'a pas couvert la performance du Centre au cours de sa première année d'exploitation.

15.3 Après l'envoi d'un avis de perception, les dossiers dont la créance totale dépasse un certain montant sont assignés à un percepteur. Au 31 décembre 1995, compte tenu des ressources disponibles, environ 500 000 comptes totalisant près de 400 millions de dollars n'atteignaient pas le seuil à partir duquel les percepteurs adoptent des mesures de recouvrement plus rigoureuses. Pour ces comptes, le Centre a mis en place, au cours de l'année, un projet pilote afin d'en évaluer le potentiel de récupération, en appliquant une procédure de recouvrement allégée. Même si elle était rentable, le Centre a mis fin à cette opération qui a permis de régler et d'encaisser rapidement certaines créances qui auraient autrement été assignées beaucoup plus tard.

15.4 Parmi les dossiers attribués à un percepteur, 28 p. cent le sont après plus d'un an. Les longs délais d'assignation entraînent le vieillissement des créances et une augmentation du risque de ne pouvoir récupérer la totalité du montant. Or, nous avons constaté que le délai moyen d'assignation des dossiers faisant l'objet d'une radiation est de 875 jours comparativement à 310 jours pour l'ensemble des dossiers.

15.5 Les interventions de perception s'effectuent à un rythme insuffisant. En effet, 26 p. cent des dossiers examinés présentent des délais supérieurs à deux mois entre chaque intervention. Ainsi, à partir de l'assignation, le temps moyen pour régler l'ensemble des dossiers a augmenté au cours des dernières années et il est à présent d'environ deux ans.

15.6 Les percepteurs ne visent pas suffisamment le paiement total et immédiat de la créance. En effet, dans près de 52 p. cent des dossiers où une entente de paiement supérieure à six mois a été conclue, nous n'avons retracé ni demande d'emprunt à une institution financière de la part du débiteur, ni analyse de sa situation de crédit. De plus, le Centre fait souvent preuve de beaucoup de patience à l'égard des débiteurs, puisque, dans 27 p. cent des dossiers examinés, des recours auraient pu être appliqués plus rapidement.

15.7 Une façon d'évaluer la productivité des interventions est l'analyse du nombre d'heures consacrées au règlement d'un dossier. Or, pour les activités de perception régulières, ce nombre a continuellement augmenté au cours des cinq dernières années. En ce qui a trait aux comptes relatifs aux lois du Québec, il est passé de 9 heures en 1990-1991 à 13,4 en 1994-1995. En y incluant les créances relatives à la taxe sur les produits et services, il est passé de 14,7 heures en 1993-1994 à 16,5 en 1995-1996.

15.8 Un autre moyen de récupérer une somme due au Ministère est de l'appliquer contre un chèque à émettre par le gouvernement du Québec. Selon nos travaux, des mandataires reçoivent annuellement plus de 10 millions de dollars en remboursements du ministère du Revenu, même s'ils ont une dette envers ce dernier et qu'ils font déjà l'objet d'une procédure de perception, parce que le Ministère respecte le délai d'exigibilité.

15.9 En ce qui a trait à la compensation des dettes fiscales à même les montants dus par un autre ministère ou organisme, le Centre est limité dans son champ d'application. En effet, l'échange de renseignements est réduit aux personnes morales et le Centre ne peut pas saisir les montants versés par des organismes désignés comme administrant des fonds en fiducie. Il a analysé les répercussions de ces limitations sur la performance de cette activité et il a entrepris des démarches pour redresser la situation. Il estime qu'environ 7 millions de dollars échappent annuellement à la compensation gouvernementale.

Vue d'ensemble

15.10 L'impôt sur le revenu et les taxes sont deux des plus importantes sources de revenus du gouvernement. Le recouvrement de ces revenus se fait principalement grâce aux retenues à la source prélevées sur les revenus d'emploi, aux acomptes provisionnels versés par les particuliers et les sociétés ainsi qu'aux remises de taxes effectuées par les mandataires.

Les comptes à recevoir sont passés de 875 millions de dollars en 1989-1990 à 2,142 milliards en 1995-1996.

15.11 La majorité des contribuables et des mandataires qui ont une dette envers le ministère du Revenu paient leur dû. Pour ceux qui tardent, le ministère du Revenu a mis sur pied la Direction générale de la perception. Le Centre de perception fiscale, créé en juin 1995, est issu de la transformation de cette direction générale.

15.12 Ce centre forme une entité administrative distincte qui relève du sous-ministre du Revenu. Il a pour mandat de protéger et de recouvrer les sommes dues au Ministère en impôts, en taxes, en droits ou en contributions à des régimes sociaux. Il conseille le Ministère en matière de perception fiscale. Un plan d'action présente les objectifs stratégiques et opérationnels et les principaux résultats à atteindre. Également, le Centre s'engage à rendre compte de sa gestion annuellement.

15.13 Pour remplir son mandat, le Centre dispose d'un budget de fonctionnement de 29,5 millions de dollars en 1995-1996, incluant un budget supplémentaire de 3 millions de dollars qui lui a été accordé à la suite du Discours sur le budget du 9 mai 1995. Pour cette période, il compte sur 786 employés, dont 490 percepteurs ou agents de recouvrement.

15.14 La clientèle du Ministère comprend des contribuables, c'est-à-dire des particuliers et des sociétés, ainsi que des mandataires qui ont la responsabilité de percevoir les retenues à la source et les taxes au nom du gouvernement. Cette clientèle se compose notamment de 4,8 millions de particuliers, de 285 000 sociétés, de 275 000 employeurs et d'environ 450 000 mandataires chargés de percevoir les taxes.

15.15 Au cours des dernières années, les comptes à recevoir du ministère du Revenu ont considérablement augmenté, passant de 875 millions de dollars en 1989-1990 à près de 2,142 milliards en 1995-1996, soit une hausse de 145 p. cent, tandis que les revenus du Ministère sont passés quant à eux de 19,4 milliards de dollars à 22,9 milliards, pour une augmentation de 18 p. cent au cours de la même période. En plus des 2,142 milliards, le Centre est responsable de la perception de 350 millions de dollars correspondant aux créances relatives à la taxe sur les produits et services (TPS). Comme mentionné dans son plan d'action, le Centre n'est pas en mesure de contrôler de façon régulière et continue l'ensemble des comptes à recevoir du ministère du Revenu avec les ressources mises à sa disposition et avec son organisation de travail.

15.16 Le Centre a déterminé plusieurs facteurs qui pouvaient expliquer cette augmentation des comptes à recevoir. Mentionnons les conditions économiques difficiles, l'élargissement de l'assiette fiscale à cause de l'introduction de la taxe de vente du Québec (TVQ) en juillet 1992 qui ajoute de nouvelles créances provenant d'entreprises de services qui n'ont pas d'actif, ou très peu, la prise en charge de la perception de la TPS par le Québec ainsi que l'introduction de la nouvelle *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* qui a ramené le Ministère au rang de créancier ordinaire. De plus, l'augmentation récente et justifiée des activités de vérification effectuées pour lutter contre l'évasion fiscale a contribué à accroître les comptes à recevoir au cours des deux dernières années. Enfin, depuis 1989-1990, le nombre d'agents de recouvrement a augmenté de 34 p. cent, soit à un rythme inférieur à celui de l'augmentation des comptes à recevoir, comme le montre le tableau de la page suivante.

Année	Comptes à recevoir (M$)	Personnes préposées au recouvrement
1989-1990	875	365
1990-1991	1 160	371
1991-1992	1 400	420
1992-1993	1 463	420
1993-1994	1 676	400
1994-1995	1 999	440
1995-1996	2 142 *	490

* Non vérifié

15.17 Au 31 décembre 1995, les créances du Ministère se composaient de 544 531 comptes en souffrance répartis comme suit :

Strate monétaire ($)	Nombre	Montant (M$)
0 - 1 000	346 923	68
1 000 - 5 000	136 351	264
5 000 - 10 000	27 051	156
10 000 - 50 000	28 004	454
50 000 - 100 000	3 613	208
100 000 ou plus	2 589	863
TOTAL	544 531	2 013

15.18 Environ 40 p. cent des comptes à recevoir sont constitués de taxes de vente perçues auprès des consommateurs ainsi que de retenues sur les salaires qui n'ont pas été remises au Ministère par les mandataires. Ces montants, versés par les contribuables, ont servi à financer des entreprises au lieu d'être retournés au gouvernement. Il n'en demeure pas moins que tous les contribuables et les mandataires ont le devoir d'acquitter sans délai leur obligation fiscale.

40 p. cent des comptes à recevoir sont constitués de taxes de vente perçues et de retenues sur les salaires non remises au Ministère par les mandataires.

15.19 Le Centre de perception fiscale a pris certaines mesures pour améliorer sa performance. Au cours de 1994, le Ministère a amorcé une démarche visant la révision des principaux processus, notamment le traitement des dossiers de perception. Les objectifs sont l'accélération des rentrées de fonds, le maintien et l'amélioration de la qualité des services, la réduction des coûts et l'exploration de nouvelles façons de faire.

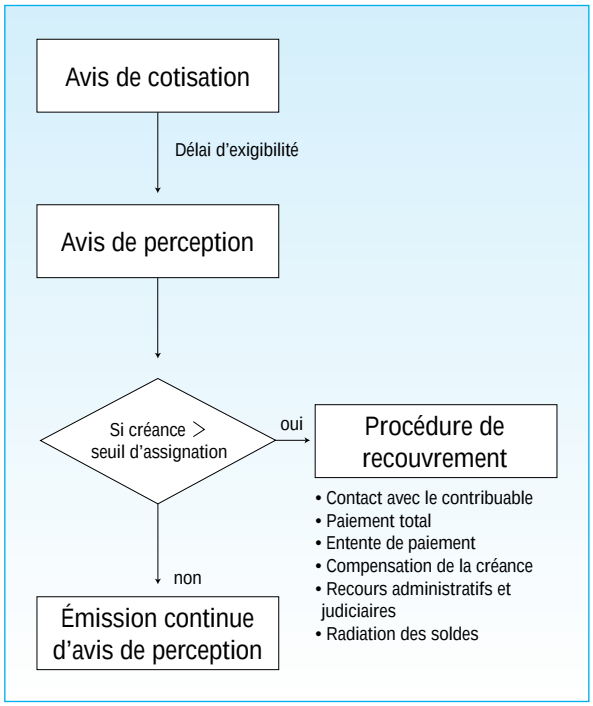
Objectifs et portée de notre vérification

15.20 Nous avons examiné les mécanismes mis en place par le Centre de perception fiscale pour récupérer les sommes dues au ministère du Revenu. Nous avons analysé la procédure relative à l'émission des avis de perception, l'assignation des dossiers de perception aux agents de recouvrement et les méthodes de travail de ceux-ci. Nos travaux ont aussi porté sur la compensation qui peut se faire entre les créances fiscales et les chèques émis par le ministère du Revenu ou par un autre ministère ou organisme. Nos travaux se sont terminés sur place en février 1996. Notre examen n'a pas couvert le premier rapport annuel du Centre, prévu pour le 30 juin 1996 au plus tard. Nous n'avons pas analysé les objectifs que s'est donnés le Centre, ni les indicateurs qui permettent de mesurer l'atteinte de ces objectifs, ni non plus les données qui étayent ces indicateurs.

Résultats de notre vérification

15.21 Un contribuable ou un mandataire peut être redevable au ministère du Revenu à la suite de l'émission d'un avis de cotisation. Lorsqu'il n'acquitte pas sa dette à l'intérieur d'un certain délai, le Ministère, par l'émission d'avis de perception, l'informe de l'état de sa créance et lui demande d'acquitter sa dette. Par la suite, les dossiers dont la créance totale dépasse un certain seuil sont assignés à un percepteur afin que la procédure de recouvrement soit entamée. Un dossier de perception contient les créances dues pour l'ensemble des

lois administrées par le Ministère. La figure suivante résume sommairement les étapes de perception en vue d'en arriver au règlement de la créance.



15.22 La philosophie de gestion de la perception fait en sorte que l'ensemble des comptes à recevoir du Ministère est géré en fonction de l'âge des comptes, du montant et du danger de perte. Pour toute ressource additionnelle, le Centre peut réduire soit le seuil d'assignation des comptes, soit le délai d'assignation de ces comptes ou encore les délais entre chacune des interventions effectuées par les percepteurs. Les méthodes de travail ont également une influence sur les résultats des travaux de perception.

Assignation des dossiers

Couverture des comptes à recevoir

15.23 Tous les dossiers ne sont pas assignés aux agents de recouvrement, mais seulement ceux qui font état d'une créance qui excède un certain seuil, soit actuellement environ 15 p. cent du total des dossiers, ce qui représente plus de 1,7 milliard de dollars. Ce seuil est fixé notamment en fonction du nombre de comptes à percevoir et des ressources disponibles à une date donnée. C'est ainsi qu'un nombre imposant de dossiers se situent en dessous du seuil d'assignation année après année. Ainsi, au 31 décembre 1995, ils représentaient environ 500 000 comptes correspondant à près de 400 millions de dollars de créances.

15.24 En 1995, le Centre de perception fiscale a instauré un programme visant à intensifier la perception des créances dont les montants étaient inférieurs au seuil, en appliquant une procédure de recouvrement allégée. Cette procédure consistait à établir un contact téléphonique avec le débiteur, à tenter d'obtenir le paiement total immédiat ou encore à prendre une entente avec ce dernier et, au besoin, à procéder à une saisie auprès d'un tiers. Outre l'augmentation des recettes du Ministère, l'un des objectifs de ce programme était de connaître la qualité de ces comptes qui dataient parfois de quelques années, afin de mettre de l'avant une solution permanente au sujet de leur perception. Le tableau suivant présente les résultats de ce programme :

Région	Rentabilité du programme de perception des créances supérieures au seuil *	Rentabilité du programme de perception des créances inférieures au seuil
Québec	768 $/heure	1 144 $/heure
Montréal-Est	875 $/heure	832 $/heure
Montréal-Ouest	645 $/heure	771 $/heure
MOYENNE	748 $/heure	1 053 $/heure

* Sont exclus les dossiers correspondant à une dette supérieure à 100 000 dollars, afin de comparer des créances dont les montants sont du même ordre de grandeur.

15.25 Dans la région de Québec, ces données couvrent la période du 1er avril 1995 au 30 septembre 1995, date à laquelle le Centre a mis fin au programme. Quant aux régions de Montréal, le programme n'a couvert qu'une période de rodage de moins de trois mois. Or, malgré la rentabilité de ce programme, le Centre a cessé d'utiliser la procédure de perception allégée pour les créances minimes. La raison invoquée est qu'il avait recueilli suffisamment de données pour prendre les décisions appropriées en ce qui concerne la perception des comptes minimes. Ce programme a permis, non seulement à un plus grand nombre de comptes à recevoir de faire l'objet d'une procédure de recouvrement, mais également de régler et d'encaisser rapidement certaines créances qui auraient été assignées beaucoup plus tard, c'est-à-dire seulement quand le montant aurait atteint le seuil d'assignation.

15.26 Le Centre de perception a entrepris d'autres interventions se rapportant aux créances inférieures au seuil d'assignation, soit des appels téléphoniques auprès de particuliers salariés. Cette opération s'est déroulée de janvier à mars 1996 et son objectif était principalement l'encaissement rapide des créances minimes relativement à l'impôt des particuliers. Au terme de nos travaux, les résultats n'étaient pas connus.

Établissement de l'ordre de traitement des dossiers de perception

15.27 L'assignation des dossiers de perception aux agents de recouvrement est faite principalement à l'aide d'un système informatique de gestion des créances. Or, le seul critère informatisé utilisé pour établir leur ordre de traitement est le montant de la créance. De plus, les comptes de 100 000 dollars et plus sont traités par un groupe distinct. L'âge de la créance est étudié manuellement, mais uniquement à l'intérieur de strates monétaires plutôt que pour l'ensemble des comptes. Les comptes qui présentent un risque de perte et ceux pour qui la réussite est pour ainsi dire assurée ne sont pas nécessairement retenus en priorité. Actuellement, l'assignation plus rapide pour considérer des facteurs de risque est basée uniquement sur quelques secteurs d'activité économique tels la restauration et l'hôtellerie, le tabac et le carburant. Également, le Centre effectue le suivi des chèques sans provision du Ministère.

Les comptes qui présentent un risque de perte et ceux pour qui la réussite est pour ainsi dire assurée ne sont pas nécessairement retenus en priorité.

15.28 En février 1995, le Centre de perception fiscale a réalisé une étude qui traite de la priorité de traitement des dossiers et il travaille actuellement à élaborer un nouveau système de perception. La fonction de catégorisation des dossiers devrait être en vigueur à la fin de l'année 1996. Le Centre prévoit utiliser d'autres critères, par exemple l'indice de récidive, qui indique qu'un contribuable ou un mandataire s'est trouvé endetté envers le Ministère à maintes reprises ou qu'il a omis de produire certaines déclarations. En outre, il prévoit prendre en considération le fait que la cotisation provient d'une vérification ou d'une enquête. Les revenus inscrits sur les déclarations fiscales du débiteur ainsi que le fait qu'il ait présenté des chèques sans provision constituent aussi des éléments qui permettent d'évaluer sa capacité de payer.

15.29 Le Centre pourrait également privilégier certains dossiers, compte tenu de la possibilité de les régler rapidement. En effet, à la suite de la réception d'un avis de perception, certains débiteurs communiquent avec des préposés du Centre afin de tenter de prendre entente pour régler leur dette. Dans ce cas, il existe un bon espoir de récupération puisque c'est le débiteur qui s'est manifesté le premier. Or, quand les préposés de ce service ne parviennent pas à trouver un terrain d'entente, le Centre retarde le traitement du dossier jusqu'à ce que le montant de la créance atteigne le seuil d'assignation et que le dossier soit attribué à un percepteur.

15.30 Parmi les critères prévus par le Centre, certains reposent à l'occasion sur des données erronées. Tout d'abord, le système de gestion des créances établit le nombre de récidives pour chaque dossier. Cependant, après qu'une dette a été totalement acquittée, il arrive que l'ajout d'une nouvelle créance ne soit pas considérée comme une récidive. Selon nos travaux, 32 p. cent des dossiers font état d'un nombre de récidives inférieur à la réalité.

Des dossiers sont attribués à un percepteur plus d'un an après la date de leur établissement.

15.31 Nous avons également comparé les secteurs d'activité économique présentement utilisés par le ministère du Revenu avec ceux qui sont inscrits dans les fichiers de l'Inspecteur général des institutions financières. Selon nos travaux, 18 p. cent des codes employés par le ministère du Revenu sont différents. Les deux organismes auraient avantage à coordonner leurs efforts pour améliorer la qualité de leurs informations.

15.32 Enfin, le système informatique classe les créances en fonction de leur âge. Selon une étude du Ministère concernant le classement des comptes à recevoir, ceux-ci seraient plus récents que ce qu'affiche le système actuel. En effet, ce système présente l'âge du compte selon la plus vieille date de cotisation. Par exemple, le dossier d'un débiteur dont la créance serait composée d'une première cotisation de 100 dollars, comptabilisée en 1990 et d'une seconde de 900 dollars, comptabilisée en 1995, serait considéré comme une créance de 1 000 dollars datant de 1990. Selon cette étude, l'utilisation de chacune des dates réelles de cotisation donnerait une meilleure image des créances à recouvrer. Le tableau suivant présente le portrait de l'âge des comptes au 31 décembre 1994 selon les deux méthodes :

Âge du compte	Créance selon la date de la plus vieille cotisation (%)	Créance selon la date réelle de chaque cotisation (%)
De 0 à 6 mois	8	41
De 6 à 12 mois	11	18
Plus de 12 mois	81	41

Délais d'assignation

15.33 Le délai d'assignation est le nombre de jours qui s'écoulent entre la date où la créance devient exigible selon la *Loi sur le ministère du Revenu* et celle où le dossier est assigné à un agent de recouvrement. Bien que la moitié des dossiers soient assignés moins de six mois après la date d'établissement du compte, il n'en demeure pas moins que 28 p. cent des dossiers sont attribués à un percepteur après plus d'un an, ce qui peut s'expliquer en partie par la fluctuation du seuil d'assignation. Cependant, cette explication n'est pas valable pour tous les cas puisque plus du tiers de ces comptes dépassaient de beaucoup ce seuil. De plus, le pourcentage de dossiers assignés au cours des six premiers mois diminue depuis 1993, comme le montre le tableau suivant :

Année	Pourcentage des dossiers assignés au cours des six premiers mois
1993-1994	60
1994-1995	56
1995-1996	50

15.34 Les longs délais d'assignation entraînent le vieillissement des créances et une augmentation du risque de ne pouvoir récupérer la totalité du montant. Le délai d'assignation moyen des dossiers faisant l'objet d'une radiation est de 875 jours, tandis que celui de l'ensemble des dossiers est de 310 jours. Ces longs délais augmentent également le risque de perdre tout contact avec le débiteur.

15.35 Nous avons recommandé au Ministère

- **de s'assurer que les agents de recouvrement effectuent une démarche de perception adaptée à l'importance des montants des comptes à recevoir ;**

- **de poursuivre ses efforts pour établir des critères de sélection des dossiers, afin de favoriser les plus risqués et ceux qu'il prévoit régler rapidement ;**

– **de s'assurer que les données de chaque composante qui serviront à établir la priorité des dossiers reflètent la réalité ;**

– **de prendre les mesures nécessaires pour réduire le délai d'assignation des dossiers, afin de limiter le vieillissement des comptes et de faciliter ainsi leur perception.**

15.36 ***Commentaires du Ministère : « Préambule aux commentaires****. Le Centre de perception fiscale, créé en juin 1995, est la deuxième unité autonome de service à être implantée par le gouvernement du Québec. Le Centre continue à faire partie du ministère du Revenu auquel il était rattaché auparavant en tant que Direction générale de la perception. Le nouveau cadre de gestion axé sur les résultats lui permettra la poursuite d'une meilleure qualité de service, au meilleur coût.*

« Le Centre de perception fiscale a atteint pour l'exercice financier 1995-1996, 99,2 p. cent de l'objectif fixé à son Plan d'action 1995-1996 visant à récupérer la somme de 650 millions de dollars. La réallocation de ressources dans des secteurs d'activités plus rentables, le réinvestissement des effectifs libérés par la révision des processus ainsi que l'amélioration des façons de faire sont autant de facteurs d'amélioration de la productivité de ses ressources. Au cours de la période du 1er avril 1995 au 31 mars 1996, le Centre a réalisé des gains de productivité qui ont permis de dégager des ressources générant des recettes additionnelles de 68,5 millions de dollars. Le Centre de perception fiscale a également atteint l'objectif qu'il s'était fixé à l'égard du coût unitaire par dollar perçu. En effet, les coûts directs et indirects de ses activités pour l'exercice financier 1995-1996 se sont élevés à 44,9 millions de dollars permettant de générer des recettes de 645 millions de dollars, soit 95 millions de plus que l'exercice précédent, pour un coût de 7,0 ¢ par dollar perçu au lieu 7,9 ¢. Ces résultats témoignent de la performance du Centre de perception qui lui permettront de corriger la majorité des lacunes relevées dans le rapport du Vérificateur général.[1]

« Couverture des comptes à recevoir. *Pour répondre à la recommandation visant à adapter la démarche de perception à l'importance du compte à recevoir, le Centre de perception fiscale est d'avis que ce qu'il faut, c'est une démarche progressive qui permet de traiter tous les comptes du début à la fin, comme le prévoit d'ailleurs le processus de perception actuel. Ce processus fait en sorte que les comptes à incidence monétaire restreinte ne font pas nécessairement l'objet des mêmes interventions. Actuellement, le Centre ne fait pas cette distinction puisqu'il n'a pas les ressources pour traiter les comptes à incidence réduite.*

« Établissement de l'ordre de traitement des dossiers de perception. *En ce qui concerne la recommandation qui vise à s'assurer de l'intégrité des données qui serviront à établir la priorité de traitement des dossiers, il faut dire que les correctifs éliminant les données susceptibles d'affecter la réalité dont il est fait mention à cette recommandation sont en voie d'être complétés. Toutefois, les écarts identifiés par le Vérificateur général pouvant affecter les données relatives aux critères ont peu d'impacts sur la priorisation des comptes puisque chacun des critères est un élément d'un ensemble de dix.*

« Délais d'assignation. *Pour répondre à la recommandation visant à réduire, dans quelque 9 p. cent des dossiers, les délais d'assignation non justifiés, le Centre estime que c'est fort peu pour formuler une telle suggestion. En outre, le Centre ne doit pas accaparer les créances trop tôt puisqu'il consacrerait des efforts stériles au recouvrement de créances qui se paient volontairement par les débiteurs. Toutefois, plus de ressources permettrait de les accaparer plus tôt qu'actuellement et en plus grand nombre. »*

[1] Notre examen n'a pas couvert la performance du Centre au cours de sa première année d'exploitation ni l'examen de son premier rapport annuel prévu pour le 30 juin 1996 au plus tard. Ainsi, nous n'avons pas analysé les objectifs que s'est donnés le Centre, ni les indicateurs qui permettent de mesurer l'atteinte de ces objectifs, ni non plus les données qui étayent ces indicateurs.

Méthodes de travail

15.37 Dans l'exécution de leur travail, les percepteurs font face à diverses situations en cherchant à récupérer les comptes en souffrance. Pour y arriver, ils peuvent être appelés à effectuer plusieurs interventions. Ils doivent alors juger de la capacité de payer de chacun et choisir la procédure de recouvrement la plus appropriée.

Délais d'intervention

15.38 Une fois un dossier assigné, le percepteur doit le prendre en charge le plus rapidement possible et effectuer ses interventions avec diligence. Or, nous avons constaté que les interventions qui suivent s'effectuent à un rythme trop lent. Selon un rapport interne, l'objectif du Centre vise à ce qu'au moins une intervention importante ait lieu tous les deux mois. À titre de comparaison, même si la nature des comptes y est différente et que les interventions des percepteurs des agences privées de recouvrement est moins complexe, leur système informatique ne permet pas que les interventions de perception de ses agents soient espacées de plus de 21 jours. Nos travaux ont montré que 26 p. cent des dossiers examinés présentent des délais injustifiés supérieurs à deux mois entre chaque intervention, c'est-à-dire que rien dans le dossier n'explique un tel délai. De surcroît, ce pourcentage a augmenté au fil des années. Pourtant, en moyenne, l'inventaire des dossiers confiés aux agents de recouvrement a beaucoup diminué au cours des dernières années, comme le montre le tableau suivant :

26 p. cent des dossiers examinés présentent des délais injustifiés supérieurs à deux mois entre chaque intervention.

Année	Inventaire de dossiers confiés aux agents de recouvrement
1991-1992	154
1992-1993	162
1993-1994	147
1994-1995	120
1995-1996	115

15.39 Le Centre n'a pas réalisé d'étude récente en vue de déterminer le nombre idéal de dossiers qu'il devrait attribuer à ses percepteurs. La dernière étude date de 1987 et ne tient pas compte de certains éléments nouveaux, comme l'instauration de la TPS et les modifications apportées aux lois fiscales du Québec. De plus, à l'époque, les créances étaient perçues en fonction de chacune des lois, tandis qu'elles sont maintenant regroupées en une créance globale.

15.40 Nous avons également constaté que, à partir du moment de l'assignation, le temps moyen pour régler un dossier ayant subi au moins un délai de deux mois entre deux interventions surpasse de beaucoup celui où les interventions se font à un rythme plus régulier, soit 1 096 comparativement à 398 jours. Tous les décalages indus dans la procédure de recouvrement contribuent à retarder le règlement des comptes et créent un risque inutile de perte financière pour le Ministère. Pourtant, dans ce domaine, les conséquences de mesures de recouvrement tardives sont bien connues. Au cours des cinq dernières années, le délai moyen de règlement est de plus d'un an. Nous constatons qu'il a augmenté entre 1991-1992 et 1995-1996, comme le montre le tableau suivant :

Année	Délai moyen de règlement
1991-1992	357 jours
1992-1993	394 jours
1993-1994	663 jours
1994-1995	780 jours
1995-1996	580 jours

15.41 La diminution du délai au cours de la dernière année est attribuable au fait que, sur près de 32 000 dossiers réglés au 31 décembre 1995, environ 9 000 concernaient le programme de perception des créances dont les montants étaient inférieurs au seuil et pour lesquels on appliquait une procédure de recouvrement allégée.

Analyse financière

15.42 Le Centre a élaboré un processus d'analyse financière applicable en tout ou en partie à l'ensemble des dossiers de perception assignés à un agent de recouvrement. La négociation des modalités de remboursement de la dette se déroule essentiellement en quatre étapes, soit la demande du paiement total et comptant, l'évaluation du risque, l'évaluation du potentiel de financement externe ainsi que l'évaluation des éléments d'actif et de la capacité de payer.

15.43 L'objectif principal de l'analyse financière est d'obtenir le plus possible de rentrées de fonds relatives aux sommes dues et d'arriver au paiement total le plus souvent et le plus rapidement possible, et ce, dans un contexte d'équité fiscale pour tous les débiteurs.

15.44 Les percepteurs ne visent pas suffisamment le paiement total et immédiat de la créance. En effet, dans près de 52 p. cent des dossiers où une entente de paiement supérieure à six mois a été conclue, on n'a retracé aucune demande d'emprunt à une institution financière de la part du débiteur ni analyse de sa situation de crédit. Pourtant, plutôt que d'être financés par le Ministère, les contribuables devraient, dans les limites de ce qui est raisonnable, emprunter les fonds dont ils ont besoin pour payer leur dette fiscale.

Les percepteurs ne visent pas suffisamment le paiement total et immédiat de la créance.

15.45 L'analyse financière n'est pas nécessaire pour tous les dossiers, notamment lorsque l'intervention aboutit rapidement au paiement total de la créance ou à la négociation d'une entente de six mois ou moins, ainsi que lorsque le débiteur est de mauvaise foi et qu'il est réticent à donner des informations. En effet, dans ce cas, le temps requis pour effectuer cette analyse pourrait conduire à des pertes de temps importantes. Nos travaux indiquent qu'une telle analyse est nécessaire une fois sur deux. Or, parmi les dossiers examinés pour lesquels l'analyse financière est jugée nécessaire, elle est absente ou non conforme dans 58 p. cent des cas, c'est-à-dire qu'une ou plusieurs étapes du processus n'a pas été accomplie correctement ou encore que les documents étayant l'analyse étaient inexistants ou désuets.

15.46 Les actions de recouvrement entreprises à la suite de l'analyse financière d'un contribuable ne sont pas toujours conformes aux résultats de cette analyse. Selon nos sondages, 14 p. cent des décisions prises ne concordent pas avec les résultats de l'analyse financière, soit qu'il subsiste un écart important entre la capacité de payer du contribuable et l'engagement mensuel négocié, soit que l'analyse financière repose sur des données peu fiables. De plus, dans les cas où une analyse financière a été faite, 72 p. cent des dossiers ne comportent pas de recommandation finale. Il est important que la situation financière des contribuables soit évaluée de façon uniforme et que cette évaluation soit bien documentée.

15.47 Le processus d'analyse financière prévoit l'examen des budgets mensuels fournis, entre autres, par les individus. Dans l'exercice de ses fonctions, le percepteur doit être critique devant les dépenses mentionnées dans ce budget. Il doit notamment tenir compte du nombre de personnes dépendant financièrement du débiteur, du caractère essentiel ou accessoire de la dépense ainsi que du coût de la vie. Nous avons retracé 12 p. cent des budgets examinés qui comportaient, à notre avis, des dépenses contestables où il n'y a pas de preuve d'un examen particulier de la part du percepteur. À titre d'exemples notons des primes d'assurance annuelles d'environ 5 000 dollars pour un particulier, dont 3 000 en assurance-vie, ainsi qu'une somme de 470 dollars par mois pour contribuer à un régime enregistré d'épargne-retraite. Ces éléments constituent des indices de la valeur des actifs des débiteurs et les percepteurs pourraient insister davantage pour obtenir plus tôt le paiement total de la créance.

15.48 Enfin, lorsque les informations recueillies donnent au percepteur des raisons sérieuses de soupçonner des revenus non déclarés, le processus d'analyse financière prévoit que ces dossiers doivent alors être transférés aux vérificateurs du Ministère qui étudieront la possibilité d'en faire un examen plus approfondi. C'est ainsi que, dans près de 12 p. cent des dossiers examinés, il y aurait eu selon nous matière à vérification ultérieure sans que nous ayons trouvé aucune preuve de transfert du dossier. Les raisons motivant une telle vérification sont multiples, que ce soit un écart important entre l'offre de règlement d'un débiteur et sa capacité de payer, une apparence de travail au noir, des retards répétés dans la production des déclarations et la présence d'informations contradictoires. Même s'il n'y a aucune assurance que les vérifications mèneront à de nouvelles cotisations et que celles-ci donneront lieu à des encaissements, ces motifs pourraient aider à orienter la sélection des dossiers devant faire l'objet d'une vérification.

Recours administratifs et judiciaires

15.49 Les percepteurs peuvent utiliser des recours administratifs et judiciaires afin de récupérer les créances dues. Ces recours sont diversifiés et peuvent aller de la simple mise en demeure à l'obligation, pour une entreprise, de cesser ses activités. Or, nous avons constaté que certains recours dont dispose le Ministère n'étaient pas toujours appliqués au moment opportun. Dans 27 p. cent des dossiers examinés, nous avons constaté que les recours étaient absents ou n'avaient pas été pris dans les plus brefs délais. Par exemple, dans un dossier où le Centre a décidé de poursuivre les administrateurs d'une société, nous avons constaté que le délai de prescription de deux ans était échu lorsque l'agent de recouvrement a voulu procéder. Puisque ce recours est effectué généralement à la fin du processus de perception et que tous les autres recours avaient été épuisés, cette créance a donc dû être radiée. Par ailleurs, un agent de recouvrement a refusé une première offre d'entente mensuelle parce que jugée insuffisante, afin de privilégier une saisie de salaire du débiteur, et ce, sans même connaître les revenus de celui-ci. Cette façon de procéder a rapporté au Ministère des montants mensuels moindres que l'entente qu'il avait préalablement refusée. Même si la plupart de ces dossiers ont été réglés grâce à une entente avec le débiteur, le Centre aurait pu recourir plus rapidement à des mesures plus contraignantes, puisqu'il s'agit souvent de dossiers avares de renseignements sur le débiteur ou concernant des cas de récidive. À notre avis, le Centre de perception fiscale fait preuve de beaucoup de patience à l'égard de plusieurs débiteurs.

15.50 Le Centre a le pouvoir d'annuler ou de renoncer à des intérêts ou à des pénalités à l'égard des contribuables et des mandataires. Une directive interne en précise les circonstances d'application, soit l'incurie administrative attribuable au Ministère, les circonstances extraordinaires et indépendantes de la volonté du débiteur, ainsi que l'incapacité de payer. Lorsque le Centre annule des intérêts et des pénalités, il doit s'assurer que le débiteur a produit toutes ses déclarations au Ministère, afin de confirmer qu'il n'a pas d'autres dettes ou qu'il n'a pas droit à un remboursement. Au cours de nos travaux, nous avons relevé le cas d'une société pour laquelle le Centre a autorisé l'annulation de 280 000 dollars d'intérêts et de pénalités pour incapacité de payer. Cependant, au 15 juin 1995, date du règlement final de la transaction, il n'a pas tenu compte des déclarations de taxe manquantes ni de la déclaration d'impôt des sociétés qui n'avait pas encore été produite pour l'année visée. Il a donc dû, par la suite, émettre des remboursements totalisant 20 000 dollars. Puisque le Centre n'avait pas reçu toutes les déclarations du débiteur au moment du règlement, il a exclu ces remboursements de l'entente, même si ceux-ci se rapportaient à des périodes antérieures à la date de l'annulation des intérêts et des pénalités.

15.51 En faisant l'analyse des recours disponibles, nous avons constaté que les pouvoirs de saisie sont limités. Entre autres, le Centre ne peut saisir l'actif de certains régimes enregistrés d'épargne-retraite

mais qui sont imposables en vertu de la *Loi sur les impôts*. Selon un mémoire produit par le Centre, il évalue qu'il est ainsi privé d'environ 10 millions de dollars par année.

Délais de traitement des dossiers

15.52 Le Centre a pour préoccupation d'améliorer sa productivité afin d'atteindre ses objectifs. Une façon de l'évaluer est l'analyse du nombre d'heures consacrées au règlement d'un dossier. Nous avons examiné l'activité de perception régulière du Centre pour laquelle les agents de recouvrement imputent le plus important nombre d'heures, soit plus de la moitié, et qui génère les recettes les plus élevées, soit environ les trois quarts des encaissements du Centre. Or, le nombre d'heures moyen pour régler un dossier a continuellement augmenté au cours des cinq dernières années. Depuis 1993-1994, le Centre est responsable de percevoir la TPS en plus des dettes relatives aux lois provinciales. Ainsi, à des fins d'évaluation du nombre d'heures par dossier, on considère le règlement de la TPS et de la TVQ comme une seule créance, étant donné que c'est ainsi que travaillent les percepteurs depuis la dernière année. Le tableau suivant présente l'augmentation du nombre d'heures consacrées au règlement d'un dossier :

Même si la rentabilité s'est maintenue, le nombre d'heures moyen pour régler un dossier a continuellement augmenté au cours des cinq dernières années.

Année	Heures par dossier	
	Lois du Québec seulement	Lois du Québec et TPS
1990-1991	9,0	s.o.
1991-1992	9,4	s.o.
1992-1993	10,9	s.o.
1993-1994	13,0	14,7
1994-1995	13,4	15,3
1995-1996	n.d.	16,5

15.53 Cette situation devrait engendrer des pertes de recettes pour le Centre, puisque chacun des percepteurs règle moins de dossiers chaque année. Cependant, la récupération monétaire n'a pas beaucoup changé au cours des dernières années et elle se maintient autour de 1 000 dollars de l'heure, puisque les sommes perçues par compte sont en moyenne d'un montant plus élevé.

15.54 En outre, selon un rapport interne daté de janvier 1996 faisant suite à la vérification du processus de radiation des créances, celui-ci est trop rigide, ce qui amène les percepteurs à consacrer plusieurs heures à des dossiers destinés à être radiés, au détriment de cas qui offrent un plus grand potentiel de récupération. À titre d'exemple, sur un certain nombre de dossiers dont le Centre avait estimé, en 1991, qu'il ne pourrait plus rien récupérer, 40 p. cent étaient encore assignés à des percepteurs en mai 1995.

15.55 Pour évaluer sa performance, le Centre dispose de données de gestion incomplètes. En effet, son système d'information ne lui permet pas de connaître les encaissements et les coûts de chacun des recours qu'il prend. Afin de suivre adéquatement ses activités de perception, le Centre doit compter sur des données fiables et en quantité suffisante. Cependant, il a entrepris des démarches afin de tenter de remédier à cette situation.

15.56 Nous avons recommandé au Ministère de prendre les mesures nécessaires pour réduire les délais relatifs aux dossiers de perception entre chaque intervention.

Nous lui avons aussi recommandé, comme le prévoient les directives administratives en matière d'analyse financière

- **d'effectuer une analyse de la situation de crédit du débiteur et, si nécessaire, d'exiger de façon systématique, comme première intervention, le paiement total et immédiat de la créance ;**

- **de s'assurer que, si nécessaire, on procède à toutes les étapes de l'analyse financière, afin qu'elle soit plus utile à la prise de décision ;**

- **de joindre à l'analyse financière une recommandation appropriée quant à la décision à prendre ;**

- **de porter une attention particulière aux dépenses qui semblent abusives au moment de l'analyse des budgets ;**

- **de soumettre à la vérification les dossiers dont on soupçonne qu'ils comportent des revenus non déclarés.**

Nous avons également recommandé,

- **d'appliquer les recours administratifs et judiciaires dans les plus brefs délais afin d'augmenter les chances de récupération de la créance ;**

- **de s'assurer que le débiteur a produit toutes ses déclarations avant de procéder à l'annulation des intérêts et des pénalités ;**

- **d'encourager le Centre à poursuivre ses efforts afin d'élargir ses pouvoirs de saisie.**

Finalement, nous lui avons demandé

- **de déterminer clairement les causes précises de l'augmentation du nombre d'heures pour régler un dossier, et y donner suite ;**

- **de poursuivre ses efforts afin de s'assurer que son système d'information de gestion lui fournit toutes les informations pertinentes à la prise de décision, notamment le prix de revient de chacun des recours.**

15.57 ***Commentaires du Ministère : « Délais d'intervention.*** *À la recommandation concernant la réduction des délais entre chaque intervention, le Centre formule les commentaires suivants. Dans son texte, le Vérificateur général compare les délais entre chaque intervention du Centre et ceux du secteur privé. La comparaison n'est pas pertinente puisque les ressources d'une agence privée sont directement fonction des volumes à traiter, ce qui n'est pas le cas pour le Centre. En outre, précisons que les moyens d'intervention du secteur privé sont presque exclusivement limités aux appels téléphoniques comparativement aux 75 recours potentiels que doit utiliser un percepteur fiscal.*

« Analyse financière. *Aux recommandations suggérant d'appliquer nos directives administratives en matière d'analyse financière, précisons que le Centre est la seule organisation fiscale connue à s'être dotée d'une méthode d'analyse financière adaptée à la perception fiscale. L'implantation de cette méthode, bien que difficile à incorporer dans les opérations régulières de recouvrement, se fait progressivement compte tenu qu'elle a profondément changé les façons de travailler des percepteurs. Enfin, la mécanisation de la démarche viendra simplifier et faciliter son application.*

« Dans un exemple cité dans la section consacrée à l'analyse financière, le Vérificateur général affirme que, dans l'établissement de la capacité de payer du dossier examiné, le montant de 5 000 dollars versé à titre de primes d'assurance est contestable parce qu'il serait trop élevé. Il faut savoir que ces polices d'assurance protégeaient l'immeuble locatif, l'automobile et la vie du contribuable. Soulignons que ce cas est en entente totale de paiement et que la créance du Ministère est totalement garantie.

« Recours administratifs et judiciaires. *À l'égard de la recommandation visant à appliquer les recours dans les plus brefs délais, le Centre a examiné les dossiers à propos desquels le Vérificateur général estime que des recours auraient dû être engagés et il en arrive à une conclusion différente selon laquelle les recours ne doivent être généralement utilisés qu'en dernier ressort.*

« L'exemple où le Centre aurait remboursé 20 000 dollars à un débiteur après avoir annulé 280 000 dollars d'intérêts et de pénalités sous le motif de l'incapacité de payer est à commenter. L'entente finale visant le paiement de capital de 319 000 dollars a été conclue le 15 mars 1995 et le Centre a accaparé tous les remboursements qu'il estimait pouvoir retenir. C'est ainsi qu'il a affecté quelque 10 400 dollars en paiement de la dette fiscale mais il a dû toutefois rembourser les montants qui concernaient des périodes postérieures à l'entente du 15 mars 1995 et des montants qu'il ne pouvait accaparer parce qu'il s'agissait de TPS.

« Pour ce qui est de la recommandation visant à encourager le Centre de perception fiscale à poursuivre ses efforts afin d'élargir ses pouvoirs de saisie, le Centre a demandé à plusieurs reprises des modifications à la politique fiscale actuelle mais le législateur en a décidé autrement.

***« Délais de traitement des dossiers.** En réponse à la recommandation qui vise à déterminer les causes précises de l'augmentation du nombre d'heures pour régler un dossier, disons que les motifs de l'augmentation du temps de règlement des dossiers sont les mêmes que ceux énumérés par le Vérificateur général à la section « Vue d'ensemble » au début de son rapport pour expliquer l'augmentation des comptes à recevoir. Le résultat, de l'avis du Vérificateur général, pour la période vérifiée en est que la rentabilité s'est maintenue mais que les coûts ont augmenté. Il faut dire que les comptes sont plus difficiles à percevoir mais que les nouvelles méthodes sont plus efficaces. D'ailleurs, les résultats au 31 mars 1996 en témoignent avec une augmentation de productivité de 68,5 millions de dollars.*

« Quant à la deuxième recommandation se rapportant au système d'information de gestion, la révision des processus actuellement en cours au Centre ainsi que la réalisation du projet de perception intégrée des créances feront en sorte d'améliorer les informations pertinentes à la prise de décision. »

Compensation des créances fiscales

15.58 La compensation des créances fiscales consiste à appliquer un chèque émis par le gouvernement du Québec à une créance de nature fiscale. L'objectif de la compensation est d'accélérer les rentrées de fonds du gouvernement et de diminuer la dépense pour créances douteuses.

15.59 La compensation peut s'effectuer contre un remboursement qui découle d'une loi fiscale, ce qui s'appelle alors « compensation ministérielle ». Cette fonction est la responsabilité du Ministère. Quant à la compensation gouvernementale, elle se rapporte à un chèque à émettre par un autre ministère ou un organisme du gouvernement du Québec et son application relève du Centre.

Compensation ministérielle

15.60 La compensation ministérielle relève des directions générales du Ministère qui émettent les avis de cotisation. En vertu de la *Loi sur le ministère du Revenu*, les mandataires et les sociétés doivent, avant le 21e jour du mois suivant celui au cours duquel un avis de cotisation leur a été expédié par la poste, payer au ministre leurs droits, intérêts et pénalités mentionnés sur cet avis et encore impayés. Par conséquent, avant ce délai d'exigibilité, le Ministère ne peut entreprendre des démarches de perception. Cependant, il peut appliquer le remboursement auquel a droit un contribuable ou un mandataire en vertu d'une loi fiscale au paiement d'un montant indiqué par avis de cotisation, et ce, même si le délai prévu par la loi n'est pas expiré.

15.61 Malgré cela, en ce qui concerne les mandataires, le Ministère effectue la compensation entre les cotisations qui donnent lieu à une somme à recevoir et celles qui entraînent un remboursement seulement lorsque la dette est exigible. Ainsi, des mandataires ont eu droit à des remboursements même s'ils avaient une dette envers le Ministère et qu'ils faisaient déjà l'objet d'une procédure de perception. À titre d'exemple, le Ministère a envoyé un remboursement de 35 000 dollars à une entreprise sept jours après lui avoir émis un avis de cotisation pour 37 000 dollars, alors qu'elle faisait l'objet d'une procédure de perception à la suite de l'émission d'un autre avis de cotisation. Le Ministère a également reçu d'un mandataire six feuillets de remises de taxes, soit trois déclarations correspondant à des sommes à recevoir et trois donnant lieu à des sommes à payer. Il a émis les chèques de remboursement de taxes pour les trois dernières, tandis que les autres ont été ajoutées à d'autres avis de cotisation qui faisaient déjà l'objet de mesures de recouvrement.

Le Ministère émet chaque année des chèques de remboursement pour 10 millions de dollars à l'intention de mandataires qui font l'objet d'une procédure de perception.

15.62 Or, il est raisonnable de laisser un certain délai aux mandataires pour payer leurs remises de taxes avant de retenir les chèques de remboursement qui leur sont dédiés. Les travaux que nous avons réalisés nous ont permis de constater qu'il y a chaque année pour plus de 100 millions de dollars de remboursements versés à des mandataires qui font également l'objet d'une cotisation donnant lieu à une somme à recevoir, et ce, parce que la dette n'est pas considérée comme exigible. Cependant, lorsque ces mandataires font déjà l'objet d'une procédure de perception, il serait justifié de ne pas respecter un quelconque délai avant d'effectuer la compensation. Ainsi, le Ministère émet chaque année des chèques de remboursement pour plus de 10 millions de dollars à des mandataires qui font, par ailleurs, l'objet d'une procédure de perception.

15.63 On note également que la compensation entre les dettes relatives aux taxes ou aux retenues à la source et les remboursements d'impôt des particuliers se fait manuellement lorsque le dossier est en perception. Par conséquent, la compensation n'est pas faite de façon systématique, ce qui engendre le risque d'expédier un remboursement à des personnes qui ont une dette impayée. Le Ministère a toutefois entrepris des démarches dans le but d'informatiser cette opération.

Compensation gouvernementale

15.64 La compensation gouvernementale est une nouvelle mesure introduite en décembre 1993 dans la *Loi sur le ministère du Revenu*. Cette mesure permet au Centre de perception fiscale de procéder à la compensation lorsqu'une personne lui doit une somme en vertu d'une loi fiscale et qu'elle est créancière d'un ministère ou d'un organisme du gouvernement.

15.65 Tous les contribuables sont concernés par cette mesure, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales. Cependant, l'échange de renseignements est réduit aux personnes morales. De plus, tout le gouvernement est visé à l'exception des organismes désignés comme administrant des fonds en fiducie, par exemple la Commission de la santé et de la sécurité du travail. En mars 1996, soit plus de deux ans après l'adoption de la loi, nous constatons que 51 ministères et organismes participent à cet échange de renseignements.

15.66 Ainsi, le Centre a analysé les répercussions de certaines limitations sur la performance de cette activité et il a entrepris des démarches pour redresser la situation. Il estime qu'environ 7 millions de dollars échappent annuellement à la compensation gouvernementale.

15.67 Lorsque le Centre reçoit des informations concernant des chèques à émettre à l'adresse de fournisseurs du gouvernement et qu'il n'a pas réussi à les jumeler aux fichiers du Ministère, ce peut être un indice que ce fournisseur n'est pas enregistré, notamment pour la taxe de vente. Cependant, aucune démarche n'est entreprise dans le but d'éclaircir le problème, puisque la réglementation ne permet pas d'utiliser cette information à d'autres fins que la compensation.

15.68 Comme le note le dernier état de situation daté de novembre 1995, le déroulement de la compensation gouvernementale se heurte jusqu'à présent à certains obstacles. L'une des difficultés consiste à obtenir des organismes payeurs l'information concernant tous les paiements à faire à des personnes morales. Or, une quantité importante de chèques sont émis sans qu'aucune comparaison ait été faite avec les fichiers du Ministère. Le Centre estime qu'il est ainsi privé d'environ 3 millions de dollars chaque année.

15.69 Une autre difficulté est due au jumelage des informations que contiennent les fichiers des organismes payeurs et ceux du Centre, compte tenu qu'il n'existe pas de clé commune pour les apparier. Pour contourner cet inconvénient, le jumelage se fait par clé phonétique, ce qui ne convient pas dans tous les cas. Pourtant, les numéros de TVQ ou de TPS, déjà apposés sur les factures de vente des fournisseurs, pourraient être utilisés pour simplifier cette comparaison.

15.70 Enfin, quand une créance est admissible à la compensation, le Centre en avise le débiteur par écrit. Or, lorsque le compte en question n'est pas attribué à un percepteur, le Centre ne profite pas de ce contact avec le débiteur pour lui réclamer le solde de sa créance.

15.71 Nous avons recommandé au Ministère

- **de prendre les mesures nécessaires pour retenir les chèques de remboursement dus en vertu d'une loi fiscale lorsque le contribuable ou le mandataire fait déjà l'objet d'une procédure de perception ;**

- **de poursuivre ses efforts afin d'élargir le champ d'application de la compensation gouvernementale ;**

- **de poursuivre ses efforts afin d'inciter les organismes payeurs à envoyer au Centre l'information concernant tous les chèques émis à l'intention de personnes morales et à convenir d'une clé commune d'appariement qui permettrait le jumelage des chèques émis et des créances fiscales ;**

- **de profiter du contact avec le débiteur, au moment de la compensation, pour réclamer le solde de la créance.**

15.72 ***Commentaires du Ministère : « Compensation ministérielle.*** *En réponse à la recommandation, le Centre de perception fiscale a peu de contrôle sur les remboursements émis par les directions générales concernées. Toutefois, le Ministère prendra les mesures nécessaires pour retenir les chèques de remboursement dus en vertu d'une loi fiscale lorsque le contribuable ou le mandataire fait l'objet d'une procédure de perception.*

« Compensation gouvernementale. *Le Ministère est d'accord pour poursuivre ses efforts pour élargir le champ d'application de la compensation gouvernementale et donner suite aux recommandations du Vérificateur général se rapportant à la compensation.*

« En regard de la dernière recommandation qui vise à réclamer le solde de la créance, au moment de la compensation, il faut préciser que cela se fait déjà si le dossier y afférent est déjà assigné et, dans les autres cas, ça se ferait au détriment d'autres dossiers à incidence monétaire plus élevée. »

Rapport du Vérificateur général
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome I

CHAPITRE 16

Programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec et activité Infrastructures Québec

Étude conduite auprès
du ministère des Affaires municipales

Table des matières

Faits saillants	16.1
Vue d'ensemble	16.8
Objectifs et portée de notre vérification	16.15
Résultats de notre vérification	
Seuil minimal d'immobilisations	
Détermination du seuil	16.17
Révision du seuil	16.24
Projets d'investissement	16.27
Règles et normes	16.28
Critères d'appréciation	16.29
Grands projets à incidence urbaine	16.33
Zone urbanisée	16.34
Fonds de 50 millions de dollars du volet II	16.35
Réallocation d'enveloppes	16.38
Documentation versée aux dossiers d'analyse	16.41
Vérification des réclamations	16.48
Commentaires du Ministère	16.55

Faits saillants

16.1 Le programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec (PTICQ) résulte d'une entente signée par les gouvernements fédéral et provincial en vue d'aider à la réalisation de travaux d'une valeur totale de 1,575 milliard de dollars. Ce programme vise notamment à créer rapidement des emplois ainsi qu'à renouveler et à améliorer les infrastructures des municipalités. Le gouvernement du Québec a également approuvé une enveloppe additionnelle de 88 millions, dans le cadre de l'activité Infrastructures Québec, pour la réalisation d'autres travaux du même genre que ceux qui ont été approuvés en vertu du PTICQ.

16.2 Notre vérification avait pour but de nous assurer du respect des dispositions de l'entente Canada-Québec ainsi que des règles et des normes approuvées par le Conseil du trésor relatives au PTICQ ou à l'activité Infrastructures Québec. De plus, nous avons examiné si la vérification des réclamations était efficace.

16.3 En déterminant le seuil minimal annuel d'immobilisations en travaux de génie (désormais, le seuil) qu'une municipalité doit atteindre avant de pouvoir bénéficier d'une aide financière en vertu du PTICQ, le Ministère n'a pas respecté toutes les exigences prévues à l'entente. D'une part, il a exclu du calcul du seuil les immobilisations relatives au traitement des eaux et, d'autre part, il n'a pas déduit les subventions gouvernementales du coût des immobilisations en travaux de génie. Ainsi, certaines municipalités ont pu être désavantagées ou avantagées puisqu'elles ont plus ou moins d'investissements à faire avant d'avoir droit à une aide financière en vertu du PTICQ.

16.4 Lorsqu'une municipalité considère que son seuil est trop élevé, elle peut demander une révision. Les justifications des révisions à la baisse, accordées par le ministre, et les modalités de calcul du seuil révisé ne sont pas toujours versées aux dossiers. À notre avis, en leur absence, le principe de la transparence n'est pas respecté. L'octroi d'un pouvoir discrétionnaire ne devrait pas dispenser un titulaire de charge publique, en l'occurrence un ministre, de motiver et d'appuyer ses décisions, et ce, pour que d'autres personnes puissent juger si les décisions ont été prises en toute objectivité et impartialité.

16.5 Pour permettre l'évaluation des projets qui sont soumis dans le cadre du PTICQ et de l'activité Infrastructures Québec, le Ministère a défini des règles et des normes qu'il a fait approuver par le Conseil du trésor. Cependant, certaines d'entre elles n'ont pas été suffisamment précisées pour encadrer convenablement la prise de décisions. Il est donc difficile, au moment de l'analyse des projets, d'évaluer s'ils atteignent les objectifs du PTICQ et de l'activité Infrastructures Québec. Le manque de précision peut également avantager ou désavantager certains requérants.

16.6 Dans les dossiers que nous avons examinés, les décisions relatives à l'acceptation des projets du volet IV du PTICQ et de l'activité Infrastructures Québec ne sont pas toujours suffisamment appuyées pour démontrer qu'ils permettent l'atteinte des objectifs poursuivis. Ainsi, des municipalités ou des organismes ont pu être avantagés par l'acceptation de leurs projets. De plus, à défaut de justifications suffisantes, le principe de la transparence n'est pas respecté.

16.7 Afin de s'assurer que les subventions correspondent à des coûts admissibles, le Ministère vérifie chaque réclamation, soit par une intervention sur place, soit par un travail d'examen et de compilation au Ministère. Toutefois, bien que la stratégie de vérification des réclamations nous semble appropriée, son application présente des carences, principalement quant au choix des projets à vérifier sur place et quant au travail d'examen et de compilation, ce qui peut amener le Ministère à verser des subventions pour des coûts non admissibles.

Vue d'ensemble

16.8 Le programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec (PTICQ) résulte d'une entente signée par les gouvernements fédéral et provincial et vise notamment à créer rapidement et efficacement des emplois ainsi qu'à renouveler et à améliorer les infrastructures municipales. Le PTICQ a débuté le 7 février 1994 et devrait prendre fin le 31 mars 1997. Sa mise en œuvre devrait donner lieu à la réalisation de travaux d'une valeur totale de 1,575 milliard de dollars. Le ministre des Affaires municipales est responsable de la gestion de ce programme.

Des travaux d'une valeur totale de 1,575 milliard de dollars sont prévus.

16.9 Le PTICQ comporte quatre volets :

- Volet I : réfection, agrandissement et construction d'infrastructures pour les municipalités de 5 000 habitants ou plus (960 millions de dollars) ;

- Volet II : mêmes types de travaux que le volet I mais pour les municipalités de moins de 5 000 habitants (290 millions) ;

- Volet III : expérimentation de nouvelles technologies (25 millions) ;

- Volet IV : grands projets à incidence urbaine (300 millions).

16.10 Le PTICQ entraîne une participation financière égale des gouvernements fédéral et provincial ainsi que de la municipalité ou de l'organisme qui soumet les projets pour ce qui est des volets I, II et III. Quant au volet IV, l'aide gouvernementale varie d'un projet à l'autre et peut atteindre 100 p. cent des coûts admissibles.

16.11 Concernant les volets I et II, l'enveloppe monétaire disponible est répartie entre les municipalités selon un calcul basé sur la population. Quant aux volets III et IV, l'enveloppe est plutôt attribuée en fonction de la nature des projets présentés.

16.12 Pour être admissibles au PTICQ, les travaux doivent être nécessaires à la collectivité et avoir une incidence déterminante sur l'emploi. En outre, les volets I et II ne concernent que des travaux qui s'ajoutent aux investissements d'immobilisations en travaux de génie qu'effectuent habituellement les municipalités.

16.13 Le gouvernement du Québec a également approuvé une enveloppe additionnelle de 88 millions de dollars pour la mise en place de l'activité Infrastructures Québec. Ce budget est réservé à d'autres travaux d'infrastructure que ceux qui ont été approuvés en vertu du PTICQ. Ainsi, plusieurs projets qui n'avaient pas pu être retenus pour des raisons budgétaires dans le cadre du volet IV ont été autorisés grâce à cette enveloppe. Le pourcentage de l'aide financière octroyée peut différer d'un projet à l'autre et atteindre, dans certains cas, 100 p. cent des coûts admissibles.

16.14 En décembre 1995, 2 356 projets avaient été autorisés pour des coûts maximums admissibles au PTICQ s'élevant à 1,5 milliard de dollars et pour lesquels le Ministère prévoit verser des subventions d'environ un milliard de dollars, incluant la participation fédérale. Dans le cadre de l'activité Infrastructures Québec, 65 projets avaient obtenu l'accord des autorités pour des coûts maximums admissibles de 190 millions de dollars dont le Ministère assumera environ 82 millions.

Objectifs et portée de notre vérification

16.15 Notre vérification avait pour but de nous assurer du respect des dispositions de l'entente Canada-Québec ainsi que des règles et des normes, approuvées par le Conseil du trésor, relatives au PTICQ ou à l'activité Infrastructures Québec. Les éléments examinés concernent la détermination du seuil minimal annuel d'immobilisations en travaux de génie que doit consentir chaque municipalité et les décisions relatives au refus ou à l'acceptation des projets. De plus, nous avons examiné si la vérification des réclamations était efficace.

16.16 Nos travaux ont pris fin en décembre 1995.

Résultats de notre vérification

Seuil minimal d'immobilisations

Détermination du seuil

16.17 Les volets I et II du PTICQ comportent une particularité quant aux modalités d'attribution de l'aide financière, et ce, dans le but notamment d'assurer la création de nouveaux emplois. En effet, une municipalité peut bénéficier d'une aide financière gouvernementale pour la réalisation de travaux admissibles pour autant qu'ils constituent chaque année un investissement additionnel à son seuil minimal annuel d'immobilisations en travaux de génie (le seuil). Selon l'entente Canada-Québec, le seuil doit correspondre à la moyenne des immobilisations en travaux de génie réalisées par la municipalité en 1991 et 1992, desquelles sont déduites les subventions gouvernementales y afférentes. L'entente prévoit également que le seuil ne peut excéder la moyenne des immobilisations en travaux de génie effectuées par les municipalités de taille comparable. Le Ministère a établi que le seuil pour les 1 444 municipalités du Québec totalise 617 millions de dollars.

16.18 Pour aider à comprendre cette notion de seuil, examinons le cas théorique d'une municipalité de 30 000 habitants (encadré au bas de cette page).

Le Ministère n'a pas respecté toutes les exigences prévues par l'entente Canada-Québec.

16.19 En déterminant le seuil, le Ministère n'a pas respecté toutes les exigences prévues par l'entente Canada-Québec.

16.20 D'une part, il a exclu du calcul du seuil les immobilisations relatives au traitement des eaux (a), bien que l'entente n'en fasse pas mention. Par ailleurs, les règles et les normes qui encadrent le PTICQ, approuvées par le Conseil du trésor du Québec, reconnaissaient cette pratique. Toutefois, en mai 1994, ces règles et ces normes ont été modifiées pour permettre que ces immobilisations soient reconnues pour l'atteinte du seuil. Ainsi, le Ministère rejette les immobilisations afférentes au traitement des eaux quand il s'agit d'établir le seuil (a), mais il les considère comme admissibles au moment de la détermination de l'aide à accorder (e) alors que l'entente ne fait aucune distinction à cet égard. Par conséquent, les municipalités qui ont mené des travaux de génie en traitement des eaux au cours des deux années de référence ont pu être avantagées par une réduction de leur seuil. Nous avons estimé à plus de 5 millions de dollars la réduction annuelle totale du seuil à cet égard, ce qui modifie également à la baisse la possibilité de création d'emplois.

a.	Dépenses moyennes des immobilisations en travaux de génie réalisées par la municipalité en 1991 et 1992, incluant celles qui se rapportent au traitement des eaux	3 000 000 $
b.	Subventions gouvernementales moyennes afférentes à ces immobilisations	(600 000) $
c.	Seuil de la municipalité (Correspondant à 80 $ par habitant, lequel n'excède pas la moyenne des immobilisations en travaux de génie effectuées par les municipalités de taille comparable, soit 125 $ par habitant)	2 400 000 $
d.	Enveloppe autorisée en vertu du volet I (Coût total des travaux pouvant être reconnus admissibles pour toute la durée du programme, selon l'entente, soit 172 $ multiplié par 30 000 habitants)	5 160 000 $
e.	Aide financière (2/3 x 5 160 000 $) (Dans la mesure où la municipalité a réalisé des travaux d'au moins 7 560 000 $, dont 2 400 000 $ pour l'accomplissement du seuil et 5 160 000 $ à titre d'investissement additionnel)	3 440 000 $

16.21 D'autre part, le Ministère n'a pas déduit les subventions gouvernementales du coût des immobilisations en travaux de génie (b). Même si ce procédé respecte les règles et normes approuvées par le Conseil du trésor, il va à l'encontre de l'entente. De leur côté, les municipalités ne pouvaient déceler cette situation sans reconstituer elles-mêmes le montant de leur seuil, établi par le Ministère. C'est pourquoi certaines des municipalités qui avaient reçu des subventions en 1991 et en 1992 ont dû présenter une demande de révision pour que leur seuil soit abaissé en conséquence. Le Ministère a ainsi réduit le seuil d'une quinzaine de municipalités, mais il en a pénalisé d'autres, compte tenu des modalités prévues à l'entente, en leur refusant la diminution demandée. Les autres municipalités subventionnées au cours des années de référence qui n'ont pas demandé la révision de leur seuil ont donc pu être désavantagées.

16.22 Bien que nous n'ayons pas pu évaluer avec précision le nombre de municipalités et les montants en cause, nous avons estimé qu'environ 400 autres municipalités ont bénéficié de subventions relatives à des immobilisations faites en 1991 et en 1992. Toutefois, nous n'avons pas pu établir la proportion de ces subventions qui ne s'appliquaient qu'à des travaux de génie.

16.23 Selon le Ministère, il était difficile de déterminer, à partir des rapports financiers, le montant des subventions qui ne concernait que les immobilisations en travaux de génie, y compris celles qui se rapportent au traitement des eaux. Nous constatons cependant qu'il n'a pris aucun autre moyen pour tenter d'obtenir cette information pour l'ensemble des municipalités.

Révision du seuil

16.24 Lorsqu'une municipalité considère que son seuil est trop élevé, elle peut demander une révision. Le ministre peut accorder des réductions de seuil pour tenir compte de circonstances particulières invoquées par les municipalités. Jusqu'à présent, ces demandes reposent principalement sur l'une des raisons suivantes : la municipalité a réalisé des travaux de génie d'une ampleur exceptionnelle au cours des années de référence, les subventions gouvernementales et les contributions de promoteurs n'ont pas été déduites du coût des travaux de génie, l'imputation comptable de certaines dépenses dans le rapport financier annuel n'est pas exacte ou la municipalité connaît une situation financière particulièrement difficile.

16.25 Près de 10 p. cent des municipalités ont présenté une demande de révision de leur seuil. En effet, jusqu'au 29 novembre 1995, 136 demandes de révision ont été reçues et, pour lesquelles, le ministre a accordé des réductions de seuil pour un total de 66 millions de dollars à 88 municipalités.

16.26 Les justifications des révisions à la baisse accordées par le ministre et les modalités de calcul du seuil révisé ne sont pas toujours versées aux dossiers. À notre avis, en leur absence, le principe de la transparence n'est pas respecté. L'octroi d'un pouvoir discrétionnaire ne devrait pas dispenser un titulaire de charge publique, en l'occurrence un ministre, de motiver et d'appuyer ses décisions, et ce, pour que d'autres personnes puissent juger si les décisions ont été prises en toute objectivité et impartialité.

Projets d'investissement

16.27 Comme le prévoit l'entente, la responsablité de la gestion du PTICQ revient au ministre des Affaires municipales. Toutefois, le Conseil des ministres a décidé de confier la gestion du volet IV et de l'activité Infrastructures Québec à un comité formé du ministre des Affaires municipales, du président du Conseil du trésor, du ministre des Finances et, au besoin, d'autres ministres. Ce comité soumet les projets qu'il a étudiés au Conseil des ministres pour approbation.

Règles et normes

Certaines règles et normes ne sont pas suffisamment précises.

16.28 Pour permettre l'évaluation des projets qui sont soumis dans le cadre du PTICQ et de l'activité Infrastructures Québec, le Ministère a défini des règles et des normes qu'il a fait approuver par le Conseil du trésor. Cependant, certaines d'entre elles n'ont pas été suffisamment précisées pour encadrer convenablement les décisions à prendre. Comme cette réglementation est sujette à interprétation, il est difficile, au moment de l'analyse des projets, d'évaluer s'ils atteignent les objectifs du PTICQ et de l'activité Infrastructures Québec et, par conséquent, s'ils sont nécessaires à la collectivité et s'ils ont une incidence déterminante sur l'emploi. Ce manque de précision peut également avantager ou désavantager certains requérants.

Critères d'appréciation

16.29 Les règles et les normes prévoient que le Ministère tiendra compte de 12 critères d'appréciation pour la sélection des projets de tous les volets du PTICQ et de l'activité Infrastructures Québec. Cependant, le Ministère n'a pas précisé certains d'entre eux de sorte qu'ils peuvent difficilement être utilisés, lorsqu'ils sont applicables, pour orienter les décisions relatives aux projets soumis.

16.30 En ce qui concerne les critères se rapportant à la population concernée et à l'incidence sur la création d'emplois, ils auraient dû être précisés. Par exemple, le Ministère aurait pu fixer un pourcentage minimum de la population susceptible de bénéficier d'un projet et quantifier le nombre d'emplois à créer à court et à long terme.

16.31 Un autre de ces critères porte sur la contribution financière accordée dans le passé par le gouvernement pour la mise en place d'infrastructures, mais le Ministère n'a pas précisé si un requérant aurait ou non avantage à en avoir déjà obtenu une.

16.32 Quant au critère relatif à l'importance des investissements passés de la municipalité en matière de réfection d'infrastructures, le Ministère n'a pas défini d'exigences minimales et n'a pas non plus déterminé quelles années devaient être prises en compte.

Grands projets à incidence urbaine

16.33 Les règles et les normes concernant l'évaluation des projets du volet IV et de l'activité Infrastructures Québec portent essentiellement sur la notion de grands projets à incidence urbaine et sur les 12 critères d'appréciation. Le Ministère n'ayant pas défini cette notion, pour ainsi dire tous les projets pouvaient être jugés admissibles.

Zone urbanisée

16.34 Les règles et les normes du PTICQ stipulent, pour les volets I et II, que les travaux visant le développement de nouveaux secteurs, au-delà de la zone déjà urbanisée, ne sont pas admissibles. Cependant, le Ministère n'a pas précisé ce qu'il entend par « zone déjà urbanisée » de sorte que cette notion peut être considérée dans une perspective locale ou supramunicipale et, selon le point de vue choisi, un projet peut être refusé ou accepté.

Fonds de 50 millions de dollars du volet II

16.35 L'enveloppe du volet II est notamment constituée d'un fonds de 50 millions de dollars destiné aux municipalités qui requièrent un soutien financier particulier en raison d'une richesse foncière insuffisante, d'un contexte fiscal difficile ou de toute autre condition qui pourrait être soumise à l'attention du ministre. Toutefois, le Ministère n'a pas défini de règles quant à l'établissement de l'aide à octroyer. De plus, les montants accordés aux municipalités admissibles ne sont pas toujours justifiés ni conséquents par rapport à l'analyse financière versée au dossier.

16.36 Par exemple, pour la réfection d'une route, une municipalité a reçu une aide de ce genre en raison d'un important rayonnement régional, la population desservie étant largement supérieure au nombre des usagers de la municipalité. Dans ce cas, le Ministère a accordé à cette municipalité, considérée comme étant en bonne situation financière, une subvention correspondant à 93 p. cent du coût du projet totalisant 802 000 dollars, sans justifier le pourcentage de l'aide accordée.

16.37 Dans un autre cas, une municipalité a demandé une subvention de 482 000 dollars pour la construction d'un réseau d'égout, alléguant un contexte fiscal difficile. Le Ministère lui a accordé une aide de 241000 dollars, soit 50 p. cent du montant demandé. Cependant, l'analyse révèle que la situation financière de la municipalité en question lui permettait d'assumer la totalité de la dépense, puisque son taux d'endettement aurait tout de même été inférieur à 3 p. cent alors que le niveau critique, établi par le Ministère, est de 6 p. cent pour cette catégorie de municipalités.

Les décisions relatives à l'admissibilité ne sont pas toujours suffisamment appuyées.

Réallocation d'enveloppes

16.38 Les enveloppes des volets I et II ont d'abord été réparties entre les municipalités sur la base d'une certaine somme par habitant. Comme il était prévisible que certaines municipalités n'utiliseraient pas leur enveloppe, en tout ou en partie, les règles et les normes du PTICQ stipulent que le montant déterminé par habitant de certaines municipalités peut être augmenté à même les sommes qui n'auront pas été octroyées, en tenant compte des critères d'appréciation des projets.

16.39 En décembre 1995, ces sommes non attribuées étaient d'environ 16 millions de dollars, auxquelles il faudra ajouter le montant des enveloppes des municipalités qui n'auront pas présenté de demandes d'aide avant la date limite, soit le 31 mars 1996.

16.40 Nous avons constaté que le Ministère a augmenté dans certains cas le montant octroyé par habitant pour permettre la réalisation de projets, et ce, sans avoir établi de critères de réallocation pour justifier ses choix parmi l'ensemble des municipalités et des projets possibles. Ainsi, des municipalités ont bénéficié d'une enveloppe additionnelle qui a même atteint 3 millions de dollars pour certaines d'entre elles.

Documentation versée aux dossiers d'analyse

16.41 Dans les dossiers que nous avons examinés, les décisions relatives à l'acceptation des projets du volet IV et de l'activité Infrastructures Québec ne sont pas toujours suffisamment appuyées pour démontrer qu'ils permettent d'atteindre les objectifs poursuivis. Ainsi, des municipalités ou organismes ont pu être avantagés par l'acceptation de leurs projets. De plus, à défaut de justifications suffisantes, le principe de la transparence n'est pas respecté.

16.42 Le projet de construction d'un système de traitement des eaux usées d'une municipalité a d'abord été accepté dans le cadre du volet IV, pour être ensuite refusé parce qu'il était jugé non structurant et qu'il ne créait pas d'emplois à long terme. Puis, sans informations additionnelles au dossier, il a de nouveau été accepté. Une subvention de 437 634 dollars a été accordée pour ce projet dont les coûts s'élèvent à 656 450 dollars.

16.43 Une subvention de 6,6 millions de dollars a été allouée à une municipalité dans le cadre du volet IV, pour la construction d'un complexe aquatique dont les coûts totaux sont de 10 millions. La documentation incluse au dossier ne démontre pas la nécessité d'un projet d'une telle envergure dans cette région.

16.44 Dans le cadre du volet IV, le gouvernement a subventionné la construction d'un studio intégré, pour rassembler en un seul lieu les différentes activités d'une entreprise du monde du spectacle. L'aide financière accordée à ce projet est de 9,6 millions de dollars par rapport à des coûts totaux de 14,4 millions. Les arguments retenus par le gouvernement pour apprécier le projet portent sur le besoin d'un regroupement des activités, le renforcement de la compétitivité de l'entreprise sur la scène internationale, la revitalisation d'un secteur de Montréal, l'accroissement de l'activité économique environnante et le renforcement de la position de Montréal comme noyau des industries culturelles au Québec. Toutefois, l'évaluation des critères d'appréciation ayant servi à accepter le projet n'est pas étayée, sauf en ce qui concerne les bénéfices attendus pour l'entreprise.

16.45 Par ailleurs, quand un projet concerne également un autre ministère, le dossier ne contient pas toujours la preuve que son avis a été obtenu, notamment sur la pertinence des travaux et sur la viabilité du projet. Par exemple, le gouvernement a accepté de verser 6 millions de dollars, à même le volet IV, pour le projet de déplacement d'une école de technologie supérieure dont les coûts admissibles sont estimés à 10,9 millions. Le dossier d'analyse ne contient aucune documentation du ministère de l'Éducation du Québec (MEQ) appuyant le bien-fondé d'un tel déplacement. Par ailleurs, dans le cadre de l'activité Infrastructures Québec, un établissement privé d'enseignement secondaire a reçu une aide de 2,5 millions de dollars pour construire un centre communautaire récréatif et sportif au coût de 3,8 millions. Encore une fois, le dossier d'analyse ne contient aucune documentation démontrant que le MEQ a donné son avis sur la pertinence et la viabilité de ce projet. Pourtant, en 1991, certains doutes planaient quant à la continuité des activités de cette école.

16.46 Enfin, le gouvernement a approuvé le projet de réfection d'un théâtre au coût de 12 millions de dollars pour lequel une subvention de 4 millions est autorisée en vertu de l'activité Infrastructures Québec. Pourtant, certains documents du ministère de la Culture et des Communications (MCC) faisaient état de la situation financière précaire du théâtre. Or, le dossier ne contient aucun avis du MCC qui démontrerait que le problème était résolu avant cet investissement.

16.47 Nous avons recommandé au Ministère

- **de préciser les règles et les normes du PTICQ et de l'activité Infrastructures Québec afin d'étayer convenablement les décisions relatives aux projets ;**

- **de prendre les moyens appropriés pour que la documentation nécessaire à la justification des décisions soit versée aux dossiers.**

Vérification des réclamations

16.48 Les projets autorisés dans le cadre du PTICQ et de l'activité Infrastructures Québec vont donner lieu, au cours des prochaines années, à des déboursements importants de la part des gouvernements fédéral et provincial. Afin de s'assurer que les subventions correspondent bien à des coûts admissibles, le Ministère vérifie chaque réclamation soumise par les municipalités et les organismes pour lesquels un projet a été autorisé.

16.49 La stratégie de vérification des réclamations prévoit une intervention sur place ou un travail d'examen et de compilation au Ministère. Une vérification sur place est prévue s'il s'agit de projets à risques, de ceux pour lesquels la contribution financière des gouvernements excède 2 millions de dollars, ainsi que des projets des volets III et IV et de l'activité Infrastructures Québec. D'autres projets, choisis sur une base aléatoire, font également l'objet d'une telle vérification, effectuée à partir de pièces justificatives originales. Par ailleurs, le travail d'examen et de compilation consiste à évaluer si la réclamation est raisonnable, et ce, généralement sans pièces justificatives.

16.50 Bien que la stratégie de vérification des réclamations nous semble appropriée, son application présente certaines carences, principalement quant au choix des projets à vérifier sur place et quant au travail d'examen et de compilation.

La vérification des réclamations présente certaines carences.

16.51 En ce qui concerne la détermination des projets à vérifier sur place, nous n'avons pas retracé l'évaluation du risque lié à chaque projet. Par conséquent, le Ministère ne peut être assuré que le type de vérification retenu est adéquat dans chaque cas. De plus, nous avons constaté que, au moment de la sélection aléatoire des projets à vérifier sur place, certains ne sont pas susceptibles d'être choisis, principalement ceux pour lesquels le travail d'examen et de compilation est terminé. Ainsi, jusqu'au 15 novembre 1995, cette sélection aurait dû porter sur des projets pour lesquels le Ministère a reçu la réclamation finale et dont l'aide financière prévue totalisait 73 millions de dollars. Dans les faits, la sélection a été effectuée à partir de projets pour lesquels l'aide financière ne s'élevait qu'à 27 millions.

16.52 Quant aux procédés de vérification utilisés lors du travail d'examen et de compilation, les dossiers ne contiennent pas toujours la preuve qu'ils ont été effectués. De plus, on semble se limiter à comparer le seuil établi par le Ministère avec la déclaration de la municipalité sans examen particulier de sa fiabilité. Enfin, la réclamation ne fournit pas, pour chaque facture, la date de réalisation des travaux, mais plutôt celle du chèque remis aux fournisseurs, ce qui ne permet pas au Ministère de s'assurer que tous les coûts réclamés ont été assumés à une date admissible.

16.53 Ces façons de procéder pourraient amener le Ministère à verser des subventions pour des coûts non admissibles. À cet effet, son rapport concernant les vérifications effectuées sur place, jusqu'au 15 novembre 1995, démontre que les municipalités réclament parfois des coûts inadmissibles. Par exemple, certaines d'entre elles ont réclamé le salaire d'employés, même si ce ne sont pas des coûts admissibles en vertu du PTICQ et de l'activité Infrastructures Québec. De plus, dans certains cas, la notion de seuil ayant été mal comprise, des municipalités ont vu leurs réclamations amputées. La vérification sur place de 106 réclamations finales, dont les coûts maximums admissibles totalisaient 15,5 millions de dollars, a donné lieu à des réductions s'élevant à 578 000 dollars, et ce, concernant 24 projets.

16.54 Nous avons recommandé au Ministère

- **de verser au dossier la preuve de l'évaluation du risque lié à chaque projet ;**
- **de revoir la méthode de sélection des projets à vérifier sur place sur une base aléatoire pour que tous les projets soient susceptibles d'être retenus ;**
- **de verser au dossier la preuve que le travail d'examen et de compilation a été effectué ;**
- **de revoir les procédés de vérification quant au travail d'examen et de compilation, notamment ceux qui se rapportent à la vérification du seuil et à la date de réalisation des travaux, pour s'assurer que les réclamations sont raisonnables.**

16.55 ***Commentaires du Ministère :*** *« Le ministère des Affaires municipales tient dans un premier temps à souligner le caractère particulier du programme que le Québec a adopté pour assurer la mise en œuvre de l'Entente Canada-Québec sur les infrastructures. D'abord, chacune des municipalités du Québec disposait d'une enveloppe réservée. De plus, le programme comportait des volets spécifiques destinés à favoriser le développement des centres-villes, à encourager le développement technologique et à aider les municipalités dont la capacité financière est limitée. Le programme se caractérisait également par la présence d'un mécanisme destiné à mesurer l'effet d'accroissement* (incremental) *des investissements effectués par les municipalités. Compte tenu des investissements consentis, le programme aura réussi à créer quelque 25 000 emplois-année.*

« Par ailleurs, le Ministère tient à préciser que chacune des modifications apportées aux règles et normes relatives au programme a été faite dans le respect des objectifs de l'Entente Canada-Québec et a été approuvée par le Conseil du trésor. De plus, le Bureau fédéral de développement responsable du suivi de l'Entente et du programme pour le gouvernement fédéral a été informé de façon systématique de ces changements. Il est même fort probable qu'au moment où le rapport du Vérificateur général du Québec sera rendu public que l'Entente Canada-Québec aura déjà été modifiée en conséquence.

« Le mécanisme de détermination du seuil a fait l'objet d'une présentation auprès des représentants des deux unions municipales et a été approuvé par le Conseil du trésor. La méthodologie a été décrite en détail dans un guide qui a été envoyé à chacune des municipalités en même temps que les formulaires d'inscription au programme. De plus, le seuil a été calculé sur la même base pour toutes les municipalités et ce, à partir de données provenant de leurs propres rapports financiers. Enfin, les municipalités étaient informées qu'elles pouvaient demander une révision de leur seuil si elles le jugeaient à propos.

« Dans tous les cas, les demandes de révision du seuil ont fait l'objet d'une analyse et des recommandations ont été formulées au ministre. Dès lors, le ministre pouvait décider de l'opportunité de ces demandes en usant du pouvoir discrétionnaire qui lui a été confié en vertu des règles et normes approuvées par le Conseil du trésor.

« À la suite de la recommandation du Vérificateur général, le Ministère veillera à préciser les règles et normes relatives à l'évaluation des projets. Toutefois, comme le signale le rapport du Vérificateur, ces règles et normes ont été approuvées par le Conseil du trésor. En plus, elles ont été diffusées avec nombre de détails auprès des municipalités pour s'assurer de leur bonne compréhension et elles ont été appliquées de façon uniforme. D'autre part, il convient de souligner que la méthode d'appréciation des projets utilisée par le Ministère s'appuie sur des critères fréquemment utilisés dans l'évaluation de projets et que certains de ces critères se veulent avant tout un support à l'appréciation de la demande.

« Comme le souligne le Vérificateur général, le volet IV du programme était sous la responsabilité d'un comité de ministres présidé par le ministre des Finances. Or, il importe de préciser que les discussions quant à l'opportunité de financer certains projets ont été arbitrées dans le cadre des travaux de ce comité de ministres. Ce dernier devait soumettre au Conseil des ministres chacun des projets en vue de leur acceptation au programme. Par la suite, le ministre des Finances transmettait le projet retenu par le Conseil des ministres au gouvernement fédéral en vue de son inscription à l'Entente. Le rôle du Ministère ne consistait qu'à mettre en œuvre la décision du Conseil des ministres.

« Finalement, en ce qui concerne la vérification des réclamations, il convient de souligner que le Ministère a vérifié sur place tous les projets pour lesquels l'aide dépassait 2 millions de dollars, la totalité des projets des volets III et IV, ainsi que tous ceux qui étaient considérés comme à risque. Cette procédure visait également à s'assurer que 40 p. cent de l'aide financière versée dans le cadre des volets I et II fasse l'objet d'une vérification sur place. D'autre part, depuis le mois de janvier 1996, le Ministère a renforcé les règles pour la sélection des projets à vérifier sur place. De plus, l'usage d'un formulaire qui fait foi de l'exécution des procédures d'examen des réclamations et qui permet de consigner l'analyse de risque a été introduit dans la démarche. Certaines précisions ont aussi été apportées à la procédure de vérification en vigueur depuis le début du programme. Ces améliorations répondent aux recommandations faites par le Vérificateur général. »

Rapport du Vérificateur général
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome I

CHAPITRE 17

Tarification des services informatiques

Étude conduite auprès du Fonds des services gouvernementaux

Table des matières

Faits saillants	17.1
Vue d'ensemble	17.5
Objectifs et portée de notre vérification	17.8
Résultats de notre vérification	
Stratégie de promotion et d'intervention	17.9
Commentaires du Fonds des services gouvernementaux	17.12
Équité de la tarification et du mode de facturation	17.13
Commentaires du Fonds des services gouvernementaux	17.21
Contribution à la rationalisation des dépenses gouvernementales	17.22
Commentaires du Fonds des services gouvernementaux	17.30

Faits saillants

17.1 Le Fonds des services gouvernementaux a notamment pour mandat de fournir des services informatiques aux ministères et organismes. Notre vérification avait pour but d'examiner si les services offerts contribuaient à la rationalisation des dépenses gouvernementales et si la tarification permettait au Fonds d'atteindre ses objectifs d'autofinancement et d'équité envers les clients.

17.2 La mise en commun de ressources et de moyens conduit normalement à des économies d'échelle. Afin d'accroître sa clientèle et de maximiser les économies, le Fonds devrait se doter d'une stratégie de promotion et d'intervention pour offrir ses services informatiques.

17.3 Le Fonds ne rapproche pas suffisamment ses tarifs des données de son système de prix de revient. Ainsi, il procède à une sousfacturation ou à une surfacturation selon la catégorie des services qu'il offre. Le gouvernement ne peut donc savoir si les utilisateurs ont choisi la méthode la plus économique en s'adressant au Fonds. De plus, la tarification et le mode de facturation ne permettent pas que chaque client assume sa juste part des coûts communs.

17.4 La contribution du Fonds à la rationalisation des dépenses gouvernementales se traduit par le regroupement des besoins, l'incitation à l'économie de consommation ainsi que la réduction d'activités et de coûts. Les moyens qu'il utilise pour inciter ses clients à une consommation rationnelle ont une incidence négligeable sur leur comportement. Par contre, le Fonds constate que, lorsqu'il modifie les outils et les moyens qu'il prend pour offrir ses services, il peut réaliser des économies additionnelles.

Vue d'ensemble

17.5 La Direction générale de l'informatique (DGI) du Fonds des services gouvernementaux a pour mandat de fournir aux ministères et organismes des services informatiques collectifs et individuels, tout en contribuant à la rationalisation des dépenses gouvernementales. Cette contribution se traduit par le regroupement des besoins, l'incitation à l'économie de consommation ainsi que la réduction d'activités et de coûts.

17.6 Ayant au 31 mars 1995 une clientèle composée de 74 ministères et organismes, la DGI répond à des besoins diversifiés tant en matière de conseil en informatisation, de services de traitement de l'information qu'en gestion des environnements de mini-informatique et de réseaux locaux. Elle offre aussi des services d'accès et de connexité aux infrastructures de traitement ainsi que des services d'exploitation de systèmes. Elle assure également le soutien technique relatif aux services de traitement de l'information ainsi que les services de relève en cas de sinistre. Enfin, elle fournit des services d'installation et d'entretien d'équipement bureautique ainsi que des services de location de biens informatiques. Tous ces services sont assurés par une équipe de quelque 220 personnes, composée de conseillers de diverses disciplines, d'analystes et de techniciens.

17.7 Les revenus découlant des services informatiques au 31 mars 1995 étaient d'environ 21 millions de dollars répartis entre le traitement informatique (51 p. cent), l'emmagasinage des données (9 p. cent), le réseau de communication (5 p. cent), les services conseils (14 p. cent) et les autres services (21 p. cent). Par ailleurs, les revenus relatifs aux services d'installation, d'entretien et de location étaient de 15,4 millions de dollars.

Objectifs et portée de notre vérification

17.8 Notre vérification avait pour but d'examiner si le Fonds des services gouvernementaux, par l'intermédiaire de la DGI, offrait des services informatiques contribuant à la rationalisation des dépenses gouvernementales et s'il utilisait une tarification et un mode de facturation lui permettant d'atteindre ses objectifs d'autofinancement et d'équité envers les clients. Les services d'installation et d'entretien d'équipement bureautique ainsi que les services de location de biens informatiques n'ont pas fait l'objet de notre vérification. Nous avons tenu compte des activités des années financières qui ont pris fin les 31 mars 1995 et 31 mars 1996.

Résultats de notre vérification

Stratégie de promotion et d'intervention

17.9 Les études conduites par le Secrétariat du Conseil du trésor et par le Fonds ont abouti en 1995 à la consolidation des sept centres de traitement informatique dont celui du Fonds pour former un serveur informatique gouvernemental. Selon ces mêmes études, le serveur permettra d'épargner 38 millions de dollars en cinq ans, dont 22 millions sont attribuables à la consolidation et 16 millions, au regroupement d'achats de services et de produits. La mise en commun de ressources et de moyens devrait donc conduire à des économies d'échelle.

17.10 Les ministères et les organismes pouvaient, à leur choix, s'adresser au Fonds ou à des entreprises privées, ou gérer leur centre de traitement pour répondre à leurs besoins en services informatiques. Au cours des dernières années, les efforts fournis par le Fonds lui ont permis de recruter quatre nouveaux clients et, plus récemment, d'amorcer l'opération de consolidation. Par contre, le Fonds n'a

pas établi de stratégie de promotion des services offerts et d'intervention auprès d'une clientèle potentielle. Présentement, il rentabilise les services qu'il rend à ses 74 clients. Cependant, il n'a pas recensé la clientèle circonscrite par le décret de sa mise en exploitation ni inventorié ses besoins, ce qui permettrait pourtant d'optimiser les économies gouvernementales. Ces lacunes le privent d'une information essentielle à l'orientation de ses décisions relatives au renouvellement de son équipement, à ses besoins en main-d'œuvre et à sa stratégie de promotion et d'intervention et, par conséquent, à l'évaluation de son rendement.

17.11 Nous avons recommandé au Fonds des services gouvernementaux de se doter d'une stratégie de promotion et d'intervention pour offrir ses services informatiques aux ministères et organismes afin d'optimiser les économies gouvernementales.

17.12 ***Commentaires du Fonds des services gouvernementaux :*** *« Depuis 1992, le Fonds a mis beaucoup d'effort pour élargir sa clientèle, ce qui a conduit à une entente de services avec le ministère des Transports en novembre 1994 (2,3 millions de dollars par année) et à une autre qui sera conclue sous peu avec la Société immobilière du Québec. Mais surtout, le Fonds a été l'instigateur des études sur la consolidation des centres de traitement informatique du gouvernement. Il a très largement contribué à la conception du projet et à la concertation du milieu impliquant sept ministères et organismes et a couvert de la sorte la quasi-totalité de la clientèle autorisée par le décret de mise en opération du Fonds.*

« Cet important projet qui doit procurer des bénéfices de 22 millions au gouvernement est maintenant en voie de réalisation. Une nouvelle stratégie devra être arrêtée pour les exercices à venir prenant en compte toute la gamme de services ainsi que toutes les clientèles accessibles et leurs besoins, cela dans une perspective de rationalisation des dépenses gouvernementales. »

Équité de la tarification et du mode de facturation

17.13 Pour assurer le financement de ses activités, le Fonds a établi une politique de services et de tarification et il a adopté un mode de facturation de ses services. La tarification est basée sur les principes de l'autofinancement, de la valeur réelle des services rendus sur la base des prix de revient et de l'équité à l'égard des clients. La facturation est effectuée selon une entente annuelle de services conclue sur le mode forfaitaire. L'objectif est d'imputer à priori à chacun des clients sa juste part des coûts communs annuels et d'éviter ainsi les écarts engendrés par la facturation mensuelle des services réellement consommés. Le principe d'imputation repose notamment sur l'historique de la consommation et sur les ajouts ou les retraits d'application prévus par les clients.

17.14 Les services offerts sont présentés par catégorie au tableau 1. Chaque catégorie regroupe plusieurs services auxquels sont rattachés différents tarifs. Par exemple, la catégorie « traitement » se compose du traitement en différé, en direct, en temps partagé et des autres services de traitement de données et la catégorie « accès à l'ordinateur » inclut notamment les services de liens de communication, les transferts de fichiers et la gestion décentralisée du réseau de communication.

17.15 Malgré ce que prévoit la politique, le Fonds ne rapproche pas suffisamment ses tarifs des données de son système de prix de revient. Il n'a pas été en mesure de justifier l'origine des tarifs qu'il utilise présentement et qui sont demeurés stables depuis quelques années, à l'exception des tarifs de la catégorie « traitement » que le Fonds fait varier pour atteindre l'équilibre budgétaire à chaque année financière.

17.16 Son système de prix de revient permet de connaître les coûts de production par catégorie de services. Le tableau 1 illustre les données financières pour l'année 1994-1995 et il laisse voir que seules les catégories de services de traitement et d'accès à l'ordinateur génèrent un surplus. Toutes les autres sont déficitaires dans des proportions différentes. Par conséquent, les consommateurs des services de traitement et d'accès à l'ordinateur paient pour les utilisateurs des autres services.

17.17 Comme la tarification ne reflète pas les prix de revient, le gouvernement ne peut savoir si les utilisateurs ont choisi la méthode la plus économique en recourant aux services du Fonds. En outre, la tarification ne favorise pas non plus l'équité entre les clients comme le démontre l'exemple qui suit.

17.18 À partir du coût de production par catégorie de services de l'année 1994-1995, nous avons calculé le forfait annuel 1995-1996 de certains clients et nous l'avons comparé à leur forfait annuel facturé. Les résultats, présentés au tableau 2, démontrent que certains clients n'assument pas leur juste part des coûts communs.

17.19 Enfin, le mode de facturation forfaitaire utilisé depuis 1994-1995 n'est pas équitable à l'égard des clients. L'écart entre la consommation réelle et l'entente de services n'est pas chargé ou crédité au cours de la période couverte par l'entente de services. Toutefois, la variation est prise en compte au moment de la détermination du forfait de l'année financière suivante. En 1994-1995, certains clients ont été favorisés alors que d'autres ont été défavo-

Tableau 1
Données financières par catégorie de services pour l'année 1994-1995

Catégorie de services	Revenu (000 $)	Coût de production (000 $)	Écart (000 $)	%
Traitement	12 043,0	7 975,2	4 067,8	51,0
Accès à l'ordinateur	1 008,0	867,5	140,5	16,2
Impression	920,0	1 029,7	-109,7	-10,7
Données emmagasinées	1 987,0	2 375,0	-388,0	-16,3
Maintenance et assistance technique	1 346,5	1 692,4	-345,9	-20,4
Développement et conseil	2 350,0	4 178,9	-1 828,9	-43,8
Relève	226,5	337,3	-110,8	-32,8
Exploitation de systèmes	195,0	312,5	-117,5	-37,6
Mini-ordinateurs	644,0	1 261,9	-617,9	-48,9
TOTAL	20 720,0	20 030,4	689,6	3,4

Tableau 2
Comparaison du forfait annuel facturé et du forfait annuel calculé en fonction du coût de production

Client	Forfait annuel facturé (000 $)	Forfait annuel calculé en fonction du coût de production (000 $)	Écart (000 $)
Ministère des Finances	2 340,0	1 722,0	618,0
Ministère des Affaires municipales	827,8	601,1	226,7
Ministère de la Culture et des Communications	108,5	117,3	-8,8
Conseil du trésor	432,5	450,9	-18,4
TOTAL	3 708,8	2 891,3	817,5

risés. À titre d'exemple, la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances et l'Inspecteur général des institutions financières ont consommé respectivement 19,47 p. cent (277 591 dollars) et 38,79 p. cent (91 195 dollars) de plus que prévu. Par contre, l'Office des ressources humaines et le Conseil du trésor ont consommé 13,45 p. cent (128 948 dollars) et 15,57 p. cent (49 380 dollars) de moins que prévu. Bien que l'équilibre financier du Fonds ne soit pas menacé, le prix de revient propre à chaque client s'en trouve faussé pour l'année terminée le 31 mars 1995 et pour l'année suivante s'il subsiste un écart entre la consommation réelle et l'entente de services.

17.20 Nous avons recommandé au Fonds des services gouvernementaux de respecter sa politique en basant la tarification de ses services informatiques sur la valeur réelle des services rendus à partir des prix de revient et en assurant l'équité entre les clients.

17.21 ***Commentaires du Fonds des services gouvernementaux :*** *« Le Fonds effectue une révision annuelle de ses tarifs afin de rapprocher ceux-ci des prix de revient. Le plus important écart défavorable aux ministères et aux organismes se situe au service qui représente à lui seul plus de 50 p. cent des ventes, soit le « traitement central sur environnement partagé ». Afin de corriger la situation, c'est sur ce service que le Fonds a dirigé ses principales réductions de tarifs soit : 20 p. cent en 1994-1995, 13 p. cent en 1995-1996 et 7 p. cent en 1996-1997. Cette tarification sera complètement révisée dans le cadre de la consolidation des centres de traitement, et ce en tenant compte des nouveaux prix de revient. Il faut ici rappeler que le serveur informatique gouvernemental sera appelé à offrir des services dits de base, donc obligatoires, et des services à la carte, donc optionnels. Les règles de gestion déposées au Conseil du trésor dans le cadre du dossier de consolidation prévoient que chacune de ces deux lignes d'affaires devra s'autofinancer, d'où une préoccupation de la Direction générale à donner suite à la recommandation du rapport de vérification. Il faudra cependant tenir compte au cours des premières années de modalités transitoires de tarification, étant donné que chacun des ministères dont le centre est consolidé s'attend à des économies substantielles le concernant.*

« Les revenus de services de développement et conseil montrent un écart important par rapport aux coûts. Il faut considérer la situation particulière de l'exercice 1994-1995 où des mesures exceptionnelles de réduction de dépenses ont forcé plusieurs ministères et organismes à retirer ou reporter des mandats qu'ils confient au Fonds.

« Enfin, en ce qui concerne les écarts entre le montant forfaitaire et la valeur des services rendus, le Fonds a assoupli sa politique de services au chapitre de la gestion du forfait pour permettre à des clients qui abandonnent des systèmes en cours d'exercice de voir leur forfait ajusté à la baisse. »

Contribution à la rationalisation des dépenses gouvernementales

17.22 La contribution à la rationalisation des dépenses gouvernementales comporte deux volets : le Fonds peut inciter ses clients à une consommation rationnelle ou réduire ses activités et ses coûts.

17.23 Les moyens utilisés pour inciter la clientèle à une consommation rationnelle se reflètent dans la politique de tarification. D'une part, le Fonds fournit à l'utilisateur une information détaillée et attire ainsi son attention sur les différentes composantes du coût de sa consommation. D'autre part, en choisissant d'utiliser les services en question pendant les périodes les moins achalandées auxquelles des tarifs moins élevés sont rattachés, le client peut diminuer ses coûts de l'année en cours en vue de réduire son forfait de l'année suivante.

17.24 Ces moyens n'ont cependant qu'une incidence négligeable sur le comportement de la clientèle, dont la consommation pour l'exercice 1994-1995 est supérieure de 6,6 p. cent (soit près de un million de dollars) à celle qui avait été estimée pour établir le forfait. Cette hausse de consommation aurait normalement dû se traduire par un forfait plus

élevé l'année suivante. Pourtant, le forfait établi pour l'exercice 1995-1996 s'avère égal ou inférieur à celui de 1994-1995. En effet, les dépenses du Fonds étant sensiblement constantes année après année, cette hausse de consommation ainsi que l'arrivée de nouveaux clients se traduisent directement par une augmentation des revenus et entraînent un excédent des revenus sur les besoins de financement pour l'année subséquente. Afin d'équilibrer le budget, une réduction de tarif équivalente est donc accordée. C'est ainsi qu'une diminution de 13 p. cent du tarif de traitement de données a été accordée en 1995-1996.

17.25 De plus, le Fonds n'a pas avantage à inciter sa clientèle à rationaliser sa consommation puisqu'une telle réduction entraînerait une diminution de ses revenus et, par conséquent, une augmentation des tarifs pour équilibrer le budget. Ainsi, il ne serait pas en mesure d'atteindre l'objectif qu'il poursuit depuis plusieurs années, soit de baisser ses tarifs dans le but de réduire les forfaits de base proportionnellement à l'effort budgétaire auquel les clients doivent consentir.

17.26 Par ailleurs, afin de réduire ses activités et ses coûts, le Fonds doit évaluer les outils et les moyens qu'il prend pour offrir ses services. Il constate que, lorsqu'il les modifie, il peut réaliser des économies additionnelles.

17.27 Ainsi, en raison des changements technologiques, il prévoit repenser la tarification des services d'accès à l'ordinateur en fonction des volumes et des durées d'utilisation et non plus seulement en relation avec le nombre de liens de communication réservés à chaque client. L'utilisation d'équipement plus performant peut entraîner des économies pour les clients ou pour le Fonds.

17.28 L'utilisation du service de stockage a fait l'objet d'une baisse de plus de 50 p. cent en 1994-1995 à la suite de l'implantation d'automatismes et de robots. Selon le Fonds, toute réduction additionnelle devrait cependant être assortie d'un changement dans les habitudes des clients, c'est-à-dire une utilisation plus rationnelle des bandes magnétiques qui lui permettrait de réduire ses activités et ses coûts.

17.29 Nous avons recommandé au Fonds des services gouvernementaux de poursuivre ses efforts afin de favoriser une consommation rationnelle de la part des clients et une rationalisation des dépenses gouvernementales.

17.30 ***Commentaires du Fonds des services gouvernementaux :*** *« Les ministères et les organismes sont imputables de leur consommation de services. Afin de favoriser une consommation rationnelle, le Fonds n'intervient qu'indirectement en fournissant toute l'information technique qui leur est nécessaire et en modulant sa tarification de façon à les inciter à éviter les périodes de pointe.*

« On observe cependant qu'une consommation rationnelle n'entraîne pas nécessairement une diminution de consommation. En effet, l'informatique peut contribuer à des rationalisations d'autres catégories budgétaires et certains ministères peuvent implanter de nouveaux systèmes tout en recherchant une exploitation optimale de ceux-ci. Le Fonds effectue d'ailleurs une planification annuelle systématique de la consommation de puissance de traitement informatique et les résultats révèlent que la hausse de consommation provient de la mise en production de nouveaux systèmes ainsi que de l'évolution normale des logiciels.

« Nous savons aussi que les prochaines années seront marquées par des compressions importantes au niveau des budgets des ministères. Le serveur devra donc anticiper les impacts au plan d'une possible décroissance de la demande de services et moduler son offre en conséquence. »

Rapport du Vérificateur général
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome I

CHAPITRE 18

Office de la langue française

Table des matières

Faits saillants	18.1
Vue d'ensemble	18.5
Objectifs et portée de notre vérification	18.9
Résultats de notre vérification	
Activités de francisation	
Francisation des entreprises	18.11
Fiabilité des informations	18.12
Commentaires de l'Office	18.16
Longueur du processus	18.17
Commentaires de l'Office	18.22
Francisation de l'administration publique	18.23
Commentaires de l'Office	18.29
Ordres professionnels	18.30
Commentaires de l'Office	18.34
Services linguistiques	
Banque de terminologie du Québec	18.35
Commentaires de l'Office	18.39
Autres services	18.40
Commentaires de l'Office	18.45
Bureaux régionaux, bibliothèques et coût des produits et services	18.46
Commentaires de l'Office	18.50

Faits saillants

18.1 Nous avons examiné la façon dont l'Office de la langue française contrôle l'application de certains articles de la Charte de la langue française relatifs à la francisation des entreprises et de l'administration publique. Nous nous sommes également penchés sur les opérations de la Banque de terminologie du Québec (BTQ) et sur les autres services linguistiques offerts par l'Office.

18.2 Certaines entreprises ne sont soumises à aucun plan de francisation et le processus de francisation est long. Des organismes de l'administration publique ne se conforment pas à la Charte et à la politique établie en matière de technologie de l'information.

18.3 Les examens de français que doivent passer certaines personnes pour obtenir un permis d'exercice d'un ordre professionnel n'ont pas été modifiés depuis longtemps et, puisque l'Office ne dispose que de deux ou trois versions d'une même épreuve, il est possible que des candidats qui se présentent plus d'une fois à l'examen puissent en mémoriser une partie.

18.4 Certaines fiches terminologiques de la Banque de terminologie du Québec contiennent des erreurs typographiques, orthographiques et grammaticales ou elles portent sur une même notion et pourraient être fusionnées. L'Office n'est pas en mesure de savoir si certains services linguistiques offerts aux utilisateurs répondent à leur besoin.

Vue d'ensemble

18.5 La Charte de la langue française établit la mission de l'Office de la langue française et du Conseil de la langue française. Alors que la plupart des dispositions de la Charte relatives à la langue de l'enseignement relèvent du ministre de l'Éducation, c'est à l'Office qu'il revient de s'assurer que le français devienne, le plus tôt possible, la langue des communications, du travail, du commerce et des affaires dans l'administration publique et les entreprises. L'Office a également pour fonctions de définir et de conduire la politique québécoise en matière de recherche linguistique et terminologique ainsi que de veiller à normaliser et à diffuser les termes et expressions qu'il approuve.

18.6 En 1993, la Charte a été modifiée, en particulier dans les domaines de l'affichage, de la publicité commerciale et de la francisation des entreprises. De plus, le traitement des plaintes fait maintenant partie du mandat de l'Office.

18.7 La ministre de la Culture et des Communications a demandé à un comité interministériel présidé par la présidente de l'Office de lui soumettre, au début de l'année 1996, un bilan de la situation linguistique au Québec pour savoir si, 20 ans après l'adoption de la loi 101, le français est vraiment la langue commune, la langue de convergence au Québec. Ce rapport devait couvrir tous les aspects touchés par la Charte, entre autres la langue de travail et l'accès à l'école anglaise, et il a été rendu public le 22 mars 1996.

18.8 En 1995-1996, l'Office avait un effectif autorisé de 252 personnes et son budget était de 15,5 millions de dollars.

Objectifs et portée de notre vérification

18.9 Nous avons pris connaissance du bilan de la situation de la langue française au Québec et nous avons choisi d'aborder principalement les sujets qui ont trait à l'administration de l'Office. Notre vérification avait pour but d'examiner la façon dont ce dernier contrôle l'application de certains articles de la Charte relatifs à la francisation des entreprises et de l'administration publique. De plus, nous cherchions à savoir s'il existe un processus de révision et d'épuration de la Banque de terminologie du Québec, si les services linguistiques répondent aux besoins des utilisateurs, si les ressources affectées aux bureaux régionaux et aux bibliothèques sont exploitées avec un souci d'efficience et si l'Office connaît le coût de ses principaux produits et services.

18.10 Nos travaux couvrent principalement l'exercice 1995-1996 et certains commentaires se rapportent à des années antérieures.

Résultats de notre vérification

Activités de francisation

Francisation des entreprises

18.11 Pour s'assurer de la généralisation de l'usage du français, l'Office administre le programme de certification, de permanence et de promotion du français auprès des entreprises. Ainsi, il doit connaître toutes les entreprises ayant l'obligation d'obtenir un certificat de francisation. Pourtant, plusieurs entreprises échappent à la surveillance de l'Office. De plus, nous avons noté des problèmes liés à des informations qui ne seraient pas fiables ainsi qu'à la longueur du processus.

Fiabilité des informations

18.12 Toutes les entreprises doivent respecter la Charte. En outre, celles qui emploient 50 personnes ou plus sont tenues de s'inscrire auprès de l'Office et elles doivent obtenir un certificat de francisation.

Plus de 200 entreprises ne sont pas inscrites à l'Office ni assujetties à un processus de francisation.

18.13 Au 30 septembre 1995, les fichiers informatiques de l'Office faisaient état de 1 889 entreprises qui employaient de 50 à 99 employés et de 1 486 entreprises de 100 employés ou plus, soit 3 375 entreprises au total. Une recherche dans les fichiers de l'Inspecteur général des institutions

financières nous a permis de retracer plus de 200 entreprises de plus de 50 employés qui n'étaient pas inscrites à l'Office. Les données de l'Office n'étant pas exactes, certaines entreprises ne sont soumises à aucun plan de francisation.

18.14 Notre vérification nous a également permis de constater que le système informatique de l'Office relié à la francisation des entreprises présentait certaines lacunes, particulièrement quant à la fiabilité des informations inscrites. En effet, nous avons décelé des erreurs de saisie d'information, de données numériques ou de codes. De plus, certains champs informatiques comportaient des informations différentes de celles que contiennent les dossiers de francisation ou ils étaient vides. Par exemple, pour émettre un certificat de francisation, il faut, à tout le moins, qu'une visite soit faite par un conseiller en francisation. Pourtant, dix entreprises détenaient un certificat de francisation même si les fichiers informatiques de l'Office indiquaient qu'aucune visite n'y avait été effectuée.

Dans 63 p. cent des cas le processus de francisation dure plus de cinq ans.

18.15 Nous avons recommandé à l'Office

- **de s'assurer que toute entreprise employant 50 personnes ou plus est inscrite auprès de lui et assujettie à un programme de francisation si l'analyse de la situation linguistique démontre un défaut de conformité à la loi ;**

- **de faire en sorte que les informations contenues dans son système informatique sont complètes et fiables.**

18.16 ***Commentaires de l'Office :*** *« Depuis le 1er janvier 1994, l'Office n'a plus d'accès au fichier participant de l'Inspecteur général des institutions financières à cause de la refonte de son système et ne peut, par conséquent, comparer ses dossiers sous gestion avec ceux du fichier central. Dans ce fichier, souvent le nombre d'employés n'est pas indiqué, ce qui nous empêche de déterminer si l'entreprise a l'obligation de s'inscrire. Dès que le service nous sera de nouveau offert, une entente sera conclue afin de procéder à la mise à jour des nouvelles inscriptions.*

« Le système informatique relié à la francisation des entreprises est en révision et l'Office a commencé à prendre des mesures pour assurer une plus grande fiabilité des informations. »

Longueur du processus

18.17 Un certificat de francisation peut être remis à une entreprise, soit immédiatement après l'analyse de sa situation linguistique, soit à la suite de l'élaboration d'un programme de francisation.

18.18 Bien que l'Office n'ait fixé aucune échéance pour délivrer à l'entreprise l'attestation d'inscription, nous avons constaté que, dans 6 p. cent des cas, le délai entre la date où l'Office apprend qu'une entreprise est admissible et celle de l'inscription de son dossier était supérieur à un an. Nous avons même pris connaissance de délais de deux, trois et cinq ans.

18.19 L'Office, après avoir approuvé le programme de francisation d'une entreprise, doit lui faire parvenir une attestation d'application à un tel programme. L'entreprise doit, en outre, remettre à l'Office des rapports sur la mise en œuvre de son programme tous les 24 mois si l'entreprise emploie moins de 100 personnes et tous les 12 mois si elle emploie 100 personnes ou plus. Bien que les entreprises doivent respecter ces délais, plusieurs négligent de soumettre régulièrement un rapport d'étape pour décrire l'avancement de leur programme, comme elles en ont l'obligation depuis décembre 1994. Nous avons noté que le délai entre la date d'approbation du programme et celle de l'émission du certificat de francisation était supérieur à cinq ans, et ce, dans 63 p. cent des cas. Nous avons même constaté des délais supérieurs à dix ans.

18.20 L'Office peut accorder à une entreprise une prolongation pour procéder à l'implantation de son programme de francisation. Nous avons découvert que 18 entreprises avaient ainsi bénéficié de plus de trois prolongations. En dépit des prolongations de programme octroyées à ces entreprises, huit d'entre elles n'avaient pas encore obtenu leur certificat de francisation. Notons que l'Office n'a

adopté aucune norme quant au nombre maximum de prolongations qu'il est possible d'accorder à une entreprise.

18.21 Nous avons recommandé à l'Office de s'assurer que les différentes étapes de la francisation font l'objet d'un suivi rigoureux.

71 organismes de l'administration publique ne détiennent pas encore de certificat de conformité à la Charte.

18.22 ***Commentaires de l'Office :*** *« Au cours des cinq dernières années, l'effectif autorisé de l'Office est passé de 311 employés à 230, soit une baisse de 26 p. cent. Afin de contrer les effets de cette diminution sur notre présence en entreprise, nous avons déjà procédé à une réorganisation de l'Office de façon à pouvoir concentrer nos ressources dans l'activité de francisation et à assurer une intervention plus soutenue sur le terrain. Les changements apportés à la loi et les nouvelles directives adoptées par l'Office vont nous permettre d'assurer un suivi beaucoup plus rigoureux des différentes étapes du processus de francisation. »*

Francisation de l'administration publique

18.23 L'administration publique, soit le gouvernement et ses ministères, les organismes gouvernementaux, municipaux et scolaires et les services de santé et sociaux, est soumise à la Charte.

18.24 Au 31 août 1995, 3 611 organismes de l'administration publique avaient obtenu leur certificat de conformité à la Charte.

18.25 Conformément à la Charte, certains organismes et services bénéficient d'un traitement particulier, car la majorité de leur clientèle parle une autre langue que le français. Cependant, ces 212 organismes doivent faire en sorte que leurs services au public soient également offerts dans la langue officielle. De plus, ils sont tenus d'établir des critères et des modalités, approuvés par l'Office, pour vérifier la connaissance du français de leurs employés. Nous nous sommes rendu compte que 13 de ces 212 organismes n'ont pas remis les documents requis à l'Office pour approbation.

18.26 Bien que la Charte existe depuis plus de 15 ans, 71 organismes de l'administration publique ne détiennent pas encore de certificat de conformité à la Charte attestant que l'utilisation du français est généralisée à tous les niveaux.

18.27 En appui à la Charte, le gouvernement a énoncé une politique d'utilisation du français dans les technologies de l'information. Pour en faciliter l'application, l'Office a élaboré un programme spécifique destiné aux 126 organismes du gouvernement. En vertu de ce programme, ces organismes devaient remettre à l'Office leur plan d'action dans ce domaine avant le 1er avril 1994. Au 30 septembre 1995, soit 18 mois après l'échéance, plus de la moitié (70) de ces 126 organismes n'avaient pas déposé leur plan. De plus, le tiers (41) n'avaient ni présenté leur plan, ni prévu de date pour le faire.

18.28 Nous avons recommandé à l'Office d'utiliser les moyens dont il dispose pour amener les organismes de l'administration publique à se conformer à la Charte et à la politique établie en matière de technologies de l'information.

18.29 ***Commentaires de l'Office :*** *« Le gouvernement a annoncé son intention d'adopter des mesures pour faire jouer à l'administration publique un rôle exemplaire et moteur. L'Office fera un suivi plus rigoureux du plan d'action des ministères et organismes gouvernementaux quant à l'utilisation du français dans les technologies de l'information. Le recours au partenariat de l'administration publique comme levier de francisation constitue une des six priorités stratégiques de l'Office. »*

Ordres professionnels

18.30 La Charte prévoit que les ordres professionnels ne peuvent délivrer de permis qu'à des personnes qui ont de la langue officielle une connaissance appropriée à l'exercice de leur profession. Ainsi, l'Office administre les examens de français que doivent passer certains candidats pour obtenir un permis d'exercice d'un ordre professionnel. Des permis temporaires sont octroyés pour une période d'au plus un an aux personnes venant de l'extérieur du Québec, déclarées aptes à exercer leur profession mais ne remplissant pas certaines exigences quant à la connaissance de la langue officielle.

18.31 L'Office évalue la connaissance du français grâce à un examen qui mesure la compréhension et l'expression, orales et écrites. Étant donné que la rédaction des différents examens a été faite en 1982 et que l'Office ne dispose que de deux ou trois versions d'une même épreuve, il est possible que certains candidats qui se présentent plus d'une fois à l'examen puissent en mémoriser une partie.

Des erreurs typographiques, d'orthographe et de grammaire ont été retracées dans la Banque de terminologie du Québec.

18.32 La Charte prévoit que l'Office indique, dans son rapport annuel, le nombre de permis qu'il a renouvelés. Pourtant, cette information n'apparaît pas dans les rapports annuels de 1993-1994 et de 1994-1995 de l'Office.

18.33 Nous avons recommandé à l'Office de procéder à une révision et à une mise à jour des différents examens de français.

18.34 ***Commentaires de l'Office :*** *« Le processus de révision et de mise à jour des différents examens de français est en cours depuis trois ans. Une étude docimologique a été réalisée pour mesurer la qualité et la pertinence de l'épreuve. Le canevas d'entrevue (expression orale) a été modifié et les versions (15) servant à mesurer l'expression écrite et la compréhension écrite (9) ont été refaites. Durant l'exercice 1996-1997, nous referons l'épreuve de compréhension orale et nous procéderons à la validation de tous les nouveaux examens.*

« L'Office entend publier le nombre de permis renouvelés dès son prochain rapport annuel (1995-1996). »

Services linguistiques

Banque de terminologie du Québec

18.35 La Banque de terminologie du Québec (BTQ) est un système d'information qui permet de centraliser et de diffuser la terminologie nécessaire à l'implantation du français dans l'ensemble des secteurs d'activité du Québec. Ce système prend la forme d'un vaste dictionnaire bilingue informatisé de deux millions de termes et de 850 000 fiches terminologiques.

18.36 Nous avons examiné un échantillon de 70 termes correspondant à près de 500 fiches terminologiques. Nous y avons noté 26 erreurs typographiques, 34 d'orthographe ou de grammaire, 22 de formulation et 13 se rapportant à des observations diverses, par exemple l'usage d'anglicismes. Ces erreurs peuvent entraîner chez certains utilisateurs de la BTQ la retranscription d'informations erronées.

18.37 Notre échantillon comprenait 24 fiches terminologiques qui portent sur une même notion et qui n'ont pas été fusionnées. De plus, la BTQ ne semble pas disposer d'un processus d'épuration systématique. Or, la présence de plusieurs fiches similaires alourdit le travail de recherche des utilisateurs de la BTQ.

18.38 Nous avons recommandé à l'Office d'instaurer un mécanisme de révision et d'épuration des fiches terminologiques de la BTQ.

18.39 ***Commentaires de l'Office :*** *« Les fiches comportant des erreurs (5 p. cent, selon notre estimation) ont été stockées massivement dans les années 1970 et 1980 et n'avaient pas fait l'objet à l'époque de cycles complets de correction, notamment pour des raisons de coûts. Une opération de correction a été*

faite en 1995 sur 325 000 fiches. Nous préparons actuellement un système de correction qui sera appliqué à l'ensemble des fiches diffusées. Par ailleurs, les fiches stockées plus récemment ne contiennent pas d'erreur, dans la mesure où des étapes de correction sont maintenant intégrées au processus de stockage des données.

« Pour solutionner le problème de la redondance des fiches, nous avons prévu les trois mesures suivantes : un travail systématique de mise à jour, la hiérarchisation des fichiers et un choix de fiches effectué selon une grille de critères plus serrés. Par ailleurs, il faut noter que l'objectif d'une seule fiche par notion ne sera jamais atteint complètement et que c'est plutôt l'excès de redondance que nous visons à supprimer. »

Autres services

18.40 Le téléphone linguistique a été instauré par l'Office afin de permettre aux utilisateurs d'avoir accès rapidement à un service téléphonique automatisé pour répondre à des questions terminologiques courantes. Par ailleurs, on note que la moyenne d'utilisation de ce service ne s'est pas maintenue au cours de l'année qui a suivi son implantation. En effet, le nombre mensuel moyen d'appels au téléphone linguistique de Montréal est passé de 7 650 en 1992-1993 à 3 708 en 1994-1995, soit une réduction de 52 p. cent. Au cours de la même période, le nombre mensuel moyen d'appels au téléphone linguistique de Québec est passé de 4 383 (1992-1993) à 1 833, soit une diminution de 58 p. cent. Les statistiques préliminaires pour l'année 1995-1996 laissent prévoir une baisse supplémentaire du nombre mensuel moyen d'appels.

Le nombre moyen d'appels au téléphone linguistique a connu une diminution importante.

18.41 L'Office offre au public un service linguistique par consultation téléphonique personnalisée avec un linguiste terminologue. Au cours du mois de novembre 1995, nous avons pu nous rendre compte que les délais d'attente téléphonique sont très variables. En effet, si le délai moyen d'attente est de 4 minutes dans les bureaux régionaux, celui de Montréal est d'environ 9 minutes, le maximum observé étant de 45 minutes. Comme l'Office n'a pas fixé de normes relativement aux délais d'attente, il nous est difficile d'interpréter ces chiffres. À cet égard, une étude réalisée pour l'Office en août 1994 avait fait ressortir des difficultés dans ce domaine, car 55 p. cent des répondants se disaient peu ou très peu satisfaits de l'accessibilité des services. Notons que la diminution du nombre d'appels au téléphone linguistique peut avoir entraîné un déplacement de la clientèle vers le service de consultation téléphonique personnalisée, ce qui aurait accentué les délais d'accès à ce service.

18.42 Entre 1986 et 1992, nous avons observé une réduction de 50 p. cent dans la production et la diffusion des produits terminologiques conçus par l'Office, comparativement aux périodes de 1976 à 1980 et de 1981 à 1985. L'utilisation d'une terminologie française adéquate dans les entreprises risque d'être diminuée, particulièrement dans des secteurs de haute technologie tels que l'aérospatiale et l'aéronautique où l'évolution rapide des activités entraîne chaque année la création de nouveaux termes.

18.43 Selon une décision du Conseil des ministres, des commissions de terminologie devaient être constituées par les ministères et organismes afin d'effectuer des travaux terminologiques dans des domaines bien précis. Selon la Charte, elles devaient soumettre leurs conclusions à l'approbation de l'Office. Dans cette optique, huit commissions de terminologie ont été créées au cours des années 1970 et 1980 dans différents organismes du gouvernement du Québec. Or, en 1995, deux de ces commissions seulement étaient encore actives, les autres ayant abandonné leurs travaux par manque de ressources matérielles, humaines et financières. Pourtant, ces commissions de terminologie sont très utiles pour aider l'Office à accomplir sa mission relativement à la normalisation et à la recherche terminologiques.

18.44 Nous avons recommandé à l'Office

- **de s'assurer que les différents services linguistiques offerts répondent adéquatement aux besoins des utilisateurs ;**

– **d'intensifier ses efforts auprès des organismes concernés afin de maintenir les commissions de terminologie.**

18.45 ***Commentaires de l'Office :*** *« L'Office vient de terminer la réingénierie de ses services d'assistance linguistique et compte procéder à un redéploiement de ceux-ci à compter de mai 1996. Le service des consultations téléphoniques cessera d'être gratuit et sera tarifé au taux de 5 dollars l'appel. On prévoit ainsi réduire la fréquentation du service des consultations au tiers de l'achalandage actuel, ce qui augmentera l'accessibilité pour les usagers qui en ont davantage besoin et permettra de déplacer une partie de nos effectifs vers la correction et l'enrichissement de la BTQ. Quant au téléphone linguistique, le nombre de sujets sera porté immédiatement à environ 150 et le système sera doté d'un mécanisme de collecte de la rétroaction (boîte vocale). De plus, l'accès est gratuit et, à compter de mai, toutes les régions du Québec pourront utiliser ce service. Une campagne de promotion sera entreprise pour en stimuler l'utilisation.*

« Il est certain que la production des lexiques et des vocabulaires a connu une baisse. Par ailleurs, les outils d'implantation tels les affiches, les mini-lexiques et les guides ont connu un accroissement et ce, pour répondre à la demande exprimée. Il faut noter que le cycle de production terminologique fait en sorte que le nombre de produits imprimés est plus grand ou plus faible selon les années.

« À la suite de coupures budgétaires effectuées au gouvernement depuis quelques années, plusieurs ministères et organismes ont supprimé leurs postes de langagiers. Il faudra rechercher des solutions afin que ces organismes jouent pleinement leur rôle dans le domaine de l'officialisation terminologique. À cet effet, l'Office organisera une table de concertation au cours de l'année avec l'administration publique afin d'accroître sa collaboration avec ce partenaire. Entre temps, l'Office a entrepris une démarche d'évaluation de l'implantation des avis d'officialisation émanant de deux commissions et d'un comité de terminologie dans trois secteurs importants au Québec, soit l'éducation, le transport et les produits de la pêche (étiquetage). »

Bureaux régionaux, bibliothèques et coût des produits et services

18.46 Si l'on exclut les bureaux de Montréal et de Québec, il y a huit bureaux régionaux. Dans chacun se trouvent un terminologue et un conseiller en francisation. Bien que l'effectif des bureaux régionaux soit quasi uniforme, leur volume de travail est très variable. Par exemple, un terminologue de Trois-Rivières répond en moyenne à 460 consultations par mois, tandis que le nombre moyen des réponses données par un terminologue de Saint-Jérôme est de 144 par mois. L'Office n'a pas démontré que la réalisation de son mandat nécessitait un terminologue dans chaque bureau régional.

18.47 L'Office dispose de deux bibliothèques, l'une à Québec, l'autre à Montréal. Les services offerts sont similaires à ceux d'autres bibliothèques publiques. En comparant la productivité des employés de la bibliothèque de l'Office à Québec avec celle de Montréal, nous avons constaté que la bibliothèque de l'Office à Québec a réalisé, pour l'exercice financier 1994-1995, 2 793 transactions par employé par rapport à 1 327 au bureau de Montréal, soit plus du double. Comme les tâches des employés des deux bibliothèques sont similaires, il y a lieu de se questionner au sujet du nombre d'employés à Montréal.

18.48 L'Office envisage de tarifer plusieurs de ses activités, ce qui est possible si les systèmes d'information dont dispose l'Office lui permettent d'obtenir une information sur les coûts. Bien que l'Office comptabilise, manuellement, le coût de certains produits, il n'a pas établi de système de contrôle du temps pour les linguistes terminologues. Par conséquent, il n'est pas en mesure de déterminer systématiquement le coût d'un lexique spécialisé.

18.49 Nous avons recommandé à l'Office

- **de s'assurer que l'affectation des ressources des bureaux régionaux et des bibliothèques est faite avec un souci d'efficience ;**

- **d'instaurer un mécanisme qui lui permettrait de connaître le coût de ses principaux produits et services.**

18.50 ***Commentaires de l'Office :*** *« L'état d'avancement de la certification et une analyse de l'activité terminolinguistique en région nous ont conduits à revoir l'effectif des bureaux régionaux et à assurer une juste adéquation entre le volume de travail et le nombre de personnes en place dans chaque bureau. De fait, 9,5 postes ont été supprimés le 1er avril 1996.*

« Les résultats d'une évaluation interne portant sur l'efficience de l'activité des bibliothèques nous ont amenés, le 1er avril 1996, à réduire l'effectif de la bibliothèque de Montréal de trois postes.

« Dans le plan de développement terminologique 1996-1997, l'Office compte intégrer des éléments de coût et ces données seront disponibles aux producteurs et aux gestionnaires, grâce au développement d'un système informatisé d'information de gestion, qui vise un meilleur contrôle de la performance des individus. »

Rapport du Vérificateur général
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome I

CHAPITRE 19

Suivi de certaines vérifications de l'optimisation des ressources

Table des matières

Introduction	19.1
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	19.5
Aide à la clientèle	19.6
Qualité des aliments	19.9
Société de financement agricole du Québec	19.11
Ministère des Ressources naturelles	19.13
Titres miniers	19.15
Droits miniers	19.19
Commentaires du ministère des Ressources naturelles	19.22
Ministère des Transports	19.23
Planification des investissements et programmation des projets relatifs au réseau routier	19.24
Planification des investissements	19.25
Programmation des projets relatifs au réseau routier	19.29
Activités d'arpentage	19.34
Activités d'arpentage et évolution technologique	19.35
Organisation des activités d'arpentage	19.37
Gestion des immeubles appartenant au Ministère	19.39
Objectifs concernant la gestion des immeubles et leur utilisation	19.40
Inventaire des immeubles	19.44
Immeubles excédentaires	19.45
Contrats relatifs à des services de communication et de relations publiques	19.48
Commentaires du ministère des Transports	19.49

Introduction

19.1 Nous avons fait cette année le suivi des recommandations adressées à quatre entités et déjà portées à l'attention des parlementaires au cours des années antérieures. Cet exercice a pour but de déterminer dans quelle mesure les gestionnaires ont donné suite à nos recommandations.

19.2 Ces travaux ne constituent pas une nouvelle vérification ; ils consistent plutôt à s'enquérir, auprès des entités, des correctifs apportés et à effectuer un examen minimal des mesures prises. Les entités suivantes ont fait l'objet d'un suivi :

NOM DE L'ENTITÉ	RAPPORT ANNUEL POUR L'ANNÉE TERMINÉE LE 31 MARS
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	1991, pages 117 à 139
Office du crédit agricole du Québec (maintenant, Société de financement agricole du Québec)	1992, pages 131 à 156
Ministère de l'Énergie et des Ressources (maintenant, ministère des Ressources naturelles)	1992, pages 159 à 170
Ministère des Transports	1993, pages 170 à 197

19.3 Le suivi effectué nous a permis de constater que les entités concernées ont tenu compte de la plupart de nos recommandations. En d'autres termes, dans de tels cas, soit que les lacunes relevées étaient corrigées, soit que certaines mesures visant l'application de nos recommandations avaient déjà été prises au moment de notre suivi.

19.4 Cependant, des efforts doivent encore être fournis, principalement là où peu de gestes concrets significatifs ont été posés pour donner suite à certaines de nos recommandations.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

19.5 Les recommandations que nous avions formulées à l'occasion de notre vérification de 1990-1991 touchaient les activités relatives à la gestion de l'aide à la clientèle et de la qualité des aliments. Le Ministère a pris depuis lors des mesures pour répondre à la plupart de nos recommandations. Certaines d'entre elles n'étant cependant pas encore opérationnelles, nous ne pouvons pas vérifier actuellement si ces changements corrigeront les lacunes relevées antérieurement. Nous encourageons donc le Ministère à poursuivre ses efforts pour rectifier les déficiences suivantes, relevées au cours de notre vérification de 1990-1991.

Aide à la clientèle

19.6 Nous avions constaté que les bureaux régionaux n'avaient pas élaboré de politique de services conseils qui aurait tenu compte de la réalité régionale tout en s'inspirant de la clientèle et des types de production ciblés à l'échelle de la province. En effet, les conseillers en région décidaient eux-mêmes des éléments à privilégier. De même, ils assuraient, à leur discrétion, la coordination avec le secteur privé.

19.7 Nous avions aussi relevé que le Ministère détenait peu d'information de gestion complète et à jour sur le nombre, la nature et l'envergure des demandes de services conseils ainsi que sur les réponses et leurs délais, le profil des demandeurs et les plaintes. Ainsi, il pouvait difficilement évaluer l'incidence de ses interventions en matière de services conseils aux producteurs et aux entreprises.

19.8 Depuis le Sommet sur l'agriculture de 1992, le Ministère a entrepris une profonde réflexion sur l'avenir des services conseils. Il s'oriente vers une offre de services de haut niveau, dispensés selon une approche globale, axés sur la complémentarité entre les partenaires publics, privés et universitaires, et adaptés aux besoins régionaux. Un plan directeur intègre l'ensemble des orientations et des actions à mener pour que le Ministère se dote d'une structure et d'un fonctionnement adapté et efficient. Il prévoit également l'élaboration et l'utilisation d'outils de suivi de gestion, la réalisation de bilans et de rapports annuels et l'étude de la satisfaction de la clientèle. La mise en place du plan directeur devrait être terminée avant deux ans, soit d'ici avril 1998.

Qualité des aliments

19.9 Le Ministère n'avait pas évalué l'importance du risque que présentait chacun des types d'aliments et d'établissements. Il n'était donc pas en mesure de concentrer ses efforts sur les denrées et les établissements qui présentaient le plus de risque.

19.10 Une méthode d'inspection basée sur l'analyse du risque a été élaborée et elle devrait être implantée d'ici octobre ou novembre 1996. Le Ministère prévoit que les 67 000 établissements dont il est responsable auront été inspectés selon cette méthode d'ici 1998-1999.

Société de financement agricole du Québec

19.11 La vérification de 1991-1992 de l'Office du crédit agricole du Québec portait sur les orientations, l'évaluation des activités et la reddition de comptes ainsi que sur la gestion de l'aide financière par la Société de financement agricole du Québec, alors l'Office du crédit agricole du Québec. Plus précisément, nous avions examiné

- les interventions de l'Office ayant trait aux subventions des intérêts sur prêts et aux subventions de capital accordées aux producteurs agricoles ;
- la gestion des demandes d'aide financière et leur suivi ;
- le financement des activités de l'Office ;
- la reddition de comptes de l'Office du crédit agricole du Québec et du Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers.

19.12 Depuis notre vérification, la Société a apporté des correctifs à la plupart des lacunes relevées alors, notamment en ce qui concerne le traitement des demandes d'aide financière et leur suivi.

Ministère des Ressources naturelles

19.13 La vérification de 1991-1992 portait principalement sur les mécanismes mis en place par le ministère de l'Énergie et des Ressources (maintenant le ministère des Ressources naturelles) pour s'assurer de la conformité avec les lois et les règlements des avis de cotisation qu'il émet et des titres miniers qu'il délivre. Elle visait aussi à nous assurer de la suffisance des contrôles instaurés par le Ministère pour que les détenteurs de titres miniers respectent leurs obligations légales.

19.14 Depuis notre vérification, le Ministère a apporté des correctifs à la quasi-totalité des déficiences constatées en ce qui concerne l'émission et le suivi des titres miniers. En ce qui a trait aux droits miniers, des efforts récents ont été déployés pour améliorer, entre autres, la qualité des déclarations produites par les exploitants. Il est encore trop tôt pour en évaluer l'effet.

Titres miniers

19.15 Un claim est un titre minier, émis par le Ministère, qui confère à son titulaire le droit exclusif de rechercher des substances minérales sur un terrain, à l'exception des substances minérales de surface, du pétrole, du gaz naturel et de la saumure. Le Ministère émet également des baux d'exploitation de substances minérales de surface à toute personne qui veut extraire ou exploiter, sur les terres publiques, des substances telles que la tourbe, le sable et le calcaire.

19.16 Le Ministère a pris les mesures nécessaires pour corriger les déficiences relatives au renouvellement des claims, à l'émission et au renouvellement des baux d'exploitation de substances minérales de surface, à la production et au suivi des déclarations trimestrielles préparées par les titulaires de ces baux et de celles qui portent sur l'inspection et la vérification des quantités de substances ainsi déclarées.

19.17 Bien que le Ministère ait corrigé les situations précises que nous avions relevées quant à la facturation des redevances établies à la suite de la révision des déclarations trimestrielles, nous sommes toujours d'avis qu'il devrait revoir son processus de facturation, afin de le rendre plus efficient et plus économique et proposer une modification à la loi en ce sens. Si les exploitants payaient leurs redevances lorsqu'ils produisent leurs déclarations trimestrielles, le Ministère les encaisserait plus rapidement et les activités liées à la facturation seraient réduites considérablement. Actuellement, le Ministère adresse plus de 1 100 factures par année aux exploitants, ce qui correspond à des revenus de 2,7 millions de dollars. La moitié des déclarations traitées ne représente que 5 p. cent des redevances perçues, tandis que 10 p. cent d'entre elles rapportent 65 p. cent. Par conséquent, une partie importante des factures émises ont trait à de petits montants, ce qui alourdit le processus. Le Ministère procède ainsi car la *Loi sur les mines* stipule qu'il doit préparer une facture établissant le montant des redevances qui lui sont dues au moment où il reçoit les déclarations trimestrielles. Quant aux entreprises, elles sont tenues de payer dans les 30 jours suivant la réception de la facture.

19.18 Enfin, il faut souligner de nouveau que le ministère des Transports détient environ 325 baux d'exploitation de substances minérales de surface pour lesquels il ne paie pas de loyer annuel, même si aucune disposition de la loi ne l'exempte de cette obligation.

Droits miniers

19.19 La *Loi concernant les droits sur les mines* a été adoptée en 1975 dans le but d'accroître les rentrées de fonds provenant de l'exploitation des richesses naturelles du domaine public. En 1985, pour favoriser le développement de l'industrie minière au Québec, la loi a été modifiée : les droits

ont été réduits et les exploitants, rendus admissibles à un crédit de droits remboursables pour perte.

19.20 Des efforts récents ont été déployés par le Ministère tant en ce qui concerne la réglementation (projet de loi 47 sanctionné le 21 décembre 1994) que l'information communiquée aux exploitants (nouveaux formulaires et sessions de formation tenues en mai 1995) pour améliorer, entre autres, la qualité des déclarations produites par les exploitants. Il est cependant trop tôt pour évaluer l'effet de ces mesures parce que peu de déclarations ont été produites depuis lors.

19.21 Le Ministère effectue toujours une vérification approfondie de toutes les déclarations des exploitants de sorte que les délais d'émission des avis de cotisation sont encore longs. Cette façon de faire pénalise la clientèle qui a droit à un remboursement résultant d'un crédit de droits remboursables pour perte car ce crédit ne porte pas intérêt. Soulignons cependant que le nombre des déclarations en attente de cotisation a diminué de moitié. Le tableau suivant compare la situation de 1991-1992 avec celle de 1994-1995 :

	1991-1992	1994-1995
Délai moyen pour émettre un avis de cotisation		
Tout exploitant	325 jours	350 jours
Exploitant bénéficiant d'un crédit de droits remboursables pour perte	330 jours	321 jours
Déclarations en attente de cotisation		
Nombre	220	115

19.22 ***Commentaires du ministère des Ressources naturelles :*** *« Le programme d'amélioration des processus administratifs mis en place par le Ministère dès 1991-1992 a effectivement produit dans une très large mesure les résultats escomptés. Aussi, la clientèle ne manque pas à maintes occasions de souligner la qualité des services offerts sous l'une ou l'autre de ces lois minières.*

« Cela étant dit, il est toujours de l'intention du Ministère de prendre en compte les observations formulées en regard de la gestion des substances minérales de surface lors d'une prochaine révision de la Loi sur les mines, *notamment pour rendre plus efficace le système de perception des redevances auprès des exploitants de la ressource.*

« Enfin, les changements récents apportés à la Loi concernant les droits sur les mines *ainsi que les autres mesures administratives adoptées par le Ministère auront finalement pour effet, entre autres, d'éliminer les délais indus observés jadis dans le traitement du crédit de droits remboursables. »*

Ministère des Transports

19.23 La vérification de 1992-1993 avait pour but d'examiner la gestion de certaines activités du Ministère liées à la construction du réseau routier et à l'entretien des infrastructures de transport. Cette vérification était axée plus particulièrement sur la planification des investissements, la programmation des projets relatifs au réseau routier, les activités d'arpentage ainsi que la gestion des immeubles appartenant au Ministère et qu'il n'utilise pas.

Planification des investissements et programmation des projets relatifs au réseau routier

19.24 Notre vérification avait fait ressortir que le Ministère n'avait ni les données ni les outils pour bien planifier ses investissements et que les travaux ne se réalisaient pas comme prévu, ce qui entraînait notamment des coûts qui auraient pu être évités. Globalement, le Ministère a maintenant les données nécessaires et des outils plus appropriés pour planifier ses investissements. Toutefois, il éprouve encore des difficultés à réaliser ses travaux conformément à sa planification.

Planification des investissements

19.25 Nous avions constaté que le Ministère ne possédait pas les données pourtant nécessaires à la planification de ses investissements relatifs au réseau routier, notamment celles qui ont trait à la géométrie des routes et à la circulation.

19.26 Par ailleurs, le Ministère n'était pas en mesure d'interpréter les données en vue de déterminer les investissements nécessaires pour atteindre ses objectifs ni d'évaluer les répercussions de ses investissements sur le réseau routier.

19.27 De plus, le Ministère s'était fixé des objectifs imprécis et peu mesurables relativement à son programme de construction du réseau routier et d'entretien des infrastructures de transport.

19.28 Des mesures ont été prises pour corriger la plupart de ces lacunes.

Programmation des projets relatifs au réseau routier

19.29 Nous avions observé que le Ministère avait constitué une banque de projets interrégionaux (plan de développement) importante ; 56 millions de dollars avaient été dépensés pour des projets qui ne se concrétiseraient vraisemblablement jamais. De plus, les projets portaient principalement sur le développement du réseau, tandis que la priorité du Ministère était de maintenir et de remettre en état le réseau routier existant. Le Ministère consacre maintenant ses ressources principalement à des projets qui correspondent à cette priorité.

19.30 En 1992-1993, un grand nombre de projets interrégionaux inclus dans la programmation quinquennale étaient mis en veilleuse, tandis que d'autres étaient intégrés plus rapidement que prévu à la programmation annuelle et que de nouveaux projets étaient ajoutés. Selon une étude du Ministère qui portait sur six régions, seulement 17 p. cent des projets inscrits à la programmation quinquennale 1988-1993 avaient été réalisés comme prévu. L'examen des programmations pluriannuelles effectuées par le Ministère révèle que les problèmes que nous avions relevés persistent. Par exemple, 42 p. cent des projets inscrits à la programmation pluriannuelle de base ont été reportés, compte tenu, entre autres, de l'instabilité du cadre financier, des besoins mal définis et du non-respect des étapes du cheminement des projets.

19.31 En ce qui a trait à la planification annuelle, nous avions constaté qu'une bonne partie des projets prioritaires et d'envergure n'étaient pas réalisés en tout ou en partie, ce qui causait le report de travaux. De plus, le Ministère ne mettait pas à profit toute la période au cours de laquelle des travaux peuvent être exécutés sur le réseau routier, soit de la mi-mai à la mi-octobre. Également, nous avions noté des écarts importants entre les objectifs fixés par le Ministère quant à la date de signature des contrats et les résultats atteints. Nous n'avons pas observé de progrès à ce chapitre. Toutefois, le Ministère compte sur l'amélioration du système de suivi des interventions qui devrait être en état de fonctionner en 1997-1998. Il a également mis en place d'autres mesures telles que l'élaboration et la diffusion de documents expliquant davantage le cycle de planification budgétaire et de programmation, afin de favoriser le respect de ce processus par les partenaires concernés.

19.32 Par ailleurs, nous avions observé que le coût des soumissions pour des travaux effectués tard en saison était plus élevé de 8 p. cent que celui qui se rapportait aux travaux effectués plus tôt. Les données de 1995-1996 révèlent approximativement le même écart qu'au moment de notre vérification. Celui-ci représente, pour cette même année, des coûts supplémentaires de 4,7 millions de dollars pour le Ministère.

19.33 Relativement au suivi des enveloppes budgétaires et à l'exécution des travaux, le système en place était déficient quant à la qualité de la mise à jour des prévisions de dépenses et il manquait certaines données importantes concernant l'avancement des travaux. Des dispositions ont été prises pour améliorer ces failles dans le système de suivi.

Activités d'arpentage

19.34 Au moment de notre vérification, les activités d'arpentage du Ministère ne favorisaient pas l'économie et l'efficience. Sur ce plan, le Ministère a réagi promptement à notre rapport. En effet, il a mandaté un groupe de travail, formé notamment de ses spécialistes en ce domaine, pour qu'il lui propose des recommandations. En juin 1995, il a reçu du Comité sur la recherche d'économie et d'efficience dans les opérations d'arpentage et de localisation un rapport final comportant 28 recommandations. Celles-ci correspondent à un gain annuel potentiel récurrent de 13,5 millions de dollars par rapport à des coûts directs d'arpentage estimés annuellement à plus de 29,3 millions.

Activités d'arpentage et évolution technologique

19.35 Nous avions constaté que le Ministère aurait eu avantage à utiliser des technologies de pointe pour ses travaux d'arpentage, à évaluer l'ensemble des technologies disponibles sur le marché et à mieux encadrer leur utilisation. Au moment de notre suivi, le Ministère avait procédé à une évaluation de toutes les technologies qu'il utilise actuellement et de celles qui sont disponibles sur le marché. Le Ministère élabore en ce moment un plan de formation qui doit traiter de deux technologies de pointe, la photogrammétrie à basse altitude et la technologie GPS (Global Positioning System). Le Ministère a également mandaté, en octobre 1995, le Comité de normalisation pour qu'il élabore et révise la procédure et les normes relatives aux activités d'arpentage. Les changements nécessaires pour mieux encadrer l'utilisation des nouvelles technologies devraient être apportés en 1996. Les effets des nouvelles orientations du Ministère mentionnées précédemment devraient se faire sentir progressivement d'ici 1998. Entre-temps, nos visites dans trois directions territoriales nous ont permis d'observer que la situation n'a pas beaucoup changé depuis 1992-1993 et que le Ministère utilise surtout la station totale pour ses travaux d'arpentage.

19.36 Nous avions aussi constaté que le Ministère ne possédait pas de système intégré de conception et de dessin assisté par ordinateur qui lui aurait permis de faire le transfert électronique de données à partir de la collecte jusqu'à la réalisation des travaux. Toutefois, le Ministère en était rendu au stade d'implantation d'un tel système en mars 1996.

Organisation des activités d'arpentage

19.37 À l'occasion de notre vérification, nous avions constaté que la structure administrative du Ministère ne favorisait pas l'intégration des activités d'arpentage, ce qui entraînait notamment de nombreuses visites sur le terrain et donc des coûts supplémentaires. Depuis le 1er avril 1993, le Ministère a mis en place une nouvelle structure administrative qui a eu pour effet d'intégrer les équipes d'arpentage au Service des projets de chacune des directions territoriales. Nos visites en région nous ont toutefois permis de constater que les activités n'étaient pas encore totalement intégrées dans deux des quatre directions territoriales visitées et que l'arpentage foncier et l'arpentage de génie étaient encore effectués par deux équipes différentes.

19.38 Mentionnons également que le Ministère n'avait pas fixé d'objectifs précis et mesurables pour évaluer l'efficacité de ses activités d'arpentage et qu'il ne disposait pas d'un système de gestion qui lui aurait permis de connaître les coûts d'arpentage de chaque projet. La Direction des infrastructures et des technologies du Ministère a été mandatée récemment pour mettre sur pied un programme d'amélioration continue des activités d'arpentage visant notamment le développement d'un système de mesure de la performance. Par ailleurs, aucun système n'a encore été mis en place pour permettre au Ministère de connaître les coûts d'arpentage de chaque projet.

Gestion des immeubles appartenant au Ministère

19.39 En 1992-1993, il ressortait de nos travaux que le Ministère ne se préoccupait pas suffisamment de la gestion de ses immeubles excédentaires. Il a commencé depuis à élaborer des moyens pour en améliorer la gestion.

Objectifs concernant la gestion des immeubles et leur utilisation

19.40 Nous avions constaté que le Ministère n'avait pas fixé d'objectifs pour gérer ses immeubles excédentaires, ni déterminé la meilleure manière de le faire, ni conçu de politique en ce sens.

19.41 Le gouvernement lui a fixé un objectif de vente de 20 millions de dollars pour chacune des années 1995-1996 et 1996-1997. Par conséquent, le Ministère a dressé un plan d'action couvrant trois volets :

- l'inventaire des immeubles ayant une valeur supérieure à 5 000 dollars ;
- la révision de la réglementation pour éliminer les contraintes liées à la vente ;
- le développement de techniques de vente plus appropriées.

19.42 Le Ministère rédige en ce moment une politique concernant la gestion de tous les immeubles qu'il possède. L'implantation de ce système est prévue pour août 1996.

19.43 Par ailleurs, le Ministère n'avait pas instauré de contrôles pour empêcher l'utilisation non autorisée de ses immeubles. Il n'avait pas non plus construit de plan de surveillance et d'inspection de ses immeubles et se limitait à réagir aux plaintes. La situation a peu évolué à ce chapitre. Toutefois, la politique à venir sur la gestion des immeubles vise notamment à proposer un mécanisme de contrôle relatif à leur utilisation.

Inventaire des immeubles

19.44 Nous avions constaté que le système informatisé utilisé par le Ministère pour gérer ses immeubles excédentaires ne fournissait pas suffisamment d'informations pour en permettre la gestion optimale. Le Ministère possède maintenant ces informations à l'exception de celles qui se rapportent aux emprises de routes non construites dont l'inventaire sera constitué au cours de 1996.

Immeubles excédentaires

19.45 En 1992-1993, le Ministère interprétait le Règlement sur les conditions de disposition des immeubles excédentaires de façon restrictive, ce qui avait pour effet d'exclure certains immeubles de son inventaire d'immeubles excédentaires. Le Ministère a produit un projet de refonte de son règlement qui lui permettra de statuer quant à l'opportunité de déclarer excédentaires de tels immeubles.

19.46 De plus, le Ministère ne faisait aucune démarche en vue de disposer des immeubles excédentaires ; il attendait plutôt les demandes d'acquéreurs potentiels pour mettre le processus en marche. En outre, il ne disposait pas promptement des immeubles ; il s'écoulait en moyenne plus de deux ans entre la date de la demande et la transaction. À la suite de la demande du gouvernement, le Ministère s'est doté de plans d'action pour disposer de ses immeubles excédentaires et il privilégie la vente de ceux qui amèneront les revenus financiers les plus importants. En 1995-1996, le Ministère a vendu pour 4,3 millions de dollars d'immeubles excédentaires, soit 22 p. cent de son objectif.

19.47 Notons aussi que le Ministère ne possédait pas les informations relatives aux coûts d'entretien et aux compensations tenant lieu de taxes pour chaque immeuble excédentaire dont il était propriétaire. Aussi pouvait-il difficilement savoir quels immeubles excédentaires entraînaient des coûts importants et requéraient une intervention priori-

taire. Le Ministère n'a pas encore une information précise à ce sujet, bien qu'il ait estimé le coût moyen de gestion des immeubles excédentaires ainsi que le montant moyen de taxes à débourser chaque année.

Contrats relatifs à des services de communication et de relations publiques

19.48 Nous avions relevé des cas où le Ministère ne respectait pas la réglementation en matière d'octroi de contrats pour des services de communication et de relations publiques. En 1994-1995, le Ministère a mis en place un système de suivi manuel des contrats dont il est responsable, afin de respecter cette réglementation. Bien que ce système constitue une amélioration certaine, notre travail nous amène à conclure que le système actuellement en place devrait être amélioré car il n'assure pas le Ministère d'un suivi efficace. Toutefois, le Ministère compte sur la mise en place, en 1996, d'un système informatisé qui vise à contrôler efficacement le suivi des contrats.

19.49 ***Commentaires du ministère des Transports : Planification des investissements et programmation des projets relatifs au réseau routier.*** *« Le Ministère tient à souligner l'impact significatif du facteur budgétaire dans la planification et la programmation de ses travaux sur le réseau routier. Le cadre financier quinquennal du programme routier constitue une planification budgétaire interne qui sert à plusieurs fins.*

« Ce cadre financier est basé sur le budget réel de la première année et cible les budgets des quatre années additionnelles selon les indications des organismes centraux. Cependant, le budget réel final n'étant voté que sur une base annuelle, le Ministère ne contrôle pas les ressources financières qui lui permettraient de respecter les orientations budgétaires de son cadre financier quinquennal pour le programme routier.

« L'ampleur des réductions budgétaires, lorsque la période quinquennale est prise comme base d'analyse, se traduit inévitablement par des reports significatifs, pour ne pas dire des abandons, de projets d'ampleur tels que les projets interrégionaux ou régionaux. Plus de 700 millions de dollars de projets inscrits dans la planification quinquennale 1992-1997, toutes catégories de projets confondues, ont été reportés faute de financement disponible. L'instabilité à la baisse des budgets par rapport au cadre financier joue un rôle significatif. »

Activités d'arpentage. Concernant le gain annuel potentiel récurrent de 13,5 millions de dollars auquel fait référence le Comité sur la recherche d'économie et d'efficience dans les opérations d'arpentage et de localisation, le Ministère précise :

« Le gain potentiel récurrent de 13,5 millions de dollars était basé sur l'enveloppe globale des projets de développement et d'amélioration du réseau. La diminution des budgets consentis au Ministère aura pour conséquence de diminuer l'ampleur des gains prévus. Une partie de ces gains se perdra par la réduction d'effectifs et des honoraires professionnels suite aux mesures budgétaires retenues en 1996 et envisagées en 1997. »

Au chapitre de l'organisation des activités d'arpentage, le Ministère fait les commentaires suivants sur l'intégration et l'évaluation de ces activités :

« Il est possible, et même souhaitable dans quelques cas, que deux équipes différentes effectuent l'arpentage foncier et l'arpentage de génie. L'intégration des arpentages, c'est l'utilisation des données recueillies à toutes les étapes, par tous les intervenants. La séparation des arpentages, c'était le cas de deux équipes qui recueillaient des données semblables au même endroit, en des temps différents et pour des besoins différents, ce qui ne se fait plus.

« Les dépenses de préparation d'un projet sont sur le point d'être compilées pour tous les projets. Le Ministère n'entend pas nécessairement évaluer distinctement les coûts d'arpentage, mais plutôt évaluer le coût de revient des activités de conception et de surveillance, incluant les activités d'arpentage. »

Gestion des immeubles appartenant au Ministère. *« L'objectif de vente fixé par le gouvernement n'a pu être atteint, compte tenu de la conjoncture économique difficile que connaît le marché immobilier depuis les dernières années.*

« Malgré les difficultés rencontrées dans la disposition de ses immeubles, le Ministère a amorcé le développement d'une politique en la matière. Cette politique sera disponible à l'automne 1996 et il en va de même pour la nouvelle réglementation. »

Contrats relatifs à des services de communication et de relations publiques. *« Le Ministère a mis en place, depuis le début du nouvel exercice financier, un système informatisé de suivi des contrats. Le Ministère est maintenant en mesure de suivre l'évolution du nombre et du montant de chacun des contrats adjugés avec ou sans soumission autant à des fournisseurs de services professionnels qu'auxiliaires. »*

Rapport du Vérificateur général
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome I

ANNEXE A

Rapport d'enquête du Vérificateur général au gouvernement

sur l'octroi, par le Secrétariat à la Restructuration, de contrats de service à des sociétés liées à M. Claude Lafrance et sur le respect des règles en matière de conflit d'intérêts

29 novembre 1995

Table des matières

Sommaire

I. Mandat

II. Vue d'ensemble

III. Observations et commentaires

A. Procédure d'octroi de contrats de service

B. Commentaires sur les contrats examinés

1. Commentaires généraux

2. Commentaires particuliers

C. Favoritisme et conflits d'intérêts potentiels

Tableau illustrant les liens directs et indirects entre M. Claude Lafrance et les personnes ou les firmes mentionnées dans le rapport d'enquête

Sommaire

À la demande du gouvernement, nous avons procédé à une enquête au sujet de l'octroi, par le Secrétariat à la Restructuration, de contrats de service à des sociétés liées directement ou indirectement à M. Claude Lafrance. Nous avons aussi vérifié si les règles applicables et les dispositions contractuelles en matière de conflit d'intérêts ont été respectées.

Depuis sa création, le Secrétariat a produit 44 études. En excluant les honoraires des employés contractuels du Secrétariat, des contrats totalisant 2,7 millions de dollars ont été octroyés à des firmes privées ou à des chercheurs pour effectuer 25 de ces études ou pour réaliser des travaux de support méthodologique et technique. Outre un contrat de services professionnels de 113 400 dollars octroyé à M. Claude Lafrance, nous avons établi à 1,3 million de dollars la valeur des neuf contrats accordés par le Secrétariat à des sociétés ou à des personnes qui lui sont liées directement ou indirectement.

Le Secrétariat à la Restructuration a octroyé les contrats qui font l'objet du présent rapport sans suivre la procédure gouvernementale d'appel d'offres. Il a toutefois obtenu du Conseil du trésor des autorisations de dérogation à cette réglementation en invoquant soit le contexte d'urgence, soit la connaissance qu'avaient certains fournisseurs des champs d'activité couverts par les mandats. Même dans les cas où le Secrétariat à la Restructuration aurait pu faire appel au fichier central des fournisseurs du gouvernement, il ne l'a pas fait.

À huit reprises, les travaux ont été entrepris avant même leur autorisation par le Conseil du trésor – quand besoin en était – et la signature des contrats. Les paiements à huit fournisseurs ont été effectués sur la base d'une information incomplète quant au temps travaillé par les conseillers ou quant à la nature des travaux effectivement réalisés. Cinq fournisseurs ont été payés pour des travaux qu'ils n'ont pas réalisés. La rémunération sur une base horaire ou journalière a été établie sans tenir compte de l'expérience des consultants ni de leurs tâches. Pourtant, à deux reprises, elle a atteint et, dans quatre cas, elle a dépassé les tarifs maximaux permis par le Conseil du trésor. Quatre mandats visant la fourniture de support technique pour les études ont été entrepris sans analyse préalable de besoins et sans définition précise des tâches à accomplir.

M. Lafrance devait participer à la définition et à la mise en place des outils de support méthodologique et technique pour les études et il devait agir comme conseiller du Secrétariat dans la réalisation des études de restructuration administrative. M. Lafrance était en situation de conflits d'intérêts réels ou potentiels puisque les fournisseurs de support méthodologique et technique et certaines firmes mandatées pour réaliser des études sont des personnes ou des firmes qui ont des liens directs ou indirects avec lui.

I. Mandat

En vertu de l'article 36 de la *Loi sur le Vérificateur général* et à la demande du gouvernement, exprimée par le décret 1255-95 du 20 septembre 1995, nous avons procédé à une enquête au sujet de l'octroi, par le Secrétariat à la Restructuration, de contrats de service à des sociétés liées directement ou indirectement à M. Claude Lafrance. Nous avons aussi vérifié si les règles applicables et les dispositions contractuelles en matière de conflit d'intérêts ont été respectées.

II. Vue d'ensemble

Le décret 1465-94 du 28 septembre 1994 définit le mandat du ministre délégué à la Restructuration de la façon suivante :

– « préparer la restructuration de l'Administration québécoise qui sera requise par l'exercice, par le Québec, de tous les pouvoirs d'un État souverain » ;

– « identifier les dédoublements engendrés par le régime fédéral actuel et en évaluer les coûts » ;

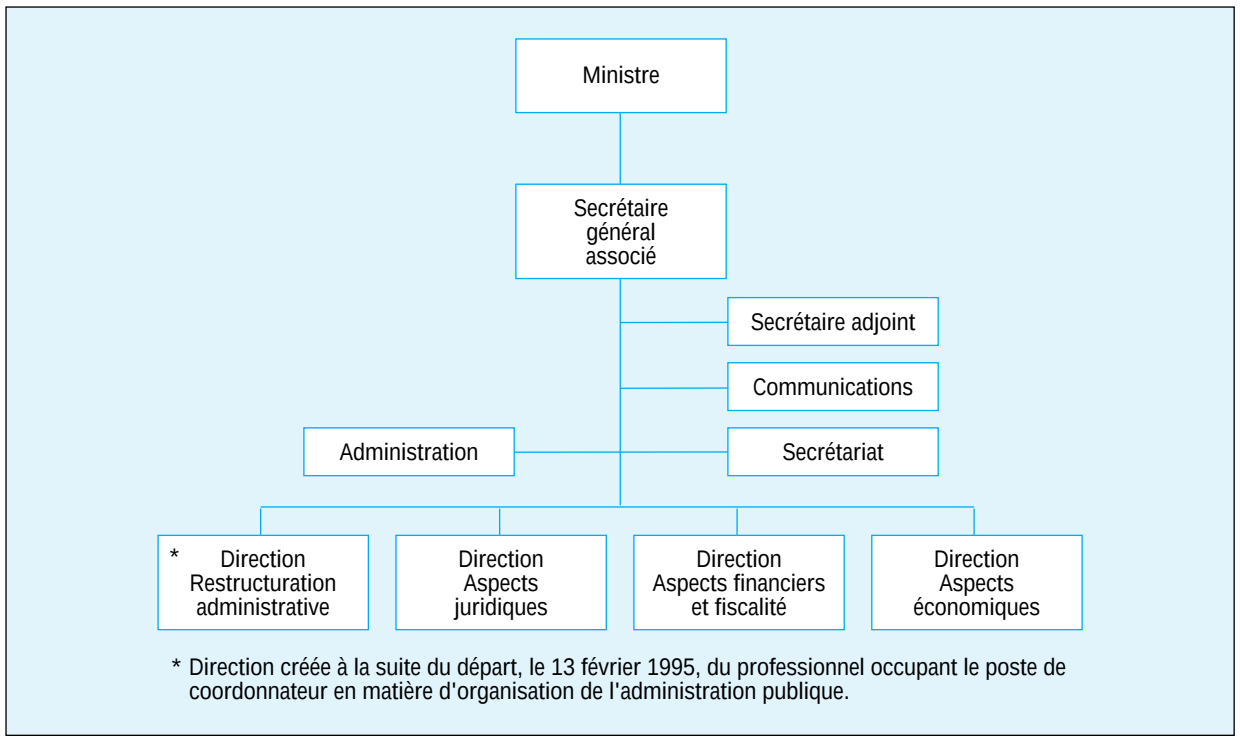
– « faire les études requises sur le partage des actifs et le fardeau de la dette publique ».

Le décret précise que le ministre délégué à la Restructuration est rattaché au ministère du Conseil exécutif et qu'il travaille en étroite collaboration avec la ministre déléguée aux Affaires intergouvernementales canadiennes. De plus, il exerce son mandat avec la participation et la collaboration des ministères et organismes du gouvernement, et peut faire appel au savoir-faire du secteur privé, selon ce qu'il juge nécessaire.

Le mandat du Secrétariat est lié à celui du ministre délégué à la Restructuration. Il comporte la réalisation des études, analyses, avis et recommandations nécessaires au ministre délégué pour lui permettre de remplir pleinement son rôle auprès du gouvernement.

M. Pierre Campeau agit comme secrétaire général associé à la Restructuration depuis le 31 octobre 1994. À ce titre, il est chargé de l'administration des affaires du Secrétariat.

La structure administrative du Secrétariat était la suivante jusqu'en juin 1995 :



* Direction créée à la suite du départ, le 13 février 1995, du professionnel occupant le poste de coordonnateur en matière d'organisation de l'administration publique.

Au début de décembre 1994, le secrétaire général associé à la Restructuration, M. Pierre Campeau, décidait que le projet de restructuration administrative québécoise sur lequel devaient travailler conjointement son secrétaire adjoint et le coordonnateur en matière d'organisation de l'administration publique devait être scindé en deux. Ainsi, les études menées par les ministères ou organismes seraient dorénavant réalisées sous la supervision du secrétaire adjoint, tandis que les autres, confiées à des firmes du secteur privé, relèveraient du coordonnateur. M. Campeau exigeait que ces deux champs soient gérés séparément. Cette décision de M. Campeau coïncidait avec le moment où ses deux collaborateurs avaient contesté son initiative de confier la réalisation d'une étude d'avant-projet sur la restructuration administrative des services gouvernementaux québécois à une entreprise privée qu'ils jugeaient insuffisamment expérimentée pour remplir la tâche en question.

À la suite de ces événements, le climat de travail a commencé à se détériorer sérieusement au Secrétariat. L'engagement de M. Claude Lafrance le 30 janvier 1995, pour agir à titre de conseiller en gestion à l'égard des mandats confiés à des firmes privées, a contribué à envenimer la situation, principalement à cause des responsabilités et des pouvoirs importants qui lui étaient attribués par son contrat de service. Jugeant cette nomination conflictuelle par rapport à ses propres responsabilités et désapprouvant l'orientation adoptée par M. Campeau pour la réalisation des études confiées aux firmes privées, le coordonnateur en matière d'organisation de l'administration publique décidait, en date du 13 février 1995, de quitter le Secrétariat. Il était remplacé, quelques jours plus tard, par un autre employé du Secrétariat désigné par M. Campeau comme directeur de la restructuration administrative. Au cours des mois qui ont suivi sa nomination, ce dernier a travaillé en étroite collaboration avec MM. Campeau et Lafrance et il s'est occupé de l'administration des contrats, c'est-à-dire la négociation avec les firmes privées, l'obtention des autorisations requises pour les contrats et les recommandations de paiement.

Le 1er juin 1995, le secrétaire adjoint à la Restructuration, le responsable des communications et les trois directeurs chargés des études portant sur les aspects juridiques, économiques, financiers et fiscaux rencontraient le secrétaire général du Conseil exécutif. Cette réunion visait à lui exposer des anomalies apparentes concernant l'octroi des contrats à des firmes privées, notamment la possibilité de conflits d'intérêts entre M. Claude Lafrance et certaines entreprises retenues par le Secrétariat. Quelques jours plus tard, le Secrétariat a mis fin à l'emploi de deux des directeurs ayant participé à la réunion tandis que le troisième démissionnait. Malgré ces événements, le mode de fonctionnement imposé par M. Campeau pour la réalisation des études de restructuration administrative par des firmes privées a été maintenu.

III. Observations et commentaires

Depuis sa création, le Secrétariat a produit 44 études, soit 26 qui portent particulièrement sur la restructuration administrative des services gouvernementaux québécois et 18 qui traitent de questions d'ordre financier, fiscal, économique ou juridique. Des contrats totalisant 1,5 million de dollars ont été octroyés à des firmes privées ou à des chercheurs pour effectuer 25 de ces études, les ministères en ayant réalisé 19 relativement au volet de la restructuration administrative. Outre les honoraires des employés contractuels du Secrétariat, des contrats de 1,2 million de dollars ont été accordés relativement à des travaux de support méthodologique et technique pour les études. De plus, un contrat de services professionnels de 113 400 dollars a été octroyé à M. Claude Lafrance de Gestik, Services conseils inc.

Sachant que le référendum sur la souveraineté du Québec pouvait être tenu au printemps de 1995, le Secrétariat à la Restructuration devait composer, dès sa création, avec des échéances très serrées pour la réalisation de ses travaux.

Cette situation d'urgence, qui a persisté même après l'annonce du report du référendum à l'automne de 1995, constitue l'argument principal invoqué pour justifier la dérogation à la procédure gouvernementale d'appel d'offres.

M. Campeau a privilégié le recours à des firmes privées pour la réalisation des mandats. Il a demandé que l'on utilise, pour les études de restructuration effectuées par le secteur privé, une méthodologie différente de celle qu'employaient les ministères et organismes. Il estimait que des études réalisées dans le secteur privé jouiraient d'une plus grande crédibilité auprès du public et donneraient de meilleurs résultats. Les deux responsables des études ne partageaient pas cette opinion.

Outre le contrat de services professionnels de 113 400 dollars octroyé à M. Claude Lafrance, nous avons établi à 1,3 million de dollars la valeur des neuf contrats accordés par le Secrétariat à des sociétés ou à des personnes qui lui sont liées directement ou indirectement. Ces contrats avaient trait à des travaux de support méthodologique et technique aux études et à la réalisation de certaines d'entre elles. Les liens précités sont commentés à la section du rapport intitulée « Favoritisme et conflits d'intérêts potentiels ».

A. Procédure d'octroi de contrats de service

L'octroi de contrats de services professionnels à des firmes privées par le gouvernement du Québec est régi par le Règlement cadre sur les conditions des contrats des ministères et des organismes publics. Cette réglementation stipule qu'un ministère est tenu de procéder par appel d'offres pour les contrats de 10 000 dollars ou plus.

Toutefois, si un contrat est accordé sans appel d'offres, son adjudication doit être autorisée préalablement par le Conseil du trésor lorsque le total des engagements pour un exercice financier est de 25 000 dollars ou plus pour un individu, et de 10 000 dollars ou plus pour une firme.

Un ministère peut conclure un contrat selon des normes différentes sur autorisation du Conseil du trésor, en vertu de l'article 49.2 de la *Loi sur l'administration financière*. Le Conseil du trésor peut alors fixer des normes particulières pour l'octroi de contrats.

Or, le Secrétariat à la Restructuration a octroyé les contrats qui font l'objet du présent rapport sans suivre la procédure gouvernementale d'appel d'offres. Il a toutefois obtenu du Conseil du trésor des autorisations de dérogation à cette réglementation en invoquant soit le contexte d'urgence, soit la connaissance qu'avaient certains fournisseurs des champs d'activité couverts par les mandats. Même dans les cas où le Secrétariat à la Restructuration aurait pu faire appel au fichier central des fournisseurs du gouvernement, il ne l'a pas fait.

À cause de ce recours à la dérogation, le Secrétariat du Conseil du trésor n'a pu jouer pleinement son rôle habituel d'encadrement et de contrôle en matière d'octroi de contrats et, à six reprises, il s'est limité à donner son autorisation une fois que les services étaient déjà rendus en tout ou en partie par le fournisseur.

En dépit de l'urgence qui servait de toile de fond à la réalisation des mandats, le Secrétariat à la Restructuration aurait dû, pour assurer un meilleur contrôle des deniers publics, s'entendre avec le Secrétariat du Conseil du trésor sur un processus de fonctionnement.

B. Commentaires sur les contrats examinés

Dans les paragraphes qui suivent, nous commentons les lacunes observées dans l'octroi des contrats à des personnes ou à des firmes liées directement ou indirectement à M. Claude Lafrance et nous présentons certaines observations relatives aux mandats qu'elles ont remplis. Les liens entre M. Lafrance et les personnes ou les firmes qui ont obtenu des contrats du Secrétariat sont commentés à la section du présent rapport intitulée « Favoritisme et conflits d'intérêts potentiels ».

1. Commentaires généraux

Comme nous l'avons déjà mentionné, les contrats, bien qu'approuvés par le Conseil du trésor lorsque requis, ont été octroyés sans suivre la procédure gouvernementale d'appel d'offres. En outre, les travaux relatifs à huit contrats étaient entrepris avant même leur autorisation par le Conseil du trésor – quand besoin en était – et la signature des contrats.

À huit occasions, les paiements aux fournisseurs ont été effectués sur la base d'une information incomplète quant au temps travaillé par les conseillers ou quant à la nature des travaux effectivement réalisés. Cinq fournisseurs ont été payés pour des travaux qu'ils n'ont pas accomplis.

La rémunération sur une base horaire ou journalière a été établie sans tenir compte de l'expérience des consultants ni de leurs tâches. Pourtant, à deux reprises, elle a atteint et, dans quatre cas, elle a dépassé les tarifs maximaux permis par le Conseil du trésor.

Quatre mandats visant la fourniture de support technique pour les études ont été entrepris sans analyse préalable de besoins et sans définition précise des tâches à accomplir.

2. Commentaires particuliers

M. Claude Lafrance

Le Secrétariat à la Restructuration a conclu un contrat de services professionnels de 113 400 dollars, dont 93 500 dollars en honoraires, avec M. Claude Lafrance personnellement. Celui-ci est le président de Gestik, Services conseils inc. Son rôle était d'agir à titre de conseiller en gestion à l'égard des mandats confiés à des firmes privées et couvrait la période du 30 janvier au 31 octobre 1995. La base de sa rémunération consistait en un tarif journalier de 425 dollars. La demande d'autorisation du contrat n'a été expédiée au Conseil du trésor que le 26 avril 1995, en dérogation à la procédure gouvernementale. Le contrat n'a été signé que le 24 août 1995, soit plus de six mois après l'embauche de M. Lafrance.

Étant donné la nature du mandat confié à M. Lafrance, nous n'avons pas été en mesure de dissocier certaines de ses responsabilités de celles du coordonnateur en matière d'organisation de l'administration publique et du directeur de la restructuration administrative, d'autant plus que la définition des tâches de ce dernier n'a pas été faite.

M. Lafrance a produit deux états d'honoraires couvrant la période du 30 janvier au 15 septembre 1995 pour un total de 83 300 dollars. Il a indiqué avoir travaillé 196 jours (sur 229 jours de calendrier). De mai à juillet inclusivement, il a facturé des honoraires pour tous les jours sauf cinq. Une addition des jours travaillés selon le premier état d'honoraires couvrant la période du 30 janvier au 8 août 1995 nous a permis de constater que M. Lafrance a réclamé et qu'on lui a payé 12 jours de trop. La deuxième réclamation ne présentait pas le détail des jours travaillés.

Le Secrétariat n'a pas été en mesure de vérifier les réclamations produites par M. Lafrance, ne disposant pas d'information quant à l'utilisation de son temps. Cependant, un rapport produit par le Secrétariat et envoyé au secrétaire général du Conseil exécutif le 27 juin 1995 fait état des jours de travail de M. Lafrance du 15 février au 23 juin 1995. Ce document indique 28 jours de moins que le nombre de jours effectivement payés à M. Lafrance pour la même période.

Le Secrétariat n'effectuait donc aucun suivi valable des jours de travail de M. Lafrance, ni de vérification rigoureuse de ses réclamations.

Conseillers en gestion et formation C.P.D.G. inc.

- Date de constitution : 1985-05-03
- Robert Filion : président et actionnaire unique
- Cette firme n'a aucun lien d'entreprise avec M. Lafrance et les firmes dans lesquelles il a des intérêts.

À la suite d'un premier mandat octroyé par le Secrétariat, cette firme a déposé, le 29 novembre 1994, un document qui suggérait une méthodologie pour la réalisation de l'étude globale de la restructuration administrative des services gouvernementaux québécois. Ce rapport concluait à la nécessité de conduire un avant-projet visant à déterminer une démarche, une méthodologie ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour assurer le succès de cette étude globale.

Le 13 décembre 1994, bien que les responsables des études sur la restructuration administrative, soit le secrétaire adjoint et le coordonnateur en matière d'organisation de l'administration publique, aient recommandé à M. Campeau de ne pas accorder le mandat à cette firme en raison de son manque d'expérience dans le domaine, l'entreprise était autorisée à réaliser l'étude d'avant-projet.

Le 24 janvier 1995, le Conseil du trésor approuvait la demande du Secrétariat à la Restructuration d'octroyer à la firme Conseillers en gestion et formation C.P.D.G. inc. le contrat d'avant-projet, d'une valeur de 235 000 dollars, sans aucune analyse du Secrétariat du Conseil du trésor.

Le même jour, la firme déposait son rapport qui devait comprendre tous les biens livrables prévus au contrat, en particulier une méthodologie de collecte et de compilation des données, une expérimentation de la méthodologie sur un secteur cible, la définition des mécanismes de gestion de la qualité, un modèle pour l'élaboration des cahiers des charges et des devis d'appel d'offres, un modèle d'accréditation des firmes privées aptes à effectuer les mandats et leur identification.

La méthodologie de collecte et de compilation des données a été élaborée à partir de la méthodologie d'optimisation distribuée par Guay, Montpetit (GMA) services conseils inc., à qui le Secrétariat a par ailleurs payé 75 000 dollars pour une licence d'utilisation.

L'expérimentation de la méthodologie sur un secteur cible n'a pas été réalisée. C.P.D.G. s'est limitée à confirmer qu'il était possible d'effectuer ce travail et qu'il faudrait 127 jours pour ce faire. De plus, puisque l'expérimentation n'a pas été exécutée, la définition des mécanismes de gestion de la qualité n'a été faite que partiellement. Enfin, ni le modèle relatif à l'élaboration des cahiers des charges et des devis d'appel d'offres, ni l'identification des firmes privées aptes à remplir les mandats n'ont été réalisés.

Le 3 février 1995, soit après le dépôt du rapport de C.P.D.G., le Secrétariat à la Restructuration signait le contrat. Celui-ci comprenait une somme forfaitaire de 135 000 dollars en honoraires et en frais de gestion et 100 000 dollars pour l'achat d'équipement et de logiciels.

Le 31 mars 1995, soit deux mois après la livraison du rapport, le Secrétariat émettait un avenant. Cette modification majorait le montant forfaitaire des honoraires, qui passaient de 135 000 à 175 000 dollars, sans l'ajout d'aucun bien livrable, tandis que le montant maximum pour l'achat d'équipement informatique et de logiciels était réduit de 100 000 à 60 000 dollars. À même ce dernier montant, de l'équipement et des logiciels d'une valeur de 53 000 dollars ont été acquis. Puisque le montant des honoraires était une somme forfaitaire et qu'aucun bien livrable n'était ajouté, le Secrétariat à la Restructuration n'avait pas le droit de le hausser.

Même s'il manquait les biens livrables énumérés précédemment, le Secrétariat s'est dit satisfait des travaux et a recommandé le paiement des honoraires de 175 000 dollars.

Guay, Montpetit (GMA) services conseils inc.

– Date de constitution : 1995-01-03

– Michel Guay : président et détenteur de 40 p. cent des actions

– André Montpetit : vice-président, secrétaire-trésorier et détenteur de 40 p. cent des actions

– Claude Lafrance : vice-président

– La Société conseil Solin inc., dont M. Claude Lafrance est le président et l'unique actionnaire, détient 20 p. cent des actions.

Le 14 septembre 1994, GMA services conseils enr., société appartenant à MM. Michel Guay et André Montpetit, concluait une entente avec La Société conseil Solin inc. pour la distribution de la méthodologie d'optimisation appartenant à Solin.

Le 21 décembre 1994, GMA services conseils enr. accordait au Secrétariat le droit temporaire d'utiliser la méthodologie d'optimisation qui a servi à l'élaboration par C.P.D.G. de la méthodologie de collecte et de compilation des données.

Le 3 janvier 1995, Guay, Montpetit (GMA) services conseils inc. était constituée. Ses actionnaires sont Michel Guay, André Montpetit et La Société conseil Solin inc., dont M. Claude Lafrance est le président. Ce dernier est également le vice-président de cette nouvelle compagnie.

Le 7 février 1995, le Secrétariat signait un contrat d'une valeur maximale de 130 000 dollars avec GMA. Ce montant comprenait 75 000 dollars pour une licence d'utilisation illimitée de la méthodologie et pour le savoir-faire développé par la firme (le président de GMA nous a informés que sa firme a remis ce montant à Solin) et 55 000 dollars en honoraires et en frais de gestion, dont 25 000 dollars pour adapter la méthodologie élaborée dans le cadre de l'avant-projet et 30 000 dollars pour offrir de la formation. La rémunération était établie à 650 dollars, sur une base journalière, pour les services de formation et à 90 dollars, sur une base horaire, pour l'adaptation de la méthodologie.

Selon notre analyse du travail effectué et les propos du président de GMA, nous concluons que l'adaptation de la méthodologie n'aurait dû requérir que quelques jours et ne peut justifier les 25 000 dollars que GMA a reçus pour ce travail. Par ailleurs, vers la fin d'octobre 1995, le président de GMA nous a informés que sa firme a réalisé très peu d'heures relativement au volet formation, même si elle a déjà reçu les 30 000 dollars prévus au contrat à cette fin.

Enfin, une clause du contrat concernant les modalités de paiement stipule que 40 p. cent du coût de la licence, soit 30 000 dollars, ne devait être payé que le 31 mars 1995. Or, la somme totale de 75 000 dollars a été versée dès le 23 février 1995.

(9005-2101 Québec inc.) COMSOL

– Date de constitution : 1994-05-10

– Claude Lafrance : président

– La Société conseil Solin inc., dont M. Claude Lafrance est le président et l'unique actionnaire, détient 67 p. cent des actions.

Le 11 avril 1995, soit 19 jours après la fin des travaux relatifs à ce contrat, le Conseil du trésor autorisait le Secrétariat à la Restructuration à payer à la firme COMSOL une somme maximale de 188 075 dollars pour réaliser une étude dans le secteur des télécommunications.

Le contrat, qui a été signé le 21 avril 1995, prenait effet rétroactivement en date du 15 janvier 1995 (soit avant l'engagement de M. Lafrance). Il précisait que COMSOL était en droit de recevoir des honoraires ne dépassant pas 178 075 dollars, selon un taux quotidien de 850 dollars, et qu'elle pouvait engager des frais de déplacement jusqu'à un maximum de 10 000 dollars pour remplir ses obligations.

Le Secrétariat à la Restructuration a payé des honoraires, sur la base d'un taux quotidien qui s'approche du maximum autorisé par le Conseil du trésor, pour 209,5 jours-personnes de travail de quatre conseillers principaux. Or, nous sommes d'avis qu'une partie des tâches effectuées par ces derniers aurait pu être assumée par du personnel technique à des tarifs inférieurs.

La facture d'honoraires de 178 075 dollars présentée par COMSOL en date du 24 avril 1995 est incomplète quant à la description du travail effectué par les quatre conseillers affectés à ce dossier. Cette facturation imprécise ne correspond pas aux exigences du contrat relativement aux modalités de paiement. En effet, le contractant doit produire une facture détaillant le travail accompli, le nombre de jours travaillés par personne ainsi que la période durant laquelle la tâche a été effectuée. De plus, nous notons sur cette facture que le fournisseur réclame au Secrétariat à la Restructuration des heures effectuées du 2 au 14 janvier 1995, soit avant l'entrée en vigueur du contrat.

Le document de COMSOL n'a pas permis au Secrétariat de conclure avec certitude quant à l'applicabilité de la méthodologie pour les études effectuées par les firmes privées. En effet, des difficultés d'interprétation des données fournies dans le document de COMSOL ont incité le Secrétariat à octroyer, en août 1995, un contrat de 9 500 dollars à une firme, afin notamment de commenter leur intégralité et leur intégrité. Dans son rapport, cette firme a formulé différents commentaires et elle a soulevé des questions, entre autres en ce qui a trait à la classification de l'information dans le document de COMSOL. Pourtant, le 10 mai 1995, le Secrétariat avait déjà payé les honoraires de 178 075 dollars réclamés par COMSOL.

À la suite des interrogations que soulevait son rapport, la firme consultée a présenté au Secrétariat à la Restructuration, en date du 18 septembre 1995, une offre de service de 55 400 dollars. La démarche proposée visait notamment à vérifier la pertinence et la viabilité de chaque hypothèse présentée dans le document de COMSOL en complétant et en corrigeant les données au besoin et en indiquant, pour chacune, la faisabilité des changements suggérés. Cette offre de service n'a pas eu de suite.

CYF Cabinet-conseil Yvan Fecteau inc.

– Date de constitution : 1994-11-18

– Yvan Fecteau : président et actionnaire unique

– La déclaration annuelle 1995 à l'Inspecteur général des institutions financières de Le 2559 Laurier enr. indique que MM. Fecteau et Lafrance sont associés dans cette société en nom collectif.

Sur la base d'une offre de service datée du 26 avril 1995, soit après l'entrée en fonction de M. Lafrance, le Secrétariat à la Restructuration a accordé un contrat de 170 925 dollars à CYF Cabinet-conseil Yvan Fecteau inc. pour le développement de type « clé en main » du Système d'information pour la restructuration des processus d'affaires gouvernementaux (SIRPAG). Ce système visait à traiter un volume important de données recueillies à la suite de la réalisation des études sur la restructuration administrative, en prévision de l'élaboration possible, dans un deuxième temps, de scénarios de restructuration. Le Secrétariat a justifié l'urgence du développement du système, qui devait être livré le 5 juillet 1995, par le besoin de gérer efficacement les données recueillies dans le cadre des études en cours ou prévues. Le système n'est devenu entièrement opérationnel que le 1er septembre 1995.

L'étude de besoins et l'analyse préliminaire à l'appui de ce système n'étaient pas suffisamment élaborées. Selon le président de la firme, plusieurs demandes de développement non prévu ou d'adaptation de fonctions ont entraîné des retards dans la livraison du système et des dépassements de coûts de l'ordre de 113 000 dollars. Seulement trois études ont été réalisées à l'aide du système, bien qu'il ait été conçu précisément pour traiter les données

de toutes les études de restructuration. Le transfert de l'information recueillie dans le cadre de trois autres études a présenté des difficultés et les données d'une seule ont pu être versées complètement dans le système.

Le système est installé dans les locaux du Secrétariat depuis le 25 octobre 1995. Or, personne du Secrétariat n'a la formation nécessaire pour le gérer et pour l'utiliser. N'ayant pour ainsi dire pas servi jusqu'à maintenant, il aura coûté 284 000 dollars si le Secrétariat accepte de payer les coûts additionnels au contrat original. En date du rapport, 149 114 dollars avaient été payés. Rien ne nous indique que le système puisse être utilisé à d'autres fins.

Conseillers en management MARCON inc.

– Date de constitution : 1989-07-26

– Pierre Ducharme : président

– Cette firme n'a aucun lien d'entreprise avec M. Lafrance et les firmes dans lesquelles il a des intérêts.

Le Secrétariat a accordé trois contrats totalisant 373 575 dollars à Conseillers en management MARCON inc. Un premier contrat d'un montant de 168 950 dollars, octroyé le 10 avril 1995, consistait en une étude de la situation actuelle du ministère de la Défense nationale du Canada relativement aux structures, activités, budgets, ressources et liens avec d'autres organismes. De plus, il prévoyait la détermination des paramètres nécessaires à l'élaboration de scénarios de restructuration. Un second contrat de 19 625 dollars a été octroyé le 6 juillet 1995 par le Secrétariat à MARCON, sans être soumis au Conseil du trésor pour autorisation. Ce contrat prévoyait la mise à jour de l'information recueillie dans le cadre du contrat précédent. Les travaux prévus en vertu de ces deux contrats ont été réalisés. La dernière tranche des honoraires relatifs au premier contrat était versée le 28 août 1995. Par ailleurs, le paiement du deuxième contrat n'a pas encore été effectué.

MARCON s'est vu confier un troisième mandat par le Secrétariat pour une somme maximale de 185 000 dollars, dont 175 000 dollars en honoraires et 10 000 dollars en frais de déplacement, relativement à la modélisation et aux calculs budgétaires de quatre scénarios de restructuration de la défense d'un Québec souverain. Selon ce mandat, MARCON devait transférer dans le système SIRPAG les données de l'étude sur le ministère de la Défense nationale réalisée précédemment. MARCON n'a pas été en mesure de procéder à ce transfert et a dû élaborer d'autres outils de travail pour effectuer la simulation des scénarios. À la mi-novembre, le contrat n'était toujours pas signé par le Secrétariat et la facture finale n'avait pas été produite par le fournisseur.

Il faut noter que les honoraires des professionnels ayant travaillé dans le cadre de ces contrats varient de 120 à 150 dollars l'heure, ce qui dépasse le maximum de 107,35 dollars autorisé par le Conseil du trésor. De plus, on aurait dû prévoir qu'une partie des tâches soit exécutée par du personnel technique à des tarifs inférieurs.

M. Donald Lavoie (Systématisation des fonctions MG inc.)

– Date de constitution : 1994-07-07

– Marlen Gamache : présidente et actionnaire unique

– Cette firme n'a aucun lien d'entreprise avec M. Lafrance et les firmes dans lesquelles il a des intérêts.

En avril 1995, quand M. Lafrance était déjà en fonction, le Secrétariat à la Restructuration a accordé à M. Donald Lavoie personnellement, consultant de la firme Systématisation des fonctions MG inc., sans étude préalable de besoins, un contrat de services professionnels pour agir à titre de conseiller relativement à l'exploitation du système de suivi de projets auprès de M. Campeau. Ce contrat couvrait une période de six mois, soit du 11 avril au 11 octobre 1995, et prévoyait le versement d'honoraires pour une somme maximale de

24 600 dollars, selon un tarif horaire établi à 100 dollars.

Puisque le contrat a été octroyé à un individu plutôt qu'à une firme et qu'il était inférieur à 25 000 dollars, le Secrétariat à la Restructuration n'était pas tenu de le soumettre pour autorisation au Conseil du trésor. Ainsi, ce dernier n'a pas été appelé à évaluer le caractère raisonnable du tarif horaire consenti à M. Lavoie par le Secrétariat à la Restructuration. Or, nous sommes d'avis que la réalisation de plusieurs tâches de nature technique liées à l'exploitation du système, telles la collecte de certaines données et leur saisie dans les grilles faisant partie de la méthodologie d'optimisation, auraient pu être rémunérées à un tarif inférieur.

L'offre de service présentée par le fournisseur le 30 mars 1995 prévoyait, tout comme le contrat, que les travaux devaient être effectués au cours d'une période de six mois. L'offre de service précisait que 30 heures seraient consacrées à l'installation des logiciels et à la conversion des données dans le système de suivi, tandis que l'on établissait à 9 heures le temps nécessaire hebdomadairement pour la mise à jour des données, la production des rapports ainsi que l'entretien et l'exploitation du système pour la durée du contrat. Or, dès le 30 juin 1995, le fournisseur avait reçu la somme maximale de 24 600 dollars prévue au contrat.

Par ailleurs, l'examen de la facturation présentée par le fournisseur dans le cadre de ce contrat indique que la facture du 5 mai 1995, totalisant 8 000 dollars, a trait à 80 heures travaillées au cours de la période du 11 avril au 1er juin 1995, tandis que celle du 6 juin 1995 concerne l'exécution de 166 heures entre le 2 et le 30 juin 1995. Il appert donc, dans les deux cas, que le fournisseur a présenté sa facture au Secrétariat à la Restructuration pour des travaux qu'il n'avait pas encore réalisés. En outre, puisqu'il ne s'effectuait presque plus d'études en juin, il n'est pas plausible que le fournisseur ait dû travailler autant d'heures au cours de ce mois.

Consultation informatique AGIC inc.

- Date de constitution : 1983-01-31
- Antoni Gervais : président et actionnaire unique
- Cette firme n'a aucun lien d'entreprise avec M. Lafrance et les firmes dans lesquelles il a des intérêts.

Le Secrétariat a accordé le 15 juin 1995 un contrat à Consultation informatique AGIC inc., comprenant une somme forfaitaire de 40 900 dollars en honoraires et 4 100 dollars en frais de déplacement. Parmi les obligations que ce contrat prévoyait, le fournisseur devait transférer dans le système SIRPAG les données recueillies pour l'étude réalisée dans le domaine des transports, moyennant une compensation d'environ 4 400 dollars. AGIC n'a été en mesure de procéder à ce transfert que de façon partielle mais elle a reçu un paiement final pour la totalité des honoraires le 18 octobre 1995.

C. Favoritisme et conflits d'intérêts potentiels

À l'examen des noms des personnes et des firmes mentionnées dans les contrats commentés dans le présent rapport, nous constatons entre celles-ci des liens qui remontent jusqu'au secrétaire général associé à la Restructuration, M. Pierre Campeau. En effet, de 1989 à 1994, il a été vice-président de la firme Solin dont M. Claude Lafrance était et est encore le président et l'unique actionnaire.

Selon les informations obtenues, M. Claude Lafrance a participé, dès décembre 1994, à des rencontres avec M. Campeau et avec des représentants de firmes privées concernant les activités du Secrétariat, malgré le fait qu'il n'était pas rémunéré par celui-ci à cette époque et qu'il agissait plutôt comme fournisseur ou conseiller. Il a été engagé officiellement le 30 janvier 1995 par le Secrétariat. Dans le cadre d'un contrat d'une valeur maximale de 113 400 dollars, il devait, à titre de conseiller en gestion pour les études menées dans le secteur privé, effectuer les tâches suivantes :

a. participer à la définition des travaux à réaliser à l'extérieur de la fonction publique québécoise;

b. évaluer les efforts nécessaires à la réalisation des mandats du secteur privé;

c. demander des offres de service à des firmes compétentes pour assumer les mandats en tenant compte de la particularité des domaines d'étude, de la complexité des tâches et de l'échéancier de réalisation;

d. participer à l'évaluation des offres de service et à la recommandation du choix final;

e. participer à l'analyse périodique de l'avancement des travaux réalisés par les firmes privées ainsi qu'aux rencontres d'étape avec les consultants, et suggérer des correctifs au besoin;

f. assurer une communication efficace entre les firmes privées et le Secrétariat à la Restructuration et susciter les décisions administratives pour résoudre les questions en suspens;

g. participer à l'évaluation de la qualité des biens livrables et à la recommandation de leur acceptation;

h. conseiller le Secrétariat sur toute matière relative aux études du secteur privé réalisées pour le Secrétariat dans le domaine de la restructuration administrative.

Pour agir comme conseiller du Secrétariat dans la réalisation des études de restructuration administrative, M. Lafrance se devait de participer à la définition et à la mise en place des outils de support méthodologique et technique.

Nous constatons que M. Lafrance, ex-employeur de M. Campeau, avait un rôle à jouer dans le choix des entreprises, la définition des mandats et l'évaluation des biens livrables. Dans ce contexte, il aurait fallu que le Secrétariat s'assure de l'indépendance de M. Lafrance vis-à-vis des firmes chargées d'exécuter les mandats. Or, à l'exception d'une clause dans le contrat d'engagement qui demande d'éviter toute situation qui opposerait l'intérêt personnel du contractant à celui du gouvernement, le Secrétariat n'a pris aucune précaution pour prévenir les conflits de ce genre. Bien au contraire, M. Campeau savait ou aurait dû savoir que M. Lafrance était lié directement ou indirectement à des personnes concernées par des mandats octroyés par le Secrétariat, soit parce qu'ils avaient des liens d'entreprise, soit parce qu'ils avaient eu des expériences de travail communes ou parce qu'ils avaient transigé ensemble. Or, c'est M. Lafrance et ces personnes qui ont été approchés, souvent par des contacts directs entre l'une et l'autre, relativement aux contrats ayant pour but de mettre en place des outils de support méthodologique et technique pour les études et de réaliser certaines d'entre elles, contrats dont la valeur atteint 1,4 million de dollars. M. Lafrance et les firmes dans lesquelles il a des liens d'entreprise ont reçu des contrats d'une valeur de 431 000 dollars.

Ce n'est que le 19 septembre 1995 que M. Lafrance, à la demande de M. Campeau, a déclaré ses intérêts dans des entreprises.

Le tableau qui apparaît à la fin de ce rapport illustre les liens directs et indirects entre certaines firmes et certaines personnes qui ont effectué des travaux pour le Secrétariat. Ces relations sont expliquées plus en détail dans les paragraphes suivants.

La Société conseil Solin inc., dont M. Lafrance est le président et l'unique actionnaire, a une participation de 20 p. cent dans Guay, Montpetit (GMA) services conseils inc. Solin avait conclu, en septembre 1994, une entente avec GMA Services conseils enr. en vertu de laquelle Solin lui octroyait le droit de distribuer sa méthodologie. Selon un contrat signé le 7 février 1995, Guay, Montpetit (GMA)

services conseils inc. accordait au gouvernement un droit d'utilisation de cette méthodologie. M. Lafrance devait donc évaluer la qualité de travaux réalisés à l'aide d'une méthodologie élaborée à partir de celle de sa propre firme. Transiger avec soi-même fait partie des situations qui constituent des conflits d'intérêts.

Conseillers en gestion et formation C.P.D.G. inc. a réalisé le mandat d'avant-projet moyennant des honoraires de 175 000 dollars. Elle a également procédé à l'acquisition d'équipement informatique et de logiciels d'une valeur de 53 000 dollars. Dans le cadre de ce mandat, C.P.D.G., selon son président, a octroyé des sous-traitances d'une valeur maximale de près de 100 000 dollars à CYF Cabinet-conseil Yvan Fecteau inc. et d'environ 16 000 dollars à COMSOL. M. Robert Filion nous a informés que M. Lafrance lui aurait suggéré, à l'automne de 1994, de proposer les services de C.P.D.G. au Secrétariat.

Guay, Montpetit (GMA) services conseils inc., propriété de Michel Guay (40 p. cent), André Montpetit (40 p. cent) et La Société conseil Solin inc. (20 p. cent), a obtenu un contrat de 130 000 dollars du Secrétariat. La Société conseil Solin inc. et Systématisation des fonctions MG inc. ont effectué des travaux pour cette firme dans le cadre de ce contrat. De plus, selon son président, M. Michel Guay, GMA a remis à La Société conseil Solin inc. les 75 000 dollars qu'elle a reçus du Secrétariat pour la licence d'utilisation de la méthodologie d'optimisation de Solin.

COMSOL, dont La Société conseil Solin inc. détient deux tiers des actions et dont M. Lafrance est le président, a réalisé, du 15 janvier au 23 mars 1995, un mandat pour le Secrétariat d'une valeur maximale de 188 075 dollars. Dans le cadre de ce contrat, Guay, Montpetit (GMA) services conseils inc. s'est vu confier, au dire de son président, la réalisation de travaux d'une valeur de 55 000 dollars, à titre de sous-traitant. Une partie du contrat de COMSOL a donc été réalisée pendant la période où M. Lafrance accomplissait son mandat pour le Secrétariat.

CYF Cabinet-conseil Yvan Fecteau inc. a facturé au Secrétariat des travaux d'une valeur de 284 000 dollars. MM. Lafrance et Fecteau, qui ne sont pas étrangers l'un à l'autre, qui ont travaillé ensemble dans le passé et qui ont déjà été simultanément administrateurs de Invexgest ltée, sont tous deux associés dans Le 2559 Laurier enr., société en nom collectif.

Conseillers en management MARCON a obtenu des contrats d'une valeur de près de 375 000 dollars. Les bureaux de Gestik, firme appartenant à M. Lafrance, étaient situés jusqu'à tout récemment dans les mêmes locaux que ceux de MARCON.

M. Donald Lavoie, conseiller de Systématisation des fonctions MG inc., a assumé un mandat d'une valeur de 24 600 dollars pour le Secrétariat. Or, nous retrouvons son nom à titre de conseiller dans une offre de service de CYF Cabinet-conseil Yvan Fecteau inc. Dans le cadre du mandat qui lui avait été accordé par le Secrétariat, GMA nous a indiqué avoir donné en sous-traitance un mandat à Systématisation des fonctions MG inc. qui a été exécuté par la présidente et l'actionnaire unique de cette firme, Mme Marlen Gamache. M. Lavoie et Systématisation des fonctions MG inc. logent à la même adresse.

Consultation informatique AGIC inc., dont M. Antoni Gervais est le président et où MM. André Montpetit et Yvan Fecteau sont désignés comme personnes-ressources, a obtenu un contrat de 45 000 dollars du Secrétariat. M. Antoni Gervais a aussi travaillé à titre de consultant relativement au mandat octroyé à COMSOL.

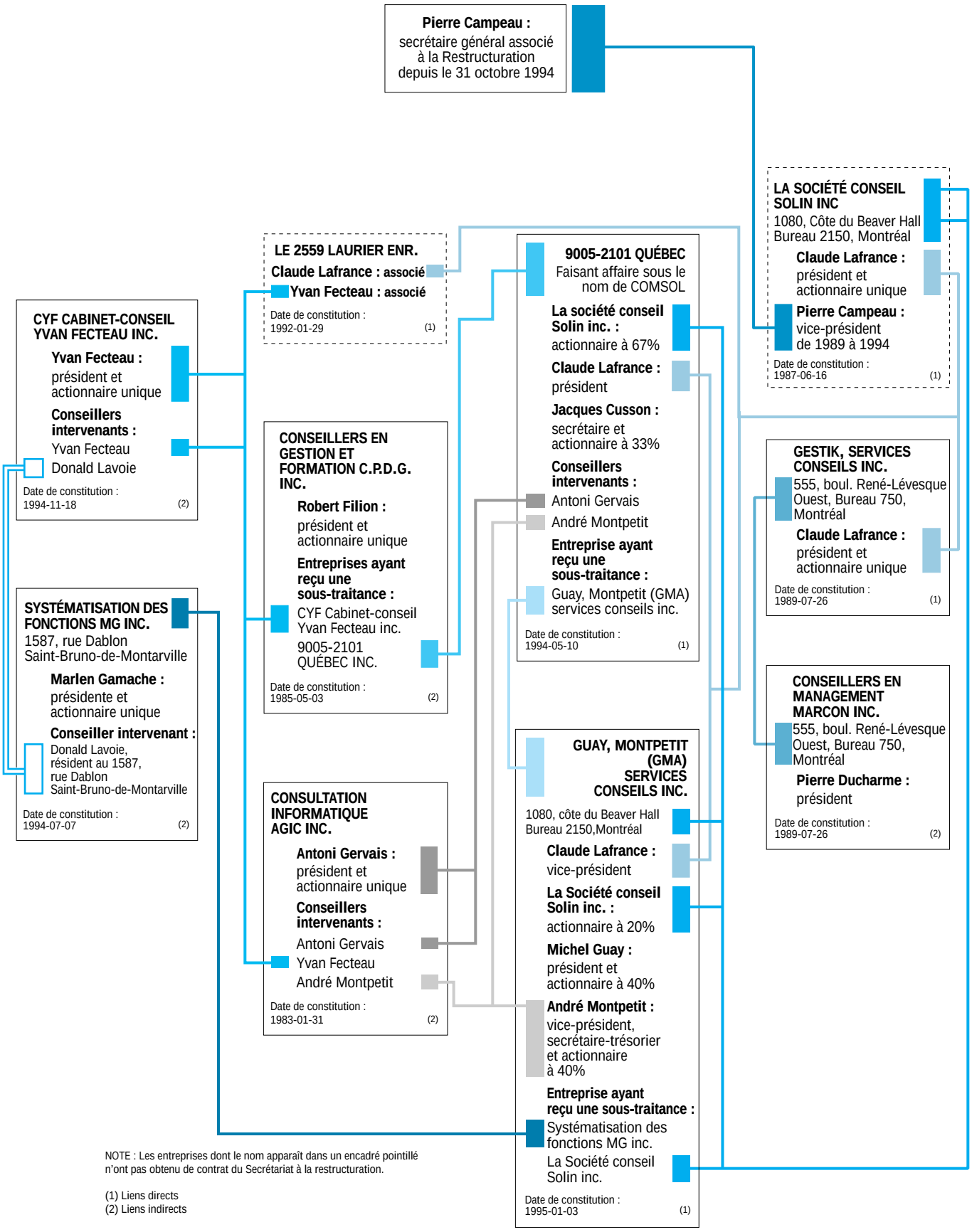
En conclusion, dans le cadre de son contrat, M. Lafrance devait participer à la définition et à la mise en place des outils de support méthodologique et technique pour les études et devait agir comme conseiller du Secrétariat dans la réalisation des études de restructuration administrative. M. Lafrance était en situation de conflits d'intérêts réels ou potentiels puisque les fournisseurs du support méthodologique et technique et certaines firmes mandatées pour réaliser des études sont des

personnes ou des firmes qui ont des liens directs ou indirects avec lui.

Par ailleurs, le Secrétariat a octroyé des contrats à des personnes et à des firmes liées directement ou indirectement à M. Claude Lafrance, en dérogation à la procédure gouvernementale d'appel d'offres, et il a présenté des demandes d'autorisation de contrats au Conseil du trésor quand les travaux étaient entrepris et, dans certains cas, achevés. De plus, le Secrétariat a recommandé le paiement d'honoraires même si certains services prévus aux contrats n'avaient pas été rendus par les fournisseurs.

Au cours d'une rencontre, M. Lafrance nous a indiqué qu'il ne se sentait pas en situation de conflit d'intérêts puisque les mandats des firmes où il a un intérêt direct (GMA et COMSOL) ont été donnés avant qu'il n'entre en fonction.

TABLEAU ILLUSTRANT LES LIENS DIRECTS ET INDIRECTS ENTRE M.CLAUDE LAFRANCE ET LES PERSONNES OU LES FIRMES MENTIONNÉES DANS LE RAPPORT D'ENQUÊTE



NOTE : Les entreprises dont le nom apparaît dans un encadré pointillé n'ont pas obtenu de contrat du Secrétariat à la restructuration.

(1) Liens directs
(2) Liens indirects

Rapport du Vérificateur général
à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996

Tome I

ANNEXE B

Rapport d'enquête du Vérificateur général au gouvernement

sur l'ensemble des contrats octroyés par le Secrétariat à la Restructuration et sur le respect des règles applicables en matière de conflit d'intérêts

Complément du rapport d'enquête
du 29 novembre 1995

13 mars 1996

Table des matières

I. Mandat et portée de la vérification

II. Vue d'ensemble des activités du Secrétariat à la Restructuration

III. Observations et commentaires

A. Application de la réglementation en matière d'octroi de contrats

1. Sommaire de la réglementation

2. Lacunes relatives à l'application de la réglementation

Commentaires généraux

Recours à d'autres instances gouvernementales

Appels d'offres

Contrats d'approvisionnement

Limite financière

Recommandation de paiement

Autres cas

3. Rôle du Conseil du trésor

B. Gestion des contrats

1. Responsabilités des parties en cause

2. Lacunes relatives à la gestion des contrats

Secrétariat à la Restructuration

Direction générale de l'administration du ministère du Conseil exécutif

C. Contrats de services professionnels mettant en cause M. Claude Lafrance

D. Intervention du personnel politique

E. Collaboration

IV. Conclusion

I. Mandat et portée de la vérification

En vertu de l'article 36 de la *Loi sur le Vérificateur général* et à la demande du gouvernement, exprimée par le décret 1255-95 du 20 septembre 1995, nous avons remis au gouvernement le 29 novembre 1995 un rapport d'enquête sur l'octroi, par le Secrétariat à la Restructuration, de contrats de service à des sociétés liées à M. Claude Lafrance et sur le respect des règles en matière de conflit d'intérêts. Cette enquête avait porté sur dix contrats de services professionnels d'une valeur de 1 400 000 dollars.

Ce premier rapport d'enquête mentionnait que le Secrétariat à la Restructuration avait octroyé des contrats sans suivre la procédure gouvernementale d'appel d'offres. Toutefois, il avait obtenu du Conseil du trésor des autorisations de dérogation à cette réglementation en invoquant soit le contexte d'urgence, soit la connaissance qu'avaient certains fournisseurs des champs d'activité couverts par les mandats. Même dans les cas où le Secrétariat à la Restructuration aurait pu faire appel au fichier des fournisseurs des Services gouvernementaux du Conseil du trésor, il ne le faisait pas.

Le rapport indiquait aussi que les travaux étaient souvent entrepris avant même leur autorisation par le Conseil du trésor, le cas échéant, et la signature des contrats. Les paiements à des fournisseurs étaient effectués sur la base d'une information incomplète quant au temps travaillé par les conseillers ou quant à la nature des travaux effectivement réalisés. Des fournisseurs étaient payés pour des travaux qu'ils n'avaient pas faits. La rémunération sur une base horaire ou journalière était établie sans tenir compte de l'expérience des consultants ni de leurs tâches. Pourtant, elle atteignait et dépassait même, dans certains cas, les tarifs maximaux permis par le Conseil du trésor. Des mandats visant la fourniture de soutien technique pour les études étaient entrepris sans analyse préalable de besoins et sans définition précise des tâches à accomplir.

Ce premier rapport concluait que M. Claude Lafrance, qui devait agir comme conseiller du Secrétariat pour la réalisation des études de restructuration administrative effectuées par le secteur privé, était en situation de conflits d'intérêts réels ou potentiels. En effet, certains fournisseurs de soutien méthodologique et technique et des firmes mandatées pour mener de telles études étaient des personnes ou des firmes ayant des liens directs ou indirects avec lui. Pourtant, en vertu des règles générales de droit applicables en matière de conflit d'intérêts et d'une clause à cet effet dans le contrat intervenu entre le gouvernement et M. Claude Lafrance, ce dernier ne pouvait se placer en conflit d'intérêts.

Le décret 1568-95 du 6 décembre 1995 demandait au Vérificateur général de compléter la première enquête en couvrant l'ensemble des contrats octroyés par le Secrétariat à la Restructuration depuis sa création. Le tableau de la page suivante présente la portée de notre enquête, par type de contrat, en ce qui concerne les factures comptabilisées pour le Secrétariat.

L'enquête ne porte pas sur le contenu des études et des rapports relatifs aux contrats que nous avons examinés.

Tous les chiffres cités dans le présent rapport sont exprimés avant les taxes de vente.

TYPE DE CONTRAT	PORTÉE		NOMBRE DE CONTRATS EXAMINÉS*	DÉPENSES RELATIVES AUX CONTRATS EXAMINÉS ($)	TOTAL DES DÉPENSES RELATIVES AUX CONTRATS ($)	PROPORTION EXAMINÉE (%)
Services professionnels (incluant les services juridiques)	TOUS	Examinés lors de la première enquête	10	1 372 000	1 372 000	100
		Enquête complémentaire	118	1 912 000	1 912 000	100
Services auxiliaires	Contrats ≥ 5 000 $ ou contrats < 5 000 $ dont le total pour un fournisseur ≥ 10 000 $ par exercice financier		79	661 000	862 000	77
Approvisionnement	Contrats ≥ 1 000 $		40	88 000	188 000	47
Total			247	4 033 000	4 334 000	93

* En l'absence de contrat, la facture en a tenu lieu.

II. Vue d'ensemble des activités du Secrétariat à la Restructuration

Le décret 1465-94 du 28 septembre 1994 définissait le mandat du ministre délégué à la Restructuration de la façon suivante :

- « préparer la restructuration de l'Administration publique québécoise qui sera requise par l'exercice, par le Québec, de tous les pouvoirs d'un État souverain » ;

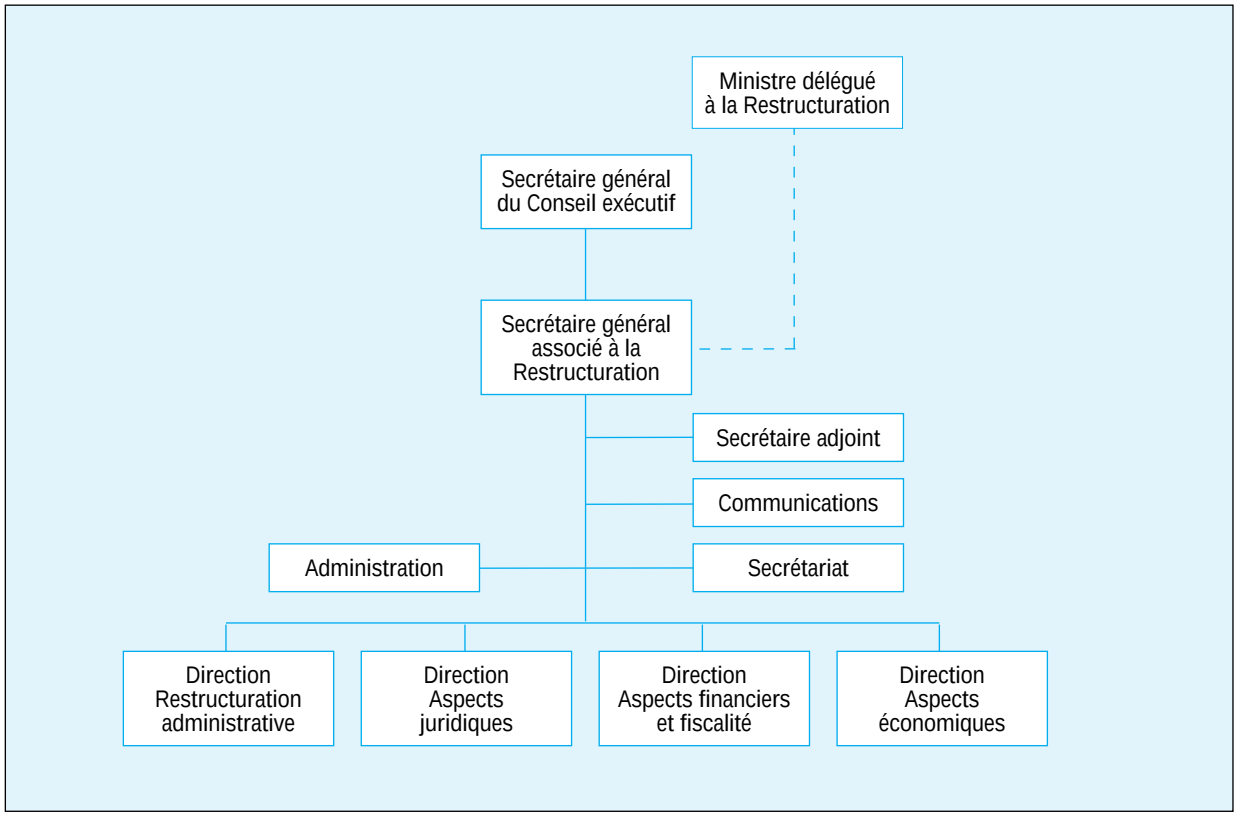
- « identifier les dédoublements engendrés par le régime fédéral actuel et en évaluer les coûts » ;

- « faire les études requises sur le partage des actifs et le fardeau de la dette publique ».

Au moment de l'étude des crédits du programme relevant du ministre délégué à la Restructuration pour l'exercice 1995-1996 s'était ajoutée à ce mandat la responsabilité d'examiner les questions économiques, financières, juridiques et administratives qui permettraient aux citoyens du Québec de prendre une décision éclairée sur leur avenir collectif.

Le mandat du Secrétariat était lié à celui du ministre délégué à la Restructuration. Il comportait la réalisation des études, analyses, avis et recommandations nécessaires au ministre pour lui permettre de remplir pleinement son rôle auprès du gouvernement.

La structure administrative du Secrétariat à la Restructuration était la suivante :



Sachant que le référendum sur la souveraineté du Québec pouvait être tenu au printemps de 1995, le Secrétariat à la Restructuration devait composer, dès sa création, avec des échéances très serrées pour mener à bien ses travaux. Plusieurs personnes rencontrées au cours de l'enquête ont mentionné que la mission du Secrétariat était quasi impossible à remplir dans les délais impartis. D'ailleurs, selon certaines, il leur a fallu consentir des efforts considérables pour respecter les échéances. Ce contexte d'urgence, qui a persisté même après l'annonce du report du référendum à l'automne de 1995, devenait l'argument principal invoqué pour justifier la dérogation à la procédure gouvernementale d'appel d'offres, ce qui constituait une situation à risques.

Dans le cadre de son mandat, le Secrétariat a produit 18 études qui traitent de questions d'ordre financier, fiscal, économique ou juridique, ainsi que 26 études qui portent sur la restructuration des services gouvernementaux québécois. Elles ont été réalisées par des universitaires et des consultants, à l'exception de 19 études relatives à la restructuration administrative produites par les ministères. Ces statistiques ne tiennent pas compte des quatre études commandées par le Secrétariat et rendues publiques par l'Institut national de la recherche scientifique (INRS). Par ailleurs, divers travaux effectués à contrat ont donné lieu à la production de 11 documents de travail.

Le secrétaire général du Conseil exécutif a annoncé la fin des activités du Secrétariat à la Restructuration le 6 novembre 1995.

III. Observations et commentaires

A. Application de la réglementation en matière d'octroi de contrats

1. Sommaire de la réglementation

L'octroi des contrats est régi par le Règlement cadre sur les conditions des contrats des ministères et des organismes publics, par le Règlement sur les contrats de services des ministères et des organismes publics et par le Règlement sur les contrats d'approvisionnement des ministères et des organismes publics. Dans la réglementation, on entend par contrat de service celui qui a pour but la fourniture ou l'accomplissement d'un service à l'exclusion, entre autres, d'un contrat de services juridiques. Le contrat de services professionnels est exécuté par des professionnels ou sous la responsabilité de ceux-ci, tandis que le contrat de services auxiliaires est de nature technique. Quant au contrat d'approvisionnement, il consiste en l'achat ou la location d'un bien meuble.

En ce qui concerne les contrats de services juridiques, ils doivent être conclus par le ministre de la Justice ou avec son consentement, conformément à l'article 97 du Règlement sur les contrats de services du gouvernement.

Par ailleurs, en vertu de l'article 49.2 de la *Loi sur l'administration financière,* un ministère peut conclure un contrat selon des normes différentes de celles que prévoit la réglementation, sur autorisation du Conseil du trésor.

Le tableau suivant résume certaines conditions que les ministères et organismes publics doivent respecter dans l'octroi des contrats :

CONDITION À RESPECTER	SERVICES PROFESSIONNELS	SERVICES AUXILIAIRES	APPROVI-SIONNEMENT
APPEL D'OFFRES			
Seuil à partir duquel il faut recourir à l'appel d'offres pour un fournisseur*	10 000 $ ou plus	5 000 $ ou plus	1 000 $ ou plus
Particularités :			
Recours au fichier des fournisseurs des Services gouvernementaux du Conseil du trésor pour procéder à l'appel d'offres si la spécialité existe pour :			
• les contrats de service ≥ 10 000 $	X	X	S/O
• les contrats d'approvisionnement ≥ 1 000 $ mais < 25 000 $	S/O	S/O	X**
Recours à la Direction des acquisitions des Services gouvernementaux du Conseil du trésor pour des contrats ≥ 25 000 $	S/O	X***	X
AUTORISATION PRÉALABLE DU CONSEIL DU TRÉSOR			
Limite financière :			
Si le total des engagements financiers relatifs aux contrats octroyés à un fournisseur*, pour lesquels l'appel d'offres n'est pas requis, ≥ 10 000 $ par exercice financier	X	X	S/O
Si le total des engagements financiers relatifs aux contrats octroyés à un individu ≥ 25 000 $ par exercice financier	X	X	S/O

* Un fournisseur est, entre autres, une corporation, une société ou une personne physique en affaires.

** Exclut les biens pour lesquels la Direction des acquisitions des Services gouvernementaux du Conseil du trésor a procédé à un regroupement d'achats grâce à un contrat ouvert ou à une offre permanente, auquel cas les ministères et organismes sont tenus d'y recourir.

*** Seulement pour les contrats relatifs à l'impression et à la reproduction de documents.

Enfin, aucun paiement ne peut être effectué avant qu'une personne habilitée à cette responsabilité n'atteste que les biens ou les services ont été reçus conformément au contrat.

2. Lacunes relatives à l'application de la réglementation

Commentaires généraux

Outre qu'il a omis de recourir à d'autres instances gouvernementales pour des dossiers qui auraient dû leur être transmis, le Secrétariat a évité presque systématiquement de procéder à des appels d'offres et il n'a pas choisi ses fournisseurs à partir du fichier des fournisseurs des Services gouvernementaux du Conseil du trésor. Dans plusieurs cas, il n'a pas demandé l'autorisation requise du Conseil du trésor pour octroyer ses contrats. Finalement, des paiements ont été effectués sans preuve que les biens ou services avaient été reçus.

Recours à d'autres instances gouvernementales

La nature des services couverts par certains contrats obligeait le Secrétariat à recourir à d'autres instances, entre autres le ministre de la Justice et la Direction des acquisitions des Services gouvernementaux du Conseil du trésor. Même si cette procédure aurait dû s'appliquer à 16 cas, 6 contrats ont été octroyés directement par le Secrétariat.

Appels d'offres

À l'exception de deux contrats de services auxiliaires, la procédure gouvernementale d'appel d'offres n'a pas été respectée, lorsque requis, pour l'ensemble des contrats de services professionnels et auxiliaires, soit 32 contrats dont la dépense totalisait 1 735 000 dollars. Toutefois, le Conseil du trésor a accordé une dérogation pour l'octroi de 15 de ces contrats. Les 17 autres n'ont pas été transmis au Conseil du trésor pour obtenir une telle dérogation et 16 d'entre eux ont néanmoins fait l'objet d'un paiement. Par ailleurs, le Secrétariat n'a pas eu recours au fichier des fournisseurs des Services gouvernementaux du Conseil du trésor.

Contrats d'approvisionnement

En ce qui a trait à 21 contrats d'approvisionnement, la nature des biens commandés exigeait de recourir à un contrat ouvert ou à une offre permanente négociée par la Direction des acquisitions des Services gouvernementaux du Conseil du trésor. Or, pour cinq de ces contrats, correspondant à une dépense de 28 000 dollars, cette procédure n'a pas été respectée.

Limite financière

Par ailleurs, le Secrétariat devait obtenir l'autorisation du Conseil du trésor avant d'octroyer 22 contrats de services professionnels et auxiliaires dépassant la limite financière prévue dans la réglementation. Or, l'adjudication à 5 fournisseurs de 17 de ces contrats n'a pas fait l'objet d'une telle autorisation pour un montant total de 61 000 dollars.

Recommandation de paiement

Bien que la réglementation exige qu'une personne mandatée à cette fin atteste que les biens ou services ont été reçus conformément au contrat avant que l'on procède au paiement, plus d'une centaine de factures totalisant 360 000 dollars ne sont pas accompagnées de la preuve que ce contrôle a été fait par les gestionnaires responsables des contrats. De plus, à quatre occasions, le Secrétariat a recommandé le paiement à des fournisseurs du plein montant des honoraires convenus au contrat, même si une partie des biens et services prévus n'avaient pas été reçus. Par exemple, le Secrétariat a jugé qu'une partie importante d'un mandat confié à un consultant n'était plus requise. Toutefois, il n'a pas renégocié à la baisse le montant maximal prévu pour les honoraires, soit 25 000 dollars, et il a continué de rémunérer le consultant selon les modalités de paiement convenues à l'origine.

Autres cas

Une indemnité de départ de 8 884 dollars a été versée à un individu engagé à plein temps même si son contrat, préalablement autorisé par le Conseil du trésor, spécifiait qu'aucune indemnité ne devait lui être payée.

Nous avons également constaté que, à la demande du Secrétariat, des repas offerts à un groupe de consultants et à un employé du Secrétariat ainsi que des frais de reprographie, totalisant 689 dollars, ont été remboursés à des consultants à titre de frais de déplacement pour des voyages fictifs.

3. Rôle du Conseil du trésor

Le Secrétariat du Conseil du trésor analysait les demandes de décision recommandées par le secrétaire général associé et le ministre délégué à la Restructuration et faisait des recommandations au Conseil du trésor. Celui-ci pouvait autoriser le Secrétariat à la Restructuration à conclure certains contrats ou permettre, pour des motifs sérieux, de le faire selon des normes différentes de celles qu'édicte la réglementation.

Le Secrétariat à la Restructuration a ainsi demandé à plusieurs reprises au Conseil du trésor l'autorisation de déroger à la réglementation et, dans la plupart des cas, les biens ou services étaient déjà reçus en tout ou en partie. Le Conseil du trésor a autorisé des demandes relatives à 22 contrats totalisant 2 330 000 dollars et, dans 4 de ces cas, il s'est limité à en autoriser le paiement.

Considérant les éléments de risque liés aux activités du Secrétariat, tels le fait de ne jamais utiliser le fichier des fournisseurs des Services gouvernementaux du Conseil du trésor et le recours généralisé à la dérogation au processus d'appel d'offres pour l'octroi des contrats et compte tenu qu'il se trouvait souvent devant un fait accompli, le Conseil du trésor aurait pu s'entendre avec le Secrétariat à la Restructuration sur un processus de fonctionnement qui aurait permis de respecter l'esprit de la réglementation dans le contexte d'urgence qui régnait.

B. Gestion des contrats

1. Responsabilités des parties en cause

La responsabilité de la gestion des contrats revenait principalement au Secrétariat à la Restructuration et à la Direction générale de l'administration du ministère du Conseil exécutif.

Le Secrétariat devait octroyer les contrats, en assurer le suivi et recommander le paiement des travaux effectués. La première de ces tâches comprenait notamment la définition des mandats, la sollicitation des offres de service ainsi que la préparation des contrats et des demandes de décision à acheminer au Conseil du trésor. En ce qui a trait au suivi des contrats, le Secrétariat s'assurait de l'évolution des travaux en fonction des échéanciers et évaluait les biens ou services livrés par les contractants. Lorsqu'il jugeait les biens ou services satisfaisants et conformes aux obligations contractuelles, il recommandait à la Direction générale de l'administration d'effectuer le paiement.

Pour sa part, la Direction générale de l'administration devait procéder aux engagements budgétaires et au paiement des factures approuvées par le Secrétariat. Avant de faire le paiement, elle devait notamment s'assurer qu'il répondait aux conditions du contrat tout en respectant la réglementation et effectuer la vérification des factures.

2. Lacunes relatives à la gestion des contrats

Secrétariat à la Restructuration

À l'exception d'une procédure interne pour encadrer la rédaction des contrats et leur cheminement administratif, aucune règle ne s'appliquait à l'octroi et au suivi des contrats. Le manque d'encadrement et de rigueur administrative au Secrétariat a certainement contribué aux nombreux problèmes relevés en matière de gestion des contrats.

D'une part, au moment de l'octroi des contrats de service, le Secrétariat n'a pas pris les moyens nécessaires pour limiter adéquatement sa responsabilité financière. Nous avons noté que, dans plusieurs cas, les contractants amorçaient les travaux avant même d'avoir signé un contrat. Ainsi, 36 contrats de service, dont la dépense totalisait 1 599 000 dollars, ont été signés une fois les travaux commencés. Dans 77 autres cas représentant 1 196 000 dollars, les travaux étaient déjà terminés avant même la signature du contrat ou l'obtention de l'autorisation du Conseil du trésor, lorsque requise. De plus, 39 mandats, totalisant 465 000 dollars, ont été accomplis sans qu'aucun contrat soit signé. Les services relatifs à 11 des 39 mandats n'étaient pas payés à la fin de notre enquête.

Par exemple, un fournisseur réclame au Secrétariat un supplément de 11 000 dollars même si le projet de contrat initial de 185 000 dollars, autorisé par le Conseil du trésor, n'est pas encore signé.

Dans d'autres cas où les contrats n'étaient pas encore signés au moment de l'exécution des travaux, les parties ne s'entendent même pas sur la valeur des biens ou services reçus. Ainsi, un fournisseur réclame 70 000 dollars pour des travaux, prétendant que ce montant a fait l'objet d'une entente verbale, tandis que le Secrétariat accepte de verser 55 625 dollars en vertu d'une décision du Conseil du trésor. Dans un autre cas, un fournisseur réclame 113 000 dollars, alléguant qu'on lui aurait demandé de réaliser des travaux qui n'étaient pas prévus à son contrat.

Un autre contrat pour des honoraires de 15 000 dollars a été signé le 5 juillet 1995, tandis que la correspondance qui s'y rapporte démontre que le Secrétariat a mis fin à cette étude le 8 juin 1995. Le Secrétariat a payé des honoraires équivalant à 100 heures même si, dans les faits, le fournisseur n'a effectué que 40 heures de travail. De surcroît, le Secrétariat n'a jamais exigé le produit des travaux réalisés.

D'autre part, pour au moins 19 fournisseurs, la rémunération sur une base horaire ou journalière était soit supérieure aux tarifs maximaux permis par le Conseil du trésor, soit élevée par rapport aux tarifs habituellement payés par le gouvernement pour des services semblables. À titre d'exemple, des consultants ont été rémunérés sur la base de 850 dollars par jour, soit environ 121 dollars l'heure, tandis que le tarif horaire maximum prévu par le Conseil du trésor, dans ce cas, était de 107 dollars.

Nous avons également relevé trois contrats de services professionnels octroyés sans que l'utilité des biens livrables ait été établie au préalable. Tout d'abord, un contrat de 54 000 dollars pour l'acquisition d'un système informatisé de banques de référence documentaire a été octroyé par le Secrétariat, même si son utilité était remise en question dès le départ par ceux-là mêmes qui auraient à s'en servir. Dans les faits, cet outil a été très peu utilisé par le Secrétariat. Dans un autre cas, le Secrétariat a dépensé 24 000 dollars pour la réalisation d'une synthèse des lois et règlements en matière d'environnement qui ne lui a pas servi dans le cadre de ses activités. Pour un autre contrat, le Secrétariat a acquis de l'équipement et des logiciels informatiques pour environ 53 000 dollars bien avant de conclure à la nécessité de développer le système justifiant cette acquisition.

Par ailleurs, pour embaucher une secrétaire occasionnelle, le Secrétariat n'avait pas à recourir à une agence de placement et à lui payer 5 100 dollars pour se faire présenter des candidates, puisqu'un tel poste devait être comblé en consultant le fichier ministériel de candidats.

Nous avons également constaté que le Secrétariat a recommandé le paiement d'honoraires relatifs à 20 contrats sans avoir obtenu l'information requise, telle que la nature des travaux effectués, le détail des heures travaillées par individu et la période au cours de laquelle les services avaient été rendus. Par exemple, le Secrétariat a recommandé le paiement d'honoraires à une firme pour la période du 2 au 14 janvier 1995 et du 15 (date effective du

contrat) au 25 janvier 1995, même si l'offre de service relative au mandat est datée du 25 janvier et qu'il ressort de cette offre que les travaux de cette firme devaient débuter le 26 janvier. Le Secrétariat a ainsi payé des honoraires de plus de 34 000 dollars pour des jours de travail qui auraient été effectués avant même la date de l'offre de service. Nous avons également noté, pour la période du 2 au 29 janvier, que la facture inclut 13 jours-personnes de travail de plus que le nombre total calculé à partir des relevés de temps produits, à notre demande, par les conseillers affectés au mandat, ce qui représente environ 11 000 dollars.

Direction générale de l'administration du ministère du Conseil exécutif

La Direction générale de l'administration du ministère du Conseil exécutif n'a pas pleinement joué son rôle. Elle a autorisé des paiements pour des contrats non conformes à la réglementation et elle n'est pas intervenue auprès du Secrétariat à la Restructuration afin que ce dernier corrige les lacunes administratives qu'elle avait relevées ou qu'elle aurait dû relever.

C. Contrats de services professionnels mettant en cause M. Claude Lafrance

Notre premier rapport d'enquête faisait ressortir que M. Claude Lafrance était en situation de conflits d'intérêts réels ou potentiels puisque certains fournisseurs de soutien méthodologique et technique et certaines firmes mandatées pour réaliser des études étaient des personnes ou des firmes ayant des liens directs ou indirects avec lui. Il manquait aux règles générales de droit applicables en matière de conflit d'intérêts ainsi qu'à son contrat d'engagement dont une clause lui intimait d'éviter toute situation qui opposerait son intérêt personnel à celui du gouvernement. Dans le présent rapport, nous faisons état des interventions que M. Claude Lafrance a faites au Secrétariat.

M. Claude Lafrance, président et unique actionnaire de Gestik, Services conseils inc. (Gestik) et de La Société conseil Solin inc. (Solin), a été embauché le 30 janvier 1995 par le Secrétariat, sans avoir fait l'objet d'un processus de sélection rigoureux. Il devait agir à titre de conseiller en gestion pour les études de restructuration administrative effectuées par le secteur privé. Il avait pour tâche de participer à la définition des mandats, de demander des offres de service, de participer à l'évaluation de ces offres ainsi qu'à la recommandation du choix final. De plus, il collaborait à l'analyse périodique de l'avancement des travaux et à l'évaluation de la qualité des biens livrables. Il était ainsi amené à collaborer à la définition et à la mise en place des outils de soutien méthodologique et technique. Nous n'avons retracé aucun document relatif aux tâches accomplies par M. Claude Lafrance au Secrétariat, si ce n'est une énumération des jours travaillés par lui.

Nous formulons ci-après nos commentaires quant aux contrats octroyés par le Secrétariat et mettant en cause M. Claude Lafrance, qu'ils aient été conclus avant son engagement, le 30 janvier 1995, ou après cette date. Il importe de s'intéresser aux contrats octroyés avant le 30 janvier 1995, non parce qu'ils comportent un conflit d'intérêts quant à leur octroi puisque M. Claude Lafrance travaillait dans le secteur privé à cette époque, mais parce qu'il était susceptible, dans le cadre de ses fonctions, de participer à compter du 30 janvier à l'évaluation de la qualité des biens livrables de la firme 9005-2101 Québec inc. Cette firme, faisant affaires sous le nom de COMSOL (dont M. Claude Lafrance est propriétaire à 67 p. cent par l'intermédiaire de Solin), devait valider l'applicabilité de la méthodologie développée par la firme Conseillers en gestion et formation C.P.D.G. inc. (C.P.D.G.) à partir de celle de sa firme, Solin, et distribuée par Guay Montpetit (GMA) services conseils inc. (GMA) dans laquelle Solin détenait 20 p. cent des actions. Ces contrats permettent également d'avoir une vue d'ensemble du rôle de M. Claude Lafrance et de ses firmes dans les activités du Secrétariat à la Restructuration.

Contrats octroyés par le Secrétariat avant l'embauche de M. Claude Lafrance

Le 28 novembre 1994, Services Conseils GMA déposait un rapport où elle suggérait une méthodologie d'optimisation susceptible de répondre aux besoins du Secrétariat, c'est-à-dire celle même qu'elle distribuait en exclusivité pour le compte de Solin. Cette firme a agi comme sous-traitant pour ce travail et elle a reçu de Services Conseils GMA 6 000 des 7 000 dollars versés par le Secrétariat.

Le 21 décembre 1994, en vertu d'un contrat de 235 000 dollars, C.P.D.G. recommandait au Secrétariat l'utilisation de la méthodologie d'optimisation distribuée par la firme GMA services conseils enr. pour élaborer une méthodologie d'étude globale sur la restructuration administrative comportant, entre autres, une méthodologie de collecte et de compilation des données. En janvier 1995, dans le cadre du mandat de C.P.D.G., trois experts avaient été invités à évaluer la méthodologie d'étude globale. Ils concluaient qu'elle était bien fondée sur le plan méthodologique et qu'elle répondait aux objectifs du mandat du Secrétariat à la Restructuration. Toutefois, ils soulignaient sa lourdeur et deux d'entre eux exprimaient des réserves quant à son applicabilité, particulièrement dans un contexte d'échéances serrées. Malgré ces restrictions, le Secrétariat a signé un contrat, le 7 février 1995, d'une valeur maximale de 130 000 dollars avec GMA, entreprise nouvellement constituée. Ce montant comprenait 75 000 dollars pour une licence d'utilisation illimitée de la méthodologie et pour le savoir-faire acquis par la firme, et un maximum de 55 000 dollars en honoraires et en frais de gestion. Le président et l'un des vice-présidents de la firme GMA nous ont informés que, sur ces 130 000 dollars, leur firme a remis 111 500 dollars à Solin, soit 75 000 à titre de redevances et 36 500 en honoraires.

À la suite de son offre de service du 25 janvier 1995, COMSOL obtenait un contrat de 188 075 dollars du Secrétariat afin de mettre à l'épreuve la méthodologie élaborée par C.P.D.G.

Le document de COMSOL ne permettait pas au Secrétariat de conclure avec certitude quant à l'applicabilité de la méthodologie. Pourtant, le Secrétariat concluait, à la fin d'avril 1995, que l'expérimentation avait démontré l'applicabilité de la méthodologie pour les études de restructuration réalisées par les firmes privées et il a fait développer, par la firme CYF Cabinet-conseil Yvan Fecteau inc., un système informatique de plus de 200 000 dollars pour compiler et traiter les données ainsi recueillies.

Contrats octroyés par le Secrétariat après l'embauche de M. Claude Lafrance, le 30 janvier 1995

En avril 1995, le Secrétariat a accordé un contrat de 24 600 dollars à M. Donald Lavoie, consultant de la firme Systématisation des fonctions MG inc. (MG), pour agir à titre de conseiller relativement à la conception et à l'exploitation d'un système de suivi de projets. M. Lavoie nous a révélé que MG a versé des honoraires de 18 640 dollars à Solin parce que son président, M. Claude Lafrance, assumait la partie du contrat qui consistait à recueillir l'information portant sur l'avancement des projets.

Sur la base d'une offre de service déposée le 12 juin 1995, le Secrétariat a accordé un contrat d'une somme maximale de 51 450 dollars à la firme B.S.L. Conseil et gestion (B.S.L.) pour réaliser une étude sur la Société canadienne d'hypothèque et de logement. Cette entreprise a mené son étude dans les locaux de Solin. Or, Solin a facturé à une entreprise ayant obtenu une sous-traitance de B.S.L. dans ce contrat la somme de 13 350 dollars pour du soutien administratif.

À compter du début du mois d'août, en vertu d'un contrat octroyé par le Secrétariat, la firme Proulx, Rainville, conseillers menait une étude sur la Société du crédit agricole, pour une somme maximale de 52 000 dollars. Les travaux ont été réalisés dans les locaux de Solin. Or, Solin a réclamé à une entreprise (la même que B.S.L. avait retenue) ayant obtenu une sous-traitance de Proulx, Rainville, conseillers, 12 960 dollars à titre de soutien administratif et 9 690 dollars en honoraires pour un

contractuel de Solin ayant participé à ce mandat. Solin a remis la somme intégrale des honoraires à ce contractuel.

Le 8 août 1995, C.P.D.G. a présenté au Secrétariat une offre de service concernant une étude sur les perspectives offertes par la restructuration administrative des services gouvernementaux fédéraux et provinciaux au Québec en vue d'une fonction publique intégrée. L'estimation des efforts requis était de 225 jours-personnes pour un montant total de 180 000 dollars en honoraires. Le 18 août 1995, Le Groupe DBSF (DBSF) présentait au Secrétariat une offre de service en tout point identique à celle de C.P.D.G. ; cette dernière allait désormais agir comme sous-traitant pour ce projet. Le 23 août 1995, le Secrétariat préparait une demande au Conseil du trésor pour qu'il entérine un contrat avec DBSF en dérogation à la procédure gouvernementale d'appel d'offres. Le secrétaire général du Conseil exécutif a refusé que cette demande soit présentée et il a exigé l'arrêt des travaux déjà amorcés.

Le 15 septembre 1995, DBSF envoyait au Secrétariat un relevé d'honoraires de 138 000 dollars. Nous avons pu établir que ce relevé comprenait une facture de 123 600 dollars présentée par C.P.D.G. qui, elle-même, incluait une réclamation d'honoraires de 76 000 dollars de la part de Solin.

Le président de C.P.D.G. nous a appris que les honoraires qu'il a facturés à DBSF comprenaient, en grande partie, du temps de travail exécuté dans le cadre d'un mandat sollicité par une offre de service présentée au Secrétariat le 24 mai 1995 mais qui n'avait pas donné lieu à un contrat.

Le président de DBSF nous a indiqué que son entreprise n'avait reçu aucun bien livrable de C.P.D.G. et qu'elle n'en avait remis aucun au Secrétariat. À la fin de notre enquête, le Secrétariat n'avait procédé à aucun engagement ni paiement à ce chapitre. De plus, l'original de la facture n'a pas été retrouvé dans les dossiers du Secrétariat.

Enfin, le président de Conseiller en management MARCON inc. (MARCON) nous a déclaré que M. Claude Lafrance, par l'entremise de deux compagnies dont il est le président et l'unique actionnaire, a obtenu de MARCON certaines sommes d'argent.

En effet, parce que M. Claude Lafrance avait signalé à MARCON un mandat potentiel intéressant au Secrétariat à la Restructuration – lequel a effectivement donné lieu à un contrat octroyé le 10 avril 1995 pour un montant de 168 950 dollars –, MARCON a versé 11 313 dollars à Gestik et 6 000 à Solin.

Le président de MARCON a déclaré que ces sommes correspondent à des honoraires de référence *(finder's fees)* et qu'elles ont été versées dans le cours ordinaire des affaires. Il a également affirmé qu'il ignorait à ce moment-là les fonctions qu'occupait M. Claude Lafrance auprès du gouvernement.

Les commentaires qui précèdent démontrent que M. Claude Lafrance et les firmes dans lesquelles il a des intérêts ont participé à des contrats ou à des sous-traitances le plaçant en situation de conflit d'intérêts, situation que le secrétaire général associé, M. Pierre Campeau, ex-employé de Solin de 1989 à octobre 1994 (et même vice-président de 1992 à 1994), connaissait ou aurait dû connaître, compte tenu du poste qu'il occupait, même s'il affirme qu'il l'ignorait. Pourtant, une clause du contrat de M. Claude Lafrance stipulait que celui-ci s'engageait à éviter toute situation de conflit d'intérêts. Cette clause ne faisait d'ailleurs que confirmer une obligation découlant des règles générales de droit en matière de conflit d'intérêts. Or, ce n'est que le 19 septembre 1995 qu'il a déclaré par écrit ses participations financières dans Gestik, Solin, COMSOL et GMA.

Nous avons rencontré M. Claude Lafrance pour lui exposer les passages de notre rapport qui le concernent. Il a fait état des commentaires suivants.

À son avis, notre enquête n'est que partielle puisqu'elle n'a pas évalué la qualité des biens fournis au Secrétariat par les entreprises privées. Ces biens seraient de bonne qualité et peu coûteux, selon M. Lafrance. En outre, il estime que le fait d'étudier les conflits d'intérêts hors de toute évaluation globale des activités du Secrétariat ne saurait lui rendre justice.

M. Claude Lafrance soutient que le Secrétariat, face à des échéances extrêmement serrées, a fait appel à quelqu'un qui disposait d'un réseau légitime, afin d'obtenir l'assistance dont il avait besoin de toute urgence.

Quant aux situations de conflits d'intérêts décrites dans le présent rapport, M. Claude Lafrance estime que, bien qu'il ait fait appel à son réseau de relations d'affaires, il ne s'est jamais placé en situation de juger de la qualité des biens livrables produits par les firmes dans lesquelles il possède des intérêts. Il affirme n'avoir conféré aucun avantage à ces firmes qui serait allé à l'encontre des intérêts de son client, le gouvernement.

M. Claude Lafrance a admis avoir reçu des honoraires de référence de MARCON par l'entremise des compagnies Gestik et Solin. Il ajoute toutefois qu'il n'a rien sollicité de MARCON qui lui a versé les honoraires de référence en appliquant une politique qu'elle avait établie et qu'il connaissait.

M. Claude Lafrance prétend que les honoraires que Solin a reçus de la firme Systématisation des fonctions MG inc. ainsi qu'environ la moitié de ceux qu'a versés GMA ne se rapportent pas aux mandats du Secrétariat.

Enfin, M. Claude Lafrance nous a déclaré que le secrétaire général associé, M. Pierre Campeau, savait dès le départ qu'il avait des intérêts dans des firmes qui ont obtenu des contrats du Secrétariat.

D. Intervention du personnel politique

Dans le cadre de notre second mandat d'enquête, nous avons rencontré l'ex-ministre délégué à la Restructuration, l'ex-présidente du Conseil du trésor, des personnes des cabinets du premier ministre et du ministre délégué à la Restructuration, des employés du Secrétariat du Conseil du trésor et du ministère du Conseil exécutif, des employés et ex-employés du Secrétariat à la Restructuration, ainsi que des fournisseurs, afin de faire la lumière sur l'intervention possible du personnel politique dans les contrats octroyés par le Secrétariat à la Restructuration, ainsi que sur l'existence possible de conflits d'intérêts.

Nous avons relevé, en matière d'octroi de contrats, les éléments suivants :

- Le cabinet du premier ministre a demandé au cabinet du ministre délégué à la Restructuration que le Secrétariat évalue la possibilité d'accorder un contrat à un ex-employé du cabinet de M. Parizeau à l'époque où ce dernier était le chef de l'Opposition officielle. Un contrat de 25 000 dollars a effectivement été octroyé à cette personne par le Secrétariat à la Restructuration*.

- Le Secrétariat a accordé des contrats, sur recommandation du cabinet du ministre délégué à la Restructuration, à cinq personnes ou firmes dont les représentants sont soit des connaissances du ministre, soit des noms recommandés par des représentants politiques. Ces contrats totalisent 150 000 dollars et portent sur du soutien administratif**.

- Les résultats de notre enquête indiquent que le premier ministre, le ministre délégué à la Restructuration et les membres de leurs cabinets respectifs n'ont pas participé à la négociation de ces contrats et qu'ils n'en ont pas tiré avantage.

* Il s'agit de M. Jean Ouimet, conseiller.

** Les contrats en question sont les suivants : 1. Doc Image (54 000 $), soutien technique ; 2. Trius traduction rédaction adaptation (35 735 $), traduction ; 3. Massy-Forget communications ltée (28 623 $), soutien technique ; 4. M. Louis Ducharme (25 000 $), conseiller ; 5. Optisigma inc. (8 380 $), soutien technique.

Nous avons été en mesure de constater que le cabinet du premier ministre et celui du ministre délégué à la Restructuration ont été informés, dès la fin de mai 1995, par le secrétaire général du Conseil exécutif, du mauvais climat de travail qui régnait au Secrétariat à la Restructuration. Le secrétaire général du Conseil exécutif a indiqué au cabinet du premier ministre, au début de juin 1995, que des allégations de conflits d'intérêts concernant M. Pierre Campeau n'étaient pas fondées. Ces conclusions ont aussi été transmises au cabinet du ministre délégué à la Restructuration. Par contre, les résultats de notre enquête indiquent que ni le cabinet du premier ministre, ni celui du ministre délégué à la Restructuration ni aucun autre représentant politique n'a été informé de l'existence de conflits d'intérêts réels ou potentiels entre M. Claude Lafrance et certains fournisseurs.

E. Collaboration

Nous tenons à mentionner la disponibilité de toutes les personnes que nous avons rencontrées, tant celles qui ont travaillé pour le compte du Secrétariat et des autres organismes concernés par notre enquête que les représentants des fournisseurs dont nous avons étudié les contrats.

Il faut toutefois préciser que plusieurs documents relatifs à des contrats examinés n'ont pu être retrouvés dans les dossiers du Secrétariat, notamment des offres de service, des notes de service, de la correspondance et même une facture. Nous avons obtenu d'autres sources des copies de certains de ces documents.

IV. Conclusion

Le Secrétariat à la Restructuration n'a pas eu recours à la procédure d'appel d'offres imposée par la réglementation gouvernementale mais il a obtenu dans certains cas une dérogation du Conseil du trésor.

Le manque de rigueur et d'encadrement noté au Secrétariat à la Restructuration et à la Direction générale de l'administration du ministère du Conseil exécutif sont les principales causes des problèmes constatés concernant la gestion des contrats.

Il ressort aussi de nos constatations que M. Claude Lafrance, conseiller du Secrétariat, s'est placé en conflit d'intérêts dans le cadre de ses fonctions. Nous n'avons trouvé aucune autre occurrence de conflit d'intérêts.

Les résultats de notre enquête indiquent que le personnel politique n'a pas été directement mêlé à l'octroi des contrats par le Secrétariat et qu'il n'a pas été informé de l'existence de conflits d'intérêts réels ou potentiels entre M. Claude Lafrance et certains fournisseurs du Secrétariat.

Le logo du Vérificateur général



Une tour bien reconnaissable, celle du Parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité suprême et unique de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits fort dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par le Vérificateur général, à savoir l'attestation financière, la conformité aux lois, règlements, politiques et normes et l'optimisation des ressources;
- les trois éléments que le vérificateur examine au moment de ses vérifications de l'optimisation des ressources : l'économie, l'efficience et l'efficacité;
- les trois types de ressources que l'on trouve dans tout organisme : les ressources humaines, financières et matérielles.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien sa mission, tout en rappelant que c'est à l'Assemblée nationale, et à elle seule, qu'il doit rendre des comptes.

Conception et réalisation graphique LepireDesign

Achevé d'imprimer en mai 1996
sur les presses de l'imprimerie Vitray inc.