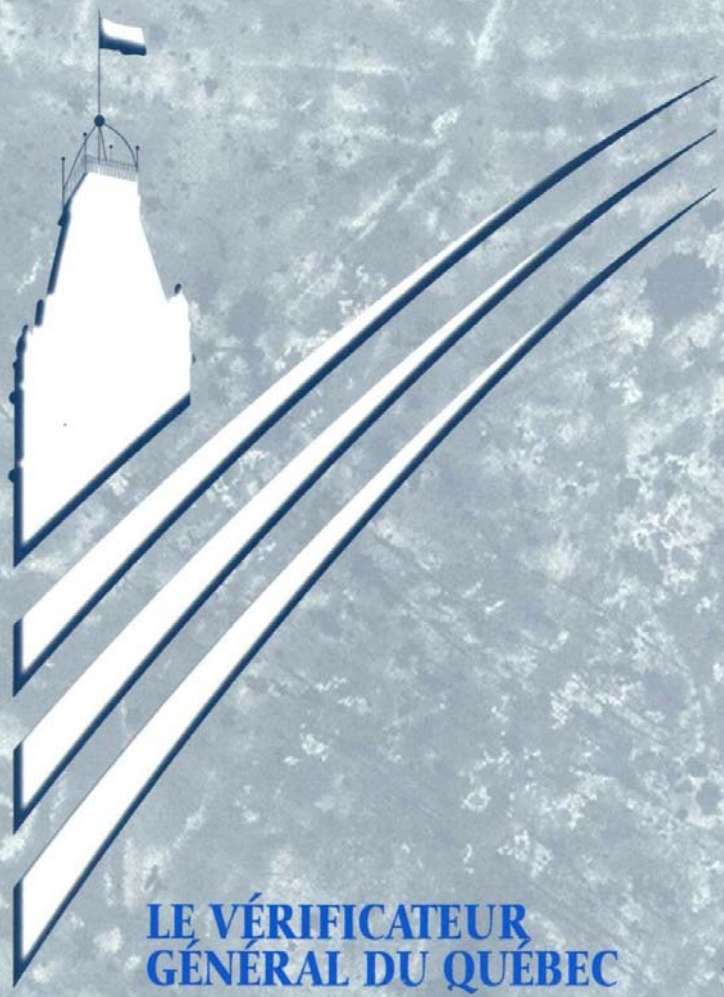


LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1996-1997

Tome I

Dépôt légal – 2e trimestre 1997

Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISSN 1206-8551
ISBN 2-551-17699-9

© Gouvernement du Québec

Pour commander le rapport,
adressez-vous à :

Les Publications du Québec
Case postale 1005
Québec (Québec)
G1K 7B5
Tél. : (418) 643-5150
Sans frais : 1-800-463-2100
Téléc. (sans frais) : 1-800-561-3479

Cette publication
est rédigée par



LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

QUÉBEC
900, place D'Youville, Québec (Québec) G1R 3P7
Tél. : (418) 691-5900 • Téléc. : (418) 644-4460

MONTRÉAL
Place Mercantile, 770, rue Sherbrooke Ouest,
19e Étage, Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : (514) 873-4184 • Téléc. : (514) 873-7665

INTERNET
Courrier électronique : verificateur.general@vgq.gouv.qc.ca
Site W3 : http://www.vgq.gouv.qc.ca/

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Québec, mai 1997

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

Monsieur le Président,

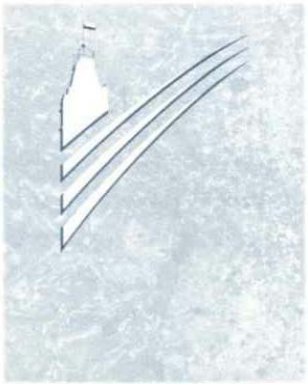
J'ai l'honneur de vous transmettre le tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1996-1997*, conformément à la *Loi sur le Vérificateur général* (L.R.Q., c. V-5.01).

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

Le Vérificateur général

Guy Breton

Guy Breton, f.c.a.



INTRODUCTION

Conformément à sa loi constitutive, le Vérificateur général soumet à l'Assemblée nationale les résultats de ses travaux sous la forme d'un rapport annuel. Depuis 1996, ce document comporte deux tomes qui sont publiés l'un au printemps, l'autre à l'automne. Le présent ouvrage est le premier tome du rapport de l'année 1996-1997.

Le Vérificateur général du Québec a pour objectif de favoriser le contrôle parlementaire des fonds publics mis à la disposition du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises. Ses travaux de vérification l'amènent à présenter des rapports à la direction des entités dont il a examiné les livres et comptes. Par la suite, il achemine aux parlementaires les constats et les recommandations qu'il a jugé bon de porter à leur attention. Le lecteur pourra prendre connaissance des commentaires de l'entité qui sont reproduits immédiatement après chaque sujet abordé ou à la fin de chaque chapitre.

Ce tome I du rapport annuel 1996-1997 aborde les sujets suivants : les Comptes publics ; l'administration des sentences et la réinsertion sociale des délinquants ; les services d'aide juridique ; les services conseils offerts aux producteurs agricoles ; le Programme d'investissement en démarrage d'entreprises (plan Paillé) ; la gestion des programmes et des services de formation adaptés au marché du travail ; la fiscalité des entreprises ; la fonction de vérification interne au gouvernement du Québec ; la Caisse de dépôt et placement du Québec ; le suivi de certaines vérifications antérieures. Comme à l'accoutumée, le lecteur trouvera en outre, dans le chapitre 1, les observations du Vérificateur général sur les sujets qu'il veut commenter tout spécialement. Enfin, nous reproduisons en annexe le rapport d'enquête réclamé par le Conseil du trésor au sujet de neuf contrats négociés par la Société immobilière du Québec.

Au cours de ses travaux, le Vérificateur général a généralement pu compter sur la coopération des entités qui lui ont communiqué tous les renseignements qui lui étaient nécessaires. Cependant, la Commission des affaires juridiques a jugé bon de lui restreindre l'accès aux dossiers des bénéficiaires de l'aide juridique, en invoquant le secret professionnel qui doit exister entre l'avocat et son client.

Table des matières

Chapitre 1	OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	7
Chapitre 2	COMPTES PUBLICS, ÉLÉMENT DE REDDITION DE COMPTES DU GOUVERNEMENT	13
Chapitre 3	ADMINISTRATION DES SENTENCES ET RÉINSERTION SOCIALE DES DÉLINQUANTS	45
Chapitre 4	SERVICE D'AIDE JURIDIQUE AU QUÉBEC	85
Chapitre 5	SERVICES CONSEILS OFFERTS À LA CLIENTÈLE AGRICOLE	109
Chapitre 6	PROGRAMME D'INVESTISSEMENT EN DÉMARRAGE D'ENTREPRISES	131
Chapitre 7	GESTION DE PROGRAMMES ET DES SERVICES ADAPTÉS AU MARCHÉ DU TRAVAIL	151
Chapitre 8	FISCALITÉ DES SOCIÉTÉS	181
Chapitre 9	FONCTION DE VÉRIFICATION INTERNE AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC	203
Chapitre 10	CAISSE DE DÉPÔT ET PLACEMENT DU QUÉBEC	219
Chapitre 11	SUIVI DE CERTAINES VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES	227
Annexe	RAPPORT D'ENQUÊTE DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL À LA DEMANDE DU CONSEIL DU TRÉSOR PORTANT SUR NEUF CONTRATS CONCLUS PAR LA SOCIÉTÉ IMMOBILIÈRE DU QUÉBEC	243



Rapport à l'Assemblée nationale

pour l'année 1996-1997

Tome I

Chapitre 1

Observations du Vérificateur général

1.1 Comme ce chapitre est consacré aux sujets qui me préoccupent au premier chef, j'en profite pour établir un lien direct avec le lecteur, qu'il soit parlementaire ou contribuable. En effet, mes tâches m'amènent à me pencher sur l'application de nombreux règlements et à étudier maints styles de gestion. Bien entendu, je retiens pour mon rapport annuel les sujets qui me semblent particulièrement dignes d'intérêt, que ce soit en fonction des sommes en cause ou de préoccupations nourries par l'actualité.

1.2 Pour le premier tome de mon rapport, j'ai donc glané les commentaires qui me viennent à l'esprit relativement à mes dernières « découvertes ». J'ai tenté d'exprimer le plus clairement possible quels sont les souhaits que je formule pour améliorer encore la gestion des fonds publics. En outre, j'insiste sur certaines questions qui, à mon sens, devraient être réglées depuis longtemps.

1.3 Mon premier sujet concerne les **Comptes publics** (chapitre 2). En effet, depuis plusieurs années – d'ailleurs à l'instar de mon prédécesseur –, je formule la même restriction quant aux états financiers du gouvernement.

1.4 Tout récemment, le ministre des Finances, M. Bernard Landry, soulignait que le Vérificateur général émet le même commentaire depuis 16 ans. C'est malheureusement très vrai ! Mon rôle étant de renseigner l'Assemblée nationale et, partant, la population au sujet de la gestion des fonds publics, je me vois dans l'obligation d'attirer l'attention, encore et encore, sur une méthode comptable du gouvernement. En vertu de cette pratique, les obligations de l'État envers les régimes de retraite de ses employés ne sont pas **toutes** inscrites à ses états financiers, si bien que la dette nette exposée dans ses livres n'est pas exacte.

1.5 Les recommandations du Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés sont pourtant très claires. *Toutes* les obligations gouvernementales doivent être inscrites dans ses livres. À mon avis, le contribuable a le droit de connaître la véritable situation des finances publiques.

1.6 En outre, toujours dans le même chapitre, j'aborde le sujet des états financiers qui ne sont pas encore consolidés comme ils le sont pourtant dans toutes les autres provinces canadiennes, tout comme au gouvernement fédéral. En termes clairs, il s'agirait de regrouper l'information financière de telle sorte que le lecteur aurait une vue d'ensemble du sujet. Pour l'instant, le gouvernement persiste à distraire certaines sommes de ses états financiers en multipliant les fonds spéciaux, méthode contre laquelle je m'élève vigoureusement. Au Fonds consolidé du revenu et au Fonds des services de santé il y aurait lieu d'ajouter l'actif et le passif de plusieurs entités et fonds gouvernementaux. Le résultat de l'opération, appelée « consolidation », permettrait à l'utilisateur de ces états de cerner d'un seul coup d'œil la situation financière réelle du Québec. Davantage encore, ce regroupement aurait pour vertu de faciliter les comparaisons avec les autres comptes publics provinciaux, puisqu'ils sont tous consolidés.

1.7 J'ai profité de l'occasion que représentait pour moi ce deuxième chapitre pour tenter de vulgariser des notions comptables qui sont rébarbatives pour les non-initiés.

1.8 Comme il s'agit, à mon sens, d'un sujet crucial pour chacun, je souhaite vivement avoir atteint mon but : amener le gouvernement à l'adoption des règles comptables reconnues en matière de présentation de ses états financiers.

1.9 Dans un tout autre ordre d'idées, mon rapport traite également de la Commission des services juridiques et des centres communautaires juridiques (chapitre 4). Ces derniers ont pour mandat de fournir l'**aide juridique** parfois nécessaire aux citoyens admissibles.

1.10 Il se trouve que, sur la foi d'un avis juridique, les centres m'ont refusé l'accès aux dossiers des bénéficiaires, en arguant que le caractère confidentiel des relations entre l'avocat et son client serait menacé. Or, la *Loi sur le Vérificateur général* fait l'obligation à celui-ci et à ses représentants de respecter en toutes circonstances les devoirs de discrétion et de réserve qui s'imposent. Mon intention n'était pas de vérifier la compétence juridique des avocats dont les centres retiennent les services. Cependant, comme les sommes engagées à ce chapitre sont considérables, il était de mon devoir d'en vérifier la bonne utilisation et la saine gestion.

1.11 Pour me prononcer sur l'admissibilité de plusieurs requérants au sujet de laquelle j'avais des doutes, la consultation des dossiers des bénéficiaires m'était essentielle. Comme je n'ai eu en main que le formulaire de demande d'aide juridique, il m'a été impossible de confirmer que tous ceux qui ont été admis à ce programme y avaient effectivement droit. De même, je ne suis pas en mesure de certifier que les avocats payés par les centres offrent une prestation de travail conforme à certaines normes de base. À mon sens, les fonds publics consacrés à l'aide juridique doivent faire l'objet de la même surveillance que tout autre domaine de l'administration publique.

1.12 Je ne suis pas d'avis qu'il faille recourir aux tribunaux pour régler ce différend, solution qui serait d'ailleurs fort coûteuse pour le contribuable. Je m'en remets donc au jugement des parlementaires qui sont seuls en mesure de préciser mon mandat en la matière.

1.13 Comme on le verra au chapitre 10, la **Caisse de dépôt et placement du Québec** m'empêche d'exercer le mandat que m'a confié l'Assemblée nationale en matière d'optimisation des ressources. En effet, selon l'interprétation que la Caisse fait de l'article 28 de la *Loi sur le Vérificateur général*, il lui appartiendrait de décider de l'opportunité d'une vérification de l'optimisation des ressources et d'en établir les modalités d'exécution. Évidemment, je ne partage pas cet avis. Après de maints efforts pour aplanir les difficultés, toutes les discussions aboutissent à un cul-de-sac. Je demande donc à l'Assemblée nationale de confirmer ma compétence en matière de vérification de l'optimisation des ressources auprès de la Caisse de dépôt et placement du Québec.

1.14 Un autre volet de mes réflexions est orienté vers la fonction **vérification interne**, comme on le verra au chapitre 9. J'ai résolu de me pencher sur cette fonction qui ne réussit pas à prendre son envol au gouvernement du Québec. Le résultat de ce tour d'horizon m'a convaincu que la vérification interne ne gagnera pas aisément ses lettres de noblesse en l'absence d'un meilleur cadre de reddition de comptes.

1.15 La vérification interne constitue un facteur essentiel d'une reddition de comptes fidèle et complète. À ce chapitre, son rôle est double : d'une part, elle assure les dirigeants qu'ils ont en main une information de gestion de qualité sur laquelle ils peuvent s'appuyer pour prendre leurs décisions ; d'autre part, elle passe au crible, avant diffusion, les rapports sur la performance de l'organisme ou de l'entreprise.

1.16 Il semble bien que la reddition de comptes concernant la gestion des fonds publics soit insuffisamment encadrée puisque la fonction de vérification interne bat de l'aile. Pourtant, il faut répondre au désir de la population qui réclame de plus en plus d'être informée – et bien informée – quant à la façon dont l'Administration s'acquitte de ses devoirs d'efficacité et de transparence. D'ici l'avènement d'exigences plus rigoureuses en matière de reddition de comptes, les dirigeants gouvernementaux n'ont d'autre choix que de maintenir ce rouage important de la fonction contrôle et de préparer les services de vérification interne à relever les défis qui s'annoncent.

1.17 L'objectif de réduire le déficit budgétaire d'ici l'an 2000 oblige à accroître l'efficacité de l'administration publique et à rééquilibrer le niveau des services de l'État en fonction de ce que les citoyens peuvent et veulent payer pour les obtenir. Dans cette perspective, à l'automne de 1996, la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics recommandait au gouvernement d'aller de l'avant en instaurant d'autres mesures en matière de **tarification**. Cette proposition a par ailleurs été retenue comme solution possible à la précarité des finances publiques lors du Sommet sur l'économie et l'emploi.

1.18 Au cours de la prochaine décennie, notre réalité québécoise sera vraisemblablement davantage soumise au principe de l'utilisateur-payeur. Encore faut-il que l'appareil administratif soit en mesure d'alimenter adéquatement les décideurs afin qu'ils assument leurs responsabilités en toute connaissance de cause. Or, depuis quelques années, mon rapport annuel soulève des préoccupations concernant l'établissement et la révision des tarifs.

1.19 Par exemple, à l'occasion de certaines vérifications menées cette année – en particulier au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (chapitre 5) ainsi qu'à la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (chapitre 7) –, j'ai pu constater que la tarification en vigueur ne repose pas toujours sur une analyse complète et récente. Pourtant, l'objectif social d'équité réclamerait que l'on procède avec beaucoup plus de soin à l'établissement de directives précises dans ce domaine. Il faut pouvoir déterminer quels produits ou services réclament une contribution de l'utilisateur, dans quelle mesure les tarifs appliqués sont censés refléter les coûts réels et à quel rythme la révision de cette tarification est souhaitable.

1.20 Sans faire une religion du principe de l'utilisateur-payeur, on doit en arriver à un partage nettement plus équitable des frais qu'assume le gouvernement, surtout quand il ne dessert qu'une fraction de ses contribuables. J'ai donc décidé d'examiner d'un peu plus près les pratiques des ministères et organismes en matière de tarification. La connaissance du coût des services tarifés, l'adéquation entre les services et les tarifs ainsi que la qualité du cadre de gestion (orientations, objectifs, rôles et responsabilités, reddition de comptes) ne sont là que quelques-uns des éléments sur lesquels je compte me pencher. Je vous ferai part de mes observations à cet égard dans le tome II de mon rapport 1996-1997.

1.21 Enfin, mon rapport 1994-1995 faisait mention de mes difficultés à remplir mon mandat de vérification de l'optimisation des ressources auprès du **Curateur public**. Nos pourparlers avec la Curatrice publique et le ministre responsable des relations avec le citoyen ont porté fruit. Dans le respect d'une recommandation de la Commission d'accès à l'information pour protéger les intérêts des personnes sous tutelle, j'y ferai bientôt un examen approfondi.

1.22 Même si mes travaux m'amènent trop souvent à des constats de gestion à tout le moins relâchée, je persiste à croire que la bonne gouverne devient de plus en plus un objectif à atteindre pour un grand nombre des dirigeants de l'Administration. Il y a cependant toujours place à l'amélioration et c'est en ce sens qu'il faut prendre connaissance des remarques et des recommandations que je formule année après année.



Rapport à l'Assemblée nationale

pour l'année 1996-1997

Tome I

Chapitre 2

Comptes publics, élément de reddition de comptes du gouvernement

Étude conduite
auprès du ministère des Finances

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	2.1
VUE D'ENSEMBLE	2.13
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE RÉFLEXION	2.19
RÉSULTATS DE NOTRE RÉFLEXION	2.21
NORMES DE COMPTABILITÉ DANS LE SECTEUR PUBLIC	2.24
ÉTATS FINANCIES COMPLETS	2.34
Constitution de fonds spéciaux	2.45
RÉGIMES DE RETRAITE	2.50
Obligations actuarielles découlant des régimes de retraite autres que le RREGOP	2.51
Modification apportées aux régimes de retraite	2.62
Incidence sur les états financiers	2.69
COMPARAISON DES RÉSULTATS RÉELS AVEC LE BUDGET DES REVENUS ET LES DÉPENSES	2.70
PUBLICATION DES ÉTATS FINANCIERS	2.75
TRAITEMENT COMPTABLE DE L'EXCÉDENT DU RREGOP POUR LES EMPLOYÉS NON SYNDICABLES	2.80
ANNNEXE	
RENSEIGNEMENTS SUPPLÉMENTAIRES SUR LES RÉGIMES DE RETRAITE	
Préambule	2.86
Informations générales	2.91
Capitalisation des régimes de retraite	2.96
Comptabilisation par l'employeur des obligations découlant des régimes de retraite	2.101
Coût du service courant	2.103
Amortissement des gains et pertes actuariels	2.107
Amortissement des obligations non inscrites	2.111
Incidence sur les états financiers du gouvernement de la non-capitalisation des régimes de retraite	2.121

Les commentaires du ministère des Finances apparaissent avant l'annexe de la présente réflexion

Réflexion conduite par

J. Henrichon
Vérificateur général adjoint

Y. Mathieu
C. Daigle
Directeurs de vérification

A. Boucher
P. Parent

Faits saillants

2.1 L'information financière fournie par le gouvernement doit être fiable, pertinente et complète. Elle doit respecter certaines normes pour être comparable avec celle des autres gouvernements et assurer la transparence des opérations effectuées.

2.2 Le Vérificateur général s'appuie sur les recommandations du Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public (CCVSP) de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) lorsqu'il propose le mode de présentation de l'information financière du gouvernement. Nous constatons que le gouvernement n'applique pas intégralement ces recommandations. Sa reddition de comptes est donc insatisfaisante.

États financiers englobant toutes les opérations du gouvernement

2.3 Selon le CCVSP, *les états financiers du gouvernement doivent présenter un compte rendu global de la nature et de l'étendue des activités et des ressources dont le gouvernement est responsable, y compris celles qui ont trait aux activités des agences du gouvernement et des sociétés d'État*[1].

2.4 Les états financiers publiés actuellement par le gouvernement ne sont pas des états financiers consolidés selon le CCVSP puisqu'ils n'incluent pas l'ensemble de ses activités et de ses ressources. Ils portent sur les activités du Fonds consolidé du revenu et du Fonds des services de santé. Ils ne comprennent pas les données financières de plusieurs entités et fonds.

2.5 Compte tenu de l'ampleur des sommes en cause, les parlementaires et les autres utilisateurs des états financiers du gouvernement sont privés d'une information adéquate et globale quant à une partie importante des activités financières dont le gouvernement est responsable.

2.6 Le gouvernement du Québec est le seul gouvernement au Canada à ne pas présenter d'états financiers consolidés.

1 Manuel de comptabilité et de vérification pour le secteur public, ICCA, chapitre SP 1400, paragraphe 29.

Comptabilisation des obligations découlant des régimes de retraite des salariés et des coûts des modifications apportées aux régimes de retraite

2.7 Le CCVSP a émis des recommandations concernant la comptabilisation des obligations des employeurs découlant des régimes de retraite des salariés dans les états financiers des gouvernements en novembre 1988. Il préconisait alors d'y inclure immédiatement tout montant d'obligations découlant des régimes de retraite qui n'avait pas encore été comptabilisé.

2.8 À cette époque, le gouvernement faisait face à une dette importante non comptabilisée relativement à des obligations découlant des régimes de retraite. Il n'a pas appliqué la recommandation du CCVSP mais, conformément à la convention comptable qu'il s'était donnée en juillet 1980, il a plutôt continué d'amortir cette dette sur un certain nombre d'années.

2.9 En ce qui concerne les coûts relatifs à des modifications de régime, ils doivent, selon le CCVSP, être comptabilisés dès que les modifications prennent effet. Le gouvernement comptabilise plutôt les modifications sur une période correspondant à la durée moyenne estimative du reste de la carrière active des participants au RREGOP, soit environ 16 ans.

2.10 Le passif actuariel aurait été plus élevé de 14,4 milliards de dollars au 31 mars 1996 si le gouvernement avait appliqué les recommandations du CCVSP pour comptabiliser toutes ses obligations et les coûts des modifications apportées aux régimes de retraite.

Comparaison des résultats réels avec les prévisions initiales

2.11 L'état des revenus et dépenses présente une comparaison des résultats réels d'une année financière à l'autre, mais il n'établit aucune comparaison avec les résultats prévus selon le Livre des crédits et le Discours sur le budget. Bien qu'en ce qui concerne les dépenses cette comparaison soit disponible dans d'autres documents budgétaires, elle devrait également faire partie des états financiers, et ce, tant pour les revenus que pour les dépenses.

Publication des états financiers

2.12 Les Comptes publics, qui comprennent notamment les états financiers du gouvernement, sont publiés habituellement plus de huit mois après la fin de l'année financière. La publication aussi tardive des états financiers réduit leur utilité.

Vue d'ensemble

2.13 Les Comptes publics du gouvernement du Québec ainsi que le fascicule intitulé « Rapport financier » constituent l'un des plus importants instruments de sa reddition de comptes. Ils fournissent le détail des montants mis à la disposition du gouvernement, qu'il s'agisse des taxes, des impôts ou d'autres revenus. De plus, ils indiquent la manière dont le gouvernement dépense ces sommes ainsi que le déficit des opérations budgétaires.

2.14 Les Comptes publics du gouvernement du Québec sont préparés selon les dispositions de la section VIII de la *Loi sur l'administration financière* (L.R.Q., c. A-6). Ils sont publiés en trois volumes intitulés comme suit :

Volume 1 États financiers du gouvernement

Volume 2 Détail des revenus, crédits et dépenses

Volume 3 États financiers des fonds spéciaux

2.15 Le volume 1 présente, au début, les états financiers du gouvernement du Québec pour l'année terminée le 31 mars précédent, préparés au ministère des Finances selon les conventions comptables déterminées par le Conseil du trésor. Ces états sont accompagnés de notre rapport du vérificateur et, dans les pages qui suivent, paraissent également sous un titre séparé nos observations sur ces états.

2.16 Les renseignements nécessaires pour expliciter ces états financiers sont contenus dans les trois sections suivantes :

- en premier lieu apparaissent certains détails concernant les liquidités utilisées pour des activités de fonctionnement et pour des activités d'investissement ainsi que le détail du compte « Régimes de retraite » ;
- en deuxième lieu, les opérations de financement démontrent de quelle façon le gouvernement a financé l'ensemble de ses opérations en indiquant les besoins financiers nets découlant des activités de fonctionnement et d'investissement ainsi que les sources de financement ;
- enfin, les tableaux complémentaires donnent les détails des postes de l'état de l'actif et du passif ainsi que les détails des engagements et des éventualités du gouvernement afin de fournir plus d'information à leur sujet.

2.17 Le volume 2 présente le détail des revenus, crédits et dépenses dans les deux premières sections et la liste des biens en capital dans la troisième.

- La première section comprend les états sommaires des revenus, crédits et dépenses. Dans cette section apparaît, entre autres, un état sommaire des crédits et dépenses par ministère, organisme, supercatégorie, catégorie et genre de dépenses, et sont indiquées séparément les informations afférentes aux organismes dont le fonctionnement est pourvu par les allocations du Parlement tirées sur le Fonds consolidé du revenu.
- Dans la seconde section, on trouve, pour chacun des ministères et de façon consécutive, le détail des revenus par catégorie, sous-catégorie et sous-sous-catégorie, les crédits et dépenses par programme et élément, supercatégorie et catégorie, le sommaire des dépenses de transfert par objet et par genre de bénéficiaires ainsi que les renseignements concernant la rémunération, les fournisseurs et les bénéficiaires. Cet ordre de présentation constitue une suite logique de toutes les informations relatives à un ministère.
- La troisième section couvre la liste des biens en capital.

2.18 Le volume 3 présente les états financiers des fonds spéciaux qu'administre le gouvernement, accompagnés chacun de notre rapport du vérificateur sur ces états.

Objectifs et portée de notre réflexion

2.19 Ce chapitre de notre rapport annuel constitue un rappel des restrictions et des principales observations formulées à la suite de la vérification des états financiers du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 1996 et des vérifications faites au cours des années antérieures. Nous avons également tenu compte en partie des résultats de l'examen effectué en 1990 des documents d'information financière déposés à l'Assemblée nationale et des suivis de cet examen effectués en 1991-1992 et 1992-1993.

2.20 Nous estimons nécessaire de rappeler ces restrictions et observations à cause de l'intérêt croissant du public et des parlementaires pour la reddition de comptes du gouvernement et parce que nous constatons que celui-ci n'a guère modifié ses méthodes eu égard à nos recommandations.

Résultats de notre réflexion

2.21 Le gouvernement du Québec ne suit pas intégralement les recommandations du Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public (CCVSP) de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) en matière de comptabilisation et de présentation de l'information financière dont il est responsable, privant ainsi le lecteur d'une information adéquate et globale.

2.22 Nous déplorons notamment que le gouvernement ne présente pas d'états financiers consolidés, qu'il ne comptabilise pas totalement ses obligations envers les régimes de retraite ni adéquatement les coûts des modifications, qu'il ne compare pas les résultats réels des revenus avec le budget et qu'il publie tardivement ses états financiers.

2.23 La reddition de comptes du gouvernement n'est donc pas satisfaisante.

Normes de comptabilité dans le secteur public

2.24 L'information financière fournie par le gouvernement doit être fiable, pertinente et complète. Elle doit respecter certaines normes pour être comparable avec celle des autres gouvernements et assurer la transparence des opérations effectuées.

2.25 Au Canada, l'ICCA a émis des recommandations concernant la comptabilité des gouvernements. Les gouvernements canadiens se basent sur les recommandations de l'ICCA pour déterminer leurs pratiques comptables.

2.26 Ce sont les recommandations de l'ICCA et les pratiques comptables généralement reconnues dans le secteur public qui nous permettent de porter un regard critique sur l'enregistrement des transactions financières du gouvernement.

2.27 Les conventions comptables que se donnent les producteurs d'états financiers sont primordiales pour mesurer, évaluer et enregistrer les événements et les activités économiques. Elles doivent aussi être appropriées pour présenter fidèlement la situation financière.

2.28 Pour porter notre jugement, nous examinons l'à-propos des conventions comptables utilisées par le gouvernement et, à cette fin, nous les comparons avec les recommandations du CCVSP et avec les conventions retenues par les autres gouvernements canadiens.

2.29 Le CCVSP a été créé en 1981. Il avait pour objectif de servir l'intérêt public grâce à l'amélioration de la reddition de comptes dans le secteur public en élaborant, en recommandant et en veillant à faire accepter des normes de bonne pratique en matière de comptabilité, de présentation de l'information et de vérification. Ses recommandations

sont le fruit de la recherche, de l'expérimentation et de l'expérience pratique. Avant de les publier, le CCVSP consulte des personnes d'expérience variée, telles que des comptables, des contrôleurs, des administrateurs, des économistes et des représentants des organismes concernés. Le Vérificateur général du Québec ainsi que le Contrôleur des finances du Québec et des représentants du ministère des Finances ont d'ailleurs participé et participent encore activement à l'élaboration des normes du CCVSP à titre de membres ou de consultants.

2.30 Le CCVSP a émis des recommandations concernant la comptabilité dans le secteur public, que ce soit sur des principes généraux ou sur des points particuliers.

2.31 Les recommandations sur les principes généraux visent à définir les opérations et les ressources financières qui doivent être présentées dans les états financiers des gouvernements et à préciser de quelle façon rendre compte de leurs opérations financières. Les principes généraux aident aussi à définir et à décrire les objectifs qui devront servir de base aux normes de présentation des états financiers pour assurer une bonne reddition de comptes. Les objectifs des états financiers des gouvernements[2] sont illustrés dans l'encadré ci-contre.

2.32 Quant aux recommandations sur les points particuliers, élaborées par le CCVSP, elles traitent de la publication des conventions comptables pour préparer et présenter les états financiers ainsi que de la comptabilisation et de la présentation des garanties d'emprunt et de certains postes des états financiers, notamment les prêts, les obligations découlant des régimes de retraite des salariés et les paiements de transfert.

2.33 Les recommandations du CCVSP constituent au Canada les normes les plus appropriées pour le secteur public. Leur utilisation permet de rendre comparables les états financiers des gouvernements les uns avec les autres.

2 Manuel de comptabilité et de vérification pour le secteur public, ICCA, chapitre SP 1400 paragraphes 23,29, 34, 39 et 48.

Objectifs des états financiers des gouvernements

Premier objectif

Les états financiers doivent communiquer des informations fiables et pertinentes, compte tenu des besoins de ceux pour qui ils sont préparés, sous une forme qui maximise l'utilité de ces informations. Au minimum, les informations doivent être compréhensibles, présentées clairement, en temps utile et selon des règles appliquées de façon continue et uniforme.

Deuxième objectif

Les états financiers doivent présenter un compte rendu global de la nature et de l'étendue des activités et des ressources financières dont le gouvernement est responsable, y compris celles qui ont trait aux activités des agences du gouvernement et des sociétés d'Etat.

Troisième objectif

Les états financiers du gouvernement doivent rendre compte de la gestion financière de ce dernier et des ressources qui lui sont confiées.

a) Les états financiers doivent fournir des informations qui soient utiles dans l'évaluation de la gestion des finances et des ressources du gouvernement.

b) Les états financiers doivent fournir des informations qui soient utiles pour déterminer si les ressources financières ont été gérées par le gouvernement dans le cadre des limites établies par les autorisations législatives pertinentes.

Quatrième objectif

Les états financiers doivent montrer l'origine, l'attribution et l'utilisation des ressources financières requises par le gouvernement pendant l'exercice.

a) Les états financiers doivent rendre compte de toutes les dépenses du gouvernement selon la nature et les fins, de tous les revenus selon la source et le type, et montrer dans quelle mesure les revenus ont été suffisants pour couvrir les dépenses.

b) Les états financiers doivent montrer comment le gouvernement a financé ses activités de l'exercice et comment il a fait face à ses besoins de trésorerie.

Cinquième objectif

Les états financiers doivent présenter les informations requises pour montrer la situation d'ensemble des finances du gouvernement.

a) Les états financiers doivent présenter des informations montrant l'état des finances du gouvernement à la fin de l'exercice.

b) Les états financiers doivent présenter des informations facilitant l'évaluation de la capacité du gouvernement de financer ses activités et d'honorer ses dettes et ses engagements.

États financiers complets

2.34 Il faut que les états financiers, comme outil de reddition de comptes, présentent un compte rendu global de la nature et de l'étendue des opérations et des ressources financières. Dans cette optique, il est important que le gouvernement indique clairement les entités qui sont incluses dans ses états financiers, c'est-à-dire qu'il définisse correctement le périmètre comptable qui sert à la présentation de l'information financière.

2.35 Le CCVSP précise que le *périmètre comptable d'un gouvernement doit englober les organismes qui ont l'obligation de rendre compte de la gestion de leurs opérations et ressources financières soit à un ministre, soit directement à l'assemblée législative [...] et qui appartiennent au gouvernement ou sont sous son contrôle*[3].

2.36 Dans cette définition, il faut accorder à l'obligation de rendre compte une signification élargie. Cette obligation ne se limite pas au respect de la réglementation et des accords de financement ainsi qu'à l'utilisation des fonds. L'organisme est obligé de rendre compte de l'ensemble de ses actions, de ses activités et de la gestion de la direction.

2.37 En outre, un gouvernement est propriétaire d'un organisme lorsqu'il a un droit de propriété sur la majorité des actions ou un droit de propriété sur l'actif net de l'organisme. Dans le premier cas, il doit disposer du privilège de nommer au moins la majorité des membres du conseil d'administration et, dans l'autre cas, il doit disposer d'un droit continu de s'approprier l'actif net.

2.38 Enfin, le gouvernement détient le contrôle d'un organisme lorsqu'il a le pouvoir de déterminer la politique financière et administrative de celui-ci sans devoir obtenir le consentement d'un tiers ou modifier les lois.

2.39 Actuellement, les états financiers du gouvernement du Québec sur lesquels portent notre rapport et nos observations rendent compte de l'ensemble des opérations financières des entités dont les revenus appartiennent au Fonds consolidé du revenu ou au Fonds des services de santé ainsi que de celles dont le fonctionnement est pourvu, à ce titre, par des allocations du Parlement tirées sur ces fonds. Ce sont les ministères, certains organismes et l'Assemblée nationale ainsi que les personnes qu'elle désigne. Les états financiers du gouvernement n'incluent pas l'ensemble de ses activités et de ses ressources selon le périmètre comptable recommandé par le CCVSP. Les données financières des entités et des fonds en activité au 1er septembre 1996 comprises dans la liste ci-contre – à l'exception des fonds en fiducie– devraient être incluses dans le périmètre comptable du gouvernement. Les informations sur les biens détenus en fiducie doivent être divulguées par voie de note complémentaire ou de tableau joint aux états financiers.

---

3 Manuel de comptabilité et de vérification pour le secteur public, ICCA, chapitre SP 1300, paragraphe 7.

Entités et fonds

Agence métropolitaine de transport
Bibliothèque nationale du Québec
Caisse de dépôt et placement du Québec
Centre de recherche industrielle du Québec
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
Commission d'appel en matière de lésions professionnelles
Commission de la capitale nationale du Québec
Commission de la construction du Québec
Commission de la santé et de la sécurité du travail
Commission de reconnaissance des associations d'artistes
Commission des affaires sociales
Commission des normes du travail
Commission des services juridiques
Conseil des arts et des lettres du Québec
Conseil des assurances de dommages
Conseil des assurances de personnes
Corporation d'hébergement du Québec
Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal-Métropolitain
Le Curateur public
Fondation de la faune du Québec
Fonds administrés par la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec
Fonds central pour le bénéfice des personnes incarcérées
Fonds d'aide à l'action communautaire autonome
Fonds d'aide aux recours collectifs
Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels
Fonds d'amortissement afférent à des emprunts de commissions scolaires du Québec
Fonds d'amortissement afférent à des emprunts des collèges d'enseignement général
Fonds d'amortissement afférent à des emprunts des organismes de santé et de services sociaux du Québec
Fonds d'amortissement afférent à des emprunts d'établissements universitaires du Québec et professionnel du Québec
Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers
Fonds de développement international
Fonds de financement
Fonds de la formation à distance
Fonds de la gestion des immeubles du Québec à l'étranger
Fonds de la recherche en santé du Québec
Fonds de la réforme du cadastre québécois
Fonds de l'industrie des courses de chevaux
Fonds de perception affecté au financement des activités de recouvrement
Fonds des cautionnements des agents de voyages
Fonds des contributions des automobilistes au transport en commun
Fonds des pensions alimentaires
Fonds des registres du ministère de la Justice
Fonds des services gouvernementaux
Fonds d'indemnisation du courtage immobilier
Fonds d'information géographique et foncière
Fonds du Bureau de la statistique du Québec
Fonds en fidéicommis
Fonds forestier
Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche
Fonds spécial olympique
Institut de police du Québec
Institut de recherche et d'information sur la rémunération
Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec
Musée d'art contemporain de Montréal
Musée de la civilisation
Musée du Québec
Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris
Parc technologique du Québec métropolitain
Régie de l'assurance-dépôts du Québec
Régie de l'assurance-maladie du Québec
Régie des assurances agricoles du Québec
Régie des installations olympiques
Régie des rentes du Québec
Société de développement des entreprises culturelles
Société de développement industriel du Québec
Société de financement agricole
Société de la Place des Arts de Montréal
Société de l'assurance automobile du Québec
Société de radio-télévision du Québec (Télé-Québec)
Société d'habitation du Québec
Société d'investissement jeunesse
Société du Centre des congrès de Québec
Société du Grand Théâtre de Québec
Société du Palais des congrès de Montréal
Société du parc industriel et portuaire de Bécancour
Société du parc industriel et portuaire Québec-Sud
Société du port ferroviaire de Baie-Comeau–Hauterive
Société Innovatech du Grand Montréal
Société Innovatech du Sud du Québec
Société Innovatech Québec et Chaudière-Appalaches
Société québécoise d'assainissement des eaux
Société québécoise de développement de la main-d'œuvre
Société québécoise de l'information juridique
Société québécoise de récupération et de recyclage

2.40 La prise en compte des données financières de ces entités et fonds se ferait pour certain par consolidation, pour d'autres selon une méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation et, pour les fonds en fiducie, par voie de divulgation en note complémentaire ou de tableau joint aux états financiers. La comptabilisation par consolidation suppose qu'on additionne ligne par ligne les revenus, les dépenses, les actifs et les passifs de ces entités et fonds avec ceux du Fonds consolidé du revenu et du Fonds des services de santé. Les transactions, notamment les dépenses de transfert versées pour leur fonctionnement, ainsi que les comptes importants interfonds et interorganismes, seraient éliminés pour ne pas les comptabiliser deux fois.

2.41 La comptabilisation selon la méthode modifiée à la valeur de consolidation est une méthode comptable qui permet de tenir compte des profits ou des pertes des entités à caractère commercial en ajustant la valeur du placement de la variation annuelle des profits ou des pertes, et ce, sans redresser les états financiers de ces entités selon les conventions comptables du gouvernement.

2.42 En ce qui concerne les biens détenus en fiducie par le gouvernement et ses organismes, ils doivent être décrits et un sommaire des soldes fiduciaires doit être présenté par voie de note ou de tableau joint aux états financiers.

2.43 Compte tenu de l'importance des sommes en cause au regard des entités et des fonds qui ne sont pas inclus dans les états financiers du gouvernement, nous sommes d'avis que les parlementaires et les autres utilisateurs de ces états sont privés d'une information adéquate quant à une partie notable des activités financières dont le gouvernement est responsable. La reddition de comptes du gouvernement est donc incomplète.

2.44 Cela fait plus de dix ans, tant dans nos rapports à l'Assemblée nationale que dans nos observations qui accompagnent les états financiers du gouvernement dans les Comptes publics, que nous incitons le gouvernement à publier des états financiers consolidés. Le Québec est maintenant le seul gouvernement au Canada à ne pas procéder ainsi.

Constitution de fonds spéciaux

2.45 Depuis plusieurs années, on assiste à la prolifération de fonds spéciaux dont les données financières sont soustraites aux états financiers actuels du Fonds consolidé du revenu et du Fonds des services de santé. La publication d'états financiers consolidés permettrait d'éliminer cet effet.

2.46 Institués en 1996, le Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier, le Fonds de gestion des départs assistés et divers fonds relatifs aux technologies de l'information sont des exemples concrets du problème qui se pose. Ces fonds permettent, en substance, de reporter sur plusieurs années certaines dépenses qui seraient autrement comptabilisées dans les états financiers actuels du gouvernement. Or, les règles comptables que le gouvernement s'est données lui interdisent notamment d'inscrire par amortissement ou par tranches des dépenses de nature capitale qu'il devrait porter à ses livres dans l'année où il acquiert ses biens.

2.47 Le Discours sur le budget du ministre des Finances, M. Bernard Landry, le 9 mai 1996, annonçait la création du Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier pour financer les projets d'investissement du gouvernement. Ce dernier remboursera le Fonds sur plusieurs années et il inclura annuellement dans ses dépenses un montant égal à l'amortissement des actifs calculé par le Fonds au lieu de comptabiliser dans la même année la totalité de l'investissement.

2.48 Le Fonds de gestion des départs assistés voit au versement des primes de départ accordées au personnel de la fonction publique, selon le cadre de gestion adopté en 1996 par le Conseil du trésor. Le gouvernement versera au Fonds les sommes prélevées sur les crédits alloués à cette fin par le Parlement pour le rembourser des primes qu'il aura payées. Les sommes versées au Fonds pourront être échelonnées sur plus d'une année sans dépasser cependant le 1er avril 2001 ou toute date ultérieure fixée par le gouvernement. La structure en place permet au gouvernement de reporter et de comptabiliser sur plusieurs années les dépenses relatives aux sommes que le Fonds a versées en primes. Autrement, le gouvernement aurait dû comptabiliser la totalité de ces primes en 1996-1997. Il est permis de croire que ce fonds servira au programme 1997 de départs assistés qui est mis en place à la suite des ententes conclues avec les différents syndicats d'employés du gouvernement.

2.49 Le principe déjà décrit pour le Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier s'applique aussi aux quatre fonds des technologies de l'information institués aux ministères de l'Emploi, de la Solidarité et de la Condition féminine, des Finances, du Revenu ainsi qu'au Conseil du trésor, puisque la dépense du gouvernement est étalée sur la durée de vie utile des immobilisations acquises. Cette durée est établie à au moins trois ans et à cinq ans au plus, pour tenir compte de l'évolution rapide du secteur des technologies de l'information. Ces fonds servent à financer l'acquisition de telles technologies par les ministères et organismes budgétaires, c'est-à-dire dont les crédits de fonctionnement sont votés par l'Assemblée nationale.

Régimes de retraite

2.50 Les pratiques comptables adoptées par le gouvernement pour comptabiliser ses obligations envers ses régimes de retraite autres que le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) et les modifications apportées aux divers régimes de retraite ne sont pas appropriées. Elles n'assurent pas que le gouvernement publie une information financière adéquate.

Obligations actuarielles découlant des régimes de retraite autres que le RREGOP

2.51 En juillet 1980, le gouvernement a modifié ses pratiques comptables quant aux coûts découlant des régimes de retraite. À compter de l'année financière 1979-1980, il a inscrit à ses dépenses un amortissement annuel calculé sur une période de 50 ans, soit jusqu'en 2028-2029, de ses obligations en date du 31 décembre 1978 pour les régimes de retraite autres que le RREGOP. Les obligations s'élevaient à cette date à 7,2 milliards de dollars.

2.52 Par ailleurs, au 31 mars 1996, les obligations actuarielles s'élevaient à 23,8 milliards de dollars et le passif inscrit à cet égard était de 10,4 milliards de dollars, soit un écart de 13,4 milliards de dollars. Cet écart est constitué, d'une part, de 13,028 milliards de dollars d'obligations non inscrites, principalement à cause de la méthode d'amortissement de ces obligations, et, d'autre part, de 359 millions de dollars qui représentent le solde à amortir des modifications apportées aux régimes de retraite en 1990 et 1991 (il en sera question dans la section qui suit).

2.53 Les obligations actuarielles représentent la valeur actuelle de ce que le gouvernement devra débourser ultérieurement pour assumer le coût des prestations gagnées à la date d'estimation.

2.54 Le passif inscrit découle principalement de la comptabilisation du service courant, c'est-à-dire le droit aux prestations que les employés acquièrent chaque année, de l'amortissement des gains et pertes constatés lors des évaluations actuarielles, de l'amortissement du service antérieur et des intérêts. Par ailleurs, les prestations payées réduisent le passif inscrit.

2.55 L'écart entre les obligations actuarielles et le passif inscrit pour les régimes autres que le RREGOP représente des obligations actuarielles non inscrites pour lesquelles le gouvernement n'applique pas des pratiques comptables adéquates.

2.56 En novembre 1988, le CCVSP a rendu publiques ses recommandations relativement aux « obligations découlant des régimes de retraite des salariés ». Elles portent principalement sur la façon de répartir le coût des prestations sur les années financières pendant lesquelles les employés fournissent leurs services, les méthodes d'évaluation actuarielle à utiliser ainsi que les informations à fournir quant aux régimes de retraite et à leurs participants.

2.57 Le CCVSP a plus spécifiquement recommandé que les obligations non comptabilisées au moment de la mise en vigueur des recommandations soient immédiatement inscrites au passif du gouvernement. Cette recommandation visait à ce que toutes les dettes d'un gouvernement soient inscrites à son passif afin d'aider les utilisateurs des états financiers à en évaluer l'incidence sur les besoins futurs en matière de trésorerie. Le fait de mentionner en note aux états financiers les obligations non comptabilisées ne suffit pas pour atteindre les objectifs visés. En effet, il se peut que le lecteur des états financiers omette de corriger en conséquence le passif comptabilisé.

2.58 Le gouvernement continue d'amortir sur 50 ans ses obligations non inscrites bien que le CCVSP recommande d'inscrire immédiatement toutes ses obligations.

2.59 Cette méthode d'inscription des obligations envers les régimes de retraite autres que le RREGOP n'est ni réaliste ni appropriée puisqu'elle ne permet pas une diminution progressive des obligations non inscrites relativement à ces régimes. À titre d'information, nous expliquons en annexe l'augmentation des obligations non inscrites de 7,2 milliards de dollars au 31 mars 1978 à plus de 13 milliards de dollars au 31 mars 1996. De plus, nous mentionnons pourquoi, selon nous, la période de 50 ans utilisée pour amortir les obligations non inscrites n'est pas acceptable.

2.60 Depuis plusieurs années, notre rapport sur les états financiers du gouvernement comporte une restriction selon laquelle les obligations du gouvernement qui découlent des régimes de retraite constituent de véritables éléments de son passif. Par conséquent, les obligations actuarielles non inscrites devraient être comptabilisées à ce titre.

2.61 À l'exception du gouvernement d'une province qui n'inscrit pas à ses états financiers ses obligations envers ses régimes de retraite, tous les autres gouvernements provinciaux, de même que celui du Canada, ont entièrement inscrit les leurs.

Modifications apportées aux régimes de retraite

2.62 Les coûts totaux des modifications apportées à plusieurs régimes de retraite et ayant pris effet au début des années 1990 sont de 540 millions de dollars. D'autres modifications ayant pris effet le 1er janvier 1996 ont aussi été apportées au RREGOP ; leurs coûts sont de 1 074 millions de dollars.

2.63 Selon les régimes en question, ces modifications portent principalement sur l'âge auquel la retraite peut être prise sans réduction actuarielle de la rente, la majoration de la rente payable au conjoint au décès du participant, l'addition de nouveaux critères d'admissibilité ou la diminution de la réduction actuarielle lorsqu'elle s'applique.

2.64 Le CCVSP recommande de comptabiliser ces coûts dès que les modifications prennent effet. L'objectif principal est de fournir aux utilisateurs des états financiers – législateurs, contribuables ou investisseurs – un compte rendu complet au sujet des coûts de telles décisions dans l'année financière où elles sont prises. Par ailleurs, cette méthode permet une meilleure évaluation des besoins futurs du gouvernement en matière de revenus pour financer ses opérations passées. Toute inscription progressive de ces modifications pendant un certain nombre d'années ne saurait répondre à ces objectifs.

2.65 Le gouvernement comptabilise plutôt les modifications qu'il apporte à ses régimes de retraite sur une période qui correspond à la durée moyenne estimative du reste de la carrière active des participants au RREGOP, soit environ 16 ans.

2.66 Le gouvernement a appliqué cette convention comptable quant aux modifications apportées aux régimes au début des années 1990. Par ailleurs, il a commencé à amortir les modifications apportées au RREGOP en 1996 au cours de l'année financière terminée le 31 mars 1997. Si le gouvernement avait comptabilisé ces modifications tel que le recommande le CCVSP, le passif actuariel inscrit ainsi que la dette nette au 31 mars 1996 auraient été plus élevés de 1 395 millions de dollars, comme l'illustre le tableau 1.

Tableau 1

	En millions de dollars
Modifications apportées aux régimes de retraite	1 614
Ajouter : intérêts supplémentaires découlant de l'inscription des modifications de 1990 et 1991	133
Déduire : amortissement inscrit depuis 1990	(352)
	1 395*

* Incluant un solde à amortir sur les modifications de 1990 et 1991 : 359 millions de dollars.

2.67 Le tableau 2 précise l'effet qu'aurait eu sur les dépenses et le déficit des opérations budgétaires de l'année financière terminée le 31 mars 1996 la comptabilisation de toutes les modifications apportées aux régimes de retraite au cours des années où elles ont pris effet.

Tableau 2

	En millions de dollars
Modifications au RRFEGOP – 1er janvier 1996	1 074
Ajouter : intérêts supplémentaires découlant de l'inscription des modifications de 1990 et 1991	29
Déduire : amortissement des modifications de 1990 et 1991	(68)
	1 035

2.68 Dans notre rapport sur les états financiers de l'exercice terminé le 31 mars 1996, nous avons exprimé notre désaccord quant à la pratique comptable suivie par le gouvernement à cet égard. Plusieurs autres gouvernements canadiens se sont conformés aux recommandations du CCVSP en la matière.

Incidence sur les états financiers

2.69 Le tableau 3 fait état des incidences des deux éléments ci-dessus sur le passif inscrit et sur la dette nette au 31 mars 1996 ainsi que sur les dépenses et le déficit des opérations budgétaires de l'année financière terminée à cette date.

Tableau 3

	Dette nette En millions de dollars	**Déficit des opérations budgétaires** En millions de dollars
Obligations non inscrites au passif (régimes autres que le RRFEGOP)	13 028	235
Modifications apportées aux régimes de retraite	1 395	1 035
	14 423	**1 270**

Comparaison des résultats réels avec le budget des revenus et des dépenses

2.70 Le CCVSP recommande que *les états financiers présentent une comparaison des résultats réels et des prévisions initiales du plan financier*[4].

2.71 Les états financiers du gouvernement comprennent un état de l'emploi des crédits qui renseigne quant aux autorisations disponibles pour les dépenses et pour les prêts, placements, avances et autres, ainsi qu'à l'emploi de telles autorisations. Ces autorisations tiennent compte des crédits supplémentaires et des virements mais elles n'indiquent pas les prévisions initiales du plan financier. Cet état montre si les crédits votés sont suffisants pour l'inscription de toutes ces opérations.

2.72 Cette présentation ne correspond pas totalement aux recommandations du CCVSP en cette matière, car l'information publiée relativement aux dépenses ne permet pas de savoir dans quelle mesure les crédits initiaux, octroyés par l'Assemblée nationale, ont été suffisants. Par ailleurs, les revenus réels ne sont aucunement comparés aux prévisions initiales à cet égard.

2.73 Plusieurs gouvernements provinciaux et celui du Canada présentent, à la face même de l'état des revenus et des dépenses, une comparaison des résultats réels avec les prévisions, conformément aux recommandations du CCVSP. Le tableau 4 indique quelle serait la présentation de cet état du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 1996.

2.74 Le lecteur de cet état financier serait à même de juger de l'atteinte des objectifs au regard des revenus et des dépenses, selon les prévisions exposées par le Discours sur le budget et lors de la présentation du Livre des crédits par le ministre des Finances pour la même année. Il pourrait en apprécier les écarts.

Publication des états financiers

2.75 La raison d'être des états financiers est de communiquer de l'information à leurs utilisateurs. Cette information doit être présentée en temps utile ; autrement, elle n'a qu'un intérêt historique. Le CCVSP en a d'ailleurs souligné le principe dans ses recommandations sur les objectifs des états financiers.

2.76 Les Comptes publics 1995-1996 comprenant, entre autres, les états financiers du gouvernement, ont été déposés à l'Assemblée nationale le 20 décembre 1996, soit plus de huit mois après la fin de l'année financière.

---

4 Manuel de comptabilité et de vérification pour le secteur public, ICCA, chapitre SP 1500, paragraphe 98.

Tableau 4

Revenus et dépenses

Année financière terminée le 31 mars 1996
(en millions de dollars)

	Prévisions initiales 1996	Réel 1996*	Réel 1995*
Revenus			
Impôts sur les revenus et les biens	18 891	18 579	17 325
Taxes à la consommation	7 474	7 299	6 968
Droits et permis	995	1 018	936
Revenus divers	1 187	1 285	1 507
Revenus provenant des organismes et entreprises du gouvernement	2 298	1 927	2 181
Revenus autonomes	30 845	30 108	28 917
Transferts du gouvernement du Canada	7 595	8 146	7 520
Total des revenus	**38 440**	**38 254**	**36 437**
Dépenses			
Mission sociale	17 421	17 738	17 767
Mission éducative et culturelle	10 748	10 797	10 850
Mission gouvernementale	3 995	3 969	3 892
Mission économique	4 034	3 678	3 853
Total des dépenses de programmes	36 198	36 182	36 362
Service de la dette	6 217	6 038	5 874
Total des dépenses	**42 415**	**42 220**	**42 236**
Déficit des opérations budgétaires	**3 975**	**3 966**	**5 799**

* Conforme à la publication des Comptes publics 1995-1996, 1994-1995.

2.77 Plusieurs provinces canadiennes ainsi que le gouvernement fédéral publient leurs états financiers beaucoup plus tôt que le gouvernement du Québec, et ce, même s'ils sont consolidés, ce qui demande plus d'efforts de préparation. Le tableau 5 présente les dates de dépôt des Comptes publics de l'année financière terminée le 31 mars 1996.

Tableau 5 Date du dépôt des Comptes publics 1996 par les gouvernements du Canada

Provinces et Canada	Date du dépôt à l'Assemblée législative
Canada	22 octobre 1996
Colombie-Britannique	4 avril 1997*
Alberta	24 juin 1996
Saskatchewan	12 septembre 1996
Manitoba	30 septembre 1996
Ontario	30 septembre 1996
Québec	20 décembre 1996
Nouveau-Brunswick	26 octobre 1996
Île-du-Prince-Édouard	4 avril 1997
Nouvelle-Écosse	26 mars 1997
Terre-Neuve	19 décembre 1996

* Exceptionnellement cette année, le ministre des Finances de la Colombie-Britannique en a retardé volontairement la publication parce qu'il a intégré les données financières des universités, des commissions scolaires et des hôpitaux dans le périmètre comptable du gouvernement.

2.78 Il est intéressant de noter que l'Alberta, entre autres, est légalement tenue de déposer ses Comptes publics avant le 30 juin de chaque année. Le Nouveau-Brunswick, pour sa part, s'est engagé à publier désormais les siens avant le 31 août.

2.79 Les parlementaires sont aussi préoccupés par le dépôt tardif des états financiers du gouvernement. Il en a été question à l'une des séances de la Commission parlementaire du budget et de l'administration. Les membres de la Commission et le Vérificateur général ont adressé des demandes écrites et verbales au ministère des Finances à ce sujet.

Traitement comptable de l'excédent du RREGOP pour les employés non syndicables

2.80 Selon la *Loi concernant la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances et modifiant diverses dispositions législatives en matière de retraite* (L.Q. 1996, c. 53) adoptée en décembre 1996, les obligations relatives au RREGOP pour les employés non syndicables doivent être partagées également entre les employés et le gouvernement à partir de l'année financière 1997-1998.

2.81 Auparavant, la dépense aux états financiers du gouvernement était comptabilisée selon la notion de solde de coûts, c'est-à-dire que le gouvernement était responsable de la partie des obligations totales du régime qui dépassait la caisse de cotisation des employés.

2.82 La loi entraîne, pour le gouvernement, une augmentation de ses obligations car il ne les réduira plus de la partie de la caisse des employés qui excède leur part des obligations du régime. La loi prévoit également que le gouvernement inscrira cette obligation d'un montant de 896 millions de dollars au cours d'une période correspondant à la durée moyenne estimative du reste de la carrière active des participants au RREGOP, et ce, à compter de 1998-1999, lorsque les résultats d'une nouvelle évaluation actuarielle seront connus.

2.83 Compte tenu que la loi est entrée en vigueur le 1er janvier 1997 et que la comptabilisation de transactions comptables ne peut être assujettie à la date d'une évaluation actuarielle, le gouvernement devrait commencer à amortir cette obligation de 896 millions de dollars à compter de 1996-1997. Ainsi, les dépenses et le déficit des opérations budgétaires de 1996-1997 et de 1997-1998 seraient augmentés respectivement de 24 et de 96 millions de dollars, eu égard à l'amortissement des obligations supplémentaires.

2.84 Afin d'améliorer sa reddition de comptes, nous avons recommandé au gouvernement

- **de publier des états financiers consolidés ;**
- **d'inscrire l'ensemble de ses obligations envers les régimes de retraite dans ses états financiers ainsi que les coûts des modifications lors de l'année pendant laquelle on modifie les régimes ;**
- **de présenter, dans l'état des revenus et dépenses, une comparaison des résultats réels avec les prévisions ;**
- **de publier plus tôt ses états financiers.**

2.85 *Commentaires du ministère des Finances :*

- ***États financiers complets***

« Des état financiers consolidés seront publiés dès que le périmètre comptable sera convenu avec le Vérificateur général. La publication d'états financiers consolidés est examinée depuis plusieurs années au Contrôleur des finances et au ministère des Finances et a fait l'objet de projets et de nombreuses discussions avec le Vérificateur général. Ces discussions ont montré qu'il fallait poursuivre les travaux pour adapter nos projets d'états financiers consolidés.

« C'est pourquoi au cours des prochains mois, les échanges avec le Vérificateur général se poursuivront, notamment sur la définition du périmètre consolidé, en tenant compte de ce qui a été fait par les autres gouvernements provinciaux et fédéral et de leur interprétation des recommandations du CCVSP à cet égard dans le contexte particulier du secteur québécois. Les discussions porteront également sur la nouvelle norme de présentation des immobilisations et leur amortissement, qui devrait être publiée au cours des prochains mois.

« Lorsque la définition du périmètre comptable sera établie après discussions avec le Vérificateur général, les états financiers consolidés pourront être préparés dans les meilleurs délais. »

- ***Inscription de l'ensemble des obligations envers les régimes de retraite***

« Toute l'information financière relative aux régimes de retraite est divulguée dans les états financiers. Le gouvernement du Québec fut le premier au Canada à adopter une convention comptable spécifique concernant les régimes qui prévoyait amortir un passif non inscrit et ce, même si les normes comptables pour le secteur public n'existaient pas. Ce n'est que près de dix ans plus tard que l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) a émis la norme sur les régimes de retraite pour le secteur public à laquelle le Vérificateur général nous demande de nous conformer.

« Rappelons que, jusqu'en 1978-1979, les coûts des régimes de retraite autres que le RREGOP étaient comptabilisés en fonction de l'occurrence (« pay as you go »). Avec cette façon de faire, aucune réserve n'est accumulée pour financer les pensions futures : les cotisations des participants actifs sont comptabilisées avec les revenus du gouvernement et les prestations aux retraités sont prises en compte dans les dépenses budgétaires du gouvernement.

« En 1980, le gouvernement a donc décidé, en se basant sur les principes comptables généralement reconnus pour le secteur privé, de comptabiliser ses engagements à l'égard de l'ensemble des régimes de retraite dans un compte de passif « compte des régimes de retraite ». Étant donné l'obligation considérable qui est apparue au titre du service passé au moment où le gouvernement a adopté une comptabilisation basée sur le principe des engagements, le gouvernement a adopté une formule d'amortissement sur 50 ans (il en reste 34 à courir) dont les montants annuels sont une proportion de l'évolution de la masse salariale totale et constitue une dépense budgétaire.

« Le gouvernement résorbera ainsi la totalité des engagements non comptabilisés sur la durée de vie des participants, ce qui évitera d'imposer à une seule génération de contribuables le fardeau du rattrapage de cette insuffisance qui s'est accumulée depuis la constitution du premier régime de retraite d'employés du secteur public québécois en 1876. Cela apparaît comme une politique raisonnable et bien adaptée dans les circonstances.

« Toute l'information concernant les obligations du gouvernement envers les régimes de retraite est divulguée dans les états financiers. Le passif inscrit est présenté à la face même de l'état de l'actif et du passif et la partie non inscrite est présentée dans les notes complémentaires aux états financiers. »

- ***Coût des modifications apportées aux régimes de retraite***

« La convention comptable du gouvernement est logique et cohérente : le coût des modifications est amorti sur la même période que les surplus actuariels permettant les bonifications. En 1989-1990, le gouvernement a adopté la convention comptable permettant d'amortir sur 16 ans toute modification aux régimes de retraite. Cette convention, inspirée des principes comptables généralement reconnus (PCGR) pour le secteur privé, a été appliquée trois fois depuis son adoption :

« En 1990-1991, bonifications pour un montant de 200 millions de dollars amorti sur 16 ans.

« En 1991-1992, bonifications pour un montant de 340 millions de dollars amorti sur 16 ans.

« En 1995-1996, bonifications pour un montant de 1 074 millions de dollars amorti sur 16 ans.

« Ces bonifications apportées aux régimes de retraite touchaient principalement l'élargissement des critères d'admissibilité et ont été comptabilisées en toute conformité avec la convention comptable, c'est-à-dire amorties sur 16 ans.

« La convention comptable du gouvernement est tout à fait logique et cohérente car elle permet d'amortir les modifications sur la même base que les surplus, comme le fait le secteur privé en pareilles circonstances.

« En résumé donc, la convention comptable actuelle du gouvernement pour les régimes de retraite, autant pour le service passé que pour les modifications apportées, est adéquate, cohérente et conforme à ce qui se fait dans le secteur privé. »

- ***Comparaison des résultats réels avec les prévisions***

« Ces comparaisons sont déjà publiées dans d'autres publications. Le gouvernement publie et diffuse déjà d'autres publications financières dans lesquelles des comparaisons sont présentées :

« Le Discours sur le budget présente plusieurs tableaux comparant notamment les prévisions et les revenus et dépenses préliminaires ou probables, avec explications détaillées des écarts. Il s'agit du document tout indiqué pour présenter des comparaisons puisque c'est d'abord dans ce document que les prévisions de revenus sont annoncées et que les prévisions de dépenses sont ajustées ; les explications des écarts permettent de répondre aux interrogations possibles, ce qui ne serait pas le cas avec ce que recommande le Vérificateur général ;

« La Synthèse des opérations financières publiée trimestriellement présente les prévisions annuelles révisées de même qu'une comparaison avec celles du Discours sur le budget, avec des explications détaillées des écarts ;

« Le Rapport financier et le Volume 2 des Comptes publics contiennent également d'autres tableaux comparatifs.

« De l'avis du ministère des Finances, la vocation véritable des états financiers du gouvernement est de présenter des données détaillées et complètes relativement aux résultats réels. L'ajout d'une comparaison avec les prévisions serait une répétition de ce qui se fait déjà dans d'autres publications financières du gouvernement. »

- ***Publication des états financiers***

« Les délais fixés par la loi sont respectés. En vertu de l'article 11 de la Loi sur l'administration financière*, des informations portant sur les opérations financières du gouvernement sont publiées annuellement dans la Gazette officielle du Québec au plus tard six mois après la fin de l'année financière. Ainsi, les informations suivantes concernant l'année financière terminée le 31 mars 1996 ont été publiées en septembre dernier : un état sommaire des revenus et dépenses, un rapport de l'excédent des dépenses sur les crédits ainsi qu'un état de la dette publique.*

« Cette publication dans la Gazette officielle permet aux parlementaires et aux autres personnes intéressées de disposer de l'essentiel de l'information sur la situation financière du gouvernement au plus tard six mois après la fermeture de l'année financière du gouvernement et ce, à chaque année financière.

« De plus, la Loi sur l'administration financière *concernant le contenu des Comptes publics prévoit la présentation à l'Assemblée nationale, au plus tard le 31 décembre suivant la fin de l'année financière, de l'ensemble des renseignements nécessaires pour expliquer la situation financière du gouvernement. Les Comptes publics sont donc présentés dans le délai fixé par la loi.*

« Les Comptes publics ne sont pas limités à la présentation des états financiers du gouvernement. Ils contiennent notamment, en plus d'un état de l'actif et du passif et des revenus et dépenses, la situation des dépôts et fonds spéciaux qu'administre le gouvernement, un rapport des opérations financières faites pendant l'année financière, un état des crédits permanents et annuels, un rapport de l'excédent des dépenses portées aux comptes d'une année sur les crédits de cette même année et tous les autres renseignements nécessaires pour expliquer de façon plus détaillée la situation financière du Québec, présentés aux sections 1, 2 et 3 du Volume 1 et au Volume 2 des Comptes publics, ainsi qu'au Volume 3 ayant trait aux fonds spéciaux.

« Les travaux relatifs à la préparation et à la publication des Comptes publics sont compatibles avec le cadre de l'échéancier de production des nombreux documents publiés par le ministère des Finances (Discours sur le budget, Synthèses trimestrielles, le Profil financier, le Rapport annuel, le Rapport financier, divers prospectus et autres publications) tout au long de l'année.

« Le devancement de leur publication pourrait aussi avoir un impact sur les échéanciers de production des autres documents. »

Annexe

Renseignements supplémentaires sur les régimes de retraite

Préambule

2.86 La terminologie et les pratiques comptables et autres propres aux régimes de retraite sont fréquemment source de confusion pour le lecteur non averti. Afin de permettre au citoyen de s'y retrouver, nous avons préparé ces quelques notes explicatives.

2.87 La gestion de régimes de retraite fait appel, entre autres, aux deux notions suivantes :

- la capitalisation des régimes ;
- la comptabilisation par l'employeur des obligations qui découlent des régimes.

2.88 Ces deux notions répondent à des objectifs fort différents. La première est de nature fiduciaire et elle a pour but d'accumuler les sommes qui seront nécessaires au versement des prestations. L'autre répond à un objectif purement comptable, c'est-à-dire la comptabilisation par l'employeur, ici le gouvernement, de ses obligations relatives aux régimes de retraite.

2.89 Ces objectifs différents amènent à utiliser des méthodes et des hypothèses actuarielles qui peuvent être différentes, et ils comportent même une terminologie adaptée à chacun d'eux. Bien plus, les données propres à chaque objectif sont présentées dans des états financiers distincts : **ceux des régimes de retraite eux-mêmes**, pour ce qui est des opérations de nature fiduciaire relatives à la capitalisation des régimes, et **ceux du gouvernement,** en ce qui a trait à la comptabilisation des coûts liés aux régimes de retraite.

2.90 Avant d'expliquer davantage chacune de ces deux notions, nous fournissons quelques informations qui visent à mieux faire connaître les principales caractéristiques des régimes gouvernementaux, ainsi que l'importance de ces régimes quant au nombre de participants actifs et prestataires.

Informations générales

2.91 Les participants aux régimes de retraite du gouvernement sont les membres de l'Assemblée nationale, les juges de la Cour du Québec ainsi que les employés de la fonction publique et ceux des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux.

2.92 Le tableau 6 présente au lecteur les principaux régimes de retraite, assortis d'informations diverses.

Tableau 6

Information	RREGOP*	RRE**	RRF***	Autres
Mise en vigueur	1973	1880	1876	Du début du siècle à 1992
Nombre de participants (au 31 décembre 1995)				
• actifs	490 000	25 300	11 000	8 147
• prestataires	56 559	33 099	23 800	3 225
Régime à prestations déterminées	Oui	Oui	Oui	Oui
Accumulation dans une caisse distincte (Caisse de dépôt et placement du Québec)				
• cotisations salariales (des employés)	Oui	Non	Non	Non
• cotisations patronales (de l'employeur)****	Non	Non	Non	Non
Participation du gouvernement aux coûts du régime				
• partage de coûts	▬			
• solde de coûts		▬	▬	▬
Inscription des obligations au passif du gouvernement				
• entièrement inscrites	▬			
• amorties sur une période de 50 ans		▬	▬	▬

* Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics.
** Régime de retraite des enseignants.
*** Régime de retraite des fonctionnaires.
**** Un fonds d'amortissement de 923 millions de dollars est constitué pour le paiement des prestations.

2.93 Un régime à prestations déterminées précise à l'avance le montant des prestations que recevront les salariés lorsqu'ils seront à la retraite ou il fixe le mode de calcul du montant de ces prestations, comme dans le cas des régimes gouvernementaux. Ce montant dépend notamment du salaire, du nombre d'années de service et de l'âge auquel l'employé prend sa retraite. Par exemple, la rente de retraite sera calculée d'après le salaire moyen des cinq années les mieux rémunérées à raison de 2 p. cent par année de service. Par ailleurs, l'employé peut devoir assumer une réduction de sa rente s'il prend sa retraite avant un âge fixé.

2.94 Par opposition à un régime à prestations déterminées, le régime à cotisations déterminées fixe la cotisation à l'avance. Les prestations de chaque retraité varient selon le capital constitué par les cotisations accumulées en sa faveur et les intérêts provenant du placement de ces cotisations.

2.95 Les coûts d'un régime de retraite peuvent être partagés entre l'employeur et ses employés, à parts égales ou non. Par ailleurs, le régime est dit « à solde de coûts » si l'employeur assume la partie des coûts que la cotisation des employés fixée à l'avance ne couvre pas.

Capitalisation des régimes de retraite

2.96 La capitalisation des régimes de retraite est l'activité qui fournit les sommes nécessaires au versement des prestations inhérentes à ces régimes. Les données financières de cette activité, de nature fiduciaire, apparaissent aux états financiers des régimes de retraite eux-mêmes.

2.97 Pour la capitalisation des régimes, les actuaires ont généralement tendance à se montrer plus conservateurs que l'employeur lorsqu'il dresse ses états financiers. Leur but est d'accumuler dans une caisse les fonds nécessaires au paiement des prestations plus rapidement que l'employeur n'est tenu de comptabiliser ses obligations en la matière. Ils veulent ainsi éviter que les taux de cotisation fluctuent de façon importante et constituer une provision contre le vieillissement des participants.

2.98 Ainsi, les hypothèses actuarielles utilisées pour déterminer les taux de cotisation des employés (cotisations salariales) et de l'employeur (cotisations patronales) qui permettront d'accumuler les fonds diffèrent de celles qui servent à fixer les montants apparaissant aux états financiers de l'employeur à titre d'obligations. Parfois, les méthodes actuarielles peuvent aussi être différentes.

2.99 Normalement, la capitalisation des régimes de retraite comporte l'accumulation des cotisations salariales, des cotisations patronales et des intérêts que le placement de ces fonds rapporte. Bien entendu, ces fonds sont réduits des prestations versées.

2.100 Selon les données fournies au tableau 6, seules les cotisations salariales relatives au RREGOP sont accumulées dans une caisse distincte, soit à la Caisse de dépôt et placement du Québec. Par ailleurs, dans les états financiers des régimes, les sommes à recevoir du gouvernement sont inscrites comme s'il versait ses cotisations à la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances pour les capitaliser.

Comptabilisation par l'employeur des obligations découlant des régimes de retraite

2.101 Les obligations relatives aux régimes de retraite du gouvernement sont de même nature que celles de tout autre employeur. Il s'agit de reconnaître que cette forme de rémunération constitue une dépense pour l'employeur qu'est le gouvernement.

2.102 Ces dépenses, inscrites aux états financiers du gouvernement du Québec, prennent diverses formes :

- la comptabilisation du coût du service courant ;
- l'amortissement des gains et pertes actuariels ;
- l'amortissement des obligations actuarielles non inscrites.

Coût du service courant

2.103 Les coûts relatifs à un régime de retraite peuvent être assumés à la fois par les employés et par l'employeur, dans la même proportion ou non. Par ailleurs, il se peut aussi que l'employé doive verser une cotisation fixée à l'avance tandis que l'employeur assume le solde des coûts du régime : on parle alors d'un régime à solde de coûts.

2.104 Depuis le 1er juillet 1982, les employés qui participent au RREGOP et le gouvernement du Québec assument à parts égales les coûts de ce régime. Par contre, pour ce qui est de la plupart des autres régimes de retraite, les employés absorbent une partie des coûts déterminée à l'avance, et le gouvernement est responsable du reste.

2.105 La part du gouvernement constitue la dépense qu'il doit comptabiliser dans ses états financiers. L'objectif visé par la comptabilisation de cette dépense est de répartir, au fur et à mesure que les employés fournissent leurs services, les obligations relatives aux prestations qui leur seront ultérieurement versées.

2.106 Le service courant est comptabilisé pour tous les régimes. Dans le cas du RREGOP, il l'est depuis l'instauration du régime en 1973 ; pour ce qui est des autres régimes, depuis 1979-1980.

Amortissement des gains et pertes actuariels

2.107 Pour déterminer le montant qu'il convient de comptabiliser chaque année à titre de service courant, il faut faire appel à une méthode d'évaluation actuarielle, ainsi qu'à des hypothèses actuarielles qui sont de deux ordres. D'une part, elles sont de nature économique, comme l'évolution des salaires, les rendements prévus sur les actifs, etc., et, d'autre part, de nature démographique, c'est-à-dire qu'elles touchent les participants eux-mêmes.

2.108 Les hypothèses relatives aux régimes de retraite ont trait à une longue période. On peut donc s'attendre à ce que les résultats réels s'écartent quelque peu des prévisions : on dit alors qu'il se produit des gains ou des pertes actuariels. Ces gains ou ces pertes, constatés à l'occasion d'évaluations actuarielles périodiques, découlent d'écarts entre les prévisions et les résultats réels, et de changements touchant les hypothèses.

2.109 Dans le cas du RREGOP, le passif inscrit au 31 mars 1996 dépasse les obligations du régime de quelque 2,9 milliards de dollars. Ce montant inscrit en trop – qui résulte pour l'essentiel d'obligations réduites par suite de la révision d'hypothèses et de la méthode d'évaluation actuarielle pour se conformer dans ce dernier cas aux recommandations du CCVSP – sera amorti sur une période correspondant à la durée estimative du reste de la carrière active des participants à ce régime, soit environ 16 ans. Ainsi, en ce qui concerne le RREGOP, les pratiques comptables du gouvernement en matière de gains et pertes actuariels sont adéquates puisque la méthode d'amortissement de ce passif inscrit en trop est conforme aux recommandations du CCVSP.

2.110 Dans le cas des autres régimes – nous l'avons déjà mentionné à maintes reprises – , une partie des obligations actuarielles n'est pas inscrite au passif du gouvernement. Ainsi, les gains et pertes actuariels ne sont ni calculés ni amortis distinctement par rapport aux obligations non inscrites. Lors des évaluations actuarielles, toute différence constatée entre les résultats réels et les prévisions ou à la suite de la modification des hypothèses est ajoutée aux obligations non inscrites ou déduite de celles-ci.

Amortissement des obligations non inscrites

2.111 Avant 1979-1980, le gouvernement n'inscrivait pas les coûts relatifs aux services rendus par les employés. Au 31 décembre 1978, il avait ainsi accumulé une dette de quelque 7,2 milliards de dollars qu'il a décidé de porter à ses dépenses et à son passif sur une période de 50 ans, soit jusqu'en 2028-2029.

2.112 L'amortissement des obligations non inscrites dont il est ici question fait l'objet de notre commentaire dans la partie principale de ce chapitre. De fait, cette méthode d'amortissement vise à comptabiliser des obligations qui auraient normalement dû être inscrites à titre de service courant au fur et à mesure que les employés rendaient leurs services.

2.113 À notre avis cependant, cette méthode d'amortissement n'est pas réaliste puisqu'elle ne permet pas une diminution progressive des obligations non inscrites, qui sont plutôt passées de 7,2 milliards en 1978 à plus de 13 milliards de dollars au 31 mars 1996.

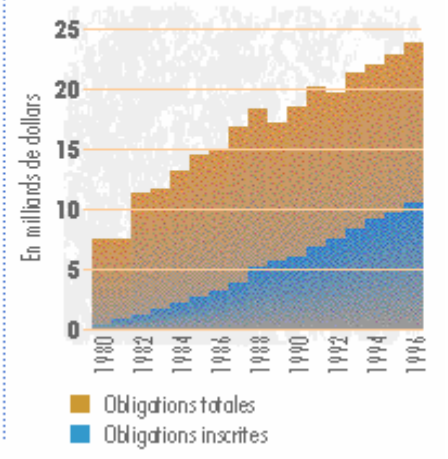
2.114 La méthode de comptabilisation des obligations non inscrites a été établie de façon que l'amortissement annuel corresponde à une proportion constante de la masse salariale cumulée des participants au RREGOP, au RRE et au RRF. Comme la masse salariale prévue d'ici la fin de la période d'amortissement croît constamment, l'amortissement annuel des obligations non inscrites croît lui aussi. Par ailleurs, comme nous l'expliquons dans la section qui suit portant sur l'incidence sur les états financiers du gouvernement de la non-capitalisation des régimes de retraite, le gouvernement doit inscrire des dépenses d'intérêt pour les emprunts qu'il effectue auprès des régimes de retraite. L'amortissement inscrit annuellement a été et il est encore insuffisant puisqu'il ne couvre même pas les intérêts annuels qu'il faudrait inscrire sur le montant en question.

2.115 À cause de la méthode utilisée, les obligations non inscrites pour l'ensemble des régimes autres que le RREGOP croissent depuis le début et elles continueront d'augmenter pendant encore plusieurs années. Ce n'est que vers la fin de la période de 50 ans qu'elles commenceront à décroître pour finalement s'éteindre au cours de la dernière année de cette période.

2.116 Le graphique 1 présente l'évolution, depuis le début de cette période de 50 ans, des obligations inscrites relativement à tous les régimes en cause. Il présente aussi l'évolution des obligations totales de ces régimes. À la fin de chaque année financière, la différence entre ces deux éléments représente les obligations non inscrites.

2.117 Les données du graphique 1 démontrent de façon évidente que, loin de diminuer comme il serait réaliste de l'escompter, les obligations non inscrites pour les régimes autres que le RREGOP, représentées par la différence entre les deux zones, se sont accrues jusqu'à atteindre un montant de 13 milliards en 1995-1996.

Graphique 1

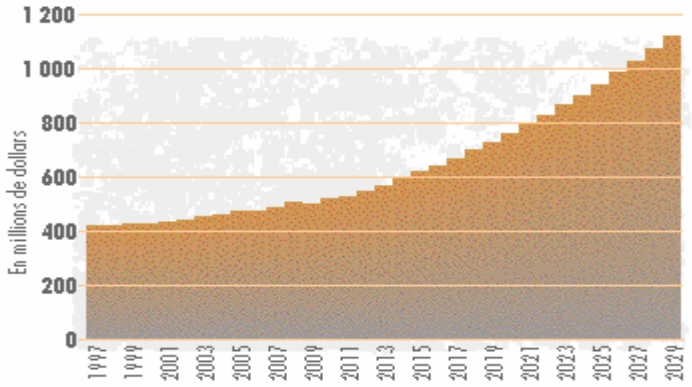


2.118 Par contre, ce graphique permet de constater certaines diminutions importantes, l'une en 1989 et l'autre en 1992. Ces réductions correspondent aux gains ou pertes constatés lors d'évaluations actuarielles et à la mise à jour consécutive des hypothèses utilisées.

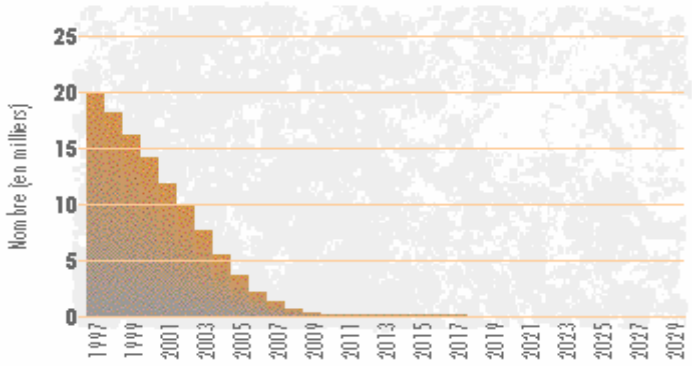
2.119 Par ailleurs, la méthode d'amortissement comporte également une caractéristique que certains n'hésiteraient pas à qualifier d'incongrue. En effet, alors que les régimes en question sont en voie de s'éteindre faute de participants, les dépenses comptabilisées dans les états financiers du gouvernement en fonction de ces régimes vont en s'accroissant.

2.120 Les deux graphiques ci-contre ont été établis à l'aide des tables d'amortissement préparées lors des évaluations actuarielles les plus récentes, pour ce qui est des montants annuels d'amortissement, et des dernières prévisions disponibles relativement au nombre de participants actifs. Ces graphiques montrent de façon explicite que les montants annuels d'amortissement à comptabiliser pour le RRE s'accroissent dans le temps, alors que le nombre de participants actifs à ce régime diminue rapidement. Tandis que les amortissements annuels passent d'un peu plus de 400 millions en 1996-1997 à 1,1 milliard de dollars en 2028-2029, le nombre de participants actifs prévu diminue d'un peu plus de 20 000 en 1997 à moins de 1 000 en 2008 et il devient nul peu après 2010.

Graphique 2 Amortissement des obligations non inscrites – RRE



Graphique 3 Participants actifs – RRE



Incidence sur les états financiers du gouvernement de la non-capitalisation des régimes de retraite

2.121 Comme nous l'avons déjà dit, la capitalisation des régimes de retraite du gouvernement se limite aux cotisations salariales des participants au RREGOP. Lorsqu'un gouvernement, à titre d'employeur, ne capitalise pas ses régimes de retraite, il doit à tout le moins reconnaître son endettement. Ainsi, les états financiers du gouvernement doivent mentionner une dette importante envers les régimes de retraite qui découle tant du RREGOP que des autres régimes.

2.122 Il s'acquitte de cette dette envers les régimes de retraite au moyen du versement des prestations. Selon les régimes, il assume une partie ou la totalité de ces prestations :

- dans le cas du RREGOP, la partie des prestations versée par le gouvernement correspond à la moitié des prestations calculées sur le service effectué à compter du 1er juillet 1982 et à 7/12 du service effectué avant cette date ;
- dans le cas des autres régimes, il verse le montant total des prestations.

2.123 Comme on le sait maintenant, le gouvernement utilise les cotisations salariales autres que celles qui se rapportent au RREGOP ainsi que les cotisations patronales pour financer une partie de ses activités. Ce fait peut être assimilé à des emprunts auprès des régimes de retraite plutôt qu'auprès d'autres sources. Les emprunts du gouvernement auprès des régimes de retraite, comme les autres, lui occasionnent des dépenses d'intérêts qu'il doit comptabiliser dans ses états financiers. Ces intérêts correspondent en quelque sorte aux revenus de placements que généreraient les montants qui seraient accumulés dans des caisses distinctes si le gouvernement capitalisait ses régimes de retraite.



Rapport à l'Assemblée nationale

pour l'année 1996-1997

Tome I

Chapitre 3

Administration des sentences et réinsertion sociale des délinquants

Étude conduite auprès du ministère de la Sécurité publique, du ministère de la Justice et de la Commission québécoise des libérations conditionnelles

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	3.1
VUE D'ENSEMBLE	3.10
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	3.18
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
GESTION DES ABSENCES TEMPORAIRES ET DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES	3.23
Absences temporaires	3.24
Libérations conditionnelles	3.28
SURVEILLANCE DES DÉLINQUANTS EN MILIEU OUVERT	3.47
Détenus en absence temporaire	3.48
Délinquants en probation	3.55
Surveillance exercée par les agents	3.57
Demande de preuves	3.60
Fréquence des rencontres et durée du suivi	3.61
Exigences légales quant au nombre de rencontres	3.62
Mise en surplus	3.63
Intervention de l'agent face au non-respect des conditions	3.65
Rencontre avec l'agent	3.70
Thérapies	3.73
Autres conditions	3.78
RÉSINSERTION SOCIALE DES DÉLINQUANTS	3.84
Évaluation des activités	3.85
Suivi des activités	
En milieu carcéral	3.88
En liberté surveillée	3.95
MESURES DE PERCEPTION DES AMENDES	
Outils de perception	3.100
Mesures de remplacement	3.114
Travaux compensatoires	3.115
Emprisonnement	3.122
Gestion des travaux compensatoires	3.127

Étude conduite par

J. Henrichon
Vérificateur général adjoint

L. Lapointe
Directeur de vérification

P. D'Amours

L. Gaudreault

R. Gobeil

M. Harvey

M.-C. Paré

Les commentaires du ministère de la Sécurité publique, du ministère de la Justice, et de la Commission québécoise des libérations conditionnelles apparaissent à la fin de ce chapitre.

Faits saillants

3.1 Le ministère de la Sécurité publique a confié à sa Direction générale des services correctionnels (DGSC) la mission d'administrer les décisions du tribunal et de favoriser la réinsertion sociale des contrevenants. Précisons que, au Québec, les sentences de moins de deux ans sont administrées par le gouvernement provincial tandis que celles de deux ans et plus ressortissent au gouvernement fédéral. Le ministère alloue annuellement plus de 225 millions de dollars à la garde des détenus, à la surveillance et à la réinsertion sociale des délinquants. De son côté, le ministère de la Justice perçoit chaque année près de 60 millions de dollars en revenus d'amendes. Par ailleurs, la DGSC est responsable des mesures de remplacement lorsque le contrevenant se trouve dans l'incapacité de payer son dû.

3.2 Dans le cadre de ce mandat, nous avons vérifié que le ministère de la Sécurité publique et celui de la Justice ont bien mis en place des mécanismes efficaces pour administrer adéquatement les sentences imposées par les magistrats. Ainsi, nous avons examiné les trois types de sentences généralement imposées par les juges : la détention, l'ordonnance de probation et l'amende. Nous avons également cherché à savoir si les programmes d'intervention du ministère de la Sécurité publique visent la réinsertion sociale des délinquants tout en garantissant la protection de la société. Enfin, nous avons examiné les travaux de la Commission québécoise des libérations conditionnelles (la Commission) afin de vérifier que ses critères de décision sont appliqués uniformément. Nos travaux ont pris fin en mars 1997.

3.3 Compte tenu d'un nombre de places limité dans les établissements de détention par rapport aux condamnations à l'emprisonnement imposées par les tribunaux, le ministère ne respecte pas intégralement les peines prévues.

3.4 Les établissements accordent des sorties aux détenus de plus en plus hâtivement sous forme d'absences temporaires prématurées. Par ailleurs, les directives du ministère stipulent que les motifs humanitaires, invoqués pour accorder des absences temporaires, devraient s'en tenir au soutien à la famille, à des événements importants, au maintien de l'emploi, etc. Pourtant, la surpopulation carcérale incite les établissements à relâcher des détenus sous prétexte de motif humanitaire et, même si la Commission refuse une libération conditionnelle, il arrive que l'établissement accorde à l'individu une absence temporaire.

3.5 Le problème de surpopulation carcérale a incité le ministère de la Sécurité publique à privilégier des ressources plus légères que l'emprisonnement, dans toute la mesure du possible. Cependant, il ne s'assure pas que les détenus en liberté probatoire sont suffisamment encadrés.

3.6 Les agents des programmes d'encadrement en milieu ouvert (PEMO) ne font pas toujours respecter les conditions associées à l'absence temporaire des contrevenants. Par ailleurs, les agents de probation ne parviennent pas non plus à faire respecter les conditions de libération imposées aux contrevenants et ils n'avisent pas toujours les autorités concernées quand les règles de libération ont été enfreintes.

3.7 Même si le ministère de la Sécurité publique affiche une philosophie de réinsertion sociale, il ne s'assure pas que ses agents produisent une évaluation et un plan d'intervention réellement adapté aux besoins de chaque détenu. En outre, les activités propres à favoriser la réhabilitation – formation, ateliers de travail, thérapies, séjours en maison de transition – varient considérablement d'un établissement à l'autre.

3.8 Certains contrevenants condamnés à des amendes sont dirigés vers les établissements de détention parce que le ministère de la Justice ne consacre pas assez d'efforts à la perception. Pourtant, les mesures de remplacement (travaux compensatoires et détention) coûtent cher au Trésor québécois.

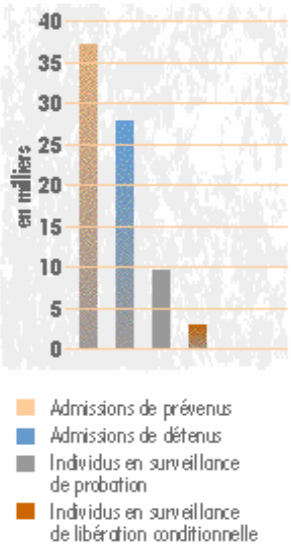
3.9 La condamnation d'un individu nécessite l'intervention de plusieurs agents du système pénal, soit les policiers, les substituts du Procureur général, les magistrats et les employés des services correctionnels. Or, tous ces efforts risquent d'être annihilés si les sentences rendues par le tribunal ne sont pas respectées. Il s'ensuit que des criminels risquent d'être indûment libérés, que certains sont susceptibles de remettre en cause le caractère sérieux de la peine imposée et que la population pourrait perdre confiance dans le système pénal.

Vue d'ensemble

3.10 Le ministère de la Sécurité publique a confié à sa Direction générale des services correctionnels (DGSC) la mission d'administrer les décisions du tribunal et de favoriser la réinsertion sociale des contrevenants. Précisons que, au Québec, les sentences de moins de deux ans sont administrées par le gouvernement provincial tandis que celles de deux ans et plus ressortissent au gouvernement fédéral. La DGSC procède annuellement à l'admission de plus de 65 000 personnes ; 57 p. cent de celles-ci sont des prévenus, c'est-à-dire des individus en attente d'une sentence du tribunal. Elle assure également la surveillance de plus de 13 000 individus référés annuellement aux bureaux de probation. De plus, la DGSC accorde 2,3 millions de dollars à 12 organismes de référence pour administrer le programme des travaux compensatoires qui traite annuellement près de 25 000 dossiers relatifs à des amendes non payées. Le graphique 1 établit le portrait annuel de la clientèle.

Graphique 1

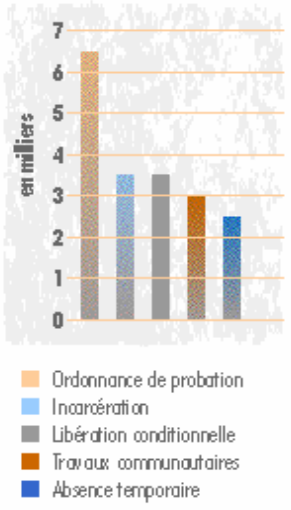
Portrait de la clientèle sur une base annuelle



3.11 Le ministère de la Sécurité publique alloue annuellement plus de 225 millions de dollars pour le maintien des 17 établissements de détention et des 38 bureaux de probation répartis dans les 16 régions de la province. Il compte également sur l'appui de nombreuses ressources communautaires pour atteindre son objectif de réinsertion sociale des délinquants. Le graphique 2 présente le portrait quotidien des quelque 19 000 personnes dont la DGSC est responsable.

Graphique 2

Portrait de la clientèle sur une base quotidienne



3.12 De son côté, le ministère de la Justice a confié aux percepteurs des 58 palais de justice le rôle de recouvrer les amendes impayées. Le ministère de la Justice perçoit chaque année près de 60 millions de dollars en revenus d'amendes. Finalement, la DGSC est responsable des mesures de remplacement lorsque le contrevenant se trouve dans l'incapacité de payer son dû.

3.13 Le traitement des infractions est différent en matière pénale et en matière criminelle. La mesure punitive pour les infractions aux lois pénales est l'imposition d'une amende. Ultimement, après avoir épuisé toutes les mesures de recouvrement, le percepteur des amendes peut recourir aux travaux compensatoires ou à la détention. En matière criminelle, le juge peut imposer une amende, une peine d'incarcération ou une ordonnance de probation ou de sursis, mais les délinquants qui ne paient pas leurs amendes ne sont pas admissibles aux travaux compensatoires.

3.14 En vertu de la loi, toute personne peut, moyennant certaines conditions, bénéficier de congés durant sa période d'incarcération. L'objectif principal du programme d'absence temporaire est de permettre à la personne incarcérée de réintégrer progressivement la société et de conserver des liens significatifs avec son entourage. Il existe trois principaux motifs de recours à l'absence temporaire : réinsertion sociale, raison humanitaire ou médicale.

3.15 De plus, un détenu ayant purgé le tiers d'une peine de six mois et plus devient admissible à une libération conditionnelle, à moins qu'il n'y renonce par écrit. Son cas fait automatiquement l'objet d'un examen lors d'une audience tenue par deux membres de la Commission et les commissaires décident de l'octroi ou du refus de sa libération.

3.16 Enfin, la loi prévoit qu'une personne incarcérée peut bénéficier d'une libération si elle a purgé les deux tiers de sa peine, à moins que le comité de discipline formé de deux personnes désignées par le directeur de l'établissement de détention n'en ait décidé autrement.

3.17 Depuis 1992, bien que les statistiques démontrent une baisse de la criminalité, la demande de services correctionnels n'a cessé de croître au Québec. À la suite de ce constat, le ministère de la Sécurité publique a amorcé un virage important pour privilégier des solutions de rechange à l'incarcération.

Objectifs et portée de notre vérification

3.18 Notre vérification avait pour but de nous assurer que le ministère de la Sécurité publique et celui de la Justice ont mis en place des mécanismes efficaces pour administrer adéquatement les sentences imposées par les magistrats, et ce, conformément aux lois en vigueur. Ainsi, nous avons examiné les trois types de sentences généralement imposées par les juges : la détention, l'ordonnance de probation et l'amende. En outre, nous avons fait le suivi de notre mandat de 1992-1993, relativement à la perception des amendes effectuée par le ministère de la Justice.

3.19 En 1991, nous avions examiné particulièrement l'admissibilité aux absences temporaires et le respect des délais prescrits lors de la transmission des différents rapports relatifs à la probation. Un an plus tard, la *Loi sur les services correctionnels* est venue modifier les règles d'admissibilité aux absences temporaires des personnes incarcérées. En effet, le directeur général de la DGSC a dorénavant le pouvoir d'accorder des absences temporaires pour le motif de réinsertion sociale quand le sixième de la sentence a été purgé. Il faut noter que, dans le présent rapport, nous avons examiné la gestion des absences temporaires en fonction de la loi modifiée. Nous nous sommes également assurés que la surveillance des délinquants en probation est effectuée adéquatement.

3.20 Nous avons aussi vérifié que les programmes d'intervention mis en place par le ministère de la Sécurité publique visent la réinsertion sociale des délinquants.

3.21 De plus, nous avons examiné les travaux de la Commission afin de nous assurer que les critères utilisés pour accorder une libération conditionnelle sont appliqués uniformément.

3.22 Enfin, dans le cadre de nos travaux, nous avons visité trois établissements de détention, sept bureaux de probation, trois palais de justice et trois organismes de référence, tous répartis dans trois régions. Nos travaux ont pris fin en mars 1997.

Résultats de notre vérification

Gestion des absences temporaires et des libérations conditionnelles

3.23 Les établissements de détention sont responsables de la garde des détenus. Ils contribuent à corriger la conduite délinquante des individus en établissant des conditions susceptibles de favoriser l'apprentissage de valeurs et de comportements socialement acceptables. La gestion de l'incarcération comporte plusieurs étapes, notamment le processus d'évaluation des détenus, la détention, l'octroi d'absences temporaires en vue de la réinsertion sociale ainsi que l'obtention de la libération conditionnelle.

Absences temporaires

3.24 En vertu de la *Loi sur les services correctionnels*, toute personne peut, moyennant certaines conditions, bénéficier de congés durant sa période d'incarcération après en avoir fait la demande écrite. Ces congés doivent être autorisés par le directeur général des services correctionnels qui délègue le plus souvent cette responsabilité à l'administrateur de l'établissement de détention. Ce dernier rend sa décision sur recommandation d'un comité d'absence temporaire, lequel doit être institué dans chaque établissement de détention et formé de deux personnes désignées par le directeur. Le comité, dans sa recommandation, et l'administrateur, dans sa décision, doivent tenir compte notamment de la personnalité et du comportement du détenu, de sa capacité de remplir ses obligations, de ses projets, de ses relations familiales et sociales, de ses emplois antérieurs, de ses aptitudes au travail, de son casier judiciaire ou de sa conduite pendant une période de détention, d'absence temporaire ou de libération conditionnelle. L'administrateur peut, s'il a un motif raisonnable de croire que la personne incarcérée a violé une condition de son absence temporaire ou qu'il est nécessaire d'intervenir pour prévenir une telle violation, révoquer l'absence temporaire et aviser la personne qu'elle doit réintégrer l'établissement de détention dans le délai qu'il détermine.

3.25 L'absence temporaire permet à un détenu de quitter l'établissement de détention, et ce, sans escorte, pour des motifs de réinsertion sociale, humanitaires ou médicaux, pour une période maximale de 15 jours, renouvelable en ce qui a trait aux deux premiers motifs. Les congés humanitaires ou médicaux peuvent être attribués à tout moment ; ceux qui se rapportent à la réinsertion sociale ne peuvent l'être qu'entre le sixième et le tiers de la sentence dans le cas de condamnations à l'emprisonnement supérieures ou égales à six mois et entre le sixième et les deux tiers de la sentence quand la peine est inférieure à six mois.

3.26 Bien que les absences temporaires soient octroyées à partir de critères précis, certaines décisions tiennent compte du nombre de places disponibles en détention. Quand ils sont surpeuplés, les établissements utilisent un code de motif humanitaire afin d'accorder des absences temporaires aux détenus, soit le code 10, normalement réservé à la préparation à la sortie à l'expiration de la peine. Pourtant, les directives du ministère stipulent que les absences temporaires pour raisons humanitaires doivent s'en tenir au soutien à la famille, à des événements importants, au maintien de l'emploi, etc. Ce type d'absence temporaire ne correspond donc pas aux motifs humanitaires que prévoyaient initialement les directives du ministère.

Les jours d'absence rattachés à la surpopulation dans les établissements de détention représentent entre 10 et 20 p. cent de tous les jours d'absence accordés aux détenus.

3.27 Entre avril et septembre 1996, les jours d'absence rattachés à la surpopulation dans les établissements de détention représentent entre 10 et 20 p. cent de tous les jours d'absence accordés aux détenus purgeant des peines continues. Durant l'année financière 1995-1996, ce code avait été utilisé dans 7 à 14 p. cent des cas. Cette fourchette de pourcentages s'explique du fait que, selon le ministère, certains jours d'absence auraient pu être accordés en vue de la réinsertion sociale. Cette augmentation considérable indique que les établissements accordent des sorties aux détenus de plus en plus hâtivement.

3.28 Entre novembre 1995 et octobre 1996, plus de 13 p. cent des jours de peine imposés ont été purgés en absence temporaire avant le sixième de la sentence. Le motif de préparation à la sortie à l'expiration de la peine (code 10) correspond à près de 80 p. cent du total de jours d'absence temporaire octroyés avant cette étape.

3.29 Par ailleurs, lorsqu'un individu se voit refuser sa libération conditionnelle, il n'est plus admissible à une absence temporaire pour réinsertion sociale. Or, encore une fois, les établissements se servent du code 10. Selon les données du ministère, entre le tiers et les deux tiers de la peine, près de 10 p. cent des individus à qui la libération avait été refusée ont toutefois bénéficié d'une absence temporaire pour plus de 19 jours, et ce, en fonction du code 10. En moyenne, ces personnes ont profité d'une « sortie anticipée » d'environ un mois et demi avant l'expiration des deux tiers de leur peine. Nous avons même relevé le cas d'un individu qui purgeait une sentence de 548 jours ; la Commission lui a refusé sa libération conditionnelle

et, le lendemain, il recevait son congé, soit un peu plus de six mois avant la date de sa libération probable. Cet individu en était pourtant à sa quatrième incarcération en deux ans. Cette façon de faire s'éloigne peut-être de l'esprit de la loi puisque le détenu condamné à une peine d'emprisonnement de six mois et plus cesse d'être admissible à l'absence temporaire relative à sa réinsertion sociale lorsqu'il a purgé le tiers de cette peine, moment où il devient admissible à la libération conditionnelle. Le ministère de la Sécurité publique a ainsi pris une décision contraire à celle de la Commission qui considérait que l'individu était incapable de respecter ses engagements ou qu'il représentait un risque élevé pour la société.

3.30 Outre les peines habituelles, les juges peuvent imposer des peines discontinues, généralement pour des infractions mineures purgées uniquement durant les fins de semaine. Au cours de l'année financière se terminant le 31 mars 1996, il est étonnant de constater que les données du ministère ne permettent pas de nous assurer que les personnes condamnées à une peine discontinue ont purgé leur sentence en milieu carcéral.

3.31 Par ailleurs, l'article 51 du Règlement sur les établissements de détention prévoit que la réduction de peine est consentie à une personne qui respecte le règlement et les directives en vigueur dans l'établissement. Comme la réduction de peine équivaut au dernier tiers de la sentence totale, nous avons été étonnés de constater qu'elle n'est presque jamais refusée, même aux individus rappelés à l'ordre maintes fois par le comité de discipline. En effet, au cours de la dernière année, ces manquements disciplinaires enregistrés par le ministère ne représentent pas plus de 1 p. cent du total annuel correspondant à environ 800 000 jours d'emprisonnement. Faut-il en déduire que le comportement des détenus est remarquable ou qu'il y a un certain laisser-aller ? À titre d'exemple, un délinquant toxicomane, considéré comme très récalcitrant par le comité de discipline qui lui a imposé certaines mesures punitives, a été remis en liberté cinq jours avant d'avoir purgé les deux tiers de sa peine.

3.32 Avant de recommander ou d'accorder une absence temporaire, le comité et l'administrateur doivent tenir compte de plusieurs critères. Or, nous avons constaté des divergences importantes dans l'attribution des absences temporaires. Le tableau 1 indique le pourcentage de jours passés en absence temporaire et dans les programmes d'encadrement en milieu ouvert (PEMO) en 1995-1996 pour les peines continues, dans les différentes régions du Québec. Les PEMO (code 65) constituent une forme d'absence temporaire visant la réinsertion sociale des individus. Les détenus y sont admissibles après avoir purgé le sixième de leur sentence pour autant qu'ils aient répondu aux critères de l'absence temporaire et qu'ils aient fait preuve d'une bonne capacité d'évolution et de prise en charge.

Tableau 1 Absence temporaire

Région	Taux moyen d'occupation* (%)	Absence temporaire** (%)	PEMO*** (code 65) (%)
Abitibi-Témiscamingue	91	41	38
Laurentides-Laval	117	44	72
Montréal	92	24	66
Estrie-Montérégie	99	25	62
Québec-Mauricie-Saguenay-Lac-Saint-Jean	106	34	71
Bas-Saint-Laurent-Gaspésie-Côte-Nord	84	28	50
Total des régions	**98**	**30**	**66**

* Nombre d'individus incarcérés par rapport au nombre de places disponibles.
** % de jours passés en absence temporaire entre le début de la sentence et la date de libération probable.
*** % de jours passés dans les programmes d'encadrement en milieu ouvert (PEMO).

3.33 Ce tableau, préparé par le ministère, révèle que le temps passé en absence temporaire varie de 24 p. cent à Montréal à 44 p. cent dans Laurentides-Laval au cours de 1995-1996. Les écarts sont encore plus marqués entre les établissements de la province, car le temps passé en absence temporaire varie de 9 à 55 p. cent du nombre de jours de détention.

Le taux d'absence temporaire est généralement lié aux taux d'occupation dans les établissements.

3.34 Le taux d'absence temporaire est généralement lié au taux d'occupation dans les établissements. En examinant le tableau 1, nous constatons que cette influence est particulièrement nette dans Laurentides-Laval où le taux moyen d'absence pendant des peines continues atteint 44 p. cent, assorti d'un taux d'occupation de 117 p. cent. À l'inverse, la plupart des régions qui disposent habituellement d'un nombre suffisant de places affichent un taux d'absence temporaire inférieur à la moyenne provinciale.

3.35 Le motif d'absence le plus courant se rapporte aux PEMO qui visent à favoriser la réinsertion sociale des délinquants. En effet, au 31 mars 1996, il s'appliquait à plus de 65 p. cent des jours d'absence accordés à des personnes purgeant une peine continue. Plusieurs établissements des régions de l'Abitibi-Témiscamingue et du Bas-Saint-Laurent–Gaspésie–Côte-Nord, qui ne connaissent pas de problème de surpopulation, recourent beaucoup moins aux PEMO qu'ailleurs. Par contre, les régions de Laurentides- Laval et de Québec-Mauricie-Saguenay-Lac-Saint-Jean, fortement surpeuplées en milieu carcéral, sont celles qui s'en servent le plus. Il peut donc arriver que les établissements de détention considèrent les PEMO comme une solution au problème de la surpopulation carcérale, plutôt que comme un outil de réinsertion sociale et de résolution de conflits.

3.36 En 1995-1996, ces écarts entre les régions tiennent au fait que le ministère ne jouait pas pleinement son rôle de coordonnateur au niveau de la province et que les établissements sont autonomes quant à la gestion de leurs places disponibles.

3.37 Nous avons recommandé au ministère de la Sécurité publique de gérer les absences temporaires avec le souci de respecter la sentence imposée.

Libérations conditionnelles

3.38 Le dossier du détenu qui désire se prévaloir d'une libération conditionnelle est examiné par deux membres de la Commission, au cours d'une audience à laquelle l'individu est convoqué. La Commission peut accorder au détenu la libération conditionnelle pour faciliter sa réinsertion sociale, à moins qu'il n'y ait un risque sérieux qu'il ne se conforme pas aux conditions de sa libération ou qu'il en résulte un préjudice grave pour la société. Elle rend ainsi près de 8 000 décisions par année en matière de libération conditionnelle (octrois, refus, audiences d'étape, remises de décisions, reports d'audience, etc.).

3.39 Pour guider sa décision, la Commission doit tenir compte des mêmes critères que pour l'absence temporaire. Cependant, la loi attribue à la Commission la responsabilité d'octroyer une libération conditionnelle quand la sentence a été purgée au tiers, alors que cette liberté peut être autorisée bien avant par l'administrateur de l'établissement. Par exemple, un individu condamné à un an de détention comparaît devant le comité d'absence temporaire deux mois après le début de son incarcération, et devant la Commission deux mois plus tard. Ainsi, deux instances doivent prendre sensiblement la même décision en très peu de temps.

3.40 De plus, la Commission ne s'assure pas que les critères de décision sont uniformément appliqués. Aussi survient-il des divergences importantes dans l'octroi des libérations conditionnelles. Selon les données fournies par la Commission dans son rapport annuel de 1995-1996, le taux d'acceptation des demandes est de 68 p. cent. Par contre, ce même taux varie de 47 à 88 p. cent entre les établissements, ce qui indique de notables différences entre les régions.

3.41 Sans faire de l'uniformité un but à atteindre, nous avons toutefois noté des variations étonnantes entre les trois régions visitées quant au nombre et à la nature des conditions de libération. Comme l'illustre le tableau 2, les délinquants en liberté conditionnelle de la région C sont beaucoup plus sévèrement encadrés que ceux de la région A.

Tableau 2 Encadrement des délinquants en liberté conditionnelle

Région visitée	Nombre moyen de conditions à respecter	Pourcentage des dossiers sans condition	Pourcentage des dossiers exigeant une thérapie	Pourcentage des dossiers exigeant emploi ou études
A	2	16	28	44
B	3	6	67	61
C	4	0	77	69

3.42 Dans un autre ordre d'idées, la loi prévoit que la Commission doit consulter l'administrateur de l'établissement avant de rendre une décision au sujet d'une libération conditionnelle. Par contre, d'après nos sondages, les commissaires ne reçoivent pas toujours toute l'information nécessaire, surtout dans les cas jugés plus litigieux en raison de la nature du délit. Cette information devrait comprendre le rapport de police, les motifs invoqués par le juge lors du prononcé de la sentence, le résumé du dossier en ce qui concerne les sentences fédérales, le résumé du dossier de l'agent de probation si l'individu a déjà été suivi de cette façon et les rapports sur les séjours antérieurs auprès de ressources communautaires.

Avant de rendre une décision au sujet d'une libération conditionnelle, les commissaires ne reçoivent pas toujours toute l'information nécessaire.

3.43 Nous avons également constaté que l'établissement de détention n'effectue pas toujours une recommandation, qu'elle soit positive ou négative, concernant la libération éventuelle d'un individu. En effet, selon les données du ministère, un dossier sur quatre n'en comporterait pas. Dans d'autres cas, la recommandation est assortie de si nombreuses conditions ou tellement imprécise qu'il est ardu de comprendre le message. À titre d'exemple, un dossier contient le libellé suivant : « Je recommande, s'il y a respect du plan d'intervention, avec réussite du programme de la transition et respect de leurs conditions. » Une autre recommandation nous a laissés perplexes : « Cet individu possède beaucoup de qualités pouvant l'identifier à un bon manipulateur. Par contre, confronté à la réalité de s'exécuter, aura à prendre des décisions qui confirment ses intentions. »

3.44 Comme on le voit, ces lacunes sont susceptibles de réduire la qualité des décisions rendues par les commissaires et elles pourraient même entraîner des conséquences regrettables en matière de sécurité pour la société.

3.45 Nous avons recommandé à la Commission québécoise des libérations conditionnelles de mettre en place une procédure de contrôle de la qualité des décisions qu'elle prend.

3.46 Nous avons également recommandé au ministère de la Sécurité publique de prendre les mesures appropriées afin que les commissaires disposent de toute l'information nécessaire concernant les individus qui se présentent devant eux.

Surveillance des délinquants en milieu ouvert

3.47 Afin de s'assurer du respect des conditions relatives à la liberté des personnes condamnées, les agents des PEMO et les agents de probation doivent exercer un suivi auprès des détenus en absence temporaire, libérés conditionnellement ou sous ordonnance de probation.

Détenus en absence temporaire

3.48 Les PEMO permettent aux individus de retourner vivre dans leur milieu familial ou dans un endroit jugé acceptable et d'amorcer leur réinsertion sociale avec l'aide et l'encadrement d'agents. Ils visent également à permettre aux contrevenants d'entreprendre des démarches pour régler des problèmes associés à leurs comportements délinquants, de démontrer leur capacité de respecter des engagements et d'assumer leurs responsabilités concernant leur délit, leur sentence et leur réinsertion sociale.

3.49 Le certificat de libération en absence temporaire impose à l'individu un régime de vie propre à ses besoins, qu'il s'agisse de conditions obligatoires ou particulières comme la recherche ou le maintien d'un emploi, la formation académique, la démarche thérapeutique ou le respect d'un couvre-feu. D'ailleurs, toutes les conditions mentionnées sur le certificat doivent être respectées, sous peine de retour à l'établissement.

3.50 L'examen de 100 dossiers de détenus nous a permis de constater que l'encadrement des individus en absence temporaire n'est pas adéquat, et ce, de façon plus marquée pour les courtes sentences. En effet, le suivi est soit inexistant, soit nettement insuffisant, parce que les agents ne recourent pas à des critères uniformes pour juger du respect des conditions associées à l'absence temporaire.

3.51 L'information qui prouve que l'établissement de détention a vérifié convenablement le projet de sortie d'un individu n'est presque jamais consignée au dossier. Pourtant, il faut procéder à des vérifications minimales avant de permettre à un contrevenant de quitter temporairement l'établissement de détention. Il s'agit notamment de connaître le lieu où se rend l'individu, de vérifier s'il est adéquat et quelle sorte d'accueil lui sera réservé.

3.52 De plus, le dossier ne fait pas toujours état des attentes des agents face au respect des conditions de liberté des individus, ni des gestes posés par les contrevenants pour s'y conformer. Les agents n'exigent pas non plus de façon systématique la preuve que les individus ont entrepris des démarches pour faciliter leur réinsertion sociale, par exemple pour trouver un emploi.

L'encadrement des individus en absence temporaire n'est pas adéquat.

3.53 Par ailleurs, le mode d'encadrement est très différent d'un établissement de détention à l'autre. Cette disparité persistera tant que le ministère n'émettra pas de directives précises concernant la façon d'effectuer

le suivi et l'information probante à consigner au dossier. Les agents ne constituent pas toujours un dossier matériel pour y noter leurs interventions. Ainsi, dans un établissement visité, le dossier était manquant dans le tiers des cas examinés. Or, la moitié de ces dossiers manquants se rapportaient à une sentence supérieure à six mois pour laquelle un plan d'intervention est exigé.

3.54 Nous avons recommandé au ministère de la Sécurité publique de réévaluer la façon d'effectuer le suivi des contrevenants inscrits aux programmes d'encadrement en milieu ouvert.

Délinquants en probation

3.55 Notre examen des activités des agents de probation a porté sur les mandats qui découlent de l'article 737.2 du Code criminel et de l'article 12 de la *Loi sur les services correctionnels*. En effet, c'est en vertu de ces articles que les quelque 200 agents de probation administrent les décisions de la Commission en matière de libération conditionnelle ainsi que les sentences du tribunal en milieu ouvert, soit les ordonnances de probation. Le rôle de l'agent de probation comporte deux volets. D'une part, il doit concourir à la réinsertion sociale des personnes condamnées pour des infractions criminelles en leur apportant information, aide et conseils. D'autre part, il doit veiller au respect des conditions associées aux décisions de la Commission ou du tribunal. S'il s'agit de libérations conditionnelles, l'agent doit obligatoirement effectuer la surveillance jusqu'au terme de la sentence de détention. En ce qui a trait aux ordonnances de probation, l'agent n'effectue un suivi que si l'ordonnance le mentionne spécifiquement.

3.56 D'après un échantillon, nous avons donc examiné si la surveillance effectuée annuellement par les agents de probation relativement à plus de 13 000 dossiers est suffisante pour assurer le respect des conditions de libération et les ordonnances de probation. Nous avons ensuite cherché à savoir si l'intervention de l'agent est adéquate lorsque les contrevenants n'ont pas respecté les conditions qui leur ont été imposées.

Surveillance exercée par les agents

3.57 Toutes les libérations conditionnelles sont assorties de conditions de base, notamment de se présenter au bureau de probation, d'obéir aux lois et règlements et de s'abstenir de fréquenter des personnes impliquées dans des activités criminelles. À ces exigences les commissaires ajoutent habituellement des conditions particulières en fonction des problèmes du contrevenant.

3.58 Les ordonnances de probation comportent également des conditions de base et particulières. Les conditions de base sont d'observer une bonne conduite, de ne pas troubler l'ordre public et de comparaître devant la cour le moment venu.

3.59 Tel que nous le présentons dans les pages suivantes, dans un peu plus de 45 p. cent des 125 dossiers examinés, la surveillance exercée par les agents de probation n'est pas suffisante pour s'assurer que les contrevenants respectent les conditions de leur libération conditionnelle ou de leur ordonnance de probation.

Dans 45 p. cent des dossiers examinés, la surveillance exercée par les agents de probation n'est pas suffisante.

Demande de preuves

3.60 Plusieurs contrevenants obtiennent leur libération avec la condition, par exemple, de chercher un emploi, de le conserver ou encore de retourner aux études. Cependant, dans plus du tiers des cas vérifiés, les agents se fient au dire du délinquant sans exiger de preuve. Pourtant, les conditions sont une partie intégrante de la décision des commissaires, car leur non-respect peut entraîner la révocation de la libération.

Fréquence des rencontres et durée du suivi

3.61 Dans une région visitée, le nombre de rencontres durant le suivi de probation est insuffisant pour 19 des 62 dossiers vérifiés. Par exemple, un délinquant condamné pour fraude n'avait pas encore rencontré son agent un an après le début de sa probation. Par ailleurs, le premier contact téléphonique avec son agent avait eu lieu neuf mois après le début de la sentence.

Exigences légales quant au nombre de rencontres

3.62 En ce qui a trait aux cas de libération conditionnelle, les exigences des commissaires quant à la fréquence des rencontres sont généralement respectées. Par contre, en probation, dans près de deux dossiers examinés sur trois, les agents ne se sont pas conformés aux exigences légales des ordonnances, lorsque celles-ci indiquaient la fréquence des rencontres pour une période de temps déterminée. Par exemple, une ordonnance précisait que le délinquant devait être vu une fois par mois au cours de la première année, mais l'agent ne l'a rencontré que huit fois. Nous avons même noté le cas d'un individu dont le dossier a été fermé en janvier 1996, même si l'agent était légalement obligé d'effectuer le suivi jusqu'en avril.

Mise en surplus

Selon une politique du ministère, le gestionnaire local peut arrêter la surveillance lorsque le sujet ne veut pas collaborer ou que son problème est presque résolu.

3.63 Le ministère s'est doté d'une politique de « mise en surplus » afin d'alléger la tâche des agents. En vertu de cette politique, le gestionnaire local peut arrêter la surveillance ou cesser d'intervenir avant l'échéance de la probation. Toutefois, elle n'est applicable que lorsque le sujet ne veut pas collaborer ou que son problème est presque résolu. Bien entendu, les contrevenants visés ne doivent pas représenter de risque indu pour la société.

3.64 De plus, l'application de cette politique ne fait l'objet d'aucune supervision territoriale ou ministérielle, ce qui peut donner lieu à des interprétations diverses au sein des différents bureaux. Ainsi, un contrevenant pourrait avoir plus de chances de voir sa surveillance arrêtée avant terme dans un bureau que dans un autre. D'ailleurs, au 31 janvier 1997, tous les dossiers de ce type, soit 233, provenaient de 9 bureaux sur 38. En outre, certains bureaux recourent davantage à cette mesure : deux d'entre eux comptaient 10 p. cent de leurs dossiers actifs en surplus.

Intervention de l'agent face au non-respect des conditions

3.65 Un nombre important de délinquants ne respectent pas certaines conditions de leur libération conditionnelle ou de leur probation, comme l'illustrent les tableaux 3 et 4.

Tableau 3 Libération conditionnelle

	Condition à respecter		
	Rencontres avec l'agent	Thérapies	Autres
Nombre de dossiers vérifiés	63	33	63
Nombre de dossiers où le non-respect des conditions exige une intervention supplémentaire de l'agent	6	9	13
Intervention appropriée	1	2	5
Intervention inappropriée	5	7	8

Tableau 4 Probation

	Condition à respecter			
	Rencontres avec l'agent	Thérapies	Travaux communautaires	Autres
Nombre de dossiers vérifiés	63	17	36	63
Nombre de dossiers où le non-respect des conditions exige une intervention de l'agent	16	9	13	6
Intervention appropriée	4	2	10	2
Intervention inappropriée	12	7	3	4

3.66 Le nombre des manquements indiqués est minimal car, dans certains dossiers, les informations sont insuffisantes pour les détecter. Nous n'avons pas tenu compte non plus des cas où le non-respect des conditions échappait au contrôle du contrevenant (maladie, incarcération, etc.).

3.67 Nous avons également examiné si l'intervention a été appropriée aux circonstances. Selon nous, une intervention appropriée signifie

- que l'agent a informé la Commission du manquement avant la fin de la libération conditionnelle ou qu'il a suspendu ladite libération ;
- que l'agent a avisé le substitut du Procureur général d'un bris de condition à l'ordonnance de probation ;
- que les notes versées au dossier justifient la discrétion de l'agent quand le manquement n'est pas dénoncé.

3.68 Pour dénoncer un manquement dans le cadre d'une sentence de probation, l'agent doit rapporter le bris de condition à la couronne. Si des accusations sont portées par le substitut du Procureur général, le contrevenant doit se présenter de nouveau devant le tribunal. En ce qui concerne les libérations conditionnelles, l'agent de probation désigné par la Commission peut suspendre la libération s'il y a eu manquement. Par la suite, les commissaires décident, au cours d'une audience, s'ils maintiennent la suspension.

3.69 Nous présentons, dans les sections qui suivent, certains exemples de conditions de libération non respectées. S'il y a lieu, nous indiquons les nouveaux délits commis par les délinquants au cours de leur période de suivi. Notre objectif est de souligner l'importance de certaines conditions imposées au contrevenant, compte tenu de sa situation particulière et du risque qu'il représente pour la société.

Rencontres avec l'agent

3.70 L'agent a le devoir de rencontrer le délinquant. Le fait que le contrevenant ne se présente pas peut être l'indice qu'il connaît des problèmes. Pour notre part, nous avons considéré comme un manquement le défaut du délinquant de se présenter à plus de trois rendez-vous durant son suivi, sans prévenir.

3.71 Les contrevenants ne respectent pas les conditions imposées dans 16 des 63 cas vérifiés et l'intervention des agents dans 12 de ces cas est inappropriée au cours du suivi en probation. Par exemple, un délinquant ne s'est présenté qu'à deux rendez-vous en un an ; il a manqué cinq rencontres et l'agent a eu beaucoup de mal à le joindre. Dans un cas d'agression sexuelle, l'agent est resté sans nouvelles du contrevenant pendant quatre mois. De plus, ce dernier a manqué sept rendez-vous au cours de son suivi de 18 mois. Il incombe à l'agent de vérifier promptement ce qu'il en est afin de minimiser le risque que de nouveaux délits soient commis.

3.72 En libération conditionnelle, les contrevenants font preuve d'une plus grande assiduité. Toutefois, les agents ont été tolérants dans 5 cas sur 6. Par exemple, un contrevenant cocaïnomane a manqué six rendez-vous sans que sa libération conditionnelle soit suspendue.

Thérapies

3.73 Le délinquant peut se faire imposer de suivre un traitement quand il s'agit de résoudre des problèmes à l'origine des délits : toxicomanie, violence conjugale, pédophilie, etc. Dans la plupart des dossiers examinés, les exigences de ce genre précisent la ressource recommandée ou le type de traitement. Dans d'autres cas, la suggestion d'une thérapie est laissée à la discrétion de l'agent.

3.74 L'examen des dossiers a permis de constater que 18 contrevenants sur 50 n'ont pas participé aux programmes prévus. Or, dans trois cas sur quatre, les agents ne sont pas intervenus de façon appropriée, et ce, tant en libération conditionnelle qu'en probation.

3.75 Par exemple, un délinquant refuse de terminer sa thérapie pour violence conjugale, prétextant qu'il s'y ennuie : il inflige neuf mois plus tard des voies de fait à sa conjointe. Dans un autre cas, un contrevenant, condamné pour vol qualifié et complot, est accusé de voies de fait sur sa conjointe au cours de sa libération conditionnelle, laquelle est maintenue compte tenu de la promesse de l'individu de suivre des traitements pour régler ses problèmes de consommation et de violence conjugale. Par la suite, l'individu ne respecte pas ses engagements et l'agent sait qu'il n'est nullement intéressé à suivre les thérapies recommandées. Le délinquant parvient donc à la fin de sa sentence sans que l'agent ait dénoncé quoi que ce soit, bien qu'il ait initialement prévu de suspendre sa libération au moindre manquement.

3.76 Dans le cadre du suivi en probation, le comportement des contrevenants et des agents peut s'expliquer du fait que le délinquant doit comparaître de nouveau devant le tribunal pour bris de probation. À ce sujet, les gestionnaires ont mentionné que les agents hésitent à dénoncer ces manquements, compte tenu des efforts qu'il leur faut investir et du résultat très incertain de la procédure judiciaire entreprise. En effet, les gestionnaires ne reçoivent pas l'information qui leur permettrait d'apprécier dans quelle mesure leurs dénonciations à la couronne sont efficaces, puisque ces renseignements ne sont pas toujours enregistrés dans le système informatique du ministère. Ainsi, dans près de 60 p. cent des cas, il est impossible de savoir si des accusations ont été portées contre le contrevenant et quelle a été la décision du tribunal. Par conséquent, les différents bureaux n'agissent pas de façon uniforme en cette matière. Notre analyse des données démontre que certains dénoncent beaucoup plus de bris de condition que d'autres.

3.77 Pourtant, il ne faut pas oublier que ces conditions constituent le fondement de l'octroi de la libération conditionnelle. Il en va de même du suivi en probation car, souvent, la sentence d'incarcération a été suspendue justement pour permettre au délinquant d'obtenir l'aide qu'il lui faut dans la communauté. Si l'agent ne parvient pas à convaincre le contrevenant de suivre la thérapie qui lui a été imposée, il devrait suspendre la libération ou rapporter le bris de condition afin que le délinquant reçoive une peine plus appropriée.

Autres conditions

3.78 Cette section regroupe toutes les autres conditions de libération conditionnelle ou de probation, particulières ou générales. La plupart des manquements à ce chapitre que nous avons notés ont trait au suivi en libération conditionnelle, ce qui peut s'expliquer par le plus grand nombre de conditions imposées à ce type de délinquant. Cependant, les agents ne sont pas intervenus de façon appropriée dans plus de la moitié des cas où les conditions n'ont pas été respectées. La plupart des manquements se rapportent à l'interdiction de consommer de la drogue ou de l'alcool et à l'obligation de rechercher ou de conserver un emploi.

3.79 Un délinquant ne respecte pas l'interdiction de consommer de la drogue, si bien qu'il doit être hospitalisé. Pourtant, ce fait ne suffit pas à révoquer la libération conditionnelle : elle le sera plus tard, à la suite de voies de fait et de menaces de mort. Nous avons aussi relevé un cas particulièrement troublant dans le cadre d'un suivi probatoire. En effet, le dossier indique que l'agent sait que le délinquant se livre au trafic de stupéfiants, sous prétexte qu'il n'a pas réussi à s'intégrer au marché du travail. Pire encore, la sentence de probation lui a précisément été imposée pour le même genre d'offense ! Encore dans ce cas, l'agent n'est pas intervenu.

Les décisions des commissaires et du tribunal à l'égard des délinquants en libération conditionnelle et en probation ne sont pas respectées dans 27 p. cent des cas sans qu'il y ait intervention appropriée.

3.80 Pour toutes les raisons déjà exposées, certains contrevenants concluent qu'ils peuvent mettre le système à l'épreuve, sans crainte de voir leur liberté suspendue. Ainsi, les décisions des commissaires et du tribunal à l'égard des délinquants en libération conditionnelle et en probation ne sont pas respectées dans 27 p. cent des cas sans qu'il y ait intervention appropriée.

3.81 Selon plusieurs gestionnaires rencontrés, l'approche non contraignante utilisée en cours de probation s'expliquerait par le fait que les agents privilégient la relation d'aide plutôt que le contrôle. En fait, l'approche privilégiée s'inspire du modèle Intervention-Aide-Conseil (IAC) ; il s'agit d'un modèle d'intervention non directif qui offre appui et ressources au client, en le laissant libre de les accepter. Cette approche a pour conséquence que l'on minimise le contexte d'autorité de la relation et le cadre légal des conditions imposées. Elle a logiquement pour effet d'indiquer à certains contrevenants que le système pénal se préoccupe peu du respect des sentences rendues par le tribunal. Ces derniers peuvent donc remettre en cause le caractère sérieux de la peine imposée. Par ailleurs, il n'est pas démontré que l'attitude permissive privilégiée par les agents ait les prétendus effets positifs sur la réhabilitation des contrevenants.

3.82 En fait, les connaissances récentes acquises par d'éminents pénologues américains dans les domaines de l'intervention et de la surveillance des délinquants contredisent ce modèle et elles concluent à la nécessité de développer une approche plus contraignante : la surveillance intensive. Dans un tel contexte, l'aide n'est pas incompatible avec le contrôle. La recherche en ce domaine dénonce de plus en plus les attitudes permissives. Davantage même, elle fait ressortir que ce sont les modèles structurés et exigeants qui sont les plus susceptibles de prévenir la récidive.

3.83 Nous avons recommandé au ministère de la Sécurité publique

- **de prendre les mesures appropriées pour que la surveillance effectuée par les agents de probation assure le respect des conditions de remise en liberté ;**
- **de prendre les mesures nécessaires pour que les agents interviennent de façon appropriée s'il y a manquement aux conditions de libération, soit en dénonçant le contrevenant aux autorités concernées, soit en expliquant dans le dossier pourquoi ils ne sont pas intervenus ;**
- **de revoir ses modèles d'intervention et de surveillance ;**
- **de consacrer les sommes nécessaires pour assumer ses responsabilités.**

Réinsertion sociale des délinquants

3.84 La réinsertion sociale est un processus continu qui, bien qu'amorcé pendant la période d'incarcération, doit se poursuivre et se concrétiser dans la communauté. Le séjour carcéral a un effet dissuasif sur la personne ; il lui sert de période de réflexion et lui permet de démontrer sa capacité de prise en charge en respectant les ententes et en participant de plein gré aux activités de formation, de travail, de loisirs et de thérapie.

Évaluation des activités

3.85 Les activités de réinsertion sociale visent à protéger la société en amenant les délinquants à vivre de façon acceptable. Or, le ministère n'en évalue pas l'efficacité. Il mène actuellement des travaux pour constituer des tableaux de bord assortis d'indicateurs, tels le taux d'occupation moyen dans les établissements et le degré d'utilisation des mesures correctionnelles par établissement. Il vise ainsi à mesurer l'efficacité de certains moyens adoptés en vue d'atteindre les orientations correctionnelles. Ces orientations comprennent l'adaptation et la diversification de l'intervention en milieu ouvert ainsi que l'élargissement de la contribution des ressources de la communauté, mais elles n'incluent pas encore d'indicateurs de l'efficacité des activités de réinsertion sociale. Par ailleurs, le ministère est engagé avec le gouvernement fédéral dans une recherche sur la récidive. Comme ces travaux débutent à peine, il est encore trop tôt pour déterminer si cette recherche permettra de savoir quelles mesures d'intervention doivent être retenues.

3.86 Par conséquent, le ministère ne sait pas si ses activités de réinsertion sociale sont adaptées aux objectifs poursuivis, ni quels effets elles ont eus, ni s'il existe des moyens plus efficaces d'obtenir les mêmes résultats.

Le ministère ne sait pas si ses activités de réinsertion sociale sont adaptées aux objectifs poursuivis.

3.87 Nous avons recommandé au ministère de la Sécurité publique d'évaluer l'efficacité de ses activités de réinsertion sociale.

Suivi des activités

En milieu carcéral

3.88 Quand un détenu arrive dans un établissement de détention, on lui attribue un agent titulaire des services correctionnels qui l'accompagnera tout au long de son cheminement en détention. Des rencontres individuelles ont lieu pour élaborer une grille d'évaluation qui servira essentiellement à déterminer ses besoins en vue de favoriser sa réinsertion sociale.

3.89 Au départ, l'établissement de détention évalue systématiquement les individus qui purgent une sentence de six mois et plus. Avec l'individu, le titulaire établit son profil, soit ses antécédents, son délit, son histoire sociale et ses habitudes de vie ; en outre, ses réactions à l'incarcération et ses besoins sont notés. L'agent procède ensuite aux vérifications qui s'imposent auprès de la famille, des policiers et de toute autre personne concernée du système correctionnel, judiciaire ou social, afin de compléter l'information déjà obtenue du détenu. Même si cette évaluation a pour but d'établir un plan d'intervention en matière de réinsertion sociale, adapté au problème, nous constatons qu'elle se limite souvent à cumuler l'information. Certains dossiers d'individus font état de toutes les accusations qui ont déjà été portées contre eux. Cependant, aucune analyse n'en a été faite pour dégager le principal type de délinquance : la toxicomanie, le crime orienté contre les biens ou contre la personne, etc. Il en va de même des habitudes de consommation qui indiquent s'il s'agit de drogues, de boissons ou de médicaments, mais sans que l'on sache quand et à quelle fréquence l'individu se livre à de tels abus ni sous quelle influence. Étant donné que l'évaluation est basée sur les déclarations de l'individu, le risque est grand que celui-ci soit dirigé vers un programme de réinsertion sociale mal adapté à ses besoins.

3.90 La personne incarcérée pour six mois et plus doit établir son plan d'intervention avec son titulaire. Ce document résume les démarches et les activités prévues durant son séjour dans l'établissement et lors de son retour progressif dans la communauté. Il fixe des attentes au délinquant et prévoit les moyens pour y arriver. Des directives internes du ministère prévoient que ce plan d'intervention soit produit dans un délai de 30 jours. Pourtant, 65 p. cent des cas examinés ne s'y conforment pas. Bien plus, le retard moyen est de plus de 28 jours, ce qui peut différer indûment la réinsertion sociale de l'individu et même la compromettre.

3.91 Les agents des services correctionnels doivent être encadrés de façon appropriée afin d'assurer une intervention réellement adaptée aux besoins des délinquants, mais tel n'est pas le cas. En effet, les plans d'intervention ne sont pas toujours reliés directement au problème de l'individu ou leur application laisse énormément de latitude, du moins dans le quart des dossiers examinés. Par exemple, un individu est emprisonné pour un an, pour possession et trafic de drogue et introduction armée. Le dossier laisse voir un problème inavoué de consommation de drogue ainsi qu'une agressivité assez vive pour avoir déjà nécessité une cure psychiatrique. Pourtant, le plan d'intervention prévoit, comme activités de réinsertion sociale, des cours de développement personnel, l'entretien de la cellule, etc.

3.92 De plus, toute l'information concernant un individu ou ses délits est consignée dans un seul et unique dossier matériel qui le suivra d'une incarcération à l'autre. Il contient essentiellement la grille d'évaluation, le plan d'intervention, la correspondance et les notes chronologiques. Cependant, de façon générale, de trop rares commentaires sont versés au dossier quant aux réalisations de l'individu et à la façon dont il s'est comporté durant ces activités ou s'il a récidivé. Par conséquent, il est difficile d'établir un

parallèle entre le plan d'intervention initialement prévu et le cheminement réellement effectué par l'individu. L'étude des dossiers ne peut donc assurer le ministère que l'objectif de réinsertion sociale est toujours privilégié et que l'individu y participe convenablement. En cas de changement de titulaire ou s'il y avait récidive de l'individu, la continuité dans le suivi du dossier serait compromise. Les notes au dossier sont d'autant plus importantes que les dernières statistiques du ministère révèlent que le taux de retour de la clientèle correctionnelle a atteint 68 p. cent en 1995-1996.

3.93 Outre les tâches que le ministère confie à une équipe composée notamment de conseillers spécialistes en milieu carcéral, la loi attribue une partie des responsabilités des activités de réinsertion sociale à un fonds au bénéfice des personnes incarcérées constitué dans chaque établissement. Ces fonds sont principalement alimentés par les gains de détenus qui participent à des programmes d'activités rémunérées. La philosophie de réinsertion sociale et l'importance qu'on lui accorde ne sont pas les mêmes d'un milieu carcéral à l'autre. En effet, chaque fonds doit proposer des activités dans chacun des trois volets suivants : travail, formation et loisirs. Le tableau 5 démontre que certains établissements allouent environ 500 dollars par individu par année, tandis que d'autres y consacrent jusqu'à 2 000 dollars principalement à même les revenus du fonds.

Tableau 5 Budget des activités proposées en détention

Allocation d'un établissement	Travail	Formation	Loisirs	Assistance financière	Autres	Total par individu par année
La moins élevée	248 $	70 $	121 $	9 $	19 $	467 $
La plus élevée	1 201 $	300 $	260 $	60 $	180 $	2 001 $
Moyenne provinciale	**500 $**	**125 $**	**218 $**	**125 $**	**125 $**	**1041 $**

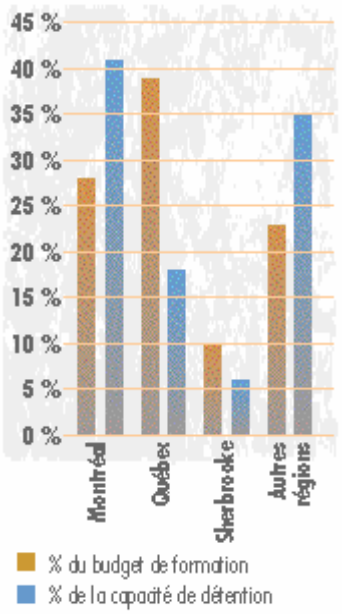
3.94 Le graphique 3 représente la répartition du budget consacré à la formation académique en fonction de la capacité d'accueil des établissements de détention. Au 31 décembre 1995, la région de Montréal, qui reçoit environ 41 p. cent de la clientèle correctionnelle, accapare 28 p. cent du budget global de formation, et Québec, deuxième région en importance avec 18 p. cent de la capacité d'accueil, s'approprie 39 p. cent de ce budget. La clientèle montréalaise est donc moins favorisée que celle de Québec sur le plan académique. D'ailleurs, le principal établissement montréalais a fermé récemment la plupart de ses ateliers de travail. En conclusion, les programmes de réinsertion sociale ne sont pas uniformes dans toutes les régions et il serait souhaitable que le ministère de la Sécurité publique s'assure que les activités de réinsertion sociale se conforment partout à sa propre philosophie.

En liberté surveillée

3.95 L'agent de probation qui suit un contrevenant doit s'assurer d'avoir en main une évaluation adéquate afin d'élaborer un plan d'intervention cohérent qui permet d'aider l'individu à résoudre les problèmes qui l'ont amené à commettre un délit. Ensuite, en tenant compte de cette évaluation et des conditions relatives à la libération ou à l'ordonnance de probation, il prépare, avec la collaboration du contrevenant, un plan d'intervention qui doit aider celui-ci à vivre de façon acceptable en société. Ce plan indique les objectifs visés, les activités et les moyens d'action envisagés, les indices de mesure des résultats ainsi que l'échéancier. Au terme de l'intervention, l'agent procède à l'évaluation globale du déroulement du plan.

Graphique 3

Budget consacré à la formation académique



Dans 40 p. cent des cas examinés, les agents n'interviennent pas de façon appropriée en matière de réinsertion sociale.

3.96 Or, les agents de probation ne sont pas suffisamment encadrés pour assurer une intervention adaptée aux besoins des délinquants. Dans 40 p. cent des cas examinés, les agents n'interviennent pas de façon appropriée en matière de réinsertion sociale. De façon générale, notre vérification de 125 dossiers démontre que la majorité des délinquants ont été évalués adéquatement au moment de leur prise en charge en probation. Toutefois, dans un peu plus de 20 p. cent des cas examinés, l'évaluation n'est pas satisfaisante. Par exemple, elle ne tient pas compte des antécédents judiciaires ou ne précise pas les causes du délit, ou encore elle a été effectuée plusieurs mois après la prise en charge du délinquant. En outre, dans plus du tiers des dossiers analysés, aucun plan d'intervention n'a été élaboré, ou le document est incomplet, ou il a été préparé avec plusieurs mois de retard.

3.97 Selon certains dossiers, le délit et ses causes ne sont pour ainsi dire pas abordés en entrevue. Par exemple, dans un cas de fraude, les notes d'entrevue indiquent que l'agent se borne à discuter de l'état de la compagnie de l'individu, de ses parents et de ses activités sociales. Dans d'autres cas, l'agent ne s'assure pas que le plan d'intervention qu'il a lui-même établi est respecté ou encore il ne suit pas ses propres orientations. Ainsi, un plan d'intervention qui vise la réintégration au travail est versé dans un dossier qui, par la suite, ne fait nulle mention des efforts de l'agent pour atteindre les objectifs fixés.

3.98 Par ailleurs, le ministère utilise peu les ressources communautaires afin de favoriser la réinsertion sociale des délinquants lorsqu'ils sont en absence temporaire. En effet, seulement 6 p. cent des autorisations d'absence temporaire sont octroyées afin de diriger les contrevenants vers des ressources communautaires. Dans sept établissements de détention, les données du ministère indiquent qu'aucune référence aux ressources

communautaires n'a été effectuée. De plus, lorsque les ressources communautaires sont utilisées, les agents ne prennent pas toujours contact avec les associations choisies afin de s'assurer de l'adéquation du programme.

3.99 Nous avons recommandé au ministère de la Sécurité publique

- **d'améliorer la procédure de supervision des interventions des agents afin que ceux-ci produisent une évaluation et un plan d'intervention réellement adaptés aux besoins des délinquants ;**
- **de prendre toutes les mesures appropriées pour que les agents interviennent de façon adéquate en matière de réinsertion sociale.**

Mesures de perception des amendes

Outils de perception

3.100 Le ministère de la Justice est responsable de percevoir les amendes relatives à des infractions aux lois provinciales et au Code criminel. Le recouvrement de ces créances est effectué dans les palais de justice. Nous nous sommes particulièrement intéressés à la perception des amendes relatives à des infractions aux lois provinciales puisqu'elles représentent 87 p. cent des revenus du ministère.

3.101 La gestion des créances du ministère s'est détériorée considérablement au cours des trois dernières années. Comme l'illustre le tableau 6, les comptes à recevoir relatifs à la perception des amendes ont augmenté de 57 p. cent depuis le 31 mars 1994. Durant la même période, les revenus du ministère ont connu une croissance modérée de 7 p. cent. De plus, bien que la provision pour mauvaises créances ait augmenté de 84 p. cent, le ministère n'a effectué aucune radiation de comptes à recevoir depuis plus de quatre ans.

Tableau 6 Comptes à recevoir relatifs aux amendes

Fin de l'exercice financier	Revenus	Comptes à recevoir	Provision pour mauvaises créances
31 décembre 1996 (9mois)	58 M$	137 M$	46 M$
31 mars 1996	61 M$	115 M$	38 M$
31 mars 1995	53 M$	99 M$	32 M$
31 mars 1994	54 M$	87 M$	25 M$

3.102 Il est bien connu qu'il est plus difficile de recouvrer une somme due à mesure que le temps passe. Or, la proportion des comptes à recevoir de plus de quatre ans a plus que doublé depuis 1994. Ils s'élèvent à 31 millions de dollars au 31 décembre 1996.

3.103 Le Code de procédure pénale prévoit un certain nombre de mesures pour recouvrer les sommes dues lorsqu'une amende n'est pas payée. Ce sont

- des ententes pour paiement par versements ;
- des saisies mobilières et immobilières ;
- la suspension du permis de conduire lorsqu'il s'agit d'une infraction au Code de la sécurité routière ;
- le programme de travaux compensatoires ;
- l'emprisonnement.

Le ministère de la Justice n'a pas utilisé efficacement les mesures de perception pour toutes les sommes qui lui sont dues.

3.104 Le ministère de la Justice n'a pas utilisé efficacement les mesures de perception pour toutes les sommes qui lui sont dues. En effet, comme nous l'avions indiqué dans notre rapport de 1992-1993, plusieurs étapes du recouvrement accusent des retards et des délais importants parce que les ressources consacrées à la perception des amendes sont trop peu nombreuses.

3.105 Les amendes relatives au Code de la sécurité routière représentent plus de 63 p. cent de toutes celles qui concernent les lois provinciales. Bien que les percepteurs suspendent systématiquement le permis de conduire du contrevenant qui ne paie pas ses amendes, ils recourent peu aux ententes de paiement et aux saisies. Le tableau 7 fait état des outils utilisés par les percepteurs en matière d'infraction au Code de la sécurité routière. Comme on peut le constater, les palais de justice de Valleyfield et de Montréal se servent très peu des outils de perception mis à leur disposition.

Tableau 7

Outils de perception utilisés

Palais de justice*	Entente de paiement (%)	Saisie (%)
Québec	30	5
Montréal	21	3
Longueuil	24	8
Saint-Jérôme	20	31
Joliette	27	11
Valleyfield	16	4
Moyenne provinciale	**25**	**13**

* Palais de justice dont les revenus relatifs au Code de la sécurité routière sont supérieurs à 800 000 dollars.

3.106 Lorsque la situation financière du contrevenant est précaire, le percepteur peut proposer une entente de paiements échelonnés. Cependant, comme les percepteurs ne communiquent avec les contrevenants que par courrier, ce genre d'entente est difficile à conclure. Selon le tableau 7, cet outil de perception n'est utilisé que dans 25 p. cent des cas.

3.107 Le Code de procédure pénale prévoit que le percepteur peut saisir les biens d'un débiteur, par exemple son salaire ou ses biens meubles ou immeubles. Selon le tableau 7, cette méthode de perception n'est utilisée que pour 13 p. cent des dossiers, encore qu'il s'agisse généralement du véhicule automobile du contrevenant. Par ailleurs, les percepteurs n'ont pas tous en main la liste des valeurs marchandes des véhicules en question.

3.108 En dépit de ses problèmes de perception, le ministère de la Justice a émis une directive qui interdit d'accepter un paiement d'amende qui devrait être fait dans un autre greffe, à moins que le permis de conduire du contrevenant ne soit suspendu. De la sorte, les possibilités de recouvrement sont encore réduites.

3.109 L'efficacité insuffisante de la procédure de perception entraîne des conséquences pour le ministère de la Sécurité publique, responsable des mesures de remplacement quand les amendes n'ont pas été payées. En effet, le percepteur peut alors offrir à l'individu d'effectuer des travaux compensatoires ou émettre contre lui un mandat d'emprisonnement. Le programme des travaux compensatoires a pour but d'éviter la détention aux personnes démunies financièrement et qui sont donc incapables d'acquitter leur amende pour une infraction aux lois et règlements du Québec ou d'une municipalité. Ces travaux compensatoires doivent être exécutés au profit d'organismes sans but lucratif. En dernier recours, si le contrevenant s'est soustrait à toutes les formes de remboursement proposées, il est incarcéré.

3.110 En dirigeant les contrevenants vers les travaux compensatoires ou la détention, le ministère de la Justice a annulé en 1995-1996 près de 7,1 millions de dollars d'amendes impayées comme l'illustre le tableau 8. Outre cette perte financière considérable, ces mesures de remplacement coûtent annuellement au ministère de la Sécurité publique plus de 6,3 millions de dollars (2,6 et 3,7 millions respectivement). Nous sommes d'avis que la perception des amendes devrait faire l'objet de beaucoup plus d'efforts afin d'optimiser les rentrées de fonds.

Tableau 8 Comparaison entre les coûts des différentes mesures

	Provincial	Municipal	Total
Coût des amendes annulées	7,1 M$	12,5 M$*	19,6 M$
Coût des mesures de remplacement			
• Travaux compensatoires	0,9 M$	1,7 M$	2,6 M$
• Emprisonnement	2,5 M$	1,2 M$	3,7 M$
Total	**10,5 M$**	**15,4 M$**	**25,9 M$**

* Pertes assumées par les municipalités.

3.111 Le ministère de la Sécurité publique assume les coûts des mesures de remplacement imposées par tous les greffes municipaux. Selon le tableau 8, ces derniers – contrairement aux greffes provinciaux – privilégient les travaux compensatoires qui coûtent moins cher à l'État. À titre d'illustration, voici quel est le coût réel des différentes possibilités qui se présentent, à partir du cas hypothétique d'un contrevenant qui doit 1 000 dollars d'amende au ministère de la Justice :

- si l'individu paie son amende, l'État obtient un revenu net de 975 dollars, en tenant compte des coûts relatifs à la perception ;
- si l'individu effectue des travaux compensatoires, l'État absorbe une dépense de 100 dollars et il ne récupère pas le montant de l'amende ;
- si l'individu est incarcéré, l'État essuie une perte d'environ 4 000 dollars si l'individu purge sa peine et il renonce en outre au montant de l'amende.

3.112 Le ministère a amorcé l'implantation de certains mécanismes en vue d'améliorer son processus de perception des amendes. Au cours de la dernière année, il a apporté des correctifs à sa procédure d'enregistrement des revenus. Cependant, il est trop tôt pour connaître l'efficacité de ces mécanismes.

3.113 Nous avons recommandé au ministère de la Justice de poursuivre la révision de sa procédure afin de mettre en place des mesures efficaces de perception des amendes.

Mesures de remplacement

Les mesures de remplacement pour les amendes impayées, soit les travaux compensatoires et l'emprisonnement, n'atteignent pas les objectifs visés.

3.114 Les mesures de remplacement pour les amendes impayées, soit les travaux compensatoires et l'emprisonnement, n'atteignent pas les objectifs visés. Dans le premier cas, les contrevenants en cause récidivent souvent tandis que, dans le deuxième cas, ils ne sont détenus que durant une infime partie de leur peine. Ces mesures n'ont donc pas d'effet dissuasif.

Travaux compensatoires

3.115 Le ministère de la Sécurité publique octroie annuellement plus de 2,3 millions de dollars aux organismes communautaires pour gérer le programme des travaux compensatoires. Ces organismes de référence doivent par la suite déterminer quels établissements peuvent accueillir les personnes admissibles à ce programme.

3.116 Bien que cette mesure ait un fondement humanitaire, elle engendre des coûts importants pour le gouvernement. Ainsi, comme l'illustre le tableau 9, certains percepteurs utilisent les travaux compensatoires plus que d'autres, si bien que ce choix varie entre 6 et 56 p. cent selon les palais de justice. Par exemple, un greffe provincial a accordé au même contrevenant sept engagements d'effectuer des travaux compensatoires au cours d'une seule année. De plus, le programme reste accessible à ceux qui n'ont pas rempli un engagement antérieur, de sorte qu'un percepteur a pu diriger un contrevenant vers des travaux compensatoires même si l'individu avait failli à sa parole au cours des deux années précédentes.

Tableau 9

Mesures de remplacement utilisées

Palais de justice*	Travaux compensatoires (%)	Mandats d'emprisonnement (%)
Québec	18	34
Montréal	6	1
Longueuil	25	5
Saint-Jérôme	32	7
Joliette	56	20
Valleyfield	15	4
Moyenne provinciale	**26**	**12**

* Palais de justice dont les revenus relatifs au Code de la sécurité routière sont supérieurs à 800 000 dollars.

3.117 Le ministère de la Sécurité publique et les organismes de référence gèrent ce programme avec un certain laxisme. En effet, comme il s'agit d'une mesure punitive, il serait normal qu'il comporte certaines contraintes. Cependant, selon plus de 33 p. cent des dossiers examinés, le temps prévu pour l'exécution des travaux a été dépassé d'au moins une semaine sans justification. Pire encore, un contrevenant astreint à 35 heures de travaux compensatoires a excédé de 202 jours la date indiquée sur son engagement.

3.118 Les individus inscrits à ce programme contreviennent fort souvent aux lois provinciales et municipales. Selon les dossiers examinés, les contrevenants ont en moyenne fait l'objet de huit jugements en 33 mois, pour une somme totale de 2 300 dollars d'amendes impayées par individu. Qui plus est, durant la même année, un contrevenant a signé 13 engagements avec les percepteurs de plusieurs greffes, ce qui correspond à plus de 30 constats d'infraction totalisant 8 400 dollars.

3.119 Puisque la plupart des jugements se rapportent à des infractions au Code de la sécurité routière, le permis de conduire du contrevenant inscrit au programme de travaux compensatoires est généralement suspendu jusqu'à la fin de son engagement. Cependant, plusieurs se moquent de l'interdiction de conduire un véhicule automobile et ils continuent d'accumuler les constats d'infraction durant l'exécution des travaux.

3.120 Enfin, ceux dont les amendes sont importantes ne sont pas incités à payer leur dette. En effet, le Code de procédure pénale prévoit une échelle progressive pour calculer le nombre d'heures de travaux compensatoires que le contrevenant doit exécuter. Ainsi, une amende inférieure à 500 dollars se traduit par des travaux exécutés à 10 dollars l'heure tandis que, au-delà de 50 000 dollars, le tarif horaire passe à 320 dollars. Le Code prévoit également un maximum de 1 500 heures par engagement, lesquelles doivent être accomplies en moins de deux ans.

3.121 À titre d'exemple, un individu condamné pour fraude, qui devait 200 000 dollars à l'État, s'est engagé à 1 500 heures de travaux. Or, ce nombre d'heures représente moins d'une année de travail à temps plein. De la sorte, on peut dire que le contrevenant a gagné un revenu annuel supérieur à 200 000 dollars, et ce, exempt d'impôt ! Dans ce cas, il importe de préciser que l'individu n'a pas respecté le Code de procédure pénale puisqu'il a exécuté ses travaux à temps partiel sur une période de trois ans.

Emprisonnement

3.122 Aux yeux du ministère de la Sécurité publique, l'incarcération est une mesure de dernier recours. Il est donc étonnant de constater que, l'an dernier, 28 p. cent des peines de détention ont été infligées pour des amendes impayées. Plus particulièrement, 16 p. cent des peines se rapportaient au Code de la sécurité routière et les individus concernés ont occupé 10 p. cent des places dans les établissements de détention.

3.123 L'emprisonnement est une mesure dispendieuse et inefficace en ce qui concerne les contrevenants qui ne paient pas leur amende. En effet, une journée de détention coûte environ 150 dollars auxquels s'ajoute le montant des amendes impayées.

3.124 Comme l'illustre le tableau 9, le nombre de mandats d'emprisonnement émis par les différents palais de justice est extrêmement variable. Par exemple, au palais de justice de Québec, le percepteur a lancé des mandats d'emprisonnement contre 34 p. cent des mauvais payeurs, alors que celui de Montréal s'est limité à moins de 1 p. cent.

3.125 De plus, les contrevenants qui purgent une sentence de détention pour défaut de paiement d'amende, à la suite d'un échec – c'est-à-dire le non-respect de l'engagement – ou d'un refus d'effectuer des travaux compensatoires, sont incarcérés durant une infime partie de leur peine. En effet, près de la moitié d'entre eux purgent moins du sixième de leur sentence en milieu carcéral.

3.126 Nous avons recommandé au ministère de la Sécurité publique de recourir à des mesures de remplacement efficaces et économiques pour compenser les amendes non payées.

Gestion des travaux compensatoires

3.127 Le ministère de la Sécurité publique n'est pas en mesure d'évaluer la qualité de la gestion des organismes de référence qu'il subventionne. En effet, sa dernière visite remonte à plus de cinq ans.

Le ministère de la Sécurité publique n'est pas en mesure d'évaluer la qualité de la gestion des organismes de référence qu'il subventionne.

3.128 Selon des critères définis par le ministère, les organismes de référence accréditent les établissements d'accueil de leur territoire ; il doit s'agir d'associations communautaires sans but lucratif. Cependant, à défaut d'une telle structure dans une région, une entité parapublique peut être accréditée. Lors de l'accréditation, les organismes de référence ne rencontrent pas toujours les représentants des établissements d'accueil et ils n'exigent pas systématiquement de voir leur charte d'incorporation pour s'assurer de leur vocation. De plus, dans l'une des régions visitées, les nouveaux établissements d'accueil sont parfois suggérés par le contrevenant lui-même qui désire effectuer ses travaux à cet endroit. En ce cas, il y a risque de conflit d'intérêts entre le contrevenant et l'organisme.

3.129 Dans le même ordre d'idées, les membres de certains organismes de référence ne visitent pas annuellement les établissements d'accueil pour vérifier la gestion du programme de travaux compensatoires. Pourtant, on observe des divergences importantes entre les établissements d'accueil quant à la réussite du programme. Par exemple, le taux d'échec des travaux compensatoires varie de 6 à 35 p. cent pour les six premiers mois de l'exercice 1995-1996, dans les régions visitées. Or, le ministère n'a pu nous en expliquer les raisons.

3.130 Enfin, selon une étude interne du ministère de la Sécurité publique menée en 1993, il serait beaucoup plus rentable et plus avantageux qu'il administre lui-même le programme des travaux compensatoires plutôt que d'en confier la gestion à des organismes de référence. Aucune suite n'a été donnée à cette étude.

3.131 Nous avons recommandé au ministère de la Sécurité publique d'améliorer la gestion du programme des travaux compensatoires.

3.132 ***Commentaires du ministère de la Sécurité publique : Surveillance en probation et en libération conditionnelle par les agents de probation***. *« Le rapport du Vérificateur général fait état d'une surveillance insuffisante des agents de probation dans 45 p. cent des 125 dossiers examinés.*

« Rappelons que les services fournis par le MSP, aux délinquants en probation, visent la responsabilisation de la personne contrevenante et sa réinsertion sociale en concertation, notamment, avec la communauté. Toutes les actions des agents de probation dans le suivi auprès de la personne contrevenante sont encadrées par quatre politiques organisationnelles. Ces politiques assurent une prestation de service cohérente et adaptée aux besoins des personnes contrevenantes.

« Généralement, dans la mesure où la sécurité du public n'est pas menacée, l'agent de probation qui constate que le contrevenant ne respecte pas une condition de sa libération fonde son intervention auprès de ce dernier sur la persuasion plutôt que sur la coercition. Comme tout autre agent de la paix, l'agent de probation dispose d'un pouvoir discrétionnaire qui lui permet de choisir le mode d'intervention le plus apte à servir les fins de la justice. La responsabilité de « faire respecter les conditions de libération » implique celle d'utiliser les moyens les plus efficaces. Or, le seul fait d'inscrire une condition sur un certificat de libération conditionnelle ne suffit pas à habiliter le contrevenant à s'y conformer. Par exemple, le défaut de respecter une condition exigeant la recherche d'un emploi peut avoir d'autres causes que la simple mauvaise volonté du contrevenant. Le défaut d'agir peut s'expliquer par l'absence de compétences de base, telles que la capacité de préparer un curriculum vitæ, l'inaptitude à faire valoir sa candidature, ou être causé par d'autres difficultés plus complexes, telles la peur pathologique d'essuyer un refus, le découragement, le sentiment d'incompétence.

« L'agent de probation doit donc bien analyser la situation avant de rédiger une dénonciation afin que, le cas échéant, celle-ci serve vraiment à sanctionner une conduite délibérément dérogatoire plutôt que les carences qui gênent l'action efficace. Une dénonciation trop hâtive peut compromettre la réinsertion sociale en ce qu'elle renforce chez le contrevenant son sentiment d'incompétence, d'isolement ou de rejet et lui donne aussi l'impression qu'il ne mérite aucune attention, aucune compassion.

« Il s'agit donc pour l'agent de probation, effectuant une surveillance auprès de la personne contrevenante, d'obtenir un équilibre adéquat entre, d'une part, le contrôle qu'il doit exercer pour assurer une saine protection de la société et, d'autre part, le lien de confiance qu'il doit établir pour permettre l'évolution positive de la personne contrevenante.

« La surveillance de l'agent ne peut donc être perçue comme insuffisante puisqu'elle repose davantage sur une relation de confiance établie avec le client que sur une relation de contrôle. Les interventions en probation mettent l'accent sur les responsabilités mutuelles de la personne contrevenante, de la communauté et du personnel intervenant plutôt que sur la punition.

« Par ailleurs, l'octroi d'une libération conditionnelle est fondé sur la conviction que le contrevenant peut et veut respecter les conditions qui lui sont dictées. La surveillance s'appuie aussi sur les mêmes prémisses. Conséquemment, tant et aussi longtemps que la conduite du contrevenant ne paraît pas

être franchement de nature à compromettre la sécurité du public ou la réussite de sa réinsertion sociale, il est normal que l'agent de probation ne vérifie pas chacune des informations qui lui sont transmises. L'absence de vérification dûment inscrite au dossier ne signifie pas automatiquement que la surveillance est négligente, naïve ou complaisante.

« En ce qui concerne la fréquence et la durée du suivi, le MSP partage certains constats du Vérificateur général à propos du non-respect des exigences légales des ordonnances de probation. Lorsque le nombre de rencontres est prévu par le juge, cela vient conditionner l'investissement de l'agent de probation. Le client devrait être vu selon la fréquence prévue à l'ordonnance et jusqu'à l'échéance légale ; dans le cas contraire, l'agent manque à la politique organisationnelle sur l'ordonnance de probation et au mandat légal.

« Un rappel de notre politique, à cet égard, sera effectué auprès des agents, compte tenu du nombre de dossiers relevés par le Vérificateur général qui n'étaient pas conformes aux exigences légales.

« Pour ce qui est de la « mise en surplus », il ne s'agit pas d'une politique telle que mentionnée par le Vérificateur général, mais bien d'un « statut de dossier » découlant de la Politique concernant la catégorisation des dossiers d'intervention. Le but de cette politique n'est pas d'alléger la charge de travail des agents, tel que mentionné dans le rapport du Vérificateur général, mais plutôt de leur permettre de prioriser leurs interventions afin d'établir un processus progressif de décroissance dans la démarche de résolution du conflit. C'est dans cet esprit que doivent se faire les mises en surplus.

« Cependant, force nous est d'admettre que plusieurs difficultés ont été éprouvées dans l'implantation de cette politique. Ces problèmes tirent leurs origines de nombreux facteurs, dont une absence de compréhension commune de l'application de cette politique et le fait que sa mise en place ait coïncidé avec la réorganisation des Services correctionnels du Québec (SCQ). Le MSP a cependant mis en place, depuis l'automne 1996, deux groupes de travail dans le but d'améliorer le processus d'implantation.

Intervention de l'agent de probation face au non-respect des conditions. *« Le Vérificateur général met en lumière un manque d'intervention de l'agent lors de manquements aux conditions des ordonnances de probation.*

« Notons d'abord que les agents de probation ont un pouvoir coercitif plus grand pour faire respecter les conditions d'une libération conditionnelle que celles d'une ordonnance de probation. Le contrevenant sait aussi que le défaut de respecter une condition de sa libération conditionnelle peut avoir des conséquences plus désagréables et plus rapides. Le cadre juridique plus strict de la libération conditionnelle incite davantage le contrevenant à se conformer aux conditions des commissaires.

« Par ailleurs, dans la mesure où le manquement relevé à toutes conditions n'est pas l'indice d'une récidive probable, l'agent de probation peut exercer une certaine tolérance. Cette tolérance n'est pas synonyme d'inaction. Elle consiste par exemple à identifier avec le contrevenant les causes du manquement, à lui fixer de nouveaux objectifs de comportement, à convenir de modalités de contrôle spéciales. Dans les cas de manquements non signalés, les interventions devraient toutefois être clairement inscrites au dossier du contrevenant. Un rappel sera fait.

« Il arrive parfois qu'une thérapie soit imposée par le tribunal sans que soient pris en compte les besoins subjectifs de la personne contrevenante. Une fois en liberté, au lieu de verbaliser leur inconfort face à la thérapie, beaucoup de contrevenants, craignant d'être mal perçus, préfèrent se défiler plutôt que de faire face à leur anxiété devant la perspective d'amorcer un véritable changement.

« Le fait de dénoncer davantage de bris de condition de suivi d'une thérapie n'indique pas que la qualité de la surveillance est meilleure dans la mesure où celle-ci repose surtout sur la capacité de l'agent de probation de juger de la pertinence de la dénonciation.

« Le MSP fonde ses interventions sur sa croyance en la capacité de changer de la personne contrevenante et considère qu'une intervention, souple et adaptée aux besoins du contrevenant, n'est pas en contradiction avec un modèle d'intervention structuré et exigeant.

Préparation des dossiers pour l'octroi des absences temporaires et des libérations conditionnelles. *« Les agents des services correctionnels (A.S.C.) savent qu'une recommandation doit être faite à la Commission québécoise des libérations conditionnelles lorsque la personne incarcérée est vue pour la première fois en audience. Certains omettent pourtant de formuler une telle recommandation, soit parce qu'ils estiment que les faits colligés sont suffisamment éloquents, soit parce que l'analyse du cas ne paraît pas les autoriser à opiner clairement dans un sens ou dans l'autre, soit parce que le temps leur a manqué pour revoir le dossier peu avant l'audience, le mettre à jour et en tirer des conclusions. L'absence de recommandation causée par la négligence comme indiquée par le Vérificateur général est sans doute imputable à une minorité de cas.*

« La piètre qualité de certaines recommandations des agents renvoie au problème de la maîtrise des habiletés requises à l'analyse des cas. Bien que, depuis quelque sept ans, les A.S.C. jouent un rôle plus élaboré en matière d'évaluation et de préparation de plan d'intervention, la période de transition entre le rôle traditionnel et le nouveau rôle n'est pas terminée et il s'en trouve encore qui n'ont pas su s'adapter aux nouvelles exigences de l'emploi.

Réinsertion sociale du délinquant. *« Les données relevées dans le rapport du Vérificateur général, en ce qui concerne l'intervention des agents de probation en matière de réinsertion sociale, confirment certaines lacunes qui avaient déjà été identifiées dans le « Bilan provincial de l'application de la Politique sur la tenue des dossiers », réalisé en 1995. Une politique concernant la supervision professionnelle a, depuis ce temps, été mise en application pour assurer un meilleur support aux agents de probation, ce qui devrait conduire à une amélioration notable à ce sujet.*

« En outre, la réduction des effectifs, combinée à l'augmentation de la demande de services, a amené les SCQ à repositionner leur offre de service aux clientèles qu'ils desservent.

« L'exercice de révision des processus de prestation de service aux clientèles que les SCQ ont entrepris à l'automne 1996 porte notamment sur l'évaluation de la personne contrevenante et la prestation de service en milieu ouvert et vise entre autres à accroître le niveau de qualité des évaluations et à favoriser une intervention davantage axée sur les profils et les besoins des personnes contrevenantes. Les résultats seront connus en juin 1997.

« Cet exercice devrait permettre d'améliorer l'intervention de réinsertion sociale pour qu'elle soit mieux adaptée aux besoins des personnes contrevenantes. Ces efforts rejoignent entièrement les recommandations du Vérificateur général en matière de réinsertion sociale. Les travaux menés actuellement visent à développer un modèle d'intervention qui permet de confier chaque personne contrevenante, selon son profil particulier, à l'intervenant le plus approprié. De plus, les SCQ entendent renforcer l'évaluation pour développer des plans d'intervention correctionnelle conformes aux besoins des personnes contrevenantes et engageant davantage les ressources de la communauté.

***Mesures de perception des amendes**. « Le MSP a toujours été très préoccupé par la question de la perception des amendes. En effet, il avait été étroitement associé au ministère de la Justice lors des exercices de consultation et d'analyse qui ont précédé l'adoption du projet de loi 92 en 1995.*

« Cette législation donne, notamment aux percepteurs des amendes, des pouvoirs additionnels pour évaluer la capacité de payer de la personne contrevenante. Elle permet également aux municipalités d'utiliser le « sabot de Denver » comme mesure de contrainte visant à faciliter le paiement des amendes.

« Toutefois, à la lumière des données recueillies depuis le 1er mars 1996 (date de leur entrée en vigueur), ces mesures n'ont pas amené de baisse significative de l'achalandage au PTC et du recours à l'incarcération comme solution ultime au non-paiement d'amende.

« L'objectif du MSP est de sensibiliser les percepteurs à la nécessité d'utiliser de façon plus efficiente les mesures de récupération prévues au Code de procédure pénale (CPP). Notre prétention est que, ce faisant, elles devraient permettre une baisse significative du recours aux mesures de compensation (PTC, incarcération).

« Le ministre de la Sécurité publique a annoncé en mars dernier une série de mesures visant à renforcer le virage correctionnel amorcé en avril 1996. L'une d'entre elles vise à « inciter les percepteurs des amendes à utiliser les nouveaux pouvoirs prévus à la loi 92 (sabot de Denver) ».

***Mesures de remplacement**. « Il nous apparaît important de nuancer l'exergue du Vérificateur général qui affirme que les mesures de remplacement pour les amendes impayées, soit les travaux compensatoires et la détention, n'atteignent pas les objectifs visés.*

« Il convient de rappeler que les objectifs du PTC sont d'éviter l'incarcération en permettant à une personne incapable de s'acquitter d'une amende d'effectuer des travaux non rémunérés au profit d'organismes sans but lucratif ; de contribuer à humaniser l'administration de la justice et de responsabiliser la personne contrevenante à l'égard de l'amende à payer.

« Le MSP a tout lieu de croire que depuis la mise en œuvre du programme en 1983, ces objectifs ont été largement atteints. À titre d'exemple, en 1995-1996, le PTC a permis à près de 6 000 organismes communautaires de bénéficier d'au-delà de 1 150 000 heures de travaux non rémunérés. La mesure a également permis d'éviter plus de 300 000 jours d'incarcération (incluant la réduction de peine) et donc d'économiser des coûts potentiels d'environ 7,5 millions de dollars (calculé sur la base des coûts reliés aux personnes purgeant le sixième de leur peine avant d'être admissibles au PEMO).

« Par ailleurs, il ne faudrait pas, comme l'affirme le rapport du Vérificateur général, considérer comme des récidivistes les personnes qui sont référées au PTC plusieurs fois dans la même année.

« L'article 333 du CPP ne contient aucune disposition limitant le nombre de fois où une personne peut être admise au PTC. L'admissibilité d'un contrevenant est déterminée par le percepteur des amendes qui, après examen de la situation financière de la personne conformément aux dispositions de l'article 322 du CPP, détermine s'il peut ou non bénéficier de la mesure concernée.

« Par ailleurs, les personnes qui se retrouvent en détention pour non-paiement d'amende en vertu d'infractions pénales peuvent bénéficier, à l'instar des autres personnes incarcérées, d'absence temporaire après avoir purgé le sixième de leur peine, conformément à l'article 22.2 de la Loi sur les services correctionnels.

« Néanmoins, le MSP est conscient que l'achalandage au PTC et en détention pour non-paiement d'amende n'a pas connu, tel qu'escompté au moment de l'entrée en vigueur des dispositions contenues dans le projet de loi 92 (Loi modifiant le Code de procédure pénale et d'autres dispositions législatives), *de baisse significative.*

« Le ministre de la Sécurité publique a d'ailleurs annoncé en mars dernier son intention de se concerter avec le MJQ pour faire en sorte que l'incarcération pour non-paiement d'amende en vertu d'infractions pénales soit abolie et remplacée par d'autres mesures telles que suspension de privilèges, compensation financière.

« Le MSP va également faire en sorte que des modifications réglementaires ou, le cas échéant, législatives soient adoptées afin de restreindre l'admissibilité au PTC pour les infracteurs dont les montants d'amendes (incluant les frais) sont inférieurs à 200 dollars.

« Un groupe interministériel de travail composé de représentants des ministères concernés étudient présentement ces questions et devraient soumettre des recommandations aux autorités ministérielles en juin prochain. Ces mesures devraient être adoptées l'automne prochain dans le cadre de modifications au Code de procédure pénale et mises en vigueur possiblement pour le début de 1998. Elles devraient avoir des impacts très significatifs au cours de l'année 1998-1999 sur le coût des mesures de remplacement, tout en facilitant la tâche des percepteurs des amendes aux fins de récupérer les sommes dues.

Gestion des travaux compensatoires. *« Depuis l'entrée en vigueur en novembre 1995 de la nouvelle structure des SCQ, les mesures de contrôle et d'évaluation des activités reliées au suivi administratif qui avaient été mises en place au cours des années antérieures ont été abandonnées.*

« Les gestionnaires correctionnels ont convenu de ne conserver pour l'instant que les activités reliées au suivi de la cible annuelle allouée aux organismes de référence de même que celles relatives à la mise en paiement de la facturation mensuelle qui nous est transmise.

« Toutefois, à l'automne 1996, les SCQ en concertation avec les représentants du Regroupement des organismes communautaires référents du Québec inc. (ROCRQ) se sont livrés à un exercice de révision des processus administratifs du programme de travaux compensatoires.

« Cette démarche va faire en sorte d'alléger les procédures administratives reliées à la gestion du programme, ce qui devrait réduire le temps requis par les organismes de référence pour ces activités. Ces procédures simplifiées devraient permettre notamment aux SCQ de disposer de mécanismes de gestion de la qualité des dossiers traités par les organismes de référence et, donc, d'être en mesure de faire un meilleur suivi du programme.

« Elles devraient normalement entrer en vigueur au cours de l'année 1998-1999, sous réserve que les arrimages nécessaires avec le système informatique aient été effectués dans les délais prévus.

Commentaire général et recommandation au Vérificateur général. *« Les observations et recommandations du Vérificateur général apparaissent dans l'ensemble opportunes et bien fondées quand on situe l'analyse au plan de la seule qualité du service à offrir. Cependant, leur mise en œuvre est largement fonction des moyens dont disposent les ministères.*

« Pour cette raison, il serait souhaitable que le Vérificateur général assortisse ses recommandations de l'impact budgétaire que commande leur mise en œuvre. »

3.133 Réaction aux commentaires du ministère de la Sécurité publique : Nos recommandations ne portent pas sur les moyens à prendre mais plutôt sur des objectifs à atteindre et, par conséquent, elles ne mesurent pas l'incidence budgétaire de leur adoption. Il appartient toujours à l'entité de trouver le moyen pertinent, efficace et économique pour redresser la situation.

3.134 ***Commentaires du ministère de la Justice : Mesures de perception des amendes***. *« Le ministère est conscient que le percepteur des amendes a peu de moyens pour réaliser son mandat. C'est pourquoi il a mis sur pied un comité qui analyse les mécanismes de perception afin d'identifier des moyens pour les améliorer. Également, la compensation gouvernementale visant les personnes morales, qui devrait entrer en vigueur à la mi-juin, devrait accroître le taux de perception.*

« De plus, le ministère procédera à une radiation des comptes à recevoir dès qu'il aura obtenu l'approbation du Contrôleur des finances.

« Par ailleurs, afin de diminuer les coûts engendrés par l'emprisonnement, les ministères de la Justice et de la Sécurité publique ont formé un comité conjoint qui évalue des alternatives à l'incarcération pour défaut d'acquitter une amende, par exemple, la suspension ou le retrait de privilèges accordés par l'État. »

3.135 ***Commentaires de la Commission québécoise des libérations conditionnelles*** : *« La formulation de la recommandation semble directement reliée au fait que vous avez observé une variation importante du taux d'octroi d'une région à une autre, soit entre 47 et 88 p. cent. Sans sous-estimer votre observation à l'effet que les critères de décision ne seraient pas uniformément appliqués par les commissaires, d'autres facteurs peuvent également contribuer à la variation de ce taux d'octroi.*

- *La disponibilité et le nombre de ressources communautaires pouvant être utilisées*

pour contribuer à la solution de diverses problématiques de la clientèle varient sensiblement d'une région à une autre.

- *Le temps, les efforts et les ressources consacrés à la préparation des dossiers par la détention varient d'un établissement à un autre.*

- *Les taux d'octroi d'une absence temporaire pour un motif de réinsertion sociale peuvent varier d'une région à une autre ; avec l'adoption de la loi 147, en 1992, cette mesure se voulait en principe préparatoire à la libération conditionnelle et destinée à permettre aux commissaires d'évaluer plus justement le potentiel de réhabilitation et les risques de récidive. Pour ces raisons, il peut arriver que la Commission accorde moins de libérations conditionnelles là où les taux d'octroi d'absence temporaire pour un motif de réinsertion sont peu élevés.*

- *En tenant compte de vos propres constats concernant la qualité du programme des absences temporaires, il s'avère compréhensible que la Commission puisse octroyer moins de libérations conditionnelles dans certaines régions.*

- *Enfin, la variation d'une région à une autre des taux de criminalité et de la tolérance du public à l'égard de certaines infractions peut également contribuer à expliquer l'écart des taux d'octroi en libération conditionnelle entre certaines régions.*

« Cela étant dit, la Commission reconnaît qu'il peut exister certaines différences d'interprétation des critères décisionnels en libération conditionnelle, ne serait-ce qu'en raison de la formation et de l'expérience professionnelle de chacun des commissaires. Par exemple, un membre ayant une formation juridique pourra accorder plus d'importance aux antécédents judiciaires d'une personne détenue, alors qu'un travailleur social possédant une expérience de travail clinique pourra accorder un peu plus d'importance à son profil clinique.

« Cependant, nul n'est besoin de vous mentionner que la multidisciplinarité des membres de l'équipe décisionnelle constitue une richesse importante pour la qualité décisionnelle de la Commission, tant en première instance qu'en appel. De plus, les règles régissant le fonctionnement des tribunaux administratifs au Québec nous incitent à la prudence quant au respect de l'impartialité, de l'indépendance et de l'autonomie décisionnelle de ses membres.

« Par ailleurs, il importe de vous souligner que la Commission possède déjà certains mécanismes de contrôle de la qualité de ses décisions :

- *Depuis plusieurs années, elle a institué ce qu'il est convenu d'appeler la réunion clinique.*

Elle est d'une durée d'une journée et se tient une fois par mois. Elle a pour but de discuter, à partir de dossiers réels, des problématiques particulières associées à la prise de décision et à son suivi. Sans remettre en question le bien-fondé des décisions prises dans ces dossiers – la préoccupation étant de préserver l'indépendance décisionnelle de chacun –, des orientations particulières sont discutées et données par le forum des commissaires sur l'interprétation à donner à certaines procédures opérationnelles et à certains critères décisionnels plus importants devant être considérés à l'endroit de certains types de délits ou de personnes contrevenantes.

- *De plus, la Commission a conçu au cours des dernières années et elle utilise périodiquement un système d'information de gestion où elle puise sur une base régulière des indicateurs de performance, et ce, au niveau provincial et régional, ainsi que par établissement de détention et par commissaire. Ces indicateurs concernent les diverses activités de la Commission. Ces outils de travail permettent d'apporter rapidement les correctifs corporatifs désirés.*

- *Enfin, des mécanismes souples et impartiaux d'appel à l'endroit de chacune des décisions prises à la Commission sont prévus par la loi. Ils sont régulièrement utilisés par la clientèle et appliqués par la Commission. Toute personne détenue désireuse de faire réviser une décision en libération conditionnelle peut le faire par le biais d'une demande de révision ou d'une demande de nouvel examen.*

« Par ailleurs, prenant en considération ce qui précède, la Commission accueille favorablement votre recommandation et elle examinera d'autres avenues possibles dans le but d'y donner suite ; d'abord par l'amélioration des mécanismes déjà en place, et ensuite en instaurant, s'il est encore pertinent de le faire, d'autres mécanismes plus formels du contrôle de la qualité.

« Elle devra cependant s'acquitter de cette tâche avec toute la prudence requise et nécessaire à la préservation de l'indépendance décisionnelle de ses commissaires et en maintenant la souplesse et l'économie procédurière exigées par la récente réforme des tribunaux administratifs. »



Rapport à l'Assemblée nationale

pour l'année 1996-1997

Tome I

Chapitre 4

Services d'aide juridique au Québec

Étude conduite auprès de la Commission des services juridiques et de cinq centres communautaires juridiques

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	4.1
VUE D'ENSEMBLE	4.16
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	4.20
LIMITATION IMPOSÉES À NOTRE TRAVAIL DE VÉRIFICATION	4.24
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
ADMISSIBILITÉ À L'AIDE JURIDIQUE	4.30
Analyse de la demande de services juridiques	4.33
Contrôle de l'admissibilité	
Échange d'information avec d'autres ministères	4.44
Recouvrement des coûts de l'aide juridique	4.54
Pièces justificatives	4.59
ENCADREMENT DES SERVICES JURIDIQUES	4.66
Supervision	4.68
Productivité des avocats	4.74
Évaluation annuelle du travail des avocats	4.82
ORGANISATION ADMINISTRATIVE DU RÉSEAU D'AIDE JURIDIQUE	
Planification des activités	4.86
Information de gestion	4.96

Les commentaires de la Commission des services juridiques et des centres communautaires juridiques apparaissent à la fin de ce chapitre.

Étude conduite par

J. Henrichon
Vérificateur général adjoint

M. Samson
Directeur de vérification

B. Carrier

N. Dessureault

N. Dionne

I. Graton

P.-K. Laflamme

J. Ponton

P. Roy

Faits saillants

4.1 Le régime d'aide juridique permet aux personnes admissibles de bénéficier de services juridiques. Le réseau d'aide juridique au Québec regroupe la Commission des services juridiques (la Commission), 11 centres communautaires juridiques (les centres) et 140 bureaux. La Commission veille notamment à ce que les activités des centres soient conformes à la loi et aux règlements et elle assure leur financement par le versement annuel d'une subvention alors que les centres fournissent l'aide juridique aux bénéficiaires. Chaque centre a son propre conseil d'administration et il peut, dans le cadre du mandat qui lui est donné par la Commission et des normes établies par les règlements, exercer tous les pouvoirs d'une personne morale. En 1995-1996, le budget de la Commission s'élevait à 120,5 millions de dollars, dont 34 millions sont versés aux 400 avocats salariés. Les honoraires payés aux avocats du secteur privé se sont élevés à 40 millions de dollars. Au cours de cette période, les centres ont reçu environ 331 000 demandes d'aide juridique parmi lesquelles un peu plus de 302 000 ont été acceptées.

4.2 La *Loi sur l'aide juridique* a été modifiée de façon importante en septembre 1996. Certains services ne sont plus couverts et l'avocat doit maintenant évaluer les chances de succès de la cause. Dans le domaine criminel, les services ne sont plus rendus à des bénéficiaires dont la probabilité d'emprisonnement est nulle. En outre, un volet contributif a été instauré en janvier 1997 et il prévoit la facturation de montants variant entre 100 et 800 dollars selon la situation financière du bénéficiaire.

4.3 Notre mandat a consisté en une vérification de l'utilisation des subventions versées par la Commission aux centres. Plus particulièrement, nous avons examiné les contrôles exercés par les centres pour vérifier l'admissibilité des bénéficiaires à l'aide juridique, la qualité de la gestion des ressources et la reddition de comptes. De plus, nous voulions vérifier que la Commission dispose de mécanismes susceptibles de favoriser la gestion cohérente de l'ensemble du réseau. Nos travaux ont pris fin en mars 1997.

4.4 Dans le cadre de nos travaux de vérification, nous avons voulu évaluer l'efficience des avocats permanents. Pour les besoins de ce chapitre, le concept d'efficience correspond principalement à la combinaison d'une juste prestation de travail, d'une productivité normale et d'un degré relativement élevé de complexité des dossiers traités.

4.5 Les centres ont toutefois refusé, sur la foi d'un avis juridique, de nous donner un accès intégral aux dossiers des bénéficiaires de l'aide juridique, en invoquant notamment l'article 91 de la *Loi sur l'aide juridique* qui leur interdirait de nous transmettre les renseignements demandés.

4.6 Le dossier du bénéficiaire contient une ou plusieurs demandes d'admissibilité et il fait état de toutes les démarches entreprises par l'avocat. Or, nous n'avons pris connaissance que de la demande d'admissibilité, formulaire sur lequel sont colligées les informations qui attestent l'admissibilité du requérant.

4.7 En 24 mois, soit au cours des années 1995 et 1996, chaque bénéficiaire a effectué en moyenne 1,6 demande. Un examen plus détaillé révèle que 108 000 requérants ont bénéficié de l'aide juridique de deux à six fois au cours de ces années et 5 800 autres personnes y ont eu recours de 7 à 59 fois durant la même période. De plus, près de 35 000 bénéficiaires ont été admis dans plus de deux bureaux d'aide juridique et certains ont effectué des demandes dans cinq à sept bureaux en moins de deux ans.

4.8 Les limitations imposées à notre travail ne nous ont pas permis de déterminer si ces demandes étaient toutes justifiées. Cependant, nous avons constaté que l'information de gestion s'en tient principalement au nombre de demandes annuelles.

4.9 Par ailleurs, au cours des années 1994 et 1995, certaines personnes ont bénéficié de services juridiques gratuits alors que leur admissibilité peut être mise en doute. Nous estimons à 13 millions de dollars la valeur des services rendus à des individus qui se sont faussement déclarés bénéficiaires de l'aide sociale ou en voie de le devenir.

4.10 Toujours pour la même période, près de 82 700 bénéficiaires de l'aide juridique ont déclaré au ministère du Revenu des revenus supérieurs au barème d'admissibilité. La valeur des services octroyés aux bénéficiaires qui ont dépassé les barèmes est estimée à 31 millions de dollars au cours de ces deux années. Bien que plusieurs de ces bénéficiaires puissent avoir été admissibles au cours de la semaine de leur demande, il se peut aussi que leur situation financière se soit améliorée par la suite, ce qu'un meilleur suivi des demandes aurait permis de détecter.

4.11 Les centres n'effectuent aucune vérification de la déclaration du requérant auprès des ministères de la Sécurité du revenu et du Revenu, bien qu'ils aient l'autorisation du bénéficiaire. De plus, le formulaire de demande d'admissibilité n'est pas rempli adéquatement dans plusieurs cas et aucune pièce justificative n'est conservée.

4.12 Les centres mesurent la performance des avocats salariés en utilisant principalement un indicateur relatif au nombre de demandes ouvertes, ce qui ne suffit pas à établir leur efficience.

4.13 Malgré ses efforts, la Commission assume difficilement son rôle de chef de file auprès des centres, si bien qu'il y a dédoublement de coûts dans divers domaines. De plus, étant donné que la structure actuelle du réseau date de 1972, la Commission devrait évaluer si elle répond toujours à ses besoins et lui permet d'atteindre les objectifs fixés.

4.14 L'information de gestion est insuffisante pour évaluer la performance du réseau d'aide juridique. Le contenu du rapport annuel de la Commission et des rapports d'activité des centres ne répond pas aux objectifs d'une reddition de comptes complète et pertinente. La plupart des rapports d'activité décrivent surtout l'engagement social des avocats.

4.15 Étant donné que nous n'avons pas eu accès aux dossiers des bénéficiaires, que la reddition de comptes de la Commission et des centres est nettement insuffisante, que les centres ne peuvent s'assurer de l'efficience du travail des avocats, nous sommes d'avis que le gouvernement verse chaque année une subvention de près de 120 millions de dollars sans vraiment pouvoir vérifier que l'utilisation de ces fonds est optimale.

Vue d'ensemble

4.16 La Commission des services juridiques (la Commission) et les centres communautaires juridiques (les centres) ont été constitués en 1972 par la *Loi sur l'aide juridique* (L.R.Q., c. 14). La loi a été modifiée de façon importante par un projet de loi sanctionné le 20 juin 1996 et ces changements sont entrés en vigueur en septembre 1996. Certains services d'aide juridique ne sont plus couverts, par exemple les mises en demeure. L'avocat doit maintenant évaluer les chances de succès de la cause et, dans le domaine criminel, les services ne sont plus rendus à des bénéficiaires dont la probabilité d'emprisonnement est nulle. En outre, un volet contributif a été instauré en janvier 1997 et il prévoit la facturation de montants variant entre 100 et 800 dollars selon la situation financière du bénéficiaire.

4.17 Le régime d'aide juridique permet aux personnes admissibles de bénéficier de services juridiques. La Commission veille notamment à ce que les activités des centres soient conformes à la loi et aux règlements et elle assure leur financement.

4.18 Les centres fournissent l'aide juridique aux bénéficiaires de la manière prévue par la loi, dans le cadre des règlements et de toute entente conclue avec la Commission, et ils sont responsables de gérer toute l'admissibilité. Chaque centre a son propre conseil d'administration et il peut, dans le cadre du mandat qui lui est donné par la Commission et des normes établies par les règlements, exercer tous les pouvoirs d'une personne morale. Le réseau d'aide juridique au Québec regroupe 11 centres communautaires régionaux et 140 bureaux ; son effectif, incluant celui de la Commission, est de 969 personnes au 31 mars 1996, dont près de 400 avocats. Environ 331 000 demandes d'aide juridique ont été reçues en 1995-1996 parmi lesquelles 302 155 ont été acceptées. Les avocats du secteur privé ont traité 46 p. cent de ces dossiers et 2 p. cent des demandes ont été confiées à des notaires.

4.19 Pour l'exercice terminé le 31 mars 1996, les dépenses totales de la Commission et des centres étaient de 120,5 millions de dollars et les salaires versés, de 53 millions de dollars dont 64 p. cent aux avocats salariés. Les honoraires payés aux avocats du secteur privé se sont élevés à 40 millions de dollars et les engagements relatifs aux mandats émis et non encore payés à cette date sont de 49 millions. Enfin, les déboursements judiciaires se sont élevés à 14 millions de dollars, dont 9,5 millions se rapportent aux mandats des avocats du secteur privé.

Objectifs et portée de notre vérification

4.20 Notre mandat a consisté en une vérification de l'utilisation des subventions versées par la Commission aux centres. Il visait à nous assurer que ceux-ci ont mis en place des systèmes et des pratiques qui favorisent une gestion économique, efficiente et efficace de leurs activités ainsi qu'une reddition de comptes adéquate. De plus, nous voulions vérifier que la Commission dispose de mécanismes susceptibles de favoriser la gestion cohérente de l'ensemble du réseau.

4.21 Plus particulièrement, nous avons examiné les contrôles exercés par les centres pour vérifier l'admissibilité des bénéficiaires à l'aide juridique, la qualité de la gestion des ressources et la reddition de comptes.

4.22 Nous avons mené nos travaux à la Commission ainsi que dans cinq centres du réseau d'aide juridique. Afin d'obtenir un échantillon représentatif de l'ensemble du réseau, nous avons retenu les critères de sélection suivants : le budget annuel, la quantité de demandes d'aide juridique traitées ainsi que le nombre de bureaux et d'avocats dont ils retiennent les services. Les centres visités reçoivent 72 p. cent des demandes du réseau et leur effectif représente 69 p. cent de l'ensemble.

4.23 Par ailleurs, nous avons tenu compte de l'entrée en vigueur, en septembre 1996, de la réforme de la *Loi sur l'aide juridique*. Cependant, il est difficile d'évaluer, après quelques mois d'application, l'effet réel de ces changements sur les activités du réseau d'aide juridique. Nos observations sont justifiées du fait que l'administration de l'aide juridique repose sur des mécanismes de saine gestion qui doivent être appliqués, peu importe la loi en vigueur. Nos travaux ont pris fin en mars 1997.

Limitations imposées à notre travail de vérification

4.24 La FCVI inc. (la Fondation canadienne pour la vérification intégrée) a défini le concept d'« efficience » comme étant la meilleure utilisation possible des biens, de l'effectif et des ressources financières. Afin de respecter cette définition, qui est généralement acceptée, et pour les besoins de ce chapitre, l'efficience devrait inclure principalement, à notre avis, la combinaison d'une juste prestation de travail, d'une productivité normale et d'un degré relativement élevé de complexité des dossiers traités. Dans le cadre de nos travaux de vérification, nous avons voulu évaluer l'efficience des avocats permanents dont les services sont retenus par les centres communautaires juridiques.

4.25 Les centres communautaires ont toutefois refusé, sur la foi d'un avis juridique, de nous donner un accès intégral aux dossiers des bénéficiaires de l'aide juridique, en invoquant notamment l'article 91 de la *Loi sur l'aide juridique* qui leur interdirait de nous transmettre les renseignements demandés. Cet article indique que toutes les communications faites par un bénéficiaire à l'un des préposés d'un centre a le même caractère confidentiel qu'une communication entre client et avocat et que toutes ces personnes sont tenues au secret professionnel.

4.26 Pourtant, la *Loi sur le Vérificateur général* précise que tout employé du Vérificateur général doit observer les règles de sécurité et de discrétion applicables aux employés des organismes dont les fonds et autres biens font l'objet d'une vérification. L'accès aux dossiers des bénéficiaires n'aurait donc pas dû nous être refusé puisque le secret professionnel aurait été protégé de la même manière que s'il s'agissait d'un préposé d'un centre.

4.27 De plus, l'article 48 de la *Loi sur le Vérificateur général* précise que l'entité vérifiée doit permettre au Vérificateur général de prendre connaissance des données ou documents relatifs à ses travaux, quelle qu'en soit la forme, et lui fournir tout renseignement et explication s'y rapportant. Cet article prévaut sur une disposition d'une loi générale ou spéciale qui lui serait contraire à moins que cette dernière loi ne stipule expressément qu'elle s'applique malgré cet article.

Les mesures restrictives imposées à nos travaux nous empêchent d'émettre une opinion sur l'efficience des avocats salariés.

4.28 Nous croyons important de signaler que le Vérificateur général ne souhaitait pas engager un débat juridique relatif à une question de droit. Notre intention n'était d'ailleurs pas de vérifier la compétence juridique des avocats. Les mesures restrictives imposées à nos travaux nous empêchent d'émettre une opinion sur l'efficience des avocats dont la rémunération est pourtant assurée par le versement d'une subvention de la Commission. De plus, nous ne pouvons nous prononcer quant à l'admissibilité de plusieurs bénéficiaires au sujet de laquelle nous avions des doutes. En effet, nous n'avons pris connaissance que du formulaire de demande d'aide juridique sur lequel sont colligées les informations qui attestent l'admissibilité du requérant. Or, le dossier du bénéficiaire contient une ou plusieurs demandes de service et il fait état de toutes les démarches entreprises par l'avocat. Il se peut donc que la consultation du dossier nous aurait éclairés dans certains cas.

4.29 En ce qui concerne les mandats confiés aux avocats du secteur privé, l'objectif de notre vérification était de nous assurer que les centres procèdent à un suivi suffisant.

Résultats de notre vérification

Admissibilité à l'aide juridique

Une étude démontre que le coût moyen d'une demande d'aide juridique est d'environ 375 dollars.

4.30 La demande d'admissibilité est la première étape du processus d'aide juridique. Il importe donc que les centres s'assurent que seules les personnes admissibles reçoivent de l'aide puisque des coûts élevés risquent d'être engendrés par la suite. Une étude effectuée en 1995 pour la Commission démontre que le coût moyen d'une demande d'aide juridique est d'environ 375 dollars.

4.31 Le requérant peut choisir d'être représenté par un avocat rattaché à un centre ou qui pratique dans le secteur privé. En 1995-1996, les avocats salariés du réseau d'aide juridique ont traité 52 p. cent des demandes acceptées, alors que les autres mandats ont été confiés, à quelques exceptions près, à des avocats du secteur privé. Le tableau 1 présente la répartition des demandes acceptées selon le domaine juridique.

Tableau 1 Répartition des demandes acceptées selon le domaine juridique

Domaine juridique	Avocats salariés	Mandats privés	Total
Civil	103 446	76 061	179 507
Criminel et pénal	54 142	61 670	115 812
Notarial		6 836	6 836
Total	**157 588**	**144 567**	**302 155**

4.32 Pour chaque requérant de services juridiques, un employé du centre remplit un formulaire de demande d'admissibilité qui contient des renseignements relatifs à la situation financière et au fondement de droit. Afin d'obtenir des services d'aide juridique, le bénéficiaire doit satisfaire à certains critères. Par exemple, une personne qui reçoit des prestations d'aide sociale est automatiquement admise alors que, dans les autres cas, la limite de gain hebdomadaire pour une personne seule était de 170 dollars selon l'ancien règlement. Le règlement sur l'admissibilité en vigueur depuis le 26 septembre 1996 tient maintenant compte, entre autres, du revenu annuel estimé.

Analyse de la demande de services juridiques

4.33 La Commission doit constituer l'information de gestion qui lui servira à planifier l'évolution du système d'aide juridique. Une façon d'y parvenir est d'analyser les demandes d'admissibilité afin de dégager les diverses tendances. Par exemple, le nombre de bénéficiaires qui possèdent des biens d'importance est une donnée fondamentale quand il s'agit d'analyser les demandes. Pourtant, la Commission et les centres se limitent trop souvent à des données brutes.

4.34 Nous avons procédé à certaines extractions de données à partir du fichier des demandes d'admissibilité acceptées par les centres au cours des exercices se terminant le 31 mars des années 1995 et 1996. Le tableau 2 présente le nombre de demandes ainsi que celui des personnes qui ont bénéficié de services juridiques durant les deux dernières années.

Tableau 2 Nombre de demandes et de bénéficiaires de services juridiques

	31 mars 1995	31 mars 1996	1995 et 1996
Nombre de demandes acceptées	302 184	302 155	604 339
Nombre de bénéficiaires	213 114	210 314	372 066
Moyenne de demandes acceptées par bénéficiaire	1,42	1,44	1,62

En 24 mois, chaque bénéficiaire a effectué en moyenne 1,62 demande.

4.35 Nous constatons que, en 24 mois, soit au cours des années 1995 et 1996, chaque bénéficiaire a effectué en moyenne 1,62 demande. Un examen plus détaillé du fichier des demandes d'admissibilité révèle les faits suivants :

- 108 000 requérants ont bénéficié de l'aide juridique de 2 à 6 fois au cours de ces années et 5 800 autres personnes y ont eu recours de 7 à 59 fois durant la même période. Un centre a même émis, en deux mois, 239 demandes pour un seul bénéficiaire.
- Près de 35 200 bénéficiaires ont été admis dans plus de deux bureaux d'aide juridique et certains ont effectué des demandes dans cinq à sept bureaux en moins de deux ans. D'ailleurs, près de 7 700 bénéficiaires ont effectué des demandes dans deux, trois ou quatre régions. Selon les explications reçues, il s'agirait d'une clientèle qui déménage très souvent.
- Des bénéficiaires ont signé, dans une même journée, entre 2 et 27 demandes. Nous avons recensé près de 30 700 bénéficiaires dans ce cas.
- Les demandes de 3 478 bénéficiaires ont été refusées et acceptées ensuite, pour la même nature de cause.

4.36 Ces données démontrent qu'une relation directe ne peut être établie entre le nombre de personnes qui ont bénéficié de l'aide juridique et le nombre de demandes d'admissibilité. Par exemple, en matière criminelle, un individu peut avoir plusieurs demandes, car chaque acte d'accusation fait l'objet d'un dossier. Les limitations imposées à notre travail ne nous ont pas permis de déterminer si ces demandes étaient toutes justifiées.

4.37 Le nombre de bénéficiaires admis à l'aide juridique, la fréquence d'utilisation des services et la ventilation des bénéficiaires selon leur source de revenu sont des données importantes pour connaître le profil de cette clientèle. Ces données et la justification des demandes d'aide juridique ont une incidence importante sur la productivité des avocats et l'établissement d'un prix de revient par dossier.

4.38 Par ailleurs, l'ancien règlement exigeait de tenir compte des biens et des dettes du bénéficiaire en plus du barème relatif aux revenus hebdomadaires. La décision d'admissibilité laissait donc une place importante au jugement.

La décision d'admissibilité laissait une place importante au jugement.

4.39 Notre examen du fichier des demandes d'admissibilité acceptées en 1995 et 1996 indique que plusieurs bénéficiaires possédaient des biens. Le tableau 3 présente la valeur de ces biens, dont on a soustrait les obligations et les dettes.

Tableau 3 Valeur des biens des bénéficiaires de services juridiques

	Nombre de demandes acceptées		
Valeur nette des biens	Avec une résidence	Sans résidence	Total
De 10 000 à 47 500 dollars	22 391	17 722	40 113
De 47 500 à 90 000 dollars	6 359	4 361	10 720
De 90 000 dollars ou plus	1 527	1 560	3 087
TOTAL	**30 277**	**23 643**	**53 920**

4.40 De plus, selon 3 765 demandes, des bénéficiaires seuls disposaient de plus de 2 500 dollars de liquidités alors que 854 familles possédaient des avoirs de ce genre d'une valeur supérieure à 5 000 dollars. Pourtant, l'aide juridique doit être accordée à des personnes dont la situation financière est précaire. Or, plusieurs bénéficiaires disposent d'une valeur nette supérieure à 10 000 dollars ou ils ont des liquidités supérieures à 2 500 dollars alors que le coût moyen des services juridiques par demande est évalué à 375 dollars. Par ailleurs, certains bénéficiaires dépourvus de tout bien ont été refusés parce que leur revenu hebdomadaire dépassait légèrement le barème établi.

4.41 Le nouveau règlement sur l'admissibilité prévoit des barèmes financiers relatifs aux biens et aux liquidités. Par exemple, la valeur nette des biens d'un bénéficiaire qui possède une résidence ne doit pas excéder 90 000 dollars, et 47 500 dollars dans le cas contraire. De plus, les liquidités sont limitées à 2 500 dollars pour une personne seule et à 5 000 dollars pour une famille.

Le rapport annuel de la Commission ne présente pas le nombre de bénéficiaires ni le profil de la clientèle.

4.42 Le rapport annuel de la Commission ne présente pas le nombre de bénéficiaires ni le profil de la clientèle. Il ne mentionne que le nombre annuel de demandes d'admissibilité par centre. Une analyse plus détaillée de ces demandes permettrait à la Commission et aux centres de mieux cerner les variations et les tendances des demandes, de détecter rapidement les situations problématiques et d'effectuer les représentations qui s'imposent afin de planifier adéquatement l'évolution du système d'aide juridique. Quant aux rapports annuels des centres, ils contiennent peu de données qui permettraient d'apprécier les services rendus aux bénéficiaires.

4.43 Nous avons recommandé à la Commission de constituer, de concert avec les centres communautaires juridiques, l'information de gestion nécessaire pour planifier l'évolution du système d'aide juridique.

Contrôle de l'admissibilité

Échange d'information avec d'autres ministères

4.44 Les centres disposent de divers moyens pour s'assurer que la déclaration du bénéficiaire est valide, puisque ce dernier, sur la demande d'admissibilité, les autorise à vérifier auprès des ministères de la Sécurité du revenu et du Revenu l'exactitude des renseignements donnés. Ainsi, l'appariement de fichiers avec ces ministères permettrait de retracer les déclarations erronées ou de vérifier celles qui comportent des renseignements douteux. Or, les centres n'effectuent aucun travail en ce sens.

4.45 Le fichier des demandes d'admissibilité de la Commission contient 604 339 demandes acceptées entre le 1er avril 1994 et le 31 mars 1996. Nous avons apparié ce fichier avec celui du ministère de la Sécurité du revenu afin de nous assurer que le requérant était effectivement bénéficiaire de l'aide sociale au moment de sa demande.

4.46 Or, pour ce qui est de 22 700 demandes dont le bénéficiaire déclarait recevoir de l'aide sociale et 12 700 demandes (nombre estimatif) qui indiquaient que cette aide était à venir, aucune aide sociale n'était versée à la fois au moment de l'inscription et de la fermeture du dossier. Ces 35 400 requérants auraient donc dû être admis en fonction des autres critères financiers. Enfin, 6 400 de ces demandes étaient le fait de bénéficiaires qui avaient produit une déclaration erronée à l'aide sociale, selon le fichier du ministère.

4.47 Bien que l'admissibilité de ces bénéficiaires soit douteuse de notre point de vue, les centres n'ont effectué aucun travail supplémentaire pour s'assurer de la validité de leurs déclarations. Nous estimons à 13,3 millions de dollars la valeur des services rendus à ces personnes. D'ailleurs, la demande d'aide juridique ne contenait pas suffisamment d'information pour permettre l'admission en vertu d'autres critères.

4.48 Nous avons également effectué un jumelage avec les données du ministère du Revenu du Québec, afin de comparer les revenus annuels déclarés à ce ministère avec ceux du barème d'admissibilité.

4.49 Au cours des années 1994 et 1995, 82 684 bénéficiaires de l'aide juridique ont déclaré au ministère du Revenu des revenus supérieurs au barème d'admissibilité qui se situait entre 8 840 dollars pour une personne seule et 18 720 dollars pour un couple avec huit dépendants. Or, environ 11 000 personnes ont déclaré des revenus supérieurs à 20 000 dollars et plusieurs ont même excédé 50 000 dollars.

4.50 La valeur des services octroyés aux bénéficiaires qui ont dépassé les barèmes est estimée à 31 millions de dollars au cours de ces deux années, dont 4,1 millions se rapportent à ceux qui ont déclaré des revenus supérieurs à 20 000 dollars au ministère du Revenu.

4.51 Pour la même période, le fichier de la Commission indique qu'environ 9 000 demandes faisaient mention du recours de l'avocat à l'article 3 du Règlement sur l'admissibilité à l'aide juridique. Au dire des centres, cet article permet une certaine latitude dans les modalités de calcul qui servent à déterminer l'admissibilité d'un bénéficiaire. Toutefois, cette latitude ne peut expliquer l'admission des 82 684 bénéficiaires à l'aide juridique qui ont déclaré au ministère du Revenu des revenus supérieurs aux barèmes.

4.52 Bien que plusieurs de ces bénéficiaires puissent avoir été admissibles au cours de la semaine de leur demande, il se peut aussi que leur situation financière se soit améliorée par la suite, ce qu'un meilleur suivi des demandes aurait permis de détecter pour mettre fin à la gratuité des services. À défaut de telles vérifications, les centres risquent de maintenir l'aide juridique au profit de requérants qui n'y ont plus droit.

Les centres risquent de maintenir l'aide juridique au profit de requérants qui n'y ont plus droit.

4.53 Nous avons recommandé aux centres communautaires juridiques de conclure des ententes avec le ministère de la Sécurité du revenu et celui du Revenu afin de pouvoir comparer, au besoin, les renseignements qu'ils reçoivent avec ceux de ces ministères.

Recouvrement des coûts de l'aide juridique

4.54 Les centres doivent récupérer les coûts de l'aide juridique d'un bénéficiaire lorsque sa situation financière change en cours de procédure ou à la fin, lui faisant perdre son admissibilité. Tel est le cas de l'individu qui reçoit une somme quelconque au terme d'un recours.

4.55 Les états financiers des centres pour l'exercice terminé le 31 mars 1996 indiquent que 160 411 dollars ont été recouvrés dans l'ensemble du réseau d'aide juridique. La performance des centres à ce chapitre varie considérablement, si l'on tient compte du nombre de demandes. Par exemple,

un centre a recouvré environ 2 000 dollars au cours de cette période tandis qu'un autre - dont le nombre de demandes est trois fois moindre - estime à 90 000 dollars les sommes récupérables dont il est parvenu à percevoir plus du tiers.

La plupart des centres visités ne cherchent pas systématiquement à détecter les possibilités de recouvrement.

4.56 La plupart des centres visités ne cherchent pas systématiquement à détecter les possibilités de recouvrement. Certains directeurs et des avocats salariés nous ont mentionné qu'il n'était pas « dans leur culture » de présenter de telles réclamations aux bénéficiaires de l'aide juridique.

4.57 En général, les centres n'ont pas transmis de directive aux avocats salariés qui leur indiquerait la procédure à suivre à ce chapitre. De plus, ils ne sont pas à l'affût de changements éventuels dans la situation financière des bénéficiaires.

4.58 Nous avons recommandé aux centres communautaires juridiques de consacrer les efforts requis en vue de recouvrer les coûts de l'aide juridique qui sont récupérables.

Pièces justificatives

4.59 Le directeur général d'un centre - ou un gestionnaire auquel il a délégué son pouvoir - est responsable de s'assurer que les demandeurs d'aide juridique y ont bien droit. Pour s'acquitter de ce devoir, il doit notamment vérifier la déclaration du requérant à l'aide de pièces justificatives.

La quasi-totalité des demandes n'étaient pas appuyées par des pièces justificatives.

4.60 Un échantillon statistique de 384 demandes d'admissibilité nous a révélé que la quasi-totalité n'étaient pas appuyées par des pièces justificatives. Pourtant, la supervision serait grandement facilitée si ces pièces étaient versées au dossier. Les raisons qui s'y opposent, semble-t-il, sont le nombre élevé de demandes et la lourdeur administrative qu'entraînerait la conservation de ces documents. Par ailleurs, le fait que l'avocat ou le personnel de soutien ait pris connaissance de ces pièces semble être satisfaisant pour les centres.

4.61 Ce même échantillon indique que la section financière du document n'est pas remplie adéquatement dans 23 p. cent des cas. L'évaluation des besoins - qui incluent presque toujours le coût du logement et le remboursement de prêts personnels - excède souvent sans justification et de façon importante le revenu hebdomadaire déclaré par le requérant. Dans plusieurs cas, il aurait fallu obtenir des explications quant à la façon dont le bénéficiaire parvient à subvenir à ses besoins. D'ailleurs, certaines demandes ne comportent aucune donnée relative au revenu du conjoint. Pour bien apprécier la valeur des informations véhiculées par la demande, l'admissibilité aurait dû être vérifiée avec beaucoup plus de soin.

4.62 Par ailleurs, le fondement de droit constaté par l'avocat doit être suffisamment décrit. Les résultats de nos sondages indiquent que tel n'est pas le cas dans 32 p. cent des demandes lorsque les bénéficiaires n'étaient pas en situation de défense. À défaut de ce renseignement essentiel, la direction des centres ne peut donc s'assurer que les services juridiques sont fournis à des requérants qui en ont réellement besoin. Étant donné que certains services ne sont plus couverts et que la nouvelle loi prévoit un pouvoir discrétionnaire à ce chapitre, la description du fondement de droit prend encore plus d'importance. En outre, bien qu'un avis juridique indique qu'un directeur général peut demander tous les renseignements et explications nécessaires au sujet du fondement de droit, ce pouvoir n'est presque pas utilisé.

4.63 L'ampleur des déficiences constatées au sujet de l'admissibilité révèle que les centres n'exercent pas un contrôle suffisant. C'est ainsi que certaines personnes ont bénéficié de services juridiques gratuits alors que leur admissibilité peut être mise en doute. Pourtant, le coût du système d'aide juridique justifierait que les centres soient plus vigilants en cette matière.

Les centres n'exercent pas un contrôle suffisant au sujet de l'admissibilité.

4.64 Nous avons recommandé aux centres communautaires juridiques de s'assurer que les demandes d'admissibilité sont remplies adéquatement et qu'elles sont appuyées par des pièces justificatives.

4.65 Nous leur avons aussi recommandé de resserrer les contrôles relatifs à l'admissibilité.

Encadrement des services juridiques

4.66 Le réseau d'aide juridique est très régionalisé. Ce sont donc les centres qui doivent mettre en place des mécanismes de contrôle du travail des avocats ainsi qu'un processus de reddition de comptes pour vérifier l'atteinte des objectifs fixés. Les centres retiennent les services d'environ 400 avocats permanents dont ils doivent s'assurer qu'ils obtiennent une juste prestation de travail.

4.67 Comme l'accès aux dossiers des bénéficiaires nous était refusé, nous n'avons pu vérifier l'efficience du travail des avocats. Cependant, nous avons examiné si les centres visités disposent de mécanismes de supervision, de mesure de la productivité et d'évaluation.

Supervision

4.68 Les centres visités disposent de 63 bureaux dans leur territoire sous la supervision de 43 directeurs. Un bureau d'aide juridique représente surtout un point de service où le bénéficiaire peut se présenter afin d'obtenir des services juridiques. Le directeur de bureau assume certaines responsabilités de gestion, notamment l'autorisation des mandats confiés aux cabinets privés et la gestion du personnel, outre la charge de dossiers.

Les centres se préoccupent peu de mesurer la qualité des services rendus, au nom de l'autonomie professionnelle.

4.69 Les centres se préoccupent peu de mesurer la qualité des services rendus, au nom de l'autonomie professionnelle. Les gestionnaires de plusieurs centres nous ont mentionné que certains contrôles compensatoires existent, notamment l'intervention possible du syndic du Barreau, advenant une plainte d'un bénéficiaire, et les commentaires de tiers comme les juges et les avocats de la partie adverse.

4.70 Parmi les avocats que nous avons rencontrés, la majorité ont confirmé que les responsables des dossiers et des demandes d'admissibilité ne sont pas supervisés. Cependant, des échanges d'information concernant des questions litigieuses ont lieu de façon informelle avec le directeur de bureau ou d'autres avocats. Toutefois, cette manière de faire ne suffit pas à compenser l'absence de supervision structurée.

4.71 Dans deux centres visités sur cinq, les avocats salariés nous ont mentionné qu'ils versent au dossier un document sur lequel ils inscrivent les actes effectués et le temps investi. À défaut d'un tel registre, il est difficile d'apprécier le travail des avocats.

4.72 Les centres ne suivent pas non plus de près le déroulement des mandats confiés aux avocats du secteur privé. En effet, même si le directeur général peut leur réclamer des rapports quant aux tâches qui leur ont été confiées, il semble bien que ce pouvoir ait rarement été utilisé au cours des dernières années. Les gestionnaires des centres visités nous ont mentionné que l'autonomie des avocats du secteur privé ne leur permettait pas d'effectuer un tel suivi. Pourtant, il serait normal de s'assurer que les services ont été adéquatement rendus.

4.73 Nous avons recommandé aux centres communautaires juridiques de mieux superviser le travail des avocats.

Productivité des avocats

4.74 La rémunération des avocats salariés, y compris les avantages sociaux, représente 34 millions de dollars, soit environ 85 000 dollars par avocat. Il conviendrait qu'en contrepartie les centres puissent mesurer leur productivité. Or, ils ont peu d'indicateurs pour ce faire. En général, tous les centres établissent le nombre des demandes reçues et certains communiquent en outre le nombre de consultations et de vacations. Un seul des centres visités évalue les coûts de fonctionnement par avocat et par demande.

4.75 L'utilisation d'un indicateur restreint au nombre de demandes risque de fausser la mesure de la performance de l'avocat. Plusieurs avocats salariés et directeurs de bureau s'entendent pour dire que l'on ne peut tenir compte de ce seul aspect. D'ailleurs, notre examen du nombre de demandes par avocat révèle des écarts importants. En effet, certains avocats ont traité jusqu'à 1 100 demandes au cours d'une année alors que d'autres, dans le même domaine juridique et dans la même région, en ont traité 400. Cet indicateur doit donc être utilisé avec discernement.

4.76 Pour bien mesurer la productivité, il faudrait établir des indicateurs de performance qui tiendraient compte de la nature et de la complexité des dossiers de chaque avocat. Il existe toutefois d'autres critères de productivité qui peuvent être employés, notamment le nombre de bénéficiaires admis par avocat, le nombre et le type d'actes par dossier, les dossiers où il y a eu un appel et le délai moyen de règlement des dossiers. Cependant, les centres ne disposent pas de cette information de gestion.

4.77 La Commission a entrepris d'instaurer un système qui devrait permettre notamment d'effectuer le suivi du dossier de l'avocat quand une réclamation doit être faite à un bénéficiaire en vertu du nouveau volet contributif. De plus, ce système devrait inclure tous les dossiers des avocats salariés, ce qui permettrait d'en connaître la nature et le contenu. Pour notre part, nous n'avons pu vérifier le fonctionnement de ce système qui n'était pas encore opérationnel.

4.78 De plus, les critères de productivité déjà énumérés peuvent servir à l'évaluation de la performance des avocats et des bureaux. Or, la plupart des centres n'évaluent pas leurs bureaux périodiquement selon un ensemble de critères préétablis. Le critère d'évaluation retenu est le nombre de demandes traitées par les bureaux et les avocats du secteur privé, en notant l'évolution depuis quelques années de la part de marché de chacun. Cet examen est insuffisant pour juger de la performance d'un bureau.

La plupart des centres n'évaluent pas leurs bureaux périodiquement.

4.79 Dans certains centres, le personnel de soutien inscrit les renseignements généraux sur la demande et les avocats remplissent les sections concernant les renseignements financiers et le fondement de droit. Si le travail était mieux organisé, les avocats pourraient se consacrer au fondement de droit et à l'aspect juridique, en laissant le personnel de soutien s'occuper de la partie administrative. D'ailleurs, un centre engage des techniciens juridiques pour préparer la demande d'admissibilité des bénéficiaires qui ont recours à des avocats du secteur privé en droit criminel. Dans deux autres centres, les employés de soutien ne s'occupent que de la partie administrative des demandes d'admissibilité.

4.80 Nous avons recommandé aux centres communautaires juridiques de se doter d'indicateurs qui leur permettraient de mieux mesurer et évaluer la productivité des avocats et la performance des bureaux selon un ensemble de critères représentatifs.

4.81 Nous avons recommandé aux centres communautaires juridiques concernés de revoir l'organisation du travail de leurs employés.

Évaluation annuelle du travail des avocats

4.82 L'évaluation annuelle des avocats est importante puisqu'elle permet de promouvoir un meilleur service. De fait, la convention collective prévoit aussi ce moyen privilégié pour que les gestionnaires puissent s'assurer de la productivité et d'une juste prestation de travail par rapport à la rémunération versée et aux objectifs fixés en début d'année. Cette démarche permet donc de communiquer les améliorations souhaitées par la direction ou le supérieur hiérarchique et de récompenser les efforts constatés.

4.83 Pour qu'une évaluation porte fruit, il importe que le processus soit bien compris des parties concernées. Les attentes doivent être signifiées par écrit en début d'année et il faut que les critères d'évaluation soient complets quant aux aspects qualitatifs et quantitatifs. Le processus actuel prévoit deux rencontres entre l'avocat et le directeur de bureau. La première a pour but de permettre à l'avocat de faire valoir sa prestation de travail. Lors de la deuxième rencontre, le directeur de bureau transmet les résultats de son évaluation à l'avocat. Lorsqu'il y a mésentente, un comité peut trancher la question.

Généralement, les avocats qui ont traité le plus grand nombre de demandes sont bien notés.

4.84 Nos rencontres avec des directeurs de bureau et des avocats salariés font ressortir qu'on attache peu d'importance au processus en vigueur et que les buts visés ne sont pas atteints. Généralement, les avocats qui ont traité le plus grand nombre de demandes sont bien notés ; par ailleurs, la direction ne signifie pas formellement des attentes quant aux améliorations souhaitées. Les résultats de l'évaluation ne sont pas communiqués de façon détaillée à l'avocat ; en effet, quatre centres n'indiquent que la cote finale.

4.85 Nous avons recommandé aux centres communautaires juridiques concernés d'améliorer leur processus d'évaluation

- **en signifiant des attentes précises à leurs employés en début d'année ;**
- **en disposant d'un ensemble complet de critères d'évaluation et en les communiquant à tous les avocats ;**
- **en revoyant les mécanismes de communication des résultats de l'évaluation.**

Organisation administrative du réseau d'aide juridique

Planification des activités

4.86 La Commission doit favoriser la concertation et la collaboration entre les centres, afin d'assurer une utilisation rationnelle des ressources.

4.87 Au cours des dernières années, la Commission a mis de l'avant certains projets dont une étude de prix de revient, l'élaboration d'un plan directeur informatique et l'implantation éventuelle d'un système de suivi de dossiers. Malgré ses efforts, elle éprouve des difficultés à assumer son rôle de chef de file auprès des centres, à cause d'un climat de tension qui résulte notamment de la volonté des centres de préserver leur acquis et leur autonomie. En effet, la Commission et certains centres ne se concertent pas toujours en vue de minimiser les coûts administratifs du réseau. Par exemple :

Deux centres ont leur propre système de paiement des honoraires des avocats du secteur privé, bien que la Commission ait un système identique pour payer ceux des neuf autres régions.

- Deux centres communautaires ont leur propre système de paiement des honoraires des avocats du secteur privé, bien que la Commission ait un système identique pour payer ceux des neuf autres régions.

- En août 1995, la Commission s'est dotée d'un plan directeur informatique pour l'ensemble du réseau afin de corriger des déficiences relevées lors d'une étude effectuée en 1992 à la demande du ministère de la Justice. Elle a investi des ressources importantes au chapitre du développement de logiciels relatifs à la nouvelle demande d'admissibilité, au suivi des dossiers, au paiement des honoraires et à l'implantation d'un système comptable uniforme pour le réseau. Ce plan prévoyait aussi l'acquisition de matériel informatique nécessaire dans dix régions, puisque l'un des centres était déjà partiellement outillé à ce chapitre.

  Au cours de cette période, le centre en question a accompli la même démarche, dans le même but. Il a développé ses propres logiciels d'admissibilité et de comptabilité et il s'est doté d'un environnement informatique différent de celui des autres centres, ce qui entraîne des coûts supplémentaires pour la Commission qui désire obtenir une information uniforme.

  Même si la Commission souhaitait se doter d'un plan directeur depuis quelques années, nous avons constaté un manque de concertation à ce chapitre. Pourtant, la firme chargée de l'élaboration de ce plan avait conseillé de différer l'achat d'équipement. Des coûts supplémentaires risquent d'être engendrés parce que les deux environnements sont incompatibles, sans compter les coûts de production des deux plans directeurs et la mise à jour et le développement éventuel de logiciels différents.

La structure actuelle du réseau qui date de 1972 n'a jamais été modifiée en profondeur.

4.88 La structure actuelle du réseau n'a jamais été modifiée en profondeur. Celui-ci est composé de 11 centres communautaires juridiques (avec un conseil d'administration pour chacun). En outre, il représente 12 employeurs, incluant la Commission, qui gèrent 22 conventions collectives et 140 bureaux. La Commission devrait procéder à une étude pour évaluer les économies potentielles d'une réorganisation de certaines activités administratives ou de modifications à apporter à la structure actuelle du réseau. Une telle réorganisation serait possible sans réduire la qualité des services aux bénéficiaires.

4.89 Au moment de notre vérification, certains centres examinaient la possibilité de fusionner des bureaux d'aide juridique. Les restrictions budgétaires sont impérieuses et l'échéance d'un bail est l'occasion d'envisager une fusion ou un nouvel emplacement. Or, dans certaines régions, les bureaux sont concentrés dans un rayon très limité. À notre connaissance, il n'existe aucune planification relative à la répartition géographique des bureaux d'aide juridique qui tiendrait compte notamment de l'évolution de la demande, de l'échéance des baux et de la présence de cabinets privés dans le territoire. Une telle planification permettrait aussi d'établir des économies potentielles au chapitre des frais de gestion d'un bureau.

4.90 Tous les centres ainsi que les bureaux d'aide juridique ont des activités similaires. Nous avons constaté que les centres visités effectuent un suivi adéquat de leur budget. De plus, un centre évalue périodiquement le coût moyen par demande d'aide juridique. Enfin, une firme a réalisé en 1995 une étude qui avait pour but de déterminer le coût unitaire par demande selon que le service est rendu par un avocat permanent ou par un avocat du secteur privé, en vue d'implanter un système de prix de revient par activité. Des directeurs généraux nous ont mentionné que cette étude représentait un outil de gestion utile.

4.91 Cependant, compte tenu des modifications apportées à la loi et aux tarifs applicables aux avocats du secteur privé, les résultats de cette étude ne sont plus à jour et ils peuvent difficilement être considérés comme une représentation fidèle de la réalité puisque l'implantation de la réforme de la loi n'est pas terminée.

4.92 Concernant les déboursements judiciaires, nous avons constaté que les montants engagés par les avocats du secteur privé sont environ deux fois plus élevés (9,5 millions) que ceux qui relèvent des avocats permanents (4,5 millions), et même, dans certains centres, jusqu'à trois fois plus. Pourtant, nous n'avons trouvé aucune analyse qui aurait été faite à ce sujet pour en expliquer les causes. Cependant, les centres visités et la Commission nous ont mentionné que les gestionnaires des centres pouvaient difficilement remettre en question le bien-fondé du recours à des spécialistes, en raison du principe de l'autonomie professionnelle des avocats du secteur privé.

4.93 Enfin, comme le requiert le règlement d'application de la *Loi sur l'aide juridique*, les centres doivent se fixer des objectifs à atteindre au cours de l'exercice suivant. Pourtant, leurs activités ne sont pas planifiées et les objectifs annuels fixés ne sont généralement ni précis ni mesurables. Par exemple, l'un des centres se propose d'offrir les services juridiques au moindre coût et au plus grand nombre de bénéficiaires possible ! Or, une planification bien faite doit déterminer les moyens les plus économiques pour atteindre des objectifs précis en fonction d'échéances établies.

Les objectifs annuels fixés ne sont généralement ni précis ni mesurables.

4.94 Nous avons recommandé à la Commission de

- **susciter la concertation avec les centres communautaires juridiques afin d'assurer une utilisation rationnelle des ressources ;**
- **s'assurer que la structure actuelle répond toujours à ses besoins.**

4.95 Nous avons recommandé aux centres communautaires juridiques concernés de préparer une planification de leurs activités

- **en fixant des objectifs précis et mesurables et en déterminant les moyens pour les atteindre ;**
- **en examinant la répartition géographique des bureaux.**

Information de gestion

4.96 La reddition de comptes effectuée par la Commission et les centres doit permettre d'informer le lecteur quant aux activités importantes réalisées en cours d'exercice, à l'atteinte des objectifs fixés et à leur performance.

4.97 Dans son rapport annuel, la Commission présente notamment, à titre d'indicateur, des statistiques quant au nombre de demandes reçues dans l'ensemble du réseau, par centre et par domaine juridique. Par ailleurs, la plupart des rapports d'activité des centres décrivent surtout l'engagement social des avocats.

La plupart des rapports d'activités des centres décrivent surtout l'engagement social des avocats.

4.98 Le contenu du rapport annuel de la Commission et des rapports d'activité des centres visités ne répond pas adéquatement aux objectifs d'une reddition de comptes complète et pertinente. Par exemple, ces documents n'abordent pas l'atteinte des objectifs, la satisfaction des bénéficiaires de l'aide juridique, la performance des centres et des bureaux ni l'évolution de la demande sur plusieurs années en fonction du nombre de bénéficiaires.

4.99 Nous avons recommandé aux centres communautaires juridiques concernés de procéder à une reddition de comptes complète et pertinente afin que le lecteur puisse juger de leur performance.

4.100 Par ailleurs, nous avons recommandé à la Commission des services juridiques d'effectuer une reddition de comptes complète au ministère de la Justice.

4.101 ***Commentaires de la Commission des services juridiques*** : *« Depuis maintenant près de trois ans, la Commission des services juridiques a introduit une série de modifications aux pratiques de gestion du réseau dans le but de favoriser une utilisation plus efficace, efficiente et économique des deniers publics. Entre autres, la Commission réalisait et/ou obtenait : l'uniformisation et l'éclatement de la charte de comptes du grand livre ; le suivi budgétaire mensuel de tous les centres régionaux ; l'imposition de nouvelles règles budgétaires aux centres régionaux ; l'élaboration de prévisions budgétaires triennales par les centres régionaux ; l'imposition d'un plan de rationalisation sur trois ans (dont l'an 1 a atteint ses objectifs) ; le développement de nouveaux rapports informatiques visant à améliorer le suivi du système d'aide juridique ; l'uniformisation de la politique d'ouverture des dossiers (demandes d'aide juridique) ; le développement en cours d'un système uniforme de suivi de tous les dossiers ; l'implantation d'un plan directeur informatique ; l'élaboration d'un système de prix de revient ; le développement d'indicateurs de gestion, tableau de bord à la Commission (en région à développer) ; l'élaboration d'un guide de formation sur la réforme de l'aide juridique.*

« De plus, la Commission, de concert avec les centres communautaires juridiques, a consacré au cours des 12 derniers mois beaucoup de temps, d'énergies et d'efforts, à la mise en application de la nouvelle Loi sur l'aide juridique *afin d'assurer une application uniforme de la loi sur l'ensemble du territoire québécois. Cette mise en place de la réforme devrait être complétée prochainement.*

« Quant aux recommandations se rapportant à la planification des activités, les commissaires sont conscients qu'une fois cette réforme terminée, il nous faudra procéder à l'évaluation des économies qui pourraient être générées par la réorganisation et/ou l'élimination de certaines activités ou par des modifications à apporter à la structure organisationnelle du réseau.

« Nous prenons bonne note de la recommandation formulée relativement à l'information de gestion contenue dans le rapport annuel et comptons y souscrire. »

4.102 ***Commentaires des centres communautaires juridiques : Analyse de la demande***. *Deux centres considèrent comme normal que les bénéficiaires fassent en moyenne 1,6 demande d'aide juridique en deux ans. Ils ne sont pas d'avis qu'un nombre anormalement élevé de personnes bénéficient de l'aide juridique sans y avoir droit. En outre, ils aimeraient savoir si ce problème est plus courant à l'aide juridique qu'à la sécurité du revenu, à l'assurance-chômage, à l'assurance-maladie, à la C.S.S.T. ou dans d'autres organismes qui investissent beaucoup dans les systèmes de contrôle. Enfin, ils soulignent que, en période de rareté de ressources, les administrateurs préfèrent consacrer plus d'argent aux services professionnels et moins à l'administration, ce qui représente un choix stratégique à leur avis. Un autre centre a mentionné que sa procédure d'ouverture des dossiers et de demande d'aide juridique a toujours été conforme à une directive de la Commission.*

Contrôle de l'admissibilité. *Un centre indique qu'il est conscient que certains bénéficiaires peuvent le tromper quant à leur situation financière, mais qu'il n'a pas les ressources disponibles ni les moyens technologiques pour effectuer ces vérifications. Il ajoute que ce sera sûrement différent avec la nouvelle* Loi sur l'aide juridique, *puisque la Commission a accordé des budgets pour implanter un système très informatisé grâce auquel il sera possible de communiquer avec les ministères concernés, si ceux-ci acceptent de donner accès à leurs informations.*

Un autre centre mentionne que l'accès de certaines personnes à l'aide juridique malgré des revenus annuels supérieurs aux normes ne signifie pas qu'elles ont eu droit à la totalité des services requis. En effet, il procède à des retraits à la suite d'une dénonciation ou d'une nouvelle déclaration du bénéficiaire. Toutefois, il ne dispose pas de statistiques à ce sujet. À son avis, la solution serait d'obtenir un accès direct aux fichiers des ministères concernés lorsqu'un requérant remplit une demande d'admissibilité. Ainsi, tous les dossiers pourraient être vérifiés.

Un centre déclare que les directeurs de bureau ont pour consigne de lui transmettre le dossier lorsque la situation financière d'un bénéficiaire change et qu'il dépasse les barèmes d'admissibilité en cours de procédure ou à la fin. Dans un autre centre, les avocats salariés sont avisés de faire le maximum d'efforts pour recouvrer les coûts de l'aide juridique.

Deux centres se disent généralement satisfaits des contrôles qu'ils exercent quant aux différents aspects de l'admissibilité et ils ne semblent pas enclins à augmenter leurs efforts. Ils utilisent les pièces justificatives au moment d'étudier l'admissibilité mais ne les conservent pas. Un troisième centre mentionne que la Loi sur l'aide juridique *et ses règlements ne l'obligent pas à conserver ces pièces.*

Quant à la description sommaire du fondement de droit, les centres la jugent satisfaisante. Un centre ajoute que le législateur a prévu, dans la nouvelle Loi sur l'aide juridique, *des contrôles financiers qui requièrent la production de documents et la recherche de plus d'information.*

Encadrement des services juridiques. *La plupart des centres mentionnent que le peu de supervision qu'ils exercent sur la qualité du travail des avocats est compensé par d'autres types de contrôles, par exemple les commentaires des juges, des membres des tribunaux administratifs et des avocats de la partie adverse. Ils y voient une source d'information précieuse. De plus, ils estiment que la capacité des avocats de retenir leur clientèle indique qu'ils répondent adéquatement aux attentes des bénéficiaires. Deux centres rappellent leur choix stratégique, soit de consacrer le plus d'argent possible aux services professionnels et le moins possible à l'administration. Les avocats ont et doivent avoir une large autonomie professionnelle et il n'est pas souhaitable que l'employeur intervienne dans le contrôle de la qualité de l'acte professionnel. Les commentaires favorables qu'ils reçoivent des gens du milieu confirmeraient, à leur avis, le bien-fondé de l'orientation choisie. Enfin, un centre considère son style de gestion comme efficace et productif, ce qui ne veut pas dire qu'il n'y aurait pas lieu de disposer de meilleurs instruments de mesure.*

Deux centres affirment qu'ils disposent de données relatives à plusieurs aspects du travail des avocats. L'un d'eux souligne que l'accès à d'autres outils informatiques lui faciliterait la tâche et lui permettrait de mesurer la productivité avec plus de rigueur. Certains programmes informatiques sont en voie de développement à ce chapitre.

Un centre mentionne qu'il a déjà utilisé un système pour connaître les actes effectués et le temps investi par les avocats, mais qu'il y a renoncé parce que ceux-ci posent des gestes divers et répartissent leur temps différemment. Tous les directeurs généraux travaillent actuellement avec la Commission à implanter un logiciel qui permettra d'obtenir la moyenne du temps investi pour chaque nature de dossier et de définir une façon de procéder, c'est-à-dire les actes qu'il faut habituellement poser pour mener à bien ce genre de dossier.

Un centre considère que la feuille de temps s'est avérée moins significative au cours des années puisque les avocats salariés ne sont pas rémunérés à l'acte. Par conséquent, cet instrument de mesure ne semble pas adéquat. De plus, le plan directeur informatique prévoit le développement d'un logiciel de suivi des dossiers.

Certains centres indiquent que le processus d'évaluation des avocats comporte plusieurs critères, notamment le nombre de demandes traitées, l'attitude face au travail en équipe, la disponibilité en dehors des heures normales de bureau et l'engagement dans le milieu. Un centre mentionne que, lors de l'évaluation du personnel, il tient compte de divers facteurs relatifs à la nature et à la catégorie des dossiers traités, bien que cette connaissance soit surtout empirique.

***Organisation administrative du réseau d'aide juridique**. Concernant la détermination d'objectifs précis et mesurables, deux centres mentionnent qu'ils n'ont aucun contrôle ni sur le nombre de demandes d'aide juridique, ni sur les critères d'admissibilité, ni sur la couverture des services. En outre, ce sont les bénéficiaires qui choisissent de s'adresser aux avocats salariés ou à ceux du secteur privé. D'une année à l'autre, ces centres se limitent donc à tenter de répondre à la demande, tout en respectant les budgets autorisés par la Commission.*

Un centre déclare qu'il offre ses services à la population en tenant compte de l'emplacement des palais de justice et des différents tribunaux administratifs de sa région, lesquels sont situés dans les grands centres sans qu'il y soit pour rien. En général, les centres visités se disent satisfaits de l'emplacement de leurs bureaux. L'un deux a d'ailleurs fait faire, en 1972, une étude sociologique à ce sujet. La seule raison pour laquelle il songe à en réduire le nombre est la diminution importante de son budget de fonctionnement.

Quant à l'information de gestion et à la reddition de comptes, un centre déclare qu'il présente son rapport d'activité et ses états financiers comme le prévoient la loi et le règlement d'application. Il mentionne que ces informations tiennent compte de l'autonomie professionnelle des avocats permanents et de ceux du secteur privé.



Rapport à l'Assemblée nationale

pour l'année 1996-1997

Tome I

Chapitre 5

Services conseils offerts à la clientèle agricole

Étude conduite auprès du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	5.1
VUE D'ENSEMBLE	5.8
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	5.18
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
SERVICES CONSEILS OFFERTS AUX PRODUCTEURS AGRICOLES	5.20
GESTION DES ACTIVITÉS EN RÉGION	5.37
ÉVALUATION D'ACTIVITÉS	5.51
REDDITION DE COMPTES	5.63
TARIFICATION DES PRODUITS ET SERVICES	5.71
Actions du ministère	5.74
Types de biens et services	5.81
Incohérence, iniquité et manque d'uniformité	5.87

Étude conduite par

G. Bédard
Vérificateur général adjoint

G. Cayer
Directeur de vérification

M. Bourgeois

I. Caouette

J. Cloutier

G. Couturier

R. Fournier

A. Ouellet

M.-C. Ouimet

B. Ricard

Les commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation apparaissent à la suite de chacun des sujets traités.

Faits saillants

5.1 Nous avons effectué la vérification des activités liées aux services conseils offerts à la clientèle agricole du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) ainsi qu'à la tarification des produits et services du ministère. Un peu plus de 430 agronomes, ingénieurs et techniciens sont à la disposition des producteurs agricoles dans les 13 directions régionales et les 65 bureaux de renseignements agricoles du ministère. Les frais de fonctionnement de cette structure régionale sont de 35,5 millions de dollars en 1995-1996. Nous avons examiné les activités de l'exercice 1995-1996 jusqu'à la fin de décembre 1996.

5.2 Le ministère est conscient, depuis plusieurs années déjà, de la nécessité de revoir son intervention auprès des producteurs agricoles. Pourtant, il continue d'offrir des services conseils bien que les producteurs agricoles puissent en obtenir ailleurs, soit dans le secteur privé ou auprès des organismes qu'il finance en partie.

5.3 Le ministère dispose de peu d'information de gestion complète et à jour sur la clientèle et les activités en région. Il n'a pas de données sur le nombre de producteurs qui le consultent, sa part de marché dans le service conseil de chaque bureau de renseignements agricoles, le profil des demandeurs, la fréquence et la nature de leurs demandes. Lors d'un mandat de vérification effectué en 1991, nous avions souligné le manque d'information de gestion sur la clientèle agricole et ses demandes. Le ministère avait alors laissé entendre qu'il était en train d'améliorer son système d'information de gestion. Sept ans plus tard, le ministère en est encore à la phase d'implantation de ce système.

5.4 Le service conseil du ministère est ponctuel : il répond aux demandes des producteurs agricoles et ses agents n'assistent pas la clientèle sur une base continue. Par contre, les conseillers du secteur privé se rendent régulièrement chez les producteurs agricoles et ils font un suivi de leurs recommandations. De plus, les dispensateurs de services conseils du milieu agricole sont particulièrement versés dans une production ou un domaine d'activité. Le ministère offre des services conseils dans tous les domaines.

5.5 Le contenu du rapport annuel du ministère devrait être amélioré quant à l'information fournie sur les services conseils offerts aux producteurs agricoles. En effet, même si la complémentarité des services conseils fait partie des préoccupations du ministère, son rapport annuel ne permet pas de juger de l'importance de l'offre des autres dispensateurs et il n'informe pas le lecteur quant à son incidence sur le rôle du ministère en cette matière. Le rapport annuel est également muet sur l'importance de la présence du ministère en région ; pourtant, un peu plus du quart de l'effectif du ministère y travaille.

5.6 Bien que l'idée de tarification ne soit pas récente au ministère, ses produits et services n'ont presque pas été financés de cette façon par les utilisateurs. Certaines sources de revenus ciblées en 1986 ne sont pas encore tarifées.

5.7 Le ministère a adopté une politique de tarification des produits et services, dont l'entrée en vigueur ne pourra se faire avant avril 1998 puisqu'il en étudie présentement les incidences. Actuellement, le financement des services individuels est incohérent : certains services sont offerts gratuitement alors que d'autres, de même nature, sont tarifés. De plus, le coût des inspections est récupéré inéquitablement : certains secteurs seulement sont mis à contribution. Ainsi, la portion des coûts d'inspection que le ministère ne réclame pas au secteur de la transformation est de 5 millions de dollars.

Vue d'ensemble

Le ministère

5.8 Jusqu'en 1913, les services conseils offerts aux producteurs agricoles sont dispensés par des sociétés d'agriculture financées par le ministère, présentes dans tous les comtés de la province. Ces sociétés renseignent les producteurs sur les dernières découvertes agronomiques et les innovations technologiques. Dans le but de rendre les fermes plus productives, elles incitent les producteurs à adopter de meilleures pratiques culturales et d'élevage. Les sociétés organisent des conférences, des démonstrations et des expositions.

5.9 Toutefois, le ministère se rend compte que peu d'agriculteurs se déplacent pour assister aux activités de formation de ces sociétés. C'est pourquoi, à partir de 1913, pour joindre davantage de producteurs agricoles, il décide d'intervenir directement dans la diffusion des connaissances scientifiques et techniques en agriculture. Pour ce faire, il engage cinq agronomes de comté, responsables de porter les connaissances agricoles jusqu'aux producteurs, et ce, gratuitement.

5.10 Par la suite, le nombre d'agronomes de comté augmente très rapidement ; tout un réseau de services conseils agronomiques se développe et, en 1996, le ministère coordonne les activités de 13 directions régionales et de 65 bureaux de renseignements agricoles. Cette structure régionale coûte 35,5 millions de dollars en 1995-1996. Un peu plus de 430 agronomes, ingénieurs et techniciens y sont à la disposition des producteurs agricoles. Ils ont pour mandat d'assurer l'encadrement techno-économique des producteurs, de gérer les programmes d'aide financière et d'enregistrer les exploitations agricoles auprès du ministère.

5.11 Par ailleurs, en 1936, le gouvernement crée l'Office du crédit agricole, qui deviendra en 1993 la Société de financement agricole (SFA), afin de permettre aux producteurs agricoles de contracter les emprunts nécessaires au financement de leur ferme. En 1972, la Régie des assurances agricoles (RAAQ) est créée : elle offre aux agriculteurs de l'assurance-récolte et, plus tard, de l'assurance-stabilisation des revenus agricoles. Cette dernière protection permet aux producteurs agricoles de se prémunir contre les fluctuations des prix du marché en leur garantissant un certain revenu.

5.12 À l'instar du ministère, la SFA et la RAAQ ont mis sur pied un réseau de bureaux régionaux et locaux, soit 16 pour la Société et 13 pour la Régie, et qui coûtent, en 1995-1996, 18 millions de dollars. En tout, 114 conseillers en financement et 150 conseillers agricoles sont au service des producteurs agricoles.

5.13 Ainsi, la province est quadrillée par trois réseaux de services qui représentent au total plus de 694 professionnels et techniciens.

Les entreprises agricoles

5.14 Au cours de cette même période, les entreprises agricoles ont évolué. Au début, les fermes sont de type familial et principalement laitières, mais elles s'occupent parfois aussi d'autres productions.

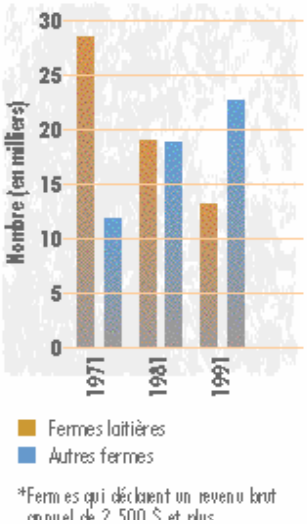
5.15 À compter de 1945, les fermes se spécialisent. On observe un accroissement de leur taille ; elles deviennent plus imposantes tant par leur volume de production que par leurs revenus. En effet, le revenu brut moyen par ferme passe de 3 000 à 102 000 dollars entre 1961 et 1991.

5.16 Par ailleurs, l'agriculture se diversifie. De nouvelles productions animales et végétales sont entreprises : de plus en plus d'exploitations agricoles s'engagent dans les productions bovine et porcine, les grandes cultures, la culture fruitière et légumière, les spécialités diverses, alors que le nombre de fermes laitières décroît.

5.17 Dans l'ensemble, le nombre d'entreprises agricoles a diminué au Québec.

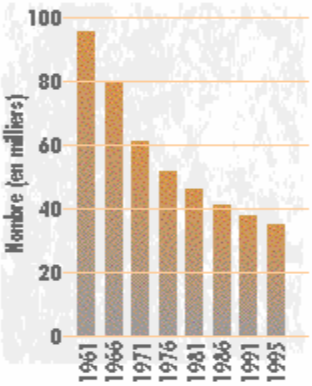
Graphique 1

Évolution du nombre de fermes selon la principale production*



Graphique 2

Évolution du nombre d'entreprises agricoles



Objectifs et portée de notre vérification

5.18 Nous avons effectué la vérification des activités liées aux services conseils offerts à la clientèle agricole du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Nous nous sommes également penchés sur la tarification dans ce ministère. Notre démarche avait pour but de déterminer si le souci d'économie, d'efficience et d'efficacité était présent chez les gestionnaires, si ceux-ci avaient mis en place les moyens nécessaires pour évaluer leurs activités et s'ils en rendaient raisonnablement compte.

5.19 Notre vérification a été axée principalement sur les services conseils et la tarification des produits et services du ministère. Nos travaux ont comporté des rencontres avec le personnel du ministère, notamment celui qui se trouve en région, et avec divers dispensateurs privés de services conseils. Nous avons examiné les activités de l'exercice 1995-1996 jusqu'à la fin de décembre 1996, bien que certains commentaires se rapportent à des situations antérieures.

Résultats de notre vérification

Services conseils offerts aux producteurs agricoles

5.20 Au départ, le gouvernement est pour ainsi dire le seul à offrir des services conseils aux producteurs agricoles. Cependant, au fil des ans, ce marché attire de plus en plus d'autres fournisseurs de ces services.

5.21 À présent, des représentants de fournisseurs de biens, des employés de l'Union des producteurs agricoles (UPA), des consultants de firmes privées spécialisées dans divers domaines, des conseillers d'institutions financières sont disposés à répondre aux demandes des producteurs. On propose, par exemple, des conseils en culture et protection des plantes, en nutrition, en génétique, en régie de troupeaux et de bâtiments, en gestion financière et fiscale ; certains organisent aussi des visites et des réunions d'information. Les conseils offerts touchent principalement les productions porcine, laitière et avicole ainsi que les grandes cultures, productions qui à elles seules intéressent un peu plus de la moitié des fermes du Québec.

5.22 De plus, certains organismes financés en partie par le ministère et qui offrent des services conseils aux entreprises agricoles sont spécialisés dans des productions comme le porc, le lait, l'horticulture, ou dans certains domaines tels que la gestion économique et financière, la régie des élevages et des cultures, la conservation des ressources, l'amélioration de races animales, la diffusion d'informations scientifiques et techniques, etc. D'autres organismes, présentés en annexe, sont également voués au milieu agricole.

5.23 Ces organismes cofinancés ont les mêmes champs d'intérêt que le ministère, et la plupart sont présents en région agricole. En 1995-1996, le ministère a versé un peu plus de 9,7 millions de dollars à ces organismes.

5.24 Depuis 1913, le paysage des campagnes a changé. En effet, des entreprises agricoles spécialisées et de grande envergure s'y sont installées ainsi que des exploitations agricoles de moindre importance qui s'adonnent à des productions nouvelles. Le foisonnement de consultants du secteur privé et des organismes cofinancés témoigne de l'adaptation du milieu agricole à cette nouvelle réalité.

5.25 Pourtant, le ministère et les organismes relevant du ministre continuent d'offrir des services conseils bien que les producteurs agricoles puissent en obtenir ailleurs, soit dans le secteur privé ou auprès des organismes qu'il finance en partie.

Le ministère et les organismes relevant du ministère continuent d'offrir des services conseils bien que les producteurs agricoles puissent en obtenir dans le secteur privé ou auprès des organismes qu'il finance en partie.

Tableau 1 **Dispensateurs de services conseils aux entreprises agricoles en 1995-1996**

ORGANISME	DOMAINE D'ACTIVITÉ	CLIENTÈLE	DISPONIBILITÉ DES SERVICES CONSEILS
MAPAQ SFA RAAQ	· Production animale et végétale · Gestion financière et économique · Génie rural · Information sur les programmes d'aide	Toutes les entreprises agricoles	Le MAPAQ, la RAAQ et la SFA ont 694 professionnels et techniciens répartis dans toutes les régions agricoles.
Fournisseurs de biens	· Production animale et végétale · Génie rural	Toutes les entreprises agricoles	La plupart des régions agricoles du Québec sont desservies. Il y a quelque 180 entreprises en production animale, 130 en production végétale et 375 dans la vente d'équipement.**
Consultants : · agronomes · comptables · ingénieurs en génie rural	· Gestion économique, financière et fiscale · Production animale et végétale · Génie rural	Toutes les entreprises agricoles	Une dizaine de firmes travaillent en production animale, 18 en production végétale et 36 dans le domaine rural. Il y a de nombreuses firmes comptables.**
Institutions financières	· Financement de projets d'entreprises agricoles · Gestion financière et économique	Toutes les entreprises agricoles	Les institutions financières sont partout au Québec. Elles ont du personnel qualifié en agronomie.
UPA	· Services techniques et de gestion · Gestion financière et fiscale	La plupart des producteurs agricoles	Les représentants des fédérations de l'UPA sont présents en région.
Médecins vétérinaires	· Santé animale	Entreprises agricoles en production animale	Environ 440 médecins vétérinaires répartis dans le territoire du Québec.
SGA* (syndicats de gestion agricole)	· Gestion économique et financière	Un peu plus de 2 000 entreprises agricoles	Il y a 47 SGA et environ 60 conseillers présents dans toutes les régions, sauf en Gaspésie.
CET* (clubs d'encadrement technique)	· Services techniques en production animale et végétale	Un peu plus de 1 000 entreprises agricoles	Il y a 47 CET et environ 47 conseillers présents dans toutes les régions, sauf en Abitibi-Témiscamingue.
Clubs-conseils* (éco-clubs)	· Pratiques agricoles liées à l'agriculture durable	Près de 300 entreprises agricoles	Il y a 12 clubs et 12 conseillers répartis dans neuf régions agricoles.

ORGANISME	DOMAINE D'ACTIVITÉ	CLIENTÈLE	DISPONIBILITÉ DES SERVICES CONSEILS
IQDHO* (Institut québécois de développement de l'horticulture ornementale)	· Services techniques et économiques · Fonds de recherche	Toutes les entreprises en horticulture ornementale	Il y a cinq conseillers.
OGF* (Organismes de gestion de fumier)	· Gestion de fumier	Un peu plus de 340 entreprises agricoles membres	Trois OGF doivent gérer les surplus dans leurs régions respectives.
PATLQ* (Programme d'amélioration des troupeaux laitiers du Québec	· Contrôle et gestion des troupeaux laitiers	8 000 des 11 000 fermes laitières	Il y a environ 225 conseillers et inspecteurs en région.
PATBQ (Programme d'analyse des troupeaux de boucherie du Québec)	· Outil informatique de sélection et de gestion technique des troupeaux de bovins de boucherie	Il y a environ 900 membres sur les 7 000 entreprises bovines	Il y a 31 bureaux en région.

* Organismes qui reçoivent une aide financière du ministère.
** Données de 1992.

Source : MAPAQ, Direction de la formation et de la main-d'œuvre en bioalimentaire, juin 1993.

5.26 Le ministère est conscient, depuis plusieurs années déjà, de la nécessité de revoir son intervention auprès des producteurs agricoles.

5.27 En effet, dès 1990, le ministère mentionne dans ses orientations que la diversité des besoins, leur constante évolution et l'hétérogénéité des clientèles peuvent conduire à un éparpillement des ressources et de l'expertise, ainsi qu'à des interventions moins utiles. C'est pourquoi il est crucial pour lui de faire des choix parmi la multitude d'interventions possibles, afin de dispenser des services encore plus pertinents et de meilleure qualité.

5.28 Il mentionne également qu'il est impératif d'optimiser l'utilisation des ressources en réduisant les chevauchements des actions et des infrastructures. Il veut mettre en valeur la complémentarité des divers dispensateurs de services conseils afin de développer un maillage plus soutenu de leurs actions.

5.29 En 1992, le ministère organise le Sommet sur l'agriculture au cours duquel les partenaires de l'industrie agroalimentaire font le point sur la politique d'intervention du gouvernement dans ce domaine. Ils adoptent des résolutions au sujet des services conseils : ceux-ci doivent être de haut niveau, axés sur une meilleure complémentarité entre les partenaires, susceptibles de répondre aux besoins spécialisés et aux particularités régionales, orientés vers le transfert technologique et la capacité de gestion des producteurs. De plus, la gestion et la responsabilité financière seront partagées entre les secteurs public et privé.

5.30 À la suite du Sommet, plusieurs comités se penchent sur l'offre de services conseils en agriculture et ils concluent que le ministère doit absolument revoir son rôle en tenant compte de l'apport de tous les autres participants.

5.31 Un peu plus tard, en 1994, le ministère demande aux responsables régionaux d'examiner les produits et services offerts et de formuler des recommandations quant à ceux qu'il faut abandonner, modifier, améliorer ou maintenir. Cet exercice n'a débouché sur aucun geste concret.

5.32 Par la suite, le ministère demande aux responsables des bureaux régionaux de faire l'inventaire des services offerts par les partenaires de leurs régions respectives. Aucun document n'est produit. Finalement, à l'automne de 1996, un autre comité a été formé par le ministère ; son mandat est de trouver la meilleure formule pour continuer d'offrir les services conseils aux producteurs agricoles.

Tableau 2

Répartition des demandes de services conseils

Entité	Services conseils techniques	Services conseils de gestion
Organismes publics et parapublics		
Provincial :		
MAPAQ	32 %	23 %
SFA	0 %	9 %
RAAQ	1 %	0 %
	33 %	32 %
Fédéral :		
Société de crédit agricole du Canada	0 %	3 %
Total partiel	**33 %**	**35 %**
Organismes et professionnels financés en partie par le ministère		
Vétérinaires	10 %	1 %
CIAQ* et PATLQ	4 %	1 %
SGA	1 %	11 %
CET	2 %	1 %
Autres organismes	6 %	1 %
Total partiel	**23 %**	**15 %**
Organisations du secteur privé		
Fournisseurs de biens	43 %	4 %
Comptables	0 %	30 %
UPA	1 %	7 %
Institutions financières	0 %	9 %
Total partiel	**44 %**	**50 %**
TOTAL	**100 %**	**100 %**

* CIAQ : Centre d'insémination artificielle du Québec. Cet organisme est une filiale de la Société québécoise d'initiatives agroalimentaires.

Source : Analyse de l'offre et de la demande de services conseils de gestion agricole au Québec, Université Laval et Université McGill, octobre 1992.

Le ministère et les organismes relevant du ministre ne reçoivent qu'un tiers des demandes de conseils relatifs à la gestion agricole.

5.33 Pourtant, le secteur privé occupe une place de plus en plus importante dans l'offre de services conseils aux producteurs agricoles. En effet, à partir des résultats d'une étude de 1992, nous avons évalué que le ministère et les organismes qui relèvent du ministre ne reçoivent qu'un tiers des demandes de conseils relatifs à la gestion agricole.

5.34 Bien que le rôle du ministère ait été souvent remis en question, il n'a fondamentalement pas été modifié depuis sa création, pas plus que les services conseils qu'il offre aux producteurs agricoles. L'émergence de nouvelles sources de services du genre n'a pas été l'occasion de modifier son action auprès des producteurs agricoles. Il n'a pas recensé les secteurs d'activité où il juge son action prioritaire et continue à allouer ses ressources aux besoins qui sont déjà largement comblés par le milieu.

5.35 Nous avons recommandé au ministère et aux organismes relevant du ministre de revoir leur rôle dans le service conseil de façon à éviter les chevauchements avec les autres dispensateurs de services conseils.

5.36 ***Commentaires du ministère*** : *« Plusieurs services ont été abandonnés, délaissés ou considérablement diminués depuis quelques années au profit du secteur privé :*

Services abandonnés	*- Activités des laboratoires de chimie*
Services considérablement diminués	*- Comptabilité*
	- Drainage
	- Plans de culture et d'élevage
	- Plans de ferme
	- Plans de fertilisation

« Le rôle du ministère s'est grandement modifié depuis sa création par la mise en place d'organismes cogérés et/ou cofinancés tels que le Centre de développement du porc du Québec (CDPQ), les syndicats de gestion agricole (SGA), les clubs de production, l'Institut québécois d'horticulture ornementale (IQDHO), le Programme d'amélioration des troupeaux laitiers du Québec (PATLQ inc.), etc.

« Pour actualiser son offre de service au milieu agricole et réorganiser son intervention en service conseil, le ministère a convenu d'un plan directeur qu'il met graduellement en place depuis un certain temps. Le plan privilégie d'orienter le service conseil vers :

- *les services collectifs en conservation et mise en valeur des ressources ;*
- *le support au milieu dans l'aménagement du territoire, la concertation dans l'action et l'animation de groupes de développement ;*
- *le transfert technologique et la vulgarisation de nouvelles technologies en regard des orientations des différentes filières.*

« Au niveau des moyens, le plan directeur privilégie :

- *d'orienter les services conseils individuels, notamment dans les productions majeures, vers des regroupements à frais partagés ;*
- *de favoriser le partenariat intersectoriel avec les organismes du milieu tels que les tables de concertation régionales, afin d'impliquer directement les collectivités locales dans le développement du secteur agroalimentaire. »*

Gestion des activités en région

5.37 Le ministère dispose de peu d'information de gestion complète et à jour sur la clientèle et les activités des régions.

5.38 En effet, le ministère n'a pas d'information sur le nombre de producteurs qui le consultent, la part de marché de chaque bureau de renseignements agricoles dans le service conseil, le profil des demandeurs – c'est-à-dire s'il s'agit d'entreprises agricoles en démarrage, en difficulté financière ou autre –, la fréquence et la nature de leurs demandes.

5.39 Lors d'un mandat de vérification effectué en 1991, nous avions souligné le manque d'information de gestion sur la clientèle agricole et ses demandes. Le ministère avait alors laissé entendre qu'il était en train d'améliorer son système d'information de gestion. Sept ans plus tard, le ministère en est encore à la phase d'implantation de ce système qui devrait être opérationnel en avril 1997 dans toutes les régions.

5.40 Pour gérer les activités des directions régionales, le ministère utilise deux outils, soit le plan d'action et le rapport d'activité. Ces deux documents doivent être préparés par les directions régionales et les bureaux de renseignements agricoles. Toutefois, le rapport d'activité sera obligatoire seulement pour l'exercice 1997-1998. Un logiciel de gestion des activités est également à l'essai dans 4 des 13 directions régionales.

5.41 Le plan d'action régional est bâti à partir des orientations du ministère et des priorités régionales, et il comporte le nombre et le genre d'interventions prévues. Par exemple, en ce qui concerne la conservation des ressources et leur mise en valeur, le plan d'action d'un bureau de renseignements agricoles prévoit l'exécution de 25 plans de fertilisation, 3 recommandations d'aménagement de brise-vent, etc. Toutefois, il est impossible d'apprécier si le nombre des activités prévues est pertinent. Rien n'indique le nombre de producteurs agricoles qui n'ont pas de plan de fertilisation, ni s'il est suffisant d'en exécuter 25 au cours d'un exercice. En effet, le ministère ne s'est pas fixé d'objectif en la matière et il ne connaît pas les caractéristiques de la clientèle des bureaux régionaux.

5.42 Même si le ministère a établi des indicateurs de mesure de ses activités à l'automne de 1996, les cibles ne sont pas toutes fixées, et la contribution de chacune des directions régionales aux objectifs ministériels n'a pas encore été déterminée. Par exemple, il veut augmenter de « x p. cent » d'ici 1999 la pénétration, dans les fermes, des technologies et des pratiques visant à conserver les ressources, à protéger l'environnement et à réduire les nuisances.

5.43 Or, le ministère est incapable de préciser le pourcentage à atteindre parce qu'il ne possède pas d'information sur les technologies et les pratiques actuellement utilisées par les producteurs agricoles. À compter de 1997, il compte recueillir cette information à l'aide de la fiche d'enregistrement des exploitations agricoles. Ainsi, la cible ne pourra être établie avant l'exercice 1998-1999.

5.44 Par ailleurs, au cours de l'exercice, les directions régionales recensent le nombre d'activités réalisées par les conseillers dans les bureaux de renseignements agricoles et elles le comparent à l'objectif de départ. Aucun document n'est préparé pour expliquer les écarts entre les activités planifiées et celles qui se sont concrétisées, ni pour proposer les correctifs à apporter le cas échéant. Même si des rencontres ont lieu entre le ministère et les représentants des directions régionales, aucun compte rendu n'est ensuite acheminé en région. Il est donc impossible de connaître la nature du suivi de gestion que font les directions régionales et le ministère.

5.45 En juillet 1996, le plan directeur des interventions du ministère fait état du manque de suivi de gestion. En effet, le ministère y reconnaît la nécessité d'avoir des outils pour recueillir des données, compiler l'information et produire des rapports. Il indique son intention d'adapter le logiciel de gestion des activités actuellement à l'essai et d'en étendre l'utilisation à toutes les régions.

5.46 Enfin, le ministère est peu exigeant quant à la reddition de comptes des régions : certaines préparent un rapport annuel d'activité, d'autres pas. De plus, comme cette tâche n'est pas encadrée, le contenu des rapports est variable. Le ministère ne regroupe pas les informations des régions, ce qui l'empêche d'obtenir une vue d'ensemble des activités réalisées.

Le manque d'information de gestion et la reddition de comptes insuffisante ne permettent pas au ministère de s'assurer que les activités confiées aux directions régionales sont réalisées.

5.47 Le manque d'information de gestion et la reddition de comptes insuffisante ne permettent pas au ministère de s'assurer que les activités confiées aux directions régionales ont été réalisées. Par exemple, en 1996, la Régie des assurances agricoles a demandé au ministère de lui prêter du personnel pour la période de pointe de ses activités, soit 24 personnes pendant huit semaines, et ce, pour économiser 120 000 dollars en embauche de ressources humaines. Le ministère a transmis la demande aux directions régionales.

5.48 Cependant, notre vérification a permis de constater que le ministère n'était pas vraiment au courant des mesures prises par chacune des directions régionales pour répondre à la demande de la Régie. En fait, 25 jours de travail ont été transférés sur une demande de 960, c'est-à-dire une économie de 3 000 dollars seulement.

5.49 Nous avons recommandé au ministère de se doter d'un système d'information de gestion et d'obtenir une reddition de comptes des régions afin d'améliorer la gestion de ses activités.

5.50 ***Commentaires du ministère*** : *« Chaque direction régionale présente un bilan de ses actions, des résultats obtenus et énonce ses perspectives pour l'année suivante. Ce document sert d'outil de discussion avec les partenaires régionaux et la clientèle afin d'aider à améliorer la pertinence et l'efficacité de leurs interventions.*

« L'implantation de la gestion par résultats pour l'ensemble du ministère fait en sorte que des indicateurs précis de résultats ont été identifiés pour chacune des orientations et objectifs ministériels. Chacune des directions régionales est ainsi appelée à identifier sa contribution à ces orientations et objectifs. Les indicateurs retenus vont permettre de s'assurer du suivi des actions en région en termes de résultats précis.

« Pour la gestion des activités, l'implantation d'un logiciel de gestion dans les 13 directions régionales permettra de colliger l'information pertinente sur l'ensemble des activités en région. Tel que mentionné par le Vérificateur général, le logiciel est déjà implanté dans quatre directions régionales du ministère ; il le sera dans l'ensemble des directions régionales au cours de l'année 1997-1998. »

Évaluation d'activités

5.51 Même si le ministère s'interroge depuis plusieurs années quant à son rôle dans les services conseils en agriculture, il continue de tout offrir sans remettre en cause sa façon de faire. Pourtant, bien que cette aide soit gratuite, la demande a diminué, et ce, pour plusieurs raisons.

5.52 Les conseillers du secteur privé ont des produits et des services à vendre. Ils se rendent donc régulièrement chez les producteurs agricoles pour analyser leurs besoins, répondre à leurs questions et leur présenter les biens susceptibles de les satisfaire. Ils font également le suivi de leurs recommandations. Certains organismes financés en partie par le ministère, tels les syndicats de gestion agricole et les clubs d'encadrement technique, ont aussi des contacts fréquents avec leurs membres.

5.53 À l'inverse, le service conseil du ministère est ponctuel : il répond aux demandes des producteurs agricoles et ses agents n'assistent pas la clientèle sur une base continue.

5.54 Auparavant, les conseillers rencontraient surtout les producteurs agricoles quant ceux-ci se présentaient aux bureaux du ministère pour obtenir des renseignements sur les différents programmes d'aide financière disponibles. Cependant, comme les programmes s'adressent maintenant davantage à des regroupements de producteurs qu'à des individus, il s'ensuit que le nombre de demandes de subvention a diminué, entraînant ainsi une diminution des activités. Selon des données du ministère, le nombre de bénéficiaires des programmes est passé de 7 355 en 1990-1991 à 3 251 en 1995-1996, soit une baisse de 56 p. cent.

5.55 Il va de soi qu'un conseiller agricole doit se rendre chez les producteurs pour bien comprendre le milieu. Pourtant, les déplacements des conseillers ont diminué. L'analyse de leurs frais de déplacement montre que la distance moyenne couverte dans une année par un conseiller est passée de 7 154 à 5 794 kilomètres entre 1991 et 1996, soit une diminution de près de 20 p. cent. Ce calcul tient compte de l'effet de la diminution du nombre d'entreprises agricoles et de celui des conseillers. Les rencontres entre les conseillers du ministère et les producteurs agricoles se sont donc raréfiées au cours des dernières années.

5.56 Par ailleurs, comme les entreprises agricoles sont désormais plus spécialisées, les producteurs ont acquis une expertise et des connaissances dans leur domaine de production. De plus, la gestion des entreprises est de plus en plus complexe, notamment en raison de la concurrence et de l'exigence de produits de qualité.

5.57 Pour répondre à ces nouveaux besoins, les dispensateurs de services conseils du milieu agricole sont spécialistes d'une production ou d'un domaine d'activité. De leur côté, les conseillers du ministère offrent leurs services dans tous les domaines, sauf dans quelques régions où certains connaissent davantage un genre de production. Au cours des dernières années, quelques conseillers spécialisés ont quitté leur emploi et le ministère ne les a pas remplacés.

5.58 De plus, les restrictions budgétaires ont entraîné une diminution de l'effectif. Ainsi, 25 bureaux de renseignements agricoles ne comptent plus qu'un ou deux agronomes — ou même aucun —, tandis que d'autres n'emploient que trois personnes ou moins. Déjà en 1994, un rapport du ministère mentionne la nécessité de réviser la structure régionale de manière à constituer de plus grosses équipes de conseillers, afin de favoriser leur efficacité et de réduire les coûts. Selon le plan directeur des interventions du ministère en cette matière, un service conseil de haut niveau présuppose une équipe multidisciplinaire de professionnels, techniciens, spécialistes et généralistes.

5.59 Par ailleurs, les conseillers ont également besoin d'instruments de travail adéquats pour offrir des services de haut niveau. Ainsi, les représentants du secteur privé se sont dotés d'équipement informatique et de banques de données provinciales sur les coûts et la productivité des fermes. Certains ont un lien informatique avec les producteurs, ce qui

permet de répondre rapidement à leurs demandes. D'autres utilisent même un système de géopositionnement par satellite pour réaliser les plans de fertilisation des sols. Les conseillers du ministère ne disposent pas d'instruments de travail semblables.

5.60 Nous avons recommandé au ministère de préciser son rôle dans les services conseils en agriculture et de s'assurer de répondre efficacement aux besoins.

5.61 ***Commentaires du ministère*** : *« Le ministère fait des efforts constants pour répondre efficacement aux besoins de la clientèle. Les conclusions d'un sondage scientifique, réalisé au cours de l'hiver dernier et auquel ont répondu 1 936 producteurs et productrices agricoles, sont éloquentes à cet égard :*

- *93 p. cent de la clientèle se dit satisfaite des services reçus du ministère ;*
- *94 p. cent de la clientèle estime que, dans l'ensemble, les services reçus leur ont été utiles ;*
- *89 p. cent de la clientèle considère que les conseils ou services reçus sont généralement à la fine pointe de la technologie ;*
- *80 p. cent de la clientèle recommanderait avec certitude les services du ministère à un autre producteur. »*

5.62 Réaction aux commentaires du ministère : Les résultats du récent sondage du ministère ne modifient pas notre commentaire puisqu'il ne fait état de la satisfaction de la clientèle qu'en ce qui concerne ses propres services conseils, et non à l'endroit des autres offres. Comme les firmes privées spécialisées et les organismes financés en partie par le ministère occupent le même champ d'action que lui, il doit chercher à assurer des services plus pertinents et de meilleure qualité. Nos propos ont pour objet de démontrer que le ministère devrait faire des choix parmi la multitude d'activités offertes. Présentement, le ministère continue de tout offrir sans remettre en cause sa façon de faire.

Reddition de comptes

5.63 Nous avons examiné le rapport annuel du ministère pour l'année financière 1995-1996. Son contenu devrait être amélioré quant à l'information fournie sur les services conseils offerts aux producteurs agricoles.

5.64 Bien que le rapport annuel énonce les objectifs poursuivis par le ministère en matière de service conseil, les termes utilisés sont généraux et vagues, si bien qu'il est difficile d'établir un lien entre ces objectifs et les réalisations décrites.

5.65 Par exemple, le ministère veut soutenir des projets qui correspondent à la stratégie de développement de chaque région agricole et qui visent à résoudre les problèmes particuliers. Or, le rapport annuel ne donne pas d'information sur les régions, sur leurs stratégies de développement ou sur les difficultés qu'elles connaissent, pas plus que sur les mesures prises en vue de trouver des solutions.

5.66 Par ailleurs, la complémentarité des services conseils fait partie des préoccupations du ministère. Toutefois, le rapport annuel ne permet pas de juger de l'importance de l'offre des autres dispensateurs et il n'informe pas le lecteur quant à son incidence sur le rôle du ministère en cette matière.

5.67 La présence du ministère en région accapare une part importante de ses ressources humaines, soit un peu plus du quart de son effectif. Pourtant, le rapport annuel ne fait pas état de l'ampleur de ces ressources, des efforts consacrés à la formation continue du personnel, des outils de travail disponibles, etc.

5.68 De plus, le rapport renseigne davantage le lecteur sur les tâches et les responsabilités des conseillers que sur leurs activités. Il serait pourtant pertinent de communiquer le nombre et la nature des demandes, le profil des demandeurs et même les effets des services rendus à la clientèle agricole. Cependant, n'ayant pas de système d'information de gestion et de reddition de comptes, le ministère n'en est pas lui-même informé.

5.69 Nous avons recommandé au ministère de réviser le contenu de son rapport annuel afin de fournir une information plus complète et significative sur les activités réalisées en région pour la clientèle agricole.

5.70 ***Commentaires du ministère*** : *« Le ministère tiendra compte des préoccupations du Vérificateur général dans la préparation de ses futurs rapports annuels. »*

Tarification des produits et services

5.71 Entre 1960 et 1980, la plupart des services offerts à la population étaient accessibles gratuitement sur une base universelle.

5.72 Depuis quelques années, le gouvernement désire s'attaquer au déficit sans augmenter ni les taxes ni les impôts. Le recours accru à la tarification permet à la fois d'obtenir des recettes et de diminuer les coûts, grâce à la rationalisation de la demande.

5.73 Conscient de ces avantages, le gouvernement a instauré un processus permanent de développement et de révision de la politique tarifaire. Chaque année depuis 1991, les ministères et les organismes budgétaires doivent se pencher sur les nouvelles activités qui peuvent faire l'objet d'une tarification, réévaluer les grilles tarifaires et proposer, au besoin, les relèvements appropriés.

Actions du ministère

5.74 Au début de 1997, le ministère a rédigé une politique de tarification et de recouvrement des coûts des produits et services. Le ministère veut tarifer les activités dont il est possible d'identifier le bénéficiaire. Les services professionnels octroyés aux entreprises, l'inspection des entreprises, la recherche en partenariat, les droits reconnus à des individus sont des activités offrant un potentiel de tarification selon la politique ministérielle. Son entrée en vigueur ne pourra se faire avant avril 1998 puisque le ministère en étudie présentement les incidences.

Bien que l'idée de tarification ne soit pas récente au ministère, ses produits et services n'ont presque pas été financés de cette façon par ses utilisateurs jusqu'à présent.

5.75 Bien que l'idée de tarification ne soit pas récente au ministère, ses produits et services n'ont presque pas été financés de cette façon par ses utilisateurs jusqu'à présent.

5.76 Les revenus liés à la tarification pour l'année 1995-1996 sont de 13,6 millions de dollars. Ils proviennent majoritairement des restaurateurs et des détaillants qui versent près de 8 millions de dollars chaque année pour l'obtention de leur permis. Bien qu'ils bénéficient de plusieurs produits et services, les producteurs agricoles sont peu sollicités financièrement par le ministère, sauf en ce qui a trait aux analyses de laboratoire qui rapportent plus de 1 million de dollars par année.

5.77 Depuis 1991, le ministère prépare ses états de prévision de revenus et de recettes qu'il transmet au ministère des Finances. Ainsi, tous les gestionnaires doivent revoir la tarification en vigueur et évaluer l'opportunité de tarifer les produits et services qui ne le sont pas déjà.

5.78 Toutefois, le dernier inventaire exhaustif des sources de revenus potentiels du ministère date de 1986. À l'époque, le ministère voulait réduire le coût net des biens et services offerts aux usagers en revoyant sa structure de tarification selon l'approche qui vise à faire payer par l'utilisateur une proportion plus grande des coûts associés aux services rendus. L'augmentation potentielle des revenus avait alors été estimée à 6,2 millions de dollars sans que soit déterminé, pour chacune des activités du ministère, le pourcentage des coûts à récupérer auprès de la clientèle.

5.79 Aujourd'hui, certaines sources de revenus ciblées en 1986 ne sont pas encore tarifées puisque le ministère n'a pas refait l'exercice de déterminer les produits et services qui doivent être tarifés ni dans quelle mesure ils devraient l'être.

5.80 Par exemple, l'étude sur la tarification des biens et services de 1986 recommande l'imposition d'un droit de 50 dollars pour l'obtention de la carte de producteur agricole. Cette carte donne accès, entre autres, aux différents programmes d'aide financière et aux services conseils du ministère. Des revenus de 2,2 millions de dollars avaient alors été prévus. Ces rentrées devaient permettre de récupérer 35 p. cent des frais d'administration relatifs à l'enregistrement des exploitations agricoles. Cependant, la recommandation n'a pas été retenue, ce qui a entraîné un manque à gagner important.

Types de biens et services

5.81 Nous distinguons actuellement trois types de biens et services dispensés par le gouvernement du Québec : les biens et services publics, privés et mixtes.

5.82 Les biens et services publics ont pour caractéristique principale de bénéficier à l'ensemble de la société, sans que l'on connaisse l'avantage réel de chaque individu. Tel est le cas des services de protection civile qu'assure la Sûreté du Québec auprès de la population. En général, ces services sont payés à même les impôts et taxes des citoyens.

5.83 Les biens et services privés sont ainsi appelés parce que leurs bénéficiaires sont nommément identifiables. Ils sont dispensés la plupart du temps par un organisme public ou privé. Dans cette catégorie se placent la fourniture d'électricité, la location de terrains ou de chalets dans les territoires publics, la vente de mobilier excédentaire, etc. La tarification est l'un des moyens d'assurer leur financement.

5.84 Enfin, les nombreux biens et services qui profitent à la fois à la population et, à divers degrés, à des bénéficiaires uniques sont dits à caractère mixte. Par exemple, la scolarisation accrue de la population accorde à la société une main-d'œuvre qualifiée et elle permet à une personne diplômée d'obtenir un emploi mieux rémunéré. Les biens et services mixtes sont financés en partie grâce à une tarification associée à l'utilisateur. La portion des coûts assumés par l'utilisateur varie selon plusieurs facteurs, comme le type de clientèle et sa capacité de payer.

5.85 En cette matière, le ministère n'a pas déterminé lesquels de ses produits et services sont publics, privés ou mixtes, ni dans quelle proportion, le cas échéant. Certains services privés ne sont pas tarifés, tandis que d'autres, à caractère mixte, le sont, sans partage établi entre la responsabilité publique et privée.

Certains services privés ne sont pas tarifés, tandis que d'autres, à caractère mixte, le sont, sans partage établi entre la responsabilité publique et privée.

5.86 Par exemple, les services conseils offerts aux producteurs agricoles par le ministère sont gratuits. Dans le cas des consultations vétérinaires pour lesquelles les producteurs et la population retirent un bénéfice tangible en produisant et en consommant des animaux sains, les producteurs doivent honorer une partie de la facture. Toutefois, la répartition du coût entre le producteur et le ministère ne s'appuie pas sur une analyse visant à déterminer la portion publique et privée du service : elle est plutôt le fruit d'une négociation entre les parties. Le ministère assume 40 p. cent de cette facture. En 1995-1996, il a ainsi versé près de 12 millions de dollars dans le cadre du programme d'amélioration de la santé animale.

Incohérence, iniquité et manque d'uniformité

5.87 Sans politique tarifaire, le ministère et les organismes relevant du ministre ne sont pas en mesure d'assurer la cohérence, l'équité et l'uniformité des tarifs de certaines de leurs activités.

5.88 Au cours des dernières années, certains services individuels offerts par des organismes cofinancés par le ministère et les producteurs ont vu le jour, du fait que les ressources mises à la disposition du ministère étaient désormais limitées. Les syndicats de gestion agricole, l'Institut québécois de développement de l'horticulture et le Centre de développement du porc en sont des exemples. Pour financer leurs activités et, parfois, prendre de l'expansion, ces organismes monnaient leurs services.

5.89 Toutefois, cette participation financière du ministère crée une incohérence entre les services individuels qu'il offre directement aux producteurs et ceux que fournit un organisme qu'il subventionne.

5.90 En effet, certains services du ministère sont gratuits, tandis que d'autres, de même nature mais offerts par des organismes qu'il subventionne, exigent la contribution du producteur : l'aide n'est donc pas la même. Par exemple, les conseillers du ministère offrent gratuitement leur aide pour la rédaction d'un plan de fertilisation intégré. Par contre, le même service rendu par un organisme de gestion de fumier, financé à 90 p. cent par le ministère, est assujetti à un tarif horaire. De même, les conseillers des éco-clubs, également financés à 90 p. cent par le ministère, élaborent de tels plans pour leurs membres qui ont dû payer pour adhérer au club.

Que le service soit fourni par le ministère ou offert par un organisme qu'il subventionne, la participation financière du producteur devrait être la même.

5.91 Que le service soit fourni par le ministère ou offert par un organisme qu'il subventionne, la participation financière du producteur devrait être la même.

5.92 Par ailleurs, en matière de santé publique, le ministère a graduellement imposé l'obligation d'obtenir un permis à certains secteurs de la chaîne alimentaire. Toutefois, le coût des inspections est récupéré inéquitablement : certains secteurs seulement sont mis à contribution.

5.93 En effet, selon un document du ministère, le recouvrement des coûts du contrôle de la qualité des aliments est de 36 p. cent en 1995-1996, assumé presque entièrement par le secteur tertiaire. De plus, cette source mentionne que le secteur de la transformation devrait être également sollicité financièrement, de sorte que le taux de récupération serait de 60 p. cent d'ici 1998-1999. Le ministère estime à 5 millions de dollars par année les revenus que lui apporterait ainsi le secteur de la transformation.

5.94 Enfin, la tarification n'est pas non plus uniforme : certains organismes relevant du ministre imposent des frais d'ouverture de dossier, tandis que d'autres ne le font pas, non plus que le ministère. En effet, la SFA, la

Commission de protection du territoire agricole et le Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole ont perçu près de 1,4 million de dollars pour l'étude de 9 275 dossiers en 1995-1996.

5.95 Bien que les coûts d'administration de la Régie des assurances agricoles soient de l'ordre de 18 millions de dollars et qu'elle ait conclu plus de 46 000 contrats d'assurance en 1995-1996, elle ne réclame pas de frais d'ouverture de dossier, pas plus que le ministère et la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec.

5.96 Nous avons recommandé au ministère de poursuivre ses démarches en vue de mettre en application sa politique de tarification et de recouvrement des coûts des produits et services tarifés, afin d'assurer la cohérence, l'équité et l'uniformité dans le financement de ses activités et de celles des organismes relevant du ministère.

5.97 ***Commentaires du ministère*** : *« Depuis maintenant plusieurs années, le ministère a privilégié la voie de la coparticipation avec la clientèle afin de compléter son offre de service auprès de cette dernière. Dans un contexte où les ressources publiques diminuent et les besoins croissent, cette approche de services à frais partagés avec les utilisateurs via, notamment, la mise en place de corporations autonomes, a permis de soutenir plus efficacement le développement économique du secteur en mettant à profit la contribution des utilisateurs disposés à payer pour financer certains services spécialisés. Cette approche a connu un succès remarquable puisqu'aujourd'hui on estime la valeur des services en coparticipation à plus de 55 millions de dollars dont plus de 33 millions représentent une contribution des utilisateurs.*

« Bien qu'une insistance moins grande ait été portée à la tarification pour financer les services directement offerts, il n'empêche que le ministère recouvre pour près de 30 p. cent du prix de revient des produits et services qu'il tarifait en 1996-1997, soit quelque 11 millions de dollars sur 40 millions. Le ministère et les organismes sont à mettre la dernière main à une politique en matière de tarification et de recouvrement des coûts des produits et services qui prendra en compte les préoccupations soulevées par le Vérificateur général. Cette politique sera en application à compter d'avril 1988.

« Il est important de mentionner que la contribution du milieu au financement des services qu'il utilise, soit sous forme de tarification, soit sous forme de coparticipation avec le ministère, atteignait près de 50 p. cent du coût total des services concernés. »

Contribution du milieu au financement des produits et services tarifés et en coparticipation

1996-1997	*Coût total des services (M$)*	*Contribution du milieu (M$)*
*Services en coparticipation**	*55,7*	*33,4*
Services tarifés	*40,3*	*11,1*
Total	*96,0*	*44,5*

** Estimations préliminaires.*

Annexe **Liste de divers autres organismes voués au milieu agricole**

ORGANISME	MISSION
CDAQ (Centre de développement d'agrobiologie du Québec)	Il vise à former et à informer les agriculteurs en matière de culture biologique ainsi qu'à développer et à faire connaître des modèles de production propres à l'agrobiologie.
CDPQ* (Centre de développement du porc du Québec)	Sa mission est de promouvoir le développement et l'utilisation de technologies de pointe pouvant améliorer la qualité, l'efficacité et la rentabilité de l'industrie porcine dans le respect de l'environnement.
CIAQ, CIPQ, CIOQ* (centres d'insémination)	Ils gèrent les centres d'insémination du Québec.
CPAQ et le CPVQ* (Conseil des productions animales du Québec, Conseil des productions végétales du Québec)	Ils valident l'information scientifique et technique appropriée dans le domaine des productions animales et végétales et en coordonnent la diffusion.
Fédérations spécialisées de l'UPA	Leur mission est la défense des intérêts de leurs membres. Une fédération est le regroupement des syndicats régionaux. Chaque fédération est spécialisée dans une production animale ou végétale.
GEAGRI* (Groupe de gestion et d'économie agricole)	Il a pour mission de contribuer au développement de la gestion et de l'économie agricoles par le regroupement et la concertation des partenaires dans la réalisation d'activités, d'outils et de services.
CORPAQ (Conseil des recherches en pêche et en agroalimentaire du Québec)	Il conseille le ministère sur les questions relatives à la recherche, au développement et au transfert technologique.
ITA* (Institut de technologie agroalimentaire)	Son mandat est de former des technologistes, de développer et de dispenser des programmes de formation continue et de perfectionnement destinés aux clients du secteur agroalimentaire, et de contribuer activement au développement et au transfert technologique.
Les tables filières	Chaque table filière regroupe les principaux chefs de file d'un secteur agroalimentaire pour créer une dynamique de développement.
Les laboratoires de chimie et de pathologie	Leur mandat consiste à faire des analyses à partir des échantillons, à produire les rapports et à les acheminer à qui de droit.

* Organismes qui reçoivent une aide financière du ministère.



Rapport à l'Assemblée nationale

pour l'année 1996-1997

Tome I

Chapitre 6

Programme d'investissement en démarrage d'entreprises

Étude conduite auprès du ministère de l'Industrie,
du Commerce, de la Science et de la Technologie
et de la Société de développement industriel du Québec

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	6.1
VUE D'ENSEMBLE	6.8
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	6.15
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
PROGRAMME ET EFFETS DU PROGRAMME	6.17
Choix des secteurs d'activité économiques	6.18
Mesure de l'effet sur l'emploi	6.26
GESTION DU PROGRAMME	6.34
Encadrement des activités des institutions financières	6.37
Partage du risque entre le gouvernement et les institutions financières	6.38
Analyse des prêts	6.44
Soutien apporté aux entreprises	6.61
REDDITION DE COMPTES	6.67

Étude conduite par

G. Bédard
Vérificateur général adjoint

R. DeBlois
Directeur de vérification

S. Chabot

A. Fortin

M. Fournier

R. Gilbert

R. Guertin

Les commentaires du ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie et de la Société de développement industriel du Québec apparaissent à la fin de ce chapitre.

Faits saillants

6.1 Le Programme d'investissement en démarrage d'entreprises, lancé en 1994, avait pour objet de favoriser la création d'emplois grâce à la garantie de prêts destinés à soutenir le démarrage d'entreprises. Le gouvernement espérait créer ainsi environ 30 000 emplois. Le prolongement du programme en juin 1995 devait augmenter les perspectives de création d'emplois de 30 000 à 50 000 selon les plans d'affaires des entreprises. Au 31 mars 1997, quelque 10 500 garanties de prêt ont été accordées par la Société de développement industriel du Québec (SDI), soit une somme de 387 millions de dollars. Le programme est sous la responsabilité de la SDI en partenariat avec les institutions financières. Celles-ci examinent la demande de prêt de l'entreprise et elles déterminent son admissibilité. Quant à la SDI, elle met en vigueur la garantie, après avoir vérifié le respect des critères d'admissibilité ; elle paie également les réclamations des institutions financières à la suite des rappels de prêt.

6.2 Notre vérification avait pour but d'examiner dans quelle mesure le programme répond aux objectifs du gouvernement en matière de création d'emplois durables et si la SDI et le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie (MICST) ont assumé leurs responsabilités quant à ce programme avec un souci d'économie et d'efficacité.

6.3 Nous avons observé que des garanties de prêt totalisant 127 millions de dollars, soit le tiers du budget total du programme, ont été accordées dans des secteurs d'activité qui sont peu susceptibles de créer des emplois durables. Il s'agit du commerce de détail, de la restauration et des services divers. Le commerce de détail a été exclu du volet II du programme alors que le volet III ne retient que les secteurs qui offrent une plus grande valeur ajoutée à l'économie : la fabrication, l'environnement, le recyclage, le tertiaire-moteur et le tourisme.

6.4 Le nombre d'emplois prévus est largement médiatisé, mais ni la SDI ni le MICST n'ont inventorié les emplois effectivement créés. La Société a chargé récemment le Bureau de la statistique du Québec de dénombrer les emplois créés grâce au programme. Les emplois prévus s'écartent largement de l'objectif lorsque nous tenons compte des fermetures d'entreprise déjà survenues et, selon une étude de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, d'un taux d'échec prévisible à plus long terme d'environ 65 p. cent, et ce, sans compter le déplacement d'emplois. Il est donc improbable que la création d'emplois correspondra aux espérances de départ.

6.5 Par ailleurs, la SDI n'a pas encadré suffisamment les institutions financières dans l'octroi des prêts et elle ne s'est pas assez préoccupée de la notion de partage du risque entre celles-ci et le gouvernement. Notre examen de dossiers révèle que l'analyse des projets faite par les institutions financières comporte plusieurs lacunes quant aux perspectives raisonnables de rentabilité, ce qui est pourtant l'un des critères du

programme. Au 30 septembre 1996, 39 p. cent des 1 400 prêts rappelés par les institutions financières et 21 p. cent des quelque 9 000 autres dossiers n'offrent pas de perspectives raisonnables de rentabilité en ce qui concerne les points essentiels d'analyse.

6.6 Même si les bénéficiaires du programme pouvaient consulter des organismes qui ont notamment pour rôle de soutenir les entreprises en démarrage, ce n'est que deux ans après le début qu'un soutien particulier à la clientèle de ce programme a été mis en place par le MICST à la suite de l'attribution, pour trois ans, d'une enveloppe additionnelle de 2,5 millions de dollars par année au Service d'aide aux jeunes entrepreneurs. Cette mesure ne s'adresse qu'aux jeunes entrepreneurs de 35 ans et moins, soit environ 50 p. cent de la clientèle du programme.

6.7 Enfin, la reddition de comptes effectuée par la SDI et par le MICST est insuffisante quant aux besoins comblés par le programme, ses effets, les objectifs opérationnels, les coûts et la satisfaction de la clientèle.

Vue d'ensemble

6.8 Le Programme d'investissement en démarrage d'entreprises, communément appelé « plan Paillé », est lancé en novembre 1994. Son objet est de favoriser la création d'emplois grâce à la garantie de prêts destinés à soutenir le démarrage d'entreprises et ainsi appuyer la reprise économique. Dès la mise en route du programme, le ministre de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie se disait confiant qu'il allait contribuer à la création de 30 000 nouveaux emplois au cours des deux années suivantes.

6.9 L'aide financière est accordée à une entreprise rattachée à tout secteur d'activité et qui répond notamment aux critères d'admissibilité suivants : elle n'est pas en exploitation ou elle a été lancée depuis moins de trois mois et son projet présente des perspectives raisonnables de rentabilité et de création d'au moins trois emplois au cours des trois premières années d'exploitation. L'aide financière prend la forme d'une garantie de remboursement de 90 p. cent de la perte nette qui peut résulter d'un prêt n'excédant pas 50 000 dollars et d'une prise en charge des intérêts de la première année ; ce dernier avantage ne s'adresse cependant pas aux entreprises des secteurs du commerce de détail et de la restauration. La perte nette est calculée en additionnant le solde en capital en date du rappel du prêt aux intérêts en arrérage à cette même date, sans toutefois excéder trois mois, et en soustrayant le produit net de la réalisation des sûretés. La durée maximale de la garantie de remboursement d'un prêt est de huit ans, tandis que le remboursement du capital du prêt ne débute qu'à compter de la quatrième année.

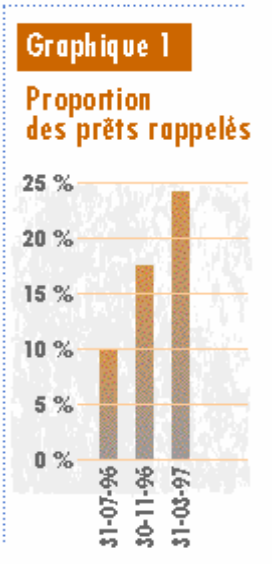
6.10 L'enveloppe initiale de l'aide financière était de 300 millions de dollars et, en juin 1995, le gouvernement a engagé une somme additionnelle de 100 millions pour le volet II. Les caractéristiques de ce volet sont l'abolition de la prise en charge des intérêts, l'abaissement de la garantie gouvernementale de 90 à 80 p. cent et l'exclusion du secteur du commerce de détail. Le prolongement du programme devait augmenter les perspectives de création d'emplois de 30 000 à 50 000 selon les plans d'affaires des entreprises.

6.11 En juillet 1996, le gouvernement a mis en place le volet III du programme, d'une valeur de 20 millions de dollars pris à même l'enveloppe de 100 millions du deuxième volet. Cette troisième phase a pour objet de favoriser la poursuite des activités de certaines entreprises qui ont bénéficié d'un prêt garanti en vertu du volet I ou du volet II, et ce, dans un nombre plus restreint de secteurs.

6.12 Le programme est sous la responsabilité de la SDI en partenariat avec les institutions financières. Celles-ci examinent la demande de prêt de l'entreprise et elles déterminent son admissibilité. Quant à la SDI, elle met en vigueur la garantie, après avoir vérifié le respect des critères d'admissibilité ; elle paie également les réclamations des institutions financières à la suite des rappels de prêt.

6.13 Pour sa part, le MICST est responsable de la promotion du programme et il voit à ce qu'un soutien soit accordé aux entreprises, en collaboration avec des organismes régionaux de développement économique.

6.14 Au 31 mars 1997, quelque 10 500 garanties de prêt ont été accordées, soit une somme de 387 millions de dollars, tandis que la perte nette estimée sur les prêts rappelés s'élève à 80 millions de dollars. Le graphique 1 présente l'évolution du nombre de prêts rappelés par rapport au nombre de garanties de prêt accordées à différents moments.



Objectifs et portée de notre vérification

6.15 Notre vérification avait pour but de nous assurer que l'aide financière accordée en vertu du programme répondait aux objectifs du gouvernement en matière de développement économique, notamment la création d'emplois durables. De plus, nous avons examiné si la SDI et le MICST ont assumé leurs responsabilités avec un souci d'économie et d'efficacité. Dans ce but, nous avons mené des entrevues, examiné des dossiers et consulté des acteurs du milieu économique et financier.

6.16 Nos travaux couvrent la période d'octobre 1994 à mars 1997.

Résultats de notre vérification

Programme et effets du programme

6.17 L'importance des sommes en cause, 400 millions de dollars, ainsi que la médiatisation de l'objectif de création d'emplois durables nous ont incités à examiner de plus près ce programme. Nous avons étudié sa portée, ses effets sur la création d'emplois et ses modalités d'application.

Choix des secteurs d'activité économiques

6.18 Dans un contexte de rationalisation des dépenses de programmes, il est important de bien cibler les interventions gouvernementales en matière de développement économique. Le tableau 1 présente, au 31 mars 1997, la répartition des entreprises qui ont bénéficié du programme par secteur d'activité.

Tableau 1 Répartition des entreprises bénéficiaires par secteur d'activité

Secteur d'activité	Entreprises (N)	Entreprises (%)	Prêts garantis (M$)	Prêts garantis (%)
Primaire	230	2,2	8,78	2,3
Manufacturier	2 180	20,9	83,53	21,6
Construction	628	6,0	22,59	5,8
Transport et communication	348	3,3	12,92	3,3
Commerce de gros	943	9,0	36,29	9,4
Commerce de détail	1 336	12,8	51,52	13,3
Services aux entreprises*, intermédiaires financiers et assurances	2 167	20,7	77,23	20,0
Enseignement, santé et services sociaux	555	5,3	19,24	5,0
Restauration et hébergement	648	6,2	24,62	6,3
Divers**	1 420	13,6	50,46	13,0
TOTAL	**10 455**	**100,0**	**387,18**	**100,0**

*SERVICE AUX ENTREPRISES regroupe notamment les secteurs suivants : les bureaux de placement, les services informatiques, les agences de publicité, les consultants (finance, droit, gestion, arts, ingénierie, etc.), les agences de recouvrement et les agences de secrétariat.

** DIVERS comprend notamment les vidéothèques, les clubs sportifs, les salles de quilles, les salons de coiffure, les nettoyeurs, les services ménagers, la location d'équipement, les services de photocopie, le divertissement et le loisir, ainsi que les agences de voyages.

6.19 Afin de connaître les secteurs d'activité économiques qui sont jugés prioritaires pour la création d'emplois durables, nous avons consulté plusieurs documents provenant du MICST, de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (SQDM) et examiné les ententes-cadres de développement des régions. Tous accordent généralement la priorité aux secteurs suivants : manufacturier, touristique, haute technologie et environnement. Les entreprises qui exportent leurs produits ont également retenu leur attention. Nous constatons que l'aide financière accordée en vertu du programme ne s'inscrit pas principalement dans ces secteurs d'activité.

6.20 Il ressort également de nos travaux que certains types d'entreprises, qui appartiennent principalement aux secteurs du commerce de détail, de la restauration et de l'hébergement ou qui se rapportent aux services divers, ont été carrément exclus des priorités d'intervention de certains programmes de la SQDM et du MICST et des ententes-cadres de développement des régions. Ces secteurs représentent 32,6 p. cent des entreprises qui ont bénéficié du programme et les garanties de prêt qui leur ont été accordées atteignent 126,6 millions de dollars. Les principaux motifs d'exclusion invoqués se résument ainsi : secteurs peu susceptibles de créer des emplois durables, qui représentent de grands risques de déplacement d'emplois et où la concurrence est très vive.

6.21 De plus, ces secteurs ont entraîné des échecs en grand nombre. Au 31 mars 1997, le commerce de détail connaissait un taux d'échec de 35,6 p. cent ; la restauration et les services divers enregistraient respectivement des taux de 29,8 et de 25,8 p. cent, alors que la moyenne du programme est de 24,3 p. cent.

6.22 Lors du lancement du programme, le MICST et la SDI tenaient pour acquis que les institutions financières fixeraient elles-mêmes les balises pour adapter la sélection de l'aide accordée à certains secteurs en tenant compte de leurs particularités. Cependant, même s'il est vrai qu'elles prennent leurs décisions d'après leur connaissance des affaires et des marchés, elles ne connaissent pas nécessairement les priorités gouvernementales quant à certains secteurs. Or, le MICST a constaté que ce mode de fonctionnement a laissé libre cours à nombre d'interventions dans les secteurs mentionnés au paragraphe précédent. En effet, une analyse préliminaire des résultats du programme – en vue de son prolongement – faite en mai 1995 par le MICST et la SDI démontrait déjà que les projets relatifs au commerce de détail et à la restauration et l'hébergement avaient accaparé une partie plus importante des garanties de prêt que leur part relative dans l'économie québécoise.

6.23 Ainsi, le secteur du commerce de détail n'a été exclu du volet II du programme qu'après l'octroi de 250 millions de garanties de prêt sur les 300 millions du volet I. De plus, le volet III est encore plus restrictif sur le plan des secteurs choisis. En effet, il ne retient que ceux qui offrent une plus grande valeur ajoutée à l'économie : la fabrication, l'environnement, le recyclage, le tertiaire-moteur et le tourisme.

Les entreprises du secteur de la restauration font face à une concurrence très vive.

6.24 Afin d'expliquer pourquoi il est moins indiqué d'aider des entreprises qui font face à une concurrence très vive, nous nous sommes attardés au secteur de la restauration. Depuis cinq ans, les ventes totales de ce secteur sont assez stables et elles se chiffrent en 1996 à 4,9 milliards de dollars. Malheureusement, le nombre de restaurants ne cesse de croître au Québec, car ils sont passés de 12 813 en 1989 à 16 777 en 1995, soit une hausse de 31 p. cent. L'effet de cette prolifération est catastrophique sur le chiffre d'affaires moyen par établissement qui a baissé de 21 p. cent, tandis que le nombre d'emplois a chuté de 110 499 à 103 000 au cours de la même période. Dans certaines régions, les autorités municipales ont même été priées d'interdire l'octroi de nouveaux permis d'exploitation dans ce domaine.

6.25 Nous avons recommandé au MICST et à la SDI de tenir davantage compte des priorités sectorielles dans le cadre d'un tel programme en vue de maximiser l'effet de l'aide financière.

Mesure de l'effet sur l'emploi

6.26 Les effets d'un programme de création d'emplois doivent être évalués périodiquement, ainsi que l'atteinte des objectifs. Il est d'ailleurs essentiel de prévoir les modalités d'évaluation dès le départ, que ce soit en établissant des

indicateurs de gestion ou en fixant la nature et la fréquence du suivi susceptible d'indiquer les ajustements nécessaires le plus tôt possible.

6.27 Or, ni la SDI ni le MICST n'ont mesuré le nombre d'emplois réellement créés par les entreprises qui ont bénéficié du programme. Par conséquent, il est impossible de savoir si les prévisions à ce sujet se sont concrétisées.

Personne n'est responsable de comptabiliser les emplois.

6.28 Dans les faits, personne n'est responsable de comptabiliser les nouveaux emplois, selon la description même du programme. La lecture des documents échangés entre les divers interlocuteurs consultés avant le lancement du programme permet de constater que chacun s'en remet aux autres. Les institutions financières affirment qu'il n'est pas de leur ressort de vérifier que les entreprises ont bel et bien créé des emplois. À leur avis, ce serait plutôt le rôle des organismes responsables. De son côté, le MICST propose que les institutions financières se chargent de cet aspect du programme.

6.29 Au moment de notre vérification, le MICST n'avait pas évalué le programme et il n'avait pas prévu de le faire dans un avenir rapproché. Quant à la SDI, elle mesure chaque année les retombées économiques de ses programmes, y compris celui qui se rapporte à l'investissement en démarrage d'entreprises, avec l'aide du Bureau de la statistique du Québec (BSQ). Cependant, cette estimation se limite à l'incidence économique québécoise (emplois indirects, bénéfices fiscaux, etc.) découlant de la réalisation des projets du programme au cours des deux années précédentes, ce qui ne permet pas de dénombrer les emplois réellement créés dans l'entreprise.

6.30 Récemment, la Société a chargé le BSQ de dénombrer les emplois créés par le programme. À la fin de nos travaux de vérification, le BSQ n'en était qu'à l'étape de la collecte d'information.

6.31 Il est fort improbable que les 54 000 emplois prévus d'après les demandes de financement relatives au programme deviennent réalité. Au 31 mars 1997, soit après seulement 28 mois de fonctionnement, 2 544 projets n'avaient pas survécu aux premiers mois d'exploitation. Ces échecs représentent 13 777 emplois de moins que prévu, et ce, sans compter l'effet de substitution d'emplois et sans connaître le taux de survie des entreprises encore en démarrage.

6.32 Selon une étude de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, le taux de survie d'entreprises après huit ans est de 35 p. cent. Comme le programme correspond aux éléments décrits dans cette étude, le nombre d'emplois prévus à long terme serait plutôt d'environ 19 000.

6.33 Nous avons recommandé au MICST et à la SDI d'évaluer périodiquement les effets du programme sur la création d'emplois.

Gestion du programme

6.34 Conformément à la loi constitutive de la SDI, le gouvernement du Québec lui a confié la responsabilité de la gestion du Programme d'investissement en démarrage d'entreprises. Le règlement relatif à ce programme décrit également les responsabilités des institutions financières et celles de la SDI. Ainsi, l'institution financière examine la demande de financement et elle autorise le prêt. Par la suite, elle transmet à la SDI la demande de financement qui doit être accompagnée d'un sommaire du dossier de l'entreprise, notamment un résumé de son plan d'affaires. L'institution financière est également responsable de vérifier l'admissibilité au programme, de déterminer le montant du prêt et de définir les conditions qui s'y rattachent. Si l'emprunteur manque à ses engagements, elle doit transmettre aussitôt une copie de la lettre de rappel à la SDI et utiliser tous les recours usuels pour obtenir remboursement. S'il y a une perte nette, elle produit une réclamation.

6.35 Nous avons rencontré certains représentants des institutions financières qui détiennent plus de 80 p. cent du portefeuille du programme. Leurs directives internes respectent en grande partie les particularités du programme : se limiter aux secteurs d'activité non exclus, n'exiger du demandeur aucune caution personnelle et s'assurer qu'il exploite son entreprise depuis moins de trois mois. En outre, le plan d'affaires doit offrir des perspectives raisonnables de rentabilité et de création d'au moins trois emplois. Au dire des institutions financières, elles suivent les prêts relatifs au programme de la même façon que tous les autres.

6.36 Quant à la SDI, elle vérifie que les critères d'admissibilité et les conditions du programme sont respectés et elle met la garantie en vigueur. À cet égard, elle a adopté comme pratique de vérifier qu'il s'agit bien d'une nouvelle entreprise et quel est le nombre d'emplois prévus. De plus, elle examine l'information relative aux sources de financement du projet de l'entreprise. Sur cette base, elle a refusé quelque 700 dossiers. Elle analyse la réclamation du prêteur et paie sa quote-part de la perte nette, le cas échéant. Par ailleurs, elle fournit l'information et l'assistance nécessaires au prêteur.

Encadrement des activités des institutions financières

6.37 L'engouement des entrepreneurs pour le programme est manifeste, puisque les trois quarts de l'enveloppe consentie pour le volet I, soit 230 millions de dollars, ont été épuisés en moins de six mois. Il est vrai que le programme a connu beaucoup de publicité. Il y avait donc lieu, pour la SDI, de s'interroger sur les projets présentés.

Partage du risque entre le gouvernement et les institutions financières

6.38 Les institutions financières analysent les demandes de prêt en fonction du risque global, qui comporte deux volets. Le premier est le risque de défaut, c'est-à-dire que l'emprunteur ne puisse pas respecter ses obligations. Pour le déterminer, elles évaluent les perspectives raisonnables de rentabilité, soit principalement le management, le marché et l'analyse financière. Le deuxième volet est le risque de perte, ce qui correspond au montant du prêt moins les garanties accordées (cautions personnelles, biens donnés en garantie et garanties gouvernementales).

6.39 Les institutions financières gèrent le risque global en tenant compte de l'un des deux risques ou des deux à la fois. Ainsi, une institution financière peut autoriser un prêt comportant un risque de défaut élevé en étant peu sélective dans l'analyse du dossier si le risque de perte est faible en raison de l'importance des garanties.

6.40 Le programme mentionne clairement que les projets autorisés doivent présenter des perspectives raisonnables de rentabilité. Ainsi, la SDI doit se préoccuper des risques déterminés par les institutions financières et encadrer davantage (directives, vérification de dossiers, etc.) celles-ci lorsque le taux de garantie du gouvernement est élevé. Or, la SDI ne s'est pas suffisamment préoccupée de ces risques malgré le fait que le gouvernement assume une part importante de la perte nette, soit 90 p. cent pour le volet I et 80 p. cent pour les volets II et III.

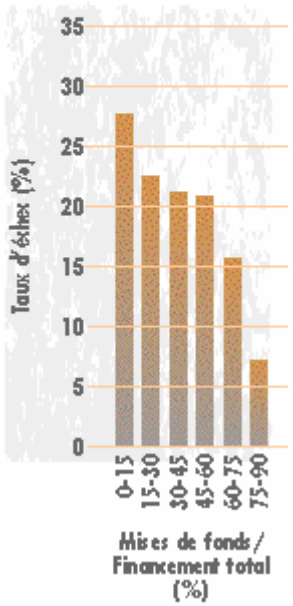
6.41 L'attitude des institutions financières en matière de gestion du risque est apparue plus clairement en mai 1995, quand la SDI a consulté celles qui détiennent une partie importante du portefeuille. En apprenant que le volet II du programme porterait leur taux de perte de 10 à 20 p. cent, elles ont mentionné qu'elles hausseraient leurs exigences, notamment quant aux mises de fonds des emprunteurs. En outre, certains directeurs de comptes ont affirmé que les chances de survie de l'entreprise sont plus grandes si la mise de fonds est élevée ou si le projet est important, car le promoteur est alors plus sérieux et plus intéressé à son projet.

Les exigences pour l'octroi des prêts ont été haussées dans le volet II du programme.

6.42 D'ailleurs, l'analyse des données de la SDI, au 31 mars 1997, confirme que les institutions financières ont été plus sélectives pour le deuxième volet du programme. En effet, les mises de fonds moyennes ont augmenté de 22 p. cent, la taille moyenne des projets s'est accrue de 3 p. cent et la portion du prêt garanti par le gouvernement par rapport au financement total est passée de 45 à 42 p. cent. Selon ces mêmes données, ces trois éléments influent sur le taux de fermeture des entreprises. Comme l'illustre le graphique 2, plus la portion de mise de fonds de l'emprunteur est élevée, plus le taux d'échec est bas. Par ailleurs, les projets importants connaissent moins d'échecs : ceux qui excèdent 200 000 dollars ont un taux de 16,6 p. cent, tandis que les projets inférieurs à 75 000 dollars - 68 p. cent des dossiers - ont un taux de 25,5 p. cent. En outre, plus la portion du prêt garanti par le gouvernement par rapport au financement total est importante, plus le taux d'échec est élevé.

Graphique 2

Taux d'échec en fonction des mises de fonds au 31 mars 1997



6.43 Nous avons recommandé à la SDI de déterminer davantage le niveau d'encadrement nécessaire dans l'administration d'un tel programme.

Analyse des prêts

6.44 Nous avons examiné des dossiers de prêt pour nous assurer que les conditions du programme sont respectées. Nous avons d'abord étudié celle qui porte sur les perspectives raisonnables de rentabilité, à partir des trois principaux éléments d'analyse reconnus dans le monde bancaire : le management, le marché et l'analyse financière. L'information relative au management comprend les renseignements suivants : l'expérience du promoteur, sa vision du secteur et la structure organisationnelle. Le marché comporte de l'information sur la clientèle visée, sur les tendances, sur la concurrence, sur les forces et faiblesses du produit, sur la stratégie de mise en marché et sur l'analyse qui appuie le chiffre d'affaires prévu. Enfin, l'analyse financière traite de la structure de financement envisagée ; elle démontre que l'entreprise peut faire face à ses obligations et que le projet est rentable. Nous avons donc examiné les pièces que contenait le dossier, notamment le plan d'affaires, et validé l'information et les éléments d'analyse avec le directeur de comptes responsable du dossier chez le prêteur.

6.45 Notre analyse a porté sur 33 dossiers qui ont fait l'objet d'un rappel de prêt et 33 autres dossiers sélectionnés au hasard à partir des données du 30 septembre 1996. Cet échantillonnage statistique tient compte du poids relatif des institutions financières et des secteurs d'activité, ce qui permet l'extrapolation des résultats avec un niveau de confiance de 90 p. cent et un niveau de précision de 7 p. cent.

6.46 Force est de constater que les dossiers analysés par les institutions financières comportent plusieurs lacunes en ce qui a trait aux éléments qui permettent de vérifier les perspectives raisonnables de rentabilité prévues dans le programme. Dans le tableau 2, nous présentons les résultats de nos travaux quant aux trois éléments d'analyse, en indiquant le pourcentage des dossiers du programme pour lesquels l'information n'est pas suffisante.

Tableau 2 — **Information insuffisante quant aux éléments d'analyse**

Élément d'analyse	Prêts rappelés N : 1 437 (%)	Autres prêts N : 9 016 (%)
Management		
Expérience	**52**	**30**
Vision	61	42
Structure organisationnelle	36	42
Marché		
Clientèle visée	48	39
Tendances	79	55
Concurrence	52	52
Forces et faiblesses du produit	48	18
Mise en marché	30	36
Analyse à l'appui du chiffre d'affaires prévu	88	73
Analyse financière		
Rentabilité	82	85
Financement	85	88

6.47 La façon qu'ont les institutions financières de gérer leur risque global explique en partie de tels pourcentages. En effet, comme la garantie du gouvernement, qui est de 90 ou 80 p. cent de la perte nette, réduit considérablement le risque de perte des institutions prêteuses, elles peuvent tolérer un risque de défaut plus élevé. Pourtant, c'est ce dernier risque qui indique les perspectives raisonnables de rentabilité, critère d'admissibilité du programme.

6.48 Même si les prêts qui n'ont pas été rappelés présentent de meilleures perspectives de rentabilité que les autres, l'étude de tous les projets comporte les mêmes lacunes, particulièrement au chapitre de l'analyse financière, ce qui est fort inquiétant.

6.49 Qui plus est, 39 p. cent des 1 437 prêts rappelés et 21 p. cent des 9 016 autres prêts n'offrent pas de perspectives raisonnables de rentabilité, puisque l'information n'est pas suffisante en ce qui concerne les quatre points essentiels réunis : l'expérience du promoteur, les données à l'appui du chiffre d'affaires prévu, l'analyse de la rentabilité et celle du financement.

La SDI n'a pas vérifié par échantillonnage les dossiers des prêteurs.

6.50 Pourtant, ces garanties de prêt ont toutes été approuvées par la SDI et elle a payé les réclamations relatives aux prêts rappelés. La SDI n'a pas encadré suffisamment les institutions financières en ce qui a trait aux perspectives raisonnables de rentabilité. Au cours des premiers mois suivant le lancement du programme, elle a adressé un bulletin d'interprétation aux institutions financières en leur demandant de porter un jugement professionnel sur ce critère, mais cet effort est insuffisant. En outre, la SDI prévoyait vérifier par échantillonnage les dossiers des prêteurs, et ce, notamment pour tous les critères d'admissibilité, ce qu'elle n'a jamais fait même si le règlement du programme l'autorise à demander des informations aux institutions financières.

6.51 Selon l'information obtenue des institutions financières, 70 p. cent des échecs sont dus à une évaluation imparfaite d'un ou de plusieurs de ces éléments d'analyse.

6.52 En outre, parmi les prêts rappelés, aucune entreprise n'a atteint le chiffre d'affaires prévu et 82 p. cent n'ont pas dépassé 45 p. cent des ventes escomptées à la suite d'une période moyenne d'exploitation de sept mois. Seulement 19 p. cent des entreprises dont le prêt n'a pas été rappelé ont atteint le chiffre de ventes prévu et 56 p. cent n'ont pas dépassé 45 p. cent des ventes anticipées au cours de la même période.

6.53 Voici quelques exemples éloquents de lacunes notées dans les dossiers examinés :

- Dans plusieurs dossiers, la clientèle potentielle n'est pas suffisamment ciblée.
- Dans d'autres dossiers, les concurrents ne sont pas identifiés.
- Dans plusieurs cas, le chiffre d'affaires prévu n'est appuyé par aucune analyse.
- En ce qui concerne certains projets, les liquidités sont insuffisantes pour faire face aux opérations de la première année ; d'autres ne prévoient pas de budget de trésorerie mensuel ou annuel.
- La plupart des analyses financières ne comprennent pas ou ne comparent pas les ratios ou les indicateurs clés du secteur, telles les marges bénéficiaires ; dans le cas d'un prêt rappelé, le coût unitaire du produit selon l'analyse est supérieur au prix de vente.

6.54 Notre examen de ces 66 dossiers a également porté sur le respect des autres critères d'admissibilité et conditions : aucune caution personnelle exigée par le prêteur, projet relatif à un secteur d'activité non exclu, entreprise lancée depuis moins de trois mois, utilisation du prêt pour acheter des biens ou pour financer le fonds de roulement de la première année d'exploitation et perspectives raisonnables de création d'au moins trois emplois au cours des trois premières années.

6.55 Notre étude démontre que l'information disponible dans 24 p. cent des dossiers de prêts rappelés et 27 p. cent des autres dossiers n'est pas suffisante pour que la SDI puisse tirer des conclusions quant à leur admissibilité. Les lacunes en question se rapportent à la création des trois emplois, à la date du début des opérations et à l'utilisation des fonds.

6.56 Outre les 66 dossiers retenus par échantillonnage statistique, nous en avons examiné d'autres sur une base discrétionnaire. Il s'agissait de prêts rappelés dont nous voulions connaître les raisons des échecs. La plupart de ces insuccès prenaient la forme de faillites, de défaut de l'emprunteur ou de fermetures considérées comme douteuses par la SDI. Ces dernières représentent 5 p. cent des prêts rappelés au 31 mars 1997.

6.57 En effet, les dossiers de la SDI font état de l'existence de fraudes et de malversations, par exemple lorsque l'emprunteur s'est emparé de l'actif de l'entreprise avant de s'enfuir ou qu'il en a fait usage à des fins personnelles ; de l'équipement donné en garantie vendu à l'insu du prêteur ; des garanties non valides ; des droits de recouvrement du prêteur ou de la SDI mis en péril. En outre, quelques franchisés d'une maison de courtage immobilier ont présenté à peu près le même plan d'affaires, sans égard aux facteurs socioéconomiques de chaque région. Enfin, dans certains cas, les fonds du prêt ont servi essentiellement à couvrir des frais de voyage, pour des entreprises vouées à l'exportation qui n'ont jamais vraiment démarré.

6.58 Par ailleurs, à la suite de certains cas de fraudes ou d'irrégularités portés à l'attention de la SDI, elle a fait une vérification de quelque 400 dossiers, principalement dans des succursales d'institutions financières qui avaient plusieurs dossiers de garanties de prêt. Cette vérification avait pour objectif premier de s'assurer que la garantie avait été accordée pour un démarrage d'entreprise véritable : les résultats démontrent que tel n'était pas le cas pour un nombre restreint de dossiers.

6.59 Enfin, la SDI a mis en place des mécanismes qui lui permettent de s'assurer que les institutions financières ont procédé à la liquidation adéquate des biens donnés en garantie. De plus, elle a vérifié que le traitement de la réclamation de la perte nette est adéquat quant aux conditions et critères d'admissibilité suivants : entreprise en démarrage, secteurs d'activité autorisés, bonne utilisation des fonds et mise de fonds du promoteur. À cet égard, en date du 31 mars 1997, la SDI avait traité quelque 1 150 réclamations des prêteurs. Dans 16 p. cent de ces dossiers, elle a refusé de payer sa quote-part de la perte nette ou a offert au prêteur un paiement inférieur à sa réclamation.

6.60 Nous avons recommandé à la SDI de mieux encadrer l'analyse des prêts que font les institutions financières dans le cadre d'un tel programme.

Soutien apporté aux entreprises

6.61 Les gens du milieu des affaires reconnaissent que les chances de survie des entreprises en démarrage augmentent lorsqu'un soutien adéquat leur est offert. Le parrainage et le suivi des projets par un organisme reconnu sont fortement recommandés.

Le parrainage des entreprises bénéficiaires du programme serait plus que souhaitable.

6.62 Durant les consultations qui ont précédé la mise en place du programme, plusieurs acteurs, entre autres le Secrétariat aux affaires régionales et le MICST, ont soutenu que le parrainage des entreprises bénéficiaires de ce programme serait plus que souhaitable. Les bénéficiaires du programme pouvaient consulter différents organismes régionaux et locaux tels que les directions régionales du MICST, les Services d'aide aux jeunes entrepreneurs (SAJE), la SQDM et les corporations de développement économique. Ces organismes ont notamment pour rôle de soutenir les entrepreneurs qui veulent lancer une entreprise. Cependant, aucune mesure particulière de soutien ou de suivi n'a été adoptée.

6.63 Devant le nombre croissant de fermetures d'entreprise, le MICST a fait appel, au début de l'année 1996, à certaines de ses directions régionales. Dans la région de Québec et Chaudière-Appalaches, par exemple, un questionnaire a été acheminé à quelque 1 500 bénéficiaires du programme pour les inciter à émettre des suggestions. Comme les sujets mentionnés se rapportaient à la gestion de base et à la structure de financement, des séminaires ont été organisés en mai et juin 1996.

6.64 Dans le Discours sur le budget du 9 mai 1996, le gouvernement attribuait aux SAJE pour trois ans, une enveloppe additionnelle de 2,5 millions de dollars par année pour accompagner quelque 1 400 entreprises de plus. Toutefois, ce n'est qu'au début de 1997 que des ententes à ce sujet sont intervenues entre le MICST et les SAJE. En outre, comme cette enveloppe n'est pas réservée aux entreprises bénéficiaires du programme et qu'elle s'adresse à une clientèle âgée entre 18 et 35 ans, seulement 50 p. cent des entreprises inscrites au programme sont admissibles à cette mesure.

6.65 En conclusion, le soutien additionnel accordé plus spécifiquement à la clientèle de ce programme a été mis en place par le MICST deux ans après son lancement. Au 31 mars 1997, 24,3 p. cent des entreprises bénéficiaires du programme avaient déjà fermé leurs portes. Or, les risques qu'il survienne d'autres échecs sont très grands car le capital est remboursable à partir de la quatrième année.

6.66 Nous avons recommandé au MICST d'insister sur le suivi et le soutien à apporter aux entreprises bénéficiaires du programme.

Reddition de comptes

6.67 Nous avons cherché à savoir dans quelle mesure la SDI et le MICST ont rendu des comptes relativement aux responsabilités que leur reconnaît le programme, surtout dans leur rapport annuel de l'année 1995-1996, devant les commissions parlementaires ou dans l'information de gestion transmise aux autorités gouvernementales. Dans l'ensemble, la reddition de comptes est insuffisante en ce qui a trait aux principaux éléments : les besoins comblés par le programme, les effets, les objectifs opérationnels, les coûts et la satisfaction de la clientèle.

6.68 L'objet du programme, soit la création d'emplois, est bien exposé mais on ne sait pas dans quelle mesure il répond aux besoins de la clientèle, notamment en matière de financement offert pour le démarrage d'entreprises. En outre, les données sur les emplois font état de prévisions et non de la réalité. Bien que l'on fasse mention du nombre de demandes traitées, il n'y a pas d'objectifs opérationnels qui s'y rattachent, tels que le nombre de demandes prévu, le nombre total de réclamations à traiter, les délais de traitement et le nombre d'entreprises soutenues. Par contre, le rapport annuel de la SDI mentionne le nombre d'emplois escomptés par région, leur répartition par secteur et le nombre d'entreprises lancées, mais sans y associer aucun objectif.

6.69 Le MICST et la SDI exposent les moyens mis en œuvre pour satisfaire les besoins de la clientèle, soit la description de l'aide financière et du soutien accordés aux entreprises.

6.70 Le degré de satisfaction de la clientèle est abordé de manière trop générale. Par exemple, on mentionne que le programme répond aux besoins des jeunes, mais sans dire dans quelle mesure la clientèle est satisfaite. Les coûts d'administration du programme ne sont pas divulgués ni, dans le cas de la SDI, le coût par dossier et le nombre de dossiers traités par employé. De plus, les statistiques sur les pertes ne sont pas comparées avec les prévisions initiales.

6.71 La reddition de comptes aborde l'esprit de collaboration des institutions financières et elle présente bien les retombées économiques. Cependant, elle ne précise pas quelles sont les répercussions du programme sur le développement de l'esprit d'entreprise. En outre, on traite trop succinctement de la substitution d'emplois et de la concurrence déloyale. La SDI et le MICST ne font qu'aborder leur capacité de s'adapter, en cours de programme, à l'évolution des besoins de la clientèle et à l'acquisition d'expérience des institutions financières.

6.72 Par contre, l'information de gestion disponible à la SDI et transmise aux autorités gouvernementales est très complète. En effet, elle établit des statistiques mensuelles au sujet des dossiers traités (nombre, montant, emplois prévus) ; elle décrit leur répartition selon les secteurs, les régions et les institutions financières, ainsi que la structure de financement des projets. Les statistiques comprennent également les réclamations pour pertes par secteur, par région, par prêteur et la nature des échecs.

6.73 Nous avons recommandé à la SDI et au MICST d'améliorer leur reddition de comptes relative au programme.

6.74 *Commentaires du MICST et de la SDI :*

Programme et effets du programme

« Il est important de rappeler le contexte et les choix gouvernementaux qui ont présidé à la mise en place de ce programme.

- *Le contexte économique prévalant au moment de la mise en œuvre de ce programme, soit un taux de chômage très élevé ainsi qu'un rapport emploi-population active le plus faible parmi les provinces canadiennes, a amené le gouvernement à établir un programme qui visait une création d'emplois rapide et massive dans l'ensemble des secteurs d'activité. Par une telle ouverture, il cherchait donc à soutenir les bons projets de démarrage d'entreprises, quel que soit le secteur d'activité.*
- *Ce programme se voulait souple au point de vue administratif et rapide au titre des délais d'autorisation. Le partenariat avec les institutions financières permettait d'assurer aux promoteurs un accès immédiat au financement de leurs projets via un réseau déjà établi dans l'ensemble des régions du Québec.*
- *La forme de gestion proposée reposait sur le partage du risque avec les institutions financières auxquelles incombait la responsabilité de sélectionner, selon un jugement d'affaires, et selon leur connaissance des marchés, les projets admissibles en fonction de perspectives raisonnables de rentabilité et du respect des autres critères du programme.*

« Le MICST considère que l'ouverture du programme à tous les bons projets offrant des perspectives raisonnables de rentabilité et de création d'emplois, quel que soit le secteur d'activité, constitue une orientation valable pour un programme de nature conjoncturelle mis en place dans un contexte économique difficile. Il reconnaît que dans les secteurs qui s'adressent surtout à des marchés locaux et régionaux, la sélection des projets peut poser des difficultés particulières. Lors des phases II et III du programme, tenant également compte que l'enveloppe additionnelle était moindre, des limites à l'admissibilité de certains secteurs ont été adoptées.

« Concernant l'objectif de création d'emplois, le MICST désire rappeler qu'un des critères du programme vise un minimum de création de trois emplois après les trois premières années d'opération. Les emplois prévus sur la base des plans d'affaires des entreprises indiquent cependant que la création moyenne d'emplois par entreprise serait supérieure. Ces prévisions ont en effet été largement médiatisées. Cependant, l'évaluation de l'atteinte de l'objectif de création d'emplois du programme devra selon le MICST reposer sur le critère initial du programme. Un moment significatif pour mesurer la création réelle d'emplois se situe donc trois années après le démarrage des projets approuvés. L'étude d'impact entreprise récemment par la SDI en collaboration avec le Bureau de la statistique du Québec permettra de fournir une mesure satisfaisante de l'effet du programme sur l'emploi.

Gestion du programme

Encadrement des activités des institutions financières. *« La SDI est convaincue qu'elle a respecté en tout point l'esprit du programme et du règlement en agissant comme elle a agi dans ses relations avec les institutions financières. Elle est aussi convaincue d'avoir fait preuve d'économie et d'efficacité dans sa façon d'encadrer les prêteurs et de contrôler le coût du programme.*

« D'ailleurs, un extrait du document publicitaire pour ce programme indique que :

> Pour avoir accès au programme, vous faites affaire directement avec l'institution financière de votre choix ; aucune autorisation ou analyse n'est requise d'une instance gouvernementale. Vous pouvez cependant avoir recours aux ressources du milieu. Il incombe au prêteur d'étudier votre demande, de déterminer votre admissibilité, d'avancer les fonds nécessaires et de gérer chaque prêt consenti dans le cadre du programme. Tout se fait dans les délais les plus courts et avec le minimum de papiers. Le programme est souple et facile d'accès grâce au réseau des institutions financières.

« Par ailleurs, le règlement du programme est libellé ainsi (décret 1620-94) :

- Le prêteur examine la demande qui lui est présentée par l'entreprise et détermine son admissibilité.
- Le prêteur détermine, le cas échéant, le montant du prêt qu'il est disposé à accorder ainsi que les conditions exigées.
- Le prêteur transmet à la Société dès que possible après l'acceptation du prêt un sommaire [...]
- La Société enregistre le prêt et la prise en charge des intérêts lorsqu'il en est si les conditions du programme sont respectées.

« De plus, la SDI communiquait fréquemment avec les prêteurs. Voici quelques extraits du bulletin d'interprétation # 2, daté du 19 janvier 1995 :

- Le prêteur doit porter un jugement professionnel sur les prévisions raisonnables de rentabilité future. Ainsi, un projet qui, à la fin de la troisième année d'opération, ne démontre même pas une capacité de remboursement du ou des financements prévus au projet pourra mettre en cause la crédibilité du prêteur et, conséquemment, entraîner un refus d'enregistrement du prêt par la SDI.
- Le prêteur a la responsabilité de faire respecter ses propres conditions et de s'assurer que l'ensemble du financement prévu au projet est mis en place avant ou simultanément au déboursement du prêt garanti par la Société.

« La SDI croit que la profondeur d'analyse des perspectives raisonnables de rentabilité doit être proportionnelle à la taille des prêts et des entreprises visées. Elle n'a donc pas cru opportun de demander aux prêteurs d'effectuer, pour ces prêts de 50 000 dollars ou moins, la même analyse que pour des prêts de 500 000 dollars ou plus.

« Par ailleurs, même si le règlement du programme ne contenait aucune exigence quant à la mise de fonds minimum et à la structure financière, globalement les financements des projets ont été répartis ainsi : SDI 39 p. cent, mise de fonds 22 p. cent, prêteurs et autres 24 p. cent, autres aides gouvernementales 15 p. cent.

« Afin de contrôler le coût du programme, la SDI investit beaucoup d'énergie dans le traitement des réclamations des prêteurs. À cette étape, l'analyse porte notamment sur la documentation originalement obtenue par le prêteur, sur la façon dont il a géré le prêt et les moyens utilisés pour réaliser les sûretés. Ainsi, dans 16,4 p. cent des cas, la SDI a refusé de débourser sa garantie ou elle a offert au prêteur un paiement inférieur à sa réclamation.

Soutien apporté aux entreprises. *« Le MICST est d'accord avec la recommandation du Vérificateur général. Bien que les SAJE ne s'adressent qu'à 50 p. cent de la clientèle visée, soit les moins de 35 ans, le gouvernement a renforcé cette mesure de soutien deux ans après le début du programme en lui accordant une enveloppe supplémentaire de 2,5 millions de dollars par année pendant trois ans. De plus, depuis le début de l'année 1996, les directions régionales du MICST ont accru le soutien apporté plus spécifiquement aux entreprises bénéficiaires du programme.*

Reddition de comptes. *« La SDI est d'accord avce la recommandation du Vérificateur général. Ce dernier reconnaît cependant que l'information de gestion fournie par la SDI est très complète. Il est à souligner que l'étude actuellement en cours au BSQ permettra d'obtenir des données plus précises et de l'information des clients en situation réelle. »*



Rapport à l'Assemblée nationale
pour l'année 1996-1997
Tome I

Chapitre 7

Gestion des programmes et des services adaptés au marché du travail

Étude conduite
auprès de la Société québécoise
de développement de la main-d'œuvre

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	7.1
VUE D'ENSEMBLE	7.7
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	7.15
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
CADRE DE TRAVAIL DE LA SOCIÉTÉ	
Information relative au marché du travail	7.19
Coordination des interventions	7.24
Orientations et objectifs mesurables	7.27
Allocation des ressources	7.38
GESTION DE L'AIDE	7.42
Octroi de l'aide	7.43
Dossier-client	7.44
Aide aux individus	
Programme d'aide aux individus	7.49
Subventions et prêts individuels aux travailleurs et travailleuses	7.56
Aide aux entreprises	
Aide au démarrage d'entreprise	7.68
Aide au développement des ressources humaines en entreprise	7.77
Suivi de l'aide	7.83
Recouvrement des créances (SEA, SPRINT)	7.89
ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DES INTERVENTIONS	7.94
TARIFICATION DES SERVICES	7.101
CONFORMITÉ AVEC LA LOI CONSTITUTIVE DE LA SOCIÉTÉ	7.106
GESTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS	7.112
REDDITION DE COMPTES	7.118

Les commentaires de la Société apparaissent à la suite de chacun des sujets traités.

Étude conduite par

G. Bédard
Vérificateur général adjoint

G. Thomassin
Directeur de vérification

A. Garneau

G. Marcotte

D. Petitclerc

P. Samson

Faits saillants

7.1 Les activités de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (SQDM) ont débuté en avril 1993. Celle-ci a pour mission de promouvoir et de soutenir le développement de la main-d'œuvre et de favoriser l'équilibre entre l'offre et la demande de main-d'œuvre sur le marché du travail et de l'emploi au Québec. Les dépenses de la Société pour l'exercice 1995-1996 sont de près de 244 millions de dollars.

7.2 Nos travaux de vérification ont été menés dans 6 sociétés régionales, 13 bureaux locaux ainsi qu'au bureau principal de la Société. Ils touchaient quatre programmes d'aide qui représentent un investissement de 53 millions de dollars pour l'exercice 1995-1996. Notre vérification a pris fin en janvier 1997.

7.3 La Société consacre des efforts importants pour planifier ses actions. Cependant, elle n'a pas fixé d'objectifs mesurables qui permettraient de comparer les résultats avec les objectifs. Même si les informations sur le marché du travail dont dispose la Société sont nombreuses, celle-ci parviendrait, en les précisant davantage, à un meilleur appariement entre l'offre et la demande de main-d'œuvre.

7.4 Le processus d'octroi de l'aide aux individus devrait être amélioré car la Société ne tient pas suffisamment compte des besoins des participants. De plus, elle n'effectue pas toujours le suivi qui lui permettrait de s'assurer que l'aide accordée contribue à atteindre leurs objectifs.

7.5 Dans le cadre de certains programmes, la Société accorde des garanties de prêt. Elle ne prend pas toujours les mesures nécessaires pour limiter ses risques de pertes liées aux mauvaises créances et elle n'encadre pas suffisamment les tâches qu'elle a confiées à une institution financière.

7.6 Depuis sa création jusqu'au 31 mars 1996, la Société a consacré 138 millions de dollars aux programmes vérifiés, notamment pour le maintien en emploi, la réinsertion des individus sur le marché du travail et le démarrage d'entreprises. Il n'est pas certain qu'elle ait atteint tous ses objectifs, parce qu'elle ne mesure pas toujours les retombées de ces investissements. Toutefois, un projet de tableau de bord assorti d'indicateurs de résultats et des évaluations de programmes étaient en cours au moment de nos travaux.

Vue d'ensemble

7.7 Le taux de chômage au Québec oscille actuellement autour de 12 p. cent. On estime que les coûts économiques de ce manque d'emploi atteignent environ 30 milliards de dollars annuellement. Paradoxalement, des études récentes observent des pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs d'activité.

7.8 Les gouvernements consacrent des ressources considérables à des programmes et à des services liés au marché du travail. Au Québec, l'effort public en matière de main-d'œuvre est d'environ 10 milliards de dollars par année depuis le début des années 1990. Ces dépenses comprennent les prestations versées pour l'assurance-emploi, la sécurité du revenu et le développement de la main-d'œuvre et de l'emploi. Ces dépenses représentent, toutes proportions gardées, environ le double de celles des pays membres de l'OCDE, nos principaux partenaires commerciaux.

7.9 Le budget québécois de 1996-1997 inhérent aux 110 mesures relatives au développement de la main-d'œuvre et de l'emploi, offertes par 12 ministères et organismes, représente environ 650 millions de dollars. Ces programmes et mesures ont été développés sans vision d'ensemble, si bien que plusieurs se chevauchent, à tout le moins partiellement.

7.10 Le gouvernement du Québec a entrepris récemment l'élaboration de sa politique active du marché du travail qui vise à intégrer et à mettre en valeur dans un cadre cohérent toutes les initiatives gouvernementales dans le domaine de la formation de la main-d'œuvre et de l'emploi. Voilà pourquoi une vaste consultation des partenaires du marché du travail dans toutes les régions du Québec a été réalisée en 1996.

7.11 Les activités de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (la Société) ont débuté le 1er avril 1993. Celle-ci a pour mission de promouvoir et de soutenir le développement de la main-d'œuvre et de favoriser l'équilibre entre l'offre et la demande sur le marché du travail et de l'emploi au Québec. La Société est notamment responsable d'élaborer, de mettre en œuvre et de gérer des services dans les domaines de la formation professionnelle ainsi que dans celui de l'aide à l'emploi et à la gestion des ressources humaines. À cet effet, elle gère une trentaine des 110 mesures relatives au développement de la main-d'œuvre.

7.12 La Société est chapeautée par un conseil d'administration formé de 19 membres, soit la présidente-directrice générale et six membres représentant la main-d'œuvre, six du milieu des entreprises et du milieu coopératif et, enfin, six membres issus d'autres milieux dont celui de l'enseignement.

7.13 La Société est présente dans les régions grâce à 12 sociétés régionales, lesquelles regroupent 51 bureaux locaux qui offrent à la clientèle les services, programmes et mesures de développement de la main-d'œuvre. Chaque société régionale est pourvue d'un conseil composé de 19 membres qui, comme le conseil d'administration de la Société, représentent différents milieux. Le conseil détermine les orientations et priorités que la région entend respecter en matière de développement de la main-d'œuvre, le tout conformément aux programmes, aux ressources, aux règlements et aux énoncés de politique administrative déterminés par la Société.

7.14 Au 31 mars 1996, la Société est constituée de 1 125 employés dont 80 p. cent sont en poste dans les sociétés régionales. Les dépenses concernant les programmes et mesures représentent 179 millions de dollars dont 87 proviennent du gouvernement du Québec. Quant aux dépenses de fonctionnement, elles sont d'environ 64,4 millions de dollars.

Objectif et portée de notre vérification

7.15 Notre vérification visait à déterminer si, d'une part, la Société offrait des programmes et des services de formation qui répondent aux besoins du marché du travail et des participants d'une façon économique, efficace et conforme aux énoncés de politique administrative et aux règlements et si, d'autre part, la Société a établi une procédure satisfaisante pour mesurer l'efficacité de ses programmes et si elle fait rapport de ses activités de façon appropriée.

7.16 Nos travaux de vérification ont été menés dans 6 sociétés régionales, 13 bureaux locaux ainsi qu'au bureau principal de la Société.

7.17 Notre vérification a porté particulièrement sur quatre programmes d'aide qui représentent un investissement d'environ 53 millions de dollars en 1995-1996 sur des dépenses totales de 87 millions de dollars financées par le gouvernement du Québec, ce qui correspond à 30 p. cent des dépenses totales d'intervention que gère la Société. Il s'agit des programmes d'aide aux individus (PAI), de subventions et de prêts individuels aux travailleurs et travailleuses (SPRINT), du soutien à l'emploi autonome (SEA) et du développement des ressources humaines en entreprise (PDRHE).

7.18 Nous avons surtout examiné les activités de l'exercice terminé le 31 mars 1996 et celles de l'exercice suivant jusqu'en janvier 1997, mais certains commentaires portent sur des situations antérieures.

Résultats de notre vérification

Cadre de travail de la Société

Information relative au marché du travail

Les informations sur le marché du travail et de l'emploi sont essentielles.

7.19 Les informations sur le marché du travail et de l'emploi sont essentielles pour que les programmes et les services de la Société soient planifiés et fournis de manière à répondre aux besoins. Elles sont également utiles aux personnes qui ont des décisions à prendre en ce qui concerne leur formation, leur éducation et leur carrière. Cependant, même si les informations dont la Société dispose dans ce domaine sont nombreuses, elles ne lui permettent pas de s'assurer que le choix de ses interventions produit l'effet maximal sur le marché du travail et de l'emploi.

7.20 À titre d'exemple, elle produit des portraits régionaux de la situation du marché du travail et de l'emploi. Par contre, en raison de l'étendue des territoires qui sont la plupart du temps formés à la fois de zones urbaines, rurales et agricoles, cette information demeure générale.

7.21 Selon les conseillers de la Société auprès de la main-d'œuvre et des entreprises, l'information produite devrait être plus locale. Il faudrait plutôt, à titre d'exemple, dresser un portrait par municipalité régionale de comté (MRC) ou par arrondissement dans les grandes agglomérations urbaines, lequel fournirait en outre de l'information sur les intentions d'embauche des entreprises ainsi que sur les caractéristiques qu'elles recherchent chez les éventuels candidats. On parviendrait ainsi à un meilleur appariement entre l'offre et la demande. Par ailleurs, l'une des six régions visitées a adopté une telle approche – peu coûteuse – avec des partenaires du milieu pour une MRC de son territoire. Dans cette optique, la Société, en collaboration avec d'autres partenaires du marché du travail, a financé une enquête visant à déterminer les caractéristiques de la demande de main-d'œuvre au Québec. Cependant, de l'avis d'experts régionaux de la Société, certaines contraintes inhérentes à l'étude en diminuent l'utilité au niveau local.

7.22 Nous avons recommandé à la Société de poursuivre ses efforts dans le but de préciser les informations qu'elle produit sur le marché du travail et de l'emploi afin de maximiser l'effet de ses interventions.

7.23 ***Commentaires de la Société*** : *« En dépit du fait que l'analyse par territoire désagrégé n'est pas la panacée, car le marché du travail obéit davantage à la notion de bassin d'emplois, la Société a une préoccupation constante pour une analyse du marché du travail au niveau local. D'ailleurs, pour étayer son orientation sur la décentralisation, la Société a produit une importante étude sur le rôle du développement local dans une stratégie globale du marché du travail.*

« Au cours de l'exercice 1996-1997, plusieurs sociétés régionales ont produit des profils sous-régionaux. Là encore, il est important de souligner que la production de ces profils locaux dépend de la disponibilité des données (limitée aux recensements quinquennaux). Pour pallier à ce problème d'actualisation, la Société exploite d'autres sources de données comme les prestataires de l'assurance-emploi et de la sécurité du revenu et construit ainsi, de façon régulière (par trimestre), des indicateurs de chômage au niveau des MRC.

« La Société entend poursuivre ses efforts visant à se doter d'informations plus précises concernant le marché du travail et de l'emploi.

« Signalons enfin que pour améliorer la diffusion d'informations sur le marché du travail, la Société sera en mesure en 1997, de rendre accessibles ses études et recherches sur le marché du travail sur son site Internet. »

Coordination des interventions

7.24 Outre qu'elle participe à la politique active du marché du travail du gouvernement, la Société s'efforce d'intensifier ses contacts avec les ministères et organismes gouvernementaux, par exemple en formant des comités locaux. Toutefois, jusqu'à maintenant, cette concertation est très inégale d'une région à l'autre et d'un territoire à l'autre dans une même région. De plus, les résultats en sont pour l'instant généralement insuffisants pour assurer une coordination efficace de toutes les interventions de la Société. Par exemple, les services d'accueil, d'information et d'orientation et de référence sont offerts par la plupart des guichets, si bien que la clientèle s'y retrouve difficilement.

7.25 Nous avons recommandé à la Société de poursuivre ses efforts de concertation avec ses partenaires gouvernementaux afin d'assurer une coordination efficace de toutes ses interventions.

7.26 ***Commentaires de la Société*** : *« Comme le souligne le plan stratégique de la Société pour l'exercice 1997-1998, la Société entend non seulement poursuivre mais intensifier ses efforts de concertation avec ses partenaires gouvernementaux. C'est d'ailleurs l'objectif qu'elle a poursuivi dans le cadre de l'opération de consultation sur le volet régional de la politique active du marché du travail, menée en 1996 par le comité régional de l'emploi co-présidé par la Société et le Secrétariat au développement des régions, dans toutes les régions du Québec, conformément à la décision gouvernementale du 11 octobre 1995, requérant que cette consultation soit conduite à l'échelle régionale (et non locale). Des comités régionaux de l'emploi ont élargi cette consultation à l'échelle locale, de leur propre initiative. Cette opération se poursuit actuellement par la préparation des ententes spécifiques régionales sur le développement de la main-d'œuvre et de l'emploi pour 1997-1998.*

« La Société tient par ailleurs à préciser que les décisions relatives à l'harmonisation des interventions des aides à l'emploi et à la réorganisation de la prestation des services d'emploi, y compris au niveau local où seraient éventuellement constitués les comités locaux, appartiennent aux autorités gouvernementales, qui ont d'ailleurs annoncé une réforme majeure en ce sens. »

Orientations et objectifs mesurables

7.27 La mission de la Société couvre une multitude de champs d'intervention dans le domaine du marché du travail et de l'emploi. La Société doit donc établir ses orientations afin de guider son action et se fixer des objectifs mesurables.

7.28 La Société a adopté, en février 1995, neuf principes directeurs qui devaient inspirer et orienter toutes ses actions. De plus, la Société s'est dotée d'un plan stratégique pour les années 1995-1998 qui comprend des orientations et des objectifs et qui vise à assurer que ses actions sont cohérentes.

7.29 Le plan stratégique ne traite pas de la position de la Société sur l'échiquier du marché du travail. Par exemple, il ne précise pas quelle clientèle particulière la Société doit desservir : il vise à offrir des services tant à des personnes en emploi et sans emploi qu'aux entreprises et aux collectivités.

7.30 Parmi les orientations de la Société se trouve notamment la volonté de contribuer à intégrer au marché du travail des personnes sans emploi ainsi que d'augmenter la capacité d'adaptation des entreprises et de la main-d'œuvre. Ces orientations sont vagues et elles guident insuffisamment l'action des sociétés régionales.

7.31 Par ailleurs, la Société n'a pas fixé d'objectifs mesurables qui permettraient de comparer les résultats avec les objectifs et d'assurer que ses interventions sont cohérentes.

7.32 À partir du plan stratégique de la Société, chaque région élabore sa propre planification annuelle qui reprend les orientations et les objectifs généraux et qui les traduit en objectifs régionaux assortis d'actions à prendre au cours de l'année.

Bien que certaines sociétés régionales énoncent des priorités, celles-ci sont générales.

7.33 De façon générale, chaque planification régionale ne cible pas de clientèle particulière. De plus, bien que certaines sociétés régionales énoncent des priorités, celles-ci sont générales. Par exemple, l'une des régions visitées a recensé, au cours des deux dernières années, plus de 200 types d'interventions qu'elle juge prioritaires. Ces interventions sont réparties dans plus d'une vingtaine de secteurs d'activité.

7.34 Par ailleurs, les planifications régionales ne déterminent pas d'objectifs mesurables. Par conséquent, il est difficile de juger de la pertinence des types d'interventions retenus par rapport à l'objectif recherché.

7.35 Nos travaux nous ont également permis de constater que ces documents de planification ont une utilité restreinte dans l'organisation des activités courantes.

7.36 Nous avons recommandé à la Société de cibler davantage la clientèle qu'elle désire desservir, de préciser davantage ses orientations et de fixer des objectifs mesurables afin d'optimiser l'incidence de ses interventions.

7.37 ***Commentaires de la Société*** : *« Les récentes décisions de la Société portant sur le système d'évaluation et sur le tableau de bord, de même que sur l'opérationnalisation de la politique active du marché du travail (PAMT), insistent sur le fait que l'efficacité du ciblage des clientèles est une condition sine qua non de l'efficacité des interventions et sur l'importance que les critères d'admissibilité et de sélection des clientèles soient congruents avec les facteurs de risque de chômage des clients.*

« Avec la création du Fonds régional de développement de la main-d'œuvre (FRDM), les sociétés régionales sont appelées à identifier, dès cette année, dans leur Plan d'action régional, les clientèles ciblées par leurs interventions en tenant compte de l'Avis des partenaires régionaux de la PAMT et de l'analyse des causes du chômage régional. Ceci, et l'implantation progressive en 1997-1998 du tableau de bord qui prévoit une évaluation en continu de l'efficacité du ciblage des clientèles permettant de juger de la capacité des interventions à rejoindre les clients à risque de chômage, devraient contribuer à améliorer le ciblage des clientèles.

« Il importe par ailleurs de souligner que plusieurs mesures offertes par la Société ciblent au départ des clientèles bien précises. C'est le cas, notamment, de la mesure SEA qui s'adresse aux prestataires de l'aide sociale.

« Pour l'année 1997-1998, des obligations de résultats ont été fixées ou sont en train de l'être, pour chacune des interventions identifiées aux budgets centraux et pour chacune des interventions identifiées au FRDM. Un suivi trimestriel de ces obligations de résultats est prévu.

« Les régions préparent annuellement un Plan d'action régional (PAR). Elles en font le suivi sur une base trimestrielle, et en rendent compte à leur conseil régional. Certaines régions ont même développé d'autres outils pour communiquer leurs réalisations à ce dernier. Par ailleurs, la Vice-présidence aux opérations régionales effectue elle aussi un suivi des PAR. Un exercice y est présentement en cours, afin de définir les normes à respecter par les régions dans l'élaboration du PAR 97-98. »

Allocation des ressources

7.38 La répartition des ressources financières entre les diverses sociétés doit s'ajuster aux particularités régionales du marché du travail et de l'emploi. Or, le modèle actuel ne tient pas suffisamment compte de ces spécificités. Ainsi, le taux de chômage, variable qui reflète bien les problèmes d'adaptation de la main-d'œuvre, a un poids négligeable dans la répartition des ressources. D'ailleurs, une étude de la Société conclut entre autres que les régions qui ont de faibles taux d'activité, en raison d'un taux de chômage élevé qui décourage les travailleurs de chercher du travail, sont désavantagées par le modèle actuel de répartition. Ce modèle conduit donc au résultat paradoxal que toute détérioration relative des conditions du marché du travail de ces régions entraîne une baisse de leur part de budget.

La répartition des ressources financières entre les diverses sociétés doit s'ajuster aux particularités régionales du marché du travail et de l'emploi.

7.39 Par ailleurs, pour offrir des services adaptés aux besoins des clients, la Société doit y consacrer les ressources humaines nécessaires. Or, nous avons constaté que les ressources humaines affectées directement au service à la clientèle représentent environ 45 p. cent de toutes les ressources de la Société ; 34 p. cent se consacrent à des tâches administratives et 21 p. cent au support et à la gestion opérationnels. La Société n'a pas l'assurance que la répartition actuelle des ressources humaines est optimale.

7.40 Nous avons recommandé à la Société de revoir l'allocation des ressources financières entre les sociétés en s'appuyant davantage sur les particularités régionales du marché du travail et de l'emploi et de s'assurer que la répartition de ses ressources humaines est optimale.

7.41 ***Commentaires de la Société*** : *« La Société est consciente que la répartition des ressources financières entre les diverses sociétés régionales doit s'ajuster aux particularités régionales du marché du travail et de l'emploi et a toujours cherché à améliorer son modèle de répartition des ressources. C'est ainsi qu'un groupe de travail a été formé et a proposé en novembre 1996 un nouveau modèle de répartition pour inclure certaines spécificités aux paramètres utilisés. La Société n'a cependant pas jugé propice d'implanter ce nouveau modèle pour 1997-1998 étant donné le projet gouvernemental de réorganisation des services publics d'emploi.*

« En ce qui concerne l'allocation des ressources humaines, la Société a procédé en décembre 1996 à la conception d'une grille sur l'organisation du travail qui démontre que 66 p. cent de l'effectif se consacre à des activités opérationnelles et 34 p. cent à des activités administratives.

« Sont regroupés sous le vocable « activités opérationnelles » les services directs à la clientèle (information, accueil, orientation, counselling, etc.) et les activités de support aux opérations. Ces dernières ne peuvent être assimilées à des activités purement administratives puisque même si le personnel qui occupe ces fonctions n'a pas un contact direct avec la clientèle, tout le travail effectué est lié directement aux besoins de la clientèle, ce qui les distingue fortement des autres tâches administratives de soutien. La Société a toujours été préoccupée de consacrer les ressources humaines nécessaires pour offrir des services adaptés aux besoins des clients. D'ailleurs, la grille sur l'organisation du travail constitue à cette fin un instrument utile pour la Société. Déjà, elle a servi de guide pour effectuer certains choix budgétaires visant une allocation plus optimale des ressources. C'est ainsi que la direction de la Société a donné la consigne suivante dans le cadre du budget 1997-1998 : la compression d'effectif doit porter avant tout sur les activités de nature administrative et de soutien, la priorité étant de préserver les services directs à la clientèle.

« Les résultats de l'opération budgétaire 1997-1998 indiquent que la Société consacrera 13,7 p. cent de son budget total aux activités administratives et 15,4 p. cent aux services directs à la clientèle, le solde constituant de l'aide financière.

« L'écart à la baisse entre le budget des activités administratives de l'exercice financier 1997-1998 et celui de 1996-1997 est de l'ordre de 6,2 millions de dollars. Cela représente une diminution significative de 18 p. cent par rapport à l'exercice 1996-1997 et témoigne bien du souci de la Société d'optimiser l'allocation des ressources humaines. »

Gestion de l'aide

7.42 La Société octroie de l'aide principalement aux individus et aux entreprises dans le cadre de programmes. Le tableau suivant présente ceux qui ont fait l'objet de notre vérification et les ressources financières que la Société y a consacrées depuis sa création.

PROGRAMMES	1993-1994 (millions de dollars)	1994-1995 (millions de dollars)	1995-1996 (millions de dollars)	TOTAL (millions de dollars)
Aide aux individus				
PAI	12,3	15,7	13,5	41,5
SPRINT	11,6	16,2	15,1	42,9
Aide aux entreprises				
SEA	-	4,9	5,8	10,7
PDRHE	8,0	16,1	18,8	42,9
Total	**31,9**	**52,9**	**53,2**	**138,0**

Octroi de l'aide

7.43 Le processus d'octroi de l'aide mérite des améliorations. La Société ne prend pas suffisamment en compte les besoins individuels des participants pour ses programmes SPRINT et PAI, ce qui ne favorise pas le maintien et l'insertion en emploi des participants. De plus, elle n'encadre pas suffisamment les tâches qu'elle a confiées à une institution financière dans le cadre d'un programme. Les efforts déployés par la Société, en ce qui concerne l'aide aux entreprises qui démarrent, ne lui ont pas permis d'avoir l'assurance que ses offres de garantie de prêt limitent les risques de pertes liées aux mauvaises créances.

Dossier-client

7.44 Pour gérer ses interventions efficacement, la Société doit disposer d'outils qui lui permettraient d'analyser et de traiter les dossiers avec économie et efficience.

7.45 La Société n'a pas établi de dossier unique par client qui lui exposerait notamment ses caractéristiques (profil) ainsi que l'historique du nombre et de la nature des interventions faites pour chacun. Cette méthode faciliterait pourtant le suivi et la mesure des effets de ses interventions sur l'emploi. D'ailleurs, lors de la réévaluation de son plan directeur informatique en 1996-1997, elle a identifié les projets essentiels et prioritaires pour la Société dont la mise sur pied d'un dossier-client.

7.46 Actuellement, la Société dispose d'informations sur divers supports (informatiques et manuels), mais celles-ci ne sont pas intégrées. De la sorte, l'exploitation des données est complexe et coûteuse et la Société se trouve privée d'une information importante, notamment pour la gestion de ses interventions, ce qui n'en favorise pas l'efficacité.

7.47 Nous avons recommandé à la Société de se doter d'outils efficaces pour traiter ses dossiers d'intervention.

7.48 ***Commentaires de la Société*** : *« Il importe de préciser que la Société utilise déjà un dossier par client pour les entreprises. Tous les clients entreprises desservis par le PDRHE sont systématiquement enregistrés à partir de la « fiche signalétique ». De plus, cette fiche est informatisée.*

« Le conseil d'administration a approuvé en avril 1996 les indicateurs socio-économiques identifiés pour lui permettre de vérifier le résultat de ses interventions dans le cadre de la politique active du marché du travail (PAMT). Il a donné à la Société le mandat d'intégrer ces indicateurs dans un tableau de bord corporatif et d'implanter à cette fin un dossier-client.

« De plus, la Société a réévalué en 1996-1997 les données du plan directeur et a identifié les projets essentiels et prioritaires qui incorporaient la mise sur pied d'un dossier-client et d'un tableau de bord corporatif tout en assurant l'intégration de la plupart des données et des systèmes actuels et à venir. Ce plan et son financement à même les crédits de la Société ont été approuvés par le conseil d'administration en août 1996 et les travaux ont débuté à l'automne 1996.

« Toutefois, en décembre dernier, la ministre d'État de l'Emploi et de la Solidarité a annoncé son projet visant une intégration et une réorganisation des services publics d'emploi ; la création d'un Fonds régional de développement de la main-d'œuvre a été approuvée en mars dernier par le gouvernement. Ces dossiers ont une fois de plus influencé le contenu des projets d'investissement et leur rythme de réalisation.

« Ceci étant dit, la Société aura dès le mois de mai un processus administratif supportant un dossier unique par client et, en septembre, un dossier-client informatisé permettant un premier niveau d'intégration de ces données et d'évaluation des résultats de ses interventions. »

Aides aux individus

Programme d'aide aux individus

Le programme se caractérise par une approche individuelle.

7.49 L'objectif du Programme d'aide aux individus est de permettre à des personnes d'acquérir des compétences professionnelles ou d'accroître celles qu'elles possèdent déjà, afin de répondre aux exigences du marché du travail, en priorité dans les secteurs dépourvus de compétence ou qui offrent de bonnes perspectives d'emploi. Le programme se caractérise par une approche individuelle, que ce soit pour élaborer un plan d'acquisition de connaissances ou pour choisir les activités de formation, toujours en fonction des besoins du marché du travail.

7.50 Pourtant, la plupart des activités de la Société ne recourent pas à l'approche individuelle qui devrait caractériser ce programme. En effet, le personnel de la Société ne rencontre généralement pas les clients. La Société procède plutôt à l'achat massif d'activités de formation de groupe sans contrôler la sélection des participants.

7.51 En 1994-1995, environ 50 000 personnes ont participé à ces activités de formation. Les individus intéressés s'inscrivent auprès des établissements sans que la Société s'assure qu'ils ont vraiment besoin de formation pour se maintenir ou s'insérer sur le marché du travail.

7.52 De plus, l'examen de dossiers dans une région visitée a révélé que, au cours des années civiles 1995 et 1996, celle-ci a dépensé plus de 77 000 dollars pour soutenir le perfectionnement d'employés d'une institution financière qui était déjà assujettie au crédit d'impôt remboursable à la formation (CIRF) ou aux dispositions de la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre.*

7.53 Nous avons recommandé à la Société de revoir l'organisation du Programme d'aide aux individus afin de s'assurer que les besoins de ceux-ci sont pris en compte.

7.54 ***Commentaires de la Société*** : *« Il est certain, à cause du volume de participants au PAI (50 000 en 1995-1996), que les ressources de la Société ne sont pas suffisantes pour que l'on puisse rencontrer individuellement tous les participants du PAI. Toutefois, la Société s'assure de répondre à toutes les personnes qui en manifestent le besoin ; les conseillers en orientation et les conseillers en main-d'œuvre de la Société sont formés et répondent à la clientèle pour qui une évaluation individuelle est pertinente.*

« D'autre part, la Société établit avec ses partenaires un Plan d'action régional au début de chaque année ; ce dernier est structuré selon les besoins de la main-d'œuvre et en main-d'œuvre de chaque région. Ainsi, lorsque la Société procède par achats de cours massifs, elle s'assure que les cours achetés le soient en fonction des besoins prévus à son Plan d'action régional. De plus, les achats de cours de formation sont

prévus en fonction d'une clientèle pour qui les cours répondent à des besoins diagnostiqués ; les objectifs du cours doivent également être fixés selon les besoins prévus par cette clientèle.

« La Société ne partage pas l'observation faite par le Vérificateur général portant sur le soutien financier d'employés d'une institution financière qui était déjà assujettie au CIRF et par la suite à la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre *et considère avoir respecté l'objectif du programme PAI, pour les motifs suivants :*

« La Société ne dispose que de deux mesures pour répondre aux besoins des individus qui souhaitent accroître leurs compétences professionnelles : le programme Achats de formation, réservé aux prestataires de l'assurance-emploi et le programme PAI. L'aide a été octroyée dans le cadre du PAI, les personnes visées n'étant pas prestataires de l'assurance-emploi.

« Le secteur financier, assurances et affaires immobilières figure parmi les secteurs d'activité économique prioritaires adoptés par le conseil régional dans le Plan régional de développement de la main-d'œuvre (PRDMO) 1994-1997 de la région concernée, alors que les femmes, majoritairement inscrites à cette formation, font partie des cinq clientèles prioritaires identifiées à ce PRDMO.

« Le secteur financier connaît une période importante de restructuration depuis quelques années. Dans ce cadre, le rehaussement des compétences devient essentiel au maintien des emplois visés par ces changements. Il s'agit d'emplois menacés, lesquels sont occupés à temps partiel par des femmes qui vivent une situation de précarité. Sans l'aide octroyée, l'exclusion du marché du travail devient imminente.

« Depuis 1991, la Société soutient les démarches individuelles de perfectionnement dans le cadre de l'Attestation d'Études Collégiales (A.E.C) à titre d'agent-conseil. C'est donc dire que la Société a été pro-active en regard du rehaussement des compétences des individus vivant des changements organisationnels majeurs.

« Le Crédit d'impôt remboursable à la formation (CIRF) se veut « une mesure fiscale pour encourager les entreprises à offrir des activités de formation à leur personnel ». Le CIRF ne s'applique pas aux individus, mais constitue un incitatif pour les entreprises.

« Il importe de distinguer l'obligation faite à un employeur, dans le cadre de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre, *de consacrer 1 p. cent de sa masse salariale à la formation, de l'aide offerte à un individu, même en emploi, qui souhaite rehausser ses compétences afin de préserver sa place sur le marché du travail.*

« Par ailleurs, un relevé au 30 novembre 1996 indique que seulement 21 p. cent des institutions financières concernées avaient une masse salariale supérieure à 1 million de dollars et étaient donc assujetties à la loi et que 35 p. cent (130 / 367) des participants à la formation étaient en provenance de ces institutions. »

7.55 Réaction aux commentaires de la Société : Le Vérificateur général souscrit à l'objectif poursuivi par la Société et il ne remet nullement en question l'utilité de son intervention. Néanmoins, la décision de la Société l'entraîne à venir en aide à une entreprise (institution financière) en matière de formation de ses employés alors que le programme PAI a pour objectif de répondre à des besoins individuels.

Subventions et prêts individuels aux travailleurs et travailleuses

7.56 Le programme SPRINT vise à permettre à des travailleurs actifs sur le marché du travail de compléter une formation menant à l'obtention d'une sanction d'études officielle, en empêchant que la perte de revenu que pourrait encourir le participant soit un obstacle à ce cheminement. L'aide financière octroyée, sous forme de subvention ou de marge de crédit, maintient le revenu disponible du participant à 90 p. cent de ce qu'il était.

Évaluation des besoins des candidats

7.57 La Société ne considère pas pertinent de rencontrer tous les clients qui désirent suivre une formation dans le cadre du programme SPRINT. Elle n'a donc pas l'assurance que les choix des clients sont ceux qui répondent le mieux à leurs besoins. De plus, elle n'évalue la pertinence de la formation choisie par les candidats que depuis le début de 1997. Pourtant, une étude interne terminée en avril 1995 concluait que 76 p. cent des participants à ce programme se dirigeaient vers des domaines où les perspectives d'emploi sont faibles.

Encadrement des tâches confiées à une institution financière

7.58 À l'aide d'une entente, la gestion opérationnelle du programme SPRINT a été confiée à une institution financière dont les principales responsabilités sont d'informer les candidats, de vérifier leur admissibilité, d'établir le montant de l'aide financière et de la verser, de compiler les informations de gestion requises par la Société et de les lui transmettre. De plus, les honoraires à verser sont prévus dans l'entente et ils sont notamment fonction du nombre de demandeurs et de participants.

7.59 Lorsqu'un candidat désire bénéficier du programme, il s'adresse à l'institution financière qui lui donne les informations nécessaires et s'assure qu'il répond aux critères d'admissibilité.

La Société encadre peu le travail de l'institution financière.

7.60 L'institution financière est donc placée dans une situation où elle exécute des tâches incompatibles. Le candidat agréé est tenu de transiger avec cette institution financière pour l'octroi de sa marge de crédit. Enfin, l'entente fait en sorte que le risque financier est inexistant puisque les mauvaises créances éventuelles sont entièrement garanties par la Société. Dans ce contexte, nous avons constaté que la Société encadre peu le travail de l'institution financière.

7.61 À cet égard, la Société n'a pas joué pleinement son rôle de gestionnaire du programme. L'entente qu'elle a conclue avec l'institution financière délègue à cette dernière la tâche de s'assurer de la solvabilité de chacun des candidats. Cependant, les analyses de crédit sont conservées à l'institution et elles ne sont pas transmises à la Société. Elle n'est donc pas en mesure de prendre connaissance des vérifications effectuées par l'institution.

7.62 Par ailleurs, au début du programme, la Société s'attendait à 10 000 participants par année. L'entente conclue avec l'institution financière fixait ses honoraires en fonction de ce nombre. Or, au cours des trois premières années, le programme n'a attiré annuellement que 1 000 participants. Pourtant, en juin 1995, la Société a renouvelé cette entente pour deux ans, sans revoir le montant des frais fixes à verser. De plus, l'étude menée en vue de reconduire l'entente manquait de rigueur, notamment en ce qui concerne la comparaison des coûts de gestion de ce programme avec ceux d'autres mesures. La Société ne peut donc être assurée d'avoir obtenu la gestion du programme au moindre coût.

Analyse de la situation financière des candidats

7.63 Une partie de l'aide financière accordée au participant prend la forme d'une marge de crédit qui, lorsqu'elle est utilisée, est convertie en prêt à la fin de la période de formation. Pour réduire les pertes dues aux mauvaises créances, il est essentiel d'évaluer convenablement la situation financière du candidat. Pour ce faire, l'institution financière analyse la solvabilité de chacun en calculant la proportion de ses engagements financiers mensuels par rapport à ses revenus.

7.64 Le calcul de la solvabilité du candidat ne tient pas compte du remboursement que celui-ci devra faire à la fin de sa période de formation, s'il a utilisé sa marge de crédit. Pourtant, ce versement peut dépasser 200 dollars par mois.

Établissement de l'aide financière

7.65 Selon les normes du programme, l'aide financière accordée aux participants durant leur période de formation est généralement calculée en fonction des paramètres fiscaux de l'année précédente. En janvier 1997, ces paramètres étaient ceux de 1993, de sorte que le montant accordé aux participants n'est pas celui auquel ils auraient droit.

7.66 Nous avons recommandé à la Société d'évaluer les besoins des candidats, de revoir le calcul de solvabilité du candidat, d'ajuster les paramètres fiscaux et d'encadrer davantage l'exécution des tâches assumées par l'institution financière dans le cadre de son programme SPRINT.

7.67 ***Commentaires de la Société*** : *« Concernant la mesure Sprint, la Société a effectué, depuis juin 1995, les démarches nécessaires afin d'obtenir l'approbation ministérielle pour modifier le processus d'adhésion et d'orchestrer auprès des différents intervenants l'opérationnalisation de ces modifications. Ainsi, depuis janvier 1997, la Société approuve à l'avance les programmes de formation et effectue des évaluations individualisées uniquement lorsque les choix de formation des candidats ne correspondent pas aux besoins du marché du travail.*

« Par ailleurs, il est vrai que le calcul de l'aide financière de la mesure est effectué en fonction des paramètres fiscaux de 1993. Cette constatation avait déjà été mentionnée dans le rapport à la direction déposé à la Société à l'automne 1996. Tel que prévu au plan de travail élaboré afin de régulariser ce constat, les travaux de mise à jour des paramètres fiscaux ont débuté en avril 1997. La Société mettra également en place un processus continu de mise à jour des dispositions fiscales utilisées pour évaluer l'aide financière.

« Le 27 mars 1997, le conseil d'administration a déterminé des objectifs de réduction des coûts totaux liés au renouvellement de la convention des services bancaires. La Société entend revoir certaines clauses de l'entente, plus particulièrement en ce qui a trait à la séparation des tâches et aux analyses de solvabilité, afin d'être en mesure de mieux encadrer le travail de l'institution financière. La Société a d'ailleurs l'intention de développer des activités de surveillance à cet égard. »

Aide aux entreprises

Aide au démarrage d'entreprise

7.68 Le programme SEA vise à inciter les prestataires de la sécurité du revenu et les travailleurs à faible revenu qui en sont capables à devenir leur propre employeur et à retrouver ainsi leur autonomie financière. Pour ce faire, la Société doit fournir l'encadrement ainsi que le soutien technique et financier dont ils ont besoin pour lancer et faire progresser leur entreprise.

7.69 Ce programme est géré conjointement par le ministère de la Sécurité du revenu (MSR) et la Société. Le personnel du ministère sélectionne les candidats et il les dirige vers la Société qui reçoit les demandes, évalue l'esprit d'entreprise des candidats, détermine leurs besoins en formation et voit à les combler. Le candidat doit par la suite produire son plan d'affaires et le soumettre à des représentants du MSR et de la Société pour approbation. Le montant de l'aide financière accordée est ensuite autorisé par la Société. Elle est également responsable d'effectuer le suivi auprès de ces nouvelles entreprises.

Évaluation de l'esprit d'entreprise

7.70 Lancer une entreprise et en effectuer la gestion courante exige des compétences et des aptitudes particulières. Afin d'éviter d'investir des ressources dans des projets dont les chances de réussite sont faibles, la Société doit donc évaluer les aptitudes du candidat en basant son jugement sur la formation, l'expérience et la personnalité de celui qui soumet un projet.

La Société n'a pas l'assurance que l'évaluation du potentiel entrepreneurial est toujours réalisée.

7.71 Depuis l'entrée en vigueur de la mesure SEA, plusieurs outils ont été commandés et expérimentés, en plus des nombreuses mesures et initiatives entreprises par les intervenants et partenaires régionaux, tels les ateliers, entrevues et tests. Cependant, la Société n'a pas l'assurance que l'évaluation du potentiel entrepreneurial est toujours réalisée. Cette évaluation est importante car la Société investit des ressources dans la suite du processus, soit la formation du candidat, la préparation de son plan d'affaires ainsi que l'aide financière et technique nécessaire au démarrage du projet. D'ailleurs, une étude de la Société, menée en 1995, estime qu'environ 700 000 dollars ont été consacrés à préparer des projets qui ne se sont pas concrétisés.

Contrôle de l'aide financière accordée aux participants

7.72 Le programme permet aux candidats de bénéficier de capital pour lancer leur entreprise. À cette fin, la Société garantit, auprès d'institutions financières, des prêts maximums de 20 000 dollars par entrepreneur et de 50 000 dollars par projet. Elle doit donc s'assurer de la solvabilité du candidat et assortir son offre de garantie de prêt de certaines conditions afin de limiter les pertes éventuelles.

7.73 L'analyse de la solvabilité du candidat permet à la Société de réduire son risque de pertes advenant une faillite. Cette analyse n'est pas exigée par la Société. Elle n'a pas l'assurance que cette analyse est effectuée par les institutions financières car seulement 16 p. cent des dossiers examinés contenaient la preuve d'un contrôle de ce genre.

7.74 La Société peut assortir ses offres de garantie de prêt de certaines conditions afin de contrôler l'utilisation des fonds par le promoteur : déboursement progressif selon l'avancement du projet ou sur présentation de pièces justificatives, ou encore recours aux hypothèques mobilières. Cependant, dans les dossiers examinés, la plupart des garanties de prêt octroyées ne comportent aucune condition. Par conséquent, certains entrepreneurs pourraient dévier de leur plan d'affaires, notamment en changeant la nature de l'entreprise. À titre d'exemple, le promoteur d'une entreprise a pu encaisser un prêt de 20 000 dollars garanti par la Société, pour fonder ensuite une entreprise dans un tout autre domaine que celui qui était prévu. Ce prêt a d'ailleurs été rappelé par l'institution financière.

7.75 Nous avons recommandé à la Société de viser davantage l'efficacité de son programme Soutien à l'emploi autonome, notamment en retenant des candidats aptes à devenir entrepreneurs, et de s'assurer que ses offres de garantie de prêt limitent les risques de pertes liées aux mauvaises créances.

7.76 ***Commentaires de la Société*** : *« Concernant la mesure Soutien à l'emploi autonome, les procédures opérationnelles prévoient l'évaluation du potentiel entrepreneurial des participants. Ce diagnostic s'établit à l'aide de divers instruments, tels les entrevues, les questionnaires, l'évaluation du candidat au cours du processus et les commentaires des divers intervenants concernés, soit les représentants de la Société, du ministère de la Sécurité du revenu et des Services d'aide aux jeunes entrepreneurs. La sélection des participants est donc réalisée conjointement, grâce à un partage d'informations. Dans ce contexte, il est possible que la documentation de la sélection soit plus difficile à retracer. La Société tentera donc à l'avenir de consigner toute cette information dans le dossier.*

« Pour limiter les risques de mauvaises créances, la Société reçoit les enquêtes de crédit négatives ou non concluantes que réalisent les institutions financières, conformément à la convention de services bancaires en vigueur. À l'avenir, toutes les enquêtes de crédit ainsi réalisées seront transmises à la Société, tel que le prévoit le projet de renouvellement de la convention de services bancaires. La Société a de plus modifié cette dernière afin que les institutions prennent, à sa demande, les garanties nécessaires. »

Aide au développement des ressources humaines en entreprise

7.77 Le Programme de développement des ressources humaines en entreprise (PDRHE) a pour objectif de développer, de protéger et de maintenir les emplois existants et de favoriser la création de nouveaux emplois. Pour ce faire, il propose un train de mesures répondant aux besoins de l'entreprise, pour augmenter sa capacité d'évolution et d'adaptation. De façon générale, une subvention de l'ordre de 50 p. cent du coût de l'intervention peut être accordée.

Évaluation des besoins et contribution financière des entreprises

7.78 L'évaluation des besoins de l'entreprise repose sur un diagnostic du conseiller de la Société, lequel fait état des principales forces et faiblesses de l'entreprise pour en arriver à cerner les problèmes importants.

7.79 La Société doit adapter l'aide financière qu'elle accorde à la capacité de payer de l'entreprise afin d'utiliser au mieux les ressources disponibles. Pourtant, de façon générale, la Société ne dispose pas des outils qui lui permettraient d'étudier la capacité financière de l'entreprise afin de déterminer dans quelle proportion elle peut contribuer à l'intervention, si bien que cette participation dépend surtout du jugement du conseiller et des disponibilités financières de la Société.

7.80 Toutefois, l'une des régions visitées s'est pourvue d'une grille d'aide à la prise de décision, ce qui lui permet de justifier la contribution exigée selon la situation financière de l'entreprise et le type d'aide accordé.

7.81 Nous avons recommandé à la Société de prendre les moyens nécessaires pour adapter l'aide financière qu'elle octroie à la capacité de payer des entreprises.

7.82 ***Commentaires de la Société*** : *« Pour l'aide au développement des ressources humaines en entreprise, il est vrai que l'évaluation de la capacité financière de l'entreprise dépend grandement du jugement du conseiller en main-d'œuvre. Cette évaluation n'est pas faite actuellement de façon systématique, toutefois dans le cadre de l'implantation du fonds régional de développement de la main-d'œuvre, la Société verra à élaborer des outils nécessaires à la prise de décision. »*

Suivi de l'aide

La Société n'a pas déterminé clairement ce que devrait comporter un suivi adéquat, ni à quelle fréquence il devrait être effectué.

7.83 La Société doit exercer un suivi efficace tout au long des interventions pour s'assurer que les objectifs poursuivis sont atteints. Or, la Société n'a pas déterminé clairement ce que devrait comporter un suivi adéquat, ni à quelle fréquence il devrait être effectué. La Société n'effectue pas toujours de suivi. En conséquence, lorsqu'elle prend connaissance des problèmes, il est trop tard pour intervenir.

Aide aux individus

7.84 L'aide technique que prévoit le Programme d'aide aux individus consiste notamment en un service de suivi et d'encadrement qui vise à s'assurer que le client poursuit la démarche entreprise. Cependant, 95 p. cent des dossiers analysés révèlent que la Société n'a pas effectué de suivi. Par conséquent, elle ne sait pas de façon certaine si l'activité de formation a lieu, si elle répond bien aux attentes du participant et si les objectifs sont effectivement atteints.

Aide aux entreprises

7.85 Le programme Soutien à l'emploi autonome (SEA) prévoit un suivi régulier des nouvelles entreprises, ce que la Société considère comme primordial, notamment à cause de sa participation financière. Le tiers des dossiers examinés dans les six régions ne faisaient état d'aucun suivi. De plus, quand une telle démarche avait été faite, on pouvait constater qu'elle manquait de rigueur. Par exemple, la Société n'a pas obtenu d'information financière sur les entreprises tels que les relevés bancaires, ce qui lui aurait permis d'analyser l'évolution de leur situation. Cette façon de procéder ne favorise pas la survie des entreprises.

7.86 Par ailleurs, ce programme prévoit de l'aide financière pour permettre au promoteur d'avoir accès à des ressources conseils. Or, cet outil pourrait être plus utilisé car, dans 49 p. cent des dossiers examinés, les entreprises lancées n'y ont pas eu recours.

7.87 Nous avons recommandé à la Société de procéder à un suivi systématique et rigoureux de ses interventions auprès de la main-d'œuvre et des entreprises.

7.88 ***Commentaires de la Société*** : *« Au même titre que les parrains doivent suivre le développement des projets, la Société doit effectuer un suivi des entreprises démarrées dans le cadre de la mesure SEA. Depuis la stabilisation du nombre de demandes, la Société peut consacrer davantage d'efforts au suivi des entreprises. Dans certains cas, elle s'est même adjoint les services de ressources spécialisées. Ce suivi a comme objectif d'accompagner les participants, et doit donc couvrir l'ensemble des multiples tâches et responsabilités des nouveaux entrepreneurs. Dans ce contexte, les dossiers ne peuvent contenir qu'une partie des aspects couverts. La Société tentera cependant à l'avenir de documenter davantage le travail réalisé lors des suivis, étant donné l'importance que prend ce processus dans la nouvelle approche de gestion par fonds d'intervention.*

« Quant aux ressources conseils, il s'agit de sommes distribuées en cas de besoin seulement, et déboursées sur présentation de factures. Or, l'expérience nous démontre que cet outil ne constitue pas un élément clef de succès pour les entreprises, la formule de réseaux d'entrepreneurs ayant fait ses preuves par ailleurs. La Société fera cependant un effort supplémentaire pour faire la publicité de cette ressource, étant donné le manque d'intérêt pour cette dernière.

« De plus, la Société examinera les modalités de suivi les plus appropriées à mettre en place dans le cadre de ses interventions auprès des individus. »

Recouvrement des créances (SEA, SPRINT)

7.89 Dans le cadre des programmes SPRINT et SEA, la Société garantit, au nom du gouvernement, les prêts qui sont accordés à des individus par des institutions bancaires. Quand le débiteur manque à ses obligations, l'institution financière envoie d'abord quelques avis puis elle communique avec la Société pour récupérer la créance. Le montant des prêts garantis atteignait 24 millions de dollars au 31 mars 1996. La Société estime à plus de 7 millions de dollars les pertes qu'elle devra assumer en relation avec ces prêts. Comme il est généralement admis qu'une créance est plus difficile à recouvrer à mesure que le temps passe, la Société devrait disposer de mécanismes qui lui permettraient de recouvrer promptement les montants qui lui sont dus.

La Société devrait disposer de mécanismes qui lui permettraient de recouvrer promptement les montants qui lui sont dus.

7.90 Or, les sommes récupérées à ce jour sont très minimes, soit environ 8 000 dollars sur 5,2 millions de dollars de mauvaises créances dont environ 3,8 millions sont susceptibles d'être récupérés tandis que 1,4 million de dollars sont liés à des faillites. De plus, la Société limite sa procédure de recouvrement à l'envoi d'une mise en demeure au client, démarche qu'elle retarde parfois jusqu'à un an après le rappel du prêt par l'institution financière. Toutefois, dans le cas de faillite, elle avise le syndic de sa créance. Nous avons constaté que près de 80 p. cent des mauvaises créances dans SEA et 36 p. cent dans SPRINT sont attribuables à un refus de paiement, à des clients introuvables ou à des décès, et qu'elles ne sont pas liées à des faillites de l'entreprise ou de son promoteur.

7.91 Par ailleurs, la Société diffère l'établissement d'ententes avec des clients prêts à rembourser, surtout parce qu'elle n'a pas élaboré de procédure en cette matière.

7.92 Nous avons recommandé à la Société de prendre toutes les mesures nécessaires pour récupérer promptement les sommes qui lui sont dues.

7.93 ***Commentaires de la Société*** : *« La Société a pris les moyens pour remédier à la situation décrite par le Vérificateur général en adoptant en mars 1997 une politique en matière de recouvrement pour les programmes Sprint et SEA. Cette politique prévoit un cadre d'intervention dans lequel doivent s'exercer les activités de recouvrement des mauvaises créances, des mesures de prévention pour minimiser les pertes et le partage des rôles et responsabilités entre les divers intervenants.*

« Par ailleurs, une entente de services est intervenue avec le Centre de recouvrement du ministère de la Sécurité du revenu qui, à titre de projet pilote, appliquera pour la Société des mesures de recouvrement.

« Cette précision importante étant apportée, il importe de souligner que la Société a quand même consacré des efforts pour régulariser des dossiers de clients dont la situation financière précaire ne permettait pas le remboursement de leur prêt selon les modalités des mesures concernées. À ce jour, la Société a conclu plusieurs ententes particulières (au nombre de 39 au 11 avril 1997) afin d'éviter la subrogation des prêts.

« La Société s'est aussi opposée à la libération de quelques dossiers de faillite et obtenu des jugements favorables à ses requêtes. De plus, certaines mesures de prévention, comme la prise d'hypothèque mobilière, ont permis, avec la collaboration des institutions financières, de liquider les actifs financés par la mesure SEA et déduire par le fait même les montants du remboursement à effectuer.

« La Société est consciente qu'elle doit disposer de mécanismes qui lui permettent de recouvrer promptement des montants dus afin d'assurer l'équité envers les participants et une saine gestion des fonds publics. Toutefois, la capacité de remboursement de la clientèle qui participe aux programmes SEA et Sprint est tout autant un facteur de poids à considérer dans les dossiers de recouvrement. La Société entend concentrer ses mesures de recouvrement selon l'importance des montants dus et la situation financière des débiteurs. »

Évaluation de l'efficacité des interventions

Mesure de l'effet des interventions

7.94 La Société doit évaluer ses interventions pour connaître leur effet sur la réduction des problèmes liés à la main-d'œuvre, notamment quant à l'insertion, au maintien et à la création d'emplois.

La Société doit évaluer ses interventions.

7.95 Bien que la Société ait consacré aux programmes examinés plus de 138 millions de dollars depuis sa création jusqu'au 31 mars 1996, elle ne connaît pas l'effet de ses interventions. En effet, la plupart des dossiers examinés ne comportaient pas d'information relative aux résultats atteints. De plus, la Société admet qu'elle ne disposait pas, jusqu'à récemment, d'un cadre d'évaluation valable qui lui aurait permis d'accumuler au fur et à mesure les données destinées à l'évaluation de ses programmes.

7.96 Toutefois, certaines informations disponibles tendent à démontrer que les actions de la Société ne produisent pas toujours les résultats escomptés. Par exemple, un bureau local d'une société régionale a jugé bon d'évaluer les répercussions d'une activité de formation offerte dans le cadre du PAI. En constatant que 3 p. cent seulement des participants à cette activité étaient parvenus à décrocher un emploi, le bureau local a résolu de ne plus financer de formation dans ce domaine.

Rendement des sociétés régionales

7.97 La Société ne s'est pas pourvue d'indicateurs de gestion en matière de résultats ; les données de gestion disponibles portent essentiellement sur le nombre d'interventions réalisées et les dépenses consenties par programme. Ainsi, la Société se prive d'un outil de gestion privilégié pour évaluer le rendement des différentes sociétés régionales et les actions de la Société.

7.98 Toutefois, un projet de tableau de bord assorti d'indicateurs de gestion en matière de résultats et des évaluations de programmes étaient en cours au moment de nos travaux.

7.99 Nous avons recommandé à la Société de déterminer les effets de ses interventions, de se doter d'indicateurs de gestion et de procéder à l'évaluation de ses principaux programmes.

7.100 ***Commentaires de la Société*** : *« Le système d'évaluation et le tableau de bord élaborés par la Société, dont le volet socio-économique a déjà été adopté par le conseil d'administration de la Société, viennent répondre à la recommandation. Ce système d'évaluation intègre une évaluation en continu des interventions fondée sur un tableau de bord comportant deux volets (opérationnel et socio-économique) et sur des évaluations ponctuelles plus poussées, comme celles de l'impact des interventions, trop complexes et coûteuses pour être réalisées en continu.*

« Le volet opérationnel du tableau de bord permet de faire le suivi des obligations de résultats fixées en début d'année, le suivi des budgets et des coûts unitaires pour chaque région et chaque type d'aide ; le volet socio-économique du tableau de bord permet d'évaluer en continu l'efficacité du ciblage des clientèles, la satisfaction des clients à l'égard des services qui leur sont rendus, les résultats et l'efficience socio-économique des interventions en termes d'insertion en emploi, de maintien et de création d'emplois par dollar dépensé.

« Ces instruments s'ajouteront en 1997 au suivi financier trimestriel exercé par la Société, tant au niveau de ses interventions que de son fonctionnement, et à l'analyse budgétaire en découlant, de même qu'aux suivis opérationnels déjà en place pour les différentes mesures.

« Il est par ailleurs important d'indiquer qu'outre les travaux de conception nécessaires au développement du système d'évaluation et du tableau de bord, une revue évaluative de la plupart des programmes de la Société a été réalisée afin d'identifier leurs difficultés de mise en œuvre. La revue évaluative précède l'évaluation. Les programmes visés par cette revue sont : le programme de développement des ressources humaines (PDRHE), le programme d'aide aux individus (PAI), le programme de soutien à l'emploi autonome (SEA), le programme Régime d'apprentissage, le programme Transition-travail, le programme Jeunes volontaires, le programme d'aide aux personnes licenciées (PAPL), le programme d'aide aux travailleurs âgés (PATA). De plus, les programmes PATA, PAPL, Sprint et SEA ont fait l'objet d'une évaluation. La Société a donc procédé à l'évaluation de plusieurs de ses programmes et entend évaluer toutes ses interventions. »

Tarification des services

La Société ne s'est pas dotée d'une politique de tarification.

7.101 La Société ne s'est pas dotée d'une politique de tarification qui préciserait quels services devraient être tarifés et dans quelle mesure cette contribution devrait correspondre au coût des services rendus. Elle ne dispose pas non plus d'un système d'information qui permettrait de connaître le coût des services. La Société réclame toutefois une compensation pour certains services qu'elle rend. Les revenus provenant de cette tarification représentent environ 3,5 millions de dollars en 1996-1997.

7.102 En effet, la loi constitutive de la Société prévoit qu'elle peut, par règlement approuvé par le gouvernement, déterminer les frais exigibles pour l'utilisation de certains services. Ainsi, elle applique un règlement de 1993 qui porte principalement sur les tarifs relatifs à l'accréditation de formateurs dans le cadre du crédit d'impôt remboursable à cette fin. La Société ignore dans quelle mesure les tarifs en vigueur permettent de récupérer les coûts de ses services. Elle ne s'est pas conformée non plus à la recommandation, faite en 1993 par le Conseil du trésor, de revoir les tarifs en vigueur en fonction des coûts réels.

7.103 Par ailleurs, la Société est également chargée de l'application de la *Loi sur la formation et la qualification professionnelle de la main-d'œuvre* qui prévoit des tarifs concernant des examens et des certificats de qualification pour certains métiers. Cependant, ces tarifs n'ont pas été revus, comme prévu, au 31 mars 1995. Un

projet de révision de ces tarifs est en cours, mais il ne prend en compte que les coûts directs des services. Nous avons évalué que le retard à procéder à cette révision entraîne un manque à gagner d'environ 700 000 dollars, somme qui serait plus que doublée si l'on calculait la totalité des coûts.

7.104 Nous avons recommandé à la Société de se doter d'une politique de tarification des services afin de déterminer lesquels doivent être tarifés, d'établir le coût des services qu'elle rend et de revoir tous les tarifs en vigueur en relation avec la réglementation qu'elle administre.

7.105 ***Commentaires de la Société*** : *« Tout d'abord, les éléments sujets à une tarification à la Société correspondent pour une bonne part à des droits pour les certificats de qualification professionnelle, à des frais d'inscription dans le répertoire des formateurs pour le crédit d'impôt remboursable à la formation et des frais de certification des activités admissibles dans le cadre de la loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre. Outre les services mentionnés précédemment, la Société offre des services de base gratuitement à sa clientèle. Tous ces tarifs ont été établis en vertu de règlements du gouvernement.*

« Il est vrai que la Société n'a pas établi de politique concernant la tarification de ses services. Par ailleurs, il faut souligner que la clientèle « individu » desservie par la Société est de type particulier et voire même lourd dans certains cas. Cette clientèle n'a pas nécessairement la capacité de défrayer les services qu'elle reçoit. Il faut donc questionner la pertinence pour la Société de se doter d'une politique de tarification basée sur le recouvrement des coûts totaux.

« Par ailleurs, la Société dans le cadre de la révision de ses processus requise par la gestion par fonds, entend, en 1997-1998, se doter d'un système de prix de revient et ainsi connaître le coût réel de ses activités.

« Il faut souligner que la Société a revu ses tarifs et effectué auprès des autorités gouvernementales les demandes requises pour que soient révisés les règlements relatifs à la tarification. »

Conformité avec la loi constitutive de la Société

7.106 La Société doit s'assurer qu'elle respecte sa loi constitutive. Cette loi prévoit notamment qu'elle doit soumettre ses programmes à l'approbation du gouvernement et qu'elle ne peut les modifier ou y mettre fin sans un tel assentiment.

7.107 En avril 1995, le conseil d'administration de la Société amorçait un virage dans l'administration de ses programmes, sujet aux « autorisations gouvernementales requises à cet effet ». Dès cette époque, la Société a conçu et élaboré des fonds régionaux dont la mise en œuvre et la gestion requéraient l'approbation gouvernementale. Le 17 juin 1996, la ministre d'État de l'Emploi et de la Solidarité souscrivait à un mémoire adressé au Conseil des ministres ayant pour objet « la création et la mise en œuvre des fonds régionaux de la Société ».

7.108 En 1996-1997, la Société a amorcé la mise en place de fonds d'intervention qui constituent un virage majeur tant par leur création que par leur gestion. Ce virage nécessite de mettre fin à certains programmes et mesures. Or, malgré ses efforts, la Société n'avait pas obtenu, à la fin de nos travaux de vérification, l'approbation gouvernementale nécessaire à la mise en place de ces fonds. Elle ne s'est donc pas conformée à sa loi constitutive et a effectué certaines interventions non conformes aux programmes et mesures en vigueur.

7.109 Enfin, la Société doit présenter à la ministre d'État de l'Emploi et de la Solidarité son rapport annuel au plus tard le 30 septembre de chaque année et celle-ci doit le déposer à l'Assemblée nationale dans les 15 jours suivant sa réception. À la fin de nos travaux de vérification, le rapport annuel de la Société, pour l'année financière terminée le 31 mars 1996, n'avait toujours pas été produit.

7.110 Nous avons recommandé à la Société de s'assurer du respect de sa loi constitutive.

7.111 ***Commentaires de la Société*** : *« La Société tient à préciser que les orientations mises de l'avant en avril 1995 par son conseil d'administration visant « la transformation des normes, procédures et directives actuelles des programmes québécois en balises pour la durée de la période de transition menant à la mise en application complète de l'approche par fonds », ont été entérinées par un Arrêté ministériel daté du 19 juin 1995 annonçant la refonte de certains programmes gérés par la Société dans quatre fonds. Dès le mois de juin 1995, cette décision allait ainsi permettre à la Société d'interpréter les normes de ses programmes avec plus de souplesse et ce, dans le cadre des nouvelles orientations de la Société en matière de gestion par fonds.*

« En juin 1996, la ministre d'État de l'Emploi et de la Solidarité a souscrit à un mémoire adressé au Conseil des ministres ayant pour objet la création et la mise en œuvre des fonds régionaux de la Société. Cette démarche devait nécessairement s'arrimer aux agendas prioritaires des grandes orientations stratégiques du gouvernement en matière de développement de l'emploi (Réforme de la Sécurité du revenu, Politique de soutien au développement régional et local du gouvernement) et notamment tenir compte des résultats des consultations régionales lancées conjointement en janvier 1996 par la ministre d'État de l'Emploi et de la Solidarité ainsi que par le ministre responsable du Développement des régions dans le cadre de la Politique active du marché du travail.

« En janvier 1997, les représentants des conseils régionaux de la main-d'œuvre (Société) ainsi que du Secrétariat au développement des régions (SDR) présentaient aux ministres concernés leurs avis régionaux et appuyaient l'approche de gestion par fonds préconisée par la Société.

« Dès lors, prenant acte des avis régionaux soumis, la ministre d'État de l'Emploi et de la Solidarité regroupait les trois fonds régionaux en un seul intitulé Fonds régional de développement de la main-d'œuvre et soumettait en mars 1997 un mémoire à cet effet au Conseil des ministres afin d'en autoriser la mise en œuvre et la gestion par la Société ainsi que de mettre fin à certains programmes et mesures en conséquence.

« La Société a obtenu en mars 1997 l'approbation gouvernementale pour la mise en place de ce fonds. Cette approbation dédouane dès lors sa mise en œuvre progressive au niveau régional.

« La Société reconnaît que la production de son rapport annuel pour l'exercice terminé le 31 mars 1996 ne s'est pas faite dans les délais prescrits par la loi. Elle entend prendre les mesures appropriées pour assurer le respect de ce délai à l'avenir.

« Elle tient toutefois à préciser que le rapport annuel 1995-1996 a été adopté par le conseil d'administration à sa réunion du 24 octobre 1996 et a été transmis par la suite à la ministre qui a alors requis certains ajustements. Le rapport annuel de la Société a pu être déposé à l'Assemblée nationale le 16 avril 1997. Par ailleurs, la Société a respecté les délais impartis pour la production de ses deux rapports annuels précédents. »

Gestion des conflits d'intérêts

7.112 En matière de conflit d'intérêts, la loi constitutive de la Société prévoit qu'un membre du conseil d'administration et des conseils régionaux, qui a un intérêt direct ou indirect dans une entreprise qui met en conflit son intérêt personnel et celui de la Société, doit, sous peine de déchéance de sa charge, le révéler par écrit à la présidente de la Société et s'abstenir de participer à toute délibération ou toute décision portant sur l'entreprise dans laquelle il a un intérêt.

7.113 Bien que la Société compte plus de 240 membres au sein de son conseil d'administration et des conseils régionaux, elle ne s'est pas dotée de mécanismes pour assurer une gestion efficace en matière de conflit d'intérêts.

La Société ne s'est pas dotée de mécanismes pour assurer une gestion efficace en matière de conflit d'intérêts pour les membres de son conseil d'administration et de ses conseils régionaux.

7.114 Nous avons retracé certains cas qui n'ont pas fait l'objet d'une déclaration comme le prévoit la loi. De plus, dans une circonstance, le membre en cause ne s'est pas abstenu de participer à la décision relative à l'entreprise dans laquelle il avait un intérêt.

7.115 Par ailleurs, bien que la Société ait conçu un code d'éthique pour ses employés, elle n'en a pas fait autant pour les membres de son conseil d'administration et des conseils régionaux. Pourtant, un tel code permettrait de préserver et de renforcer la confiance des citoyens dans l'intégrité et l'impartialité de la Société. Nous avons observé que, parfois, il est impossible de définir clairement les limites que devraient respecter les membres des conseils en ce qui a trait à certaines interventions de la Société.

7.116 Nous avons recommandé à la Société de se doter de mécanismes pour assurer une gestion efficace en matière de conflits d'intérêts.

7.117 ***Commentaires de la Société*** : *« La Société entend examiner avec attention les situations constatées par le Vérificateur général et reconnaît son rôle et sa responsabilité afin de mieux informer et sensibiliser les membres des conseils régionaux et du conseil d'administration relativement aux situations potentielles de conflits d'intérêts. »*

Reddition de comptes

7.118 Nous avons examiné le rapport annuel de la Société pour l'année financière 1994-1995, afin d'évaluer la qualité de sa reddition de comptes à l'Assemblée nationale. Comme la reddition de comptes est tributaire des informations de gestion disponibles, il est évident que les lacunes soulevées précédemment ont une incidence sur le document déposé.

7.119 Les sections portant sur la mission et le mandat de la Société, ainsi que sur les principes directeurs qui sous-tendent ses décisions et ses interventions, présentent ses grandes orientations. Toutefois, le rapport annuel fait mention de ces éléments sans les rattacher à des objectifs précis et quantifiables qui permettraient l'évaluation des résultats.

7.120 Il en va de même des différents programmes et services offerts aux diverses clientèles. La Société les décrit, mais aucun objectif mesurable ne permet d'évaluer l'atteinte des résultats. De plus, les résultats ne sont pas communiqués par rapport à des objectifs annuels ou à la performance des années antérieures, de sorte qu'il est impossible de les apprécier. Enfin, le rapport expose insuffisamment les besoins à satisfaire et dans quelle mesure les programmes ou services existants sont toujours nécessaires.

7.121 La Société fait une brève description de chacun des programmes qu'elle gère et elle communique le nombre de personnes ou d'entreprises qui en ont bénéficié, le nombre d'interventions effectuées et le montant dépensé. Toutefois, le rapport annuel est muet quant aux répercussions de ces programmes sur le marché du travail. En outre, aucun objectif mesurable ne permet d'évaluer la performance des résultats présentés.

7.122 Il aurait été également pertinent de faire connaître au lecteur l'effet des différentes mesures gérées par la Société par rapport à la mission et au mandat qui lui ont été confiés, ainsi que le coût investi dans la formation pour chaque participant qui a trouvé un emploi.

7.123 Enfin, le contenu du rapport annuel est silencieux quant au second volet de sa mission qui est de favoriser l'équilibre entre l'offre et la demande de main-d'œuvre sur le marché du travail et de l'emploi au Québec.

7.124 Nous avons recommandé à la Société de rendre compte de façon plus complète de la gestion des fonds publics qui lui sont confiés.

7.125 ***Commentaires de la Société*** : *« La Société poursuit l'objectif de rendre compte de façon transparente de la mission qui lui est confiée. Certes, ses mécanismes de reddition demeurent à parfaire et, comme il a été précédemment illustré, elle s'emploie à se doter d'outils qui lui permettront de rendre compte de façon plus complète et plus détaillée de ses interventions. Le virage de la gestion par fonds et par objectifs de résultats est au cœur de cette démarche. Ce virage requiert cependant des modifications importantes aux processus opérationnel et de soutien, nécessitant une période raisonnable d'implantation. »*

Commentaires généraux du conseil d'administration de la Société : *« Le conseil d'administration de la Société souhaite mettre en perspective les observations faites par le Vérificateur général. Plusieurs des constats contenus à ce rapport avaient déjà été faits par le conseil d'administration et des mesures de redressement ont été initiées.*

« Déjà en février 1995, neuf principes directeurs étaient adoptés par le conseil d'administration, afin d'orienter les stratégies d'intervention de la Société. L'on y retrouve entre autres :

- *une décentralisation de la gestion des programmes de façon à rendre l'intervention plus dynamique et plus efficace ;*
- *une régionalisation de l'intervention afin de mettre en valeur les régions et d'encourager l'initiative des acteurs les plus près des problèmes ;*
- *une simplification des programmes, mesures et services, des normes d'application et des processus opérationnels ainsi qu'une évaluation plus serrée des résultats, de manière à mieux répondre aux besoins de la clientèle et à regrouper les ressources disponibles autour des priorités d'action.*

« En avril 1995, s'appuyant sur ces principes, un virage majeur était amorcé, soit celui de la gestion par objectifs de résultats et par fonds et les décisions requises pour en assurer l'opérationnalisation ont été prises.

« Des changements organisationnels majeurs résultent de ces décisions, qui ont dû par ailleurs recevoir l'aval gouvernemental, en raison de la loi constitutive de la Société. L'envergure de ces changements, leur impact sur les façons de faire et la culture de la Société, nécessitent une période d'implantation qui n'est pas encore terminée. Le Vérificateur général n'a donc pu constater leur mise en œuvre complète.

« À titre d'exemple, le volet régional de la PAMT, approuvé par le gouvernement en octobre 1995, mené en 1996 dans toutes les régions du Québec, ne verra son aboutissement que lors de la conclusion, en juin 1997, d'ententes spécifiques régionales.

« Les partenaires du marché du travail réunis au conseil d'administration de la Société entendent bien poursuivre l'optimisation des ressources mises à leur disposition pour assurer l'efficacité des interventions. Fort de l'approche de concertation privilégiée par la Société et avec le nécessaire appui du gouvernement, le virage mis en place devrait se traduire par des résultats concrets, mesurables et observables, sur le marché du travail. »



Rapport à l'Assemblée nationale

pour l'année 1996-1997

Tome I

Chapitre 8

Fiscalité des sociétés

Étude conduite
auprès du ministère du Revenu

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	8.1
VUE D'ENSEMBLE	8.9
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	8.15
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
COTISATION DES DÉCLARATIONS DE REVENUS DES SOCIÉTÉS	8.17
Examen des déclarations de revenus des sociétés	8.18
Système de traitement des déclarations des sociétés (DECOR)	8.20
Programmes spéciaux de récupération fiscale	8.24
Programmes de recotisation : Montréal	8.25
Programmes de recotisation : Québec	8.27
Cotisation sur base d'indices	8.32
VÉRIFICATION DE L'IMPÔT DES SOCIÉTÉS	8.37
Sociétés vérifiées par le ministère	8.38
Entente sur les échanges d'information avec Revenu Canada	8.40
Suivi de l'émission des avis de cotisation	8.43
Qualité des informations saisies dans le système de suivi des mandats	8.44
VÉRIFICATION DE LA TAXE SUR LA MASSE SALARIALE	8.47
Sociétés vérifiées par le ministère	8.48
Échanges d'information avec la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST)	8.49
Traitement des dossiers connexes	8.50
CRÉDIT À LA RECHERCHE ET AU DÉVELOPPEMENT	8.53
Admissibilité des projets et des dépenses de recherche et développement	8.56
Échanges d'information avec d'autres organismes subventionnaires	8.63

Les commentaires du ministère du Revenu apparaissent à la suite de chacun des sujets traités.

Étude conduite par

J. Henrichon
Vérificateur général adjoint

M.-A. Lepage
Directeur de vérification

D. Langevin

N. Lemaire

M. Lessard

S. Marcotte

S. Plante

L. Roberge

G. St-Laurent

Faits saillants

8.1 La structure de base du régime d'imposition des sociétés au Québec est composée de trois prélèvements fiscaux, soit l'impôt sur le revenu, la taxe sur le capital et la taxe sur la masse salariale. La valeur de ces trois prélèvements fiscaux devrait atteindre, en 1997, environ 4,8 milliards de dollars et elle représente approximativement 17 p. cent des revenus autonomes du gouvernement du Québec. Dans le présent chapitre, le terme « société » est utilisé pour désigner les sociétés commerciales, communément appelées « corporations » ou « compagnies ».

8.2 Les agents de cotisation examinent les déclarations de revenus des sociétés avant leur traitement par le système informatique de l'impôt des sociétés (DECOR). Cet examen est très sommaire, puisqu'il prend 12 minutes en moyenne, y compris le temps de préparation au traitement mécanisé. Par conséquent, certains éléments importants peuvent passer inaperçus lors de la cotisation.

8.3 Les informations demandées par le ministère et fournies par les sociétés ne sont pas assez détaillées pour permettre à l'agent de cotisation d'effectuer une analyse suffisante des déclarations. Les agents de cotisation ne peuvent donc pas vérifier la pertinence et la véracité de tous les éléments présentés dans les déclarations par rapport aux états financiers et aux annexes fournis par les sociétés.

8.4 Selon une étude interne du ministère datée de juin 1996, le système actuel de cotisation des déclarations des sociétés ne lui permet pas d'atteindre pleinement l'objectif d'une cotisation de qualité dans des délais raisonnables. Une quantité importante de renseignements exploitables et fournis par les sociétés ne sont pas saisis dans le système. Ainsi, plusieurs éléments de la déclaration sont donc établis sans vérification par l'agent de cotisation.

8.5 Les programmes spéciaux de récupération fiscale consistent en un examen approfondi des déclarations de revenus effectuées après l'émission des avis de cotisation. En dépit de leur rentabilité, les programmes de recotisation ne sont pas effectués chaque année, mais plutôt en fonction d'une allocation incertaine et souvent tardive des budgets de personnel occasionnel. Ces programmes font donc fréquemment l'objet de compressions et plusieurs millions de dollars échappent par le fait même au gouvernement.

8.6 Tout en favorisant le respect volontaire des lois, le ministère s'assure de l'exactitude des déclarations de revenus produites par les sociétés en vérifiant si les montants versés ou les remboursements demandés sont conformes aux dispositions des lois fiscales. La vérification effectuée par le ministère couvre un faible pourcentage de toutes les déclarations des sociétés. Même si certaines activités de sensibilisation peuvent contribuer au respect volontaire des lois, nous sommes d'avis que le faible taux de vérification du ministère auprès des sociétés a peu d'effet dissuasif sur leur comportement et qu'il n'incite guère à l'observance des lois fiscales.

8.7 En août 1988, les ministres du Revenu du Québec et du Canada ont conclu une entente sur les échanges de renseignements relativement aux vérifications effectuées. Cette entente ne prévoit aucun mécanisme de contrôle pour assurer l'intégralité des informations échangées de part et d'autre. Le ministère ne peut être certain qu'il reçoit copie de toutes les cotisations émises par Revenu Canada et il risque de perdre des revenus facilement recouvrables.

8.8 L'aide financière accordée à la recherche et au développement (R&D) et à l'innovation auprès des entreprises se traduit par un crédit d'impôt remboursable. Le ministère autorise les projets et il effectue les remboursements des crédits sans avoir préalablement obtenu de Revenu Canada les résultats de vérification quant à l'admissibilité du projet, responsabilité que lui a confiée le ministère en 1994. Pourtant, Revenu Canada ne rembourse aucun montant de R&D sans avoir au moins procédé à un examen de cette admissibilité. Le ministère risque donc d'accorder à des sociétés des crédits pour des projets de R&D non admissibles. De plus, la récupération de ces sommes, lorsqu'elles seront retracées, entraînera des coûts pour le ministère.

Vue d'ensemble

8.9 Le ministère du Revenu administre les lois fiscales du Québec et il perçoit les impôts et les taxes au nom du gouvernement. Les revenus proviennent des particuliers, des employeurs, des mandataires et des sociétés. Dans le présent chapitre, le terme « société » est utilisé pour désigner les sociétés commerciales, communément appelées « corporations » ou « compagnies ». Il n'inclut pas les sociétés de personnes.

8.10 La structure de base du régime d'imposition des sociétés au Québec est composée de trois prélèvements fiscaux, soit l'impôt sur le revenu, la taxe sur le capital et la taxe sur la masse salariale. Au 31 mars 1996, le ministère traitait avec 316 000 sociétés.

8.11 Le Québec est la province où, pour l'année d'imposition 1996, les taux de l'impôt sur le revenu des sociétés étaient généralement les plus faibles au Canada. En contrepartie, les taux des taxes sur la masse salariale et sur le capital sont les plus élevés au Canada là où des taxes similaires sont prélevées, comme le montre le tableau 1.

Tableau 1 Taux d'impôt sur le revenu et des taxes sur le capital et la masse salariale : année d'imposition 1996

	Revenus tirés de l'exploitation active		Revenus tirés de placements	Taxe sur le capital (%)	Taxe sur la masse salariale (%)
	Minimum (%)	Maximum (%)	(%)		
Québec	**5,75**	**8,90**	**16,25**	**0,64**	**4,26**
Ontario	9,50	15,50	15,50	0,30	1,95
Colombie-Britannique	9,00	16,50	16,50	0,30	n.a
Alberta	6,00	15,50	15,50	n.a	n.a
Saskatchewan	8,00	17,00	17,00	0,60	n.a
Manitoba	9,00	17,00	17,00	0,50	2,25
Nouveau-Brunswick	7,00	17,00	17,00	n.a.	n.a.
Île-du-Prince-Édouard	7,50	15,00	15,00	n.a.	n.a.
Nouvelle-Écosse	5,00	16,00	16,00	n.a.	n.a.
Terre-Neuve	5,00	14,00	14,00	n.a.	2,00
Canada (fédéral)	13,12	29,12	29,12	n.a.	n.a.

La valeur des trois prélèvements imposés aux sociétés devrait atteindre, en 1997, environ 4,8 milliards de dollars, soit environ 17 p. cent des revenus autonomes du gouvernement du Québec.

8.12 La valeur des trois prélèvements fiscaux auxquels sont assujetties les sociétés devrait atteindre en 1997 environ 4,8 milliards de dollars et elle représente approximativement 17 p. cent des revenus autonomes du gouvernement du Québec. De plus, comme le montre le tableau 2, près de 80 p. cent des impôts et des taxes payés par les entreprises se rapportent à la taxe sur le capital et à la taxe sur la masse salariale.

Tableau 2

Répartition des impôts et des taxes payés par les sociétés en 1997

	En millions de dollars*
Impôt sur le revenu	1 003
Taxe sur le capital	1 372
Taxe sur la masse salariale	2 464
TOTAL	**4 839**

* Prévisions.

8.13 Comme le mentionne le rapport de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics, une telle structure de taxation comporte des avantages et des inconvénients. Les charges fixes, comme la taxe sur le capital et celle sur la masse salariale, rapportent des revenus stables au gouvernement. Par contre, elles ne tiennent pas compte de la rentabilité des entreprises.

8.14 Les sociétés sont responsables de produire leur déclaration de revenus chaque année, qu'elles aient ou non des impôts à payer. Il leur incombe d'établir leur propre cotisation d'impôt, c'est-à-dire de calculer le montant qu'elles doivent verser. La fonction de cotisation au ministère consiste à valider la déclaration de revenus à partir des informations reçues. Quant à la fonction de vérification, elle est de s'assurer, auprès du contribuable, que les informations reçues sont exactes. Environ 400 employés sont affectés à ces deux tâches. En ce qui concerne la taxe sur la masse salariale, environ 130 vérificateurs sont chargés de s'assurer que tous les salaires versés et les avantages imposables sont inclus dans la masse salariale.

Objectifs et portée de notre vérification

8.15 Nous avons analysé les mécanismes que le ministère du Revenu a mis en place pour maximiser ses revenus en provenance des sociétés, tout en s'assurant du respect de ses lois et règlements. Nos travaux ont porté sur la procédure mise de l'avant par le ministère pour repérer les contribuables qui ne produisent pas leur déclaration. En ce qui a trait aux activités de cotisation et de vérification, nous avons examiné notamment la procédure, les systèmes d'information ainsi que les échanges de renseignements avec les autres organismes. Nous avons examiné des dossiers dont la vérification était terminée avant juin 1996 et qui se rapportent principalement aux exercices financiers des sociétés de 1992 à 1994. Nos travaux ont pris fin en mars 1997.

8.16 Notre examen n'est pas une critique de la politique fiscale adoptée par le gouvernement. À titre d'exemple, nous n'avons pas vérifié le recours à des paradis fiscaux situés à l'étranger par la quasi-totalité de nos grandes sociétés et auxquels font allusion certains mémoires soumis à la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics.

Résultats de notre vérification

Cotisation des déclarations de revenus des sociétés

8.17 Toutes les déclarations des sociétés (CO-17) reçues au ministère sont acheminées à des agents de cotisation pour examen. Au besoin, ces derniers prennent contact avec les sociétés afin d'obtenir des compléments d'information. Lors de l'examen, les éléments considérés comme douteux peuvent être marqués d'un code indicateur de telle sorte qu'ils puissent faire l'objet d'un autre examen plus détaillé après le traitement mécanisé de la déclaration. Le ministère effectue aussi des travaux en vue de réclamer son dû aux sociétés qui ne produisent pas leur déclaration de revenus en temps opportun, en établissant le montant à verser sur la base d'indices tels que l'impôt payé au cours des années précédentes. Tous ces travaux sont effectués aux bureaux du ministère et ils ont généré des revenus supplémentaires de près de 40 millions de dollars au cours de l'année 1995-1996, comme le montre le tableau 3.

Tableau 3

Travaux de vérification effectués aux bureaux du ministère en 1995-1996

	En millions de dollars
Examen des déclarations de revenus	23,9
Programmes spéciaux de récupération fiscale	3,1
Cotisation sur base d'indices	12,2
TOTAL	**39,2**

Examen des déclarations de revenus des sociétés

8.18 Les agents de cotisation examinent les déclarations de revenus des sociétés avant leur traitement par le système informatique de l'impôt des sociétés (DECOR). Cette analyse a pour but de s'assurer que les informations portées sur la déclaration sont complètes, conformes à la loi et disposées correctement pour le traitement mécanisé. L'examen des déclarations des sociétés par les agents de cotisation est très sommaire, puisqu'il prend 12 minutes en moyenne, y compris le temps de préparation au traitement mécanisé. D'ailleurs, 30 p. cent des dossiers que nous avons vérifiés ne portaient aucune trace d'un quelconque examen de l'agent de cotisation, si ce n'est la préparation au traitement mécanisé. Par conséquent, certains éléments importants peuvent passer

inaperçus lors de la cotisation. À titre d'exemples, notre analyse des dossiers nous a permis de retracer un découvert bancaire de 205 000 dollars qui n'était pas inclus dans le calcul de la taxe sur le capital ainsi qu'une provision pour impôt au montant de 165 000 dollars qui n'avait pas été ajoutée à la conciliation du revenu imposable, bien que ces éléments taxables soient facilement repérables par l'agent de cotisation.

Les informations demandées par le ministère et fournies par les sociétés ne sont pas assez détaillées pour permettre à l'agent de cotisation d'effectuer une analyse suffisante des déclarations.

8.19 Les informations demandées par le ministère et fournies par les sociétés ne sont pas assez détaillées pour permettre à l'agent de cotisation d'effectuer une analyse suffisante des déclarations. Plusieurs montants inscrits ne peuvent être appariés directement avec les états financiers, particulièrement certains éléments inclus dans le calcul de la taxe sur le capital et dans la conciliation du revenu imposable : les comptes fournisseurs de plus de six mois, le détail des placements, les différentes provisions, la partie non déductible des frais de représentation, etc. Les agents de cotisation ne peuvent donc pas vérifier la pertinence et la véracité de tous les éléments présentés dans les déclarations par rapport aux états financiers et aux annexes fournis par les sociétés. Au cours de nos travaux, 50 p. cent des déclarations que nous avons vérifiées comportaient des éléments difficilement conciliables avec ces documents. Par ailleurs, lors de la vérification des comptes fournisseurs de plus de six mois par la Direction de la vérification, celle-ci a dû émettre un avis de cotisation additionnelle relativement à 23 p. cent des dossiers vérifiés. Ainsi, une information plus détaillée permettrait au ministère de percevoir plus rapidement et avec un moindre effort les sommes qui lui sont dues.

Système de traitement des déclarations des sociétés (DECOR)

Plusieurs éléments de la déclaration sont établis sans vérification par les agents de cotisation.

8.20 Selon une étude interne du ministère datée de juin 1996, le système actuel de cotisation relatif aux déclarations des sociétés ne lui permet pas d'atteindre pleinement l'objectif d'une cotisation de qualité dans des délais raisonnables. Une quantité importante de renseignements exploitables et fournis par les sociétés ne sont pas saisis dans le système, par exemple les placements, les dettes à long terme, la déduction pour les petites entreprises ou toute autre donnée qui faciliterait la conciliation du revenu imposable. L'informatisation insuffisante se répercute également dans les domaines qui font appel aux données historiques. À titre d'exemple, mentionnons le suivi des pertes reportées et des différentes provisions incluses dans la conciliation du revenu imposable et du capital versé. Ainsi, l'agent de cotisation doit valider ces informations avec le dossier matériel de la société, ce qu'il ne peut faire qu'en cas de doute sérieux, étant donné que le temps consacré à l'examen de la déclaration est très limité. Plusieurs éléments de la déclaration sont donc établis sans vérification par l'agent de cotisation.

8.21 En effet, l'information trop sommaire que contient le système ne permet pas d'établir des ratios ni de faire des analyses financières qui faciliteraient et optimiseraient la sélection des dossiers qui offrent un potentiel de récupération élevé. Les agents de cotisation pourraient limiter l'examen des déclarations à celles qui comportent un potentiel de récupération jugé intéressant.

8.22 Dans le cadre de ses activités, le ministère du Revenu doit fournir des informations financières à différents interlocuteurs économiques, sociaux et gouvernementaux, notamment le ministère des Finances. Puisque le système informatisé de l'impôt des sociétés ne contient pas suffisamment d'information pour répondre aux demandes des autres entités, le ministère saisit les données financières contenues dans les dossiers matériels d'environ 12 000 sociétés afin qu'un rapport statistique complet puisse être produit. En mars 1997, le dernier rapport statistique disponible porte sur les données de 1991 et les informations saisies concernant l'année 1992 ont été transmises au ministère des Finances pour compilation. Le ministère est donc obligé d'effectuer un travail de saisie important et de fournir des informations basées sur des données qui peuvent être périmées puisque les plus récentes datent de cinq ans.

8.23 Depuis plusieurs années, le ministère étudie la possibilité d'améliorer le système de l'impôt des sociétés. Ainsi, plusieurs projets ont été présentés à la direction du ministère sans être jamais menés à terme. Présentement, le ministère se penche sur un autre projet d'amélioration du système DECOR qui devrait voir le jour en 1998.

Programmes spéciaux de récupération fiscale

8.24 Les programmes spéciaux de récupération fiscale consistent en un examen approfondi des déclarations de revenus effectuées après l'émission des avis de cotisation. Au moment de la cotisation originale des déclarations, celles qui sont jugées par les agents de cotisation comme étant plus à risque ou qui comportent des éléments douteux sont marquées d'un code indicateur. Ainsi, lors des programmes spéciaux, les déclarations sont sélectionnées soit à partir du code indicateur ou grâce à des extractions à partir de champs précis de la déclaration. Selon un rapport d'activité du 31 mars 1996, les programmes spéciaux ont nécessité un investissement de 180 000 dollars et ils ont permis de récupérer 3,1 millions de dollars, soit une rentabilité moyenne par journée-personne de 2 900 dollars.

Programmes de recotisation : Montréal

8.25 Au cours des trois dernières années, les programmes de recotisation du bureau de Montréal ont rapporté plus de 3,3 millions de dollars, comme l'expose le tableau 4.

Tableau 4 Programmes de recotisation : Montréal

Année	Nombre de dossiers examinés	Nombre de dossiers rentables	Rentabilité ($)	Apport monétaire par journée-personne ($)
1993-1994	2 110	389	1 976 142	3 973
1994-1995	923	43	76 900	2 629
1995-1996	1 346	267	1 303 293	2 249

8.26 Ces programmes de recotisation ont porté notamment sur les éléments inclus dans le calcul de la taxe sur le capital, les pertes reportées et le crédit pour la recherche scientifique et le développement expérimental. L'information sur les programmes spéciaux effectués à Montréal ne permet pas de détailler les résultats par programme et de cibler les sujets les plus rentables afin de mieux planifier les interventions futures. Les budgets restreints alloués à ces programmes ne favorisent pas la compilation de statistiques plus détaillées, bien que celles-ci soient indispensables à une bonne gestion. D'ailleurs, comme le montre le tableau 4, l'apport monétaire par journée-personne a diminué au cours des trois dernières années. Le peu de temps disponible pour ces activités devrait inciter le ministère à cibler les sujets les plus rentables.

Programmes de recotisation : Québec

8.27 Contrairement à la Direction de la cotisation de Montréal, celle de Québec est en mesure de détailler les résultats de ses programmes de recotisation de 1995-1996.

Tableau 5 Programmes de recotisation 1995-1996 : Québec

Description des programmes	Nombre de dossiers examinés	Nombre de dossiers rentables	Rentabilité ($)	Apport monétaire par journée-personne (Moyenne en dollars)
Code indicateur	7 221	501	1 647 691	5 678
Champs de la déclaration	3 087	155	103 628	2 115
TOTAL	**10 308**	**656**	**1 751 319**	**3 434**

8.28 La rentabilité de ce travail nous apparaît évidente puisque le coût relatif à la nouvelle cotisation est estimé à 140 dollars par journée-personne. Toutefois, une analyse de l'information obtenue montre que la rentabilité de certains éléments marqués par un code indicateur est extrêmement variable, soit de 370 à 7 800 dollars par journée-personne. Le ministère a donc tout intérêt à orienter les vérifications vers les programmes les plus rentables et à limiter les autres autant que possible.

En dépit de leur rentabilité, les programmes de recotisation ne sont pas effectués chaque année, mais plutôt en fonction d'une allocation incertaine et souvent tardive des budgets de personnel occasionnel.

8.29 En dépit de leur rentabilité, les programmes de recotisation ne sont pas effectués chaque année, mais plutôt en fonction d'une allocation incertaine et souvent tardive des budgets de personnel occasionnel. Ces programmes font donc fréquemment l'objet de compressions. Ainsi, aucun programme de ce genre n'a été appliqué en 1993-1994 et en 1994-1995 à la Direction de la cotisation de Québec. Plusieurs millions de dollars ont, par le fait même, échappé au gouvernement.

8.30 Jusqu'au 31 mars 1996, de 10 à 13 p. cent des déclarations examinées par les agents de cotisation étaient marquées par un code indicateur chaque année. Cependant, un plus grand nombre de déclarations de revenus devraient être encodées. Selon nos travaux, 30 p. cent des dossiers que nous avons vérifiés ne comportent pas les codes prévus selon le manuel d'instructions. Ce faible pourcentage de déclarations encodées est en partie explicable par un examen trop sommaire. Bien que ces déclarations aient un potentiel de récupération élevé, il n'y a aucune chance qu'elles fassent l'objet d'un examen plus approfondi lors d'un programme de recotisation.

8.31 Depuis le 1er avril 1996, la Direction de la cotisation de Québec n'attribue plus que quelques codes aux déclarations, surtout dans le but de déterminer le type de société. Le choix de ne plus marquer par un code indicateur les déclarations – même si leur rentabilité était certaine – limite de façon importante les programmes spéciaux des prochaines années.

Cotisation sur base d'indices

8.32 Les sociétés doivent produire une déclaration de revenus accompagnée des annexes et des états financiers dans les six mois suivant la fin de leur exercice. Lorsque le ministère n'a pu obtenir ces documents dans les délais fixés, il peut estimer l'impôt à payer en se basant sur des indices, par exemple la cotisation des années antérieures. Il s'agit d'une mesure incitative de dernier recours.

8.33 Relativement à l'exercice 1995-1996, le ministère a émis 5 600 avis de cotisation sur base d'indices pour un montant de 12,2 millions de dollars, ce qui représente 19 900 dollars par journée-personne.

8.34 Cependant, le ministère n'est pas en mesure de bien évaluer les résultats de ce programme. Il ne dispose en effet d'aucune donnée quant au nombre de sociétés qui ont produit leur déclaration après avoir reçu un avis de cotisation sur base d'indices. De même, il ignore le nombre de sociétés qui ont payé sur réception de cet avis sans produire leur déclaration. Si un nombre important de sociétés payaient volontiers la cotisation réclamée sans produire leur déclaration, le ministère pourrait en déduire que les indices sous-évaluent les montants réels d'impôt à payer. Il serait alors bien inspiré de réévaluer la qualité de ces indices. À défaut de ces renseignements, il se peut que la rentabilité de 19 900 dollars par journée-personne ne reflète pas les encaissements potentiels liés à ce programme.

8.35 Nous avons recommandé au ministère

- **de cibler, lors de l'examen des déclarations des sociétés, celles qui présentent un risque d'erreur et d'attribuer les ressources nécessaires pour assurer un examen suffisant des éléments pertinents ;**
- **de prendre les moyens nécessaires pour obtenir des informations plus détaillées susceptibles de servir à l'examen des déclarations de revenus ;**
- **de s'assurer que tous les éléments nécessaires et pertinents fournis par les sociétés sont saisis dans son système de traitement des déclarations des sociétés (DECOR) et que ce dernier répond aux besoins d'information ;**
- **de mieux cibler, pour ses deux directions de la cotisation, les programmes spéciaux de récupération fiscale les plus rentables et de planifier ses interventions futures en conséquence ;**
- **de prendre les mesures nécessaires pour connaître, d'une part, la rentabilité réelle des cotisations émises sur base d'indices et, d'autre part, l'efficacité des indices utilisés pour établir ces cotisations.**

8.36 ***Commentaires du ministère : « Déclarations à risque****. Dans le cadre du projet d'amélioration du système informatique DECOR, il est prévu des paramètres qui permettront de mieux cibler les déclarations à risque. De plus, depuis l'année dernière, des améliorations organisationnelles dans les services de la comptabilité ont libéré des jours-personnes pour avoir plus de disponibilité pour l'examen visuel et ainsi avoir un potentiel de rentabilité plus élevé.*

« Obtention de toute l'information utile*. Avec le projet d'échange électronique TED-SOCIÉTÉ en cours, le ministère souhaite introduire une normalisation des états financiers (données financières choisies). Pour les sociétés qui n'utiliseront pas le service TED, le formulaire CO-80 (en consultation actuellement) remplacera les états financiers. Ainsi, l'agent de cotisation aura des informations comparables entre la CO-80 et la déclaration des sociétés CO-17 et il pourra effectuer une analyse plus complète des dossiers.*

« Saisie des éléments fournis par les sociétés*. Le projet d'amélioration du système DECOR prévu pour 1998 devrait permettre de donner suite à cette recommandation.*

« Informations relatives à la cotisation. *Lorsque le projet de saisie massive et du développement de système DECOR sera implanté, nous serons plus en mesure de répondre adéquatement à tous les interlocuteurs, et ce, dans un délai raisonnable.*

*« **Programmes spéciaux de récupération fiscale**. Une amélioration au système depuis mars 1997 permet de conserver cinq codes à revoir par année d'imposition plutôt qu'un seul, ce qui permettra à la cotisation de sélectionner les déclarations selon plusieurs critères.*

*« **Cotisation sur indices**. Un grand nombre de cotisations à base d'indices émises en 1996-1997 ont été codées et elles le seront toutes à l'avenir dans le but de pouvoir éventuellement en mesurer les effets. »*

Vérification de l'impôt des sociétés

8.37 Tout en favorisant le respect volontaire des lois, le ministère s'assure de l'exactitude des déclarations de revenus produites par les sociétés en vérifiant si les montants versés ou les remboursements demandés sont conformes aux dispositions des lois fiscales. La vérification des déclarations de revenus des sociétés est effectuée soit dans l'entité concernée, soit aux bureaux du ministère, principalement à partir d'informations reçues de Revenu Canada. Par ailleurs, 66 p. cent des avis de cotisation émis à la suite d'une vérification sont basés sur les informations reçues de Revenu Canada. Les activités de vérification ont permis, au cours de l'exercice se terminant le 31 mars 1996, d'émettre des avis de cotisation pour un montant de 154,6 millions de dollars.

Sociétés vérifiées par le ministère

8.38 La vérification effectuée par le ministère couvre un faible pourcentage de toutes les déclarations des sociétés et ce pourcentage varie selon la strate du chiffre d'affaires des sociétés. Cependant, lorsqu'il visite une société, le ministère peut couvrir une période de plus d'une année. Comme l'expose le tableau 6, les sociétés dont le chiffre d'affaires est inférieur à 3 millions de dollars sont peu soumises à la vérification.

La vérification effectuée par le ministère couvre un faible pourcentage des sociétés et ce pourcentage varie selon la strate du chiffre d'affaires des sociétés.

Tableau 6 Vérifications des sociétés effectuées en 1995

Chiffre d'affaires	Nombre de sociétés actives*	Rentabilité horaire moyenne ($)	Taux de couverture (%)
30 M$ ou plus	2 457	878	13,1
De 3 M$ à 30 M$	12 213	342	7,2
Moins de 3 M$	222 141	962**	1,0
TOTAL	**236 811**	**660**	**1,5**

* Sociétés qui ont produit une déclaration de revenus au cours de l'année financière ayant pris fin en 1995.

** Rentabilité exceptionnelle attribuable aux projets de vérificaton des vidéopokers. Exclusion faite de ce projet, cette rentabilité s'établit à environ 550 dollars.

8.39 Même si certaines activités de sensibilisation peuvent contribuer au respect volontaire des lois, nous sommes d'avis que le faible taux de vérification du ministère auprès des sociétés a peu d'effet dissuasif sur leur comportement et qu'il n'incite guère à l'observance des lois fiscales. Compte tenu que la rentabilité horaire moyenne est d'environ 660 dollars, soit beaucoup plus que les coûts relatifs à la vérification, il en résulte un manque à gagner important pour le ministère.

Entente sur les échanges d'information avec Revenu Canada

8.40 En août 1988, les ministres du Revenu du Québec et du Canada ont conclu une entente pour accroître les échanges de renseignements. Cet accord prévoit entre autres que, lorsqu'une déclaration de revenus a fait l'objet d'une cotisation à la suite d'une vérification par l'une des deux parties, les explications concernant les changements apportés à la déclaration sont transmises à l'autre partie.

8.41 Lorsque le ministère établit l'impôt à verser ou à rembourser à partir des résultats d'une vérification déjà effectuée par Revenu Canada et qui couvre d'autres éléments que les dépenses de recherche et développement, la rentabilité horaire moyenne, basée sur les données des années 1995 et 1996, est de 837 dollars. Par contre, lorsqu'un dossier est sélectionné et vérifié par le ministère – le nombre d'heures consacrées à la vérification étant nécessairement plus élevé –, la rentabilité horaire moyenne est de 490 dollars. Le ministère a donc tout intérêt à utiliser le plus possible les résultats des travaux de vérification du gouvernement fédéral.

Le ministère ne peut être certain qu'il reçoit copie de toutes les cotisations émises par Revenu Canada.

8.42 Cependant, le ministère ne peut être certain qu'il reçoit copie de tous les avis de cotisation émis par Revenu Canada. En effet, l'entente n'a prévu aucun mécanisme de contrôle pour assurer l'intégralité des informations échangées de part et d'autre. Aucune liste ou fichier des dossiers vérifiés par Revenu Canada n'est transmis au ministère. Par conséquent, le ministère risque de perdre des revenus recouvrables moyennant peu d'efforts et sur une base horaire moyenne très lucrative.

Suivi de l'émission des avis de cotisation

8.43 Une fois la vérification terminée, les erreurs décelées sont saisies dans le système et elles donnent lieu à l'émission d'un avis de cotisation. Il n'existe pas, actuellement, de contrôle manuel ou informatisé qui permettrait de s'assurer que les résultats des travaux de vérification des sociétés ont tous donné lieu à un tel avis. Compte tenu des délais de prescription, le ministère risque ainsi de perdre des revenus, même si le travail de vérification a été mené à terme. D'ailleurs, nous avons retracé un dossier pour lequel aucun avis de cotisation n'avait été émis un an après la fermeture du dossier, et ce, même si les résultats de la vérification avaient été enregistrés dans le système de suivi des mandats. Pour faire suite à nos interrogations, le ministère a immédiatement émis l'avis de cotisation en question qui s'élevait à 99 000 dollars, outre les intérêts.

Qualité des informations saisies dans le système de suivi des mandats

8.44 Le ministère dispose d'un système informatisé de suivi des mandats de vérification. Le vérificateur y enregistre lui-même les résultats de ses travaux. Ces informations ainsi cumulées permettent au ministère de rendre compte de la rentabilité de ses activités de vérification. Or, dans 20 p. cent des dossiers que nous avons examinés, les données saisies relativement à la rentabilité ne correspondaient pas aux avis de cotisation réellement émis. Certains ajustements à la baisse, ultérieurs au projet de cotisation, ne sont pas saisis dans le système par les vérificateurs. Ces erreurs représentent une surévaluation de 13,5 p. cent des cotisations dans les dossiers examinés. Logiquement, les statistiques relatives à la rentabilité des vérifications utilisées dans ce rapport peuvent être erronées dans la même proportion. Le ministère ne dispose donc pas d'une information précise quant à la rentabilité de ses activités de vérification.

8.45 Nous avons recommandé au ministère

- **de s'assurer de vérifier les déclarations d'un plus grand nombre de sociétés afin de les inciter à respecter les dispositions des lois fiscales ;**
- **de voir à ce que l'échange de renseignements entre Revenu Canada et le ministère du Revenu du Québec prévoie des mécanismes qui garantiraient que toute l'information pertinente est intégralement acheminée aux parties intéressées ;**
- **d'obtenir l'assurance que tous les résultats des travaux de vérification ont donné lieu à un avis de cotisation et qu'ils sont fidèlement enregistrés dans le système de suivi des mandats.**

8.46 ***Commentaires du ministère*** : ***« Sociétés vérifiées par le ministère***. *En vertu d'orientations gouvernementale et ministérielle, l'établissement de la programmation des activités de vérification des dernières années incorpore une prépondérance de l'objectif d'optimisation du rendement sur celui de l'universalisation de la présence de la vérification. Par ailleurs, le ministère prévoit instaurer dès 1997-1998 une approche de vérification intégrée des impôts, des retenues à la source et de la taxe sur la masse salariale, particulièrement envers les entreprises ayant des chiffres d'affaires de moins de 3 millions de dollars, ce qui aura pour effet d'accroître substantiellement le taux de couverture. De plus, les programmes mis en place dans le cadre de la lutte contre l'évasion fiscale permettront une couverture plus grande selon les domaines ciblés. D'autre part, il faut préciser que, pour la population des sociétés avec chiffres d'affaires de 30 millions de dollars et plus, le taux de couverture indiqué au rapport, soit 13,1 p. cent, s'établit à plus de 22 p. cent pour celles ayant leur siège social au Québec, les autres sociétés pouvant n'effectuer qu'une faible partie de leurs affaires au Québec.*

« Entente sur les échanges d'information avec Revenu Canada. *Nous sommes d'accord avec la recommandation. Des discussions seront entreprises avec Revenu Canada en vue d'ajouter à l'entente d'échange de renseignements la mise en œuvre de tels mécanismes.*

***« Émission des avis de cotisation et enregistrement dans le système de suivi des mandats**. Le secteur des sociétés est le seul actuellement où il n'existe pas de contrôle manuel ou informatisé permettant de s'assurer que les résultats des travaux de vérification en impôt ont donné lieu à l'émission d'un avis de cotisation, sauf que c'est une situation en voie d'être corrigée par le développement informatique en cours pour le secteur des sociétés. En ce qui concerne la période de transition, le ministère compte instaurer un système de suivi manuel qui permettra de s'assurer de l'émission des avis de cotisation.*

« Afin d'éliminer les erreurs d'inscription au système de suivi des mandats, une sensibilisation sera en premier lieu faite auprès des vérificateurs et des gestionnaires. De plus, les directions de soutien administratif et technique procéderont régulièrement, par échantillonnage, à un contrôle de l'exactitude des inscriptions au système. »

Vérification de la taxe sur la masse salariale

8.47 La taxe sur la masse salariale, comme son nom l'indique, est une taxe appliquée aux salaires versés, y compris les avantages imposables. Le taux de cette taxe en 1996 était de 4,26 p. cent. Tous les employeurs y sont assujettis et ils sont tenus de la verser à la même fréquence et de la même façon que les retenues à la source effectuées sur les salaires. Tout comme pour l'impôt des sociétés, le ministère s'assure de l'exactitude des déclarations produites par les employeurs, en vérifiant si les montants versés sont conformes aux dispositions des lois fiscales. Les avis de cotisation, émis par le ministère à la suite de telles vérifications effectuées au cours de l'exercice se terminant le 31 mars 1996, se sont élevés à 23,9 millions de dollars et leur rentabilité horaire moyenne s'est établie à environ 300 dollars.

Sociétés vérifiées par le ministère

En 1995, la proportion des sociétés vérifiées quant à la taxe sur la masse salariale ne représente qu'un faible pourcentage.

8.48 Le nombre des sociétés qui ont fait l'objet d'une vérification des retenues à la source et de la taxe sur la masse salariale par le ministère représente un faible pourcentage de toutes les sociétés, comme le montre le tableau 7. En effet, en 1995, la proportion des sociétés vérifiées n'a atteint globalement que 0,5 p. cent et, en 1996, le nombre de sociétés visitées dans ce but a diminué de près de 30 p. cent. Pourtant, la rentabilité horaire moyenne des activités de vérification des retenues à la source auprès des sociétés s'est maintenue autour de 300 dollars au cours des années 1995 et 1996 et elle n'inclut pas le montant des avis de cotisation émis à l'intention des particuliers auxquels les irrégularités décelées s'appliquent. Ainsi, ces activités de vérification sont rentables et nécessaires pour lutter contre l'inobservance des lois fiscales.

Tableau 7 Vérifications de la taxe sur la masse salariale effectuées en 1995

Chiffre d'affaires	Nombre de sociétés actives*	Rentabilité horaire moyenne ($)	Taux de couverture (%)
30 M$ ou plus	2 457	204	2,3
De 3 M$ à 30 M$	12 213	622	2,9
Moins de 3 M$	222 141	127	0,4
TOTAL	**236 811**	**300**	**0,5**

* Sociétés qui ont produit une déclaration de revenus au cours de l'année financière ayant pris fin en 1995.

Échanges d'information avec la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST)

8.49 La vérification des retenues à la source effectuée par le ministère du Revenu, tout comme celle des cotisations effectuées par la CSST, comprend notamment l'examen de la masse salariale auprès des employeurs. Au cours de leurs travaux, le ministère et la CSST sont susceptibles de découvrir des informations d'intérêt commun, tels les salaires non déclarés. Cependant, il n'existe aucune entente entre ces deux organismes concernant l'échange de tels renseignements, même si ce genre d'entente existe déjà avec Revenu Canada. Sachant que la CSST a effectué près de 1 800 vérifications auprès des employeurs pour l'exercice terminé le 31 décembre 1996, on peut certainement présumer que le ministère a été privé d'une source d'information qui lui aurait permis de repérer rapidement certains employeurs davantage à risque. En effet, au moment de planifier ses interventions de vérification, il a tout intérêt à tenir compte des renseignements existants.

Traitement des dossiers connexes

8.50 Lorsque le ministère vérifie les retenues à la source et la taxe sur la masse salariale qu'une société doit lui remettre, il arrive souvent que les irrégularités décelées aient une incidence sur la déclaration de revenus des particuliers. Il s'agit, la plupart du temps, de salaires ou d'avantages imposables pour lesquels l'employeur n'a pas émis de relevé à l'appui de ces revenus. Or, le délai moyen de traitement de ces dossiers connexes est de huit à dix mois après la vérification de la société. Outre l'image négative projetée par le ministère, les longs délais de traitement de ces dossiers augmentent le risque de perte et ils retardent d'autant l'encaissement des montants réclamés.

Le délai moyen de traitement des dossiers connexes est de huit à dix mois après la vérification de la société.

8.51 Nous avons recommandé au ministère

- **de visiter, aux fins de vérification des retenues à la source et de la taxe sur la masse salariale, un plus grand nombre de sociétés, ce qui les inciterait à respecter les dispositions des lois fiscales ;**
- **de s'assurer d'obtenir des autres ministères et organismes, dont la CSST, toute l'information qu'il juge nécessaire à l'application des lois fiscales et de l'utiliser au mieux ;**
- **de s'assurer que le traitement des dossiers connexes est mené à terme dans un délai raisonnable.**

8.52 ***Commentaires du ministère*** : ***« Sociétés vérifiées par le ministère.*** *Depuis toujours, la rentabilité horaire moyenne des vérifications des retenues à la source et de la taxe sur la masse salariale s'est avérée une des plus faibles en comparaison des autres activités. C'est pourquoi peu de ressources sont consacrées à ce secteur afin de respecter le principe d'optimisation des rendements. Par ailleurs, tel que déjà mentionné dans nos commentaires (paragraphe 8.46), le ministère prévoit instaurer dès 1997-1998 une approche de vérification intégrée des impôts, des retenues à la source et de la taxe sur la masse salariale, particulièrement envers les entreprises ayant des chiffres d'affaires de moins de 3 millions de dollars, ce qui aura pour effet d'accroître substantiellement le taux de couverture.*

« Échanges d'information avec la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST). *En vertu des pouvoirs qui lui ont été conférés par le projet de loi 32 (L.Q., 1996, c. 33), le ministère a déjà acquis de nombreux fichiers de ministères et d'organismes, dont celui de la CSST. Ces données seront intégrées à la Centrale des données, présentement en voie d'élaboration. Dès la mise en œuvre de la Centrale des données, les informations pertinentes seront utilisées afin de faciliter la sélection des dossiers à vérifier, notamment dans le domaine des retenues à la source.*

« Traitement des dossiers connexes*. Pour corriger la situation, des modifications seront apportées au système de suivi des dossiers afin d'assurer que les cas connexes seront traités au plus tard durant le mois suivant la finalisation du dossier principal (société). »*

Crédit à la recherche et au développement

Les différentes mesures fiscales relatives à la R&D coûtent environ 300 millions de dollars par année au gouvernement du Québec.

8.53 L'aide financière accordée à la recherche et au développement (R&D) et à l'innovation aux entreprises se traduit par un crédit d'impôt remboursable. Depuis cinq ans, les données financières indiquent que les différentes mesures fiscales relatives à la R&D coûtent environ 300 millions de dollars par année au gouvernement du Québec. Ce crédit d'impôt, qui varie de 20 à 40 p. cent de certaines dépenses admissibles, est offert aux entreprises de tous les secteurs qui mènent des projets de R&D. Les entreprises admissibles doivent faire de la recherche fondamentale ou appliquée et mettre au point des produits ou des procédés nouveaux ou améliorés.

8.54 Selon une analyse réalisée en 1993-1994 par le Conference Board of Canada relativement à des dépenses de ce genre dans dix pays, c'est dans la province de Québec que l'aide fiscale à la R&D est la plus élevée. D'ailleurs, parmi les crédits d'impôt remboursables, cette mesure fiscale est la plus importante au Québec. Au cours des années 1991 à 1995, elle a atteint près de 1,4 milliard de dollars, ce qui représente environ 66 p. cent des crédits d'impôt remboursables accordés aux sociétés.

8.55 Une étude de 1996 effectuée à la demande du Conseil de la science et de la technologie du Québec a démontré que le crédit d'impôt en R&D est rentable puisque les entreprises investissent 97 cents pour chaque dollar de crédit d'impôt investi par l'État.

Admissibilité des projets et des dépenses de recherche et développement

8.56 Depuis 1994, la responsabilité de déterminer l'admissibilité des projets au crédit d'impôt remboursable de R&D a été confiée à Revenu Canada et une entente en ce sens a été signée le 30 août 1994. Ainsi, toute modification constatée par Revenu Canada à une déclaration originale ou amendée est transmise au ministère du Revenu à l'aide du formulaire T7W, accompagné du rapport du vérificateur au besoin. De même, sur demande du ministère, des vérifications de l'admissibilité de certains projets particuliers de R&D peuvent être entreprises par les conseillers scientifiques de Revenu Canada.

8.57 Avant de procéder au paiement de la plupart des crédits d'impôt remboursables autres que la R&D, le ministère a pour politique d'obtenir un certificat ou un visa émis par une entité externe qui est, de par sa loi, obligée de contrôler l'admissibilité du projet ou de la dépense. Or, dans le cas des demandes de crédits de recherche et développement scientifique, le ministère autorise le projet et il effectue le remboursement avant d'avoir obtenu de Revenu Canada les résultats de vérification quant à l'admissibilité du projet. Pourtant, Revenu Canada ne rembourse aucun montant de R&D sans avoir au moins procédé à un examen de cette admissibilité.

Dans le cas des demandes de crédits de R&D, le ministère autorise le projet et il effectue le remboursement avant d'avoir obtenu de Revenu Canada les résultats de vérification quant à l'admissibilité du projet.

8.58 Le ministère obtient confirmation de l'admissibilité des projets de R&D grâce au formulaire T7W, et ce, seulement s'il y a des modifications à apporter à la déclaration de la société. Les corrections effectuées à la suite de la réception de ce formulaire ont entraîné la réclamation par le ministère de 8,3 millions de dollars versés en trop à des sociétés au cours de l'année financière terminée le 31 mars 1996.

8.59 De plus, la liste que produit Revenu Canada et qui expose l'évolution du traitement des demandes de remboursement en R&D ne fournit pas l'incidence monétaire des modifications apportées aux demandes reçues. Une telle information permettrait pourtant au ministère d'avoir l'assurance, d'une part, que toutes les corrections effectuées par Revenu Canada lui ont effectivement été transmises et, d'autre part, qu'il les a toutes traitées.

8.60 Les délais de transmission de certaines informations nous semblent longs. Ainsi, il existe un délai moyen de 303 jours entre la date d'émission de l'avis de première cotisation du ministère et la date de réception du rapport du vérificateur de Revenu Canada. Ces longs délais ne facilitent pas la récupération des sommes versées en trop par le ministère.

8.61 Enfin, compte tenu du long délai avant d'obtenir l'information de Revenu Canada quant à l'admissibilité des projets, il est important que le ministère reçoive et analyse le prospectus des sociétés qui requièrent un crédit pour des projets de R&D, afin d'évaluer sommairement la pertinence des projets présentés. Au cours de nos travaux, nous avons noté que les agents de cotisation n'en prennent pas toujours connaissance. Dans un dossier en particulier, l'analyse du prospectus permettait facilement de déceler que l'un des projets de R&D n'était pas admissible au crédit. Faute d'examen de ce prospectus, un remboursement de 18 500 dollars a été effectué indûment. De plus, contrairement à ce qui se fait à Québec, le prospectus n'est plus exigé par la Direction de la cotisation de Montréal, même s'il est requis.

Le ministère risque d'accorder à des sociétés des crédits pour des projets de R&D non admissibles.

8.62 Le ministère risque donc d'accorder à des sociétés des crédits pour des projets de R&D non admissibles. De plus, la récupération de ces sommes, lorsqu'elles seront retracées, entraînera des coûts pour le ministère.

Échanges d'information avec d'autres ministères subventionnaires

8.63 Le montant des demandes de crédits pour R&D, remboursables aux sociétés, doit être diminué de celui de l'aide gouvernementale et non gouvernementale qu'elles ont obtenue pour effectuer lesdits projets. Actuellement, le ministère ne dispose d'aucune banque de données sur l'aide accordée aux sociétés par tous les paliers de gouvernement. Ainsi, il est difficile de savoir si les montants déclarés par les sociétés sont exacts et complets et si certains montants risquent d'être versés à tort.

8.64 Nous avons recommandé au ministère

- **d'obtenir de Revenu Canada toute l'information pertinente pour établir l'admissibilité ou le rejet des projets de R&D analysés avant de procéder à un remboursement à ce titre ;**
- **de faire préciser, dans l'entente signée entre les parties, la nature de l'information nécessaire et les délais de transmission à respecter ;**

- **de réclamer un prospectus de toutes les sociétés qui demandent un crédit de R&D et d'évaluer sommairement si le projet semble répondre aux critères d'admissibilité en l'absence d'information confirmant l'admissibilité du projet de R&D par Revenu Canada au moment de la cotisation ;**
- **d'exiger l'information qui lui permettrait de corroborer l'aide gouvernementale reçue par les sociétés, au moment de vérifier les déclarations.**

8.65 ***Commentaires du ministère*** : *« Revenu Canada est à mettre en œuvre un programme d'examen préalable de l'admissibilité de tous les projets de R&D qui sera effectif en 1997. Dans le cadre de l'entente avec Revenu Canada, le ministère obtiendra la confirmation de l'admissibilité des projets. Nous sommes d'accord avec la recommandation pour revoir l'entente afin de préciser la nature de l'information nécessaire et les délais de transmission. Quant aux échanges d'information avec d'autres organismes subventionnaires, la mise en œuvre de la Centrale des données nous permettra de faire des croisements de fichiers et de valider certains montants d'aide à la recherche et au développement. »*



Rapport à l'Assemblée nationale

pour l'année 1996-1997

Tome I

Chapitre 9

Fonction de vérification interne au gouvernement du Québec

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	9.1
VUE D'ENSEMBLE	9.8
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE ÉTUDE	9.13
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
FACTEUR DE SUCCÈS	9.17
PORTRAIT ACTUEL	9.18
Budget et effectif	9.19
Mandat	9.23
Nature des activités	9.24
Réalisation de la planification	9.29
Évaluation des travaux et reddition de comptes	9.36
Comité de vérification	9.38
DIAGNOSTIC	9.39
Coordination des travaux	9.41
Valeur ajoutée des travaux	9.43
Ressources humaines	9.45
Pression externe	9.47
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	9.48

Étude conduite par

J.-N. Thériault
Vérificateur général adjoint

C. Bolduc

G. Boulianne

S. Giguère

Les commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor et du Comité des responsables de la vérification interne apparaissent à la fin de ce chapitre.

Faits saillants

9.1 La vérification interne est un rouage important de la fonction de contrôle des organisations. La plupart des ministères et organismes d'importance, soit une trentaine, étaient nantis d'un tel service en 1996-1997. Au total, 190 personnes composaient ces services de vérification interne auxquels une masse salariale de 10,7 millions de dollars était consacrée.

9.2 Au cours des 20 dernières années, le Vérificateur général a relevé régulièrement des lacunes importantes concernant le fonctionnement de ces services. La présente étude a pour but de faire le point sur l'état de santé de la fonction de vérification interne au gouvernement du Québec. Les exercices 1994-1995 et 1995-1996 nous ont servi de baromètre. Notre étude s'est terminée en janvier 1997.

9.3 Nous constatons que la situation de la vérification interne a peu évolué. Les lacunes maintes fois signalées concernant le manque de ressources suffisamment qualifiées, le faible soutien de la haute direction ainsi que les carences que comportent les méthodes de travail sont toujours d'actualité.

9.4 Même si presque tous les services de vérification interne préparent un plan annuel d'activité, le degré de réalisation de celui-ci est généralement faible. Les ressources, déjà peu nombreuses, sont affectées en premier lieu à des demandes ponctuelles de la direction au sujet de dossiers particuliers. Il s'ensuit que les services de vérification interne investissent peu de temps dans des mandats visant la gestion économique, efficiente et efficace des entités.

9.5 L'origine du sur-place, voire de la régression de la fonction de vérification interne, tient à différents facteurs. D'une part, la difficulté de démontrer la valeur ajoutée des travaux réalisés est une entrave majeure à son évolution. Parce qu'il est ardu de convaincre les gestionnaires et la haute direction de l'utilité de la fonction, le spectre des restrictions budgétaires est omniprésent, ce qui complique le recrutement du personnel compétent nécessaire.

9.6 D'autre part, l'intervention de plusieurs organismes de vérification dans les activités des entités crée chez les gestionnaires l'impression qu'il y a chevauchement, perception négative dont la vérification interne fait les frais.

9.7 Le passé en fait foi : la fonction de vérification interne ne peut s'imposer à coups de directives. D'abord un outil au service des dirigeants, elle doit répondre à un véritable besoin. L'éveil à ce besoin sonnera lorsque les ministères et organismes seront confrontés à des exigences précises de reddition de comptes. Toutefois, en attendant l'avènement d'un cadre de reddition de comptes, le Conseil du trésor n'a d'autre choix que de maintenir la fonction sous le respirateur artificiel que représente sa directive.

Vue d'ensemble

9.8 Le contrôle est la plus mal aimée des fonctions de gestion. La planification et la réalisation des activités constituent des éléments qui vont de soi, mais le contrôle requiert une plus grande discipline. La vérification interne, qui fait partie intégrante de cette fonction de contrôle, ne fait pas exception. Elle est perçue par plusieurs comme un mal nécessaire et, pire, parfois même comme un mal non nécessaire.

9.9 Dans un tel contexte, il n'est pas étonnant de constater que la fonction de vérification interne vivote depuis longtemps. En effet, au cours des 20 dernières années, le Vérificateur général a souligné à plusieurs reprises les lacunes qu'il constatait dans le développement et le fonctionnement de cette activité : manque de ressources suffisamment qualifiées, faible soutien de la haute direction, méthodes de travail peu raffinées, etc.

9.10 Pourtant, ce n'est pas faute de mesures incitatives adoptées pour développer la fonction de vérification interne. Au fil des ans, les énoncés de politique et les directives du Conseil du trésor sur le sujet se sont succédé. En septembre 1980, ce dernier a édicté une politique gouvernementale concernant l'implantation de services de vérification interne dans les ministères et organismes. En 1989, lors de l'émission d'une nouvelle directive sur le sujet, le Conseil du trésor a confié aux ministères et aux organismes la responsabilité de mettre en place des moyens pour que les activités fassent systématiquement l'objet de suivi de gestion, d'évaluation et de vérification interne dans le but d'améliorer la qualité de la gestion et l'efficacité des programmes gouvernementaux.

9.11 En complément de cette directive, le Conseil du trésor a institué le Comité des responsables de la vérification interne (CRVI). Ce comité a pour mandat de favoriser la gestion efficiente et efficace des entités par l'exercice et la promotion de la vérification interne. Il doit également soumettre aux organismes centraux des avis sur des sujets qui relèvent de son champ de compétence. Selon le rapport d'activité 1994-1995 du CRVI, une quarantaine d'entités sont représentées au sein de ce comité.

9.12 Enfin, au moment de notre étude, le Conseil du trésor entamait des travaux pour revoir la pertinence et le contenu de sa directive sur la vérification interne. De même, le CRVI venait de déposer une proposition quant à la direction que le gouvernement devrait prendre au sujet de la fonction de vérification interne.

Objectifs et portée de notre étude

9.13 Notre étude avait pour but de faire le point sur l'état de santé de la fonction de vérification interne dans les ministères et organismes assujettis à la directive du Conseil du trésor.

9.14 Tout d'abord, nous avons répertorié les facteurs qui assureraient un plus grand succès à cette fonction. Pour ce faire, nous avons pris connaissance d'études menées auprès de différents services de vérification interne tant dans le secteur privé que public.

9.15 Par la suite, nous avons transmis un questionnaire aux entités du gouvernement du Québec susceptibles d'avoir un service de vérification interne, pour bien circonscrire les ressources disponibles, la planification des travaux, les champs d'intervention et la nature du suivi des recommandations. Nous avons aussi rencontré les directeurs de vérification interne de sept ministères et organismes.

9.16 Cette étude n'avait pas pour but d'évaluer la qualité des travaux ni la pertinence des recommandations faites par les services de vérification interne. Nous nous sommes plutôt attardés aux ressources disponibles, à la nature des travaux et à leur valeur ajoutée à la gestion gouvernementale. Nos travaux ont porté principalement sur les exercices financiers 1994-1995 et 1995-1996. Ils ont pris fin en janvier 1997.

Résultats de nos travaux

Facteurs de succès

9.17 Les études consultées sur le sujet, notamment les travaux du Vérificateur général du Canada, nous ont permis de recenser cinq facteurs qui font la réussite d'une fonction de vérification interne. Ils apparaissent dans l'encadré.

Facteurs de succès d'un service de vérification interne

Appui concret de la direction

Le soutien de la haute direction est essentiel pour que la fonction de vérification interne progresse au sein d'une organisation. Par exemple, dans les entités pourvues d'un conseil d'administration, celui-ci rappelle aux dirigeants l'importance de corriger les lacunes décelées par la vérification interne.

Loin d'être théorique, l'engagement de la haute direction doit se traduire par des gestes concrets. En effet, l'établissement d'une politique ou de directives en cette matière ne saurait suffire. Pour que tous les employés et les cadres accordent de la crédibilité à la vérification interne, son responsable doit être entendu régulièrement par le comité de direction, le comité de vérification et les autres instances. C'est ainsi que la haute direction démontre qu'elle accorde de l'importance à cette fonction.

Compétence des ressources

Le soutien de la direction ne serait rien s'il n'était obtenu grâce à la qualité des travaux et à la pertinence des constats. Pour ce faire, il est essentiel de s'appuyer sur des ressources compétentes et en nombre suffisant.

Les services de vérification interne reconnus pour leur performance sont unanimes pour dire qu'il faut que leur personnel soit dynamique, motivé et très créatif. De plus, il doit être polyvalent et capable de s'adapter rapidement à un environnement en constante évolution. Par conséquent, ces entités privilégient les employés qualifiés et prometteurs.

Communication rapide des résultats

La qualité des constats est une prémisse ; encore faut-il qu'ils soient transmis en temps opportun et acceptés tant par les gestionnaires que par la haute direction. Il est donc nécessaire que la vérification interne se dote d'une stratégie de communication des résultats, afin de transmettre avec diligence l'information aux personnes qui peuvent régler directement les problèmes soulevés. Il faut également que le rapport de vérification soit clair, concis et limité aux éléments dignes d'intérêt.

Intervention constructive et influente

Le service de vérification interne doit connaître les besoins de son principal client, la haute direction, qui veut être rassurée sur la bonne marche de l'organisation. Toutefois, il ne doit pas ignorer les besoins des gestionnaires des secteurs vérifiés, qui voient dans la vérification interne un agent de changement susceptible de les aider à redresser les situations boiteuses. Ce service doit combiner les attentes de chacun afin d'être perçu de manière constructive et comme un agent d'influence auprès de la haute direction.

Démonstration de l'utilité des travaux

Il est important que le service de vérification interne se dote d'outils lui permettant de mesurer sa performance. Il pourra ainsi démontrer qu'une réduction des ressources investies en vérification interne risque d'entraîner des coûts plus élevés que les économies réalisées. D'après la littérature sur le sujet, les éléments le plus souvent mentionnés sont les économies réalisées à la suite des travaux de vérification, les sondages concernant la satisfaction de la clientèle et la comparaison des coûts avec ceux de services similaires.

Portrait actuel

9.18 Au cours des 20 dernières années, la situation de la vérification interne a bien peu évolué, à un point tel que les commentaires que nous avons formulés depuis 1974 peuvent être repris en grande partie. De plus, la quasi-absence dans les services de vérification interne des facteurs de succès énoncés dans l'encadré explique pourquoi cette fonction bat de l'aile depuis plusieurs années.

Budget et effectif

La fonction de vérification interne bat de l'aile depuis plusieurs années.

9.19 Toutes les entités gouvernementales qui investissent des ressources en vérification interne sont représentées au CRVI. Sur une centaine de ministères, organismes et entreprises du gouvernement, 43 entités sont représentées à ce comité et 34 de celles-ci font partie de notre champ d'étude. De ces 34 entités, 29 investissent effectivement des ressources humaines dans la vérification interne. En 1994-1995, ces ressources comprenaient 26 cadres, 146 professionnels et 33 fonctionnaires. En comparaison, l'effectif de ces mêmes entités en 1996-1997 est de 23 cadres, 132 professionnels et 34 fonctionnaires pour une masse salariale totale de 10,7 millions de dollars. L'effectif total a donc baissé de 8 p. cent, diminution surtout marquée chez les professionnels.

9.20 Au cours des trois derniers exercices, les ressources financières consacrées à la vérification interne au gouvernement du Québec ont diminué de 6 p. cent, passant de 12,3 à 11,6 millions de dollars.

9.21 De prime abord, la diminution de la force de frappe des services de vérification interne semble suivre la tangente gouvernementale. Toutefois, considérant que la fonction de vérification interne n'a jamais pris la place à laquelle on aurait pu s'attendre et compte tenu du contexte de restrictions budgétaires qui risque de réduire les contrôles appliqués, la situation est inquiétante.

9.22 Les services de vérification interne se répartissent en trois catégories :

- 7 entités emploient dix personnes ou plus et leur budget annuel de fonctionnement est supérieur à 500 000 dollars (grande envergure) ;
- 15 entités emploient de trois à dix personnes et leur budget annuel de fonctionnement varie entre 175 000 et 500 000 dollars (moyenne envergure) ;
- 7 entités emploient trois personnes ou moins et leur budget annuel de fonctionnement est inférieur à 175 000 dollars (petite envergure).

Mandat

9.23 Dans la plupart des cas, le mandat des services de vérification interne émane d'une directive interne, d'une politique ou d'un règlement de régie interne, complémentaire de la politique gouvernementale. On y précise notamment le champ d'intervention, les objectifs de vérification ainsi que les pouvoirs et les responsabilités.

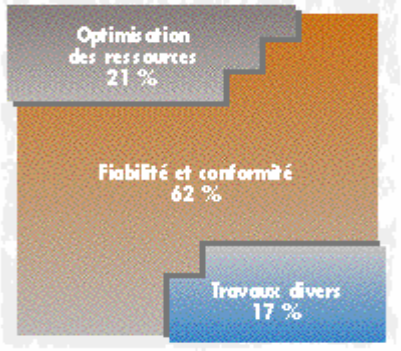
Nature des activités

9.24 Les efforts de vérification investis par les services de vérification interne peuvent être répartis selon six grandes catégories de travaux soit : la fiabilité des données financières, la conformité des opérations, la protection des actifs, l'économie et l'efficience dans la gestion, l'atteinte des objectifs des programmes et les autres travaux. Malgré le caractère estimatif de cette répartition, les résultats permettent d'observer des tendances fort significatives. Étant donné que la répartition des activités est très semblable d'une année à l'autre, nous nous sommes attardés à l'analyse des données de l'exercice 1995-1996.

9.25 Globalement, nous constatons que 62 p. cent des travaux ont trait aux secteurs d'activité relatifs à la fiabilité des données financières, à la conformité des opérations et à la protection des actifs. Par ailleurs, environ 17 p. cent du temps est consacré à des tâches diverses telles que des travaux de recherche et développement en vérification, des enquêtes spéciales ou des projets de coordination avec le Vérificateur général et le Contrôleur des finances.

Graphique 1

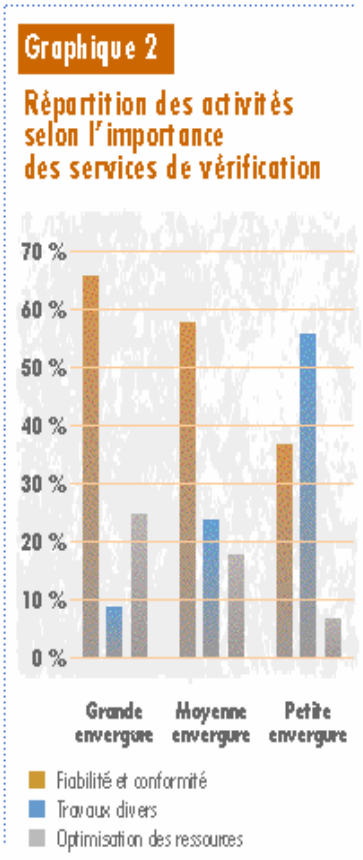
Répartition des efforts de vérification



9.26 Le reste du temps, soit environ 21 p. cent, est affecté à ce qui concerne la gestion économique, efficiente et efficace des entités, c'est-à-dire l'optimisation des ressources. Ces efforts sont concentrés dans six services de vérification interne qui mènent la plupart des travaux de cette nature. En effet, la moyenne du temps consacré à l'optimisation des ressources dans les autres entités est une quantité négligeable, soit 13 p. cent des efforts totaux de vérification.

9.27 Fait intéressant, le genre des activités effectuées varie selon l'envergure du service de vérification interne, comme l'illustre le graphique 2.

9.28 Selon ce graphique, il est clair que les services de vérification interne de petite envergure affectent surtout leurs ressources aux demandes de la haute direction relatives à des sujets bien précis (avis, enquêtes, coordination avec le Vérificateur général, etc.). Lorsque des ressources sont disponibles, les services de vérification interne exécutent principalement des travaux portant sur la conformité et la protection des actifs. Ce n'est que par la suite qu'ils se penchent sur l'optimisation des ressources. C'est donc dire que, faute de ressources suffisantes, les travaux susceptibles de favoriser l'efficience et l'économie des activités n'ont qu'une faible importance.



Réalisation de la planification

9.29 La quasi-totalité des services de vérification interne des entités préparent un plan annuel d'activité. Sauf exception, ce plan est soumis pour approbation à la haute direction. La forme et le contenu des documents de planification sont très variés. Dans certains cas, les éléments de planification se résument aux attentes du gestionnaire qui incluent tous les mandats qu'il doit réaliser. À l'inverse, certaines planifications sont très détaillées et elles indiquent, en plus de la nature du mandat, les objectifs, le budget de temps, l'échéancier, etc.

9.30 Nous avons examiné de plus près les travaux effectués en les comparant aux prévisions initiales. Tenant compte du fait que nous nous sommes intéressés aux services de vérification interne les mieux nantis, le constat est inquiétant. En effet, la planification initiale n'est pas réalisée dans une large mesure et, bien souvent, les mandats de vérification s'étendent sur une période très longue.

La planification initiale n'est pas réalisée dans une large mesure.

9.31 En règle générale, le degré de réalisation de la planification est relativement faible, ce qui s'explique, entre autres, par le manque de ressources compétentes ainsi que par les commandes particulières provenant des dirigeants.

9.32 À titre d'exemple, une direction de vérification avait planifié, en 1995-1996, dix mandats qui devaient répondre à des besoins précis de l'entité. Un seul de ces mandats avait été mené à terme au moment de nos travaux. Parmi les autres mandats, deux n'étaient plus pertinents au moment de leur réalisation, trois ont été suspendus en cours de route faute de ressources et quatre ont été laissés de côté. Par conséquent, la direction a dû reconduire la planification de 1995-1996 à l'exercice suivant.

9.33 Une autre situation comparable s'est produite. Ainsi, bien que des mandats jugés importants aient été planifiés au cours des deux derniers exercices, plusieurs d'entre eux ont dû être suspendus ou reportés. À la fin de 1995-1996, trois mandats planifiés en 1994-1995 étaient encore en cours et un autre était suspendu.

9.34 Dans un troisième cas, selon les informations disponibles et l'évaluation faite par les personnes concernées, les activités de l'exercice 1995-1996 ont permis d'effectuer moins de la moitié de la planification initiale.

9.35 La comparaison de la planification avec les travaux effectivement menés à terme nous a permis de déceler un autre problème qui réduit l'utilité des vérifications internes, soit les délais importants pour achever les travaux. En effet, les mandats de vérification qui s'étirent sur un ou deux ans ne sont pas rares. En ce cas, du fait que les échanges avec les secteurs concernés ont duré fort longtemps, il y a lieu de se demander si les conclusions des travaux sont encore d'actualité. Cette situation risque de réduire l'utilité des travaux et, partant, d'affecter la crédibilité de la vérification interne.

Évaluation des travaux et reddition de comptes

9.36 La plupart des services de vérification interne rédigent un rapport annuel d'activité qui est transmis à la haute direction. Les rapports examinés nous informent sur les travaux réalisés au cours de l'exercice mais ils n'établissent pas toujours un lien clair avec la planification initiale, ce qui permet difficilement d'établir dans quelle mesure cette planification est respectée.

Les services de vérification interne disposent de peu d'indicateurs pour mesurer leur performance.

9.37 Les services de vérification interne disposent de peu d'indicateurs pour mesurer leur performance et en rendre compte. Le plus souvent, ils s'appuient sur le pourcentage des recommandations mises en application ainsi que sur le respect des échéanciers et des budgets établis. Parfois, les réactions des gestionnaires et du comité de direction leur servent également de guide.

Comité de vérification

9.38 La plupart des entités sont pourvues d'un comité de vérification. Cependant, leurs rencontres avec les services de vérification interne sont généralement peu fréquentes. En général, le comité de vérification est composé de trois à cinq membres. La principale différence qui existe entre les ministères et les organismes est que, dans le premier cas, tous les membres sont des employés de l'organisation, alors que, dans l'autre cas, la moitié seulement des membres sont attachés à l'entité.

Diagnostic

9.39 À la lumière des informations obtenues des responsables de vérification interne, force nous est de constater que le temps passe et que la situation reste la même. Malgré de nouvelles exigences de la part des organismes centraux et même si, en théorie, la vérification interne est un élément important de la fonction de gestion, la situation des services de vérification interne est toujours aussi précaire.

9.40 Nos travaux nous ont permis de cerner quelques raisons qui expliquent pourquoi la fonction de vérification interne ne réussit pas à émerger.

Coordination des travaux

9.41 Les entités du gouvernement sont entourées de plusieurs organismes de contrôle et de vérification. Mentionnons, entre autres, le Vérificateur général, le Contrôleur des finances, la Commission de la fonction publique, le Conseil du trésor, la Commission d'accès à l'information et le Protecteur du citoyen.

9.42 Bien que ces organismes aient tous des objectifs différents et fort louables, les gestionnaires ont l'impression qu'il y a chevauchement entre les différents organismes de vérification, ce qui les incite à déclarer aux services de vérification interne qu'ils sont de trop. Plus les acteurs de ce domaine sont nombreux, plus la vérification interne trouve difficilement un créneau disponible, compte tenu de la perception des dirigeants. Par contre, dans le secteur privé, le conseil d'administration ainsi que la direction ne croient pas que la fonction de contrôle et de vérification est saturée, de sorte qu'ils accordent une plus grande place à la fonction de vérification interne.

Valeur ajoutée des travaux

9.43 Dans un contexte de restrictions budgétaires, les services gouvernementaux ont constamment l'épée de Damoclès suspendue au-dessus d'eux. Compte tenu qu'il est difficile de démontrer la valeur ajoutée de leurs travaux, les services de vérification interne constituent une cible de choix pour les dirigeants qui cherchent des activités à éliminer. En outre, ces services ont du mal à prouver que leurs constats et leurs recommandations sont une source d'économie potentielle.

9.44 Ces problèmes – combinés aux nombreux changements survenus à la direction des ministères et des organismes – ont pour effet que les services de vérification interne consacrent temps et ressources à justifier leur existence plutôt qu'à accomplir des travaux de vérification.

Ressources humaines

9.45 Des recherches effectuées antérieurement par le Vérificateur général du Canada ont démontré que, dans le secteur privé, les responsables de vérification interne recherchent des employés prometteurs qui font un séjour de deux à quatre ans dans cette direction avant d'occuper un autre poste au sein de l'entreprise. Dans le secteur public, la situation est très différente puisque la précarité de ce secteur permet difficilement de recruter les ressources les plus aptes à remplir cette fonction.

Les services de vérification interne se retrouvent dans un cercle vicieux, pour ne pas dire infernal.

9.46 Par conséquent, les services de vérification interne ont du mal à répondre avec diligence aux objectifs établis dans la planification annuelle. Ils se retrouvent alors dans un cercle vicieux, pour ne pas dire infernal : grande précarité due au manque d'appui, difficulté d'attirer des ressources compétentes étant donné cette précarité, quasi-impossibilité de mener rapidement les mandats à terme, maintien laborieux de la crédibilité nécessaire auprès de la direction, diminution du soutien de la direction, précarité accrue de la fonction, etc.

Pression externe

9.47 Dans tous les ministères et dans plusieurs organismes du gouvernement, l'influence de la vérification interne dépend essentiellement de la volonté du dirigeant de l'entité. Dans le secteur privé, la dynamique est différente du fait que le conseil d'administration peut être d'un grand soutien pour la vérification interne. En effet, malgré ses importantes responsabilités, le conseil d'administration est relativement éloigné des opérations courantes, si bien qu'il considère le vérificateur interne comme une police d'assurance. Ainsi, si les correctifs qui s'imposent ne sont pas apportés aux lacunes signalées par la vérification interne afin d'optimiser le rendement de l'entité, le conseil d'administration demandera des comptes à la direction et il exigera des résultats, ce qui n'est pas le cas dans toutes les entités gouvernementales.

Conclusion et recommandations

9.48 L'utilité reconnue formellement à la vérification interne et l'utilisation qui en est faite constituent un véritable paradoxe. Comment se fait-il que les dirigeants ressentent si peu le besoin de se doter d'un tel outil de contrôle ? Contrairement à ce que peuvent laisser croire certains gestes administratifs, la vérification interne n'est pas une fin en soi. Elle est un outil pour favoriser l'atteinte des objectifs recherchés par toute organisation.

9.49 N'étant pas soumis à une exigence de reddition de comptes précise quant à leur performance et à l'atteinte des résultats, les dirigeants ne ressentent pas le besoin d'obtenir, au sein même de leur organisme, un examen objectif de leur gestion ainsi qu'une certification des résultats obtenus. Ils ne sont pas convaincus de l'utilité d'investir des ressources pour confirmer les faiblesses de leur administration avec, en prime, la possibilité que la situation soit rendue publique.

9.50 Dans quelle mesure les gestionnaires publics ont-ils atteint leurs objectifs ? Leur personnel est-il efficient ? Quel est le degré de satisfaction de la clientèle ? Les activités de l'entité sont-elles toutes nécessaires ? Bref, l'entité est-elle bien menée et où sont situés les principaux risques qu'elle court ? Répondre à ces questions de façon claire et objective peut difficilement se faire sans l'aide d'un groupe spécialiste du domaine. À ce chapitre, les services de vérification interne pourraient devenir des acteurs importants.

9.51 Dans un contexte de responsabilisation et de la nécessaire reddition de comptes qui doit l'accompagner, les règles du jeu doivent évoluer. Tel que nous l'avons déjà mentionné dans le tome I de notre rapport à l'Assemblée nationale 1995-1996, le Parlement est en droit d'exiger qu'on le tienne au courant des gestes posés en vertu des pouvoirs qu'il a délégués. À ce chapitre, le Secrétariat du Conseil du trésor doit déterminer la nature de la reddition de comptes qui accompagne une décentralisation des pouvoirs. Il doit également remettre en cause les rôles et les responsabilités des différents acteurs afin d'éliminer les chevauchements potentiels et de dissiper les perceptions à cet égard.

9.52 D'ici là, les dirigeants gouvernementaux n'ont pas le choix. Pour améliorer la reddition de comptes dans les années à venir, ils doivent maintenir les services de vérification interne sous respirateur artificiel afin de conserver les acquis. Dans ce contexte, nous appuyons les démarches faites présentement par le Conseil du trésor et le CRVI pour tenter de rappeler les exigences de base en matière de vérification interne. Cependant, en l'absence d'un cadre de reddition de comptes bien articulé et d'une définition claire et précise des rôles de chacun, les efforts pour activer la fonction de vérification interne risquent d'être vains.

9.53 Afin d'améliorer le contrôle des fonds publics, nous avons recommandé au Conseil du trésor

- **de préciser les rôles et les responsabilités des différents acteurs dans le domaine du contrôle et de la vérification gouvernementale ;**
- **de favoriser la conservation des acquis en matière de vérification interne en maintenant en vigueur, ou en modifiant au besoin, la directive portant sur la vérification interne ;**
- **de développer un cadre de reddition de comptes afin d'aider les ministères et organismes à mieux répondre de la qualité de leur gestion.**

9.54 ***Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor*** : *« Tel que vous le mentionnez, le Conseil du trésor a également entrepris, de son côté, une révision de la Directive concernant l'analyse de programme et la vérification interne. Cette réflexion découle, notamment, d'une des orientations de son plan stratégique pour 1997-1998, soit de poursuivre la mutation du cadre de gestion gouvernementale vers une plus grande délégation du choix des moyens aux ministères et organismes, et une plus grande transparence dans la mesure des résultats.*

« Nous avons récemment mis sur pied un groupe de travail constitué des principaux intervenants en matière de contrôle et de vérification, qui doit examiner la fonction de vérification interne dans la fonction publique. Son mandat s'insère toutefois dans une réflexion plus large portant sur l'exercice des fonctions « contrôle « et « vérification » au gouvernement du Québec. Son évolution est par le fait même étroitement reliée aux travaux en cours au Contrôleur des finances concernant la redéfinition de son propre rôle. Le groupe de travail fera les constatations et les recommandations qui s'imposent en ce qui a trait :

- *aux impacts du nouveau cadre de gestion des ressources gouvernementales sur l'exercice des fonctions « contrôle » et « vérification » ;*
- *à la situation actuelle de la fonction « vérification interne » ;*
- *aux options envisageables quant aux champs futurs d'intervention de la fonction « vérification interne » et des autres intervenants en contrôle et en vérification, et aux modalités administratives permettant de dispenser ces services de la façon la plus efficace possible.*

« Ses constatations préliminaires vont dans le même sens que les vôtres. Les membres du groupe font la même lecture de la situation actuelle de la fonction de vérification interne et posent le même diagnostic. Ils partagent votre opinion à savoir que la mise en place ou le renforcement des services de vérification interne se feront plus pressants à mesure qu'augmenteront les exigences des organismes centraux face aux ministères et organismes en matière de reddition de comptes. En effet, les gestionnaires rechercheront alors un support dans leur démarche pour identifier des indicateurs de gestion et pour rendre des comptes.

« Le groupe de travail constate également que la réglementation touchant les fonctions « contrôle » et « vérification » devrait être actualisée afin de clarifier les mandats des principaux intervenants, d'améliorer leur efficience et d'éviter tout chevauchement entre leurs travaux. Cet aspect est primordial pour corriger la perception des gestionnaires à l'effet que la fonction de vérification interne est de trop.

« Nous prenons bonne note de vos recommandations et nous comptons les prendre en considération dans la poursuite de nos travaux. »

9.55 ***Commentaires du Comité des responsables de la vérification interne*** : *« On ne peut que s'associer entièrement aux facteurs susceptibles de garantir la réussite de la fonction vérification interne, facteurs que met en exergue le rapport.*

« Le Comité souscrit au portrait de la vérification interne que dresse le rapport, puisque, au fil des ans, la réalisation de son rapport annuel d'activité l'a conduit substantiellement à un même bilan.

« Au chapitre du diagnostic, les facteurs qui expliquent pourquoi la fonction vérification interne ne réussit pas à émerger sont pertinents.

« Les responsables de la vérification interne adhèrent globalement aux recommandations que formule le rapport. La réalisation du document de réflexion « La pratique de la vérification interne dans un cadre renouvelé de gestion des ressources » et la participation de leurs représentants aux activités du groupe de travail sur l'exercice des fonctions contrôle et vérification dans la fonction publique québécoise, récemment mis en route par le Secrétariat du Conseil du trésor, en attestent.

« À l'instar de l'un des postulats qu'évoque le rapport, les responsables de la vérification interne sont d'avis qu'une fonction vérification interne imposée ne saurait être longuement viable. La promotion de la vérification interne, son affirmation comme un outil de performance et de développement organisationnel représentent évidemment des avenues beaucoup plus indiquées. Mais un diagnostic immédiat aussi sévère, couplé au nécessaire délai d'attente d'un cadre de reddition de comptes influant effectivement sur l'exercice de la vérification interne, commande, à notre avis, une action plus musclée que de favoriser la conservation des acquis en matière de vérification interne. »



Rapport à l'Assemblée nationale
pour l'année 1996-1997
Tome I

Chapitre 10

Caisse de dépôt et placement du Québec

CAISSE DE DÉPÔT ET PLACEMENT DU QUÉBEC

10.1 La Caisse de dépôt et placement du Québec (la Caisse) a été instituée le 9 juin 1965 en vertu de la *Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec* (L.R.Q., c. C-2). Créée à l'origine pour recueillir les fonds de la nouvelle Régie des rentes du Québec, la Caisse gère aujourd'hui les fonds de 18 caisses de retraite et régimes d'assurance publics. La mission que la Caisse s'est donnée depuis le début consiste à réaliser un rendement financier optimal et à contribuer, par son action, au dynamisme de l'économie du Québec, tout en veillant à la sécurité des capitaux qui lui sont confiés.

10.2 Son actif est de 57,2 milliards de dollars au 31 décembre 1996 et il provient de plusieurs millions de Québécois (3,1 millions de cotisants à la Régie des rentes du Québec, 4,3 millions à la Société de l'assurance automobile du Québec, 430 000 déposants au Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics, etc.).

10.3 La Caisse est une entreprise du gouvernement. Sa loi constitutive nomme le Vérificateur général du Québec responsable de la vérification de ses livres et comptes.

10.4 La *Loi sur le Vérificateur général* a pour objet de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire des fonds et autres biens publics, dont ceux des entreprises du gouvernement. En vertu de cette loi, nous avons, au début de l'automne de 1996, procédé à une revue des activités de la Caisse dans le but de planifier nos interventions de vérification au sein de cette entreprise. Cette démarche nous a permis d'entrevoir des déficiences qui, si elles se confirment, peuvent devoir être soumises à l'attention de l'Assemblée nationale. Nous comptions donc entreprendre cette année deux projets de vérification portant sur les systèmes d'information et sur la reddition de comptes de la Caisse.

10.5 Conformément à l'article 28 de la *Loi sur le Vérificateur général*, nous avons sollicité la collaboration du conseil d'administration de la Caisse afin de conclure une entente sur les modalités relatives à la vérification. Malheureusement, malgré toutes les démarches entreprises depuis novembre 1996 et les efforts fournis pour en arriver à une entente, ce dossier ne progresse pas. La Caisse nous refuse toujours son accord pour amorcer les projets de vérification que nous jugeons importants.

10.6 Pourtant, nous avons révisé les projets et les objectifs de vérification de façon à y intégrer les préoccupations de la Caisse. À sa demande, nous avons également accepté de travailler en collaboration avec son vérificateur interne.

10.7 À sa réunion du 29 novembre 1996, le comité de vérification de la Caisse a plutôt décidé de confier au vérificateur interne des travaux de vérification de l'optimisation des ressources, en déléguant à la direction de la Caisse la responsabilité de circonscrire la description et la portée de ce mandat. De plus, dans une résolution du 25 avril dernier, le conseil d'administration opposait au Vérificateur général une fin de non-recevoir à l'exercice de ses fonctions, car le conseil « estime que cette question et les décisions qu'elles impliquent font partie de ses responsabilités et qu'il lui appartient en conséquence d'en établir les paramètres et les modalités d'exécution[1] ».

10.8 Dans sa résolution, le conseil d'administration rejette toute juridiction du Vérificateur général en matière de vérification de l'optimisation des ressources. Il affirme qu'il n'appartient pas à ce dernier de déterminer l'opportunité d'une telle vérification et que cette décision relève du bon vouloir de la Caisse, au moment et au lieu qui lui conviendront.

10.9 Or, un travail de vérification prévu par le Vérificateur général ne peut être confié sans contrôle à un vérificateur interne. Une telle façon de procéder constituerait une délégation illégale de pouvoir.

10.10 En effet, le Vérificateur général est tenu de remplir lui-même les devoirs que la loi lui impose et il ne peut s'en décharger sur un tiers, si compétent soit-il. Le mandat du législateur ne peut faire l'objet d'une cession de sa part en faveur d'une personne qui n'a pas été désignée pour ce faire par l'Assemblée nationale.

10.11 Ces faits nous amènent à constater que la Caisse empêche le Vérificateur général d'exercer le mandat que lui a confié l'Assemblée nationale. Elle ne peut invoquer la partie procédurale de l'article 28 de la *Loi sur le Vérificateur général* pour nier la substance de la disposition, c'est-à-dire le pouvoir et le droit de celui-ci de réaliser des mandats de vérification de l'optimisation des ressources.

10.12 Nous réitérons notre demande à la Caisse de nous permettre de mener les deux projets de vérification proposés.

1 Extrait d'une lettre le 7 mai 1997 à un proche collaborateur du Vérificateur général par un membre de la haute direction de la Caisse.

10.13 ***Commentaires de la Caisse*** : *« La mission de la Caisse, depuis sa création en 1965 par l'Assemblée nationale du Québec, a toujours été de réaliser un rendement financier optimal et de contribuer au dynamisme de l'économie du Québec. La Caisse ne cesse de réaffirmer cette mission et s'est même fixé pour l'an 2000 l'objectif d'être parmi les meilleurs gestionnaires de fonds en Amérique du Nord.*

« La Caisse, en vertu de sa loi constitutive, est administrée par un conseil d'administration dont les membres sont nommés par le gouvernement. C'est sous la responsabilité de ce conseil d'administration que la Caisse exerce ses opérations et établit ses priorités d'action.

« C'est également en vertu de la loi constitutive de la Caisse que le Vérificateur général du Québec est le vérificateur des comptes de la Caisse. Le Vérificateur général de par sa loi est responsable de la vérification des livres et des comptes, il peut faire des projets de vérification de la qualité et du fonctionnement des systèmes et procédés, mieux connue sous le vocable de « vérification de l'optimisation des ressources » (VOR), dans la mesure où il y a entente avec le conseil d'administration. L'article 28 de la Loi sur le Vérificateur général *se lit d'ailleurs comme suit :*

> « Le Vérificateur général peut, lorsqu'il le juge approprié, dans une entreprise du gouvernement dont il vérifie les livres et comptes, procéder à la vérification de la qualité et du fonctionnement des systèmes et procédés mis en œuvre par cette entreprise pour assurer que l'acquisition et l'utilisation de ses ressources se font en accordant l'importance qu'il convient à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité.
>
> « Toutefois, sauf pour les cas prévus à l'article 36, le Vérificateur général ne peut procéder à une telle vérification qu'après entente avec le conseil d'administration de l'entreprise ou, dans le cas où il n'y a pas de conseil d'administration, avec la direction de l'entreprise. [C'est la Caisse qui souligne.]
>
> « Cette vérification ne doit par mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme de l'entreprise. »

« La Caisse a toujours apporté sa plus entière collaboration aux travaux du Vérificateur général de même qu'à la mise en application des mesures destinées à améliorer ses divers procédés administratifs ou autres en fonction des commentaires du Vérificateur général à l'occasion de cette vérification annuelle.

« En outre de ces travaux annuels de vérification, la Caisse a toujours acquiescé aux demandes du Vérificateur général de développer ses connaissances des activités de la Caisse. C'est d'ailleurs à l'occasion de sa dernière revue que le Vérificateur général, comme mentionné dans le présent rapport, a identifié deux projets de « vérification de l'optimisation des ressources » (VOR).

« Il peut être utile de rappeler que, sur proposition du Vérificateur général, la Caisse a déjà réalisé un tel exercice au début des années 1990, et ce, en retenant les services d'une firme externe spécialisée : le Vérificateur général a eu accès à la démarche, à l'ensemble des travaux réalisés conformément aux normes et pratiques généralement reconnues ainsi qu'à tous les suivis et rapports.

« La Loi sur le Vérificateur général *confirme d'ailleurs que le Vérificateur général peut s'appuyer sur les travaux d'une firme de vérification externe ou qu'il peut requérir l'appui d'experts-conseils. Les activités de la Caisse s'exerçant dans un environnement de placement en constante évolution et de plus en plus complexe, il ne peut qu'être souhaitable qu'il en soit ainsi pour bénéficier rapidement d'une expertise et, surtout, pour éviter les frais et délais qu'encourrait une formation interne spécialisée pour des mandats ponctuels.*

« C'est donc en ayant à l'esprit cette démarche antérieure de vérification de l'optimisation des ressources et notamment son impact sur les ressources humaines et financières de la Caisse, qui ont été importants en regard des bénéfices, que le conseil d'administration a examiné la proposition du Vérificateur général du Québec et les deux mandats identifiés par lui en 1996, soit les systèmes d'information et la reddition de comptes. Le conseil d'administration s'est aussi appuyé sur les travaux de son comité de vérification et sur les échanges qui ont lieu avec le Vérificateur général tant au niveau de ce comité que de la direction.

« La première décision du conseil d'administration a donc été, comme stipulé dans la Loi sur le Vérificateur général, *d'établir une entente avec le Vérificateur général du Québec. C'est l'absence d'une telle entente qu'a confirmée le conseil d'administration de la Caisse lors de sa réunion du 25 avril dernier. Comme en fait foi le présent rapport, le Vérificateur général estime qu'il lui appartient de décider d'une vérification de l'optimisation des ressources au nom d'une entreprise du gouvernement comme la Caisse.*

« C'est également en ce sens que le conseil d'administration a réitéré que l'administration de la Caisse était, de par la Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec, *sous sa responsabilité et qu'il lui appartient en conséquence de décider de l'opportunité d'un exercice de vérification de l'optimisation des ressources et d'en établir les modalités d'exécution pertinentes, dont une entente avec le Vérificateur général du Québec.*

« Il est donc loin d'être exact que la Caisse empêche le Vérificateur général du Québec d'exercer le mandat que lui a confié « l'Assemblée nationale ». Au contraire, la Caisse a, comme à l'habitude, apporté sa plus entière collaboration aux propositions du Vérificateur général. La Caisse estime qu'elle respecte non seulement sa loi constitutive, mais aussi la Loi sur le Vérificateur *général quand son conseil d'administration se prononce sur l'entente qui doit être prise avec le Vérificateur général du Québec.*

« Le conseil d'administration de la Caisse, lors de sa réunion du 25 avril 1997, a réitéré son souhait d'en arriver à une entente avec le Vérificateur général du Québec. »

10.14 Réaction aux commentaires de la Caisse

La réponse de la Caisse démontre bien la divergence d'opinions qui l'oppose au Vérificateur général.

Selon la Caisse, les dispositions de la *Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec* attribuent à son conseil d'administration un pouvoir tel qu'il prive de tout effet utile les dispositions de la *Loi sur le Vérificateur général* en matière de vérification de l'optimisation des ressources des entreprises du gouvernement.

Le Vérificateur général ne peut adhérer à une interprétation qui rendrait caduque une partie aussi importante de sa loi constitutive.

L'impasse est donc maintenant totale entre le Vérificateur général et la Caisse. Ni le pouvoir judiciaire, ni le gouvernement ne sont en mesure de la dénouer. Dans les circonstances, le Vérificateur général ne peut que réitérer sa demande à la Caisse et dénoncer cet état de fait en s'en remettant au pouvoir de surveillance de l'Assemblée nationale « sur tout acte du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes » *(Loi sur l'Assemblée nationale*, L.R.Q., c. A-23.1, art. 4).



Rapport à l'Assemblée nationale

pour l'année 1996-1997

Tome I

Chapitre 11

Suivi de certaines vérifications de l'optimisation des ressources

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	11.1
MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES	11.5
CENTRE DE RECHERCHE INDUSTRIELLE DU QUÉBEC	11.12
SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC ET MINISTÈRE DES TRANSPORTS (contrôle du transport routier)	11.19

Les commentaires des entités apparaissent à la fin de chacun des sujets traités.

Introduction

11.1 Nous avons fait le suivi des recommandations adressées à trois 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.

11.2 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 pour l'année terminée le 31 mars
Ministère des Ressources naturelles	1993, pages 198 à 209
Centre de recherche industrielle du Québec	1993, pages 143 à 169
Société de l'assurance automobile du Québec et ministère des Transports (contrôle du transport routier)	1994, pages 348 à 380

11.3 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.

11.4 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 des Ressources naturelles

11.5 Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué auprès du ministère des Forêts (maintenant le ministère des Ressources naturelles) en 1992-1993. Nos travaux ont pris fin en décembre 1996.

11.6 La vérification de 1992-1993 portait principalement sur la façon dont le ministère veille à la protection de la forêt contre les incendies. Étant donné qu'il délègue cette responsabilité à des sociétés de conservation — fusionnées en 1994 pour devenir la Société de protection des forêts contre le feu —, notre vérification visait à nous assurer qu'il encadre et surveille adéquatement les activités exercées par ces sociétés et qu'il gère de façon économique et efficace la flotte aérienne utilisée pour la protection des forêts.

11.7 Depuis lors, le ministère a pris des mesures pour tenir compte de nos recommandations. Certaines de ces mesures n'étant pas encore en vigueur, nous ne pouvons vérifier si ces changements corrigeront les lacunes relevées. Nous encourageons donc le ministère à poursuivre ses efforts pour rectifier les déficiences suivantes.

Encadrement de la Société de protection des forêts contre le feu (SOPFEU)

11.8 Nous avions constaté que le ministère encadrait de façon insuffisante les sociétés de conservation. En effet, les objectifs qu'il s'était donnés n'étaient pas de véritables défis et ils n'avaient pas été précisés pour chacune des régions. Les analyses qu'il effectuait ne lui permettaient pas d'évaluer correctement l'atteinte des objectifs ni d'apprécier la performance de ses représentants au sein des conseils d'administration des sociétés de conservation.

11.9 La fusion, en 1994, des sept sociétés de conservation pour former la Société de protection des forêts contre le feu avait pour objectifs d'accroître l'efficacité dans la lutte aux incendies, de réduire les coûts et de maintenir la participation régionale.

11.10 Par ailleurs, le ministère a entrepris une profonde réflexion sur la réalisation des activités de la Direction de la conservation des forêts. Il prévoit ainsi mettre en place des processus d'affaires révisés qui devraient permettre au ministère et à la SOPFEU de s'entendre sur des objectifs pertinents et adaptés au contexte régional ainsi que sur une approche de gestion par résultats. Cette démarche pourrait remplacer l'actuel plan d'organisation par un protocole d'affaires avec la SOPFEU. Ce protocole préciserait la reddition de comptes désirée et le rôle que le ministère entend faire jouer à ses représentants au conseil d'administration de la SOPFEU. La mise en place de ces projets s'échelonnera de janvier 1997 à décembre 1999.

11.11 ***Commentaires du ministère*** : *« Tel que décrit par le Vérificateur général, la Direction de la conservation des forêts a entrepris depuis janvier 1997 l'implantation de ses processus d'affaires révisés. Ces processus conduiront à l'établissement d'une véritable stratégie de protection des forêts contre le feu intégrée au régime forestier en vigueur au Québec. Le ministère continuera d'appliquer un plan d'action qui devrait lui permettre de corriger les situations identifiées et poursuivra donc ses efforts afin d'atteindre les objectifs visés en cette matière. »*

Centre de recherche industrielle du Québec

11.12 Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué auprès du Centre de recherche industrielle du Québec (CRIQ) en 1992-1993. Nos travaux ont pris fin en mars 1997.

11.13 La vérification de 1992-1993 portait sur la planification stratégique et la reddition de comptes, la gestion de la mise en marché des services de l'organisme, les travaux réalisés en recherche industrielle, les ressources humaines et les systèmes d'information de gestion. Depuis, le CRIQ a pris des mesures afin de suivre la plupart de nos recommandations. Certaines d'entre elles n'étaient pas encore tout à fait opérationnelles au moment de notre vérification ou elles étaient encore trop récentes pour en mesurer les effets. Actuellement, la loi constitutive du CRIQ est en cours de révision, ce qui pourrait apporter des changements majeurs à ses orientations et à sa programmation de recherche. Nous encourageons le CRIQ à poursuivre ses efforts pour rectifier les déficiences suivantes, relevées au cours de notre vérification de 1992-1993.

Promotion des services

11.14 L'importance des comptes à recevoir démontre que le CRIQ doit encore fournir des efforts au chapitre du recouvrement. Il a entrepris de réviser tout son processus, afin d'établir les responsabilités de chacun à chaque étape et de fixer tous les critères à l'appui des décisions.

Activités de recherche et développement

11.15 En 1992-1993, l'ampleur des écarts entre les prévisions et les résultats démontrait que la planification des travaux de recherche et développement n'était pas toujours réaliste. En septembre 1993, le CRIQ a adopté une nouvelle procédure administrative quant à l'évaluation des activités à risque. De plus, en 1996, un comité de suivi des opérations a été formé ; il est notamment responsable des dossiers stratégiques de commercialisation. Enfin, une politique relative au suivi des projets d'importance est en voie d'élaboration.

11.16 Par ailleurs, malgré une amélioration notable de son système de suivi de projets, la qualité de l'information qui alimente le système est toujours déficiente. Récemment, le CRIQ a incité les gestionnaires à porter une attention particulière à ce problème, mais il est encore trop tôt pour mesurer les effets de ce changement.

Reddition de comptes

11.17 Le CRIQ a pris des mesures afin que le rapport annuel relatif à la période se terminant le 31 mars 1997 comprenne toutes les informations que nous lui avons suggéré d'apporter en 1992-1993.

11.18 ***Commentaires du CRIQ*** : *« Le CRIQ poursuivra la révision de son processus de recouvrement afin de s'assurer non seulement du recouvrement de ses comptes en souffrance mais aussi d'un suivi adéquat du compte en cours de projet.*

« Le comité de suivi des opérations maintient ses réunions mensuelles. Ces réunions seront complétées par une analyse systématique des projets importants. De plus, on étudie la possibilité d'implanter une formule d'analyse et de gestion du risque pour ces mêmes projets. Enfin, le comité de suivi des opérations disposera d'un gabarit de présentation des informations qui imposera un suivi plus systématique de l'avancement des travaux et du respect du budget.

« Ce suivi régulier des projets aura un effet significatif sur l'amélioration de la qualité de l'information qui alimente le système de suivi des projets. »

Société de l'assurance automobile du Québec et ministère des Transports
(contrôle du transport routier)

11.19 Nous avons fait le suivi des recommandations adressées à la Société de l'assurance automobile du Québec et au ministère des Transports et déjà portées à l'attention des parlementaires en 1994, au sujet du contrôle du transport routier des marchandises.

11.20 La vérification de 1993-1994 avait pour but d'examiner la gestion du contrôle du transport routier des marchandises, en particulier le contrôle sur route et en entreprise ainsi que la vérification mécanique des véhicules.

Objectifs et priorités de contrôle du transport routier

11.21 À l'époque, nous avions déterminé que, pour établir des priorités adéquates, il fallait que le comité d'orientation sur le contrôle du transport routier des personnes et des marchandises possède des informations d'importance comme le taux de conformité des transporteurs avec la réglementation. Étant donné leur absence, nous avions conclu que les priorités de 1993 et 1994 avaient été établies à partir de données insuffisantes.

11.22 Les données présentement disponibles permettent de connaître les normes les plus fréquemment enfreintes et le niveau de respect de celles-ci. Les priorités de contrôle du transport routier de 1996 ont donc été établies à partir de données suffisantes.

11.23 La Société n'a toujours pas précisé les objectifs et les priorités de contrôle du transport routier, si bien qu'elle ne connaît pas l'efficacité de ses interventions en cette matière, par exemple en ce qui a trait à l'amélioration de l'état mécanique des véhicules lourds. Toutefois, elle s'est dotée d'outils de mesure de ses résultats. Ainsi, en ce qui a trait à la protection du réseau routier, la sécurité des véhicules lourds et l'équité concurrentielle, elle mesure le niveau de conformité des transporteurs (indices de conformité).

Contrôle sur route

11.24 La Société a fait des efforts pour améliorer l'efficacité du contrôle sur route et elle y est parvenue à plusieurs égards, notamment quant au contrôle des charges, du transport des matières dangereuses, des heures de conduite et de l'état mécanique des véhicules. Des problèmes persistent toutefois parce que les contrôles ne s'effectuent pas toujours aux périodes optimales, que les outils de communication laissent à désirer et que les postes de contrôle sont mal situés.

Horaires de travail

11.25 La Société détient maintenant plus de données qu'auparavant pour déterminer les horaires de travail des contrôleurs routiers et des inspecteurs de véhicules routiers. Elle a posé des gestes pour améliorer les horaires de travail, par exemple en cherchant à optimiser la présence des contrôleurs sur les grands axes routiers selon une grille horaire de 24 heures. Cependant, certains écarts importants persistent entre la répartition des heures de travail et le volume de circulation des véhicules lourds.

Postes et aires de contrôle

11.26 Les postes de contrôle sont mal situés et, en dépit du rabattage, les camionneurs peuvent encore éviter les vérifications car il est toujours possible d'emprunter des routes qui contournent les postes de contrôle. Enfin, il manque encore des aires de contrôle dans certaines régions.

11.27 Quatre des cinq balances à plateaux multiples qui avaient été acquises et qui n'étaient pas utilisées sont encore entreposées dans les locaux du ministère des Transports. En ce qui a trait à des balances achetées mais non livrées, la Société a assumé des frais de résiliation de contrat d'environ 48 000 dollars. Par ailleurs, elle n'a pas réglé les problèmes de fiabilité des détecteurs électroniques de hauteur et des systèmes visant à peser les véhicules en mouvement et à sélectionner les véhicules qui doivent être acheminés aux postes de contrôle.

11.28 La Société a maintenant déterminé un nombre minimum d'heures d'ouverture pour les postes de contrôle, à partir de données suffisantes concernant la circulation des véhicules lourds. Toutefois, en 1996, plusieurs postes n'ont pas atteint le minimum établi.

11.29 Le poste frontière important dont notre rapport mentionnait qu'il était ouvert à des heures fixes a été fermé et la Société utilise un autre poste situé sur le même axe routier qui est aussi ouvert à des heures fixes, de sorte que les délinquants peuvent encore planifier leur passage de façon à éviter d'être interceptés.

Réseau de camionnage

11.30 Nous avions observé qu'il y avait peu de restrictions quant à l'accès des camions au réseau routier québécois, ce qui diminuait l'efficacité du contrôle du transport routier effectué par la Société de l'assurance automobile du Québec. De même, le poste douanier de Lacolle était fortement contourné en raison de problèmes de congestion : les camions évitaient ainsi les contrôles et ils endommageaient les routes secondaires.

11.31 Le ministère des Transports a cherché à contraindre le trafic lourd à utiliser les routes appropriées. Au cours de l'année 1996, il a établi un réseau de camionnage qui a notamment pour objectifs de diriger les véhicules lourds vers les routes appropriées et de faciliter le contrôle routier. Compte tenu que le réseau de camionnage est récent et que plusieurs municipalités n'ont pas encore interdit l'accès de certaines routes aux camions lourds, le ministère n'est pas en mesure d'évaluer si ses objectifs ont été atteints. Par ailleurs, à l'automne de 1996, des aménagements ont été effectués au poste douanier de Lacolle en vue de le décongestionner et le ministère a fermé au camionnage plusieurs routes environnantes.

Radiocommunication

11.32 Comme la Société exerce son contrôle sur l'ensemble du réseau routier québécois, il est indispensable qu'elle dispose d'un système de radiocommunication efficace pour ses opérations sur route. Depuis notre visite, la Société a tenté de corriger les lacunes de ce système. Toutefois, les communications ne se sont pas améliorées de façon sensible. La Société a récemment procédé à l'acquisition d'un nouvel équipement en vue de régler les problèmes de façon permanente. Il est encore trop tôt pour en évaluer les résultats. Par ailleurs, les contrôleurs routiers ont maintenant accès aux types d'informations qui leur sont nécessaires.

Charges et dimensions des véhicules

11.33 La Société a amélioré le contrôle des contrevenants à la réglementation relative aux charges. En 1996, elle a notamment pesé davantage de véhicules lourds hors des postes de contrôle, là où elle intercepte une plus forte proportion de délinquants. Nous estimons que la Société doit maintenir ses efforts de contrôle des charges, car les statistiques indiquent que le taux de non-conformité observé aux postes de contrôle est de 7 p. cent lorsque les transporteurs ne s'attendent pas à être vérifiés sur ce plan, alors qu'il ne s'élève qu'à 1 p. cent lors des pesées routinières.

11.34 La Société a acquis, en 1995 et 1996, 11 ensembles de pèse-roues à la suite d'une étude de besoins. Les statistiques relatives aux années 1994, 1995 et 1996 démontrent qu'elle utilise davantage les pèse-roues. Par ailleurs, elle a disposé de la quasi-totalité de ses tapis de pesée à cause de leur manque de précision.

11.35 La Société ne vérifie toujours pas, au moment de l'émission de permis spéciaux, les antécédents du transporteur en ce qui a trait au respect de la réglementation relative à ce type de permis, ni l'équipement que le transporteur se propose d'utiliser. Les contrôleurs routiers sont maintenant avisés des permis spéciaux émis pour les transports les plus à risque, mais ils ne tiennent pas suffisamment compte de cette information pour orienter leurs interventions. La Société est à mettre en place un système d'information qui devrait lui permettre, entre autres, de mieux identifier les délinquants chroniques quant à la réglementation relative aux permis spéciaux.

Permis spéciaux de circulation

11.36 Le ministère des Transports ne connaît toujours pas la valeur monétaire des dommages subis par les ponts, les viaducs et les chaussées en relation avec les permis spéciaux qu'il autorise concernant la charge. Par ailleurs, un projet de loi en cours d'élaboration vise notamment à inciter davantage les transporteurs à se procurer les permis spéciaux de circulation.

Transport des matières dangereuses

11.37 La Société ne dispose toujours pas de données suffisantes sur le transport des matières dangereuses. Toutefois, elle a dispensé des cours de formation à ses contrôleurs routiers, ce qui a contribué à une forte augmentation du nombre et de la diversité des avis d'infraction émis entre 1993 et 1996.

Heures de conduite et de travail

11.38 Le Règlement sur les heures de conduite et de travail a notamment pour objectif de diminuer les risques d'accidents attribuables à la fatigue causée par des heures de conduite et de travail prolongées. À l'occasion de notre vérification, nous avions constaté que les contrôles de la Société s'attachaient surtout à la présence du registre quotidien des heures de conduite et de travail et de certaines informations qui doivent y figurer. La Société vérifie maintenant mieux l'application de ce règlement, surtout par le contrôle en entreprise. Elle insiste davantage sur le respect des heures de conduite et de travail et sur la véracité des renseignements notés dans le registre quotidien.

État mécanique des véhicules

11.39 Entre 1993 et 1996, la Société a plus que doublé le contrôle sur route de l'état mécanique des véhicules lourds. En effet, elle a vérifié 20 198 véhicules en 1996 par rapport à 8 135 en 1993. De plus, elle prévoit former tous les contrôleurs routiers en cette matière, ce qui devrait permettre d'accroître encore le nombre d'interventions sur route.

Contrôle en entreprise

11.40 Nous constatons que la situation n'a pas beaucoup changé depuis notre vérification et que des lacunes persistent en ce qui a trait à l'échange d'information entre les contrôleurs routiers et les inspecteurs en entreprise, la sélection des transporteurs à vérifier et les critères pour guider le travail des inspecteurs. En 1995, la Société avait entrepris une étude pour réviser le modèle d'intervention en entreprise, définir de nouvelles orientations et améliorer l'organisation du travail. Cette étude a cependant été suspendue jusqu'en janvier 1997, compte tenu que la Société se penchait sur des sujets

susceptibles d'influer sur le contrôle en entreprise. La Société compte sur la mise en place d'un système d'information qui comprendra divers renseignements sur les transporteurs afin d'améliorer la planification de l'inspection en entreprise.

Vérification mécanique

11.41 Le programme de vérification mécanique obligatoire a été amélioré, notamment en ce qui concerne la sélection et la formation des mandataires. La Société n'est toutefois pas encore en mesure d'évaluer objectivement ce programme et ses répercussions.

Vérification périodique obligatoire

11.42 Les critères auxquels les mandataires en vérification mécanique doivent se conformer ont été totalement revus et améliorés. Par ailleurs, les besoins de formation des employés de la Société chargés de former à leur tour les mandataires n'ont été comblés que partiellement. La Société prévient encore les mandataires de ses visites, ce qui réduit l'efficacité de celles-ci. Enfin, le contrat de service entre la Société et le mandataire prévoit maintenant des sanctions applicables en cas de manquement à leurs obligations.

Évaluation du programme de vérification mécanique

11.43 La Société n'a toujours pas d'objectifs mesurables pour le programme de vérification mécanique obligatoire, ce qui l'empêche d'évaluer sa gestion sur des bases objectives. Elle a toutefois effectué en 1996 une enquête sur la conformité des véhicules lourds, et une étude relative à l'incidence de l'état mécanique des véhicules lourds sur la sécurité routière est présentement en cours. Ces informations serviront à fixer des objectifs mesurables pour le programme et à évaluer son incidence sur la sécurité routière.

Répartition de l'effectif

11.44 Nous constatons que la Société n'est pas encore assurée que son effectif est réparti adéquatement entre les régions et entre le contrôle sur route, en entreprise et en vérification mécanique. Cependant, elle se préoccupe d'affecter les contrôleurs routiers là où la circulation de véhicules lourds est la plus importante.

Systèmes d'information

11.45 La situation a peu changé depuis 1994. Les systèmes d'information actuels permettent difficilement l'identification des transporteurs délinquants. On ne peut toujours pas savoir si un véhicule a été intercepté plus tôt, quelles réglementations ont été

contrôlées et quels avis d'infraction ont été émis. Les contrôleurs routiers remplissent encore à la main de nombreux rapports qui sont ensuite révisés et saisis. Un système de suivi permettant également la rédaction des rapports d'infraction est maintenant disponible pour l'inspection en entreprise. Enfin, les systèmes utilisés en vérification mécanique ne permettent toujours pas d'effectuer un véritable suivi et une évaluation des mandataires.

11.46 Le plan global d'informatisation du contrôle du transport routier est réalisé aux deux tiers. Il devrait contribuer à améliorer les systèmes d'information.

Évaluation du contrôle du transport routier

Indicateurs de mesure

11.47 Au moment de notre vérification, la Société n'évaluait pas la performance des ressources humaines affectées aux opérations de contrôle du transport routier, ce qui ne contribuait pas à privilégier les interventions les plus efficaces. La Société dispose maintenant d'un système d'évaluation par attentes pour l'effectif opérationnel du contrôle du transport routier, mais ce système ne permet pas de juger de sa performance. En effet, les objectifs à atteindre quant au nombre d'interventions et aux résultats attendus ne sont généralement pas déterminés.

11.48 Même si la Société dispose maintenant des données nécessaires pour évaluer les résultats du traitement des avis d'infraction qu'elle émet, elle ne procède toujours pas à cette évaluation.

Informations transmises à la Commission des transports du Québec

11.49 En 1995, la Société a adopté une procédure afin d'acheminer à la Commission les dossiers des transporteurs qui contreviennent de façon récurrente aux lois relatives au transport ou dont le comportement met en danger la sécurité publique. Certains dossiers ont effectivement été transmis à la Commission, ce qui lui permet de suspendre ou de révoquer le permis des transporteurs concernés.

Évaluation de l'efficacité des programmes

11.50 Le secrétariat du Comité d'orientation sur le contrôle du transport routier obtient maintenant des informations sur les infractions et sur le taux de conformité, mais il ne détient toujours pas les données qui lui permettraient d'évaluer l'efficacité des mesures mises en place par les ministères et les organismes concernés par le contrôle du transport routier et, s'il y a lieu, de suggérer des correctifs.

Conformité avec les lois et règlements

11.51 Nous avions constaté que la réglementation portant sur le camionnage en vrac comportait des difficultés d'application, ce qui ne favorisait pas un contrôle efficace. Certains problèmes persistent malgré les modifications apportées à la réglementation en 1995.

11.52 De même, nous avions noté que, depuis 1991, la Société avait abandonné l'application du Règlement sur les points d'inaptitude imputés aux transporteurs routiers sans obtenir l'autorisation du gouvernement. La *Loi modifiant le Code de la sécurité routière et d'autres dispositions législatives* sanctionnée en décembre 1996 abroge le chapitre relatif aux points d'inaptitude. Ces dispositions entreront en vigueur à la date qui sera fixée par le gouvernement.

11.53 Par ailleurs, en vertu du règlement fédéral concernant la délivrance des licences d'exploitation d'entreprises de camionnage extra-provinciale, la Société doit notamment établir si le demandeur a observé les lois régissant la sécurité routière. La Société examine maintenant les antécédents du demandeur pour établir la conformité de ce dernier.

Rapport d'activité

11.54 Le contenu du rapport d'activité de la Société pour l'exercice terminé le 31 décembre 1995 ne permet toujours pas de mesurer son efficacité en ce qui a trait au contrôle du transport routier. Par exemple, le rapport ne démontre pas dans quelle mesure le contrôle sur route permet de protéger et de sauvegarder le réseau routier.

11.55 ***Commentaires de la Société de l'assurance automobile du Québec*** : *« D'une façon générale, la Société de l'assurance automobile du Québec est d'accord avec le contenu du rapport du Vérificateur général. Plusieurs points d'amélioration ont été soulignés.*

« Par ailleurs, concernant la précision des objectifs des priorités de contrôle, la Société, dans sa planification stratégique 1995-2000, s'est donné des objectifs de réduction des accidents de 25 p. cent pour l'an 2000. Bien que cet objectif ne soit pas exclusif au contrôle routier, il traduit toutefois l'objectif de la Société en matière de sécurité routière.

« De grands objectifs généraux font également partie de la planification de la Société. Cependant, l'atteinte de ces objectifs n'est pas tributaire uniquement de l'action du contrôle routier. Ce n'est qu'à long terme que nous aurons des indicateurs permettant d'isoler l'effet du contrôle routier sur l'atteinte de l'objectif. Nous disposons d'un plan de travail (planification stratégique) pour mener à terme le projet. Entre-temps, nous nous sommes fixé comme objectif d'améliorer chaque année le taux de conformité global des transporteurs.

« De plus, la Société reconnaît que certains postes de contrôle sont mal situés. Rappelons toutefois que la Société a hérité du réseau de postes lors du transfert du mandat du contrôle du transport routier en 1991.

« Nous avons posé un choix économique de ne pas modifier l'emplacement des postes considérant les coûts élevés qui y seraient associés. Toutefois, les stratégies opérationnelles mises de l'avant par la Société visent à pallier à cette difficulté. À titre d'exemple, nous avons acquis des systèmes de signalisation mobile qui permettent d'établir un site temporaire à tout endroit jugé approprié et de contrôler les véhicules qui circulent dans le secteur.

« Cependant, la Société veut également mesurer l'efficience de ses actions. Pour ce faire, la Société a récemment redéfini l'organisation du travail de ses contrôleurs routiers et elle s'est dotée d'indices de mesure comparatifs (tableau de bord). La Société entend, au cours de la présente année, améliorer son système de mesure de l'efficience ainsi que préciser davantage ses zones de performance. La mise en place du plan global d'informatisation devrait avoir un impact significatif à cet égard. Il permettra également de garantir un accès à l'ensemble des données d'un transporteur pour les contrôleurs routiers et les inspecteurs, solutionnant ainsi la préoccupation du Vérificateur général.

« La Société est mandatée pour contrôler les mouvements de transport, de manière à garantir que les transporteurs se conforment aux différentes prescriptions législatives. Notons qu'à ce titre la dernière enquête du taux de conformité effectuée par la Société démontre que peu de transporteurs étaient en surcharge sur le réseau supérieur du ministère des Transports du Québec. La Société poursuit ses efforts pour améliorer le taux de conformité relatif à l'état mécanique des véhicules.

« Finalement, l'implantation du Programme d'entretien préventif devrait permettre de solutionner le problème soulevé par le Vérificateur général lié aux visites des mandataires en vérification mécanique.

« En conclusion, la Société prend bonne note des recommandations fournies et elle entend les inclure à son plan d'action des mois à venir. »

11.56 ***Commentaires du ministère des Transports : Permis spéciaux de circulation***. *« Il est difficile de mesurer la valeur monétaire exacte des dommages aux infrastructures en relation avec les permis de surcharge. Le Québec participe, comme plusieurs autres administrations nord-américaines, à un vaste programme d'études (S.H.R.P.) dont l'un des objectifs est justement de développer des méthodes d'analyse de ces dommages.*

« Les études démontrent que les méthodes de calcul des dommages réels exigent une quantité importante de renseignements qui ne sont pas toujours disponibles. Des méthodes courantes d'évaluation du dommage sont par contre bien adaptées pour quantifier le dommage relatif de diverses configurations de véhicules. L'établissement des coûts des permis est fait à partir de cette méthode.

Évaluation de l'efficacité des programmes. *« L'évaluation de l'efficacité des programmes mis en place par les organismes concernés par le contrôle routier peut maintenant être effectuée par ces organismes, puisqu'ils ont à leur disposition des données leur permettant d'avoir un portrait des normes les plus problématiques et du niveau de respect de celles-ci. Ils ont également la possibilité de maintenir des tables de concertation avec l'industrie. Le Secrétariat d'orientation sur le contrôle du transport routier ne peut se substituer à ces organismes pour exécuter ces évaluations, même si son mandat le prévoit. À ce titre, le ministère examine actuellement la pertinence de revoir avec le Conseil exécutif cette portion du mandat du Secrétariat. »*



Rapport à l'Assemblée nationale

pour l'année 1996-1997

Tome I

Annexe A

Rapport d'enquête du Vérificateur général à la demande du Conseil du trésor portant sur neuf contrats conclus par la Société immobilière du Québec

TABLE DES MATIÈRES

Faits saillants

I. Mandat

II. Vue d'ensemble

III. Cadre de gestion immobilière

IV. Observations et commentaires au sujet de chaque transaction immobilière

A. 1500, boulevard Charest Ouest, Sainte-Foy

B. 150, boulevard René-Lévesque Est, Québec

C. 200, chemin Sainte-Foy, Québec

D. 710, place D'Youville, Québec

E. 525, boulevard René-Lévesque Est, Québec et 1075, rue de l'Amérique-française, Québec

F. 545, boulevard Crémazie Est, Montréal

G. 190 et 201, boulevard Crémazie Est, Montréal

H. 440, boulevard René-Lévesque Ouest, Montréal

I. 800, Place-Victoria, Montréal

V. Collaboration

VI. Conclusion générale

Enquête conduite par

J. Henrichon
Vérificateur général adjoint

P. Y. Poulin
Directeur de vérification

G. Boulianne

C. Laliberté

C. Sohier

M. Simard

Faits saillants

À la demande du Conseil du trésor, nous avons procédé à une enquête sur les décisions prises par le conseil d'administration et les gestionnaires de la Société immobilière du Québec (la Société) concernant neuf contrats précédemment étudiés par le vérificateur interne de la Société qui a terminé ses travaux en mars 1996. Nous devions déterminer si les ressources de la Société avaient été gérées avec économie et efficience à l'occasion de ces transactions. Ces neuf contrats, qui portent sur des locaux des régions de Québec et de Montréal, consistent en deux acquisitions, cinq renouvellements de bail, une nouvelle location et une participation dans une société en nom collectif de laquelle la Société loue des locaux. Ces transactions ont été autorisées par le conseil d'administration au cours de la période du 10 octobre 1986 au 3 février 1994.

Nos travaux ont permis d'approfondir ceux qu'avait menés le vérificateur interne. Les résultats de notre enquête permettent de confirmer, de façon générale, ses conclusions selon lesquelles ces transactions n'ont pas servi les intérêts de la Société sur le plan de l'économie et de l'efficience.

En ce qui a trait à quatre transactions, la Société n'a pas démontré qu'elle avait réellement besoin de louer de nouveaux locaux ou de renouveler le bail. De plus, quant à six transactions, des locaux sont demeurés inoccupés plusieurs années, soit dans les immeubles touchés par la transaction ou dans ceux qui se libéraient à la suite du relogement de certains clients.

En ce qui concerne le coût de sept transactions, la Société a loué ou acquis des locaux à des prix supérieurs à celui du marché de l'époque. Pour ce qui est des deux acquisitions, la Société a payé en trop un minimum de 5,3 millions de dollars. En ce qui a trait à cinq locations sur sept, nous estimons qu'elle débourse en trop, chaque année, entre 195 000 dollars et 2,3 millions de dollars, en fonction des divers chevauchements des baux et de leur durée. Quant au coût des locaux inoccupés depuis les acquisitions ou l'entrée en vigueur des baux, il s'élève à plus de 13 millions de dollars. Enfin, nous estimons également à plus de 13 millions de dollars le manque à gagner de la Société pour les locaux laissés vacants à la suite du relogement de certains clients.

Nous n'avons pas toujours obtenu la preuve que le conseil d'administration a reçu, de la part des gestionnaires de la Société, des informations fiables et suffisantes, à certains égards, pour lui permettre de prendre des décisions éclairées. Cette information concerne notamment les besoins de locaux, les disponibilités du parc immobilier de la Société et les conditions du marché au moment d'autoriser les transactions.

Sur le plan de la conformité, nous croyons que la Société n'a pas respecté la *Loi sur la Société immobilière du Québec* à l'occasion de deux transactions. En effet, la Société a loué des locaux additionnels pour loger des organismes non désignés par le gouvernement. Or, la loi prévoit que la Société ne peut mettre à la disposition de tout organisme, autre que ceux qu'a désignés le gouvernement, que des locaux qu'elle juge excédentaires.

Au moment d'autoriser la location de locaux à bureaux au 545, boulevard Crémazie Est, le 2 mai 1991, le président de la Société, M. Miville Vachon, se trouvait en situation de conflit d'intérêts.

En conclusion, nous pouvons affirmer que les décisions prises par le conseil d'administration et les gestionnaires de la Société n'ont pas été économiques et efficientes à tous égards. D'une part, la Société a loué et acquis des locaux à un prix supérieur à celui du marché de l'époque et, d'autre part, elle a loué plus de locaux que nécessaire. Il importe également de souligner que les gestionnaires de la Société ont manqué à leur devoir, puisqu'ils n'ont pas toujours soumis au conseil d'administration des informations fiables et suffisantes pour lui permettre de prendre des décisions éclairées. Par ailleurs, selon les renseignements obtenus, le conseil d'administration n'a pas toujours fait preuve de prudence puisqu'il a autorisé des transactions sans obtenir une information suffisante. Ces lacunes, au regard de la fiabilité et de la suffisance de l'information, ne témoignent pas d'une gouverne efficace.

Le tableau et les graphiques qui suivent présentent un sommaire des principales conséquences financières des manquements relatifs à l'économie et à l'efficience. Le tableau 1 fournit cette information par transaction immobilière, tandis que les graphiques exposent ces renseignements pour les exercices financiers se terminant le 31 mars de chaque année.

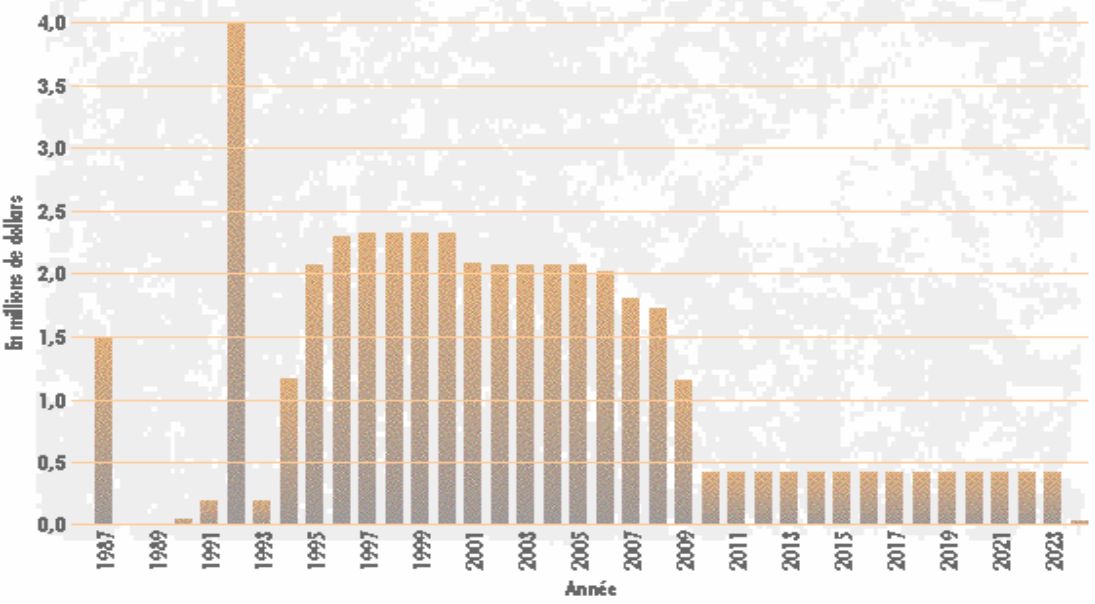
Tableau 1

Sommaire des principales conséquences financières des manquements relatifs à l'économie et à l'efficience

Transactions immobilières	Excédent du prix payé par rapport à celui du marché		Coût des locaux acquis ou loués et laissés vacants jusqu'au 31 décembre 1996 (milliers de dollars)	Manque à gagner concernant des locaux laissés vacants par suite de relogements jusqu'au 31 décembre 1996 (milliers de dollars)
	1re année (milliers de dollars)	Total pour la durée des contrats (milliers de dollars)		
1500, boulevard Charest Ouest, Sainte-Foy	1 500	1 500	650	1 800
150, boulevard René-Lévesque Est, Québec	255	1 275	-	-
200, chemin Sainte-Foy, Québec	-	-	6 000	-
710, place D'Youville, Québec	195	3 120	-	-
525, boulevard René-Lévesque, Québec et 1075, rue de l'Amérique-française, Québec	-	-	-	7 700
545, boulevard Crémazie Est, Montréal	426	12 780	5 300	3 600
190 et 201, boulevard Crémazie Est, Montréal	3 800	3 800	400	-
440, boulevard René-Lévesque Ouest, Montréal	139	2 087	186	-
800, Place-Victoria, Montréal	1 308	19 261	1 059	-
Total		**43 823**	**13 595**	**13 100**

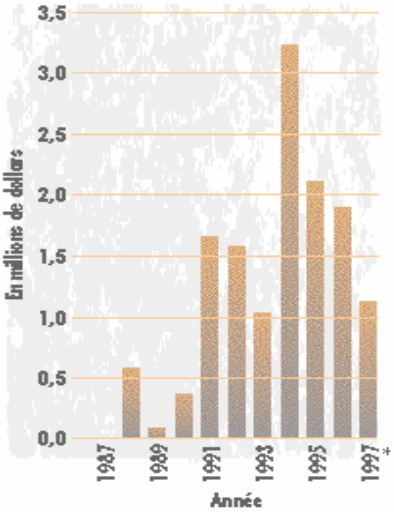
Graphique 1

Excédent annuel du prix payé par rapport à celui du marché



Graphique 2

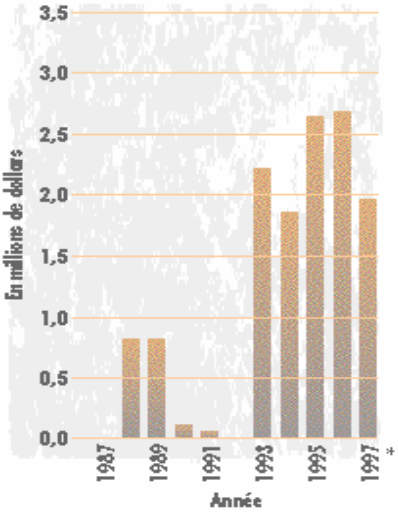
Coût annuel des locaux acquis ou loués et laissés vacants



*Comprend les mois d'avril à décembre 1996.

Graphique 3

Manque à gagner annuel pour des locaux laissés vacants par suite du relogement de clients



*Comprend les mois d'avril à décembre 1996.

I. *Mandat*

En vertu de l'article 36 de la *Loi sur le Vérificateur général* et à la demande du Conseil du trésor, exprimée par le CT 189539 du 12 novembre 1996, nous avons procédé à une enquête sur les décisions prises par le conseil d'administration et les gestionnaires de la Société immobilière du Québec (la Société) concernant neuf contrats précédemment étudiés par le vérificateur interne de la Société qui a terminé ses travaux en mars 1996. Nous devions déterminer si les ressources de la Société avaient été gérées avec économie et efficience à l'occasion de ces transactions. Nous avons aussi procédé à la vérification des livres et comptes de la Société en ce qui a trait à ces contrats. Cette vérification a comporté la vérification financière, la vérification de conformité et celle de l'optimisation des ressources.

Dans le présent document, l'expression « gestionnaires de la Société » comprend le président-directeur général, les vice-présidents et les directeurs concernés par les transactions immobilières. Quant aux neuf contrats, ils consistent en deux acquisitions, cinq renouvellements de bail, une nouvelle location et une participation dans une société en nom collectif de laquelle la Société loue des locaux. La première de ces transactions a été autorisée par le conseil d'administration de la Société le 10 octobre 1986 et la dernière, le 3 février 1994. Toutes ces transactions portent sur l'acquisition ou la location d'immeubles à bureaux, dans la région de Québec ou celle de Montréal.

Région de Québec

- 1500, boulevard Charest Ouest (acquisition) ;
- 150, boulevard René-Lévesque Est (renouvellement) ;
- 200, chemin Sainte-Foy (renouvellement) ;
- 710, place D'Youville (renouvellement) ;
- 525, boulevard René-Lévesque Est et 1075, rue de l'Amérique-française (participation dans une société en nom collectif : La Société Bon-Pasteur enr.).

Région de Montréal

- 545, boulevard Crémazie Est (nouvelle location) ;
- 190 et 201, boulevard Crémazie Est (acquisition) ;
- 440, boulevard René-Lévesque Ouest (renouvellement) ;
- 800, Place-Victoria (renouvellement).

Nous avons analysé chacune de ces transactions immobilières au regard des besoins de locaux, du coût de la transaction, de la gestion immobilière, de la conformité avec la réglementation et de l'information transmise au conseil d'administration. Nos constatations relatives au coût des transactions s'appuient sur des évaluations d'experts indépendants. Entre autres choses, ils ont évalué la fourchette des prix du marché au moment de conclure ces transactions. Pour apprécier le coût de celles-ci, nous avons comparé les prix indiqués dans les contrats avec la limite supérieure des fourchettes établies par les experts.

Le mandat confié par le président de la Société au vérificateur interne avait pour objectif d'établir si ces transactions immobilières permettaient de servir les intérêts de la Société et, dans le cas contraire, d'évaluer si des mesures correctives pouvaient être apportées. Essentiellement, ses travaux ont consisté en l'examen de la documentation à l'appui de ces transactions. Conséquemment, nos propres travaux d'enquête ont permis d'approfondir ceux du vérificateur interne de la Société.

II. *Vue d'ensemble*

La Société est une compagnie à fonds social constituée le 21 décembre 1983 par la *Loi sur la Société immobilière du Québec* (L.R.Q., c. S-17.1). Elle relève du ministre délégué à l'Administration et à la Fonction publique.

La Société a principalement pour mission de mettre des immeubles à la disposition des ministères et des organismes publics, moyennant compensation financière, et de leur fournir des services de construction, d'exploitation et de gestion immobilières. Pour ce faire, elle peut notamment acquérir des immeubles, construire, louer, entretenir et conserver tout immeuble, et pourvoir à son aménagement.

Toutefois, en vertu de la *Loi sur la Société immobilière du Québec*, seuls les ministères et organismes publics désignés par décret doivent faire exclusivement affaire avec la Société pour obtenir des locaux. Par ailleurs, la Société peut mettre à la disposition de tout organisme, autre que ceux qu'a désignés le gouvernement, les locaux qu'elle juge excédentaires, ce qui signifie que la Société ne peut agrandir son parc immobilier pour satisfaire les besoins de clients exclus de la liste gouvernementale.

Les affaires de la Société sont administrées par un conseil d'administration composé de neuf membres, nommés par le gouvernement pour une période d'au plus trois ans, sauf le président, nanti d'un mandat d'au plus cinq ans. Les membres du conseil d'administration, autres que le président, ne sont pas rémunérés. Le président veille à l'exécution des décisions du conseil d'administration et il est responsable de l'administration et de la direction de la Société. Il est d'office directeur général de la Société et exerce ses fonctions à temps plein.

Le ministre peut émettre des directives relativement aux objectifs et aux orientations de la Société. Par ailleurs, il est loisible au gouvernement d'imposer également certaines règles à la Société, en ce qui a trait à tout aspect d'un projet de construction ou de location d'immeuble, lorsqu'il estime que la nature de ce projet ou le développement d'une région le justifie. La loi prévoit que ces documents soient déposés devant l'Assemblée nationale. Or, dans les faits, ni le ministre ni le gouvernement n'ont émis de telles directives.

En vertu de la loi, le gouvernement peut notamment, par règlement :

- établir les règles concernant les appels d'offres, l'adjudication des contrats et les autres conditions nécessaires à l'accomplissement des mandats de la Société ;
- déterminer la durée et le montant d'un contrat de location à partir desquels la Société doit obtenir son autorisation ;
- déterminer le montant à partir duquel la Société doit obtenir son approbation pour acquérir un immeuble, le céder à bail ou autrement en disposer.

Or, le gouvernement n'a pas réglementé en ce sens sauf en ce qui concerne les modalités d'exercice des pouvoirs contractuels de la Société. Elle a donc plein pouvoir en ce qui a trait à la location et à l'acquisition d'immeubles pour les mettre à la disposition des ministères et des organismes publics qui lui sont assujettis.

En ce qui concerne le Conseil du trésor, il a émis une directive concernant l'allocation, l'attribution et l'aménagement des locaux administratifs et spécialisés des ministères et organismes du gouvernement qui doivent exclusivement faire affaire avec la Société. Bien que cette règle attribue des responsabilités à la Société, elle n'a pas d'assise légale ou réglementaire selon nous.

L'importance de l'effectif gouvernemental influence directement le besoin de locaux administratifs. Cet effectif a progressé de 1987 à 1993, passant de 62 812 à 71 395 personnes, soit une augmentation de près de 14 p. cent. Ce n'est qu'à partir de l'année 1994 qu'il y a diminution réelle de cet effectif.

En septembre 1992, le Conseil du trésor adopte un plan de réduction de l'effectif gouvernemental de 10 p. cent en cinq ans. Le 15 juin 1993, la *Loi sur la réduction du personnel dans les organismes publics et l'imputabilité des sous-ministres et dirigeants d'organismes publics* (L.Q. 1993, c. 35) est adoptée. Cette loi énonce la volonté parlementaire de réduire de 20 p. cent, en trois ans, le personnel d'encadrement et de 12 p. cent, en cinq ans, les autres corps d'emploi.

Tableau 2

Évolution de l'effectif gouvernemental

Année	Effectif	Variation
1986	64 376	–
1987	62 812	-2,4 %
1988	64 482	+2,7 %
1989	65 075	+0,9 %
1990	65 833	+1,2 %
1991	68 129	+3,5 %
1992	69 247	+1,6 %
1993	71 395	+3,1 %
1994	68 579	-3,9 %
1995	66 692	-2,8 %

Le tableau 2 présente l'évolution de l'effectif gouvernemental au cours des années 1986 à 1995[1].

Le parc immobilier de la Société a changé au fil des années. Entre le 31 mars 1986 et le 31 mars 1996, il est passé de 2,31 à 2,55 millions de mètres carrés, soit une augmentation d'un peu plus de 10 p. cent. Le parc se compose d'immeubles à bureaux (69 p. cent), d'entrepôts (16 p. cent) et de locaux spécialisés (15 p. cent), tels que palais de justice et postes de police. Environ 60 p. cent de ces locaux lui appartiennent. Au 31 mars 1996, 38 p. cent du parc de la Société est situé dans la région de Québec, 24 p. cent dans la région de Montréal et 38 p. cent ailleurs au Québec. Le tableau 3 illustre, pour les régions de Québec et de Montréal, l'importance des locaux à bureaux et leur taux d'inoccupation au 31 mars des années 1986 à 1996.

Tableau 3

Superficie et taux d'inoccupation des locaux à bureaux dans les régions de Québec et de Montréal

	Région de Québec		Région de Montréal	
Données au 31 mars	Superficie en milliers de mètres carrés	Taux d'inoccupation (%)	Superficie en milliers de mètres carrés	Taux d'inoccupation (%)
1986	617	n.d.	333	n.d.
1987	618	n.d.	325	n.d.
1988	692	7,81	347	6,90
1989	702	6,76	351	9,10
1990	691	4,83	318	4,47
1991	701	4,17	320	3,74
1992	710	2,98	337	7,61
1993	760	5,78	361	5,73
1994	755	6,03	367	6,64
1995	727	5,15	368	8,41
1996	702	9,67	361	11,35

1 Les données du tableau sont extraites d'un portrait statistique établi par l'Office des ressources humaines et elles représentent le nombre d'employés au 31 mars de chaque année. Cet effectif ne comprend pas les employés des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation.

Le 20 décembre 1995, le Conseil des ministres a approuvé une politique d'attrition et d'attribution des locaux en vue de diminuer le taux de vacance du parc immobilier de la Société à 1,5 p. cent d'ici la fin de l'exercice 1997-1998. En vertu de cette politique, la Société mettra fin au plus grand nombre de baux possible et elle installera les ministères et les organismes dans les immeubles qui lui appartiennent ou dans les immeubles privés qui font l'objet d'un bail à long terme.

III. *Cadre de gestion immobilière*

Comme la Société a notamment pour objet de satisfaire les besoins de locaux de sa clientèle, il importe qu'elle en ait une bonne connaissance. Elle doit également être au fait des possibilités que lui offre son parc immobilier, notamment au regard de la superficie requise, de l'évolution des besoins dans le temps et de l'emplacement. Si son parc ne lui permet pas de répondre aux besoins exprimés, la Société doit mener des études pour s'enquérir des occasions et des conditions du marché et même envisager la construction d'un immeuble.

Pour obtenir le meilleur prix sur le marché locatif, la Société a tout intérêt à procéder par appel d'offres. D'ailleurs, une politique interne le prévoit pour toute nouvelle location. Au moment du renouvellement d'un bail, cette démarche permet de renforcer son pouvoir de négociation afin d'obtenir les conditions les plus avantageuses.

La gestion immobilière comporte également le contrôle et le suivi des clauses contractuelles, notamment celles qui touchent le remesurage, la rétrocession, les travaux entrepris pour respecter les normes, les frais d'exploitation, l'avis de renouvellement et les mesures incitatives, le cas échéant.

Enfin, le conseil d'administration doit obtenir des gestionnaires de la Société des informations fiables et suffisantes pour pouvoir prendre des décisions éclairées. Ces renseignements, généralement présentés sur un formulaire intitulé « Demande au conseil d'administration », devraient porter notamment sur les besoins de locaux, les conditions du marché, le respect des clauses contractuelles et la justification des recommandations formulées.

IV. *Observation et commentaires au sujet de chaque transaction immobilière*

A. 1500, boulevard Charest Ouest, Sainte-Foy

1. Résumé de la transaction

L'immeuble sis au 1500, boulevard Charest Ouest à Sainte-Foy était la propriété de Thorcom inc. La Société l'a acquis le 9 décembre 1986 au coût de 4 516 255 dollars.

Cette transaction concerne un terrain sur lequel un bâtiment d'environ 9 500 mètres carrés (m.c.) a été construit en 1979 ; celui-ci est devenu vacant en 1983. Il s'agit d'un immeuble constitué d'un entrepôt et d'une salle de montre. Pour le transformer et l'adapter aux besoins de ses clients, la Société a accordé, le 23 décembre 1986, un contrat de 8 498 645 dollars à Roche ltée, Groupe conseil. Des coûts de 2 626 355 dollars ont été autorisés en sus du contrat initial. L'ajout d'un deuxième étage a porté la superficie de l'immeuble à 17 700 m.c.

L'exposé de certains événements est essentiel à la compréhension de cette transaction. En 1985, le ministère des Communications du Québec (MCQ) cherche à reloger son centre informatique dont les installations sont désuètes et à regrouper ses services techniques répartis dans quatre locaux différents. D'entrée de jeu, le MCQ considère le 1500, boulevard Charest Ouest comme l'immeuble le plus apte à répondre à ses besoins.

La Société a mené des études pour évaluer diverses solutions dont les plus susceptibles d'être retenues sont de rénover et d'agrandir à 11 800 m.c. le 1601, rue Semple à Québec, propriété de la Société et occupé par le centre informatique du MCQ, ou de louer le 1500, boulevard Charest Ouest. La Société remet au Conseil du trésor un mémoire, daté du 10 avril 1986, pour exposer les avantages et les inconvénients de chaque solution. Elle recommande de retenir l'immeuble de la rue Semple parce que, d'une part, ce choix minimise les répercussions négatives sur son parc immobilier et, d'autre part, c'est la solution la plus économique.

De son côté, le MCQ préconise plutôt le 1500, boulevard Charest Ouest dans le mémoire, daté aussi du 10 avril 1986, qu'il soumet également au Conseil du trésor. Il précise que la solution retenue devra être applicable en juillet. Il évoque cette situation d'urgence pour réclamer le choix du 1500, boulevard Charest Ouest. Pourtant, le contrat de transformation de cet immeuble ne sera signé que le 23 décembre 1986 et il prévoit la livraison des locaux en deux étapes, soit en avril 1987 et en septembre 1987.

Le 22 avril 1986, une analyse du Secrétariat du Conseil du trésor conclut qu'il serait préférable de retenir l'immeuble de la rue Semple. Pourtant, le 2 juillet 1986, le Conseil du trésor se rend à la requête du MCQ et il autorise la Société à louer le 1500, boulevard Charest Ouest pour 25 ans, avec option d'achat après 15 ans. Le 9 juillet, le ministre délégué aux Services et Approvisionnements, alors responsable de la Société, adresse une lettre au président de la Société, le priant de poursuivre les démarches jusqu'à la signature du bail.

Or, selon le schéma d'aménagement de la Communauté urbaine de Québec, seul le gouvernement est libre d'installer un centre informatique au 1500, boulevard Charest Ouest, ce qui est interdit à un propriétaire privé. En conséquence, la Société a acquis l'immeuble plutôt que de le louer.

2. Besoins de locaux

Selon les gestionnaires de la Société, la planification était une fonction peu raffinée à cette époque. Quoi qu'il en soit, celle-ci reconnaissait le besoin exprimé par le MCQ. Compte tenu du taux d'occupation de son parc immobilier dans la région de Québec et des besoins exprimés par le MCQ, la Société devait se tourner vers de nouveaux locaux ou procéder à des travaux majeurs pour agrandir l'immeuble de la rue Semple.

Ainsi, la Société acquiert le 1500, boulevard Charest Ouest et elle y installe le MCQ. Ce faisant, les 4 450 m.c. du 1601, rue Semple sont laissés entièrement vacants jusqu'en 1990, date à laquelle l'immeuble commence à être occupé partiellement. Quant au 1500, boulevard Charest Ouest, 8 505 m.c. sont inoccupés en 1988, 1 165 m.c. en 1989 et ce n'est qu'à compter de 1990 que tous les locaux sont utilisés.

3. Coût de la transaction

À la suite des études qu'elle a menées lorsqu'il était question de reloger le centre informatique du MCQ et de regrouper ses services techniques, la Société privilégiait la rénovation et l'agrandissement du 1601, rue Semple puisqu'elle jugeait que c'était la solution la moins coûteuse. Elle se disait préoccupée par la croissance de son parc immobilier qu'entraînerait la location du 1500, boulevard Charest Ouest, immeuble comportant 2 900 m.c. de plus que les besoins du MCQ, ce qui l'obligerait à rechercher d'autres clients.

Aucune réglementation ne prévoit l'intervention du Conseil du trésor dans les décisions de la Société ; pourtant, celui-ci a autorisé la Société à louer le 1500, boulevard Charest Ouest le 2 juillet 1986. En effet, si une directive du Conseil du trésor prévoit son intervention en cas de litige entre un ministère et la Société, celle-ci n'est pas tenue de se

soumettre à la décision du Conseil du trésor puisque, à notre avis, il n'a aucun pouvoir sur elle à cet égard. Par contre, il n'est pas intervenu quand la Société a pris la décision d'acquérir l'immeuble plutôt que de le louer.

Par ailleurs, la Société n'a pas prouvé que la décision d'acquérir le 1500, boulevard Charest Ouest était la solution la plus économique. À la suite de la décision du Conseil du trésor d'autoriser la Société à louer le 1500, boulevard Charest Ouest, elle n'a pas examiné d'autres options que l'acquisition de cet immeuble.

Nous sommes d'avis que cette acquisition a été faite à un prix supérieur à celui du marché. En effet, le prix payé pour cet immeuble dépasse sa valeur marchande d'au moins 1,5 million de dollars. Un avantage indu a donc été consenti à Thorcom inc., d'autant que cet immeuble était vacant depuis 1983. Quant aux analyses internes, menées en vue de déterminer la valeur de l'immeuble, elles n'étaient pas suffisamment approfondies. Elles étaient basées sur un coût de remplacement déprécié et non sur la juste valeur marchande, ce qui va à l'encontre du Règlement concernant les modalités d'exercice des pouvoirs contractuels de la Société (le Règlement). En effet, celui-ci stipule qu'un contrat d'acquisition d'immeuble ne doit être conclu qu'en fonction de sa valeur marchande.

Quant au contrat de 8 498 645 dollars relatif aux travaux de transformation, il a été accordé sans appel d'offres à Roche ltée, Groupe conseil, car le contrat d'acquisition du 1500, boulevard Charest Ouest spécifiait que la Société devait retenir ses services. Cette façon de faire est contraire aux principes de bonne gestion et aux règles de transparence et de juste concurrence. Il y a donc lieu de se demander si le prix payé pour les travaux était le plus bas possible. Qui plus est, des changements de l'ordre de 30 p. cent ont été apportés au contrat initial de transformation pour un montant de 2 626 355 dollars.

Enfin, nous estimons à 1,8 million de dollars le manque à gagner de la Société pour les locaux laissés vacants au 1601, rue Semple, sans compter la perte relative aux locaux inoccupés au 1500, boulevard Charest Ouest, estimée à 650 000 dollars.

4. Information transmise au conseil d'administration

Au moment où la décision de louer le 1500, boulevard Charest Ouest a été prise, le conseil d'administration se disait placé devant un fait accompli à la suite de la décision du Conseil du trésor d'autoriser la Société à procéder à la location. Le conseil d'administration a résolu de « demander au président de faire connaître aux autorités qu'[il considère] que [son] rôle est de gérer la Société sur la base des seuls critères d'une bonne gestion d'affaire et qu'il ne [lui] appartient pas de sanctionner les actes et décisions d'autres autorités pour des motifs qui ne sont pas de [sa] compétence » et de « demander

au président de faire savoir aux autorités en conséquence que c'est avec de sérieuses réticences et réserves quant à la valeur des termes et conditions de la transaction qu'[il a] autorisé cette transaction ».

Lors de l'approbation de l'acquisition du 1500, boulevard Charest Ouest, le conseil d'administration a cependant donné son assentiment sans aucune réserve. Pourtant, nous n'avons pas obtenu la preuve qu'il possédait une information fiable et suffisante pour prendre une décision éclairée. Bien qu'il ait eu en main le projet de convention de vente, il ne disposait ni de résultats d'analyses d'opportunité, ni de conclusions d'évaluations rigoureuses pour justifier le prix d'acquisition selon la juste valeur marchande. Par ailleurs, lors de la présentation du projet au conseil d'administration, le président de la Société a fait valoir qu'il avait requis deux évaluations indépendantes relatives au prix d'acquisition et que la Société recevait une juste valeur pour son investissement. En fait, il s'agissait plutôt d'évaluations internes qui ne permettaient pas de connaître la valeur marchande.

Quant à l'augmentation de 2,6 millions de dollars des coûts relatifs aux travaux de transformation, le conseil d'administration a été placé devant un fait accompli. En effet, ce n'est qu'en juin 1988 qu'une telle demande lui a été soumise alors que les travaux étaient déjà terminés. Pourtant, le Règlement stipule que toute majoration de plus de 10 p. cent du contrat originalement conclu requiert l'autorisation préalable du conseil d'administration.

5. Conclusion

Même si le conseil d'administration avait exprimé ses réticences quant à la location du 1500, boulevard Charest Ouest, il aurait dû prendre les mesures nécessaires pour permettre à la Société de s'acquitter du mandat que lui confère sa loi constitutive de la façon la plus économique et la plus efficiente possible. Compte tenu que le prix payé pour l'acquisition du 1500, boulevard Charest Ouest est supérieur à la valeur marchande, que des locaux y sont demeurés vacants ainsi qu'au 1601, rue Semple et que le contrat de transformation a été octroyé sans appel d'offres, nous concluons que le conseil d'administration et les gestionnaires de la Société n'ont pas mené cette transaction avec un souci suffisant d'économie et d'efficience. De plus, le précédent propriétaire du 1500, boulevard Charest Ouest a profité d'un avantage indu d'un montant minimum de 1,5 million de dollars lors de l'acquisition. Quant à Roche ltée, Groupe conseil, elle a été avantagée du seul fait qu'elle a obtenu le contrat de transformation sans que la Société procède par appel d'offres.

B. 150, boulevard René-Lévesque Est, Québec

1. Résumé des transactions

L'immeuble à bureaux situé au 150, boulevard René-Lévesque Est à Québec est la propriété de Natdev inc. Il a été construit en 1972 et le gouvernement y est locataire depuis 1974.

Le 10 décembre 1987, le conseil d'administration autorisait, rétroactivement au 1er mai 1985, la location de 15 493 m.c., soit près de 70 p. cent de l'immeuble. Ce bail est d'une durée de dix ans, échéant le 30 avril 1995, et il est assorti d'une clause de prolongation de cinq ans dont la Société s'est prévalue, ce qui lui a permis de prolonger le bail jusqu'au 30 avril 2000.

Le loyer annuel au mètre carré est de 135,62 dollars et il se compose du prix de base de 67,27 dollars, d'une estimation de taxes de 16,68 dollars et de frais d'exploitation de 51,67 dollars. Le coût mensuel unitaire des 154 aires de stationnement de jour est de 75 dollars et il est de 85 dollars pour les 4 aires de jour et nuit. Ainsi, à la signature du bail, le loyer annuel de la Société était de 2 243 868 dollars. Afin de couvrir le coût des travaux de rénovation, la Société a signé un avenant qui majorait, à compter du 1er avril 1991, le loyer de base de 11,12 dollars le mètre carré et qui comportait le paiement d'une somme forfaitaire de 127 094 dollars. La prolongation du bail jusqu'au 30 avril 2000 a été consentie à ces mêmes taux et conditions.

2. Besoins de locaux

Même si nous n'avons pas retracé la preuve que cette transaction cadrait avec une planification de la Société en 1987, soit au moment de l'autorisation de la transaction, nous pouvons conclure que cet immeuble répondait à des besoins réels. En effet, à cette époque, le parc immobilier de la Société ne comportait pas de locaux disponibles suffisamment grands pour accueillir le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche dont les besoins étaient de plus de 12 000 m.c. Il en va de même de la prolongation de cinq ans au sujet de laquelle la décision devait être prise avant le 30 avril 1993.

3. Coût des transactions

Compte tenu des conditions du marché en 1987 et en 1991, nous sommes d'avis que la Société a obtenu un prix raisonnable pour ces locaux. Par contre, pour ce qui est de la prolongation de cinq ans, bien que les mêmes taux et conditions du bail aient été reconduits, la Société n'a pas obtenu un juste prix au début de 1993. En effet, le prix du marché a chuté principalement entre 1991 et 1993. Nous estimons donc que la Société a payé en trop au moins 255 000 dollars par année depuis que le bail a été prolongé par les

gestionnaires, le 1er mai 1995, ce qui confère un avantage financier indu au propriétaire.

4. Information transmise au conseil d'administration

Selon les informations obtenues, le conseil d'administration disposait de l'information nécessaire pour prendre une décision éclairée en ce qui concerne le bail de dix ans. Par ailleurs, les gestionnaires de la Société ne sont pas tenus, en vertu du Règlement, d'obtenir l'autorisation du conseil d'administration pour décider d'exercer une clause de prolongation déjà prévue dans un bail.

5. Conclusion

Compte tenu que les gestionnaires de la Société ont autorisé la prolongation du bail pour une période additionnelle de cinq ans à un prix supérieur à celui du marché, nous concluons que les gestionnaires de la Société n'ont pas mené cette transaction avec un souci suffisant d'économie. Ainsi, le propriétaire a profité d'un avantage indu d'au moins 255 000 dollars par année depuis la prolongation du bail, le 1er mai 1995.

C. 200, chemin Sainte-Foy, Québec

1. Résumé de la transaction

Cet immeuble est la propriété de Devcorp inc. Il a été construit en 1970 et le gouvernement y est locataire depuis l'inauguration. Le 9 mars 1989, la Société autorise la signature d'un bail pour une durée de 15 ans afin de louer toute la superficie locative de l'immeuble, soit 35 264 m.c. Le bail entre en vigueur le 1er mai 1990 et il se termine le 30 avril 2005.

Le loyer annuel est de 168,99 dollars le mètre carré et il se compose d'un prix de base de 105,27 dollars, d'une estimation de taxes de 16,14 dollars et de frais d'exploitation de 47,58 dollars. Le coût des 424 aires de stationnement est inclus dans le prix de base du loyer. Ainsi, à la signature du bail, le loyer annuel de la Société était de 5 959 263 dollars.

2. Besoins de locaux

Même si nous n'avons pas obtenu la preuve que cette transaction cadrait avec une planification de la Société en 1989, nous pouvons conclure que la location de cet immeuble a permis de répondre à ses besoins de locaux. En effet, les plus grands locaux disponibles de son parc immobilier ne dépassaient pas 5 000 m.c., alors que le 200, chemin Sainte-Foy logeait le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation qui avait besoin d'une superficie de plus de 15 000 m.c.

Cependant, les besoins de la Société n'étaient pas suffisamment grands pour justifier le renouvellement d'autant de locaux. De fait, la Société savait, avant même de signer le bail, que de nombreux locaux deviendraient vacants, puisqu'il était prévu que le ministère de l'Énergie et des Ressources (MER) serait relogé à l'Atrium dès que possible. Entre 1991 et 1995, le nombre de mètres carrés laissés vacants au 200, chemin Sainte-Foy s'élève à 9 753, 9 299, 4 478, 4 547 et 949 respectivement.

3. Coût de la transaction

Compte tenu des conditions du marché de l'époque, nous sommes d'avis que la Société a obtenu un prix raisonnable pour le renouvellement des 35 264 m.c. Toutefois, de mai 1990 à décembre 1996, le coût des locaux laissés vacants dans l'immeuble s'élève à près de 6 millions de dollars, selon nos estimations.

4. Gestion immobilière

Le bail prévoit d'importants travaux de rénovation afin de rendre l'immeuble conforme aux normes de la Société. Ces travaux, qui devaient être terminés avant le 1er mai 1990, ont pris fin le 2 avril 1991, à la suite d'une entente conclue entre les parties. Selon cet accord, la Société a dû payer un loyer que nous évaluons à 600 000 dollars pour des locaux qu'elle a libérés afin de permettre au propriétaire d'effectuer les travaux de rénovation. Même si la Société a obtenu un dédommagement de 450 000 dollars à cet égard, il n'en demeure pas moins que les modalités de réalisation des travaux de rénovation et les conséquences financières qui en découlent auraient dû être arrêtées avant de signer l'entente de location.

5. Information transmise au conseil d'administration

À notre avis, le conseil d'administration n'a pas obtenu de l'information fiable quant à la nécessité de louer tous les locaux du 200, chemin Sainte-Foy. En effet, la demande au conseil d'administration présente le renouvellement des 35 264 m.c. de l'immeuble comme s'il s'agissait d'un tout indivisible. D'ailleurs, il y est stipulé : « [...] il n'existe actuellement dans la région métropolitaine aucun immeuble comportant une superficie

locative aussi importante et disponible sans que la Société ne soit obligée de procéder à un développement immobilier [...] »

De plus, les gestionnaires de la Société n'ont pas présenté au conseil d'administration de plan d'occupation des locaux qui se libéreraient à la suite du départ imminent du MER.

6. Conclusion

Compte tenu que les locaux loués excédaient les besoins de la Société et que les gestionnaires n'ont pas informé adéquatement le conseil d'administration des besoins réels de locaux, nous concluons que les gestionnaires de la Société n'ont pas mené cette transaction avec un souci suffisant d'économie.

D. 710, place D'Youville, Québec

1. Résumé des transactions

L'immeuble sis au 710, place D'Youville à Québec, propriété des Immeubles de la Colline inc., a été construit en 1964 et le gouvernement y est locataire depuis 1966.

Notre enquête porte sur le bail et sa prolongation. Le 25 mai 1989, la Société autorisait la location de 9 933,94 m.c. pour des bureaux et 395,65 m.c. d'entrepôt, soit 87 p. cent de la superficie de l'immeuble. Le bail est d'une durée de 16 ans, soit du 1er janvier 1990 au 31 décembre 2005. Le 3 février 1994, elle autorisait la prolongation du bail pour une période de cinq ans, soit du 1er janvier 2006 au 31 décembre 2010.

En ce qui a trait au bail débutant le 1er janvier 1990, le loyer annuel pour les bureaux est de 170,93 dollars le mètre carré et il se compose du loyer de base de 95,80 dollars, d'une estimation de taxes de 15,93 dollars et de frais d'exploitation de 59,20 dollars. Le loyer annuel pour l'entrepôt est de 85,47 dollars le mètre carré, ce qui comprend un loyer de base de 47,90 dollars. Quant aux 44 aires de stationnement, leur coût unitaire mensuel est de 80 dollars. Ainsi, à la signature du bail, il était prévu que le loyer annuel de la Société totaliserait 1 774 063 dollars. Le loyer de base et celui du stationnement sont ajustés tous les cinq ans selon une indexation annuelle basée sur l'indice général des prix à la consommation publié par Statistique Canada, laquelle indexation ne pourra excéder 5 p. cent du prix de base composé annuellement. Le bail prévoit également l'exécution par le propriétaire de certains travaux de rénovation.

À la suite des négociations menant à la prolongation du bail, la clause d'ajustement du loyer de base et celui du stationnement a été modifiée pour tenir compte du prix du marché si celui-ci diffère en plus ou en moins de 10 p. cent du prix indexé au 1er janvier 2005. Cependant, le prix ajusté ne pourra être inférieur au prix en vigueur le 31 décembre 2004.

2. Besoins de locaux

Même si nous n'avons pas retracé la preuve que cette transaction cadrait avec une planification de la Société en 1989, nous pouvons conclure que cet immeuble répondait à un besoin. D'une part, à cette époque, il n'y avait pas d'autres locaux de cette envergure disponibles dans le parc immobilier de la Société, ni dans la région de Québec. D'autre part, il s'agit d'un immeuble situé près de la colline parlementaire et où le gouvernement était locataire depuis plusieurs années. Cependant, quant à la prolongation de cinq ans autorisée en 1994, une analyse interne recommandait de ne pas s'engager au-delà de l'échéance fixée. Cette analyse faisait état de la réduction de l'effectif gouvernemental et de la tendance à la baisse des besoins futurs. Pourtant, la Société a autorisé la prolongation du bail et, par surcroît, aucune clause de rétrocession n'a été négociée.

3. Coût des transactions

Nous sommes d'avis que la Société a loué ces locaux à un prix supérieur à celui du marché, compte tenu des conditions de l'époque. Par conséquent, elle avantage indûment le propriétaire d'un minimum de 195 000 dollars annuellement pour la durée du bail de 16 ans. De plus, la Société n'a pas procédé par appel d'offres et son analyse de marché comparait le loyer du 710, place D'Youville avec celui d'immeubles d'une catégorie supérieure.

À la demande du propriétaire, qui alléguait une exigence des institutions financières pour le refinancement de l'immeuble, la Société a autorisé, presque 12 ans avant l'échéance du bail, une prolongation de 5 ans, et ce, malgré une première réponse négative signifiée au propriétaire et une recommandation contraire découlant d'une analyse interne. D'ailleurs, à la même époque, la Société a refusé de prolonger un bail, en dépit de motifs similaires invoqués par un autre propriétaire.

Nous sommes d'avis qu'il était imprudent pour la Société de s'engager presque 12 ans à l'avance puisqu'elle ne pouvait présumer de l'état du marché en 2006. En effet, la clause modifiée d'ajustement du loyer de base et celui du stationnement, par rapport à celle du bail, est à certains égards avantageuse pour le propriétaire car elle lui garantit le prix du marché si celui-ci est supérieur de plus de 10 p. cent au prix indexé au 1er janvier 2005. Toutefois, cette clause peut être à l'avantage de la Société si le prix du marché est

inférieur de plus de 10 p. cent au prix indexé au 1er janvier 2005. Néanmoins, la Société n'a pour ainsi dire pas reçu de bénéfices en contrepartie de la prolongation de ce bail alors qu'elle se trouvait en position de force pour négocier.

4. Gestion immobilière

De façon générale, les gestionnaires se sont assurés du respect des clauses du bail. Cependant, ils n'ont pas demandé à voir les états financiers du propriétaire afin d'ajuster éventuellement le coût unitaire des frais d'exploitation en fonction des frais réels. Par ailleurs, une correction a été apportée à l'ajustement du loyer de base et celui du stationnement applicable le 1er janvier 1995, et ce, à la demande du propriétaire. Celui-ci considère que l'indexation de 5 p. cent ne doit pas être interprétée comme un maximum annuel, mais plutôt comme un indice moyen maximum pour chaque période de cinq ans. À notre avis, la clause relative à l'ajustement du loyer de base et de celui du stationnement semble ambiguë et elle pourrait amener la Société à verser en trop un montant minimum de 330 000 dollars pour la période de 16 ans comprise entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 2010.

5. Information transmise au conseil d'administration

Nous n'avons pas obtenu la preuve que le conseil d'administration possédait une information fiable et suffisante pour prendre une décision éclairée. En effet, en ce qui concerne le bail signé en 1989, la demande au conseil d'administration stipulait que le loyer de base négocié était très avantageux. Toutefois, ce loyer était comparé à ceux d'immeubles d'une catégorie supérieure, ce qui faussait la conclusion.

Par ailleurs, la demande au conseil d'administration était quasi muette quant aux arguments justifiant la prolongation de cinq ans. L'information était même tendancieuse car elle mentionnait que le propriétaire s'était prévalu de son droit de prolonger le bail pour une période additionnelle de cinq ans. Ainsi, la demande au conseil d'administration pouvait laisser croire que la Société n'avait pas le choix d'acquiescer à la demande du propriétaire. De plus, les explications concernant la modification apportée à la clause d'ajustement du loyer de base et de celui du stationnement sont, à notre avis, insuffisantes pour permettre au conseil d'administration de juger si cette modification est avantageuse pour la Société, puisque ces explications n'exposent pas les conséquences financières éventuelles d'une clause aussi complexe.

6. Conclusion

Compte tenu que le loyer relatif au bail signé en 1989 est plus élevé que celui du marché et que la Société a accepté de prolonger le bail pour cinq ans tout en modifiant la clause d'ajustement du prix de base et de celui du stationnement, principalement à l'avantage du propriétaire, nous concluons que le conseil d'administration et les gestionnaires de la Société n'ont pas mené ces transactions avec un souci suffisant d'économie. Un avantage indu d'au moins 195 000 dollars par année durant 16 ans a été consenti au propriétaire. De plus, la Société lui a accordé une prolongation du bail sans obtenir de contrepartie valable.

E. 525, boulevard René-Lévesque Est, Québec et 1075, rue de l'Amérique-française, Québec

1. Résumé de la transaction

Le 18 août 1989, la Société a autorisé la location de locaux répartis dans deux immeubles qui devaient être construits par la Société Bon-Pasteur enr. (SBP).

La convention, constituant cette société en nom collectif, a été conclue le 27 avril 1992 entre la Corporation d'assurance des fonctionnaires du Québec (Groupe MFQ), La Capitale, compagnie d'assurance générale (La Capitale) et la Société.

L'apport des associés dans SBP est de 4,6 millions de dollars, réparti selon les proportions suivantes : Groupe MFQ : 1 840 000 dollars (40 %) ; La Capitale, 460 000 dollars (10 %) ; la Société : 2 300 000 dollars (50 %). La participation de la Société se compose d'une somme de 300 000 dollars ainsi que d'une partie de la valeur marchande des terrains faisant l'objet du bail emphytéotique, soit 2 millions de dollars.

En vertu de la convention de société, la SBP loue de la Société des terrains d'une valeur marchande de 4 millions de dollars par bail emphytéotique d'une durée de 91 ans et 9 mois, afin d'y construire, exploiter et gérer deux immeubles à vocation administrative, résidentielle et commerciale. Ces immeubles sont situés au 525, boulevard René-Lévesque Est, et au 1075, rue de l'Amérique-française, à Québec. Le bail emphytéotique rapporte à la Société 160 000 dollars par année les 30 premières années, ce qui équivaut à un rendement de 8 p. cent sur une partie des terrains dont la valeur attribuée est de 2 millions de dollars. L'autre partie fait donc l'objet d'un congé de rente pour la même période. De plus, la convention de société prévoit le versement d'un rendement annuel de 12 p. cent sur l'apport monétaire initial durant les 30 premières années. Par la suite, la Société obtiendra une rente sur la valeur marchande de tous les terrains qui aura cours à ce moment ainsi qu'un rendement minimal de 12 p. cent sur l'apport initial de 2,3 millions de dollars.

Sur les 23 966 m.c. de locaux administratifs, la Société en loue 18 166 et la Capitale, 5 176. Les baux, signés le 1er septembre 1992, sont d'une durée de 30 ans et 2 mois et ils sont assortis de six options de renouvellement de 10 ans. Le loyer de base est de 153,87 dollars le mètre carré pour la première période de 30 ans. Le coût des 333 aires de stationnement est inclus dans le loyer de base. Le loyer unitaire de base a été établi de façon à pouvoir payer les deux immeubles en 30 ans. Quant aux frais d'exploitation et aux taxes, ils sont estimés respectivement à 50,70 et à 50 dollars le mètre carré. Une rente emphytéotique de 6,68 dollars le mètre carré est incluse dans le loyer annuel, lequel totalise 261,25 dollars le mètre carré à la signature du bail, pour un total de 7 745 795 dollars payables par la Société.

2. Besoins de locaux

Nous n'avons pas trouvé de preuve que la Société avait un besoin additionnel d'environ 18 000 m.c. D'ailleurs, la Société n'a pas été en mesure de nous fournir quelque analyse ou planification des besoins qui aurait pu justifier l'ajout de ces locaux à son parc immobilier. Toutefois, un élément qui pourrait l'expliquer est qu'il était ainsi possible de ne pas renouveler le bail du 800, place D'Youville à Québec. Or, ce bail a été renouvelé en 1992, et ce, pour une période de 17 ans.

L'occupation en 1992 des locaux du 525, boulevard René-Lévesque Est et du 1075, rue de l'Amérique-française par la Société et sa clientèle a entraîné de nombreux déménagements. Certains baux n'ont pas été renouvelés et des locaux sont demeurés vacants. Par exemple, la plupart des locaux du 1050, rue Saint-Augustin à Québec, propriété de la Société, sont demeurés vides. D'ailleurs, de mars 1994 à décembre 1996, plus de 9 000 m.c. étaient inoccupés dans cet immeuble.

3. Coût de la transaction

Étant donné que la SBP a procédé par appel d'offres à la fois pour la construction et le financement hypothécaire, nous sommes d'avis que le coût des immeubles est raisonnable. Toutefois, étant donné qu'aucune analyse d'opportunité n'a été effectuée, on ne peut affirmer que le choix d'un tel type de transaction était la solution la plus économique.

Par contre, cette transaction a entraîné des coûts de déménagement et d'aménagement importants pour plusieurs clients de la Société. Ainsi, des frais de plus de 7 millions de dollars ont servi à réinstaller le ministère des Affaires internationales, le Conseil du trésor, le Contrôleur des finances et la Société. De plus, celle-ci a dû continuer d'assumer les frais relatifs à son immeuble situé au 1050, rue Saint-Augustin, qui est demeuré inoccupé en grande partie depuis que sa clientèle s'est dirigée vers les immeubles de la SBP. Les locaux qui ont été laissés vacants au 1050, rue Saint-Augustin représentent un manque à gagner de plus de 7,7 millions de dollars pour la Société.

Par ailleurs, selon une convention de ce genre, les partenaires assument habituellement la responsabilité des loyers dans la même proportion que le taux de leur participation dans la société. Or, cette convention prévoit que la Société générera, en moyenne au cours des 30 premières années, 68 p. cent des revenus de la SBP, tandis qu'elle détient 50 p. cent des parts sociales. Quant au Groupe MFQ et à La Capitale, ils procurent en moyenne 19 p. cent des revenus de la SBP alors qu'ils possèdent également 50 p. cent des parts sociales. Ainsi, le Groupe MFQ et La Capitale bénéficient d'une partie du capital remboursé par la Société sur les emprunts hypothécaires grâce au paiement du loyer de base. Toutefois, cet avantage peut être augmenté ou diminué en fonction des résultats financiers de la SBP. En effet, 50 p. cent des bénéfices ou des pertes de la SBP sont attribués au Groupe MFQ et à La Capitale, alors que la convention de société prévoit qu'ils génèrent 19 p. cent des revenus.

4. Conformité avec la réglementation

En vertu de la loi, la Société peut mettre à la disposition de tout organisme, autre que ceux qu'a désignés le gouvernement, des locaux qu'elle juge excédentaires. Or, la Société a procédé à une location de locaux additionnels pour loger un organisme non désigné par le gouvernement, soit Québec 2002. Par ailleurs, en mars 1993, le parc immobilier de la Société comportait des locaux suffisamment grands et situés dans le secteur du 525, boulevard René-Lévesque Est, susceptibles d'accueillir cet organisme.

Cette location a entraîné des dépenses additionnelles de 118 000 dollars pour la Société. De plus, cette dernière a dû assumer le loyer de Québec 2002 après le départ de cet organisme des locaux en question, soit de juillet à novembre 1995.

5. Information transmise au conseil d'administration

Nous n'avons pas obtenu la preuve que le conseil d'administration possédait une information suffisante, notamment quant au besoin réel de locaux additionnels et aux conditions générales du marché.

De plus, les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration et les demandes au conseil d'administration ne font jamais état d'un éventuel congé de rente emphytéotique.

D'ailleurs, la demande au conseil d'administration du 18 août 1989 prévoyait que la rente emphytéotique serait déterminée en fonction de la valeur marchande des terrains. Enfin, lors de l'autorisation finale de la transaction, le 5 avril 1990, la demande au conseil d'administration précisait uniquement que la rente serait fixe pour les 30 premières années, sans en préciser la base.

6. Conclusion

Compte tenu que l'ajout de locaux aussi importants au parc immobilier de la Société n'a pas été justifié, que des locaux sont demeurés vacants à la suite du relogement de certains clients et qu'il n'a pas été démontré que cette transaction était la solution la plus économique, nous concluons que le conseil d'administration et les gestionnaires de la Société n'ont pas mené cette transaction avec un souci suffisant d'économie et d'efficience.

De plus, en louant des locaux additionnels pour loger un organisme non désigné par le gouvernement, la Société a dérogé à sa loi constitutive.

F. 545, boulevard Crémazie Est, Montréal

1. Résumé de la transaction

L'immeuble à bureaux situé au 545, boulevard Crémazie Est à Montréal est la propriété de l'Association immobilière F.T.Q. inc.

Le 2 mai 1991, la Société a autorisé la location, pour une période de 30 ans, de locaux d'une superficie d'environ 14 000 m.c. Le bail, signé le 26 août 1993 pour une superficie de 10 611,53 m.c., soit environ 39 p. cent de l'immeuble, couvre la période du 1er mai 1993 au 30 avril 2023. Il comporte une clause de rétrocession en faveur du propriétaire qui stipule que ce dernier peut récupérer de la Société une superficie maximale de 4 540 m.c.

Le loyer annuel de 292,16 dollars le mètre carré se compose d'un loyer de base de 167,16 dollars – y compris une rente emphytéotique – et d'une estimation des taxes et des frais d'exploitation de 80 et de 45 dollars respectivement. Le bail comprend également la location de 114 aires de stationnement au coût unitaire de 185 dollars par mois. Le nombre de ces aires a été réduit à 83, à partir du 1er septembre 1994, à la suite de la conversion de 31 aires de stationnement en 610 m.c. d'entrepôt au sous-sol de l'immeuble. À la signature du bail, le loyer annuel était de 3 353 345 dollars.

2. Besoins de locaux

En mai 1991, la Société n'était pas justifiée de prévoir l'ajout de près de 14 000 m.c. pour des bureaux à son parc immobilier de Montréal, dont le taux d'inoccupation était d'environ 4 p. cent, soit approximativement 12 000 m.c. Ce taux avait même augmenté à près de 6 p. cent au moment où le bail a été signé, en août 1993. Nous n'avons retracé aucune preuve que l'on aurait tenu compte, avant d'autoriser la transaction, des locaux disponibles dans le parc immobilier de la Société à Montréal.

Nous n'avons trouvé aucune analyse qui ferait état de besoins exprimés par des ministères ou organismes d'être installés dans un immeuble neuf de ce secteur de Montréal. Le taux moyen pondéré d'inoccupation de près de 43 p. cent, qui subsiste au complexe de la F.T.Q. depuis l'entrée en vigueur du bail jusqu'à la fin de décembre 1996, témoigne à lui seul qu'il n'y avait pas de réel besoin à l'origine de cette location, du moins pas pour une aussi grande superficie. D'ailleurs, le plan de gestion établi par la Société pour la période du 1er avril 1990 au 31 mars 1993 pour la Communauté urbaine de Montréal ne fait aucunement mention du besoin d'ajouter des locaux à bureaux de cette importance à son parc immobilier de la métropole.

Signalons enfin que, après le relogement de la Régie du bâtiment du Québec, du 577, boulevard Henri-Bourassa, propriété de la Société, et du 255, boulevard Crémazie Est au 545, boulevard Crémazie Est, des locaux d'environ 5 000 m.c. sont demeurés inoccupés en majeure partie jusqu'à tout récemment.

3. Coût de la transaction

Nous sommes d'avis que la Société a loué ces locaux à un prix supérieur à celui du marché, compte tenu des conditions de l'époque. En ne procédant pas par appel d'offres pour une nouvelle location, ce qui est contraire à sa politique, et en ne produisant pas d'analyse de marché avant d'autoriser la location de ces locaux additionnels, elle ne pouvait être assurée d'obtenir le meilleur prix. Dans les faits, depuis l'entrée en vigueur du bail, la Société a payé en trop au moins 426 000 dollars par année pour ces locaux, ce qui constitue pour le propriétaire un avantage indu.

Par ailleurs, la clause de rétrocession en faveur du propriétaire pourrait pénaliser grandement la Société. Ainsi, advenant que les prix du marché deviennent supérieurs au loyer que verse la Société, il deviendrait avantageux pour le propriétaire de récupérer les 4 540 m.c., soit près de 43 p. cent de la superficie occupée par la Société et de les louer à quelqu'un d'autre. La Société serait par le fait même obligée de louer ailleurs d'autres locaux à un tarif plus élevé que celui que prévoit le bail actuel. Ainsi, elle aura payé plus cher que le prix du marché pendant un certain nombre d'années pour cette superficie sans avoir pu bénéficier ensuite de la situation inverse. Dans les faits, la clause de rétrocession n'avait pas encore été exercée par le propriétaire au début de février 1997.

Il importe de souligner que le procès-verbal des délibérations du conseil d'administration de la Société du 2 mai 1991 expose clairement que cette transaction constituait une aide octroyée par la Société à l'Association immobilière F.T.Q. inc. pour lui permettre de construire et de financer son projet immobilier du complexe à Montréal.

Le taux d'inoccupation moyen pondéré, depuis l'entrée en vigueur du bail jusqu'à la fin de décembre 1996, s'établit à environ 43 p. cent pour les locaux situés au complexe de la F.T.Q. Conséquemment, nous estimons que la Société avait versé, à la fin de l'année 1996, environ 5,3 millions de dollars au propriétaire pour des locaux demeurés vacants à cet endroit depuis le 1er mai 1993.

Le manque à gagner de la Société relativement aux locaux demeurés vacants au 577, boulevard Henri-Bourassa, propriété de la Société, et au 255, boulevard Crémazie Est, à la suite du relogement de la Régie du bâtiment du Québec au complexe de la F.T.Q., s'élevait à plus de 3,6 millions de dollars à la fin de l'année 1996.

4. Information transmise au conseil d'administration

Nous n'avons pas obtenu la preuve que le conseil d'administration possédait l'information nécessaire pour autoriser cette transaction, notamment sur la nécessité pour la Société d'ajouter des locaux de près de 14 000 m.c. à son parc immobilier de Montréal, sur le taux d'inoccupation de son parc et sur les conditions du marché de l'époque.

5. Conflit d'intérêts

Au moment d'autoriser la location avec l'Association immobilière F.T.Q. inc., le 2 mai 1991, le président de la Société, M. Miville Vachon, se trouvait en situation de conflit d'intérêts. En effet, M. Vachon était alors administrateur d'une entreprise dont 45 p. cent du capital-actions appartenait au Fonds de solidarité de la F.T.Q. inc. De plus, il était actionnaire d'une société qui détenait une participation majoritaire dans cette même entreprise. Or, quatre des cinq membres du conseil d'administration de l'Association immobilière FTQ inc. étaient également administrateurs du Fonds de solidarité de la FTQ inc. Entre autres, M. Louis Laberge agissait à la fois comme président de l'Association immobilière F.T.Q. inc. et du conseil d'administration du Fonds de solidarité de la F.T.Q. inc. M. Vachon n'était donc pas indépendant de fait et d'esprit au moment de conclure la transaction. Or, la loi prévoit que le président ne peut, sous peine de déchéance de sa charge, avoir un intérêt direct ou indirect dans une entreprise qui met en conflit son intérêt personnel et celui de la Société.

6. Conclusion

Compte tenu que la Société n'était pas justifiée de prévoir l'ajout de locaux à bureaux d'une superficie aussi importante à son parc immobilier de Montréal, que le coût du loyer est supérieur à celui du marché, qu'une partie importante de ces locaux est demeurée inoccupée et que d'autres locaux sont restés vacants à la suite de relogements, nous concluons que le conseil d'administration et les gestionnaires de la Société n'ont pas mené cette transaction avec un souci suffisant d'économie et d'efficience.

Quant au propriétaire, il a été avantagé indûment d'un montant minimum de 426 000 dollars annuellement pour la durée du bail de 30 ans, pour autant qu'aucun changement ne soit apporté à la superficie locative. De plus, il bénéficie d'une clause de rétrocession pour près de 43 p. cent de l'espace loué.

Enfin, nous avons constaté que le président de la Société, M. Miville Vachon, se trouvait en situation de conflit d'intérêts au moment de conclure l'entente de location avec l'Association immobilière F.T.Q. inc.

G. 190 et 201, boulevard Crémazie Est, Montréal

1. Résumé de la transaction

Le 24 février 1992, la Société procédait à l'acquisition des immeubles situés aux 190 et 201 du boulevard Crémazie Est à Montréal et de deux terrains adjacents, de la compagnie Chaussures Trans-Canada ltée, pour un montant total de 10,6 millions de dollars. Les superficies locatives des immeubles acquis sont de 4 407,67 m.c. au 190, boulevard Crémazie Est et de 7 212,46 m.c. au 201, boulevard Crémazie Est, soit 6 783,27 m.c. de bureaux et 429,19 m.c. d'entrepôt. Le 190 et le 201, boulevard Crémazie Est ont été construits au milieu des années 1950.

Avant de procéder à cette acquisition, la Société était déjà locataire de ces deux immeubles. En effet, elle avait un bail d'une durée de 15 ans au 201, boulevard Crémazie Est qui venait à échéance le 30 avril 2001 et qui couvrait la totalité de la superficie locative de l'immeuble. En ce qui a trait au 190, boulevard Crémazie Est, le bail, également d'une durée de 15 ans, venait à échéance le 30 avril 1998. La superficie occupée par la Société dans cet immeuble était de 2 390,8 m.c., soit approximativement 54 p. cent de sa superficie locative totale. Les 2 016,87 m.c. résiduels étaient occupés par le propriétaire des lieux et par des compagnies apparentées.

Les deux immeubles nécessitaient des travaux de rénovation majeurs au moment de leur acquisition. Les travaux requis pour le 201, boulevard Crémazie Est ont été estimés à 3,9 millions de dollars, à la suite d'une évaluation technique de l'immeuble réalisée par la Société, et à environ 2 millions de dollars pour le 190, boulevard Crémazie Est, selon une appréciation de la Direction de la construction de la Société. Dans les faits, les travaux de rénovation et de mise aux normes du 201, boulevard Crémazie Est ont coûté environ 4,9 millions de dollars alors que ceux qui ont été effectués jusqu'au début de 1997 au 190, boulevard Crémazie Est totalisent environ 2,1 millions.

Il importe de mentionner que le Conseil du trésor a décidé, après examen d'un mémoire présenté par le ministre des Approvisionnements et Services responsable de la Société, d'approuver l'acquisition des immeubles et les travaux de mise aux normes du 201, boulevard Crémazie Est. Or, aucune disposition législative ne prévoit l'intervention du Conseil du trésor dans les décisions de la Société.

2. Besoins de locaux

Compte tenu du fait que la Société était déjà locataire de ces deux immeubles en vertu de baux qui venaient à échéance en 1998 et en 2001, la question de savoir si ses besoins étaient réels ne se pose pas. En fait, il s'agit essentiellement de déterminer s'il était plus économique pour la Société de continuer à louer ces locaux ou de procéder à l'acquisition des immeubles.

Par ailleurs, il faut souligner que, au moment où la transaction a été conclue, 1 879 m.c. étaient vacants au 201, boulevard Crémazie Est.

3. Coût de la transaction

À notre avis, la Société a acquis les immeubles situés aux 190 et 201 du boulevard Crémazie Est à Montréal, ainsi que les deux terrains adjacents, à un prix supérieur à celui du marché, compte tenu des conditions de l'époque et des travaux de rénovation importants que nécessitaient lesdits immeubles. Nous évaluons à au moins 3,8 millions de dollars le montant payé en trop par la Société à Chaussures Trans-Canada ltée dans le cadre de cette transaction. Le propriétaire a donc été avantagé indûment par la Société. De plus, comme une superficie minimale de 1 879 m.c. est restée inoccupée pendant près de 18 mois, soit jusqu'à ce que les travaux de rénovation commencent, la Société a assumé une perte d'au moins 400 000 dollars.

Lorsque la Société a autorisé la transaction pour un montant de 10,6 millions de dollars le 5 décembre 1991, cette décision ne s'appuyait pas sur une évaluation indépendante de l'ensemble des actifs. Des trois évaluations disponibles au moment d'autoriser la transaction, deux avaient été produites à la demande du propriétaire à partir de données financières non vérifiées, fournies par ce dernier aux évaluateurs. Quant à la troisième, elle avait été demandée par la Société à une firme privée mais elle ne portait que sur le 201, boulevard Crémazie Est.

Curieusement, plus d'un mois après l'autorisation de la transaction par le conseil d'administration, un rapport produit par le Service d'évaluation et d'estimation de la Société corroborait le prix payé. L'objectivité de cette évaluation peut être remise en question, puisque l'expert qui l'a produite connaissait, au moment de faire son travail, le prix d'acquisition consenti.

De plus, il est étonnant de constater qu'aucune des quatre évaluations ne tient compte du coût des travaux de rénovation que nécessitaient les deux immeubles. Il s'agit d'une omission majeure qui biaise de façon importante les résultats de ces évaluations.

Nous n'avons pas trouvé d'analyse qui aurait permis à la Société de déterminer s'il était plus avantageux de continuer de louer ces locaux ou de procéder à l'acquisition des immeubles à un prix de 10,6 millions de dollars. Même si, dans les faits, le loyer annuel unitaire, selon les baux en vigueur, se comparait avantageusement au prix du marché, il aurait fallu avant tout que la Société détermine qui était responsable des travaux de rénovation à effectuer, évalués à au moins 6 millions de dollars, afin de déterminer s'il était plus avantageux de rester locataire ou d'acquérir les immeubles. Toutefois, il importe de préciser que leur acquisition assurait la Société de continuer à bénéficier des rénovations après l'échéance prévue des baux.

4. Information transmise au conseil d'administration

Nous n'avons pas obtenu la preuve que, au moment d'autoriser la transaction, le conseil d'administration disposait d'une information fiable et suffisante, à certains égards, afin de s'assurer que cette acquisition était conforme aux intérêts de la Société. En effet, il a autorisé cette acquisition sans qu'une demande au conseil d'administration lui soit soumise par les gestionnaires de la Société. Dans les faits, c'est le président qui a recommandé au conseil d'administration la conclusion de cette transaction. Le président a affirmé que, en vertu des baux en vigueur, les travaux de rénovation devaient être assumés par la Société. Or, une opinion juridique, demandée par la Société, précisait que certains travaux majeurs pourraient être effectués aux frais du propriétaire.

Par ailleurs, les évaluations disponibles à la Société à cette date étaient basées sur des données non vérifiées ou elles ne portaient pas sur la totalité des actifs acquis. De plus, ces évaluations ne prenaient pas en compte les coûts importants relatifs aux travaux de rénovation des deux immeubles. Au moment de conclure la transaction, seuls les coûts de rénovation du 201, boulevard Crémazie Est avaient été évalués en vertu d'une étude portant sur les caractéristiques techniques de l'immeuble, réalisée en juin 1991.

Le conseil d'administration ne pouvait savoir si le prix de 10,6 millions de dollars offert par la Société en contrepartie de ces actifs était raisonnable. Il aurait notamment dû obtenir plus d'information sur les motifs à l'appui de cette transaction, les conditions du marché et le coût des rénovations des deux immeubles avant d'autoriser la transaction.

5 Conclusion

Compte tenu que la transaction ne s'appuyait pas sur une évaluation indépendante de la totalité des actifs acquis, que la Société a payé un prix nettement supérieur à celui du marché et qu'une partie des locaux du 201, boulevard Crémazie Est est demeurée inoccupée, nous concluons que le conseil d'administration et les gestionnaires de la Société n'ont pas mené cette transaction avec un souci suffisant d'économie. Quant au propriétaire, il a été avantagé indûment du montant payé en trop, soit un minimum de 3,8 millions de dollars.

H. 440, boulevard René-Lévesque Ouest, Montréal

1. Résumé de la transaction

Le 28 avril 1993, la Société autorisait la location d'une superficie de 3 322,65 m.c. pour loger la Commission des affaires sociales (CAS) et la Commission de la fonction publique (CFP). Le bail, signé le 25 février 1994, entre la Société et Devcorp inc., est d'une durée de 15 ans. Il entre en vigueur le 1er avril 1994 et se termine le 31 mars 2009. La Société occupe 27 p. cent de l'immeuble.

Pour la première année du bail, le loyer annuel au mètre carré est de 232,50 dollars et il se compose du prix de base de 107,64 dollars, d'une estimation des taxes de 51,67 dollars et de frais d'exploitation de 73,19 dollars. Le prix de base fait l'objet d'une majoration aux cinq ans. Le loyer annuel était donc de 772 516 dollars à la signature du bail.

2. Besoins de locaux

Au terme de nos travaux, nous pouvons affirmer que la Société n'avait pas besoin de louer ces locaux puisque son parc immobilier en comportait d'autres, susceptibles de combler les besoins en superficie de la CAS et de la CFP.

Par ailleurs, une superficie de 330,65 m.c. au 440, boulevard René-Lévesque Ouest est demeurée inoccupée du 1er avril 1994 au 31 août 1996.

3. Coût de la transaction

Nous sommes d'avis que la Société a loué ces locaux à un prix supérieur à celui du marché, compte tenu des conditions de l'époque. Par conséquent, elle avantage indûment le propriétaire d'un minimum de 139 125 dollars annuellement pour une période de 15 ans. En effet, la Société n'a pas effectué d'appel d'offres et elle n'a pas réalisé d'analyse de marché avant de renouveler ce bail. De plus, étant donné que les travaux d'aménagement, estimés à 850 000 dollars, n'ont pas encore été réalisés par le propriétaire (au début de 1997), le loyer apparaît d'autant plus élevé. Enfin, comme une superficie de 330,65 m.c. est restée inoccupée pendant 29 mois, la Société a assumé une perte de 186 000 dollars à ce chapitre.

4. Gestion immobilière

Il existe présentement un litige entre le propriétaire et la Société quant aux travaux de mise aux normes qui devaient être terminés le 30 juin 1994. Le propriétaire voulait faire ces travaux en même temps que les aménagements prévus pour la CAS. Comme celle-ci refusait de demeurer au 440, boulevard René-Lévesque Ouest, la Société a informé le propriétaire de ne pas procéder aux travaux d'aménagement. Elle a tenté de s'entendre avec le propriétaire sur une réduction de loyer qui serait satisfaisante pour les deux parties, mais sans succès. En effet, le bail ne prévoit pas de crédits que le locataire pourrait utiliser par exemple en réduction du loyer, si le propriétaire faisait défaut de réaliser certains travaux.

Depuis le 1er mai 1996, la Société ne paie plus le loyer du 440, boulevard René-Lévesque Ouest. Par ailleurs, aucune clause de pénalité n'est prévue dans le bail qui permettrait d'arrêter totalement ou en partie le paiement de son loyer si le propriétaire était fautif. Curieusement, une clause de pénalité en cas de retard dans la livraison des travaux de mise aux normes avait été acceptée par la Société et le propriétaire en juin 1993, mais cette clause n'est pas incluse dans le bail signé en février 1994.

5. Information transmise au conseil d'administration

Nous n'avons pas obtenu la preuve que l'information présentée au conseil d'administration était suffisante et fiable, notamment sur les locaux disponibles dans le parc immobilier de la Société et sur les conditions du marché.

Un mémoire au conseil d'administration, daté du 28 janvier 1993, mentionne que l'offre du Centre de commerce mondial est fort dispendieuse et non concurrentielle. Annexée au mémoire, une analyse corrobore cette conclusion mais la terminologie utilisée dans ce document est incompréhensible, même pour des spécialistes du domaine immobilier. Cette analyse compare le coût du 440, boulevard René-Lévesque Ouest à celui de quatre

immeubles de catégorie supérieure. Par ailleurs, une analyse interne plus rigoureuse, datée du 15 janvier 1993, prouve que le Centre de commerce mondial est une solution plus avantageuse que le 440, boulevard René-Lévesque Ouest.

Enfin, la demande au conseil d'administration du 28 avril 1993 ne mentionne pas que, à cette époque, la Société cherchait à installer la CAS ailleurs qu'au 440, boulevard René-Lévesque Ouest.

6. Conclusion

Compte tenu que le besoin de ces locaux n'a pas été clairement démontré, que le coût du loyer est supérieur au prix du marché et qu'une partie de ces locaux est demeurée inoccupée, nous concluons que le conseil d'administration et les gestionnaires de la Société n'ont pas mené cette transaction avec un souci suffisant d'économie et d'efficience. Quant au propriétaire de l'immeuble, il profite d'un avantage indu d'au moins 139 125 dollars par année, pour la durée du bail de 15 ans.

I. 800, Place-Victoria, Montréal

1. Résumé des transactions

L'immeuble à bureaux situé au 800, Place-Victoria est la propriété d'Immeubles Cadimont inc. et de Placements Placevic inc.

Le 2 septembre 1993, la Société autorisait le renouvellement avant terme de dix baux en un seul bloc. Ces baux concernaient une superficie totale de 19 398,5 m.c. et ils venaient à échéance entre le 30 novembre 1993 et le 30 novembre 1996. L'entente de renouvellement était assortie d'une clause de remesurage des locaux. Avant la signature du bail, la Société s'est prévalue de cette clause, qui a donné lieu à une réduction de la superficie louée de 1 169,5 m.c. Ce bail de 18 229 m.c. est d'une durée de 15 ans et il entre en vigueur le 1er octobre 1993 pour prendre fin le 30 septembre 2008.

Le 3 février 1994, la Société autorisait la location de 9 724 m.c. additionnels dans cet immeuble. Ces nouveaux locaux font l'objet de deux baux d'une durée de 12,5 années. Le premier porte sur une superficie de 6 057 m.c., il débute le 1er août 1994 et se termine le 31 janvier 2007. La Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) occupe 3 651 m.c. Quant au deuxième, il concerne des locaux de 3 667 m.c. et couvre la période du 15 mars 1994 au 14 septembre 2006. La Société a sous-loué ces locaux à la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (SQDM).

Pour la première année du bail, le loyer annuel au mètre carré est de 215,25 dollars et il se compose du prix de base de 110 dollars, d'une estimation des taxes de 30,25 dollars et de frais d'exploitation de 75 dollars. Le prix de base est ajusté aux trois ans en fonction des taux prévus dans le bail. À la signature des baux, le loyer annuel pour celui de 18 229 m.c. était donc de 3 923 792 dollars, de 1 303 769 dollars pour celui de 6 057 m.c. et de 789 322 dollars pour celui de 3 667 m.c.

Le bail de 18 229 m.c. prévoyait une clause de rétrocession de 1 166 m.c. Le 1er octobre 1994 et le 1er août 1995, la Société a exercé cette clause, ce qui a diminué la superficie louée à 17 063 m.c. Quant aux deux autres baux, aucune clause de rétrocession n'a été prévue. Toutefois, la Société bénéficie de crédits de 1,3 million et de 700 000 dollars qu'elle peut utiliser à son choix comme crédit de loyer ou d'aménagement.

2. Besoins de locaux

Au terme de nos travaux, nous pouvons affirmer que la Société n'avait nul besoin de louer une superficie additionnelle de 9 724 m.c. au 800, Place-Victoria. Premièrement, pour ce qui est de la CAS, la Société avait déjà autorisé, le 28 avril 1993, la location de bureaux au 440, boulevard René-Lévesque Ouest. Deuxièmement, en louant des locaux additionnels pour loger la SAAQ et la SQDM, deux organismes non désignés par le gouvernement, la Société dérogeait à l'article 20 de sa loi constitutive. En effet, elle ne peut mettre à la disposition de tout organisme non tenu de faire affaire exclusivement avec la Société que des locaux qu'elle juge excédentaires. Soulignons que les ententes que la Société a conclues avec la SAAQ et la SQDM ont une durée de 10 et de 5 ans alors que son engagement avec le propriétaire est de 12,5 ans. Troisièmement, les locaux disponibles du parc immobilier de la région de Montréal auraient pu accueillir ces trois organismes.

3. Coût des transactions

Nous sommes d'avis que la Société a loué ces locaux à un prix supérieur à celui du marché, compte tenu des conditions de l'époque. Par conséquent, elle avantage indûment le propriétaire d'un minimum de 1 308 000 dollars par année pour ces locaux pendant 12,5 ans et d'un minimum de 1 164 379 dollars pendant 2,5 autres années.

La Société n'a pas effectué d'appel d'offres et elle n'a pas fait d'analyse du marché avant de renouveler les dix baux et de louer des locaux additionnels.

De plus, la Société a dû assumer le coût des locaux laissés vacants en attendant que la SAAQ et la SQDM les occupent, ce que nous évaluons à 255 000 dollars. En ce qui concerne les locaux prévus pour la CAS et qui sont demeurés vacants du 1er août 1994 au 1er novembre 1996, la Société a dû assumer des coûts de 804 000 dollars.

4. Gestion immobilière

L'entente d'occupation entre la Société et la SAAQ prévoyait que le coût des travaux d'aménagement s'élèverait à 350 000 dollars. Étant donné que ces travaux ont coûté 662 316 dollars, la Société a dû assumer le solde, soit 312 316 dollars.

En ce qui concerne les travaux d'aménagement des locaux de la SQDM, la Société a dû en assumer le coût, soit 325 012 dollars, puisque les baux entre le propriétaire et la Société ainsi qu'entre la Société et la SQDM n'en prévoyaient aucun.

5. Information transmise au conseil d'administration

Nous n'avons pas obtenu la preuve que l'information présentée au conseil d'administration pour ces transactions était suffisante et fiable, notamment sur les disponibilités du parc immobilier de la Société, les conditions du marché de l'époque, ni s'il était légal de louer des locaux additionnels pour des organismes non désignés par le gouvernement.

En ce qui concerne la demande au conseil d'administration relativement à la nouvelle location de 9 724 m.c., elle contenait des informations inexactes. On y mentionne que l'un des sous-locataires sera la CAS alors que le conseil d'administration avait déjà autorisé pour elle la location de locaux au 440, boulevard René-Lévesque Ouest. En outre, cette demande fait miroiter l'ajout d'économies potentielles de 9,2 millions de dollars, grâce à la réduction du nombre de mètres carrés loués, compte tenu du remesurage et de la rétrocession. En fait, une réduction de 8 millions de dollars était déjà réalisée grâce à l'entente initiale de renouvellement.

6. Conclusion

Compte tenu que le besoin de procéder à une nouvelle location n'était pas justifié, que le coût du loyer est supérieur à celui du marché pour les trois baux, qu'une partie des nouveaux locaux loués est demeurée vacante, nous concluons que le conseil d'administration et les gestionnaires de la Société n'ont pas mené ces transactions avec un souci suffisant d'économie et d'efficience.

De plus, en procédant à une location de locaux additionnels pour loger deux organismes non désignés par le gouvernement, la Société a dérogé à sa loi constitutive.

Quant au propriétaire, il est avantagé indûment d'un minimum de 1 308 000 dollars par année pendant 12,5 ans et d'un minimum de 1 164 379 dollars par année pour 2,5 autres années.

V. *Collaboration*

Nous tenons à faire mention de la disponibilité de toutes les personnes que nous avons rencontrées au cours de notre enquête, soit les membres du personnel et du conseil d'administration de la Société ainsi que les représentants des propriétaires concernés par les contrats étudiés.

VI. *Conclusion générale*

En conclusion, nous pouvons affirmer que les décisions prises par le conseil d'administration et les gestionnaires de la Société n'ont pas été économiques et efficientes à tous égards, en ce qui a trait aux transactions ayant fait l'objet de cette enquête. D'une part, la Société a loué et acquis des locaux à un prix supérieur à celui du marché de l'époque et, d'autre part, elle a loué plus de locaux que nécessaire.

Il importe de souligner que les gestionnaires de la Société ont manqué à leur devoir, puisqu'ils n'ont pas toujours soumis au conseil d'administration des informations fiables et suffisantes pour lui permettre de prendre des décisions éclairées. Par ailleurs, selon les informations obtenues, nous concluons que le conseil d'administration n'a pas toujours agi avec prudence puisqu'il a autorisé des transactions sans obtenir une information suffisante.

La FCVI inc. (Fondation canadienne pour la vérification intégrée) a défini les caractéristiques d'une gouverne efficace. Une d'entre elles stipule que le conseil d'administration doit connaître et obtenir l'information nécessaire pour s'acquitter de ses responsabilités. Ainsi, les lacunes que nous soulevons au regard de la fiabilité et de la suffisance de l'information ne témoignent pas d'une gouverne efficace.

Les résultats de notre enquête permettent de confirmer, de façon générale, les conclusions du vérificateur interne selon lesquelles ces transactions n'ont pas servi les intérêts de la Société sur le plan de l'économie et de l'efficience.

Relativement à la conformité, nous croyons que la Société n'a pas respecté la *Loi sur la Société immobilière du Québec* concernant deux transactions. En effet, la Société a loué des locaux additionnels pour loger des organismes non désignés par le gouvernement. De plus, nous avons constaté que, au moment de conclure l'entente de location avec l'Association immobilière F.T.Q. inc., le président de la Société, M. Miville Vachon, se trouvait en situation de conflit d'intérêts.



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 avec les lois, règlements, énoncés de politique 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 inc.

Achevé d'imprimer en mai 1997 sur les presses de l'imprimerie Vitray inc.