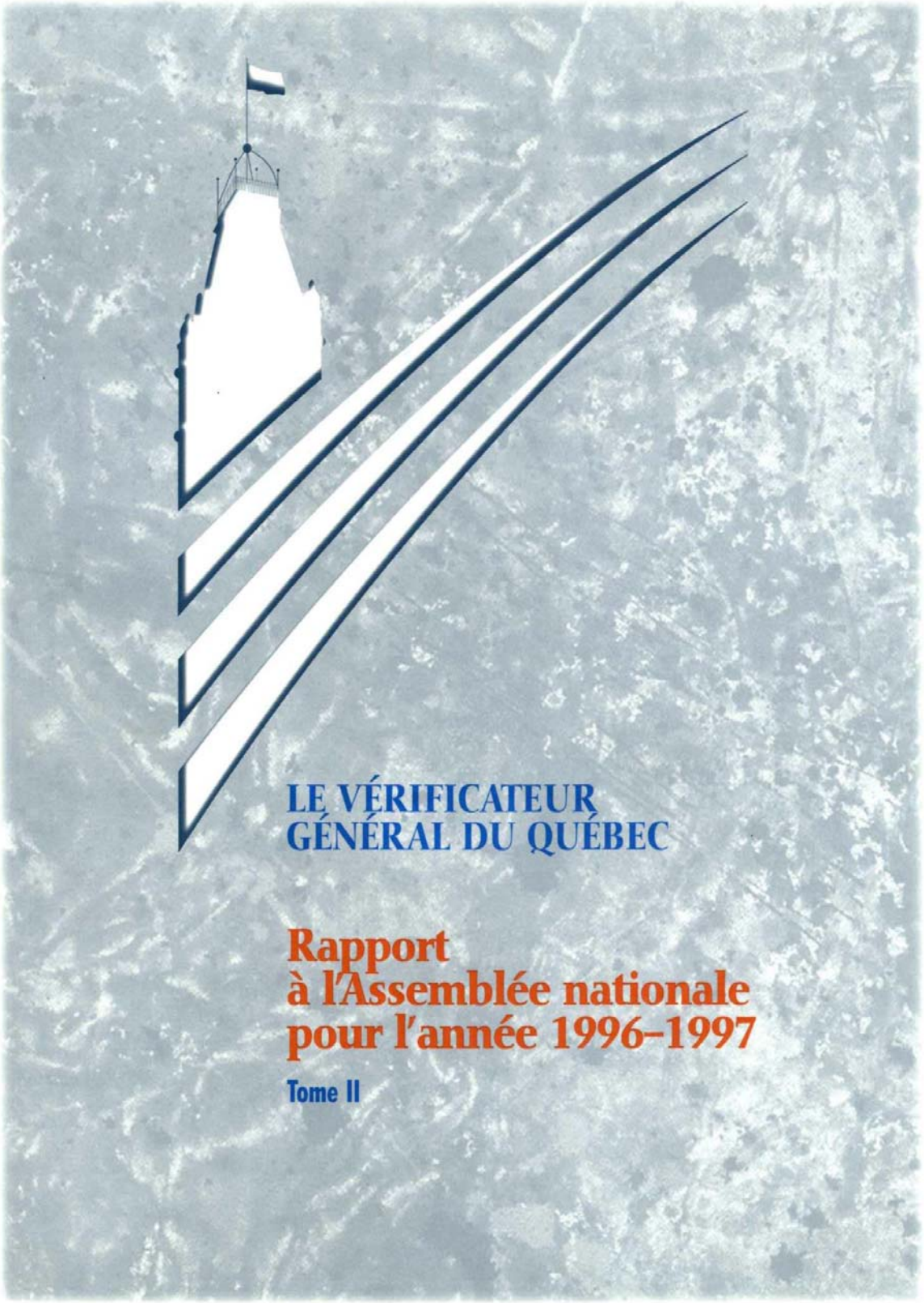


LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Tome II

Dépôt légal – 4e trimestre 1997

Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISSN 1200-5541
ISBN 2-551-17885-1

© 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
NOUVELLE ADRESSE À PARTIR DU 1er JANVIER 1998 :
Édifice « D », 1020, rue des Parlementaires, Québec (Québec) G1A 1B3

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, novembre 1997

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

Monsieur le Président,

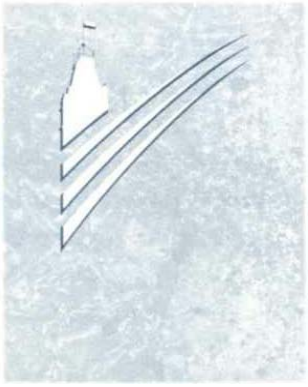
J'ai l'honneur de vous transmettre le tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1996-1997,* conformément à la *Loi sur le Vérificateur général* (L.R.Q., c. V-5.01).

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

Le vérificateur général

Guy Breton

Guy Breton, FCA, CMC



INTRODUCTION

En vertu de la *Loi sur le vérificateur général,* le responsable de cet organisme est tenu de présenter chaque année son rapport aux parlementaires. Pour la deuxième fois, ce rapport comporte deux tomes : le premier a déjà été déposé au début de juin 1997 et le présent ouvrage constitue le tome II du rapport pour l'année 1996-1997.

L'Assemblée nationale est le tout premier destinataire des résultats des travaux du Vérificateur général, lesquels sont de trois sortes :

- l'**attestation financière** est l'aval qu'il donne aux états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises, avec ou sans restriction ;
- la **vérification de la conformité** est l'examen grâce auquel il est possible de s'assurer que les fonds publics ont été dépensés selon les lois, directives et règlements par les gestionnaires responsables ;
- la **vérification de l'optimisation des ressources** n'est pas restrictive, en ce sens que les ressources dont il est question sont aussi bien humaines et matérielles que financières. Conformément à sa loi constitutive, le Vérificateur général se penche sur l'administration qui en a été faite et il s'assure que trois critères ont été respectés, soit l'efficience, l'efficacité et l'économie.

Outre les membres de l'Assemblée nationale, le rapport du Vérificateur général est également destiné à la population qui peut ainsi mieux connaître l'utilisation qui est faite de sa contribution financière au bien-être commun et apprécier certains soubresauts de la gestion.

Les sujets traités sont laissés à l'entière discrétion du Vérificateur général, sauf si les autorités législatives ou gouvernementales lui confient un mandat d'enquête sur un élément particulier. Habituellement, il choisit ses champs d'intervention en fonction de l'une ou l'autre des considérations suivantes : préoccupation des parlementaires ou des citoyens, problème récurrent ou de grande importance, envergure des sommes en cause ou du domaine d'activité, possible amélioration indiscutable.

Les démarches du Vérificateur général ne couvrent pas l'ensemble d'un ministère, d'un organisme ou d'une entreprise. En effet, guidé par des études préliminaires, il cherche plutôt à examiner en profondeur un secteur ou un service particulier où il soupçonne des entorses à la réglementation ou à la saine gestion. De la sorte, il utilise ses propres ressources de façon aussi productive que possible.

Assez fréquemment à présent, les différentes commissions parlementaires se penchent sur le rapport du Vérificateur général et elles le convoquent à certaines auditions, en présence des dirigeants des organismes en question. La portée des recommandations du Vérificateur général s'en trouve nécessairement accrue, puisque ses propos rejoignent ainsi un plus grand nombre de contribuables. De plus, cette tribune illustre la collaboration nécessaire entre les pouvoirs législatif et exécutif, en vue de la gestion optimale des biens publics.

Le présent volume s'ouvre, comme à l'accoutumée, sur l'exposé du Vérificateur général lui-même au sujet de ses constatations les plus récentes. On y trouve des réflexions qu'il lui semble bon de communiquer, tant à l'Assemblée nationale qu'aux citoyens, relativement aux divers thèmes abordés au cours de la période de vérification couverte par l'ouvrage.

Dans ce tome, le Vérificateur général s'intéresse aux sujets suivants : la tarification au gouvernement du Québec, les écoles gouvernementales, les services éducatifs offerts aux adultes par la formation continue, la durée des séjours et la pertinence des hospitalisations dans les centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés, les revenus de transferts du gouvernement du Canada et certaines mesures d'aide directe à la recherche et au développement.

De plus, le lecteur pourra prendre connaissance des résultats de quelques suivis de recommandations antérieures et lire certains commentaires découlant de nos vérifications financières. Enfin, le Vérificateur général présente également son propre rapport d'activité comme le veut la loi.

Avant leur publication, tous les commentaires du Vérificateur général ont été adressés aux divers ministères et organismes qui ont par la même occasion été invités à faire part de leur réaction. Le cas échéant, celle-ci apparaît après chaque rapport sectoriel.

Dans l'exercice de son mandat, le Vérificateur général a pu compter sur la collaboration de tous ses interlocuteurs afin d'obtenir l'information et les documents qui étaient nécessaires à son travail.

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1	OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	9
Chapitre 2	ÉTUDE DE LA TARIFICATION AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC	19
Chapitre 3	ÉCOLES GOUVERNEMENTALES	61
Chapitre 4	SERVICES ÉDUCATIFS OFFERTS AUX ADULTES PAR LA FORMATION CONTINUE	83
Chapitre 5	DURÉE DES SÉJOURS ET PERTINENCE DES HOSPITALISATIONS DANS LES CENTRES HOSPITALIERS DE SOINS GÉNÉRAUX ET SPÉCIALISÉS	103
Chapitre 6	REVENUS DE TRANSFERTS DU GOUVERNEMENT DU CANADA	123
Chapitre 7	MESURES D'AIDE DIRECTE À LA RECHERCHE ET AU DÉVELOPPEMENT	149
Chapitre 8	SUIVI DE CERTAINES VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES	171
Chapitre 9	COMMENTAIRES DÉCOULANT DE NOS TRAVAUX D'ATTESTATION FINANCIÈRE	189
Chapitre 10	RAPPORT D'ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	205
Annexe A	LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	241
Annexe B	LISTE DES FONDS SPÉCIAUX, DES ORGANISMES ET DES ENTREPRISES DU GOUVERNEMENT	257



Rapport à l'Assemblée nationale

pour l'année 1996-1997

Tome II

Chapitre 1

Observations du Vérificateur général

TABLE DES MATIÈRES

DES ÉCONOMIES À RÉALISER	1.1
DES ÉTATS FINANCIERS À CONSOLIDER	1.17
UNE TARIFICATION DES PRODUITS ET SERVICES À MIEUX CIRCONSCRIRE	1.21
LA TARIFICATION : UN CHOIX RAISONNÉ, MAIS…	1.27
… le cadre juridique n'est plus aussi bien dessiné	1.30
… la ligne directrice est floue	1.32
… le processus budgétaire n'aide pas la cause	1.34
L'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE DE TARIFICATION TIENT DE DEUX PRINCIPES	
De l'équité	1.37
De la transparence	1.40
EN CONCLUSION	1.46

Des économies à réaliser

1.1 Le gouvernement est fort préoccupé par toutes les questions d'ordre économique. Depuis quelque temps déjà, l'élimination du déficit d'ici l'an 2000 canalise une partie importante de son énergie. Puisque l'administration publique est un élément important de la recherche de cet objectif, sa rigueur est non seulement de mise mais elle est une nécessité.

1.2 Ce deuxième tome de mon rapport pour 1996-1997 indique, comme on le verra, quelques domaines où il serait possible de récupérer, sans efforts démesurés, plusieurs millions de dollars. Par conséquent, il y aurait lieu de se pencher sur les conséquences éventuelles d'un resserrement de la gestion, lequel est susceptible, à lui seul, de remplir en partie les coffres de l'État.

1.3 Pour l'heure, le gouvernement a engagé la lutte à l'évasion fiscale pour redresser un tant soit peu la gestion des activités relatives aux rentrées d'argent. Mais il ne faut pas négliger pour autant les autres sources d'économies.

1.4 L'examen des activités liées aux réclamations du Québec dans le cadre d'ententes avec le gouvernement fédéral en matière d'assistance publique et de services sociaux m'a permis de constater que le Québec aurait perdu des revenus de plus de 126 millions de dollars au cours des 20 dernières années.

1.5 Dans le domaine de la santé, j'ai voulu étudier de plus près la qualité de la gestion en ce qui a trait à la durée des séjours et à la pertinence des hospitalisations dans les établissements de soins généraux et spécialisés. Cet examen me confirme qu'une meilleure planification permettrait d'éviter des jours d'hospitalisation et favoriserait la réalisation d'économies estimées par le ministère à quelques centaines de millions de dollars par année.

1.6 Le virage ambulatoire a pour but de déplacer les services offerts vers les ressources les plus adéquates et les moins coûteuses, sans réduire pour autant la qualité des soins. Or, les régies régionales n'ont pas tout mis en œuvre pour assurer la complémentarité des services dans leurs régions.

1.7 Outre la santé, le secteur de l'éducation est celui qui draine le plus de fonds publics. J'ai donc mené deux vérifications relatives à ce domaine, l'une qui traite des services éducatifs offerts aux adultes par la formation continue, l'autre qui se rapporte aux écoles gouvernementales.

1.8 Dans le premier cas, je ne peux que constater un fait : la formation continue n'est pas la priorité du ministère. En effet, même s'il a consacré plus de 1,3 milliard de dollars en 1995-1996 à cette clientèle des divers ordres d'enseignement, le ministère ne s'est pas encore doté d'orientations précises, d'objectifs globaux et de priorités d'intervention.

1.9 Il devrait pourtant porter une attention particulière à la gestion de la formation continue, compte tenu entre autres des coûts qu'elle entraîne et de l'investissement personnel qu'elle exige de cette clientèle. Or, au seul chapitre de la reconnaissance des compétences acquises en dehors du système scolaire, il y aurait moyen de stimuler la formation continue tout en réalisant des économies.

1.10 En outre, la personne qui est parvenue à faire reconnaître ses acquis n'est pas au bout de ses peines puisque les pratiques d'admission à un programme d'études ne lui attribuent pas de place prioritaire. En conséquence, tous les efforts investis et les sommes consacrées à la reconnaissance des acquis aboutissent à un cul-de-sac si l'insertion de l'individu en cause est compromise à l'étape suivante, faute de place disponible. De telles pratiques sont susceptibles d'en décourager plus d'un.

1.11 Une autre facette du secteur de l'éducation m'a particulièrement intéressé, soit les écoles gouvernementales. Cette année, j'ai analysé les coûts de l'Institut de tourisme et d'hôtellerie, du Conservatoire de musique et d'art dramatique et des deux instituts de technologie agroalimentaire. Ces écoles ne font pas partie du réseau régulier et le coût supplémentaire de leur maintien est loin d'être négligeable. Pourtant, elles offrent une formation semblable à celle du réseau de l'éducation, lorsqu'elle n'est tout simplement pas identique.

1.12 Les règles de financement qui s'appliquent au réseau régulier n'ont pas cours dans ces écoles. À ce seul titre, le gouvernement pourrait économiser plusieurs millions de dollars par année en harmonisant les façons de leur allouer des ressources. Par ailleurs, la sous-utilisation des locaux et de l'équipement ainsi que l'admission d'élèves bien en deçà de la capacité d'accueil entraînent des coûts par étudiant plus élevés que dans les établissements du réseau de l'éducation. Ces coûts supplémentaires sont partiellement stériles dans la mesure où ils ne contribuent pas à la formation d'un plus grand nombre d'étudiants parmis ceux qui en ont fait la demande.

1.13 Il ne m'est pas permis de conclure en ce domaine, mais je recommande vivement que les ministères concernés étudient de très près la pertinence d'intégrer ou non ces écoles au réseau régulier. Quel que soit le résultat d'un tel examen, la population devrait être informée des avantages et des inconvénients de la décision prise. Il s'agit là du principe de transparence qu'il convient de respecter.

1.14 Le présent ouvrage aborde aussi les mesures d'aide gouvernementale offertes à l'entreprise en matière de recherche et développement. Chaque année, le gouvernement investit des sommes importantes en recherche et développement (696,4 millions de dollars en 1994-1995) sans qu'il lui soit possible d'apprécier, au moins de façon approximative, les effets des divers instruments financiers (mesures d'aide directe à la R&D, crédit d'impôt, etc.). Par ailleurs, un resserrement de la gestion de ces mesures d'aide permettrait de maximiser les retombées des investissements.

1.15 Il est vrai que le domaine de la recherche et développement est, par définition, sujet à des modifications constantes et qu'il serait difficile d'en figer les règles. Pourtant, les sommes engagées sont trop considérables pour continuer de les distribuer sans balises aussi précises que possible.

1.16 Comme on le voit, le gouvernement, à l'affût d'une stabilité économique accrue, pourrait ajouter à ses ressources monétaires au seul prix d'efforts raisonnables consacrés à la saine gestion des fonds publics.

Des états financiers à consolider

1.17 Dans un autre ordre d'idées, le chapitre 2 de mon rapport pour 1996–1997 (tome I) intitulé « Comptes publics, élément de reddition de comptes du gouvernement », comportait des commentaires quant au périmètre comptable du gouvernement. Je critiquais particulièrement la constitution de fonds spéciaux qui permet d'étaler sur plusieurs années certaines dépenses qui, autrement, seraient comptabilisées au fur et à mesure dans les états financiers du gouvernement.

1.18 À l'aide de ces fonds, le gouvernement peut en effet contourner les règles comptables qu'il s'est données en inscrivant, par amortissement ou par tranches, des dépenses qu'il devrait porter à ses livres dans l'année où il acquiert des biens ou effectue des déboursements, comme dans le Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier.

1.19 La publication d'états financiers consolidés prendrait en compte ces fonds spéciaux et elle éliminerait ce mode de comptabilisation. Présentement, les états financiers du gouvernement n'incluent pas toutes ses activités et ressources selon le périmètre comptable recommandé par le Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés. Seules les opérations du Fonds consolidé du revenu et du Fonds des services de santé sont incluses dans les états financiers du gouvernement.

1.20 Je déplore le fait que la publication d'états financiers consolidés se fasse encore attendre et que les fonds spéciaux continuent de se multiplier (plus de 15 nouveaux fonds depuis le 1er avril 1996). Une fois de plus, j'offre ma collaboration au ministre des Finances et au Contrôleur des finances pour les aider à élaborer des états financiers consolidés.

Une tarification des produits et services à mieux circonscrire

1.21 Enfin, il m'a semblé que la tarification appliquée dans les diverses entités gouvernementales méritait que l'on s'y attarde. Encore une fois, le sujet est complexe et je ne prétends pas que la solution à ce problème soit à portée de main. Mais j'affirme que le principe d'équité entre les citoyens est en jeu, principe qui préside d'ailleurs à la lutte entreprise contre le travail au noir. Je ne fais qu'espérer que ma contribution servira à éclairer nos dirigeants en cette matière.

1.22 En mars 1996, les participants du Sommet sur l'économie et l'emploi confirmaient l'objectif du gouvernement de ramener son déficit budgétaire à zéro d'ici l'an 2000. Comme le lui recommandait la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics, créée pour alimenter le Sommet, le gouvernement s'est prononcé en faveur d'un recours accru à la tarification, conformément au principe de l'utilisateur-payeur, tout en n'augmentant pas le fardeau fiscal des citoyens. Par ailleurs, la Commission signalait que « le lien de confiance de la population envers l'État était en train de s'effilocher » et qu'elle avait pu « diagnostiquer un sérieux malaise dans le régime de financement des services publics ». Si l'introduction de nouvelles tarifications de services n'est pas faite d'une façon juste et équitable, le malaise diagnostiqué par la Commission ne peut certes pas s'estomper.

1.23 Le gouvernement, par l'intermédiaire de ses institutions, est responsable de formuler des règles qui permettent d'établir des relations de confiance basées sur le principe de l'équité. C'est dans ce contexte que j'ai cru opportun de scruter l'un des moyens auquel le gouvernement pourrait donner de l'ampleur dans un proche avenir : la tarification.

1.24 Ce mode de financement fait en ce moment l'objet d'une réflexion dans plusieurs pays et dans la plupart des entités gouvernementales, ce qui démontre bien et son importance et son urgente actualité. Par exemple, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a élaboré au printemps de 1997 un guide en cette matière[1]. L'organisme voulait ainsi répondre à la préoccupation des pays membres devant la croissance du financement des services au moyen des redevances d'utilisation.

1.25 Il faut toutefois bien garder à l'esprit que, par leur essence même, les tarifs reflètent les choix d'une société. Par exemple, les droits de scolarité que le Québec exige de ses étudiants universitaires ne sont nullement comparables à l'effort demandé ailleurs au Canada et aux États-Unis. Il n'y a pas lieu de s'en étonner, mais tout simplement d'y lire l'un des choix de nos dirigeants.

---

1 *Guide des pratiques exemplaires en matière de facturation des services publics aux usagers,* Organisation de coopération et de développement économiques, 1997.

1.26 D'ailleurs, le tour d'horizon que nous avons fait de la tarification gouvernementale nous apprend que la situation du Québec à ce chapitre suit à peu de chose près le modèle nord-américain, ce qui ne signifie pas que tout soit parfait.

La tarification : un choix raisonné, mais…

1.27 Le choix du mode de financement d'une dépense publique ne relève pas du hasard. La nature des services, selon qu'ils sont privés, publics ou mixtes ou, en d'autres termes, selon qu'ils bénéficient en tout ou en partie à quelques citoyens ou à la collectivité, constitue la pierre angulaire de la décision.

1.28 Ainsi, lorsque le programme ou l'activité en cause a pour objectif la redistribution de la richesse au sein de la population ou le bien-être collectif, son financement passera sans doute par des revenus de nature fiscale (impôts et taxes). Par contre, si d'autres objectifs prédominent, il sera peut-être préférable de mettre à contribution le bénéficiaire ou l'usager du service au moyen de la tarification.

1.29 Par exemple, personne ne songerait à tarifer les services rendus en matière de sécurité du revenu. Il va de soi que, en vertu de l'équilibre social, les nantis doivent aider les plus démunis. Par contre, dans les domaines du transport ou de l'environnement, une réflexion s'impose quant au mode de financement qu'il serait préférable d'implanter. En effet, les investissements et les dépenses dans ces secteurs d'activité procurent des bénéfices non seulement à la collectivité mais également aux bénéficiaires des services. Ainsi, le permis de conduire procure des avantages surtout aux individus et, à ce titre, il fait l'objet d'une tarification.

… le cadre juridique n'est plus aussi bien dessiné

1.30 L'une des règles fondamentales de notre constitution veut que toute nouvelle charge fiscale imposée aux citoyens (taxe ou impôt) soit autorisée par le législateur (*no taxation without representation*). L'application de cette règle met en évidence l'importance de faire la distinction entre les taxes et les tarifs. Ainsi, il y a à peine quelques années, les tarifs établis par règlement ne devaient pas excéder outre mesure le coût des services. Le dépassement abusif des coûts était le critère utilisé pour déterminer qu'il s'agissait de l'imposition d'une taxe ou de la perception de droits.

1.31 Aujourd'hui, la jurisprudence récente tend vers une interprétation plus large des pouvoirs de taxation. D'ailleurs, j'ai pu observer que la zone grise qui départage un tarif et une taxe s'assombrit dangereusement. Compte tenu de ce glissement, n'y aurait-il pas lieu de construire un nouveau cadre de référence qui permettrait de mieux distinguer les frontières entre les taxes et les tarifs ?

… la ligne directrice est floue

1.32 Ma vérification m'a permis d'observer que le gouvernement ne s'est pas doté de lignes directrices ni d'objectifs mesurables qui indiqueraient la contribution attendue des bénéficiaires dans les différents secteurs d'activité au cours des prochaines années. Même si certains ministères et organismes ont fait des démarches en vue de mieux camper leur position en matière de tarification, nous ne pouvons conclure à l'existence d'une véritable stratégie qui reposerait notamment sur le coût des services dispensés et la consommation qui en est faite.

1.33 Comme j'en fais état au chapitre 2, les dirigeants tendent à régler à court terme les problèmes financiers qui se posent, sans continuité et sans vue d'ensemble. Telle est d'ailleurs la principale cause du manque de cohérence en matière de tarification. Il est vrai qu'il faut parfois trouver rapidement une solution à un problème, mais la technique actuelle de procéder à la pièce ne fournit, par définition, que des améliorations temporaires. Pour éviter toute incohérence, le principe de l'utilisateur-payeur doit être défini et circonscrit.

… le processus budgétaire n'aide pas la cause

1.34 Le processus budgétaire n'incite pas les différents ministères et organismes à se responsabiliser et à rendre compte du financement des services publics. En effet, qu'une dépense soit financée en totalité par les usagers ou non, elle passe comme les autres par les contrôles du Secrétariat du Conseil du trésor et elle est assujettie aux mêmes réductions.

1.35 La mécanique budgétaire actuelle traite séparément les revenus et les dépenses, ce qui est inadapté lorsque l'on recourt à la tarification. L'introduction de mesures visant à inciter les ministères et organismes à tarifer davantage leurs services a certes permis de les responsabiliser un peu plus. Ces mesures consistent essentiellement à accroître les budgets de dépenses ou à réduire les cibles de compressions d'une entité qui instaure de nouvelles tarifications, dans une proportion qui varie selon le niveau d'augmentation des revenus.

1.36 Par contre, comme nous le démontrons au chapitre 2, l'application de ces mesures comporte également des effets pervers. Ainsi, le budget de dépenses n'est pas ajusté lorsque les revenus additionnels découlent d'une augmentation du volume d'activité ou quand les propositions de modification tarifaire émanent du ministère des Finances et non du ministère responsable. Il y aurait donc lieu d'envisager des dispositifs budgétaires plus souples afin, notamment, qu'un accroissement de volume des services tarifés génère non seulement des augmentations de recettes mais également des hausses de dépenses correspondantes. De la sorte, des objectifs d'autofinancement et une meilleure reddition de comptes pourraient accompagner, voire remplacer, certains contrôles des organismes centraux.

L'élaboration d'une politique de tarification tient de deux principes

De l'équité

1.37 Disons tout d'abord que le tarif marque un lien entre la contribution et les avantages retirés, ce qui correspond à la définition de l'utilisateur-payeur. Il a pour vertu de traduire le coût du service rendu et, partant, d'inciter à une consommation plus raisonnée. Par ailleurs, l'évaluation de la capacité de payer est essentielle si l'on veut maintenir l'accessibilité à certains services. Ainsi, lorsqu'un service s'adresse à une clientèle défavorisée et qu'il s'avère inefficace ou impossible de la subventionner à titre compensatoire, il peut être souhaitable de viser un objectif de récupération inférieur au coût.

1.38 Pour faire des choix judicieux, il est nécessaire d'établir un équilibre entre le principe de l'utilisateur-payeur et la capacité de payer. À défaut de doter la tarification de balises précises et sûres, les tarifs risquent tout autant d'être excessifs qu'indûment faibles ou même inexistants. Le principe d'équité n'accepte pas davantage un genre d'entorse que l'autre.

1.39 Par exemple, comment se fait-il que les non-résidents canadiens paient trois fois le coût d'une chambre d'hôpital mais seulement 30 p. cent du coût du transport ambulancier ? Ne devrait-il pas y avoir une ligne de conduite claire concernant cette clientèle ?

De la transparence

1.40 Le principe de transparence correspond au devoir des dirigeants de rendre des comptes à la population. D'ailleurs, dès le départ, c'est-à-dire au moment même de choisir le mode de financement des services, le gouvernement doit s'en expliquer.

1.41 Il portera à la connaissance générale les orientations qu'il préconise en matière de tarification et les moyens d'y parvenir. Cette information est essentielle pour obtenir que les contribuables comprennent le bien-fondé des choix gouvernementaux et qu'ils y adhèrent. De plus, le fait de présenter ces orientations conduit à la transparence et il donne au citoyen le sentiment d'être traité avec équité. Ainsi, les motifs à l'origine des tarifs privilégiés doivent être clairs. À mon avis, à l'heure actuelle, les choix que fait le gouvernement en matière de financement des services publics ne sont pas suffisamment explicites.

1.42 Il est vrai que la plupart des tarifs sont à présent fixés par règlement et que les utilisateurs futurs sont invités à présenter leur point de vue avant l'adoption du projet. Cependant, les justifications présentées à l'appui d'une modification de tarif pourraient être plus étoffées pour permettre de porter un meilleur jugement.

1.43 Trop fréquemment, les tarifs sont établis sans analyse approfondie de la question. Bien que l'on procède souvent à des comparaisons avec d'autres territoires similaires au nôtre, celles-ci sont incomplètes puisqu'on ne s'assure pas nécessairement que le point de référence choisi offre la même quantité et la même qualité de services. Par ailleurs, il est particulièrement désolant que, dans certains cas, on ne soit même pas en mesure d'établir la relation entre les tarifs et les services rendus en contrepartie.

1.44 Dans une certaine mesure, la transparence favorise la tenue d'un débat éclairé. Elle peut améliorer la gestion publique en incitant les divers organismes à produire les meilleurs services au moindre coût. Encore faut-il que les décideurs et la population disposent de toute l'information nécessaire pour s'assurer du respect des principes édictés et de l'atteinte des objectifs recherchés par la stratégie de financement retenu. Il est donc nécessaire de regrouper les données disponibles et de diffuser les résultats obtenus. Là aussi le bât blesse.

1.45 Par exemple, le prix de revient du service, ou du moins sa valeur, est le plus souvent inconnu ou très approximatif. En conséquence, l'élément de subvention qui découle d'un recouvrement partiel de la quote-part des coûts attribuables à des intérêts privés n'est transparent ni pour ceux qui fournissent la prestation, ni pour ceux qui en bénéficient, ni pour ceux qui ont à réviser les choix faits par le passé.

En conclusion

1.46 Tarifer ou non un service public résulte donc d'un choix politique qu'il ne m'est pas permis de critiquer. Il reste que, pour maintenir une relation de confiance et un sentiment de justice entre le citoyen et l'administration publique, l'établissement des tarifs doit reposer sur des principes qu'il importe d'exposer clairement. En outre, toute dérogation à ces principes sera obligatoirement justifiée pour que la reddition de comptes soit complète.

1.47 Il est reconnu que l'adoption d'orientations et d'objectifs précis conduit à une gestion cohérente. Le gouvernement devrait donc clairement définir, pour chaque catégorie de services, la cible qu'il compte atteindre grâce au financement par les usagers et l'échéance qu'il compte respecter pour y parvenir. Par ailleurs, il ne doit pas omettre d'imposer aux organismes concernés des objectifs de résultats, financiers et autres, assortis d'un suivi régulier, afin de s'assurer de l'efficience et de la qualité des services dispensés.



Rapport à l'Assemblée nationale

pour l'année 1996-1997

Tome II

Chapitre 2

Études de la tarification au gouvernement du Québec

Étude conduite auprès de ministères, d'organismes, d'établissements du réseau de la santé et des services sociaux et de certaines écoles gouvernementales

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	2.1
VUE D'ENSEMBLE	2.10
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	2.21
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
CADRE DE GESTION GOUVERNEMENTAL	2.26
Orientations et objectifs	2.35
Rôles et responsabilités	2.43
Processus budgétaire	2.57
Mesures d'incitation	2.61
ÉTABLISSEMENTS DES TARIFS	2.77
Point d'ancrage	
Politique ministérielle	2.78
Liens entre les services rendus et les tarifs	2.90
Embûches	
Biens et services sujets à tarification	2.100
Proportion de la récupération souhaitée	2.107
Prix de revient	2.119
REDDITION DE COMPTES	2.131
Information de gestion	2.132
Ministère des Finances	2.137
Ministères et organismes	2.139

Le résumé des commentaires des entités apparaît après chacun des sujets traités

Étude conduite par

J.-N. Thériault
Directeur de vérification

D. Bergeron

L. Roy

Équipe de pilotage

C. Boivin

R. Côté-Tremblay

P. D'Amours

C. Gosselin

I. Hurens

S. Laflamme

J. Ponton

S. Roy

Faits saillants

2.1 Les revenus de tarification totalisent près de 7 milliards de dollars par année. Ils constituent des contributions exigées en contrepartie de services particuliers. On y a eu recours davantage dans les dernières années tant à cause des recettes que la tarification permet de prélever que de la diminution des coûts qu'entraîne l'utilisation raisonnable des services. Les risques que l'administration publique ne soit pas suffisamment prête à fournir toute l'information pertinente aux parlementaires et qu'elle applique d'une manière non uniforme les principes sous-jacents à la tarification justifient un examen de la situation qui a cours en ce domaine.

2.2 Notre étude de la tarification au gouvernement du Québec nous a amenés à nous pencher sur le cadre de gestion (orientations, objectifs, rôles et responsabilités), la qualité de la reddition de comptes, le processus d'établissement et de révision des tarifs ainsi que l'adéquation entre les services et les tarifs.

2.3 Pour obtenir une vue d'ensemble, nous avons mis à contribution 17 ministères et organismes, 14 établissements du réseau de la santé et des services sociaux, 2 régies régionales ainsi que certaines écoles gouvernementales.

2.4 Nous avons constaté que les ministères et organismes gèrent le domaine de la tarification des biens et services publics à la pièce. Ni les modalités d'une stratégie de tarification, ni les types de services publics qu'il est souhaitable de facturer, ni les bases de calcul ne sont clairement définis dans le cadre de référence actuel.

2.5 De plus, lorsque les tarifs correspondent à des services rendus par plusieurs organismes gouvernementaux, d'autres problèmes surgissent. La présence de plusieurs interlocuteurs brouille les cartes quant à la détermination des tarifs et à la reddition de comptes à cause d'une attribution imprécise des responsabilités. Par exemple, lorsque des frais sont engagés par d'autres ministères et organismes, ils ne sont généralement pas pris en compte de façon intégrale dans le calcul du prix de revient des services tarifés.

2.6 Sans prise de position ministérielle et sans une analyse rigoureuse de l'assiette tarifaire, les variations de tarifs risquent de répondre davantage à des préoccupations ponctuelles orientées vers des objectifs pécuniaires plutôt que de refléter une action planifiée et concertée. Il en résulte que la tarification établie présente des incohérences.

2.7 En outre, comme la correspondance entre certains tarifs et les services rendus en contrepartie est parfois floue, il est sûr qu'un véritable questionnement quant aux objectifs des tarifs n'a pas eu lieu. En l'absence de lien évident entre les tarifs et les services, il est difficile d'expliquer à la clientèle le fondement des augmentations tarifaires.

2.8 Par ailleurs, les principes à la base des rabais tarifaires manquent parfois de transparence, ce qui est inquiétant car le gouvernement risque de perdre de vue l'ensemble des privilèges qu'il accorde de diverses manières à une clientèle donnée.

2.9 Dans un autre ordre d'idées, l'information diffusée ne permet pas de renseigner adéquatement les contribuables et l'Assemblée nationale sur l'utilisation de la tarification comme mode de financement des services publics. Ainsi, bien que les données disponibles soient considérables, elles ne sont pas organisées de façon à permettre d'évaluer l'efficacité de la stratégie tarifaire et d'en débattre.

Vue d'ensemble

2.10 En raison de son importante participation financière entre les années 1960 et 1980, le gouvernement s'est vu, malgré lui, accoler l'étiquette d'« État providence ». La plupart des services étaient accessibles à toute la population sans contribution directe. Dans les années qui ont suivi, l'augmentation des coûts a été continue et la demande de services n'a cessé de croître.

2.11 Les années 1990 présentent un portrait quelque peu différent. Le gouvernement désire s'attaquer au déficit tout en maintenant un régime fiscal concurrentiel. Il veut par ailleurs sensibiliser davantage la population aux coûts des services offerts. Pour ce faire, le gouvernement exerce notamment des choix quant au mode de financement de ceux-ci.

2.12 Pour être en mesure de bien comprendre les choix effectués, il faut distinguer les trois modes de financement utilisés au Québec, soit le financement par l'ensemble de la population, le financement intégral par les bénéficiaires du service et le financement mixte par les bénéficiaires et l'ensemble de la population.

2.13 Le premier mode de financement se compose des revenus tirés de la taxation directe et indirecte (impôts et taxes) des individus et des entreprises. Les transferts du gouvernement fédéral sont aussi inclus dans cette catégorie qui constitue plus de 90 p. cent des revenus du gouvernement.

2.14 Les deux autres modes de financement établissent des liens entre la consommation des services et la contribution exigée en retour. On a donc recours à une tarification totale ou partielle. En ce qui a trait aux services entièrement financés par des contributions directes des bénéficiaires - qualifiés de biens et services privés (tableau 1) -, ils s'apparentent, la plupart du temps, à des activités de nature commerciale et pourraient être offerts par l'entreprise privée dans un contexte de marché (ex. : assurance automobile). Des services de nature juridique ou réglementaire sont également financés entièrement par les usagers ou les secteurs d'activité visés.

2.15 Enfin, lorsque les services gouvernementaux sont financés à la fois par l'ensemble de la population et les bénéficiaires (biens et services mixtes), le degré d'autofinancement, c'est-à-dire la portion des coûts assumés directement par les usagers, est très variable. Plusieurs facteurs, par exemple le type de clientèle et sa capacité de payer, influencent la décision. En fait, il s'agit de choix de société (voir le chapitre 1 qui traite de cet aspect). Un exemple fort courant de financement mixte concerne les services offerts par les établissements des réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux qui réclament souvent une contribution directe aux usagers.

2.16 Bien que, à première vue, il semble facile d'arrimer à ces trois modes les pratiques gouvernementales en matière de financement, cet exercice soulève des difficultés importantes dans les faits. La différence entre le financement au moyen d'une taxe et au moyen d'une tarification est loin d'être évidente. Les zones grises sont multiples et la littérature ne permet pas de trancher la question aisément.

2.17 La tarification présente un intérêt incontestable. On y a eu recours davantage dans les dernières années tant à cause des recettes qu'elle permet de prélever que de la diminution des coûts qu'entraîne l'utilisation raisonnable des services. Les risques que l'administration publique ne soit pas suffisamment prête à fournir toute l'information pertinente aux parlementaires et qu'elle applique d'une manière non uniforme les principes sous-jacents à la tarification justifient un examen de la situation qui a cours en ce domaine.

2.18 Pour être en mesure d'apprécier les modalités d'application de ce mode de financement, il est essentiel de bien circonscrire les notions de biens et services privés, publics ou mixtes (tableau 1). Les productions gouvernementales qui bénéficient en tout ou en partie à une clientèle particulière sont sujettes à tarification.

Tableau 1 **Les trois types de productions gouvernementales**

Biens et services privés :

Ces biens et services procurent des avantages à des utilisateurs précis. Généralement, ils s'apparentent à des activités de nature commerciale (ex. : électricité, location de chalets sur les terrains publics).

Biens et services mixtes :

Ces biens et services profitent, à des degrés variables, à des contribuables particuliers. Leur consommation peut comporter des retombées positives ou négatives pour ceux qui ne les utilisent pas directement et, de ce fait, ils ont un caractère collectif (ex. : enseignement universitaire, protection de l'environnement).

Biens et services publics :

Ces biens et services sont indivisibles. Ils bénéficient à l'ensemble de la société. On ne connaît pas vraiment la valeur des avantages que retire chaque individu ou groupe d'individus (ex. : recensement de la population à des fins électorales, services liés à la sécurité publique).

2.19 Il faut également garder à l'esprit que la tarification doit demeurer un outil subordonné aux orientations et aux objectifs poursuivis par les différents programmes. Par exemple, un objectif d'accessibilité universelle des services exigera que l'on tienne compte de la capacité de payer lors de l'établissement des tarifs. Concrètement, il en résultera une tarification modulée en fonction de la clientèle ou encore la mise en œuvre d'un programme d'aide financière qui assurera l'accessibilité aux services en question.

2.20 Même si ces rentrées peuvent paraître relativement secondaires pour le gouvernement, les revenus de tarification totalisent tout de même près de 7 milliards de dollars par année.

Tableau 2 **Revenus de tarification au gouvernement du Québec en 1995-1996**
(en millions de dollars)

	Ministères et organismes budgétaires*	Fonds spéciaux, organismes extrabudgétaires et réseaux**	Revenus totaux
Droits, permis et redevances			
Ressources naturelles	378		378
Véhicules automobiles	516	58	574
Autres	300	45	345
Total des droits, permis et redevances	**1 194**	**103**	**1 297**
Contributions d'assurance		741	741
Cotisations des employeurs		1 823	1 823
Vente de biens et services	569	262	831
Amendes	214	5	219
Total des revenus de tarification avant les réseaux	**1 977**	**2 934**	**4 911**
Réseaux***			
Réseau de l'éducation (1994-1995)		1 040	1 040
Réseau de la santé et des services sociaux		1 000	1 000
Total des revenus de tarification	**1 977**	**4 974**	**6 951**

*Revenus présentés avant déduction des remboursements et des autres montants déductibles en vertu de la législation pertinente.

**Revenus estimés par le Vérificateur général à partir des données mises à sa disposition.

***Les revenus provenant des ministères, des organismes et des fonds spéciaux n'ont pas été déduits.

Objectifs et portée de notre vérification

2.21 Notre étude de la tarification au gouvernement du Québec visait à obtenir une vue d'ensemble suffisante pour nous permettre d'apprécier l'utilisation des mécanismes d'application en cette matière. Le cadre de gestion (orientations, objectifs, rôles et responsabilités), la qualité de la reddition de comptes, le processus d'établissement et de révision des tarifs ainsi que l'adéquation entre les services et les tarifs sont les éléments qui ont plus particulièrement retenu notre attention.

2.22 Nous avons mis à contribution 17 ministères et organismes, y compris le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) et la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (SQDM) au sujet desquels nos constatations ont été présentées dans le premier tome de notre rapport de 1996-1997. En outre, notre étude englobe 14 établissements du réseau de la santé et des services sociaux (4 hôpitaux, 4 centres de réadaptation, 5 centres d'hébergement, un centre jeunesse) et 2 régies régionales ainsi que la tarification de certaines écoles gouvernementales dont il est fait mention au chapitre 3.

2.23 Bien qu'elles soient membres de la famille des tarifs, nous avons exclu les contributions d'assurance, les cotisations des employeurs et les amendes de notre champ de vérification, compte tenu de leur nature très particulière. Nous avons examiné près de la moitié de tous les autres revenus de tarification. Notre étude a porté sur les éléments suivants :

- la tarification des services de réglementation (droits d'immatriculation, permis de conduire, permis de se livrer à des activités ayant des répercussions sur l'environnement) ;
- la récupération des coûts de certains services qui s'adressent à une clientèle particulière (services de santé, services conseils aux agriculteurs, inspections en vertu du contrôle du transport routier, etc.) ;
- la tarification d'une ressource naturelle du domaine public, soit la ressource hydraulique.

2.24 Nous nous sommes surtout penchés sur les activités des années 1995-1996 et 1996-1997, mais certains commentaires portent sur des situations qui avaient cours auparavant. Nos travaux ont pris fin en juin 1997.

2.25 Les activités de tarification ont été vérifiées à partir de pratiques de gestion qui sont reconnues dans les circonstances. Nous nous sommes notamment inspirés des critères de contrôle recommandés par l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) et du Guide des pratiques exemplaires en matière de facturation des services publics aux usagers, élaboré le printemps dernier par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Résultats de notre vérification

Cadre de gestion gouvernemental

2.26 Habituellement, c'est en vertu d'une loi provinciale que découle le pouvoir d'imposer une tarification, laquelle est précisée, quant aux montants et aux modalités d'application, dans des règlements, directives administratives et contrats.

2.27 L'encadrement administratif afférent à l'établissement et à la révision des tarifs diffère selon qu'il s'agit de ministères et organismes budgétaires – c'est-à-dire ceux dont le budget est voté par l'Assemblée nationale et dont les revenus sont versés au Fonds consolidé du revenu – ou d'organisations gouvernementales qui évoluent en marge du budget.

2.28 Toile de fond de l'action des ministères et organismes budgétaires, une directive émise par le Conseil du trésor en 1990 prévoit que les tarifs doivent, selon le cas, permettre

- de récupérer, en tout ou en partie, les coûts afférents à la perception des droits, à l'émission des permis et des avis préalables d'infraction ainsi que les coûts associés au contrôle et à la surveillance des activités qui y sont reliées ;
- de récupérer, en tout ou en partie, la rente économique associée à l'utilisation des ressources du domaine public ;
- de récupérer les coûts directs et indirects des biens et des services produits par les ministères et organismes.

2.29 En matière de tarification, les ministères et organismes jouent un rôle prépondérant en raison de leur situation privilégiée. En effet, ils sont les mieux placés pour établir un lien entre les services offerts et le tarif imposé et pour évaluer la capacité de payer de leur clientèle. En outre, ils sont en mesure de tenir compte des objectifs de programme.

2.30 Quant au ministère des Finances du Québec (MFQ), il est l'instigateur et le coordonnateur du processus d'établissement et de révision des tarifs. Il conseille le gouvernement en ce qui concerne l'élaboration des orientations et des objectifs gouvernementaux. Chaque année, les ministères et organismes budgétaires doivent lui communiquer l'inventaire des tarifs en vigueur et les modifications souhaitées. Des discussions entre le MFQ et le ministère concerné donnent finalement lieu à un plan de révision tarifaire. Le ministre des Finances peut également annoncer certaines modifications tarifaires à l'occasion du discours sur le budget.

2.31 Pour sa part, le Conseil du trésor est responsable d'élaborer et de faire appliquer la politique administrative dans la fonction publique. Il détermine le processus qui sert à établir les prévisions budgétaires. C'est à ce titre qu'il a rédigé la « Directive sur la prévision des revenus et des recettes du gouvernement ».

2.32 Les organismes extrabudgétaires ainsi que les institutions du réseau de la santé et des services sociaux ne sont pas soumis à la directive gouvernementale et ils ne sont pas tenus de transmettre leurs plans annuels de révision tarifaire au MFQ. Par contre, tout comme les organismes budgétaires, ils sont soumis à des lois et à des règlements qui précisent la plupart du temps les tarifs qu'ils peuvent imposer ainsi que leurs modalités d'application. C'est au moment des modifications du cadre réglementaire que le MFQ est consulté.

2.33 Une autre particularité mérite d'être signalée concernant le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) : celui-ci joue auprès des établissements du réseau un rôle semblable à celui du MFQ vis-à-vis des ministères et des organismes budgétaires. Il est omniprésent dans le processus d'instauration et de révision des tarifs. Il statue sur les grandes orientations stratégiques, fixe les objectifs de résultats, prévoit les revenus qui en découlent, transmet cette information aux régies régionales, lesquelles répartissent ensuite les revenus estimés entre les établissements qui ont pour tâche de percevoir les revenus.

Les organisations gouvernementales doivent axer leur démarche en fonction d'orientations et d'objectifs clairs.

2.34 Pour favoriser une gestion efficace en matière de tarification, les organisations gouvernementales doivent axer leur démarche en fonction d'orientations et d'objectifs clairs. De plus, il faut bien définir le rôle des divers participants et s'assurer que les procédés administratifs s'adaptent à l'action souhaitée.

Orientations et objectifs

2.35 Chaque année depuis 1991, le MFQ demande à tous les ministères et organismes de porter une attention particulière aux activités susceptibles d'être tarifées et de réviser les tarifs existants. En 1994, le MFQ a élaboré et diffusé un document technique auquel peuvent se référer les ministères et organismes et qui explique les étapes d'une proposition tarifaire. Dans le réseau de la santé, le MSSS — qui, rappelons-le, joue le rôle d'organisme central — a rendu publiques ses orientations en 1996.

2.36 Ces actions ont certes contribué à faire naître un bon nombre d'initiatives tarifaires. Cependant, leur efficacité est limitée par des orientations gouvernementales incomplètes et imprécises.

2.37 En effet, ni les modalités liées aux principes de base (équité, transparence, etc.) qui constituent les assises d'une stratégie de tarification, ni les types de services publics qu'il est souhaitable de facturer (biens privés, biens mixtes, biens de nature commerciale, etc.), ni les bases de calcul (capacité

de payer, rente économique, etc.) ne sont clairement définis dans le cadre de référence actuel. La directive gouvernementale de 1990 qui traite de la tarification est muette à ces égards. Quant au réseau de la santé, même si les principes de base et les types de services que l'on souhaite tarifer ont été définis, certaines imprécisions persistent dans les bases de calcul relativement à la capacité de payer de la clientèle.

Des orientations gouvernementales incomplètes et imprécises engendrent un manque de cohérence en matière de tarification.

2.38 En outre, que ce soit dans le réseau de la santé ou dans les autres entités vérifiées, nous avons constaté que les décisions d'implanter ou de modifier certains tarifs ne s'inscrivent pas dans une stratégie qui mènerait à une cible précise de tarification. Par exemple, aucun objectif mesurable n'indique jusqu'à quel point la clientèle du MAPAQ devrait, à brève échéance, contribuer au financement des services publics dont elle bénéficie.

2.39 L'élaboration d'objectifs réalistes qui tiendraient compte des différents contextes des diverses entités ainsi que des règles fiscales existantes est tout un défi en soi. Une telle entreprise présuppose un dialogue ouvert entre l'organisme central et chacune des composantes gouvernementales ainsi qu'une information de qualité. Mais, par-dessus tout, un tel projet doit naître d'une réflexion approfondie de la part du gouvernement à laquelle les usagers seraient associés.

2.40 Ce défi est d'autant plus grand que différents points de vue s'opposent sur une question de fond : la modulation des tarifs en fonction de la capacité de payer. Certains considèrent que les tarifs doivent principalement viser à récupérer les coûts en laissant aux règles fiscales le soin d'appliquer le principe de la redistribution de la richesse. D'autres, par contre, optent pour une tarification adaptée à la diversité de la clientèle et à sa capacité de payer.

2.41 Par ailleurs, il appert que la facturation entre les organismes budgétaires et extrabudgétaires ne repose sur aucune ligne directrice. Certains ministères récupèrent, en tout ou en partie, le coût des services rendus à d'autres organismes publics ; d'autres offrent leurs services gratuitement. Par exemple, l'Inspecteur général des institutions financières (IGIF) n'impose aucune tarification aux organismes extrabudgétaires pour la consultation du registre des entreprises. Sur la base des tarifs réclamés aux autres usagers, le manque à gagner annuel s'élèverait à environ 1 million de dollars.

2.42 En l'absence d'un cadre général d'application et d'objectifs explicites (financiers et autres), les ministères et organismes avancent à petits pas, sans vision d'ensemble, quitte à engendrer un manque de cohérence.

Rôles et responsabilités

2.43 Les tarifs correspondent parfois à des services rendus par plusieurs organismes gouvernementaux. Une approche gouvernementale globale doit alors encadrer l'exercice visant à définir les centres de coûts, les centres de revenus et les responsabilités respectives quant à la détermination des tarifs et à la reddition de comptes.

Il y aurait lieu de préciser les rôles et les responsabilités de chacun.

2.44 Il y aurait certes lieu de préciser les rôles et les responsabilités de chacun. La tarification des ressources hydrauliques, qui a entraîné des revenus de 54 millions de dollars en 1995-1996, en est un bel exemple.

2.45 La *Loi sur le régime des eaux* prévoit que tout détenteur de forces hydrauliques doit payer au ministre des Ressources naturelles une redevance pour chaque tranche de 1 000 kilowattheures (kWh) d'électricité générée au cours d'une année et provenant de ces forces hydrauliques. Le législateur a même pris soin d'en déterminer le montant. Cette redevance dite « statutaire » procure environ 90 p. cent de tous les revenus relatifs à la ressource hydraulique. Les autres revenus découlent de baux conclus avec les producteurs d'électricité. Ils comprennent principalement les redevances liées à la location des ressources hydrauliques du domaine public et à l'emmagasinage de l'eau.

2.46 Le ministère des Ressources naturelles (MRN), le ministère de l'Environnement et de la Faune (MEF) ainsi que le MFQ sont les principaux responsables de la tarification de la ressource hydraulique.

2.47 Selon la *Loi sur le régime des eaux,* la tarification de la force hydraulique relève du MRN. Cependant, le MFQ y a joué un rôle de premier plan au cours des dernières années. En effet, c'est ce ministère qui, après consultation avec le MRN, a intégré la dernière augmentation de la redevance statutaire à sa politique fiscale et budgétaire.

2.48 En ce qui a trait à la récupération des avantages liés aux ouvrages d'emmagasinage, la loi attribue cette responsabilité au MEF. Toutefois, plusieurs contrats signés avant la création du MEF sont encore gérés par le MRN. De plus, les deux ministères partagent l'expertise qu'il faut pour déterminer les redevances d'emmagasinage : le MRN est en mesure de calculer la valeur de l'énergie produite en raison de la présence d'un bassin d'emmagasinage, tandis que le MEF possède l'information relative aux coûts.

2.49 La distinction entre la gestion de l'eau en tant que ressource naturelle utile à différents usages d'une part (responsabilité du MEF) et en tant que ressource hydraulique d'autre part (responsabilité du MRN) est source de confusion pour la clientèle tout autant que pour les ministères. Il n'est donc pas étonnant de constater que certaines centrales hydroélectriques paient leurs redevances et transigent seulement avec le MRN ou le MEF, alors que d'autres sont en relation avec les deux ministères.

2.50 L'industrie fait donc affaire avec trois porte-parole : le MRN, le MEF et le MFQ. Chacun poursuit ses objectifs propres, ce qui peut amener des points de vue qui ne sont pas nécessairement convergents. Le MFQ, identifié comme le grand argentier, est en quête de revenus additionnels pour parvenir au déficit zéro en l'an 2000 ; le MEF cherche à récupérer les coûts de gestion des barrages publics ; le MRN, qui a pour mission de favoriser la mise en valeur de la ressource hydraulique, doit notamment faire valoir les intérêts des producteurs d'électricité.

2.51 Des chevauchements surviennent, surtout dans les domaines suivants :

- la connaissance de la clientèle (ses besoins, sa capacité de payer, etc.) ;
- la négociation avec la clientèle ;
- le calcul du prix de revient ou de la rente économique ;
- la perception des revenus.

2.52 Ce ménage à trois est également observable dans le domaine des droits d'immatriculation et des permis de conduire où interviennent le ministère des Transports du Québec (MTQ), la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) et le MFQ.

2.53 Le cadre d'application de la tarification prévoit que le MTQ est le premier responsable en ce qui a trait à la tarification des biens et services liés au développement, à l'aménagement et à l'exploitation des infrastructures et des systèmes de transport. D'ailleurs, dans les états financiers du gouvernement, les revenus provenant des droits d'immatriculation et des permis de conduire lui sont imputés. Toutefois, c'est le MFQ qui est le maître d'œuvre des modifications survenues dans les droits d'immatriculation et les permis de conduire au cours des dernières années.

2.54 Quant à la SAAQ, à titre de gestionnaire du Code de la sécurité routière, elle délivre les certificats d'immatriculation et les permis de conduire et elle perçoit tous les revenus liés à ces activités.

2.55 Le MTQ connaît donc les coûts de l'entretien et de la réfection du réseau routier, la SAAQ détient l'information sur les conducteurs et les véhicules tandis que le MFQ s'occupe de ce qui a trait aux charges assumées par les contribuables.

La présence de plusieurs interlocuteurs brouille les cartes.

2.56 La présence de plusieurs interlocuteurs brouille les cartes et elle nécessite de bien départager les responsabilités respectives quant à la détermination des tarifs et à la reddition de comptes.

Processus budgétaire

2.57 Le processus budgétaire auquel sont assujettis les ministères et organismes qui versent leurs rentrées au Fonds consolidé du revenu et qui utilisent la tarification comme mode de financement devrait tendre à favoriser l'adéquation entre les dépenses et les revenus qui s'y rapportent. Ce n'est malheureusement pas le cas. L'usage actuel n'incite pas les entités à gérer leurs activités tarifées d'une façon articulée, c'est-à-dire en tenant compte non seulement du service à rendre mais également de son mode de financement.

2.58 Par exemple, les objectifs de compressions signifiés par le Conseil du trésor s'appliquent, même si les activités sont financées par les usagers. Cette décision, qui peut être justifiée, n'est généralement pas accompagnée d'une réévaluation des tarifs qui tiendrait compte de la baisse des coûts.

2.59 De plus, étant donné que le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) est associé à la gestion des dépenses et le MFQ, à la gestion des revenus, les ministères et organismes sont contraints à de multiples démarches :

- La première, sous la gouverne du SCT, vise à recueillir auprès des ministères et organismes l'information nécessaire à la préparation du budget de dépenses. Ceux qui désirent proposer des mesures tarifaires pour éviter la réduction de leur enveloppe de dépenses sont alors invités à le faire.
- La deuxième, chapeautée par le MFQ, a pour objectif d'obtenir les prévisions révisées des revenus de l'année en cours et de ceux des cinq années suivantes. Les ministères et organismes doivent transmettre leurs prévisions quinquennales.
- Quant à la troisième, il s'agit de la révision annuelle des tarifs des ministères et organismes qui est présentée au MFQ.

2.60 Malgré les efforts consentis par le SCT et le MFQ pour coordonner leurs demandes en 1997-1998, ces trois chemins demeurent sinueux.

Mesures d'incitation

2.61 L'implantation de mesures tarifaires tout autant que les augmentations importantes de tarifs réclament des efforts tant sur le plan administratif qu'en matière de relations avec la clientèle. Les ministères et organismes budgétaires qui vont de l'avant avec cette nouvelle façon de faire doivent composer avec plusieurs facteurs : vigilance de la clientèle et des groupes de pression, coûts d'implantation de la mesure et remise en cause du maintien du service.

2.62 Dans le but de responsabiliser davantage les ministères et organismes, le SCT et le MFQ ont introduit, en 1994-1995, une formule administrative visant à les inciter à augmenter leurs revenus de tarification. En vertu de cette formule, chaque dollar de revenus additionnels attribuables à de nouvelles mesures de tarification proposées par un ministère ou un organisme budgétaire en 1994-1995 et 1995-1996 donne lieu à un relèvement de son budget de dépenses de 0,50 dollar. Ces revenus additionnels peuvent également servir de frein à la réduction des dépenses dans la même proportion.

2.63 En 1996-1997 et en 1997-1998, le montant du relèvement des budgets de dépenses s'établit de la façon suivante :

- 75 p. cent des revenus additionnels inférieurs à 1 million de dollars ;
- 30 p. cent des revenus additionnels entre 1 et 10 millions de dollars ;
- 10 p. cent des revenus additionnels excédant 10 millions de dollars.

2.64 Le SCT conserve 15 p. cent des sommes ainsi recueillies pour financer les contributions d'employeurs assumées par les organismes centraux.

2.65 Selon les informations disponibles au SCT, les dépenses autorisées ont été haussées de 40 millions de dollars pour la période 1995-1998 en fonction des mesures projetées. Par ailleurs, à partir des données recueillies, nous estimons que les revenus additionnels de tarification liés à ces mesures se chiffrent à 152 millions.

2.66 Bien entendu, tous les ministères et organismes désirent que l'on reconnaisse leurs efforts tant en matière de gestion des dépenses que d'augmentation des revenus. Toutefois, les mesures qui incitent à tarifer davantage les biens et services soulèvent certaines questions qu'il y aurait lieu d'examiner de plus près.

2.67 Les ministères et organismes bénéficiaires des budgets additionnels obtenus ne sont pas tenus de démontrer leurs besoins. En outre, les sommes supplémentaires allouées par le SCT ne sont pas nécessairement utilisées dans les secteurs tarifés ni au profit de la clientèle ainsi mise à contribution.

Les entités bénéficiaires de budgets additionnels obtenus grâce aux mesures incitatives ne sont pas tenues de démontrer leurs besoins.

2.68 Par exemple, en 1995-1996, le ministère de la Sécurité publique (MSP) a conservé le relèvement budgétaire accordé à la Régie des alcools, des courses et des jeux (RACJ). Il y a lieu de s'interroger quant à l'effet motivant de la mesure incitative, d'autant plus que la tarification représente déjà plus de deux fois les frais assumés par la Régie.

2.69 De plus, les mesures incitatives sont porteuses d'un virus que l'on pourrait décrire ainsi : « visa le noir, tua le blanc ». En effet, l'organisme qui a maintenu ses tarifs à jour n'accuse pas de retard et, par conséquent, il dispose d'une faible marge de manœuvre pour augmenter ses revenus. Il est donc désavantagé par rapport à celui qui a tardé à solliciter sa clientèle. De plus, certaines entités disposent d'un potentiel de tarification plus élevé en raison de la nature des services qu'elles rendent.

2.70 Ainsi, le MRN, qui perçoit les revenus liés aux ressources naturelles, a obtenu près de 15 millions de dollars à titre d'incitation au cours des quatre dernières années, ce qui représente plus du tiers de toutes les mesures accordées. Cette récolte se justifie du fait que ce ministère jouit d'un important pouvoir de tarification. À ce chapitre, il est suivi de très loin par la RACJ à qui les mesures ont rapporté 6 millions de dollars, alors que les autres ministères et organismes budgétaires ont reçu 1,4 million en moyenne.

2.71 Par ailleurs, le SCT doit récupérer les budgets additionnels accordés si, en cours d'année, les augmentations tarifaires prévues ne sont pas instaurées. Nous avons tenté sans succès de connaître la valeur des sommes ainsi récupérées. Toutefois, l'information disponible nous a permis de constater que la récupération qui s'imposait n'a pas toujours été faite. Jugeant cette réclamation marginale par rapport à toutes les autres compressions exigées, le SCT s'en est tenu aux efforts budgétaires déjà demandés.

2.72 Dans le réseau de la santé et des services sociaux, en ce qui a trait aux sources de revenus importantes, telles la contribution des adultes hébergés et la contribution parentale au placement d'un enfant, le MSSS transmet aux régies régionales, depuis 1996-1997, un budget dit « fermé » assorti d'objectifs de revenus à atteindre. Il leur laisse la latitude de maintenir ou d'abandonner le versement de suppléments budgétaires aux établissements et la récupération des surplus. Cependant, les objectifs de revenus de tarification fixés pour les établissements ne sont pas réalistes. Ils sont estimés sur la base des revenus atteints au cours des années précédentes, sans tenir compte du potentiel réel de revenus, ni des efforts fournis aux chapitres de la facturation et de la perception. Ainsi, encore une fois, les établissements qui ne se sont pas montrés vigilants seront avantagés par rapport aux autres.

2.73 En outre, bien que les revenus engendrés par l'occupation de chambres privées ou semi-privées ne fassent plus l'objet d'un redressement budgétaire depuis 1993 – le MSSS a cessé de verser aux établissements ou de récupérer d'eux, en fin d'année financière, un montant pour compenser l'écart entre le revenu réel et les prévisions initiales –, les établissements ont de plus en plus de mal à atteindre les objectifs de facturation. Au 31 mars 1996, le déficit à ce titre est de 11,5 millions de dollars, soit un écart de plus de 12 p. cent par rapport aux revenus estimés.

2.74 Nous avons recommandé au ministère des Finances

- **d'exercer un plus grand leadership dans la définition d'orientations gouvernementales claires et d'objectifs mesurables en matière de tarification ;**
- **d'évaluer, de concert avec le Secrétariat du Conseil du trésor, l'à-propos des mesures retenues pour augmenter les revenus tirés de la tarification.**

Nous lui avons également recommandé ainsi qu'aux autres entités concernées de mieux définir leurs responsabilités respectives lors de la détermination des tarifs et de la reddition de comptes.

Quant au ministère de la Santé et des Services sociaux, nous lui avons recommandé d'établir une stratégie de tarification et d'y accoler des objectifs réalistes.

2.75 Résumé des commentaires

Ministère des Finances

Orientations et objectifs. *« Le ministère des Finances constate que le Vérificateur général fait l'évaluation de la tarification à partir d'une grille d'analyse inadaptée à la nature générale des services dispensés par le gouvernement du Québec. »* Selon le MFQ, nous avons une perception différente des processus à mettre en place, du rôle qu'il doit jouer et, finalement, du contexte devant entourer la reddition de comptes en ce domaine. Nos recommandations lui semblent peu applicables dans les circonstances tout en reposant sur des postulats *« qu'il ne peut reconnaître, puisqu'ils ne sont conformes ni au cadre actuel ni à ce que serait un cadre souhaitable de gestion de la tarification au gouvernement du Québec »*.

Concernant les orientations gouvernementales, il mentionne que *« ce rapport met en évidence une compréhension différente du rôle du MFQ en regard des orientations et objectifs. La décision de faire payer un service public partiellement ou totalement par l'un ou l'autre des bénéficiaires plutôt que par un ensemble plus large de contribuables constitue un choix de société. Pareil choix s'appuie principalement sur des notions de justice sociale, ce qui interpelle d'abord et avant tout l'appareil politique de cette société. »*

Le MFQ fait valoir qu'il existe une panoplie de processus par lesquels les décideurs publics peuvent en arriver à faire les choix nécessaires et y associer la population. *« En plus des orientations prises dans le domaine de l'éducation et de la santé et des services sociaux, le gouvernement a approuvé un ensemble de propositions tarifaires soumises par les ministres*

responsables prises à la lumière du contexte propre à chaque secteur et qu'il a fait sienne la recommandation de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics concernant la tarification. Le MFQ considère qu'il existe une politique tarifaire tout comme il existe une politique fiscale et une politique de dépenses. »

Le MFQ estime que le système actuel fonctionne bien. *« Il permet notamment de mettre à contribution la grande majorité des clientèles tirant des bénéfices particuliers de certaines activités gouvernementales et ainsi d'éviter des hausses additionnelles du fardeau fiscal. »* Il indique que les grands avantages liés au système de tarification tel qu'il existe actuellement ne sont pas présentés au moment où l'on pose un jugement sur son fonctionnement. *« Ceci serait pourtant essentiel pour une meilleure information des parlementaires et de la population en général. Le rapport suggère que le processus de mise en place d'un tarif et de reddition de comptes à cet égard devrait s'articuler à partir d'une approche typiquement bureaucratique (prise de position et objectifs préalables, cibles prédéterminées, rapports sur les résultats obtenus, etc.). Le ministère des Finances s'inscrit en faux contre la prétention que la décision de mettre en place ou de hausser un tarif à un moment précis est bonifiée lorsqu'elle est prise à la lumière d'un objectif théorique fixé au préalable. En privilégiant ce mode de décision par rapport à un autre, les auteurs du rapport portent un jugement qui ne s'appuie sur aucune analyse. »*

Le MFQ indique aussi que, sur le plan technique, *« la formule mathématique permettant d'apprécier à distance l'ensemble des facteurs à prendre en compte en matière de tarification n'existe tout simplement pas. »* Il signale que l'objectif de la tarification est de répartir les coûts en fonction des bénéfices reçus par des individus ou des groupes en particulier. *« Or, il faut savoir que, contrairement aux coûts, les bénéfices reçus ne sont jamais directement mesurables (on parvient indirectement à mesurer le bénéfice reçu en se basant sur le prix que les consommateurs ont accepté de payer pour obtenir ces services ; mais une telle méthode est inadéquate dans le cas des services qui comportent des externalités, comme c'est généralement le cas des services publics). Cela remet en cause notamment la notion de rabais tarifaire présentée dans le rapport et que l'on ne peut considérer, dans la meilleure des hypothèses, que comme hautement théorique. Le ministère des Finances rappelle également que les ministères sont redevables d'objectifs de résultats axés sur les priorités gouvernementales et que la tarification ne constitue pas, dans ce contexte, une fin en soi, mais plutôt l'un des moyens dont ils disposent pour atteindre leurs objectifs stratégiques. »*

Rôles et responsabilités. Le MFQ mentionne que, s'il s'est vu confier par la *Loi sur l'administration financière* un rôle prépondérant en matière de fiscalité, il en va autrement en matière de tarification. *« Ce sont les ministères qui assument la responsabilité première en matière de tarification, chacun dans leur secteur respectif. Le lien étroit qui doit exister entre les services et la tarification qui en assure le financement en tout ou en partie justifie cette situation. »* Cela rend encore plus nécessaire, mentionne-t-il, la coordination des actions. *« À cet égard, le ministère des Finances a fourni aux ministères les points de référence requis pour formuler au ministre responsable et au gouvernement des stratégies adéquates de financement de leurs services. »*

Selon le MFQ, il n'y aurait pas d'ambiguïté quant à son rôle. Il signale qu'il serait irresponsable de sa part, dans un contexte de rareté des ressources, de ne pas cibler son intervention afin d'être davantage présent dans les secteurs où les enjeux sont plus importants quant aux revenus et aux répercussions économiques.

Processus budgétaire. Le MFQ est en complet désaccord avec notre affirmation selon laquelle la tarification devrait tendre vers l'adéquation entre les dépenses et les revenus qui s'y rapportent, arguant qu'elle repose sur des prémisses contraires aux orientations gouvernementales. *« La stratégie de financement des dépenses gérées à même le Fonds consolidé suit la politique de dépense et ne la précède pas. Autrement dit, il importe avant tout de fixer le niveau de service souhaitable et la façon la plus efficace de le rendre avant de s'intéresser au financement. La possibilité d'appliquer un revenu de tarification ne justifie pas la dépense, principalement si les clientèles sont captives. »*

Il indique que *« des mécanismes d'exception sont mis en place, sous forme de fonds spéciaux, de comptes à fin déterminée, de fonds de ventes de biens et services ou d'organismes extrabudgétaires lorsque l'on juge approprié d'établir un lien direct entre les revenus et les dépenses ; il s'agit généralement d'activités à caractère commercial ou quasi commercial. Il ne lui apparaît pas approprié de conférer à ces formules un caractère généralisé. »*

Concernant plus particulièrement les mesures d'incitation, le MFQ indique que la politique en ce domaine est revue annuellement, que ses modalités sont adaptées au besoin et que son maintien fait l'objet d'une entente entre le MFQ et le SCT. Il ajoute que toute tentative d'évaluer quelle serait l'attitude d'un ministère en l'absence d'une mesure incitative relèverait essentiellement du domaine des hypothèses.

De plus, il fait remarquer que, comme toute autre mesure du genre visant à susciter des initiatives et ayant une application limitée dans le temps, la politique incitative peut effectivement apparaître inéquitable, étant donné que les ministères n'ont pas tous la même propension à tarifer et qu'ils ont développé inégalement leur tarification par le passé.

« Cependant, la politique incitative vise à corriger cette situation et on ne peut la remettre en question sous prétexte justement que le point de départ n'est pas le même pour tous. La tarification ne constitue que l'un des outils dont peuvent disposer les ministères et organismes afin de matérialiser leurs objectifs budgétaires et de services et ce n'est que de façon globale que l'on pourrait théoriquement tenter d'apprécier l'équité de traitement entre eux. »

Ministère de la Santé et des Services sociaux

Orientations et objectifs. Relativement à l'application de la tarification par chaque établissement ou dispensateur, le MSSS précise que, *« bien qu'elles soient sujettes à l'approbation générale du ministre, les responsabilités de la planification, de l'organisation des services et de l'allocation des ressources sur le territoire (incluant la budgétisation des établissements tant au niveau des dépenses brutes qu'à celui des revenus autonomes) sont désormais du ressort des régies régionales et des établissements. Le ministère a le mandat de mettre en place une approche axée sur la responsabilisation et sur « l'atteinte des résultats » en laissant aux instances décentralisées le soin de déterminer leurs propres « façons de faire ». C'est pourquoi le ministère n'intervient plus au niveau du contrôle de la gestion courante des différents processus concernés, dont celui de la tarification. »*

Processus budgétaire. En ce qui concerne le processus budgétaire, le MSSS reconnaît qu'il a la responsabilité de fixer les budgets des régies régionales. *« Cependant, l'allocation des budgets aux établissements relève désormais de la responsabilité des régies régionales, et ce, tant au niveau de l'approbation des dépenses brutes que de celles des revenus déductibles. Dans la mesure où la régie régionale adopte une politique de rectificatifs postbudgétaires des revenus, les établissements ne sont aucunement pénalisés sur le plan financier puisque, une fois l'exercice financier complété, la régie régionale procède à des ajustements budgétaires (positifs ou négatifs) pour combler l'écart entre les revenus estimés et réels. »*

Autres entités

Orientations et objectifs. Les entités qui ont exprimé leur opinion sur le sujet considèrent qu'il serait avantageux d'avoir des orientations claires en matière de tarification comme mode de financement des biens et services (contribution attendue des bénéficiaires). Un organisme a précisé ce qui suit : *« L'existence d'un tel cadre nous faciliterait la tâche lors de l'élaboration d'une politique et d'un plan tarifaire et favoriserait, à l'échelle du gouvernement, le traitement équitable des clientèles utilisant des services apparentés. »* Une autre entité a abondé dans le même sens. Quant au MTQ, il a mentionné qu'une véritable politique tarifaire permettrait sans doute d'établir les quotes-parts à assumer par les bénéficiaires en fonction d'orientations gouvernementales en transport ou en aménagement du territoire.

Rôles et responsabilités. Les ministères et organismes reconnaissent la nécessité d'apporter des précisions quant aux rôles et responsabilités de chacun en matière de tarification. Pour sa part, le MTQ fait remarquer que le rapport glisse beaucoup trop rapidement sur le fait que tout contrôle lui échappe quant à la détermination des droits d'immatriculation et des permis de conduire. Il ajoute que ceux-ci sont actuellement considérés comme des revenus généraux du gouvernement et que le MTQ ne sert que de canal d'acheminement entre la SAAQ et le Fonds consolidé du revenu.

Quant au MRN et au MEF, ils précisent que des discussions ont déjà été entreprises afin d'améliorer la gestion de la ressource hydraulique et que le partage des responsabilités sera mieux défini lors de la révision prochaine de la *Loi sur le régime des eaux*.

Processus budgétaire. Invité à commenter le sujet, le SCT déclare ceci : *« Au cours des dernières années, les modalités encadrant le relèvement de dépenses ont été réévaluées et ajustées sur la base des informations dont disposaient le MFQ et le SCT. Les approches en vigueur dans les autres juridictions ont été examinées, afin de voir comment elles pourraient s'appliquer au Québec. Des échanges sont d'ailleurs en cours à ce sujet avec les ministères. Dans l'ensemble, l'objectif poursuivi est de renforcer la gestion des revenus au sein des ministères et de permettre pour certaines activités le rapprochement entre les revenus et les dépenses. Considérant les remarques qui précèdent, le SCT ne peut être qu'en accord avec la recommandation proposée dans le projet à l'effet que le MFQ devrait, de concert avec le SCT, évaluer l'à-propos des mesures retenues pour augmenter les revenus tirés de la tarification. »*

Par ailleurs, un organisme a émis l'opinion suivante : *« Les revenus sont remis au Fonds consolidé et les décisions relatives au niveau des tarifs sont fortement influencées par le ministère des Finances et, d'autre part, les dépenses budgétaires autorisées et reliées aux produits et services tarifés sont décidées par le Conseil du trésor, sans que des liens soient clairement établis entre revenus et dépenses ; cela contribue à créer toute sorte de situations. »*

2.76 Réaction aux commentaires des organismes centraux (MFQ, MSSS) : Tous les processus qui permettent aux décideurs publics de faire les choix qui s'imposent devraient être alignés sur des orientations gouvernementales claires et complètes. Le système actuel laisse flotter des notions de base essentielles à une prise de décision éclairée (par. 2.37). Nous avons d'ailleurs constaté que ce flottement engendre un manque de cohérence et des retards dans l'action des diverses entités gouvernementales en matière de tarification.

En ce qui concerne le processus budgétaire, nous considérons qu'il est important de posséder l'ensemble de l'image (revenus et dépenses) pour bien analyser une situation et prendre une décision éclairée, à plus forte raison quand les clientèles sont captives.

Quant au MSSS, il convient de rappeler qu'il est responsable de s'assurer que ses objectifs d'équité, d'accessibilité et de résultats en matière de santé sont atteints. Pour ce faire, il doit, sans effectuer lui-même le contrôle sur le terrain, surveiller les activités de tarification, s'assurer de l'uniformité des pratiques en vigueur et obtenir l'information pertinente des établissements ou des régies régionales.

Établissement des tarifs

2.77 Compte tenu de la diversité des biens et services rendus ainsi que de la clientèle desservie, chaque organisme doit évaluer lui-même ses possibilités de tarifer et porter à l'attention des décideurs toute l'information pertinente. Pour ce faire, les organisations gouvernementales doivent se doter d'une stratégie qui leur soit propre et effectuer une analyse suffisante appuyée sur un prix de revient aussi juste que possible.

Point d'ancrage

Politique ministérielle

2.78 Les orientations stratégiques des diverses entités vérifiées préconisent généralement d'augmenter la part des contributions des usagers au financement de leurs services, tout en tenant compte de leur capacité de payer.

Ce n'est qu'une minorité des ministères et organismes qui disposent d'une politique de tarification ou d'un plan d'action.

2.79 Néanmoins, ce n'est qu'une minorité des ministères et organismes qui disposent d'une politique de tarification ou d'un plan d'action qui permet

- de reconnaître les activités où il y aurait lieu de réduire ou d'augmenter les revenus de tarification ;
- aux partenaires, à la clientèle et au public de mieux comprendre les décisions prises et à venir ainsi que les raisons qui les sous-tendent ;
- de déterminer à quel rythme la révision des tarifs serait souhaitable ;
- de définir les façons de faire en matière de tarification, notamment lors de l'établissement du prix de revient ;
- d'encadrer le suivi et la reddition de comptes.

2.80 Divers types de documents (règlements, contrats, etc.) fixent les charges que doivent assumer les clients. Cependant, ni les objectifs poursuivis, ni la façon de déterminer ces charges, ni les modalités de reddition de comptes ne sont clairement définis.

Sans prise de position ministérielle, la cohérence devient hasardeuse

2.81 Sans prise de position ministérielle, les variations de tarifs risquent de répondre davantage à des préoccupations ponctuelles orientées vers des objectifs pécuniaires plutôt que de refléter une action planifiée et concertée. Dès lors, la cohérence devient fort hasardeuse. Tel est le cas du MEF où la tarification des actes administratifs (permis d'exploitation, certificats d'autorisation, etc.) résulte manifestement d'une gestion à la pièce :

1985 : introduction d'une tarification pour les actes administratifs relatifs aux déchets dangereux, sans clause d'indexation

1988 : introduction d'une tarification pour les actes administratifs relatifs aux pesticides, sans clause d'indexation

1991 : le Conseil des ministres signifie au MEF son intention d'introduire une tarification de tous les actes administratifs

1992 : introduction d'une tarification pour les actes administratifs relatifs aux déchets biomédicaux et à l'entreposage des pneus hors d'usage, incluant des clauses d'indexation

1993 : présentation d'un mémoire au Conseil des ministres visant notamment à tarifer les actes administratifs qui ne le sont pas déjà, à augmenter de 20 p. cent les tarifs relatifs aux pesticides et à introduire des clauses d'indexation lorsqu'une telle disposition n'est pas prévue

1995 : publication d'un projet de règlement sur les matières dangereuses, incluant une clause d'indexation
(Ce projet n'a pas encore été adopté par le gouvernement.)

1997 : modifications du règlement sur les pesticides qui incluent une clause d'indexation des tarifs

1997 : présentation d'un projet de règlement visant à introduire une tarification de base pour les actes administratifs non déjà tarifés et à les indexer annuellement

2.82 Au moment de notre vérification, la plupart des actes administratifs du MEF n'étaient toujours pas tarifés. Les tarifs relatifs aux déchets dangereux ne sont pas encore indexés et les incohérences persistent. Comme le mentionnait notre rapport annuel de 1995 sur la gestion des déchets solides, alors que la clientèle doit débourser au-delà de 1 000 dollars pour obtenir l'autorisation d'établir ou de modifier un lieu d'entreposage de pneus hors d'usage, elle peut se faire octroyer gratuitement le même droit lorsqu'il s'agit d'un lieu d'enfouissement sanitaire. Pourtant, une estimation de prix de revient effectuée par le MEF en 1992 laisse entrevoir que l'émission du premier certificat (lieu d'entreposage des pneus) lui coûterait quatre fois moins cher que le second (lieu d'enfouissement sanitaire).

2.83 Par ailleurs, les ministères et organismes concernés ne procèdent pas toujours promptement à la révision des tarifs, si bien qu'il faut parfois imposer à la clientèle une augmentation importante qui aurait pu et dû être répartie dans le temps.

2.84 De plus, même si certains tarifs sont indexés annuellement pour tenir compte du coût de la vie, cette pratique ne permet pas toujours de refléter les changements importants et fréquents qui surviennent dans la qualité et la quantité des services, comme c'est présentement le cas dans les établissements de santé à cause du virage ambulatoire, de l'évolution de la pratique médicale et de la transformation du réseau.

2.85 Ainsi, la tarification du transport ambulancier n'a pas été revue en profondeur depuis 1984 et elle n'a pas été indexée depuis 1991. La prise en charge d'un client, fixée à 100 dollars en 1991 (tarif minimal), a finalement été portée à 125 dollars en 1997, sans qu'une analyse rationnelle justifie cette augmentation. D'après les dernières données disponibles au MSSS – celles de 1993-1994 –, la facture moyenne d'un transport ambulancier est de 132 dollars alors que le coût réel est de 424 dollars. Soit dit en passant, les clients qui ne résident pas au Canada bénéficient, comme tous les autres tiers payeurs, de ces tarifs avantageux. Pourtant, alors que le MSSS subventionne indirectement le transport ambulancier des non-résidents, il exige une majoration du tarif hospitalier quotidien et des services externes de 200 p. cent pour cette clientèle. De plus, toujours pour les non-résidents, certains établissements ajoutent cette même surcharge de 200 p. cent au tarif relatif à l'occupation d'une chambre privée ou semi-privée, bien que la directive du MSSS soit muette à ce sujet. Le traitement accordé à cette clientèle manque certes de cohérence.

Des orientations ou des directives claires ne peuvent à elles-seules garantir la cohérence : il faut en contrôler l'application.

2.86 Des orientations ou des directives claires ne peuvent à elles seules garantir la cohérence. Il faut établir en outre un contrôle susceptible d'en assurer le respect et la compréhension.

2.87 Des déficiences ont été constatées à cet égard dans le réseau de la santé et des services sociaux. Nous avons relevé de nombreux cas où les établissements ne se conforment pas aux principes fondamentaux d'accessibilité et d'équité en raison de l'imprécision ou de l'absence de directives et d'un suivi inadéquat.

2.88 Ainsi, on observe des différences notables dans les prix demandés aux usagers pour l'hébergement temporaire. Les tarifs varient de la gratuité à plus de 50 dollars par jour. En plus, la liste des fournitures incluses (médicaments et produits d'hygiène personnelle) est variable d'un établissement à l'autre, ce qui crée des problèmes d'équité dans la manière d'agir avec les usagers.

2.89 Le traitement accordé à la directive concernant les biens et les services aux adultes hébergés à long terme est tout aussi variable. Plusieurs établissements ne la respectent pas et ils facturent à leurs clients les services nécessaires à l'hygiène personnelle, bien que le commissaire aux plaintes du MSSS ait déjà dénoncé cette façon de procéder. En 1997, un recours collectif de 10 millions de dollars a été déposé au nom du Comité provincial des malades contre plusieurs centres d'hébergement de longue durée afin d'obtenir le remboursement des frais exigés pour l'entretien des vêtements de leurs bénéficiaires.

Liens entre les services rendus et les tarifs

2.90 Par définition, les tarifs constituent des contributions affectées au financement de services particuliers. Ils ont généralement pour but de couvrir les frais occasionnés par la réglementation ou de contrebalancer les avantages particuliers que procure le service. Il est donc nécessaire d'établir au départ un lien entre les services rendus et les tarifs.

2.91 En pratique, la correspondance entre certains tarifs et les services rendus en contrepartie est très souvent floue, ce qui démontre qu'un véritable questionnement quant aux objectifs des tarifs n'a pas eu lieu.

2.92 Par exemple, les droits d'immatriculation ont généré des revenus de 447 millions de dollars en 1995-1996. Une somme de 34 millions de dollars a servi à financer les services relatifs au contrôle du transport routier rendus par la SAAQ. Les services rendus en contrepartie des 413 millions de dollars restants n'ont pas été clairement définis. Même s'il est admis que ces revenus sont associés à la gestion des infrastructures routières, ni le MTQ ni le MFQ n'a pu nous renseigner sur les services précis financés par ces tarifs.

2.93 Dans quelle proportion les droits d'immatriculation doivent-ils financer les investissements nécessaires à l'entretien et à la réfection du réseau routier ? Doivent-ils inclure une compensation pour les dommages infligés à l'environnement par les véhicules ? Voilà deux exemples de questions qui restent sans réponse.

2.94 Nous n'avons pas obtenu plus d'information qui permettrait de lier les revenus provenant des permis de conduire (68 millions de dollars) à des services précis. Les permis de conduire permettent-ils de récupérer en tout ou en partie le coût des services liés à la surveillance du réseau routier par les différents corps policiers ? Encore une fois, il n'est pas possible de connaître l'heure juste.

2.95 En l'absence de lien évident entre les tarifs et les services, il est difficile d'expliquer à la clientèle le fondement des augmentations tarifaires. Le citoyen ne peut apprécier la contribution qui lui est demandée par rapport aux coûts des services. Par exemple, toujours dans le secteur des transports, le débat se poursuit et les études se multiplient pour déterminer si les automobilistes et les camionneurs paient leur juste part des coûts du développement, de l'amélioration et de l'entretien du réseau routier.

En l'absence de lien évident entre les tarifs et les services, il est difficile d'expliquer à la clientèle le fondement des augmentations tarifaires.

2.96 En conséquence, certains tarifs s'apparentent, quant à leur gestion, à des taxes dont les objectifs sont principalement d'ordre pécuniaire.

2.97 Lorsque les tarifs excèdent considérablement les coûts et que le bénéficiaire du service est obligé d'y contribuer (ce qui définit la clientèle captive), il y a lieu de s'interroger également quant à l'objectif.

2.98 Ainsi, les revenus de tarification du secteur des entreprises de l'IGIF, de même que ceux de la RACJ, qui permettent de récupérer auprès de leurs clients trois fois leurs coûts, se rapportent davantage à la notion de taxe qu'à celle de tarif.

2.99 Par ailleurs, les mêmes services peuvent faire l'objet d'une double tarification. Tel est le cas de la SAAQ qui récupère du gouvernement, à même les droits d'immatriculation, les coûts du contrôle du transport routier. Ces coûts incluent notamment ceux de la vérification mécanique et ceux qui se rapportent à l'application des normes du Code canadien de sécurité pour les transporteurs routiers. Pourtant, ces dernières activités font déjà l'objet d'une tarification. Or, afin de réclamer les coûts réels au gouvernement, la SAAQ fait abstraction des revenus générés par les activités de contrôle du transport routier, soit ceux de la vérification mécanique (1,5 million de dollars) ainsi que ceux du gouvernement fédéral pour l'application des normes du Code canadien de sécurité pour les transporteurs routiers (725 000 dollars).

Embûches

Biens et services sujets à tarification

2.100 La décision d'aller de l'avant avec la tarification exige que chacun des ministères et organismes dresse un inventaire de ses biens et services. De plus, pour déterminer un pourcentage de recouvrement des coûts, ils doivent

- établir la distinction entre les éléments d'intérêt public et d'intérêt privé ;
- connaître le profil de leur clientèle ;
- estimer la quote-part des bénéfices reçus par les utilisateurs et par la collectivité.

Les ministères et organismes n'ont pas répertorié tous les produits et services qui offrent un potentiel de tarification, point de départ essentiel de cette démarche.

2.101 Notre vérification nous apprend que la réflexion amorcée par les ministères et organismes à ce chapitre n'est pas terminée. En effet, ils n'ont pas répertorié tous les produits et services qui offrent un potentiel de tarification, ce qui est pourtant le point de départ essentiel de cette démarche.

2.102 De plus, le partage des coûts entre les divers bénéficiaires (privés et publics) n'est généralement pas fondé sur une analyse suffisante de leurs avantages respectifs. Bien que nécessaire, cet exercice peut s'avérer fort complexe comme en témoignent les deux exemples qui suivent.

2.103 La SAAQ a identifié les bénéficiaires du contrôle du transport routier en vue de répondre à un souhait du MFQ qui désire les faire participer au financement de ce service. Elle a déterminé que le gouvernement est un bénéficiaire parce que ce contrôle permet notamment de limiter les dommages causés aux routes par les véhicules lourds. Elle considère que la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST), tout comme la Société elle-même, tire avantage du contrôle routier parce qu'il limite les accidents de véhicules lourds et, de ce fait, les coûts de l'indemnisation. Les transporteurs routiers en bénéficient également parce que le contrôle routier assure que les

compétiteurs n'échappent pas à la réglementation, ce qui favorise une saine concurrence. La SAAQ a tenté vainement de déterminer la part des coûts du contrôle du transport routier qui reviendrait à chaque bénéficiaire en se basant sur les bénéfices monétaires retirés par chacun. Elle n'a pas été en mesure d'établir la valeur des bénéfices attribuables aux transporteurs. Actuellement, il est évident que des bénéficiaires ne paient pas leur juste part des coûts du contrôle routier, notamment la CSST qui n'y participe aucunement.

2.104 La tarification des barrages publics fait également l'objet de controverses. Les barrages peuvent avoir des fins multiples et, partant, procurer des avantages à différents groupes d'utilisateurs, comme l'illustre le tableau 3.

Tableau 3

Inventaire des barrages publics

Usage principal	Nombre
Production et protection de la faune	596
Production d'énergie	66
Villégiature	27
Contrôle des inondations	9
Approvisionnement en eau pour usage municipal	5
Total	**703**

2.105 Ainsi, certains plans d'eau maintenus plus élevés artificiellement profitent à la fois à des producteurs d'électricité et à des villégiateurs. En effet, cet avantage contribue à conserver la valeur de leur propriété et il leur permet de s'adonner à des activités aquatiques. Le MEF et le MRN ne sont pas parvenus à s'entendre sur la façon d'établir la quote-part des bénéfices octroyés à chacun des groupes. Actuellement, seuls les producteurs d'électricité ainsi qu'une municipalité consommatrice contribuent aux coûts de gestion des barrages publics.

2.106 Il n'est pas possible de quantifier précisément l'importance des services gouvernementaux pour lesquels la tarification serait possible, mais nous estimons que plusieurs millions de dollars sont en cause.

Proportion de la récupération souhaitée

2.107 La tarification devrait être établie aussi équitablement que possible de façon que les groupes d'utilisateurs assument le coût des services dont ils bénéficient (les intérêts privés). Toutefois, diverses raisons – telles la capacité de payer ou l'atteinte d'autres objectifs de programme comme le maintien d'une situation concurrentielle acceptable – justifient l'octroi de rabais tarifaires.

2.108 Les rabais tarifaires consentis à ces fins devraient être gérés d'une manière aussi rigoureuse que n'importe quelle autre dépense gouvernementale, d'autant plus que l'aide que représente la tarification réduite des produits et services est généralement peu connue de la population.

L'aide que représente la tarification réduite des produits et services est généralement peu connue de la population.

2.109 Le bien-fondé de ces rabais ne fait pas l'objet d'une évaluation périodique en fonction d'orientations explicites à l'échelle du gouvernement ou encore dans le ministère.

2.110 À cet égard, nous avons déjà signalé l'absence d'orientations claires concernant la tarification entre organismes publics. Ce problème mérite que l'on s'y attarde en raison des conséquences qu'il peut avoir sur le plan de l'équité. En effet, une dépense assumée par la CSST ne sera pas financée par les mêmes contribuables qu'une dépense du réseau de la santé et des services sociaux, puisque la clientèle n'est pas la même.

2.111 Ainsi, la tarification des services de physiothérapie dispensés par les établissements du réseau de la santé à la clientèle de la CSST est inférieure de 20 p. cent au coût. Ce tarif réduit, qui profite principalement aux accidentés du travail, n'est pas justifié. Les données disponibles permettent d'estimer le manque à gagner à ce chapitre à 3 millions de dollars par année.

Les principes à la base des rabais tarifaires manquent parfois de transparence, ce qui est inquiétant.

2.112 Par ailleurs, les principes à la base des rabais tarifaires manquent parfois de transparence, ce qui est inquiétant car le gouvernement risque de perdre de vue l'ensemble des privilèges qu'il a accordés de diverses manières à une clientèle donnée. Ainsi, bien que le MSSS se soit donné pour objectif de tenir compte de la capacité de payer de la clientèle, le moyen de déterminer objectivement cette capacité financière n'a pas été précisé.

2.113 Il existe différentes façons de calculer la capacité de payer. Le MSSS tient parfois compte du revenu de la personne, parfois de celui de la famille. Cette dernière est d'ailleurs définie de plusieurs manières, incluant ou non le conjoint de fait et la personne mariée même si elle vit séparément. Parfois, le calcul de la contribution demandée pour les services complémentaires ne tient compte que des revenus, parfois des biens et des épargnes également. Pour certains services, le MSSS a déterminé que seuls les prestataires de la sécurité du revenu n'étaient pas en mesure de payer. Dans d'autres cas, c'est à partir d'un seuil minimum de revenus que les contributions sont suspendues.

2.114 De plus, le MSSS statue parfois que certains usagers sont en mesure de payer quelques services, mais il accorde des exonérations de contribution à ces mêmes bénéficiaires pour d'autres services. Ainsi, en ce qui a trait à l'assurance-médicaments, une franchise est imposée à toutes les familles en fonction de leur situation financière, y compris les prestataires de la sécurité du revenu et les personnes âgées. Par contre, en ce qui concerne les services d'optométrie, les services dentaires, le transport ambulancier et même le remplacement de cartes d'assurance-maladie perdues, ces mêmes bénéficiaires sont exonérés.

2.115 Présentement, peu d'études appuient les décisions prises et confirment les avantages nés de l'octroi de privilèges à certains usagers, de sorte que le gouvernement ne dispose pas de toute l'information qui lui permettrait de revoir ces décisions.

2.116 Par exemple, les producteurs d'électricité contribuent à la récupération des coûts assumés par le gouvernement concernant les ouvrages d'emmagasinage publics. Parmi cette clientèle, certains paient des redevances qui correspondent à leur quote-part des frais assumés par le MEF, alors que d'autres n'y contribuent que dans une infime proportion. Globalement, les redevances d'emmagasinage provenant des producteurs d'électricité qui bénéficient d'un barrage public représentent moins de la moitié des coûts qui leur sont imputables, ce qui équivaut à des privilèges tarifaires de 1,5 million de dollars annuellement. L'information disponible à ce sujet est insuffisante pour conclure que le traitement accordé aux différents bénéficiaires est justifié.

2.117 Dans le même ordre d'idées, l'obscurité plane sur une autre question délicate, celle de l'interfinancement. Lorsque des rabais tarifaires sont consentis à une clientèle particulière, qui doit assumer le manque à gagner ? Les autres bénéficiaires du service ou la collectivité ? Cette question est préoccupante tant sur le plan de l'équité que de la transparence.

2.118 Ainsi, il nous a été possible de mieux cerner les problèmes d'interfinancement grâce au travail accompli par la Régie du bâtiment. En effet, celle-ci s'est dotée d'une politique de tarification qui lui a permis de recouvrer 94 p. cent de ses coûts en 1995-1996 et d'atteindre l'autofinancement en 1996-1997. Pourtant, des activités dont le coût était estimé à près de 9 millions de dollars en 1995-1996 n'ont fait l'objet d'aucune tarification. Il va sans dire que des activités sont financées bien au-delà des coûts. Ainsi, les tarifs relatifs à l'inspection de certains travaux d'électricité exécutés par les constructeurs-propriétaires permettent de récupérer dix fois ce qu'il en coûte pour rendre ce service.

Prix de revient

2.119 La connaissance du coût des produits et services est capitale si l'on décide de faire participer les utilisateurs au financement des services publics. La divulgation des coûts permet entre autres

- d'informer les contribuables de la valeur des services qu'ils obtiennent et de leur faire admettre le bien-fondé des frais qui leur sont imposés en contrepartie ;
- de démontrer la transparence et la probité du gouvernement ;
- d'accroître la responsabilisation des gestionnaires publics, grâce à la visibilité et à la comparabilité des services.

2.120 À maintes reprises, à l'occasion de nos vérifications antérieures, nous avons constaté des déficiences dans l'établissement du prix de revient. En raison du fait qu'une évaluation fiable exige souvent des travaux complexes, la qualité de l'information est très variable.

Trop de services sont tarifés sans une connaissance suffisante de leur prix de revient.

2.121 De façon ponctuelle, certains calculs ont été faits pour dresser le prix de revient de produits et services. Les entités et les directions qui financent entièrement leurs services sont généralement plus avancées dans leur démarche que celles qui ne récupèrent qu'une très faible proportion de leurs coûts. Évidemment, le niveau de détail exigé et la rigueur des calculs devraient varier suivant l'utilisation qui sera faite de l'information. Malgré tout, à notre avis, trop de services sont tarifés sans une connaissance suffisante de leur prix de revient.

2.122 Les problèmes rencontrés dans la plupart des organisations gouvernementales examinées tiennent à deux causes. Tout d'abord, nous observons l'absence de grille d'analyse qui permettrait d'établir des liens entre les programmes, les activités et les produits et services.

2.123 En second lieu, l'imputation des coûts indirects (loyer, frais de la haute direction du ministère, frais de gestion des ressources humaines ou matérielles, imputation du service de la dette, etc.) est nulle ou arbitraire. Les informations qui permettraient de répartir ces coûts sur une base objective et vérifiable ne sont pas toujours disponibles. Par exemple, rares sont les ministères pourvus d'un système qui permettrait de répartir le temps qu'un employé a consacré aux différents produits et services.

2.124 Certains frais engagés par d'autres ministères ou organismes ne sont pas pris en compte dans les calculs de coût. À leur décharge, rappelons l'absence de cadre gouvernemental quant à la facturation entre organismes publics et même relativement à la communication à titre informatif de la valeur des services rendus entre différentes entités publiques. Il n'en demeure pas moins que la connaissance des coûts assumés par d'autres organismes peut s'avérer déterminante dans certains cas. C'est ainsi que, faute de connaître le coût des opérations policières de la Sûreté du Québec relatives aux permis dans le secteur des alcools, la RACJ n'est pas en mesure de justifier sa tarification ni de l'établir sur la base des coûts.

2.125 Néanmoins, que ce soit pour facturer un service, pour prendre une décision quant à la pertinence de le maintenir dans les mêmes conditions, de le transférer à une autre instance publique ou de l'abolir, un prix de revient erroné peut avoir des conséquences sérieuses (voir le chapitre 3 sur les écoles gouvernementales).

2.126 De plus, à défaut d'une évaluation systématique du prix de revient des activités tarifiables, il n'est pas possible de savoir dans quelle mesure les tarifs actuels contribuent au financement des biens et services et d'en rendre compte. Il est tout aussi vain de tenter d'établir l'ampleur des privilèges consentis et d'en apprécier la pertinence et l'efficacité.

À défaut de connaître le prix de revient, il est vain de tenter d'établir l'ampleur des privilèges consentis.

2.127 En 1992, à la demande du Conseil du trésor, une étude conjointe a été réalisée par la SAAQ, le MSSS et la Régie de l'assurance-maladie du Québec (RAMQ) afin de réévaluer le coût des services de santé occasionnés par les accidentés de la route. La réclamation du MSSS était de 99,3 millions de dollars, soit 20,5 millions de plus que le montant offert par la SAAQ. En l'absence de données probantes qui auraient permis d'évaluer les dépenses réelles à ce chapitre, le groupe a recommandé de fixer à 88,9 millions de dollars le coût des services de santé pour l'année 1992. Des discussions se poursuivent afin de convenir d'une méthode pour les établir désormais. Nous avons abordé ce thème dans notre rapport de l'année 1995-1996 (tome II) et nous l'abordons de nouveau cette année au chapitre 7.

2.128 À partir des observations que nous avons faites dans chacune des entités, nous leur avons recommandé, selon les cas,

- **de se doter d'une politique ministérielle et d'un plan tarifaire de façon à orienter leurs futures actions en la matière ;**
- **de déterminer les services rendus en contrepartie des tarifs existants ;**
- **de répertorier l'ensemble des biens et services offerts en distinguant la partie des bénéfices consentis à des individus ou à des groupes précis et celle qui profite à l'ensemble de la collectivité ;**
- **de s'assurer que les tarifs permettent de récupérer en tout ou en partie le coût des services, principalement auprès de ceux qui les utilisent ou en bénéficient ;**
- **d'établir le prix de revient ou la rente économique des biens et services rendus.**

Nous avons également recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux, à titre d'organisme central pour le réseau de la santé,

- **de définir les principes de base sur lesquels repose sa stratégie de tarification, notamment la capacité de payer et l'octroi de privilèges ;**
- **de préciser ses directives et de s'assurer de l'application de la tarification.**

2.129 Résumé des commentaires

Ministère de la Santé et des Services sociaux

En ce qui concerne les services que le MSSS considère comme tarifiables, celui-ci mentionne que *« les modalités d'application de la tarification doivent tenir compte d'un grand nombre de facteurs. Or, ces facteurs, tels que la problématique et les objectifs poursuivis dans le cadre de la Politique de santé et de bien-être, l'accessibilité aux services, leur caractère urgent, les risques de non-consommation ou de report, les conditions socioéconomiques, etc., peuvent différer selon la clientèle. »*

Pour appuyer ses dires, le MSSS présente l'exemple suivant : s'il est tout à fait approprié de tenir compte des REER et des actifs immobiliers pour mesurer la capacité de payer d'une personne âgée hébergée en établissement pour des raisons d'équité, il serait inadmissible d'en tenir compte pour calculer la contribution des parents pour leur enfant placé en famille d'accueil, ceux-ci devant assumer leurs obligations envers leurs enfants tout en préparant leur propre retraite.

Au sujet de l'octroi de privilèges, le MSSS indique qu'il ne procède pas à une révision périodique de la tarification. *« Il faut comprendre que cette tarification s'applique bien sûr aux particuliers, mais aussi et surtout aux autres agents payeurs tels que la SAAQ, la CSST et les établissements du réseau de la santé et des services sociaux qui déplacent des usagers d'une installation à une autre. Une majoration de la tarification a donc un impact direct sur les coûts assumés par les autres intervenants gouvernementaux. En dépit de cet état de fait, la subvention accordée directement aux usagers des services préhospitaliers d'urgence, en appliquant un tarif qui est en dessous des coûts moyens du système, n'est pas d'emblée justifiable dans notre contexte économique actuel. Un projet de révision du secteur qui doit déboucher éventuellement sur des modifications législatives est actuellement à l'étude au ministère. La tarification fait partie intégrante de ce processus qui devrait être enclenché à l'automne 1997. »*

En ce qui a trait à ses directives, le MSSS prétend qu'elles sont précises : *« Les problèmes d'application viennent plutôt du fait que certains établissements les interprètent à leur convenance. »* Il ajoute que *« le ministère a mis en place différents moyens pour s'assurer du respect de ces directives. En effet, il a intégré dans un règlement l'obligation aux vérificateurs externes des établissements du secteur sociosanitaire de vérifier le respect des directives émises par le ministère et de s'assurer que les pratiques comptables des établissements sont conformes aux normes et définitions contenues dans le manuel de gestion financière publié par le MSSS. »* Selon le ministère, les vérificateurs sont tenus de mentionner toutes les situations où l'établissement ne s'est pas conformé aux directives et l'établissement doit prendre les mesures correctives qui s'imposent.

Autres entités

Point d'ancrage (politique ministérielle, liens entre les services rendus et les tarifs). La plupart des ministères et organismes reconnaissent qu'une politique et un plan tarifaire encadrant leurs actions en la matière auraient leurs avantages, notamment sur le plan de la transparence. Certains soulignent que les démarches entreprises au cours des dernières années devraient connaître leur dénouement dans un avenir rapproché. D'autres font valoir que, même en l'absence de politique formelle, les actions posées antérieurement n'étaient pas pour autant dénuées de tout fondement.

En ce qui concerne le lien à établir entre le service rendu et le tarif, les avis sont partagés. La SAAQ considère que tous ses tarifs se rapportent bien à un service précis alors que l'IGIF fait remarquer que *« la tarification sert souvent à des fins qui n'ont rien en commun avec les produits et services rendus et dans certains cas peuvent même servir de taxes déguisées »*. De son côté, le MTQ souligne la difficulté rencontrée par son ministère pour établir un lien quelconque entre, d'une part, les revenus provenant des droits d'immatriculation et des permis de conduire et, d'autre part, son propre budget de dépenses dans un contexte où c'est le MFQ qui contrôle entièrement cette tarification. Il ajoute que *« la création du Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier (FCARR), dont un des principaux objectifs devrait être justement d'établir un lien entre les travaux routiers et ses sources de financement est encore trop récente ; la réflexion sur les sources de financement reste à compléter »*.

Pour sa part, le MEF souligne qu'il n'est pas le seul intervenant imputable des retards dans l'introduction des tarifs et que les contraintes économiques n'ont pas facilité la prise de décision. *« Le MEF se veut proactif en élaborant actuellement une politique ministérielle relative à la production de revenus, laquelle s'avérera plus complète que la seule mise en œuvre d'une politique de tarification. »*

Embûches (biens et services sujets à tarification, proportion de la récupération souhaitée). La plupart des entités vérifiées ont fait ressortir les difficultés de partager les coûts entre les différents bénéficiaires. La réponse du MTQ est révélatrice à ce chapitre : *« Le ministère a tenté de faire déterminer les parts effectives devant être assumées par l'usager et le contribuable en tenant compte, en plus des droits d'immatriculation et des permis de conduire, des sommes importantes en taxes sur le carburant (que vous n'assimilez pas à un tarif). Au cours des dernières années, il a parrainé diverses études qui ont permis de poursuivre la réflexion afin de mieux cerner les bénéfices du réseau routier de même que la contribution réelle des différentes catégories d'usagers. Les opinions des experts sont, à ce sujet, souvent divergentes et les quotes-parts à assumer par les bénéficiaires peuvent difficilement être déterminées mathématiquement. »*

Pour sa part, le MEF mentionne ceci : *« Le principe de l'utilisateur-payeur que suggère le Vérificateur général est véhiculé par le ministère depuis plusieurs années dans les propositions élaborées et soumises lors des discussions sur la gestion des ouvrages publics. Si les principes reçoivent de nombreux appuis, leur mise en œuvre rencontre des obstacles importants dû aux impacts sur les clientèles visées, les villégiateurs, les municipalités, les partenaires dans leur gestion et l'aménagement de la faune. »*

Enfin le MRN fait remarquer que chaque bail est un cas d'espèce et que ce bail est négocié en tenant compte des contraintes économiques en vigueur. Il ajoute ce qui suit : *« Le ministère a comme préoccupation d'assurer une juste adéquation entre les redevances et les autres bénéfices économiques. »* Il souligne enfin qu'un projet de loi est requis pour tout nouveau bail de 25 mégawatts et plus.

Prix de revient. La plupart des entités admettent l'importance de connaître les coûts associés à l'offre des divers biens et services. Toutefois, elles estiment qu'il importe, dans le contexte budgétaire actuel, de souscrire à une approche souple et réaliste permettant d'atteindre les objectifs poursuivis, particulièrement lorsqu'on est en présence de biens mixtes comme c'est souvent le cas. Par ailleurs, elles font valoir que des études ou des projets sont en cours pour mieux déterminer le prix de revient de chaque type de biens et de services.

2.130 Réaction aux commentaires du MSSS : Les modalités d'application de la tarification, qu'il s'agisse de désassurance ou de l'octroi de privilèges tarifaires, doivent tenir compte de nombreux facteurs, fort bien ! Il reste cependant que, dans un souci de transparence et pour bien faire comprendre la situation aux citoyens, le MSSS devrait préciser et communiquer les éléments sur lesquels il appuie sa tarification. Notre vérification ne nous a pas permis de justifier l'octroi de privilèges à certaines clientèles.

Reddition de compte

2.131 L'information de gestion doit être fiable, suffisante, pertinente et disponible en temps utile de façon à soutenir adéquatement la prise de décision et la reddition de comptes. Il faut que le cadre de reddition de comptes permette d'évaluer l'efficacité de la stratégie tarifaire, de la faire évoluer d'une façon cohérente et d'en informer les parlementaires et la population en temps opportun.

Information de gestion

Il n'existe pas de portrait complet et fidèle de l'utilisation de la tarification.

2.132 L'information que les parlementaires reçoivent concernant la tarification est éparpillée et parfois très fragmentaire. Il n'existe pas de portrait complet et fidèle de l'utilisation de ce mode de financement pour les différents produits et services.

2.133 Les organismes centraux n'ont pas élaboré de bilan de situation qui permettrait de connaître dans quelle proportion les tarifs servent à récupérer le coût de chacun des services, ce qui témoigne d'une reddition de comptes boiteuse de la part des diverses entités.

2.134 Bien que les données disponibles soient considérables, elles ne sont pas organisées de façon à permettre d'évaluer l'efficacité de la stratégie tarifaire et d'en débattre. L'inventaire des tarifs en vigueur est incomplet puisqu'il n'inclut pas les organismes extrabudgétaires.

2.135 Quant aux biens et services qui pourraient éventuellement faire l'objet d'une tarification auprès de l'usager, rappelons qu'ils n'ont pas été répertoriés systématiquement. En conséquence, le MFQ ne possède pas l'information qui lui permettrait de mieux participer à l'établissement d'objectifs annuels de revenus réalistes en fonction de buts à atteindre à moyen et à long terme. Pourtant, cette responsabilité lui incombe.

2.136 Le MSSS est placé dans une situation comparable puisqu'il n'obtient pas des régies régionales et des établissements l'information qu'il lui faut pour s'assurer du respect des directives et du traitement équitable des usagers. Par conséquent, il peut difficilement en arriver à obtenir un portrait global de la situation dans l'ensemble du Québec et renseigner le gouvernement sur la gestion de la tarification des établissements.

Ministère des Finances

2.137 Bien entendu, il est ardu d'obtenir une reddition de comptes articulée et complète quant à l'atteinte des objectifs poursuivis et au respect des orientations si ces objectifs et orientations sont eux-mêmes mal définis. Il est vrai que le document élaboré par le MFQ dans le cadre des travaux de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics et intitulé « La tarification des services publics » constitue un grand pas dans la bonne direction ; cependant, le travail doit se poursuivre.

2.138 Ce document nous apprend que les progrès réalisés au chapitre du principe de l'utilisateur-payeur seraient peu importants. Or, les statistiques du MFQ présentent les revenus de tarification par rapport à l'ensemble des dépenses du gouvernement et non en relation avec les dépenses de programmes qui offrent un potentiel de tarification, ni même avec les coûts des services tarifés. Par conséquent, l'effort réel est dilué et les données sont relativement peu significatives.

Ministères et organismes

2.139 Les ministères et organismes n'ont pas précisé le contenu, la forme et la fréquence des comptes à rendre concernant les résultats et l'incidence de la stratégie tarifaire utilisée. À quelques exceptions près, ces derniers ne sont pas tenus de justifier les divers tarifs auprès des citoyens. À l'instar de la reddition de comptes effectuée en général, celle

qui porte sur la tarification est faible pour ne pas dire nulle à maints égards :

- les objectifs de récupération des coûts ;
- les coûts des différents produits et services ;
- la contribution des bénéficiaires et des pollueurs aux coûts assumés par le gouvernement ;
- la justification des tarifs ou des privilèges accordés ;
- l'efficacité de la stratégie tarifaire par rapport aux objectifs poursuivis.

2.140 Par exemple, en ce qui concerne les ressources hydrauliques, il serait important que les citoyens soient en mesure d'apprécier la valeur des avantages financiers consentis aux clients du fait que les redevances ne permettent pas de récupérer entièrement la rente (valeur de l'énergie hydraulique moins le coût de production). En outre, les citoyens devraient être informés des bénéfices que la société reçoit en retour. Au moment de l'élaboration de la politique énergétique du Québec, les participants à la Table de consultation ont abondé dans le même sens. Ils ont convenu que la tarification demeure un outil privilégié pour attirer de nouvelles industries grandes consommatrices d'électricité ou appuyer des investissements additionnels tout en précisant que les tarifs devront être définis de façon équitable, transparente et avantageuse pour tous les partenaires.

2.141 La portion de la rente non récupérée en argent par le gouvernement peut représenter des sommes substantielles. En contrepartie, il est manifeste que ces sommes ont des retombées économiques favorables quant aux emplois et aux investissements. Cependant, l'information qui permettrait d'en mesurer l'importance et d'en débattre n'est pas disponible. S'il existait certains indicateurs – par exemple la valeur de la rente non récupérée en argent pour chaque emploi créé ou pour chaque dollar investi au Québec –, il serait possible de renseigner la population et les parlementaires. De plus, cette information permettrait de fixer des attentes précises pour les années à venir, d'autant que le contexte de déréglementation laisse présager des changements qui toucheront bientôt en profondeur le secteur de l'électricité.

L'information financière renseigne peu sur l'adéquation entre les revenus de tarification et les dépenses qui s'y rapportent.

2.142 L'information financière ne permet généralement pas de renseigner adéquatement les contribuables sur l'adéquation entre les sommes prélevées à des fins précises ou annoncées par le gouvernement (les tarifs) et les dépenses.

2.143 La multiplication d'organismes extrabudgétaires qui fonctionnent en marge des contrôles habituels des organismes centraux devrait en principe limiter les dégâts et favoriser un meilleur rapprochement entre les revenus de tarification et les dépenses inhérentes. Cependant, en examinant le Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier (FCARR), nous avons constaté que les liens entre les services et les revenus qui leur sont associés ne sont pas toujours visibles.

2.144 Le FCARR a été créé en 1996 afin de capitaliser et d'amortir des dépenses que le gouvernement devrait, selon ses règles comptables, inscrire comme dépense dans l'année où il acquiert les biens. Nous avons critiqué l'objet de ce fonds dans le premier chapitre de notre rapport déposé au printemps dernier (1996-1997, tome I).

2.145 Dans le budget de dépenses de 1997-1998, les investissements annuels consentis au réseau routier se chiffraient à 360 millions de dollars. Toutefois, le ministre des Finances a par la suite annoncé – à l'occasion du discours sur le budget – que ces investissements seront augmentés progressivement jusqu'en 1999-2000. Ainsi, pour ce qui est de la prochaine année, les investissements en immobilisations s'élèvent maintenant à 515 millions de dollars, ce qui représente une hausse de 155 millions par rapport aux prévisions initiales.

2.146 Lors de cette annonce, le ministre des Finances ainsi que son collègue des Transports ont demandé aux automobilistes et aux transporteurs de contribuer à ces investissements additionnels par une hausse des droits d'immatriculation de 28 dollars, étant donné qu'ils en seront les premiers bénéficiaires. Pourtant, ces investissements seront financés au moyen d'emprunts à long terme, de sorte que, pour la prochaine année, les besoins de liquidités (remboursement de l'emprunt et intérêts) ne s'élèvent qu'à 10 millions de dollars. Par ailleurs, les informations présentées en annexe au discours sur le budget révèlent que la contribution additionnelle réclamée des utilisateurs du réseau routier devrait procurer des revenus annuels de 105 millions de dollars. Il est manifeste que la surcharge tarifaire imposée aux usagers dépasse largement les besoins de trésorerie à court terme liés aux investissements additionnels annoncés, comme le démontre le tableau 4.

Tableau 4 — **Plan d'investissement du Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier**

(en millions de dollars)

	Prévisions			
Description	1997-1998	1998-1999	1999-2000	Total
Investissement additionnel financé par emprunt	155	214	278	647
Revenus additionnels	105	105	105	315
Dépenses annuelles additionnelles financées par le Fonds consolidé du revenu	10	37	86	133
Excédent des revenus	**95**	**68**	**19**	**182**

2.147 La décision de comptabiliser les revenus au Fonds consolidé du revenu et les dépenses au FCARR ne facilite pas l'analyse et elle n'aide pas à la tenue d'un débat éclairé. Compte tenu des manipulations comptables nécessaires pour s'y retrouver, il y a fort à parier que le citoyen désireux d'évaluer dans quelle mesure la contribution demandée a effectivement servi à financer les investissements annoncés restera sur son appétit.

2.148 Parce que les revenus de tarification ne semblent pas suffisamment importants pour justifier des rapports plus détaillés, les documents budgétaires habituels et les rapports annuels des entités renseignent peu sur leur source, leur raison d'être et leur rendement. Toutefois, tous les revenus de tarification pris dans leur ensemble ne sont pas négligeables puisqu'ils représentent près de 7 milliards de dollars, et ce, sans tenir compte du potentiel non exploité. Leur importance sauterait davantage aux yeux si l'information disponible établissait le lien entre les recettes et les services ainsi que les objectifs des programmes.

2.149 Nous avons recommandé au ministère des Finances de revoir ses besoins en matière d'information de gestion et d'améliorer ses systèmes afin de

- **s'assurer que les tarifs respectent les orientations et les objectifs (à-propos et niveau des tarifs, incidence du fardeau fiscal par rapport à la capacité de payer, etc.) ;**
- **rendre compte en temps opportun de l'efficacité de la stratégie tarifaire du gouvernement.**

En outre, nous avons recommandé aux ministères et organismes d'obtenir les informations pertinentes afin d'intégrer la dimension « tarification » à leur reddition de comptes. Celle-ci devrait notamment permettre

- **d'apprécier la contribution de la clientèle au financement des activités et des coûts assumés par le gouvernement ;**
- **de connaître la valeur et les répercussions des rabais tarifaires accordés ;**
- **de faire savoir si les décisions prises par le gouvernement sont respectées et s'il faut les revoir.**

Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux, à titre d'organisme central,

- **d'exiger des institutions du réseau de la santé les informations nécessaires à la gestion de la tarification des services ;**
- **d'améliorer sa reddition de comptes quant aux conséquences des décisions prises en matière de tarification.**

2.150 *Résumé des commentaires*

Ministères des Finances

Le MFQ fait remarquer que différents mécanismes existent pour que s'exerce une reddition de comptes adéquate en ce domaine. Il trouve regrettable que le Vérificateur général n'ait pas mentionné leur existence.

« Toute cette section semble suggérer la mise en place d'un processus de reddition de comptes spécifique à la tarification à l'échelle gouvernementale. Pour des motifs maintes fois réitérés dans le présent texte, une telle suggestion est impraticable. La décision de mettre en place un tarif est prise par le gouvernement sur recommandation d'un ministre sectoriel et à partir de l'éclairage fourni par l'administration. La reddition de comptes sur les tarifs, comme sur les programmes qu'ils visent à financer en tout ou en partie, relève donc au premier chef du ministre responsable et il n'est que normal qu'elle s'exerce à un niveau désagrégé, sans parler du fait qu'elle ne vise pas au départ l'administration. »

« Qui plus est, le gouvernement demeure responsable des choix qu'il fait en matière de tarification à de multiples niveaux, dont la population et les parlementaires ne sont que les plus officiels. Également, les parlementaires peuvent s'ils le désirent s'adresser directement à l'administration pour obtenir de l'information sur la tarification à l'occasion des commissions sur l'imputabilité des dirigeants des organismes publics, ce qui peut leur permettre d'interpeller par la suite le gouvernement s'ils le désirent. »

En ce qui concerne les droits d'immatriculation, le MFQ émet de sérieuses réserves quant à l'intérêt de tenter d'établir une comptabilité sectorielle en ce domaine, ne serait-ce qu'en raison de l'impossibilité d'évaluer de façon suffisamment précise les externalités, tant positives que négatives, associées à l'utilisation du réseau routier.

« Le ministère rappelle également que le gouvernement n'a jamais prétendu qu'il y aurait une quelconque équivalence entre la contribution demandée aux automobilistes et les investissements annoncés sur le réseau routier, que ce soit en termes de déboursés ou de service de la dette impliqué. Contrairement aux affirmations du rapport, la complexité des manipulations de données requises pour effectuer de telles équivalences ne serait nullement réduite si on comptabilisait ces dépenses dans le Fonds consolidé plutôt que dans le FCARR. »

Ministère de la Santé et des Services sociaux

Le MSSS fait à nouveau remarquer que les établissements du réseau sont responsables de la gestion et que c'est à eux qu'il appartient de rendre compte.

Concernant la mise à jour des données utilisées pour établir les différents tarifs et contributions, le MSSS mentionne que *« la production de ces données nécessite des délais de production importants. Ces délais sont imputables, notamment, à la diversité des informations de base, à la multiplicité des intervenants, aux différents systèmes d'information dont elles proviennent,*

ainsi qu'aux vérifications qui doivent être effectuées. À cet égard, le ministère a pris des mesures, au cours des dernières années, afin de s'assurer que les données soient transmises aux différents utilisateurs dès qu'elles sont disponibles. »

Autres entités

Deux entités font valoir que, en l'absence d'une politique formelle et d'objectifs particuliers quant aux tarifs applicables aux produits et services, aucune reddition de comptes n'est faite sur le sujet, sinon de dévoiler la totalité des revenus ainsi que les statistiques pertinentes.

L'IGIF mentionne ce qui suit : *« Par contre, il est inapproprié de rendre les responsables totalement imputables si la politique retenue ne donne pas de marge de manœuvre aux ministères et organismes en regard de la tarification, notamment le quantum des tarifs et l'utilisation des sommes recueillies. La latitude peut différer en fonction de la catégorie des biens et services, mais elle doit exister et doit être tenue en compte lorsque l'on parle d'imputabilité et de responsabilisation des gestionnaires. »*

Le MTQ ajoute ceci : *« Si les informations ne sont pas organisées de façon à permettre d'évaluer l'efficacité de la stratégie tarifaire et qu'elles ne permettent pas de s'assurer que les sommes prélevées pour des fins précises ou annoncées par le gouvernement sont affectées à ces fins, ce n'est sûrement pas causé par l'absence de données ou par l'impossibilité de les traiter convenablement. On ne peut prétendre que la reddition de comptes sur l'utilisation des revenus puisse véritablement exister sans ce lien formel revenu-dépense : le producteur d'un service ne peut rendre compte que des ressources financières qui lui sont confiées. Pour le MTQ, ces ressources proviennent du Fonds consolidé ; elles sont différentes des revenus des droits d'immatriculation et permis de conduire et d'aucune façon liées aux fluctuations ou à l'évolution de ceux-ci. »*

Pour sa part, le MRN fait ce commentaire : *« Le ministère s'assure déjà d'obtenir les informations pertinentes (ampleur de la rente, montants investis, etc.) avant d'octroyer des forces hydrauliques à une entreprise manufacturière et il fera un suivi des différentes variables qui ont été retenues lors de la signature du bail. »*

Quoi qu'il en soit, la plupart des entités reconnaissent que leur reddition de comptes en matière de tarification pourrait être améliorée.

2.151 Réaction aux commentaires : Contrairement à ce qu'allègue le MFQ, nous ne présupposons d'aucune façon une quelconque reddition de comptes magistrale en matière de tarification : que chacun rende compte dans son champ de responsabilité propre, y compris le MFQ quant au respect des orientations.

En ce qui concerne la contribution financière additionnelle demandée aux automobilistes, le discours sur le budget précisait que cette hausse des droits d'immatriculation devait contribuer aux investissements dans le réseau routier. Quoi de plus normal, dans un contexte de transparence et de bonne reddition de comptes, que de marier les nouvelles contributions financières avec les dépenses qui s'y rapportent ? Par ailleurs, nous n'avons jamais laissé entendre que les dépenses du FCARR devraient être comptabilisées au Fonds consolidé.

Liste des ministères et organismes mis à contribution au cours de l'étude de la tarification au gouvernement du Québec

Inspecteur général des institutions financières (IGIF)

Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec (ITHQ)

Ministère de la Culture et des Communications (MCC)

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ)

Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS)

Ministère de l'Environnement et de la Faune (MEF)

Ministère des Finances du Québec (MFQ)

Ministère des Ressources naturelles (MRN)

Ministère des Transports du Québec (MTQ)

Régie de l'assurance-maladie du Québec (RAMQ)

Régie des alcools, des courses et des jeux (RACJ)

Régie du bâtiment du Québec (RBQ)

Régie du logement du Québec (RLQ)

Secrétariat du Conseil du trésor (SCT)

Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ)

Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (SQDM)

Société québécoise d'information juridique (SOQUIJ)



Rapport à l'Assemblée nationale

pour l'année 1996-1997

Tome II

Chapitre 3

Études gouvernementales

Étude conduite auprès du ministère
de la Culture et des Communications,
du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries
et de l'Alimentation et de l'Institut
de tourisme et d'hôtellerie du Québec

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	3.1
VUE D'ENSEMBLE	3.9
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	3.17

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

COÛT DE FONCTIONNEMENT DES ÉCOLES GOUVERNEMENTALES	3.18
Méthode de financement	3.19
Utilisation des infrastructures	3.23
Frais du soutien administratif et pédagogique	3.29
Frais réclamés aux étudiants	3.33
Activités accessoires à la formation et coûts incidents	3.38
Attribution de la tâche d'enseignement	3.49
ÉVALUATION DU MAINTIEN D'ÉCOLES GOUVERNEMENTALES HORS RÉSEAU	3.52
ADMISSION, DIPLOMATION ET PLACEMENT DES ÉTUDIANTS	3.67
GESTION DE CERTAINES RECETTES DES ITA	3.73

Le résumé des commentaires des entités apparaît à la fin du présent chapitre.

Étude conduite par

J. Henrichon
Vérificateur général adjoint

J.-L. Ferland
Directeur de vérification

C. Bernier

F. Boisclair

P. Pelchat

A. Pépin

A. Santucci

J. Thiboutot

Faits saillants

3.1 Le Conservatoire de musique et d'art dramatique, l'Institut de tourisme et d'hôtellerie et les instituts de technologie agroalimentaire accueillent dans leurs programmes d'études près de 2 800 étudiants à temps plein ou à temps partiel, de l'ordre primaire jusqu'à l'ordre universitaire. Ces écoles gouvernementales dépensent environ 55 millions de dollars annuellement dont la plus grande part, 48 millions, provient des crédits des ministères dont elles relèvent.

3.2 Nous avons vérifié si les ministères et l'organisme responsables de ces écoles gouvernementales évaluent les coûts de la formation dispensée par rapport à ceux du réseau de l'éducation, s'ils en apprécient les résultats et s'ils en rendent compte. Nous avons aussi examiné leurs pratiques de tarification. Nos travaux ont pris fin en juin 1997.

3.3 Nous avons évalué que le gouvernement pourrait économiser 15 p. cent – environ 7 millions de dollars annuellement – des crédits qu'il verse aux écoles gouvernementales s'il appliquait à leur endroit les mêmes règles de financement qu'au réseau de l'éducation.

3.4 Plusieurs facteurs contribuent à augmenter le coût pour le gouvernement de la formation dispensée par ces écoles. D'une part, elles admettent moins d'étudiants que leur capacité d'accueil, de telle sorte que les frais administratifs par étudiant sont élevés et qu'il y a sous-utilisation d'infrastructures coûteuses. D'autre part, les frais de scolarité et les frais afférents réclamés aux étudiants sont moins élevés que ceux du réseau de l'éducation et certaines écoles ont adopté des pratiques d'attribution des tâches d'enseignement qui entraînent le recours à du personnel supplémentaire.

3.5 De plus, certaines écoles gouvernementales mènent des activités accessoires à la formation dont l'ampleur ou la nécessité relative à la formation n'est pas démontrée, telles que l'exploitation d'une ferme importante, l'hébergement hôtelier et le service commercial de banquet. Ces activités coûtent 1,5 million de dollars par année de plus qu'elles ne rapportent.

3.6 Les ministères et l'organisme en cause n'ont pas effectué une évaluation structurée en vue d'apprécier les coûts et les avantages du maintien de leurs écoles hors du réseau de l'éducation ou du regroupement d'activités avec les établissements de ce réseau. Pourtant, une mise en commun laisse entrevoir la possibilité d'une autre économie substantielle au chapitre des coûts du soutien administratif et pédagogique qui, selon notre évaluation, pourrait atteindre annuellement plusieurs millions de dollars.

3.7 Par ailleurs, les écoles gouvernementales ou les ministères responsables ne connaissent pas ou ne communiquent pas de façon complète les taux d'admission, de diplomation et de placement de leurs étudiants. L'information diffusée ne permet pas de bien apprécier la performance de ces établissements.

3.8 Enfin, certaines écoles gouvernementales ont géré des recettes annuelles d'environ 1 million de dollars à l'aide de comptes bancaires non autorisés et de fondations privées, en dehors de l'environnement de contrôle gouvernemental.

Vue d'ensemble

3.9 Notre vérification couvre trois des cinq types d'écoles gouvernementales : le Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec (CMADQ) et ses neuf constituantes régionales, les deux instituts de technologie agroalimentaire (ITA) ainsi que l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec (ITHQ).

3.10 Les deux autres écoles gouvernementales sont l'Institut de police qui a fait l'objet d'une vérification en 1995-1996 (tome I) et les centres d'orientation et de formation des immigrants (COFI) dont certaines activités ont été examinées en 1994-1995.

3.11 Le Conservatoire de musique et d'art dramatique est une direction générale du ministère de la Culture et des Communications (MCC). Son budget 1996-1997 est de 17,5 millions de dollars. Le CMADQ offre à plus de 800 élèves, de l'ordre primaire au postcollégial, une formation musicale qui comporte quatre niveaux d'études. Une formation musicale peut être acquise ailleurs, soit dans au moins 50 écoles publiques et 150 écoles privées. En outre, dix cégeps, trois collèges privés et huit universités permettent également aux candidats de poursuivre des études musicales spécialisées en interprétation. À part les écoles privées de musique fréquentées par 22 000 élèves, les établissements du réseau de l'éducation accueillent au-delà de 4 500 étudiants.

3.12 Les deux conservatoires d'art dramatique – qui accueillent 70 étudiants de niveau postcollégial et dispensent quelque 750 heures de perfectionnement à une clientèle déjà au travail – ne sont pas non plus les seuls à former des comédiens et des scénographes. Deux cégeps francophones et deux cégeps anglophones, une école privée subventionnée, une université francophone et deux universités anglophones dispensent également un enseignement professionnel en cette matière à 700 étudiants environ.

3.13 Quant aux deux ITA, situés à Saint-Hyacinthe et à La Pocatière, ce sont des unités administratives du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ). À l'automne de 1996, ils accueillaient plus de 1 100 étudiants réguliers à temps complet. Ils disposent de crédits budgétaires de l'ordre de 15 millions de dollars par année, à quoi s'ajoutent des revenus d'environ 3 millions qui proviennent de la formation, des projets de coopération internationale et de la vente des produits et des animaux de ferme.

3.14 Les ITA offrent sept programmes de formation technique de l'ordre collégial. L'un de ces programmes est également dispensé depuis plusieurs années par sept cégeps et une université alors que deux autres sont disponibles dans quelques cégeps depuis septembre 1997. Les ITA ont aussi offert plus de 11 000 heures de formation et de perfectionnement à des groupes d'adultes au travail ou en recherche d'emploi.

3.15 Enfin, l'ITHQ a constitué une unité administrative du ministère du Tourisme pendant 20 ans. Depuis 1988, en vertu d'une loi particulière, il est régi par un conseil d'administration et il relève de la ministre de l'Éducation. Les revenus de l'ITHQ étaient de 19,8 millions de dollars en 1995-1996 et la plus grande part, 15,3 millions, provenait de la subvention de fonctionnement versée par le gouvernement.

3.16 À l'automne de 1996, l'ITHQ a accueilli plus de 800 étudiants réguliers à temps complet. De plus, grâce à son service de formation continue, il a offert, en 1995-1996, près de 14 500 heures de perfectionnement à des groupes d'adultes. Par ailleurs, dans le cadre d'une entente avec l'Université du Québec à Montréal, l'ITHQ participe annuellement à la formation d'une centaine d'étudiants universitaires dans le domaine de la gestion hôtelière et de la restauration. Tous les programmes dispensés par l'ITHQ sont également offerts dans une trentaine d'autres établissements publics et privés.

Tableau 1 Ressources et clientèle des écoles gouvernementales vérifiées, 1996-1997

Type d'école	Dépenses (en millions de dollars)	Personnel (ETC)		Clientèle régulière	Clientèle du réseau de l'éducation dans les mêmes programmes
		Professeurs	Total		
CMADQ	17,5	117	206	888	5 200*
ITA	17,2	146	296	1 127	616
ITHQ	19,8	77	211	827	4 893
Total	**54,5**	**340**	**713**	**2 842**	**10 709**

*Données incomplètes.

Objectifs et portée de notre vérification

3.17 Notre vérification avait pour but de nous assurer si les ministères et l'organisme responsables des écoles gouvernementales évaluent les coûts pour le gouvernement de la formation dispensée par rapport à ceux du réseau du l'éducation, s'ils en apprécient les résultats et s'ils en rendent compte. Par ailleurs, nous voulions vérifier qu'ils ont bien défini le cadre de leurs pratiques de tarification. Nos travaux ont pris fin en juin 1997.

Résultats de notre vérification

Coût de fonctionnement des écoles gouvernementales

3.18 Les règles d'allocation des ressources aux écoles gouvernementales diffèrent de celles du réseau de l'éducation et les coûts de formation par étudiant de ces écoles sont plus élevés pour plusieurs raisons. D'une part, elles admettent moins d'étudiants que leur capacité d'accueil de telle sorte que les frais du soutien administratif et pédagogique par étudiant sont élevés et qu'il y a sous-utilisation d'infrastructures coûteuses. D'autre part, les frais de scolarité et les frais afférents réclamés aux étudiants sont moins élevés que dans le réseau de l'éducation et certaines de ces écoles ont adopté des pratiques d'attribution des tâches d'enseignement qui entraînent le recours à du personnel supplémentaire ou elles maintiennent des activités accessoires à la formation qui sont fort coûteuses.

Les coûts de formation par étudiant des écoles gouvernementales sont plus élevés que dans le réseau de l'éducation.

Méthode de financement

3.19 Le budget annuel des écoles gouvernementales est essentiellement déterminé sur la base de celui de l'année précédente, ajusté en fonction des objectifs budgétaires gouvernementaux. Cette méthode de financement diffère de celle qu'applique le ministère de l'Éducation (MEQ) aux établissements du réseau de l'éducation, laquelle tient compte notamment du nombre d'étudiants et du volume d'activité d'enseignement de chaque établissement.

3.20 Or, les ministères et l'organisme en cause n'ont pas comparé le budget accordé à leurs écoles avec les règles de financement appliquées au réseau de l'éducation pour apprécier les effets d'une méthode différente et en justifier l'application. Les travaux préliminaires effectués à ce sujet voilà maintenant deux ans par l'un des ministères ont permis de pressentir un écart important entre les résultats des deux méthodes. Ce ministère attend les résultats d'autres travaux pour conclure quant à la nécessité d'ajuster le niveau de financement des écoles gouvernementales qui relèvent de son autorité.

L'application aux écoles gouvernementales des règles de financement du réseau de l'éducation entraînerait à elle seule une économie d'environ 7 millions de dollars par année.

3.21 Selon une évaluation que nous avons faite, l'application aux écoles gouvernementales des règles de financement du réseau de l'éducation entraînerait à elle seule une économie d'environ 7 millions de dollars par année, soit près de 15 p. cent des crédits alloués à leurs activités.

3.22 Nous avons recommandé aux ministères et à l'organisme en cause d'évaluer l'effet de l'harmonisation des règles de financement des établissements vérifiés avec celles qui s'appliquent au réseau de l'éducation.

Utilisation des infrastructures

3.23 Le coût de formation plus élevé par étudiant s'explique notamment par la sous-utilisation des infrastructures de la plupart des écoles gouvernementales dont les locaux et l'équipement de grande valeur servent généralement dans une proportion de 50 p. cent durant la période scolaire régulière, soit de septembre à mai. Pourtant, ces établissements qui jouissent d'une excellente réputation refusent chaque année plusieurs candidats admissibles.

3.24 Il est probable que le mode de financement des écoles gouvernementales – qui n'est pas basé sur le nombre des étudiants – n'incite pas à l'utilisation optimale des locaux et de l'équipement. En effet, dans le réseau de l'éducation, le nombre d'étudiants influe directement sur le montant versé aux établissements. Le fait que les écoles gouvernementales ne connaissent pas précisément la capacité d'accueil de leurs locaux ne les aide pas non plus à utiliser au mieux les dispositifs de formation qui leur sont confiés.

Tableau 2

Taux d'admission par établissement, tous programmes confondus

Établissement	Taux d'admission des candidatures
CMADQ	40 % en musique, 5 % en art dramatique
ITA	47 %
ITHQ	30 %

Les locaux et l'équipement de formation en cuisine de l'ITHQ servent pendant seulement 30 p. cent du temps disponible et un ITA dispose de laboratoires utilisés à moins de 30 p. cent.

3.25 Pour illustrer la nécessité d'améliorer la gestion des locaux, notons d'abord que, de septembre à mai, les locaux de l'ITHQ ne sont occupés qu'à 50 p. cent, sans compter le gymnase qui accapare deux étages de l'édifice. En particulier, les locaux et l'équipement de formation en cuisine et en service de restauration servent pendant seulement 30 p. cent du temps disponible sur une base annuelle. En effet, l'ITHQ donne sa formation en deux sessions de 15 semaines. Bien que ce modèle de calendrier scolaire soit encore habituel à l'ordre collégial, la plupart des commissions scolaires qui dispensent des programmes du secteur de l'alimentation offrent cette formation professionnelle en continuité sur une base annuelle afin d'accroître l'utilisation de l'équipement coûteux, tout en augmentant le nombre de personnes qui peuvent obtenir un diplôme dans un secteur où le taux de placement demeure enviable.

3.26 Par ailleurs, l'ITA de Saint-Hyacinthe dispose déjà d'une infrastructure serricole de plusieurs centaines de milliers de dollars qui permettrait d'accueillir plus d'étudiants. Pourtant, la demande de main-d'œuvre en production et commercialisation horticoles et en aménagement paysager est telle que le MEQ a autorisé quelques collèges de la région métropolitaine à offrir ces programmes de formation technique et à y consacrer les investissements nécessaires.

3.27 De même, le programme de technologie de transformation des aliments de cet ITA dispose de laboratoires, pourvus d'un équipement moderne de plus de 1 million de dollars, qui sont utilisés à moins de 30 p. cent de leur capacité. Pourtant, ce même ITA n'admet que 37 p. cent des candidats à ce programme, même si 95 p. cent des finissants s'intègrent rapidement au marché du travail.

3.28 Nous avons recommandé aux ministères et à l'organisme en cause de déterminer leur capacité d'accueil et d'établir un plan de développement qui assurerait une meilleure utilisation des locaux et de l'équipement.

Frais du soutien administratif et pédagogique

3.29 Les écoles gouvernementales sont parmi les plus petits établissements publics d'enseignement au Québec. Dans les établissements de cette taille, les coûts (par étudiant) du soutien administratif et pédagogique inhérent à leur fonctionnement ont tendance à être plus élevés. Par exemple, en musique, ils sont d'environ 6 600 dollars dans les conservatoires comparativement à l'allocation moyenne correspondante de 2 000 dollars versée aux cégeps par le MEQ.

Le personnel non enseignant de l'ITHQ compte pour 60 p. cent de l'effectif.

3.30 À l'ITHQ, un examen de la composition des ressources humaines révèle que le financement plus généreux qu'il reçoit selon la méthode actuelle sert en grande partie au maintien de l'effectif de soutien administratif et pédagogique. En effet, même en excluant le personnel de l'hôtel et de la cafétéria et bien que le taux d'encadrement soit comparable à celui du réseau de l'éducation, le personnel non enseignant de l'ITHQ compte pour 61 p. cent de l'effectif alors que, dans les cégeps et les commissions scolaires de petite taille ou qui offrent surtout un enseignement professionnel ou technique, cette proportion varie de 35 à 44 p. cent. Cette répartition disproportionnée de l'effectif entraîne des coûts de soutien supplémentaires de plus de 1,5 million de dollars comparativement aux autres établissements scolaires. Ces ressources de soutien excédentaires sont notamment affectées à divers services complémentaires à la formation et leur utilisation pour l'enseignement permettrait d'augmenter de plus d'une centaine d'étudiants la clientèle qui fréquente l'ITHQ.

3.31 De même, malgré la petite taille des ITA, le MAPAQ doit assumer les coûts de base d'une infrastructure administrative et du soutien pédagogique de l'ordre de 4 millions de dollars, ce qui représente au moins 20 p. cent de leurs frais de fonctionnement directs et indirects.

3.32 Nous avons recommandé aux ministères et à l'organisme en cause d'examiner les possibilités d'économie qu'offrent d'autres formules d'organisation du soutien à la formation et de réévaluer l'affectation des ressources afin qu'elles soient prioritairement investies dans les services directs de formation.

Frais réclamés aux étudiants

Les écoles gouvernementales réclament moins que le réseau de l'éducation pour la scolarité et les services aux étudiants.

3.33 Les écoles gouvernementales réclament moins que les établissements du réseau de l'éducation pour la scolarité de l'ordre universitaire ainsi que pour les services aux étudiants. En 1996-1997, elles ont ainsi absorbé un manque à gagner de l'ordre de 600 000 dollars par rapport aux frais moyens exigés dans les autres établissements publics de formation.

3.34 La plus grande partie de ce manque à gagner provient du Conservatoire. En 1996-1997, le CMADQ a imposé pour la première fois un tarif annuel de 150 dollars par étudiant pour les frais afférents, quels que soient le niveau et le rythme des études. Il a ainsi obtenu des revenus de 130 000 dollars. Toutefois, il ne réclamait pas de frais de scolarité pour les études supérieures, comparables aux études universitaires, ce qui entraînait un manque à gagner d'environ 450 000 dollars.

3.35 En 1997-1998, le CMADQ s'est fixé pour objectif de relever graduellement en trois ans les charges des étudiants de niveau supérieur en vue de les harmoniser aux droits de scolarité et aux frais afférents réclamés dans les universités. Ainsi, en 1997-1998, des frais de scolarité de 20 dollars par unité – maximum de 600 dollars – seront exigés des étudiants.

3.36 Quant aux autres écoles gouvernementales, elles chargent annuellement à leurs étudiants de l'ordre collégial respectivement 70 dollars (ITHQ), 22 dollars (ITA de La Pocatière) et 15 dollars (ITA de Saint-Hyacinthe) à titre de frais d'inscription et autres frais afférents. Or, en 1996-1997, les cégeps réclamaient en moyenne 134 dollars, soit 40 dollars pour l'inscription et 94 dollars pour les frais afférents. Ces établissements se privent ainsi de recettes de plus de 150 000 dollars par année.

3.37 Nous avons recommandé aux ministères et à l'organisme en cause de structurer leur tarification, notamment en s'inspirant des pratiques d'autres établissements qui offrent des services de formation comparables.

Activités accessoires à la formation et coûts incidents

3.38 Deux des écoles gouvernementales mènent des activités, certaines à caractère commercial, dont l'ampleur ou l'utilité relative à la formation n'est pas démontrée. Malgré les revenus qu'elles engendrent, ces activités nécessitent des ressources publiques importantes. Elles coûtent 1,5 million de dollars par année de plus qu'elles ne rapportent. Qui plus est, le véritable prix de revient de ces activités est imprécis. Les autres établissements qui interviennent dans les mêmes secteurs de formation rentabilisent de telles activités ou ils limitent davantage les fonds publics qui y sont investis ou encore ils ne les gèrent pas eux-mêmes.

L'ITHQ offre un service d'hébergement dans un hôtel de 42 chambres qui ne sert pas beaucoup à l'enseignement.

3.39 Pour sa part, l'ITHQ offre un service d'hébergement dans un hôtel de 42 chambres situées aux 7e et 8e étages de l'immeuble qu'il occupe. Ce service d'hébergement, qui a été intégré à l'ITHQ à des fins pédagogiques, ne sert pas beaucoup à l'enseignement. À part quelques heures de laboratoire requises par 2 des 40 cours du programme de gestion hôtelière, le service d'hébergement n'a d'autre fin pédagogique que de permettre à certains étudiants qui y travaillent, contre rémunération, de faire un stage, non prévu au programme du MEQ. Ce stage contribue, au même titre que celui qui serait accompli dans un autre hôtel, à l'obtention d'un certificat facultatif décerné par l'ITHQ en plus du DEC.

3.40 Les autres collèges qui offrent le programme de gestion hôtelière ne recourent pas à un tel mode d'organisation. Ils satisfont leurs besoins pédagogiques avec deux laboratoires où sont reproduits un pupitre d'accueil, pour la gestion des arrivées et des départs, et une chambre pour faire l'expérience de l'entretien ménager. De plus, ils obtiennent la collaboration de certains hôteliers afin que les étudiants puissent accomplir une partie des laboratoires en entreprise. Comme dans le cas des autres collèges, la plupart des finissants de l'ITHQ en gestion hôtelière font eux aussi leurs stages de fin d'études ailleurs qu'à l'Hôtel de l'Institut.

3.41 Dans ce contexte, le coût net d'exploitation du service d'hébergement, qui représente plus de 250 000 dollars en 1995-1996, y compris toutes les dépenses inhérentes à son fonctionnement, semble élevé compte tenu des solutions de rechange qui existent dans un environnement urbain nanti de plusieurs hôtels commerciaux.

3.42 Afin de ne pas faire une concurrence indue à l'industrie qu'il dessert, l'ITHQ publicise peu ses services. Toutefois, son environnement concurrentiel l'amène à afficher des tarifs institutionnels et gouvernementaux parmi les moins coûteux sur le marché dans un rayon d'un kilomètre du cœur de Montréal. Ses tarifs réguliers et de fin de semaine sont plus bas que ceux de tous les hôtels qu'il prend comme référence. Enfin, le taux d'occupation des chambres a atteint 73 p. cent durant la période d'ouverture mais il est de 62 p. cent sur une base d'exploitation annuelle continue.

3.43 En 1996, dans le cadre d'un important plan d'immobilisation de 2,5 millions, l'ITHQ a obtenu du MEQ 550 000 dollars pour la rénovation des locaux d'hébergement de l'hôtel. Cet investissement, consacré au rafraîchissement des lieux après 20 ans d'utilisation, n'est fondé ni sur la démonstration des besoins pédagogiques ni sur des perspectives de rentabilité de l'exploitation commerciale de l'hôtel.

3.44 En outre, l'ITHQ organise environ 125 banquets par année, en plus des 14 que prévoient les programmes d'études du MEQ. Tout le personnel qui travaille au service commercial de banquet est rémunéré et quelques locaux sont prioritairement réservés à cette fin. En 1995-1996, cette activité commerciale s'est soldée par un déficit de 134 000 dollars, sans tenir compte de l'imputation d'une juste part des frais généraux de l'ITHQ qui porte ce déficit à plus de 200 000 dollars.

3.45 Par ailleurs, dans le cadre des cours, l'ITHQ exploite le midi, 17 semaines par année, la cafétéria de l'établissement. En dehors de cette utilisation particulière, c'est le personnel de l'ITHQ qui exploite la cafétéria. En 1995-1996, cette opération commerciale s'est soldée par un déficit de plus de 220 000 dollars avant imputation d'une juste part – que nous estimons à 71 000 dollars – des frais généraux de l'ITHQ. Au cours des derniers mois, quelques mesures ont été prises pour redresser cette situation, telles que l'abandon du service au souper et une légère augmentation du prix de vente qui n'avait pas été révisé depuis 1994. Malgré tout, l'exploitation commerciale de la cafétéria en 1996-1997 s'est encore soldée par un déficit de plus de 100 000 dollars.

3.46 Il en va de même de la vente des aliments transformés et des plats cuisinés par les étudiants. Même en considérant qu'il est normal, comme dans les commissions scolaires, que la subvention du MEQ serve à absorber une partie du coût des matières premières utilisées, la vente de la production des étudiants accuse tout de même un manque à gagner de l'ordre de 160 000 dollars. Il s'explique notamment par une trop faible tarification des repas servis en salle à manger et par l'absence d'un comptoir de vente des aliments transformés qui n'ont pas été autrement utilisés.

Les coûts nets de la ferme d'un ITA s'élèvent à près de 1 millions de dollars par année.

3.47 De son côté, l'ITA de La Pocatière a pris charge, en 1990, d'une vaste propriété agricole voisine, lors de la dissolution d'un centre de recherche du MAPAQ. Quatorze employés réguliers travaillent dans cette ferme et ils s'occupent d'environ 220 bêtes. Les coûts nets directs et indirects de la ferme s'élèvent à près de 1 million de dollars annuellement, ce qui représente plus de 3 000 dollars par année par étudiant inscrit. Ils incluent les coûts de l'écurie qui sont de 6 300 dollars par étudiant au programme de techniques équines, offert seulement par cet ITA. Si l'on exclut les coûts de l'écurie, les coûts nets par étudiant sont tout de même de 2 200 dollars comparativement à ceux de la ferme de Saint-Hyacinthe qui étaient d'environ 300 dollars en 1995-1996. Jusqu'à présent, l'ITA n'a pas évalué si tous les éléments de ce complexe sont nécessaires à ses fins éducatives, ni si des formules moins coûteuses seraient susceptibles de satisfaire ses besoins.

3.48 Nous avons recommandé aux ministères et à l'organisme en cause d'évaluer les coûts et les avantages du maintien des activités accessoires à la formation.

Attribution de la tâche d'enseignement

3.49 Les ITA n'utilisent pas complètement la marge de manœuvre que leur donne la convention collective des professeurs de l'État du Québec pour attribuer la tâche d'enseignement, contrairement aux autres écoles gouvernementales. Cette convention collective prévoit que la tâche d'enseignement hebdomadaire peut varier entre 14 et 18 périodes de 50 minutes d'enseignement théorique durant 30 semaines. Le professeur doit consacrer le reste du temps de travail aux autres aspects de sa charge professionnelle.

3.50 Toutefois, les deux ITA attribuent aux professeurs une charge d'enseignement moindre que le maximum permis par la convention collective. Ainsi, l'ITA de La Pocatière a établi pour chaque professeur une charge moyenne d'enseignement de 16 périodes par semaine (sauf quelques exceptions dont la tâche est plus élevée à cause d'un enseignement pratique prépondérant). Quant à l'ITA de Saint-Hyacinthe, il tend à attribuer des charges individuelles de 17 périodes par semaine. Il faut donc recourir à du personnel supplémentaire, ce qui représente des coûts annuels pouvant atteindre quelques centaines de milliers de dollars. Pourtant, les autres écoles gouvernementales attribuent des tâches d'enseignement un peu plus lourdes.

3.51 Nous avons recommandé au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation d'attribuer des tâches d'enseignement qui permettraient de minimiser le recours à du personnel supplémentaire.

Évaluation du maintien d'écoles gouvernementales hors réseau

3.52 Bien que les ministères et l'organisme en cause aient pris conscience de ce que le réseau de l'éducation offrait de plus en plus de services de formation similaires et à moindre coût, ils n'ont pas procédé à une évaluation structurée en vue d'apprécier les coûts et les avantages du maintien de leurs écoles ou de leur rapprochement avec celles du réseau de l'éducation. Notamment, les demandes en ce sens formulées par le Conseil du trésor à deux ministères sont restées à peu près lettre morte. Les travaux d'évaluation menés par ces ministères n'ont pas tenu compte des coûts et de l'efficacité ou ils sont demeurés à un stade préliminaire.

3.53 Selon l'évaluation que nous avons faite, en plus de la réduction de l'allocation gouvernementale qui résulterait de l'application des règles de financement du réseau de l'éducation, le regroupement des activités de formation des écoles gouvernementales avec celles des établissements du réseau de l'éducation entraînerait aussi des économies qui pourraient atteindre plusieurs millions de dollars selon le scénario retenu.

Le regroupement des activités de formation des écoles gouvernementales avec celles des établissements du réseau de l'éducation entraînerait des économies qui pourraient atteindre plusieurs millions de dollars.

3.54 En ce qui a trait au Conservatoire, l'incertitude relative à sa mission se prolonge, faute d'une évaluation complète qui tiendrait compte des coûts et de l'efficacité. La loi en vigueur attribue au CMADQ la mission de coordonner la formation musicale. Or, en jouant principalement un rôle d'établissement de formation, il est devenu, plutôt que leur coordonnateur, un partenaire des autres organismes de formation, parfois perçu comme un concurrent en ce qui a trait à la clientèle et aux ressources. Ainsi, le CMADQ dispense une formation parallèle à la voie principale offerte par le système scolaire régulier.

3.55 Selon les responsables du CMADQ, le développement de ce service spécialisé de formation vise à assurer la continuité dans l'encadrement des jeunes interprètes talentueux, continuité qu'offre beaucoup moins le réseau de l'éducation. Le changement de milieu de formation à chacun des passages à un autre ordre d'enseignement freinerait, semble-t-il, le développement des talents les plus prometteurs.

3.56 Au cours des dernières années, le MCC a mené quelques études afin d'évaluer l'organisation de la formation musicale au Québec et le rôle des conservatoires. Ces travaux ont notamment mis en évidence le grand nombre d'intermédiaires de tous ordres, le manque de coordination entre eux, la répartition inégale des services entre les régions et l'absence d'uniformité en matière de tarification des services de formation. Toutefois, aucune de ces études n'a suffisamment tenu compte du coût du maintien de ces établissements en dehors du réseau de l'éducation, ni de leur efficacité. En outre, un récent examen par le MEQ de l'organisation de la formation dans le secteur des arts de la scène attire l'attention sur le chevauchement apparent des programmes en interprétation théâtrale dispensés dans les collèges, les universités et les conservatoires.

3.57 Une nouvelle loi a été adoptée en 1994. Elle a pour effet de constituer le CMADQ en corporation publique gérée par un conseil d'administration. Son mandat consisterait à administrer et à exploiter, dans diverses régions du Québec, des établissements d'enseignement de musique et d'art dramatique destinés à la formation et au perfectionnement d'interprètes et de créateurs. Toutefois, l'entrée en vigueur de la plupart des articles de cette loi a été reportée sans échéance par décret en raison des incertitudes quant aux avantages économiques qui résulteraient de la mise en œuvre de cette nouvelle corporation. Ainsi, le rôle actuel du CMADQ s'éloigne de sa mission initiale qui est de coordonner la formation musicale au Québec selon la loi en vigueur. Il poursuit donc la mission principale de formation qu'il assume depuis fort longtemps en même temps qu'il soutient le développement musical dans les milieux où il est implanté.

70 p. cent des activités de formation du Conservatoire ont lieu dans trois centres urbains où une formation professionnelle en musique est déjà offerte.

3.58 En outre, 70 p. cent des activités de formation du Conservatoire ont lieu dans trois centres urbains – Montréal, Québec et Trois-Rivières – où des écoles, des cégeps et des universités offrent déjà des programmes de formation professionnelle en musique et disposent d'une capacité d'accueil inutilisée. Par exemple, à Québec, un cégep partage depuis de nombreuses années les locaux de l'école de musique universitaire et la capacité d'accueil encore inutilisée de cette école permettrait d'accueillir à moindre coût toutes les activités du conservatoire de Québec.

3.59 D'ailleurs, dans divers secteurs de l'administration publique, notamment en éducation, le gouvernement favorise clairement la réduction des coûts administratifs grâce au regroupement des services. Or, tous les conservatoires sont situés dans une ville où l'on trouve aussi au moins un établissement de formation postsecondaire. Le regroupement des activités des conservatoires avec celles du réseau de l'éducation conduirait à des économies. En effet, les cégeps et les universités reçoivent une allocation de fonctionnement moyenne de 11 000 et de 8 000 dollars respectivement pour chaque nouvel étudiant à temps complet en musique ou en art dramatique.

3.60 Comme le montre le tableau 3, le coût annuel total par étudiant du CMADQ est de 19 200 dollars en musique et de 54 800 dollars en art dramatique.

3.61 Pour les étudiants du primaire et du secondaire qui poursuivent leurs études dans une commission scolaire offrant un enseignement spécialisé en musique, aucune allocation supplémentaire n'est accordée par le MEQ. Les commissions scolaires financent elles-mêmes les coûts de ces programmes et, souvent, elles demandent aux parents d'assumer le coût des cours particuliers de spécialité instrumentale.

Tableau 3 **Coût annuel total de la formation par étudiant (ETC)**

Conservatoire	Coût de fonctionnement	Coût de loyer*	Coût annuel total*
Musique			
Chicoutimi	18 200	4 300	22 500
Hull	20 200	4 700	24 900
Montréal	13 800	3 200	17 000
Québec	14 900	2 500	17 500
Rimouski	19 100	3 400	22 500
Trois-Rivières	18 100	4 100	22 300
Val-d'Or	28 300	1 400	29 700
Coût moyen	**16 000**	**3 200**	**19 200**
Art dramatique			
Montréal	36 100	26 000	62 100
Québec	31 700	17 000	48 600
Coût moyen	**33 700**	**21 100**	**54 800**
Musique et art dramatique (coût moyen)	**17 500**	**4 800**	**22 300**

*Ces chiffres excluent le coût additionnel de loyer occasionné par le caractère historique de certains immeubles.

3.62 Une bonne partie de l'écart dans le coût annuel total a trait au soutien administratif et pédagogique. Il va de soi qu'un établissement de petite taille comme le CMADQ, à plus forte raison s'il est présent dans plusieurs régions, doit absorber des coûts de soutien élevés par étudiant. Par exemple, en musique, ils sont de 6 600 dollars dans les conservatoires comparativement à l'allocation moyenne correspondante de 2 000 dollars versée aux cégeps par le MEQ.

3.63 De plus, il est prévu que l'effectif étudiant des cégeps et des universités poursuivra sa diminution prononcée au cours des dix prochaines années. Par conséquent, le rapprochement des conservatoires et des établissements du réseau de l'éducation – rapprochement que souhaitait déjà le rapport Parent en 1964 – permettrait une gestion plus économique des locaux, de l'équipement et du personnel.

3.64 La mise en commun récente de certaines activités d'un conservatoire avec une université ainsi que les discussions à ce sujet entre quelques conservatoires et d'autres universités démontrent la volonté d'explorer de nouvelles voies de collaboration. Toutefois, ces initiatives ne découlent pas d'une analyse complète des coûts de différents scénarios d'organisation de la formation professionnelle en musique et en art dramatique et elles ont peu d'effets sur les coûts du CMADQ.

3.65 Il en va de même pour les ITA et l'ITHQ qui sont situés à proximité de cégeps. Même s'ils n'offrent pas les mêmes programmes de formation, ces écoles gouvernementales et les cégeps dispensent plusieurs cours dans les mêmes disciplines (langue, philosophie, éducation physique, biologie, etc.) et ils sont tenus d'offrir également des cours complémentaires. Certaines collaborations ont pris forme entre les ITA et les cégeps voisins, mais dans des domaines autres que l'enseignement.

3.66 Nous avons recommandé au ministère de la Culture et des Communications de clarifier le rôle et, le cas échéant, le cadre légal du CMADQ.

Nous avons recommandé aux ministères et à l'organisme en cause d'évaluer les avantages et les inconvénients du regroupement des activités de formation des établissements avec celles du réseau de l'éducation.

Admission, diplomation et placement des étudiants

Les écoles gouvernementales obtiendraient des taux de diplomation et de placement similaires à ceux des établissements les plus performants du réseau de l'éducation.

3.67 Les écoles gouvernementales ou les ministères responsables ne connaissent pas ou ne communiquent pas de façon complète les taux d'admission, de diplomation et de placement de leurs étudiants. En effet, l'information diffusée, qui se limite le plus souvent au nombre de candidats admis et de diplômes émis, ne permet pas de bien apprécier la performance de ces établissements ni certains phénomènes comme le faible taux d'admission malgré une capacité d'accueil inutilisée ou la forte proportion d'abandon au Conservatoire. Néanmoins, selon les résultats de nos travaux, tout semble indiquer que, en général, les écoles gouvernementales obtiendraient des taux de diplomation et de placement similaires à ceux des établissements les plus performants du réseau de l'éducation.

3.68 L'ITHQ et les ITA pourraient communiquer, en plus des taux d'admission et de diplomation, une information plus complète, notamment quant à l'insertion de leurs diplômés sur le marché du travail, d'autant qu'ils ont les données pour le faire. En effet, l'information communiquée à ce sujet fait abstraction des diplômés qui ne sont pas encore intégrés au marché du travail, ce qui donne une perception embellie de la situation. L'ajout d'une information relative à tous les diplômés, comme c'est l'usage dans les publications du MEQ, permettrait de rendre compte de façon plus complète des résultats de la formation dispensée.

3.69 Pour sa part, le Conservatoire est beaucoup moins doté d'information relative à la diplomation et au placement. Mais, en matière de placement des finissants en musique, les analyses les plus récentes indiquent que près de 60 p. cent d'entre eux occupent un poste dans leur domaine.

3.70 Ainsi que nous l'avons déjà souligné quant au taux de diplomation en musique, les données partielles disponibles tendent à démon-trer qu'il est comparable pour les étudiants du Conservatoire et pour ceux des meilleurs établissements d'enseignement supérieur du réseau de l'éducation. Cependant, le taux d'abandon aux trois premiers niveaux d'études au CMADQ prend un relief particulier lorsque l'on considère l'objectif propre à cette école gouvernementale et les coûts supplémentaires qui y sont associés. Notre analyse du cheminement des étudiants des conservatoires fait apparaître un fort taux d'abandon avant l'obtention du diplôme d'études supérieures 1 en musique (DESM1), qualification minimale pour faire carrière comme interprète. En effet, 65 p. cent des étudiants admis aux études préparatoires, entre 1980 et 1997, ont abandonné leurs études avant la fin. Ce taux atteindra probablement 75 p. cent lorsque les abandons prévisibles des derniers étudiants seront confirmés. Tel est d'ailleurs le taux d'abandon réel pour la période 1980-1987. Par conséquent, le nombre de diplômes accordés par conservatoire est souvent très faible et il semble disproportionné eu égard aux dépenses totales de ces établissements (voir tableau 4). Comme ces informations n'ont jamais été produites auparavant, elles n'ont pu être prises en considération dans les décisions des dernières années relativement à la gestion du CMADQ et de ses constituantes régionales.

Tableau 4

Nombre de diplômes d'études supérieures 1 en musique, dépenses des conservatoires, période 1990-1996

Conservatoire de musique	Nombre de DESM1 émis*	Dépenses** (en millions de dollars)
Chicoutimi	14 (5)	10,1
Hull	15 (1)	9,2
Montréal	133 (2)	35,9
Québec	98 (12)	27,9
Rimouski	16 (9)	7,8
Trois-Rivières	20 (9)	9,4
Val-d'Or	2 (2)	4,3
Total	**298**	**104,6**

* Le chiffre entre parenthèses indique le nombre supplémentaire de DESM1 émis à des étudiants qui ont commencé leurs études dans ce conservatoire mais qui les ont terminées dans un autre.

** Les dépenses excluent le coût additionnel de loyer occasionné par le caractère historique de certains immeubles.

3.71 Par ailleurs, plus de 60 p. cent des étudiants des conservatoires d'art dramatique terminent le programme de formation. Une récente étude réalisée par le MEQ révèle que presque tous les étudiants formés en ce domaine, notamment ceux des conservatoires, intègrent rapidement le marché du travail.

3.72 Nous avons recommandé aux ministères et à l'organisme en cause de mesurer et de communiquer adéquatement les taux d'admission, de diplomation et de placement dans leurs rapports annuels et de tenir compte de cette information dans les décisions relatives à la gestion de ces établissements.

Gestion de certaines recettes des ITA

3.73 Les ITA exercent des activités qui, au cours des dernières années, ont généré des recettes importantes, soit près de 3 millions de dollars en 1996-1997. Le tiers de ces recettes et les déboursements qui y sont liés ne sont présentés ni dans les comptes des ITA ni dans les Comptes publics, mais plutôt dans les livres d'organismes sans but lucratif (OSBL) à qui on en a confié la gestion ou dans des comptes bancaires non autorisés par le gouvernement. Ces recettes et déboursements concernent principalement les projets de coopération internationale, les produits et les animaux de ferme et les services aux étudiants.

3.74 En vertu de la *Loi sur l'administration financière*, les recettes découlant des activités d'un ministère doivent être versées au Fonds consolidé du revenu. Dans certains cas, ces recettes peuvent être déposées dans un fonds spécial ou dans un compte à fin déterminée ; cette dernière modalité permet au ministère, avec l'autorisation du gouvernement, d'affecter ces sommes à des dépenses qui se rapportent à la fin déterminée en question, sans modifier le budget de dépenses des activités régulières.

3.75 En 1995, le gouvernement a institué un tel compte à fin déterminée en vue notamment d'y verser les sommes relatives à des projets de coopération internationale mais, depuis cette date, seulement quelques milliers de dollars reçus pour ces projets ont été versés directement dans ce compte.

Le tiers des recettes des ITA est confié à des OBSL ou versé dans les comptes bancaires non autorisés et ces sommes sont utilisées en dehors de l'environnement de contrôle gouvernemental.

3.76 En ce qui a trait aux projets de coopération internationale déjà amorcés, les ITA ont poursuivi leur pratique antérieure et ils ont laissé, chacun de son côté, un OSBL effectuer la gestion financière de la quasi-totalité du million de dollars obtenu pour les réaliser. Par convention écrite ou verbale, ces organismes ont prélevé 5 p. cent de ce montant à titre de compensation pour leur rôle de fiduciaire et ils ont conservé les intérêts. Encore en 1997-1998, les ITA recevront plusieurs dizaines de milliers de dollars qui seront remis aux organismes fiduciaires pour mener à terme les projets en cours.

3.77 En outre, l'ITA de Saint-Hyacinthe confie au même OSBL, qui a droit à la même compensation, des recettes provenant d'autres activités pour payer des dépenses qui n'apparaissent pas dans ses comptes officiels.

3.78 De même, l'ITA de La Pocatière a confié à un autre organisme du même type, constitué par quelques-uns de ses employés et dont le siège social est établi à cet institut, la gestion financière des recettes – plus de 100 000 dollars en 1996-1997 – produites par la gestion courante des animaux de ferme, afin d'éviter de perdre en tout ou en partie l'usage de ces sommes qui devraient être versées au Fonds consolidé du revenu. Ainsi, certaines dépenses d'entretien des animaux de ferme, qui devraient normalement être imputées au budget régulier de l'ITA, sont plutôt payées à même ces recettes, avec l'approbation d'un membre de la direction de l'ITA.

3.79 Ces dernières opérations ont permis à cet organisme, agissant comme agent payeur, de constituer un surplus accumulé de 100 000 dollars qui peut être utilisé à la discrétion du directeur de l'ITA pour le développement de l'éducation et de la recherche en agriculture. De plus, cet OSBL prélève des frais de gestion de 5 p. cent des recettes de ces opérations. Pourtant, l'entente initiale, autorisée par le MAPAQ en 1990, confiait à l'organisme en cause la gestion de l'atelier porcin de l'ITA mais elle ne faisait nulle mention de frais de gestion. Ce sont les conventions subséquentes, écrites ou verbales, conclues entre cet OSBL et la direction de l'établissement, qui font état de tels frais. Notons que ces ententes mettent en jeu des ressources de l'ITA dont la valeur dépasse le seuil d'autorité déléguée à ce niveau hiérarchique, haussé récemment à 50 000 dollars.

3.80 Enfin, une bonne partie – environ 260 000 dollars par année – des recettes découlant de la tarification des produits et services vendus par les ITA n'est pas remise au Fonds consolidé du revenu. Ces sommes sont plutôt versées dans les comptes bancaires non autorisés de chaque ITA ou confiées à des organismes fiduciaires, et elles sont utilisées en dehors de l'environnement de contrôle gouvernemental, malgré la *Loi sur l'administration financière*.

3.81 Nous avons recommandé au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation de régulariser la gestion des recettes découlant des activités des ITA et de s'assurer que les modalités de leur utilisation sont conformes à la réglementation.

3.82 Résumé des commentaires des entités

Coût de fonctionnement

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Le ministère entend mettre à jour son évaluation de l'effet de l'harmonisation des règles de financement des ITA et des cégeps. Il désire aussi améliorer l'efficacité et l'efficience de ses programmes de formation pour qu'ils se comparent aux programmes offerts dans les cégeps, tout en tenant compte des enjeux propres à l'industrie bioalimentaire. Relativement à la capacité d'accueil, le seuil de contingentement a été relevé dans deux programmes depuis août 1997 et le ministère compte poursuivre ses efforts en vue de maximiser l'utilisation des

ressources dont il dispose. La tarification pratiquée par les ITA sera révisée sur la base de la nouvelle politique du MAPAQ en ce domaine, en s'inspirant des pratiques en usage dans les cégeps.

Par ailleurs, au cours de la prochaine année, le ministère devrait achever l'évaluation de la ferme de l'ITA de La Pocatière. Finalement, le ministère désire faire une utilisation maximale des ressources enseignantes, et ce, compte tenu du cadre imposé par la convention collective en vigueur. À cet effet, un comité formé de représentants des professeurs et de la direction a été mis en place et il examine la charge d'enseignement dans les ITA. Le travail de concertation déjà amorcé se poursuit de façon à atteindre une pleine utilisation des disponibilités d'enseignement prévues par la convention collective.

Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec. L'Institut évaluera avec le MEQ l'effet de l'harmonisation des règles de financement des activités de formation avec d'autres maisons d'enseignement semblables. Il maintient toutefois que son mode de financement, différent de celui des cégeps, tient compte des diverses facettes du mandat que lui attribue sa loi constitutive telles que la recherche et l'aide technique, la production d'information et la gestion d'un hôtel à des fins pédagogiques, ou que lui confie le gouvernement en matière de représentation comme l'accueil de missions étrangères. Par ailleurs, l'Institut poursuit l'objectif d'accroître le nombre d'élèves qui le fréquentent. Dès l'automne de 1997 et au cours des sessions suivantes, il accueillera des groupes additionnels d'élèves. Les compressions budgétaires et les réductions de l'effectif des dernières années l'ont empêché de donner suite à certains projets de développement puisque l'ajout d'un groupe constitue un investissement important qui, en cuisine, peut atteindre 200 000 dollars. L'ITHQ souhaite étendre ses activités sur une base annuelle et rentabiliser de cette façon l'utilisation de ses infrastructures. Un tel projet ne pourra cependant être réalisé qu'en revoyant l'organisation du travail de ses professeurs, en tenant compte de la convention collective qui les régit.

L'Institut mentionne aussi que la répartition de son effectif est influencée par la spécificité de son mandat ; néanmoins, il l'a récemment réduit de près de 13 p. cent tout en accroissant la proportion des professeurs qui le composent. Il examinera le montant des frais qu'il réclame aux étudiants de l'ordre collégial en tenant compte des pratiques de maisons d'enseignement du même type. De plus, il prend acte d'examiner et de surveiller avec attention, tant sur le plan pédagogique que financier, la rentabilité de ses activités commerciales. À cet égard, il a revu ses prix en salle à manger afin qu'ils se rapprochent de ceux qui ont cours dans son environnement immédiat et qu'ils permettent d'attirer la clientèle de 350 personnes par jour qui est nécessaire à ses activités de formation. En outre, il a adopté récemment un projet qui fait de son hôtel une unité autonome de service ainsi qu'un centre de transfert des apprentissages effectués par les élèves en classe théorique. La réalisation de ce projet permettra de confirmer l'importance de la présence d'un tel équipement, tout en améliorant la rentabilité des activités commerciales. Il rappelle que, dans le domaine de la restauration,

l'Hôtel de l'Institut joue déjà un rôle important dans la formation des élèves. L'exploitation de l'hôtel 12 mois par année aura pour effet d'augmenter ses revenus. De plus, un comptoir de vente permet maintenant d'écouler les excédents alimentaires produits par les élèves.

Ministère de la Culture et des Communications. Le ministère est d'accord avec la recommandation d'évaluer l'harmonisation des règles de financement du CMADQ avec celles qu'applique le MEQ aux établissements du réseau de l'éducation. Cette évaluation prendra en compte les enjeux qualitatifs des types de formation que les différentes institutions dispensent. Il maintiendra, au cours des deux prochaines années, l'effort de redressement progressif de la tarification de ses services.

Évaluation du maintien d'écoles gouvernementales hors réseau

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Le ministère indique que les ITA accroîtront leur partenariat avec les établissements scolaires des environs. Cependant, il demeure favorable au maintien des activités de formation bioalimentaire dans ses instituts de technologie. Le ministère croit que les instituts ont bien servi l'industrie bioalimentaire qui occupe une place prépondérante dans l'économie québécoise. En outre, les ITA constituent pour le ministère un levier d'intervention majeur pour la mise en œuvre des orientations et des objectifs qu'il détermine dans sa planification stratégique, en renforçant la cohérence et l'efficacité des actions gouvernementales.

Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec. L'Institut s'est engagé dans une réflexion en vue de partager certaines ressources avec d'autres maisons d'enseignement. Certains cours, par exemple la philosophie et l'éducation physique, pourraient être offerts en collaboration avec un cégep voisin. Un tel projet ne pourra cependant être réalisé qu'avec l'accord des syndicats, de l'Institut et de cette autre maison d'enseignement. L'ITHQ rappelle que, depuis sa création, le gouvernement a accru son caractère distinct en lui confiant des responsabilités qui le démarquent des autres maisons d'enseignement.

Ministère de la Culture et des Communications. Le ministère évaluera les avantages du maintien du réseau des conservatoires, notamment à la lumière des coûts et des enjeux qualitatifs de la formation. En musique, il a conclu récemment deux ententes visant la mise en commun, dès septembre 1998, de services offerts, d'une part, par les conservatoires de musique de Québec et de Montréal et, d'autre part, par l'Université Laval, l'Université de Montréal et l'Université du Québec à Montréal (UQAM). En art dramatique, il a déjà entamé des discussions avec l'UQAM dans une perspective de mise en commun ou de complémentarité. Le ministère entend, à moyen terme, clarifier le rôle et, le cas échéant, le cadre légal du CMADQ, à partir du résultat de ces mises en commun de services.

Admission, diplomation et placement des étudiants

Les ministères et l'Institut soulignent qu'ils jouissent d'une réputation qui fait l'envie de nombreuses écoles, tant au Québec qu'ailleurs dans le monde. Ils conviennent d'ajouter à leurs rapports annuels les données relatives aux taux d'admission, de diplomation et de placement.

Gestion de certaines recettes des ITA

Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation est entièrement d'accord pour régulariser la gestion des recettes relatives aux activités des ITA en fonction de la réglementation en vigueur. Il note que les règles applicables au relèvement des enveloppes de dépenses ont été modifiées récemment afin de permettre une hausse des crédits égale aux revenus additionnels provenant de la vente de biens et services à des clientèles non captives. Cette nouvelle mesure devrait permettre aux ITA de gérer efficacement une partie importante des revenus en question.



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

Chapitre 4

Services éducatifs offerts aux adultes par la formation continue

Étude conduite auprès
du ministère de l'Éducation

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	4.1
VUE D'ENSEMBLE	4.9
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	4.15
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
ORIENTATIONS EN MATIÈRE DE FORMATION CONTINUE	4.18
RÈGLES ET MODES DE FINANCEMENT	4.26
FORMATION GÉNÉRALE DES ADULTES À L'ORDRE SECONDAIRE	4.33
RECONNAISSANCE DES ACQUIS DE FORMATION	4.41
RECONNAISSANCE DES ACQUIS DES IMMIGRANTS À L'ORDRE COLLÉGIAL	4.58
ÉVALUATION DES ACTIVITÉS ET REDDITION DE COMPTES	4.66

Les commentaires du ministère apparaissent après chacun des sujets traités.

Étude conduite par

J. Henrichon
Vérificateur général adjoint

J.-L. Ferland
Directeur de vérification

C. Bolduc

A. Gravel

F. Ouellet

P. Pelchat

C. Tremblay

Faits saillants

4.1 Les services éducatifs offerts aux adultes par la formation continue prennent l'aspect d'une série de mesures financées par le ministère de l'Éducation (MEQ), ce qui représente, pour l'année 1995-1996, un total de plus de 1,3 milliard de dollars (excluant les prêts et bourses) : 229 millions de dollars pour les adultes en formation générale au secondaire, plus de 580 millions pour la formation générale des adultes admis au cégep et à l'université, près de 281 millions pour les adultes en formation professionnelle au secondaire et environ 250 millions pour les adultes en formation technique au collégial.

4.2 Nous nous sommes d'abord assurés que le MEQ définit des orientations, des priorités et des objectifs pour la formation continue, qu'il encadre adéquatement les activités en cette matière et qu'il évalue dans quelle mesure ses objectifs sont atteints. Puis, notre vérification menée auprès des commissions scolaires et des cégeps a permis d'examiner certains de ces services, particulièrement la façon dont les établissements d'enseignement utilisent les subventions pour les activités d'accueil, de référence et de reconnaissance des acquis de formation. Nos travaux ont pris fin en juin 1997.

4.3 Nous avons observé que le rôle de chef de file du MEQ en matière de formation continue n'est pas assumé pleinement. En effet, 12 ans après l'adoption par le gouvernement de l'*Énoncé d'orientation et plan d'action en éducation des adultes : un projet d'éducation permanente*, le MEQ n'a toujours pas défini d'orientations précises ni fixé d'objectifs globaux pour motiver ses priorités d'intervention et mieux coordonner les ressources affectées à la formation continue. Les observations qui suivent illustrent quelques effets de cette lacune.

4.4 Le MEQ définit séparément, pour chaque ordre d'enseignement, des programmes, des critères et une procédure auxquels est rattaché un mode de financement particulier. Il est donc difficile de discerner, dans les trois modes de financement, une vision d'ensemble de la formation continue, de sorte que certaines règles peuvent sembler incohérentes.

4.5 Le MEQ n'est pas en mesure d'évaluer l'atteinte des objectifs particuliers énoncés pour chacun des services de formation générale offerts aux adultes de l'ordre secondaire. À preuve, il n'a pas rattaché à ces services d'objectifs mesurables et, en ce qui a trait à plus du quart des adultes inscrits, les commissions scolaires n'ont pas à lui transmettre de résultats d'évaluation. Pourtant, plusieurs étudiants dépassent largement le temps qu'ils devraient normalement prendre pour achever leur formation, jusqu'à deux fois et demie dans certains cas. Nous avons estimé le coût de ces heures excédentaires à plus de 11 millions de dollars.

4.6 Parmi les activités examinées dans les établissements, la reconnaissance des acquis de formation extrascolaire est le maillon faible de la chaîne. Parce que les établissements d'enseignement ne sont pas tenus d'offrir ce service, nous avons constaté que le recours à cette mesure est variable d'un établissement à l'autre et d'un ordre d'enseignement à l'autre. Les services de reconnaissance des acquis ne se trouvent pas là où est la population concernée et, dans certaines régions, ils sont pour ainsi dire inexistants. Les efforts inégaux consacrés à cette mesure reflètent l'intérêt et l'engagement de la direction de chaque établissement. Enfin, faute de ressources pour adapter l'offre de formation aux besoins individualisés, la plupart des établissements font suivre intégralement les cours ou les modules à l'étudiant au lieu de ne fournir que la formation manquante. Cette façon de procéder rend caduque la démarche de reconnaissance des acquis et elle annule les économies qui y sont liées.

4.7 Par ailleurs, plusieurs facteurs expliquent la difficulté des cégeps à satisfaire aux demandes des immigrants pour faire reconnaître leurs acquis. Ceux-ci doivent souvent s'engager dans un long processus qui concerne plusieurs intermédiaires, et ce, sans grand espoir d'obtenir des résultats.

4.8 Enfin, l'information présentée dans le rapport annuel du MEQ et dans les rapports annuels et financiers des établissements d'enseignement ne permet pas d'apprécier leur performance en ce qui a trait aux responsabilités qui leur ont été confiées en matière de formation continue.

Vue d'ensemble

4.9 Au Québec, les services éducatifs offerts aux adultes, financés par le ministère de l'Éducation (MEQ) et ses partenaires, prennent diverses formes : formation générale de base, formation professionnelle et technique, alphabétisation, mesures de rattrapage scolaire, éducation populaire, adaptation de la main-d'œuvre, formation à distance, etc. Ces services de formation continue sont axés sur l'acquisition, l'approfondissement ou la mise à jour de connaissances et ils sont destinés à toute personne ayant déjà quitté l'école.

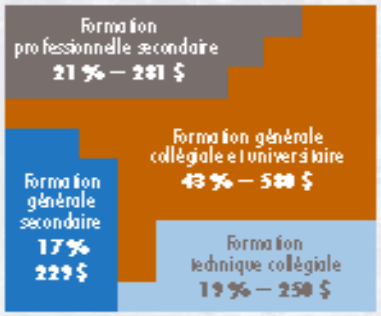
4.10 Même s'il n'y a pas de données centralisées sur la formation continue, il est possible, à partir de certains indicateurs, d'obtenir une image des ressources allouées par le MEQ et ses partenaires à ce type de formation. Ces sommes ont été estimées par le Conseil supérieur de l'éducation à plus de 2,3 milliards de dollars en 1992-1993 (année la plus récente où toutes les données sont répertoriées) et elles proviennent notamment du MEQ (1,2 milliard de dollars – 52 p. cent), du gouvernement fédéral (358 millions de dollars – 16 p. cent) et des entreprises privées (250 millions de dollars – 11 p. cent).

4.11 Au ministère de l'Éducation, les sommes consacrées aux adultes en formation continue, réparties entre les différents ordres d'enseignement, représentent, pour l'année 1995-1996, un total de plus de 1,3 milliard de dollars (excluant les prêts et bourses).

Graphique 1

Sommes consacrées par le MEQ aux adultes en formation continue, 1995-1996

(en millions de dollars)



Source : Estimations faites à partir de différentes données du MEQ.

4.12 Comme on peut le constater, le MEQ consacre 229 millions de dollars aux adultes en formation générale au secondaire. En vertu de la *Loi sur l'instruction publique*, ces services de formation sont, à certaines conditions, gratuits. En 1995-1996, près de 95 700 étudiants à temps plein et quelque 78 600 étudiants à temps partiel se sont prévalus des services financés par le MEQ.

4.13 De leur côté, les cégeps et les universités ne font pas de distinction entre leur clientèle jeune et adulte en formation générale. La différenciation dans ces ordres d'enseignement s'établit plutôt selon le régime d'études : temps plein ou temps partiel. Si l'on admet l'hypothèse du Conseil supérieur de l'éducation selon laquelle les étudiants de 23 ans et plus admis au cégep, à temps plein ou à temps partiel, sont des étudiants adultes de même que ceux de 25 ans et plus dans les programmes de premier cycle à l'université, de 30 ans et plus dans les programmes de deuxième cycle et de 35 ans et plus dans ceux de troisième cycle, c'est plus de 580 millions de dollars que le MEQ consacre à la formation générale des adultes admis au cégep et à l'université.

4.14 Enfin, nous avons estimé que le MEQ a consacré en 1995-1996 près de 281 millions de dollars aux adultes en formation professionnelle au secondaire et environ 250 millions aux adultes en formation technique au collégial.

Objectifs et portée de notre vérification

4.15 Notre vérification a porté sur les services éducatifs offerts aux adultes par la formation continue. Compte tenu de l'ampleur de ce type de formation, nos travaux se sont limités aux sujets qui suivent. Nous nous sommes d'abord assurés que le MEQ définit des orientations, des priorités et des objectifs pour la formation continue, qu'il encadre adéquatement les activités en cette matière et qu'il évalue dans quelle mesure ses objectifs sont atteints. Puis, nous nous sommes intéressés à la façon dont les commissions scolaires et les cégeps utilisent les subventions reçues pour les activités d'accueil, de référence et de reconnaissance des acquis de formation.

4.16 Le choix des établissements retenus pour notre vérification a été fait de façon que l'échantillon soit le plus représentatif possible. Bien qu'elles puissent faire l'objet de certaines constatations générales, les universités n'ont pas été visitées.

4.17 Notre avons surtout tenu compte des activités de l'année financière 1995-1996. Nos travaux ont pris fin en juin 1997.

Résultats de notre vérification

Orientations en matière de formation continue

4.18 Le gouvernement adopte en 1984 l'*Énoncé d'orientation et plan d'action en éducation des adultes : un projet d'éducation permanente* (énoncé de 1984). Déjà à cette époque, on parle de la nécessité d'une éducation tout au long de la vie. Le gouvernement préconise, dans ce document, « l'ouverture des réseaux scolaires publics à l'ensemble de la population [...], le maintien des services d'éducation des adultes dans les collèges et les commissions scolaires [...], la mise sur pied d'un système efficace de reconnaissance des acquis de formation et [...] l'accentuation de la mission communautaire des universités, des collèges et des commissions scolaires, particulièrement par le développement de l'éducation populaire et des services à la collectivité [...] ». Le gouvernement accorde donc au ministère de l'Éducation un rôle important en formation continue.

4.19 Pour donner suite à cet énoncé et pour participer à sa mise en œuvre, le MEQ a entrepris plusieurs actions. Notons plus particulièrement l'adoption, à l'ordre secondaire, des régimes pédagogiques applicables aux services éducatifs pour les adultes en

formation générale et en formation professionnelle. Le régime des études collégiales a également été modifié pour tenir compte des orientations de l'énoncé de 1984.

4.20 Malgré tout, le rôle de chef de file du MEQ en matière de formation continue n'est pas assumé pleinement. En effet, 12 ans après l'adoption de l'énoncé de 1984, le MEQ n'a toujours pas défini d'orientations précises ni fixé d'objectifs globaux pour motiver ses priorités d'intervention et mieux coordonner les ressources affectées à la formation continue.

Le MEQ n'a toujours pas défini d'orientations précises ni fixé d'objectifs globaux pour motiver ses priorités d'intervention et mieux coordonner les ressources affectées à la formation continue.

4.21 Cet état de fait a d'ailleurs été souligné au cours des états généraux sur l'éducation tenus en 1996, tout comme par le Conseil supérieur de l'éducation dans plusieurs de ses avis. Dans le portrait qu'ils dressent des pratiques et des services en formation continue à tous les ordres d'enseignement, ils constatent « d'un côté [...] leur diversité et, de l'autre, leurs difficultés en matière de cohérence organisationnelle ».

4.22 Faisant suite à ces constats, le « Plan d'action ministériel pour la réforme de l'éducation » de 1997 prévoit que les orientations du MEQ seront précisées en matière de formation continue. Le MEQ a amorcé l'élaboration d'une politique qui fixera les orientations et les voies d'action en ce qui concerne l'accessibilité des services à tous les ordres d'enseignement, la lutte à l'analphabétisme, la reconnaissance des acquis, l'accueil et la référence, le soutien à la réussite et le partage des responsabilités.

4.23 En attendant cette politique, l'imprécision des orientations ainsi que l'absence d'objectifs globaux et de priorités d'intervention pour encadrer la gestion de la formation continue ne permettent pas au MEQ de canaliser l'ensemble des ressources, les siennes et celles de ses partenaires. Les conséquences de ces lacunes se reflètent, entre autres, dans les sections de notre rapport qui traitent des règles et des modes de financement, de la formation générale des adultes à l'ordre secondaire, de la reconnaissance des acquis de formation, de celle des immigrants à l'ordre collégial, de l'évaluation des activités et de la reddition de comptes.

4.24 Nous avons recommandé au ministère de l'Éducation de poursuivre l'élaboration d'une politique en matière de formation continue qui intégrerait tous les ordres d'enseignement et de mettre en œuvre un plan d'action.

4.25 ***Commentaires du ministère*** : *« Le ministère de l'Éducation prépare actuellement une politique en matière de formation continue concernant tous les ordres d'enseignement. Un document de travail a été déposé à la ministre en juillet 1997. Ce document permettra au ministère de préciser ses orientations, ses objectifs globaux et ses priorités d'intervention pour encadrer la gestion de la « formation continue » et lui permettre de canaliser l'ensemble de ses ressources et celles de ses partenaires. Les lignes d'action ainsi définies seront soumises à la consultation des milieux concernés pendant l'année scolaire 1997-1998. »*

Règles et modes de financement

L'une des difficultés de la formation continue a trait à ses règles et à ses modes de financement.

4.26 L'une des difficultés de la formation continue a trait à ses règles et à ses modes de financement. Le MEQ définit séparément, pour chaque ordre d'enseignement, des programmes, des critères et une procédure auxquels est rattaché un mode de financement particulier.

4.27 Il est donc difficile de discerner, dans les trois modes de financement, une vision d'ensemble de la formation continue, de sorte que certaines règles peuvent sembler incohérentes.

4.28 Par exemple, notons d'abord que, à l'ordre secondaire, le mode de financement actuel a pour effet de plafonner l'allocation consentie en formation générale tandis que cette aide n'est pas limitée en formation professionnelle. De plus, ces prestations sont basées sur la fréquentation en formation générale et sur la sanction en formation professionnelle.

4.29 L'énoncé de 1984 confirme l'importance de mettre en place de bons services qui permettraient d'accueillir les adultes et d'offrir à ceux qui le désirent la possibilité de faire reconnaître de façon officielle leur bagage de connaissances acquises grâce à leur scolarité antérieure ou à leurs expériences. Encore ici, les règles de financement du MEQ ne reflètent pas cette importance puisqu'elles ne prévoient pas d'allocation propre à l'accueil des adultes. De plus, le financement lié à la reconnaissance des acquis est basé, au collégial, sur la réussite de l'épreuve d'évaluation, tandis que, au secondaire, il repose sur la transmission des résultats de cette épreuve, réussie ou non.

4.30 À la fin de nos travaux de vérification, le MEQ procédait à l'examen des modes et des règles de financement, des méthodes de vérification et des contrôles administratifs concernant la formation continue des ordres secondaire et universitaire dans le but de les simplifier et de favoriser une reddition de comptes efficace.

4.31 Nous avons recommandé au ministère de l'Éducation de poursuivre ses travaux afin d'harmoniser les règles et les modes de financement de la formation continue.

4.32 ***Commentaires du ministère*** : *« Le ministère est d'accord pour viser une plus grande cohérence des règles et des modes de financement, mais il tient à rappeler que l'organisation des services de formation continue dans les commissions scolaires, les cégeps et les universités est très différente : la clientèle à desservir, les conventions collectives, les objectifs poursuivis (obtention d'un diplôme, socialisation), les régimes d'études et les modes d'organisation sont différents.*

« Des modes de financement différents ne signifient pas pour autant qu'ils soient incohérents. Par exemple, pour la formation générale des adultes (au primaire et au secondaire), il n'est pas possible d'uniformiser les règles de financement, compte tenu que les élèves entrent en classe à des niveaux d'apprentissage très différents. On opte plutôt pour

réduire les coûts en ayant recours à plusieurs moyens tels : la reconnaissance des acquis extrascolaires, la formation à distance, la réduction des chevauchements interordres dans l'offre de services.

« Le mode de financement de la formation générale des adultes à l'ordre secondaire a été complètement révisé dans les règles budgétaires 1997-1998 dans un double objectif de simplification et de responsabilisation des organismes. La fermeture de l'enveloppe oblige les commissions scolaires à exercer un meilleur contrôle des inscriptions et de la fréquentation.

« En formation professionnelle, le mode de financement est établi sur la sanction. Pour chaque programme, la durée est bien définie et les prérequis nécessaires peuvent être vérifiés pour chaque élève avant de débuter. En formation technique, le mode de financement est également différent.

« Au collégial et à l'universitaire, le dénombrement des élèves adultes ne s'opère pas sur la base d'un critère fondé sur l'âge. Les cégeps offrent deux types de services : l'enseignement régulier et la formation continue. Cette distinction démarque moins le jeune de l'adulte que la nature et l'approche dans les services fournis selon les besoins de la clientèle. »

Formation générale des adultes à l'ordre secondaire

4.33 La *Loi sur l'instruction publique* reconnaît à l'adulte en formation générale le droit aux services éducatifs et à la gratuité des services de formation aux conditions déterminées dans le régime pédagogique. Pour répondre aux divers besoins de formation scolaire, de culture et de promotion sociale, le régime met en place dix services de formation générale. Ces services, présentés au tableau 1, ont fait l'objet d'un financement de 229,1 millions de dollars de la part du MEQ pour l'exercice 1995-1996.

Tableau 1 **Financement des services éducatifs offerts aux adultes, 1995-1996**
(en milliers de dollars)

Type de service	Allocation
Entrée en formation	6 401
Francisation	13 118
Formation à l'intégration sociale	10 548
Alphabétisation	45 588
Enseignement au présecondaire	36 571
Enseignement au premier cycle du secondaire	55 280
Enseignement au second cycle du secondaire	36 923
Intégration socioprofessionnelle	9 051
Préparation à la formation professionnelle	4 004
Préparation aux études postsecondaires	11 621
Total	**229 105**

Le MEQ n'est pas en mesure d'évaluer l'atteinte des objectifs particuliers énoncés pour chacun des services éducatifs offerts aux adultes.

4.34 À partir de l'information dont il dispose, le MEQ n'est pas en mesure d'évaluer l'atteinte des objectifs particuliers énoncés pour chacun des services qu'il a mis en place. À preuve, mentionnons d'abord que plus de 27 p. cent des adultes sont inscrits à des services pour lesquels les commissions scolaires n'ont pas à transmettre au MEQ de résultats d'évaluation des apprentissages, ce qui lui permettrait d'évaluer la pertinence de ces services. Il s'agit des services d'entrée en formation, de formation à l'intégration sociale et d'alphabétisation. De plus, bien que tous les services soient présentés de façon détaillée dans certains documents du MEQ, peu d'objectifs mesurables y sont précisés, ce qui constitue une entrave à la mesure de leur efficience et de leur efficacité.

4.35 Par ailleurs, nous avons constaté le dépassement du temps de formation chez les adultes inscrits aux services qui leur sont offerts. En effet, la ministre établit dans l'« Instruction annuelle de la formation générale des adultes » les modalités d'application des dispositions du régime pédagogique. L'Instruction de 1995-1996 précise notamment le temps indicatif pour les huit premiers types de services susmentionnés, c'est-à-dire le temps qu'un adulte devrait normalement prendre pour achever sa formation.

Plusieurs étudiants dépassent largement le temps indicatif pour achever leur formation, jusqu'à deux fois et demie dans certains cas.

4.36 Relativement à l'exercice 1995-1996, on peut constater, en consultant le tableau 2, que plusieurs étudiants dépassent largement le temps indicatif, jusqu'à deux fois et demie dans certains cas. Nous avons estimé le coût de ces heures excédentaires à plus de 11 millions de dollars, et ce, en ne tenant compte que des étudiants qui accusent un retard de plus de 10 p. cent.

Tableau 2 **Étudiants excédant le temps indicatif d'apprentissage par service, 1995-1996**

Service	Temps indicatif (heures)	Nombre d'étudiants excédant le temps indicatif	Heures excédentaires totales	Excédent maximum atteint par un étudiant (heures)
Entrée en formation	200	190	6 116	502
Francisation	1 400	44	1 707	734
Formation à l'intégration sociale	2 000	418	146 125	4 748
Alphabétisation	2 000	1 383	448 939	4 045
Enseignement au présecondaire	900	1 110	111 654	2 387
Enseignement au premier cycle du secondaire	1 500	2 697	425 127	3 707
Enseignement au second cycle du secondaire	1 400	4 930	1 310 860	4 123
Intégration socioprofessionnelle	900	227	13 288	1 463
Total		**10 999**	**2 463 816**	

4.37 La difficulté d'effectuer le suivi du temps indicatif et le nombre de demandes de dérogation ont conduit le MEQ à retirer la mention du nombre d'heures de l'Instruction de 1996-1997 et à plafonner le financement de manière à responsabiliser davantage les établissements d'enseignement. Toutefois, le MEQ n'a pas prévu de moyens d'évaluer l'efficience et l'efficacité des services rendus aux étudiants qui prolongent indéfiniment leur formation, notamment en développant des indicateurs de suivi.

4.38 Dans le même ordre d'idées, les services de formation à l'intégration sociale regroupent des adultes qui ont des limitations d'ordre social ou liées à l'apprentissage et des adultes ayant des déficiences d'ordre intellectuel, sensoriel, psychique ou affectif. Le cadre d'organisation de ces services de formation prévoit que chaque adulte fait l'objet d'une évaluation afin d'établir son profil de formation quant aux objectifs à atteindre et aux activités à réaliser ainsi que la durée prévue de cet apprentissage. Bon nombre des adultes inscrits à ces services le sont depuis plusieurs années. Le MEQ n'est pas en mesure d'identifier, parmi ces adultes, ceux qui ont atteint les objectifs de leur profil de formation ou les limites de leurs capacités d'apprentissage et qui continuent, malgré tout, de bénéficier des services de formation.

4.39 Nous avons recommandé au ministère de l'Éducation d'évaluer l'atteinte des objectifs particuliers énoncés pour chacun des services qu'il a mis en place relativement à la formation générale des adultes à l'ordre secondaire.

4.40 ***Commentaires du ministère*** : *« Le ministère est préoccupé par cette question. Il a procédé au cours de l'année 1996-1997 à une évaluation de certains programmes à l'éducation des adultes afin d'apporter les correctifs nécessaires. À titre d'exemple, des unités ont été introduites pour les cours d'alphabétisation de même que des instruments d'évaluation ont été développés pour mieux mesurer les apprentissages des élèves adultes.*

« Le ministère souhaite étendre le mécanisme de vérification à l'ensemble des services. Pour ce faire, il a l'intention d'intensifier ses efforts pour que des indicateurs appropriés soient mis au point, et ce, afin de mieux rendre compte de la réussite des adultes.

« Le ministère entend aussi rappeler, aux directions des centres d'éducation des adultes et des centres de formation professionnelle, l'attention qu'elles doivent porter à la mise en place des services d'appui pédagogique prévus au régime, pour en faire de véritables services d'aide à l'apprentissage. »

Reconnaissance des acquis de formation

4.41 La personne qui revient aux études possède un bagage de connaissances acquises grâce à sa scolarité antérieure ou à ses expériences. Le système d'éducation prévoit certaines mesures visant à reconnaître de façon officielle ces acquis de formation.

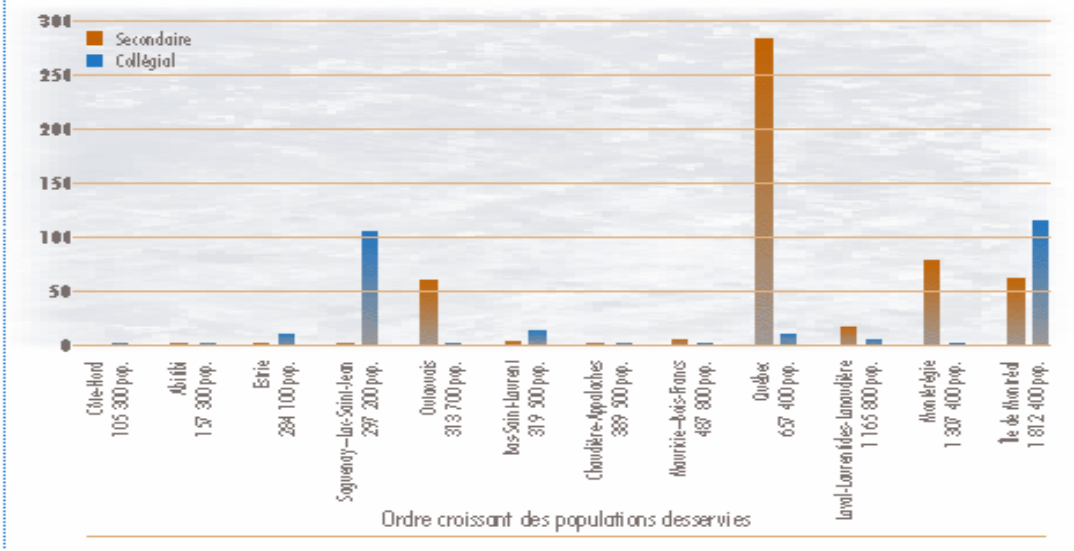
4.42 La reconnaissance des acquis de formation comporte deux grandes catégories. Tout d'abord, les acquis scolaires correspondent aux apprentissages faits au sein d'un système scolaire officiel, passé ou présent, au Québec ou hors Québec. Tout autre apprentissage autodidacte ou obtenu d'un travail rémunéré – soit par l'expérience professionnelle ou par de la formation en entreprise – est un acquis extrascolaire. Les résultats de nos travaux démontrent que la majeure partie des problèmes liés à la reconnaissance des acquis concerne la deuxième catégorie.

4.43 Il est communément admis que la reconnaissance des acquis de formation est une mesure qui favorise l'accès à la formation et qui stimule la formation continue. De plus, dans le contexte économique actuel, reconnaître des acquis de formation extrascolaire est une formule intéressante pour diminuer les coûts de formation puisque ce type d'apprentissage n'a pas été acquis aux frais du système scolaire.

4.44 Le MEQ finance la reconnaissance des acquis de formation extrascolaire selon la clientèle effectivement desservie, clientèle qui varie selon les établissements. Par contre, le financement accordé ne compense pas tous les efforts qu'on y investit.

4.45 Pour ce qui est de l'exercice 1995-1996, les sommes déclarées dans ce domaine par les établissements d'enseignement des ordres secondaire et collégial sont présentées, au graphique 2, par région administrative et selon un ordre croissant des populations desservies. Ces données ne sont pas disponibles pour l'ordre universitaire.

Graphique 2 **Sommes déclarées en reconnaissance des acquis extrascolaires par région administrative, 1995-1996**
(en milliers de dollars)



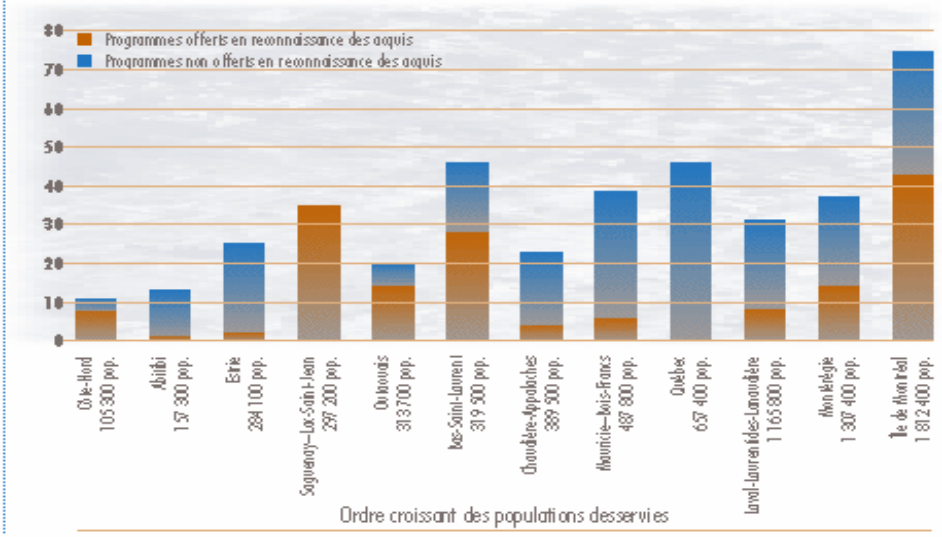
Les efforts inégaux consacrés à la reconnaissance des acquis reflètent l'intérêt et l'engagement de la direction de l'établissement.

4.46 Fait surprenant, certaines régions sont plus dynamiques que d'autres bien qu'ayant de plus petites populations à desservir. C'est le cas, entre autres, de la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean qui, à l'ordre collégial, est aussi active que la région de Montréal, bien qu'elle desserve une population six fois plus petite. La région de Montréal, même si elle est la plus populeuse, répond à peu de demandes de service. À l'ordre collégial, la région de Québec consacre très peu d'efforts en cette matière. Les disparités observées tiennent principalement au fait que les établissements d'enseignement ne sont pas tenus d'offrir ce service. Ainsi, les efforts inégaux consacrés à cette mesure reflètent l'intérêt et l'engagement de la direction de chaque établissement.

4.47 Comme nous le démontrons ici, nous avons constaté que les services de reconnaissance des acquis actuellement en place sont peu accessibles. Nous fondons notre jugement sur deux indices, soit le nombre de programmes visés par la reconnaissance des acquis et leur distribution géographique ainsi que la disponibilité des places pour l'intégration en formation.

4.48 Le portrait de l'accessibilité géographique de l'ordre collégial, lui aussi dressé par ordre croissant des populations desservies, représenté au graphique 3, démontre que les services de reconnaissance des acquis ne se trouvent pas là où est la population concernée et que certaines régions sont moins bien desservies que d'autres. La région de Québec, par exemple, n'offre pas la possibilité de recourir à un tel service pour des acquis liés aux programmes d'études conduisant à un diplôme d'études collégiales (DEC), contrairement à la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean qui offre ce service pour tous ses programmes menant à un DEC.

Graphique 3 **Proportion des programmes de DEC offerts en reconnaissance des acquis par région administrative, 1996**
(nombre de programmes)



4.49 Le deuxième indice pour mesurer l'accessibilité est qu'il y ait des places disponibles pour intégrer les individus qui sont parvenus à faire reconnaître leurs acquis. Cette intégration n'est pas nécessairement assurée puisque les pratiques d'admission à un programme d'études ne leur attribuent pas de place prioritaire. Les établissements visités confirment que plusieurs d'entre eux ne peuvent avoir accès à la formation en raison des places occupées par les étudiants en cheminement régulier. Par conséquent, l'investissement et les efforts exigés par la reconnaissance des acquis aboutissent à un cul-de-sac.

4.50 L'implantation de la reconnaissance des acquis de formation est variable d'un établissement d'enseignement à l'autre, d'un ordre d'enseignement à l'autre et, parfois même, selon l'avis du Conseil supérieur de l'éducation, entre les facultés d'un même établissement universitaire. Il y a donc lieu de conclure que le MEQ ne joue pas son rôle de chef de file nécessaire à la coordination et à la cohérence des mesures mises en place. L'absence d'une politique en cette matière et le peu d'argent investi depuis plusieurs années dans cette mesure expliquent les constats qui suivent.

4.51 À l'ordre secondaire, le MEQ a défini un cadre visant à assurer la crédibilité et l'uniformité des actions en matière de reconnaissance des acquis extrascolaires. La ministre élabore des épreuves officielles afin de reconnaître ces acquis. Les commissions scolaires utilisent ces épreuves ou, à défaut, celles qui sont disponibles pour la reconnaissance des acquis scolaires. Leur tâche est d'autant plus facile que les programmes d'études sont élaborés par compétence. En effet, nous avons constaté que les acquis reconnus par les commissions scolaires correspondent en moyenne à 60 p. cent de tous les modules d'un programme menant à un diplôme d'études professionnelles.

4.52 Par contre, les cégeps ne disposent pas d'outils ministériels d'évaluation des acquis extrascolaires. En vertu du régime des études collégiales, les cégeps ont l'entière responsabilité de la reconnaissance des acquis et de l'évaluation des apprentissages. Les évaluations sont donc préparées par les enseignants de la matière à reconnaître et supervisées par le chef de département. Le MEQ ne s'assure pas qu'elles sont valides et fidèles. Ces initiatives locales ne sont pas diffusées ni partagées avec les autres cégeps, ce qui les oblige à développer leurs propres outils d'évaluation pour des programmes similaires : ce chevauchement entraîne donc des coûts supplémentaires. Outre leur politique institutionnelle d'évaluation des apprentissages, les cégeps ne disposent pas d'une procédure claire pour guider les responsables de l'évaluation qui ont tendance à hausser leurs exigences par rapport à un étudiant en cheminement régulier. On nous a indiqué qu'une personne peut se voir refuser un acquis s'il a obtenu 70 p. cent, même si cette note est acceptée pour un étudiant en cheminement régulier. Comme les programmes d'études ne sont pas élaborés par compétence mais plutôt par objectif à atteindre pour chaque cours, les cégeps visités ne reconnaissent en moyenne que 2 cours sur les 15 offerts dans un programme menant à une attestation d'études collégiales.

4.53 De l'avis du Conseil supérieur de l'éducation, il est difficile de savoir précisément comment les universités reconnaissent les acquis de formation. En plusieurs endroits, on ne dispose pas encore de politique institutionnelle en cette matière. Souvent, chaque faculté, chaque département, chaque école a sa propre politique et ses propres pratiques et il semble pour ainsi dire impossible de faire reconnaître ses acquis. Par exemple, des éducateurs de l'enseignement aux adultes inscrits au module « andragogie » d'une université estimaient récemment que cet établissement n'avait pas suffisamment reconnu leur formation ou les expériences acquises antérieurement.

4.54 Enfin, le complément de la reconnaissance des acquis de formation consiste à détecter les objectifs d'un cours ou d'un module qui ne sont pas atteints, afin de ne fournir que la formation manquante. Cette formation peut prendre diverses formes : formule d'enseignement individualisé ou modulaire, autoformation assistée, cours magistral, etc. La mesure de la formation manquante est à l'entière discrétion des établissements et cette formation varie énormément. Faute de ressources pour adapter l'offre de formation aux besoins individualisés, la plupart des établissements font suivre intégralement les cours ou les modules à l'étudiant, ce qui rend caduque la reconnaissance des acquis et qui annule les économies qui y sont liées.

La plupart des établissements font suivre intégralement les cours ou les modules à l'étudiant, ce qui rend caduque la reconnaissance des acquis et qui annule les économies qui y sont liées.

4.55 Le MEQ a entrepris récemment des travaux en vue d'élaborer une politique visant à mettre en place un système cohérent et efficace de reconnaissance des acquis de formation qui permettra d'encourager l'accès à la formation, limitera la formation à celle qui est manquante et permettra d'offrir cette formation à meilleur coût.

4.56 Nous avons recommandé au ministère de l'Éducation de poursuivre ses travaux afin d'améliorer l'efficacité et l'accessibilité des mesures liées à la reconnaissance des acquis de formation.

4.57 ***Commentaires du ministère*** : *« Le ministère constate que le Vérificateur général a noté une amélioration de ses contrôles. Les différences dans la reconnaissance des acquis s'expliquent cependant par la nature même de chaque ordre d'enseignement.*

« Pour l'alphabétisation et la formation générale au secondaire, des mesures s'imposent au niveau du contrôle des acquis extrascolaires. Il est opportun d'établir une approche d'ensemble. Le ministère poursuit actuellement des travaux pour développer de nouveaux instruments. À la suite de leur mise à l'essai, un nouveau modèle sera soumis au réseau scolaire.

« Le ministère rappelle que le mode de financement au secondaire a été révisé. En effet, en formation professionnelle, les règles budgétaires permettent, depuis 1996-1997, de couvrir les coûts réels pour offrir ce service. Les montants ont d'ailleurs été établis avec le réseau scolaire. Au collégial, la possibilité de faire un exercice analogue sera examinée à la suite des orientations de la politique sur la formation continue.

« Depuis quelques années, le taux de clientèle desservie au secondaire est en progression. Cela s'explique par le fait que le MEQ a produit des instruments d'évaluation pour la reconnaissance des acquis dans plus de 40 programmes de la formation professionnelle.

« Les rôles et les responsabilités respectives du MEQ et des établissements sont déterminés par le régime pédagogique applicable aux services éducatifs pour les adultes en formation professionnelle et par le règlement sur le régime des études collégiales qui confient la responsabilité de dispenser les services de reconnaissance des acquis aux établissements.

« Outre sa responsabilité d'élaborer des instruments ministériels d'évaluation au secondaire, le rôle du MEQ se limite actuellement, compte tenu des dispositions des régimes susmentionnés, à apporter un soutien au dossier en termes d'orientation et de collaboration avec les établissements. Il n'existe pas encore de politique-cadre et de stratégie gouvernementale en matière de reconnaissance des acquis. La politique sur la formation continue sera l'occasion pour le ministère de préciser sa position sur ce sujet.

« Le ministère est préoccupé d'améliorer l'efficacité et l'accessibilité des mesures liées à la reconnaissance des acquis de formation et de mettre en place un dispositif qui permettrait de faciliter la reconnaissance des compétences acquises dans divers contextes. Le rapport final de la Commission des états généraux sur l'éducation faisait déjà état de la nécessité d'un tel dispositif. Notons que plusieurs groupes semblent intéressés à collaborer avec le ministère pour convenir d'un tel dispositif mais son élaboration demeure complexe. »

Reconnaissance des acquis des immigrants à l'ordre collégial

4.58 Si la reconnaissance des acquis de formation est problématique en général, la situation est encore plus difficile pour les immigrants qui se présentent à l'ordre collégial. À ce titre, le rapport d'une recherche menée auprès de cet ordre d'enseignement par le MEQ constate que, pour en arriver à faire reconnaître leurs acquis, les immigrants doivent souvent s'engager dans un long processus qui concerne plusieurs intermédiaires, et ce, sans grand espoir d'obtenir des résultats. Nos travaux ont permis de valider les observations qui suivent.

4.59 Le premier contact des immigrants est le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI) qui est responsable d'évaluer à quel niveau d'études correspond la scolarité acquise hors Québec. Cette analyse permet d'établir une correspondance en nombre d'années d'études et non d'évaluer les connaissances acquises.

Les cégeps ont de la difficulté à satisfaire aux demandes d'évaluation en reconnaissance des acquis des immigrants.

4.60 Cette responsabilité d'évaluer les connaissances acquises pour la délivrance d'un diplôme ou l'admission à un programme d'études revient aux cégeps. Or, les cégeps ont de la difficulté à satisfaire aux demandes d'évaluation en reconnaissance des acquis, compte tenu de plusieurs facteurs. Parmi ceux-ci, notons l'absence de ressources humaines et financières, la pénurie d'outils d'évaluation, l'absence de documents essentiels au traitement de la demande tels que la description de contenu des cours suivis à l'étranger

et le relevé de notes, la difficulté pour les immigrants de faire la démonstration de leurs acquis, notamment à cause d'une maîtrise de la langue parfois insuffisante et de différences culturelles et, enfin, l'absence d'une concertation bien orchestrée entre le MRCI, les établissements d'enseignement et les corporations professionnelles.

4.61 Les immigrants pensent à tort que l'évaluation faite par le MRCI est suffisante pour être admis à un programme d'études ou pour obtenir un diplôme dans leur domaine d'études. Devant cette confusion, les frais et les délais qui leur sont imposés, plusieurs immigrants se découragent et abandonnent leur démarche. Plusieurs n'acceptent pas de s'inscrire à un programme d'études collégiales pour réapprendre, en bonne partie, ce qu'ils savent déjà. Quant à ceux qui acceptent de reprendre intégralement un programme, ils se voient donc imposer une prolongation coûteuse et indue de leurs études, et ce, aussi bien pour eux que pour la société d'accueil.

4.62 Aux problèmes liés à la reconnaissance des acquis s'ajoute celui de la formation manquante. La culture québécoise ainsi que les normes et les exigences professionnelles comportent leurs particularités, ce qui nécessite une adaptation des connaissances et des compétences des immigrants au contexte de travail québécois. Les immigrants ont donc des besoins de formation d'appoint. Or, aucun financement n'est prévu pour l'élaboration et l'instauration de cette formation.

4.63 Un comité formé des divers partenaires du processus de reconnaissance des acquis de formation des immigrants se penche actuellement sur ce problème.

4.64 Nous avons recommandé au ministère de l'Éducation de mieux structurer la reconnaissance des acquis de formation des immigrants à l'ordre collégial.

4.65 ***Commentaires du ministère*** : *« La table de concertation dirigée par le MRCI et à laquelle participe le MEQ tente d'identifier des pistes de solution aux problèmes de reconnaissance des acquis de formation des immigrants dans le but de formuler des recommandations. »*

Évaluation des activités et reddition de comptes

4.66 L'évaluation de la performance en matière de formation continue est difficile à apprécier. D'une part, le MEQ a mis en place plusieurs mesures pour la formation continue sans s'être fixé d'objectifs quantifiables et mesurables. L'énoncé de 1984 fournit des orientations à la formation continue et il propose un plan d'action, mais il quantifie peu, dans le temps, les résultats attendus.

L'évaluation de la performance en matière de formation continue est difficile à apprécier.

4.67 En outre, le rapport d'activité du MEQ présente de façon dispersée les informations relatives à la formation continue, ce qui oblige le lecteur à les regrouper pour obtenir un portrait global. Peu d'objectifs opérationnels y sont exprimés de façon mesurable, ce qui rend difficile l'évaluation de leur atteinte. Par exemple, le MEQ mentionne qu'il vise à répondre aux divers besoins de formation scolaire, de culture et de promotion sociale des personnes ayant dépassé l'âge de la fréquentation obligatoire. Par contre, il ne spécifie pas quel volume et quelle qualité de services il recherche. Le rapport est également muet en ce qui concerne les répercussions des activités relatives à la formation continue.

4.68 D'autre part, la reddition de comptes des établissements d'enseignement au moyen de leur rapport annuel d'activité ou de leurs états financiers fait uniquement état des sommes consacrées à la formation continue qui leur ont été versées dans le cadre des règles budgétaires. Nous n'y trouvons aucune information sur leur contribution aux orientations, sur les priorités, sur l'atteinte des objectifs ni sur la nature et l'ampleur des besoins qu'ils sont en mesure de combler. Leur rapport annuel communique peu de données qualitatives et quantitatives en matière de formation continue.

4.69 L'information présentée dans ces diverses sources ne permet donc pas d'apprécier la performance du MEQ et des établissements en ce qui a trait aux responsabilités qui leur ont été confiées en matière de formation continue.

4.70 Nous avons recommandé au ministère de l'Éducation

- **de préciser les résultats attendus quant à la formation continue et les échéances visées ;**
- **d'améliorer sa reddition de comptes et de voir à ce que celle des établissements soit également plus complète, de façon que l'on puisse évaluer les résultats obtenus.**

4.71 ***Commentaires du ministère*** : *« Pour la première recommandation, le projet de politique sur la formation continue viendra préciser la notion de formation aux adultes et les résultats attendus.*

« La seconde recommandation concerne essentiellement les études précédant le cégep. En vertu des modifications apportées à la Loi sur l'instruction publique, le ministère introduira la reddition de comptes comme instrument de mesure avec les organismes scolaires. Le mécanisme prévu devrait permettre de mieux évaluer la formation dispensée. »

Commentaire général du ministère *: « Le projet de politique sur la formation continue brossera un portrait d'ensemble sur le sujet et apportera l'éclairage souhaitable sur plusieurs aspects de cette problématique. À cet égard, le projet de politique témoignera de la préoccupation du gouvernement sur cette question et proposera des orientations : qualification de la main-d'œuvre, perfectionnement, accessibilité géographique ou autre, diversité des modes et des lieux d'apprentissage, coordination de l'offre de services, financement cohérent avec les mandats éducatifs et les régimes d'études de chaque ordre d'enseignement, soutien aux adultes, réussite éducative, reddition de comptes, reconnaissance des acquis extrascolaires, recherche, etc. »*



Rapport à l'Assemblée nationale

pour l'année 1996-1997

Tome II

Chapitre 5

Durée des séjours et pertinence des hospitalisations dans les centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés

Étude conduite auprès du ministère
de la Santé et des Services sociaux,
des régies régionales et de centres hospitaliers

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	5.1
VUE D'ENSEMBLE	5.11
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	5.17
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	5.20
UTILISATION DES LITS DANS LES CENTRES HOSPITALIERS	5.23
Gestion de la durée des séjours	5.24
Évaluation de la pertinence des hospitalisations	5.32
Soutien apporté aux centres hospitaliers	5.41
ORGANISATION DES SERVICES RÉGIONAUX	5.47
RESPONSABILISATION DES TROIS PALIERS DU RÉSEAU	5.55
Cadre de responsabilisation et reddition de comptes	5.57
Objectifs de gestion	5.64
INFORMATION DE GESTION	5.72
Information sur les hospitalisations	5.73
Information sur les services ambulatoires	5.84

Le résumé des commentaires des entités apparaît après chacun des sujets traités.

Étude conduite par

G. Bédard
Vérificateur général adjoint

J.-M. Villeneuve
Directeur de vérification

B. Bussières

C. Gaulin

M.-C. Ouimet

G. Paradis

Faits saillants

5.1 Les services de santé dispensés par l'entremise des centres hospitaliers exigent en 1996-1997, en plus de la rémunération des médecins, des crédits de plus de 5,5 milliards de dollars. Les compressions budgétaires imposées au réseau, liées aux objectifs du virage ambulatoire, ont accentué l'urgence d'accroître l'efficience des ressources utilisées. Cette réduction des ressources se traduit entre autres par une diminution du nombre de lits. Voilà pourquoi, afin d'éviter les hospitalisations inutiles et s'en tenir à une durée des séjours optimale, il faut trouver de nouvelles façons de dispenser les soins pour maintenir l'accès aux services.

5.2 Notre vérification a porté sur les moyens mis en place pour favoriser l'utilisation optimale des lits de courte durée dans les centres hospitaliers, qu'il s'agisse de la durée des séjours ou de la pertinence des hospitalisations. Nous avons aussi examiné la reddition de comptes des trois paliers du réseau en cette matière. Nous avons effectué des travaux au ministère de la Santé et des Services sociaux, dans deux régies régionales et dans quatre centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés. Nous avons surtout examiné les activités de l'année financière terminée le 31 mars 1997, mais certains commentaires se rapportent à des situations antérieures ou postérieures à cette date.

5.3 Une étude du ministère estime que, en 1995-1996, des économies de plus de 250 millions de dollars auraient été réalisables par les centres hospitaliers en améliorant la durée des séjours et le recours à la chirurgie d'un jour. Nos travaux ont d'ailleurs révélé que des améliorations sont possibles en ces domaines.

5.4 En effet, la durée des séjours pourrait être réduite en améliorant la planification des séjours et l'analyse des informations de gestion. Entre autres, plusieurs patients sont encore hospitalisés afin de subir des tests préopératoires qui auraient pu tout aussi bien être faits en externe. De plus, le recours à la chirurgie d'un jour est très variable d'un centre hospitalier à l'autre. À titre d'exemple, en 1995-1996, la rhinoplastie est pratiquée à 22 p. cent en chirurgie d'un jour dans un centre hospitalier par rapport à 95 p. cent ailleurs.

5.5 Compte tenu de la diminution du nombre de lits, ceux-ci doivent être disponibles pour les personnes gravement malades et les unités de médecine de jour doivent être utilisées aussi souvent que faire se peut. Or, actuellement, les moyens adoptés ne permettent pas d'évaluer le nombre d'hospitalisations évitables et de jours de présence inutiles.

5.6 Au fur et à mesure que les centres hospitaliers réduisent les services qui peuvent être offerts ailleurs, les régies régionales doivent tout mettre en œuvre afin que tous les genres de soins soient assurés et que les ressources complémentaires soient disponibles. Dans les régions visitées, la complémentarité des services n'est pas toujours assurée. Pour certaines clientèles, la durée des séjours en centre hospitalier est prolongée parce que les autres composantes du réseau ne peuvent prendre la relève. Le problème est particulièrement aigu en santé mentale et en cardiologie. Des patients en attente de ressources de remplacement, en santé mentale, et en attente d'une procédure diagnostique ou chirurgicale, en cardiologie, occupent de nombreux lits dans les centres hospitaliers.

5.7 Aucun cadre de responsabilisation qui indiquerait la teneur et les modalités de reddition de comptes n'est en place. Le ministère ne peut donc pas s'assurer de l'atteinte des objectifs. De plus, il devient difficile pour les établissements et les régies régionales de produire une reddition de comptes axée sur les résultats.

5.8 D'ailleurs, le ministère n'a pas suffisamment orienté les actions des régies régionales et des centres hospitaliers dans l'utilisation rationnelle des lits de courte durée. Souvent, il n'a pas quantifié les améliorations souhaitées et n'a pas non plus précisé d'objectifs régionaux. Pourtant, la performance de chaque région du Québec et de chaque centre hospitalier est très variable : en 1995-1996, la durée moyenne des hospitalisations variait entre les régions de 4,64 à 6,74 jours.

5.9 L'information sur les séjours hospitaliers est générée par un système administré par le ministère. Ces informations sont de plus en plus nécessaires à la prise de décision et à l'évaluation de la gestion des centres hospitaliers. Or, la qualité des données pourrait être améliorée et l'information de gestion devrait être disponible en temps opportun.

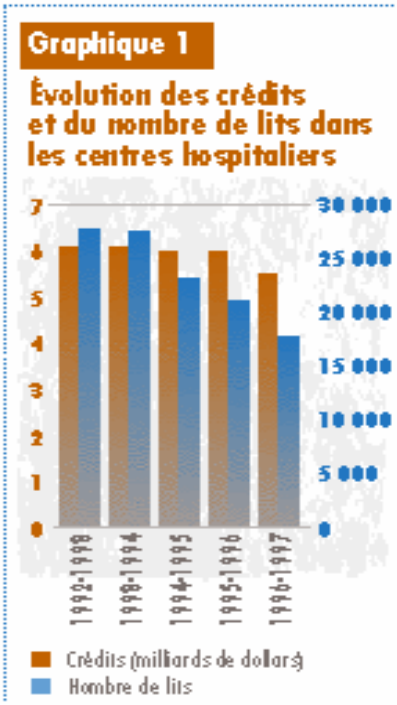
5.10 Pour ce qui est de l'information sur les services offerts en mode ambulatoire, le réseau ne dispose pas d'une information suffisante pour évaluer ces services. Le ministère, les régies régionales et les centres hospitaliers ne peuvent donc pas s'assurer que le virage ambulatoire se déroule au mieux. Pourtant, dans les centres hospitaliers seulement, le coût des services ambulatoires s'est élevé à 1,6 milliard de dollars en 1995-1996.

Vue d'ensemble

5.11 Le système des services de santé et des services sociaux – géré par le ministère de la Santé et des Services sociaux, 17 régies régionales et un conseil régional – compte différents types d'établissements, entre autres des centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés (centres hospitaliers), des centres locaux de services communautaires (CLSC), des établissements de longue durée et des centres de réadaptation.

5.12 Ce système fait actuellement l'objet d'une transformation majeure qui vise, notamment grâce au virage ambulatoire, à mieux répondre aux besoins de la population tout en limitant le recours aux ressources institutionnelles.

5.13 Les centres hospitaliers, y compris ceux qui ont une vocation psychiatrique, absorbent la plus grande part des crédits alloués au système de santé. En effet, si l'on exclut la rémunération des médecins, environ 55 p. cent des crédits qui totalisent 10 milliards de dollars ont été octroyés à une centaine de centres hospitaliers en 1996-1997. Depuis fort longtemps, les services de santé sont en grande partie dispensés par l'entremise des centres hospitaliers.



5.14 L'évolution rapide des technologies bio-médicales ainsi que la découverte de médicaments de plus en plus performants et de manières plus efficaces de dispenser les services permettent de réaliser des économies substantielles. Toutefois, il est reconnu qu'elles ne sont possibles que si les solutions de rechange sont suffisantes et adéquates pour remplacer l'hospitalisation et si les ressources disponibles offrent la possibilité de maintenir les gens le plus près possible de leur milieu de vie tout en leur garantissant une qualité de soins appropriée.

5.15 De nombreuses études canadiennes et internationales, effectuées depuis une dizaine d'années, révèlent que l'hospitalisation n'est pas toujours nécessaire et que, si elle l'est, sa durée pourrait être réduite de façon notable. Elles estiment que de nombreuses admissions ne sont pas appropriées et que plusieurs jours d'hospitalisation seraient évitables. Plusieurs pays ou provinces canadiennes ont depuis longtemps changé leurs façons de faire en instaurant des mécanismes de revue des admissions et des séjours.

5.16 La comparaison des durées de séjour, pour des clientèles dont l'organisation des services et les modes de pratique sont similaires, révèle des différences appréciables entre le Québec et l'Ontario. Pour l'année 1993-1994, la durée moyenne de l'hospitalisation en Ontario est de 4,54 jours alors que, au Québec, elle est de 5,57 jours en 1994-1995. Cet écart représente pour le Québec plus de 2 200 lits.

Objectifs et portée de notre vérification

5.17 Notre vérification a porté sur les moyens mis en place par le ministère, les régies régionales et les centres hospitaliers pour favoriser l'utilisation optimale des lits de courte durée dans les centres hospitaliers, qu'il s'agisse de la durée des séjours ou de la pertinence des hospitalisations. Nous avons examiné les mesures mises en place par des centres hospitaliers dans ces domaines et le soutien qui leur est apporté par le ministère et les régies régionales. Nous nous sommes également assurés que les services offerts dans les régions examinées sont complémentaires et continus. Enfin, nous avons examiné la reddition de comptes des trois paliers du réseau ainsi que l'information de gestion qui doit soutenir la prise de décision.

5.18 Dans le cadre de nos travaux, nous avons effectué une vérification au ministère de la Santé et des Services sociaux, auprès de deux régies régionales et, pour chacune de ces régions, dans deux centres hospitaliers. Les régies régionales visitées desservent près de 35 p. cent de la population québécoise et elles allouent aux centres hospitaliers plus de 2 milliards de dollars. Pour leur part, les quatre centres hospitaliers disposent de près de 2 000 lits et ils gèrent des budgets qui totalisent au-delà de 450 millions de dollars.

5.19 Nous avons surtout examiné les activités de l'année financière terminée le 31 mars 1997, mais certains commentaires se rapportent à des situations antérieures ou postérieures à cette date.

Résultats de notre vérification

Afin d'éviter les hospitalisations inutiles et s'en tenir à une durée des séjours optimale, il faut trouver de nouvelles façons de dispenser les soins pour maintenir l'accès aux services.

5.20 Les compressions budgétaires imposées au réseau, liées aux objectifs du virage ambulatoire, ont accentué l'urgence d'accroître l'efficience des ressources utilisées. Dans les centres hospitaliers, cette réduction des ressources se traduit entre autres par une diminution du nombre de lits. Voilà pourquoi, afin d'éviter les hospitalisations inutiles et s'en tenir à une durée des séjours optimale, il faut trouver de nouvelles façons de dispenser les soins pour maintenir l'accès aux services. Ces mesures peuvent prendre plusieurs formes et elles sont en constante évolution.

5.21 Une étude du ministère intitulée *Performance économique des établissements du secteur sociosanitaire*, portant sur les données 1995-1996, estime que des économies de 230 millions de dollars auraient été réalisables par les centres hospitaliers si la durée de leurs hospitalisations avait été ramenée à la moyenne obtenue par les centres hospitaliers les plus performants du Québec.

5.22 En outre, le ministère évalue que le recours accru à la chirurgie d'un jour aurait permis aux centres hospitaliers du Québec des économies de 23 millions de dollars en 1995-1996.

Utilisation des lits dans les centres hospitaliers

5.23 Nous avons constaté que, bien que plusieurs travaux en la matière aient été entrepris, des efforts supplémentaires pourraient être consentis afin de favoriser l'utilisation optimale des lits de courte durée dans les centres hospitaliers, particulièrement quant à la gestion de la durée des séjours, à l'évaluation de la pertinence des hospitalisations et au soutien apporté aux centres hospitaliers par le ministère et les régies régionales.

Gestion de la durée des séjours

5.24 La durée des séjours est un indicateur important pour apprécier la performance des centres hospitaliers. Bien sûr, cette durée est tributaire de l'état du patient, mais aussi de la façon dont les différents services qu'il lui faut sont coordonnés.

5.25 La gestion de la durée des séjours par les centres hospitaliers visités pourrait être améliorée. En effet, ceux-ci ne planifient pas suffisamment le séjour des clientèles hospitalisées. Ils pourraient mieux coordonner les interventions des différents spécialistes et le recours aux ressources diagnostiques, et réduire alors la durée des séjours.

5.26 Souvent, les efforts fournis ne s'inscrivent pas dans une démarche structurée, ce qui nuit au rendement optimal des différentes mesures instaurées par les centres hospitaliers. On n'a qu'à penser aux services diagnostiques ou à la pharmacie qui n'évaluent pas toujours l'effet de leurs décisions sur la durée des séjours. La volonté d'améliorer la performance doit se refléter à tous les paliers de décision, afin que chaque intervention soit faite en tenant compte de toutes les mesures possibles.

5.27 Par ailleurs, plusieurs centres hospitaliers n'analysent pas assez l'information de gestion mise à leur disposition. À défaut de cerner les facteurs qui prolongent la durée des séjours, qu'il s'agisse du fonctionnement interne ou d'un manque de ressources dans le territoire, les centres hospitaliers ne sont pas en mesure d'identifier toutes les clientèles qui pourraient faire l'objet de gains d'efficience et de poser les gestes le plus susceptibles d'améliorer leurs résultats.

5.28 L'étude effectuée par le ministère et citée précédemment estime que, en 1995-1996, le potentiel d'économies de chacun des centres hospitaliers visités aurait varié de 4,4 à 8,5 millions de dollars si la durée de leurs hospitalisations avait été ramenée à la moyenne obtenue par les centres hospitaliers les plus performants du Québec.

Plusieurs patients sont encore hospitalisés afin de subir des tests préopératoires qui auraient tout aussi bien pu être faits en externe.

5.29 Les résultats de cette étude et nos travaux de vérification montrent que les centres hospitaliers doivent fournir encore plus d'efforts pour optimiser la durée des séjours. Entre autres, les centres hospitaliers visités pourraient réduire davantage le nombre de jours d'hospitalisation en diminuant le délai entre la journée de l'admission et celle de la chirurgie. En effet, plusieurs patients sont encore hospitalisés afin de subir des tests préopératoires qui auraient pu tout aussi bien être faits en externe. En 1994-1995 – les données 1995-1996 ne sont pas disponibles –, dans tout le Québec, quelque 97 000 jours auraient été évitables, soit l'équivalent d'économies que le ministère situait entre 10 et 15 millions de dollars, par un recours accru à la chirurgie le jour de l'admission.

5.30 Nous avons recommandé aux centres hospitaliers d'améliorer leur gestion de la durée des séjours.

5.31 ***Résumé des commentaires des centres hospitaliers***. Les centres hospitaliers confirment leur intention de poursuivre leurs efforts d'efficience. Un centre hospitalier mentionne ceci : *« La problématique de la durée des séjours est complexe mais elle mérite qu'on y consacre tous les efforts requis car elle est déterminante pour la satisfaction des patients et le coût des séjours en milieu hospitalier. »*

Le contexte actuel de fusion de plusieurs centres hospitaliers entraîne de nombreux changements quant aux modes de gestion médico-administratifs qui assureront une meilleure coordination des décisions et des actions relatives à une utilisation efficiente des lits d'hospitalisation et à la poursuite du virage ambulatoire.

Évaluation de la pertinence des hospitalisations

5.32 L'évolution des techniques et des pratiques médicales permet de plus en plus le diagnostic et le traitement en mode ambulatoire. Il est reconnu par le milieu médical que les lits d'hôpitaux doivent être disponibles pour les personnes gravement malades, atteintes d'une déficience fonctionnelle ou réclamant des soins intensifs. Les centres hospitaliers doivent constamment remettre en question le recours à l'hospitalisation. Il ne s'agit pas de douter du bien-fondé des décisions médicales, mais bien de déterminer si les services nécessaires doivent être offerts en milieu hospitalier.

5.33 Certains outils reconnus peuvent servir de guide en la matière. Des critères, utilisés ailleurs au Canada et aux États-Unis, établis en fonction de la gravité de la maladie et des soins nécessaires, permettent de juger s'il faut hospitaliser. De plus, des lignes directrices, approuvées par le corps médical, peuvent proposer des choix de traitements. Par exemple, il est possible d'établir à quelles interventions chirurgicales on doit procéder en chirurgie d'un jour.

5.34 Toujours pour éviter les hospitalisations inutiles, il faut implanter le plus possible des unités de chirurgie d'un jour et de médecine de jour et y recourir aussi souvent que faire se peut. En outre, ces unités permettent les investigations et les évaluations médicales ainsi que les soins préventifs et curatifs, selon le mode ambulatoire.

5.35 Bien que les centres hospitaliers visités aient mis en place certaines mesures pour s'assurer de la pertinence des hospitalisations, ils peuvent difficilement en juger de façon systématique. En effet, les moyens adoptés ne permettent pas d'analyser le nombre d'hospitalisations évitables et de jours de présence inutiles à l'aide de critères reconnus par le milieu médical.

5.36 Plusieurs centres hospitaliers visités n'ont pas évalué leur potentiel en médecine de jour, si bien qu'ils ne savent pas si certaines personnes sont hospitalisées alors qu'elles pourraient être soignées dans cette unité, ni si des protocoles du même genre en vigueur dans d'autres centres hospitaliers seraient applicables à leur clientèle.

5.37 En outre, en comparant le taux d'utilisation de la chirurgie d'un jour d'une région à l'autre et d'un centre hospitalier à l'autre, nous remarquons des écarts importants : le recours à la chirurgie d'un jour varie, entre les régions, de 70 à 86 p. cent des interventions qui pourraient être faites de cette manière. Par exemple, en 1995-1996, un centre hospitalier visité recourt à cette méthode pour 9 p. cent des interventions de ligature des veines variqueuses, par rapport à 92 p. cent ailleurs. Une autre chirurgie, la rhinoplastie, est pratiquée à 22 p. cent en chirurgie d'un jour dans un centre hospitalier, mais un autre connaît un taux de 95 p. cent au même chapitre.

En comparant le taux d'utilisation de la chirurgie d'un jour d'une région à l'autre et d'un centre hospitalier à l'autre, on constate que les écarts sont importants.

5.38 Enfin, les centres hospitaliers n'ont pas l'assurance que la solution de rechange retenue pour éviter l'hospitalisation est la plus appropriée. Il se peut que certains patients qui reçoivent des soins d'un centre hospitalier auraient plutôt avantage à être suivis par un CLSC. Par ailleurs, selon le même principe, certaines chirurgies d'un jour pourraient être transférées vers les cliniques externes et même les cabinets médicaux.

5.39 Nous avons recommandé aux centres hospitaliers d'intensifier leurs efforts afin de s'assurer de la pertinence des hospitalisations et de retenir les solutions de rechange les plus appropriées.

5.40 ***Résumé des commentaires des centres hospitaliers***. Les centres hospitaliers sont d'accord avec nos constatations et recommandations. Bien qu'ils soient conscients de ne pas avoir atteint le plein potentiel de réduction du recours à l'hospitalisation, ils notent que leur performance s'est améliorée au cours de la dernière année. Un centre hospitalier précise ce qui suit : *« Toutefois, il s'agit de changements majeurs et complexes qui ne s'introduisent pas instantanément. Nous entendons poursuivre cet objectif et l'atteindre dans les meilleurs délais. »*

Soutien apporté aux centres hospitaliers

5.41 Pour favoriser le virage ambulatoire, il est essentiel que les centres hospitaliers puissent compter sur la collaboration créative de leurs partenaires. En cette matière, le ministère tout comme les régies régionales ont un rôle actif à jouer.

5.42 Le ministère et les régies régionales ne soutiennent pas suffisamment les centres hospitaliers pour implanter de nouvelles façons de faire. Ils ne sont pas assez à l'affût des méthodes novatrices susceptibles de réduire la durée des hospitalisations et d'assurer leur pertinence. Ce n'est que depuis quelque temps que le ministère, en collaboration avec les régies régionales, expérimente, dans plusieurs centres hospitaliers, un outil qui permettra de déceler les hospitalisations évitables et les durées de séjour excessives. Cet outil aide déjà à détecter un nombre important d'hospitalisations inutiles.

5.43 En outre, bien que le ministère et les régies aient créé certains lieux d'échange, le partage des connaissances entre les différents partenaires du réseau pourrait être amélioré. Il y aurait lieu de favoriser l'émergence et la diffusion de nouveaux outils et de façons de faire imaginatives en matière de gestion des lits de courte durée. Nous avons d'ailleurs observé des différences notables dans la gestion des centres hospitaliers au regard de la durée des séjours et du recours à l'hospitalisation.

5.44 Des économies substantielles sont encore possibles en réduisant la durée des séjours et en utilisant au mieux les différentes solutions de rechange.

5.45 Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales de soutenir plus concrètement les centres hospitaliers afin de les aider à améliorer leur performance.

5.46 ***Commentaires du ministère***. *« Le pari et le désir du ministère sont de perfectionner les outils existants en s'appuyant sur des partenaires (médecins, régies régionales et centres hospitaliers). Un mécanisme formel a été créé à cette fin, mais il reste à en évaluer la portée et l'utilité dans la réalisation de cette tâche. »*

Résumé des commentaires des régies régionales. Les régies régionales font état de plusieurs interventions en ce sens, mais elles reconnaissent la nécessité d'actualiser cette recommandation. Elles mentionnent notamment que certaines actions feront suite aux décisions qui seront prises pour consolider l'organisation des services.

Organisation des services régionaux

5.47 Au fur et à mesure que les centres hospitaliers réduisent les services qui peuvent être offerts ailleurs, les autres composantes du réseau, que ce soit les services communautaires, les CLSC ou toute autre ressource de soins, doivent être prêtes à prendre la relève. Il importe que les différents genres de soins soient assurés et que les ressources complémentaires soient disponibles, quel que soit le secteur. Pour ce faire, la coordination régionale est essentielle.

5.48 Bien qu'elles soient conscientes de l'importance de leur rôle, les régies régionales n'ont pas tout mis en œuvre pour assurer la complémentarité des services. Elles effectuent diverses analyses pour détecter les principales lacunes dans l'organisation des services posthospitaliers, mais elles ne mettent pas toujours en place les correctifs qui s'imposeraient. Les centres hospitaliers se heurtent donc à des obstacles qui ne sont pas toujours de leur ressort. C'est ainsi que leur inefficience quant à la durée des séjours est partiellement attribuable au fait que les autres composantes du réseau ne peuvent prendre la relève.

L'inefficience des centres hospitaliers quant à la durée des séjours est partiellement attribuable au fait que les autres composantes du réseau ne peuvent prendre la relève.

5.49 Le problème est particulièrement aigu en santé mentale, et ce, dans les deux régions visitées. En 1995-1996 le séjour en psychiatrie était d'une durée moyenne de 21,9 et de 21,1 journées dans ces régions par rapport à 18,6 journées dans la province. Ces écarts par rapport à la moyenne représentent, pour ces deux régions, plus de 24 000 journées d'hospitalisation, soit près de 70 lits au total. Or, l'une des principales causes de ce problème est l'insuffisance de ressources de remplacement. L'an dernier, notre rapport mentionnait déjà qu'une large part des ressources en santé mentale pourraient être réorientées vers le milieu de vie des personnes au lieu d'être maintenues dans le cadre hospitalier. S'il est vrai qu'un plan de réorganisation a été élaboré dans chacune de ces régions et que des mesures ont été implantées, la transformation n'est pas terminée.

5.50 Par ailleurs, les deux régions visitées connaissent des problèmes de délais d'attente en cardiologie, que ce soit pour le diagnostic ou le traitement. Ce problème d'accessibilité occasionne des coûts supplémentaires car il influence directement la durée des séjours en centre hospitalier. En effet, plusieurs patients en attente doivent demeurer à l'hôpital.

5.51 Le problème est plus aigu dans l'une des régions visitées et il perdure depuis de nombreuses années. En effet, la régie a évalué que, en 1994-1995, l'équivalent de 30 lits étaient occupés par des clients en attente de soins donnés par des centres spécialisés en cardiologie. Pour notre part, nous avons estimé que, en 1995-1996, dans deux des centres hospitaliers de cette région, plus de 4 000 journées d'hospitalisation étaient attribuables à l'attente d'un transfert vers un centre de cardiologie, soit plus de 10 lits et un coût d'environ 1,6 million de dollars. Bien que la régie élabore en ce moment un plan d'organisation des services en cardiologie et que diverses mesures aient été adoptées, les délais indus n'ont pas encore été éliminés.

5.52 Enfin, bien que la situation dans les régions visitées se soit beaucoup améliorée, des personnes âgées en attente de placement dans des centres de longue durée occupent toujours des lits de courte durée. Comme le maintien de la personne âgée dans son milieu de vie naturel est l'avenue à privilégier avant d'envisager son placement, la contribution des CLSC est primordiale. Il faudrait donc qu'ils puissent assurer la continuité des services aux personnes âgées en élaborant des mesures qui éviteraient ou retarderaient l'hébergement et réduiraient ainsi le nombre de personnes âgées en attente. Bien qu'une des régies ait implanté, en novembre 1996, un guichet unique pour faciliter cette approche, les mécanismes de liaison entre centres hospitaliers et CLSC ne sont pas toujours utilisés de façon optimale.

5.53 Nous avons recommandé aux régies régionales de s'assurer que les services offerts dans leur région sont complémentaires et continus.

5.54 ***Résumé des commentaires des régies régionales***. Les régies régionales réaffirment l'importance d'assurer la complémentarité et la continuité des services. Elles font état de plusieurs réalisations qui visent à développer les services extrahospitaliers et à favoriser ainsi le virage ambulatoire.

En ce qui concerne les problèmes en cardiologie, la régie régionale concernée souligne diverses réalisations récentes qui visent à améliorer la situation : *« [...] le rehaussement des budgets affectés à la cardiologie tertiaire à un niveau jugé cliniquement acceptable et le suivi régulier des résultats observés ; la gestion commune par les établissements d'ici décembre 1997 de la liste en cardiologie tertiaire ; [...]. »*

Responsabilisation des trois paliers du réseau

5.55 La réforme de la santé et des services sociaux a réorienté en profondeur le système de santé en modifiant, entre autres, les rôles et les responsabilités de chacun des paliers du réseau. La *Loi sur les services de santé et les services sociaux* prévoit que les établissements doivent assurer la prestation de services de qualité avec efficacité et efficience. Les régies régionales sont tenues, quant à elles, de planifier, d'organiser et d'évaluer les services dans leur territoire. Quant au ministère, il détermine les orientations et les objectifs et veille à leur application.

5.56 Une telle structure, dans un contexte de rationalisation, exige que chacun des niveaux rende des comptes au palier supérieur. En effet, cette démarche est essentielle pour que, en dernier ressort, le ministère puisse s'assurer que les objectifs de la Politique de la santé et du bien-être et ceux de la transformation du réseau sont atteints, et qu'il en rende compte à l'Assemblée nationale.

Cadre de responsabilisation et reddition de comptes

5.57 Bien que conscient de la nécessité de l'établir, le ministère n'a pas encore procédé à l'implantation d'un cadre de responsabilisation qui engloberait les trois paliers du réseau.

5.58 Nous avons constaté que, souvent, le ministère établit une politique sans l'assortir d'objectifs précis. (Nous traiterons de ce sujet à la section suivante.) Par ailleurs, bien que certains indicateurs de résultats soient connus, ils ne sont pas liés à des objectifs.

5.59 De plus, le ministère, les régies régionales et les centres hospitaliers ne produisent pas une reddition de comptes qui permettrait d'évaluer l'atteinte des objectifs et le ministère et les régies régionales n'en exigent pas non plus. En ce qui concerne les entités visitées, l'information relative à l'utilisation optimale des lits de courte durée se limite, dans leurs rapports d'activité de 1995-1996, à la présentation des dépenses et à l'énumération des activités réalisées durant l'année. Ces rapports font peu état des objectifs et de leur atteinte, particulièrement en fonction des indicateurs retenus.

5.60 Sans cadre précis de responsabilisation, le ministère ne peut s'assurer de l'atteinte des objectifs puisque le réseau ne s'est pas fermement engagé en ce sens. De plus, il est alors difficile aux établissements et aux régies régionales de produire une reddition de comptes axée sur les résultats.

Sans cadre précis de responsabilisation, le ministère ne peut s'assurer de l'atteinte des objectifs puisque le réseau ne s'est pas fermement engagé en ce sens.

5.61 D'ailleurs, une étude produite en décembre 1996 à la demande du ministre recommande d'établir un tel cadre de responsabilisation qui préciserait, entre autres, comment procéder à la reddition de comptes. Nous ne pouvons qu'appuyer cette recommandation.

5.62 Nous avons recommandé au ministère d'implanter, en collaboration avec les régies régionales et les établissements, un cadre de responsabilisation.

Nous avons recommandé au ministère, aux régies régionales et aux centres hospitaliers de réviser le contenu de leurs rapports annuels d'activité afin de fournir une information complète au regard de la performance.

5.63 ***Commentaires du ministère*** : *« Avec le Vérificateur, nous sommes d'avis qu'un cadre de responsabilisation déterminé rendrait plus engageante et plus visible l'atteinte des résultats. Du travail a été fait à cet égard depuis l'étude mentionnée par le Vérificateur et les éléments d'un plan d'action pour l'adoption d'un cadre d'imputabilité ont fait l'objet d'un document déposé en juin 1997 au Comité stratégique du ministère de la Santé et des Services sociaux. L'adoption de ce cadre suit son cours et franchira bientôt une nouvelle étape. Celle-ci exige que les régies régionales et les établissements soient associés à la démarche et parties prenantes car le ministère ne peut, à lui seul, fixer des objectifs.*

« Quant au rapport annuel, le ministère se fait rappeler qu'il n'y fait toujours pas état de ses objectifs ni de leur atteinte. À notre avis, toute la philosophie même du rapport doit être révisée en fonction de cette perspective. Le ministère est disposé à contribuer à cette entreprise. C'est d'ailleurs tout le gouvernement qui est convié à adopter une telle approche en fonction des résultats recherchés. »

Résumé des commentaires des régies régionales. Les régies régionales conviennent de la nécessité de mesurer l'atteinte des objectifs et de rendre compte des résultats atteints. Une régie régionale mentionne ceci : *« Un questionnement doit être partagé avec le ministère et les établissements sur les responsabilités respectives et sur les expertises requises pour développer des indicateurs et produire l'information. Dans plusieurs cas, il faut référer à des normes reconnues et comparables au niveau provincial. Des expertises spécialisées et une grande accessibilité aux bases de données sont requises pour conduire les travaux nécessaires à leur détermination. »*

Les régies régionales font part de leur intention de rendre compte des résultats de façon plus explicite dans leurs rapports annuels d'activité.

Résumé des commentaires des centres hospitaliers. Les centres hospitaliers confirment dans l'ensemble l'importance de se doter de tableaux de bord qui permettraient de suivre l'évolution de la situation et de juger de l'atteinte des objectifs. Plusieurs élaborent en ce moment leur propre tableau de bord mais ils mentionnent qu'il est important que leurs actions s'inscrivent dans une démarche plus globale. Voici ce que mentionne l'un des centres hospitaliers : *« Aucun tableau de bord de cette nature n'existe à ce jour, les données et les indicateurs n'ayant pas fait l'objet pour aucun groupe d'une priorité ou d'un intérêt d'intervention. La situation évolue dans le monde de la santé dans tous les États occidentaux, et le Québec n'y échappe pas. Notre centre hospitalier s'inscrit dans cet enjeu et il verra à contribuer activement à l'identification des données et indicateurs nécessaires. »*

Les centres hospitaliers prennent note des commentaires du Vérificateur général concernant le contenu de leurs rapports annuels d'activité et ils se proposent d'en réviser la teneur pour y inclure des éléments de performance.

Objectifs de gestion

5.64 La transformation que subit le système de santé présuppose une utilisation rationnelle des lits de courte durée dans les centres hospitaliers si l'on veut maintenir le même accès aux services. Pour ce faire, la participation des trois paliers du réseau est nécessaire.

5.65 Le ministère n'a pas suffisamment orienté les actions des régies régionales et des centres hospitaliers à cet égard. En effet, bien qu'il ait réalisé certaines études qui permettent de cibler des améliorations potentielles, il ne les a pas souvent traduites en objectifs. Il s'est aussi donné pour objectif général de diminuer la durée des séjours sans pour autant quantifier l'amélioration souhaitée.

5.66 En ce qui concerne la pertinence des hospitalisations, le ministère a formulé en mars 1995 des objectifs qui visent à réduire les hospitalisations en chirurgie, notamment pour la chirurgie d'un jour et la chirurgie le jour même de l'admission. Toutefois, il n'a pas formulé d'objectifs pour réduire les hospitalisations non pertinentes en médecine, secteur auquel se rattachent pourtant près de 50 p. cent des journées d'hospitalisation. Ainsi, il n'a pas fixé d'objectif pour les investigations et les traitements qui pourraient être faits dans les unités de médecine de jour, en clinique externe ou par les CLSC. Le ministère n'a pas non plus précisé d'objectifs régionaux et il a approuvé les plans de transformation produits par les régies régionales sans évaluer dans quelle mesure ils favoriseraient l'atteinte des objectifs provinciaux.

Le ministère n'a pas formulé d'objectifs pour réduire les hospitalisations non pertinentes en médecine, secteur auquel se rattachent pourtant près de 50 p. cent des journées d'hospitalisation.

5.67 En outre, une régie régionale et plusieurs centres hospitaliers visités ne se sont pas fixé d'objectifs pour certaines de leurs clientèles et, par conséquent, ils n'ont pas ciblé tous les secteurs où des améliorations seraient possibles.

5.68 L'étude du ministère déjà citée démontre pourtant que la performance de chaque région du Québec est variable, d'où l'importance de déterminer des objectifs propres à chaque centre hospitalier et à chaque région. Par exemple, la durée moyenne des hospitalisations dans les régions, à part quelques exceptions, se situait entre 4,64 et 6,74 jours en 1995-1996.

5.69 Parce que les objectifs provinciaux ne sont pas suffisamment détaillés, l'augmentation souhaitable de l'efficience n'est pas assez précisée par les régies régionales et les centres hospitaliers.

5.70 Nous avons recommandé au ministère, aux régies régionales et aux centres hospitaliers de fixer des objectifs précis au regard de la pertinence des hospitalisations et de la durée des séjours.

5.71 ***Commentaires du ministère*** : *« Nous sommes d'accord avec l'esprit de cette recommandation. Le Vérificateur souhaiterait que soient fixés des objectifs régionaux, notamment pour la chirurgie d'un jour. Compte tenu du débat récent (quelle proportion de la chirurgie d'un jour sur l'ensemble des chirurgies) qui s'est porté sur la place publique, il faudra probablement compléter notre approche par un indicateur directement relié aux actes transférables en chirurgie d'un jour. Il serait alors possible de fixer, non seulement par région mais aussi par centre hospitalier, des objectifs spécifiques et valides à atteindre ou, à tout le moins, d'identifier des écarts et les mettre en évidence.*

« Au plan de la pertinence des hospitalisations en médecine, les données disponibles ne permettent pas de fixer des objectifs globaux fermes nationaux ou régionaux. Par contre, des indicateurs sous forme de points de repère pourront être déployés à l'aide d'outils actuellement en expérimentation permettant une mesure plus précise du potentiel de gains à l'égard de la pertinence des hospitalisations au niveau local d'un centre hospitalier. Les résultats de ces expérimentations seront rendus disponibles et ils pourraient déboucher sur des objectifs plus précis. »

Résumé des commentaires des régies régionales. Les régies régionales partagent cette préoccupation et elles ont posé plusieurs gestes dans le sens de la recommandation du Vérificateur général. Leurs plans de travail pour les prochaines années sont d'ailleurs centrés sur la détermination d'objectifs de résultats.

Résumé des commentaires des centres hospitaliers. Les centres hospitaliers reconnaissent qu'il y a lieu d'établir des objectifs d'efficience et que, bien qu'ils aient ciblé certains secteurs plus problématiques, ils entendent atteindre graduellement et systématiquement la gestion optimale des épisodes d'hospitalisation.

Information de gestion

5.72 Il est essentiel que le ministère, les régies régionales et les centres hospitaliers disposent d'une information de gestion de qualité, que ce soit au sujet des patients hospitalisés ou de ceux que l'on traite en mode ambulatoire.

Information sur les hospitalisations

5.73 Le système *Maintenance et exploitation des données pour l'étude de la clientèle hospitalière* (Med-Écho), administré par le ministère, fournit des informations sur les séjours hospitaliers. En 1995-1996, des données relatives à plus de 850 000 séjours ont été ainsi traitées : état clinique des patients hospitalisés et diagnostics posés, traitements et interventions qui leur sont prodigués, durée des séjours, etc. Ces données sont recueillies et classifiées par les centres hospitaliers et transférées ensuite au ministère qui les exploite pour produire, entre autres, des compilations provinciales.

5.74 L'information issue du système Med-Écho est de plus en plus nécessaire à la prise de décision et à l'évaluation de la gestion des centres hospitaliers. Les méthodes d'analyse de performance se perfectionnent et elles requièrent des données plus raffinées et plus complètes.

5.75 La qualité de ces données pourrait être améliorée. En effet, l'enregistrement des données n'est pas toujours homogène, ce qui s'explique en partie parce que la formation à la classification n'est pas offerte de façon systématique et qu'elle est laissée à l'initiative régionale. De plus, même si le ministère procède à certaines validations des données enregistrées par les centres hospitaliers, il n'existe pas de mécanisme provincial de vérification pour s'assurer que les données sont enregistrées conformément aux classifications en vigueur et en fonction des informations contenues dans le dossier médical. En raison de ces faiblesses touchant la qualité des données, des analyses risquent d'être faussées.

5.76 En outre, le ministère produit annuellement des compilations qui permettent de comparer la durée des séjours dans les divers centres hospitaliers de la province. Elles sont utilisées principalement par le ministère, les régies régionales et les centres hospitaliers comme instrument d'analyse des séjours. De plus, le ministère procède sur demande à certaines extractions informatiques et il communique au besoin ses bases de données, ce qui favorise l'autonomie des régies régionales et des centres hospitaliers.

5.77 La nature des informations compilées par le ministère n'a pas été révisée depuis plusieurs années, si bien que les utilisateurs les jugent parfois incomplètes. De plus, le ministère ne fournit guère d'explications pour permettre aux centres hospitaliers de comparer leurs propres données avec les informations qu'il produit. Par ailleurs, le ministère n'accorde pas assez d'aide aux régies régionales et aux centres hospitaliers qui désirent exploiter les bases de données mises à leur disposition.

5.78 Enfin, les bases de données et les compilations qui en découlent ne sont accessibles que plusieurs mois après la fin de l'exercice. Par exemple, en ce qui concerne l'année financière 1995-1996, elles n'ont été disponibles qu'en décembre 1996, soit neuf mois après la fin de celle-ci. Ce retard est en partie dû à la tolérance du ministère envers les centres hospitaliers qui sont cependant tenus de transmettre leurs données dans les trois mois suivant la fin de chaque période. Pourtant, l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS), qui cumule les données des centres hospitaliers des autres provinces canadiennes, produit ses compilations en deçà de quatre mois, et ce, chaque trimestre.

Les bases de données et les compilations qui en découlent ne sont accessibles que plusieurs mois après la fin de l'exercice.

5.79 Par ailleurs, le ministère mène depuis trois ans une analyse de la performance des centres hospitaliers. Si ces études aident réellement les centres hospitaliers et les régies régionales à jauger leur performance, à la comparer à celle des autres et à en suivre l'évolution, elles comportent toutefois certaines lacunes.

5.80 D'une part, pour en arriver à des données comparables, le ministère effectue des travaux d'épuration qui ont pour effet de soustraire à son analyse plus de 40 p. cent des journées d'hospitalisation. D'autre part, il étudie la durée moyenne des séjours, le recours à la chirurgie d'un jour et à la chirurgie le jour même de l'admission, mais il ne se penche pas sur les unités de médecine de jour et les cliniques externes. Par conséquent, les données dont il dispose sur la performance des centres hospitaliers sont incomplètes.

5.81 Pour toutes ces raisons, les données, les compilations et les analyses du ministère ne sont pas utilisées au mieux.

5.82 Nous avons recommandé au ministère d'améliorer la qualité des données du système d'information sur les séjours hospitaliers et de s'assurer que les informations de gestion qu'il produit répondent aux besoins des utilisateurs et sont disponibles en temps opportun.

5.83 ***Commentaires du ministère*** : *« Sous l'égide du comité sur l'évolution des systèmes d'information - clientèle hospitalisée (CÉSI-CH) du ministère, un projet d'amélioration de la qualité des données a été lancé en 1996. Le premier moyen retenu a été la tenue, en mars 1997, d'un colloque visant à poser les diagnostics et à suggérer les solutions aux problèmes de qualité des données. Des recommandations précises seront déposées au comité dans les prochaines semaines.*

« En ce qui concerne l'adaptation des outils aux besoins des utilisateurs, il faut souligner que les centres hospitaliers ont la possibilité de produire, de façon autonome, leurs propres regroupements à l'aide de Med-Écho local. De plus, chaque centre hospitalier recevra dorénavant ses propres extrants statutaires sur une base semestrielle, ce qui lui permettra d'établir ses propres comparaisons.

« Les problèmes causés par les retards de transmission des données seront discutés avec les établissements et les régies régionales le cas échéant. Des solutions devront être trouvées pour corriger la situation. Quant au soutien devant être accordé aux régies régionales et aux centres hospitaliers, nous sommes disposés à faire davantage si on nous en donne les moyens.

« Relativement aux analyses de performance des centres hospitaliers, nous travaillons actuellement à y considérer les éléments épurés. »

Le ministère, les régies régionales et les établissements ne disposent pas d'une information suffisante pour évaluer les services offerts en mode ambulatoire.

Information sur les services ambulatoires

5.84 Le ministère, les régies régionales et les établissements ne disposent pas d'une information suffisante pour évaluer les services offerts en mode ambulatoire. En effet, aucun système ne permet d'obtenir une information similaire à celle qui est produite sur les hospitalisations. Pour y arriver, le ministère expérimente actuellement une méthode basée sur les données de la Régie de l'assurance-maladie du Québec (RAMQ) à partir de la facturation des médecins rémunérés à l'acte.

5.85 Les données ainsi recueillies ne comprennent pas tous les services ambulatoires. Par exemple, certains médecins, notamment ceux des CLSC, ne sont pas rémunérés à l'acte et ils ne sont donc pas tenus de transmettre le détail de leurs activités à la RAMQ. De même, les données de la banque de la RAMQ n'indiquent pas toujours l'endroit où le patient a été traité : dans certains cas, il est difficile de savoir si les interventions ont été faites en chirurgie d'un jour ou en clinique externe.

5.86 Le ministère, les régies régionales et les centres hospitaliers ne peuvent donc s'assurer que le virage ambulatoire se déroule au mieux. En outre, ils sont dans l'impossibilité de fixer des objectifs et d'évaluer les résultats afin d'améliorer la performance. Pourtant, les sommes en jeu sont importantes. Dans les centres hospitaliers seulement, le coût des services ambulatoires en 1995-1996 se serait élevé à 1,6 milliard de dollars au moins pour plus de 11,8 millions de visites.

5.87 Nous avons recommandé au ministère de se procurer l'information suffisante pour pouvoir évaluer les services offerts en mode ambulatoire.

5.88 ***Commentaires du ministère*** : *« Comme le Vérificateur, nous estimons nécessaire d'être outillés pour suivre l'ambulatoire. À la suite de l'abandon du projet SAGA (système d'aide à la gestion de l'ambulatoire) jugé trop coûteux (60 millions de dollars) et mal orienté, nous avons travaillé au perfectionnement d'un système s'alimentant aux données de la RAMQ. Ce système est complété dans son élaboration et sur le point d'être diffusé. Il ne couvre cependant que les médecins rémunérés à l'acte. »*



Rapport à l'Assemblée nationale

pour l'année 1996-1997

Tome II

Chapitre 6

Revenu de transferts du gouvernement du Canada

Étude conduite auprès du ministère des Finances,
du ministère de la Santé et des Service sociaux,
de certains autres ministères et organismes
et du Contrôleur des finances

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	6.1
VUE D'ENSEMBLE	6.11
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	6.23
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC	6.24
Péréquation et Financement des programmes établis	6.27
Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux	6.30
Régie d'assistance publique du Canada et autres programmes à frais partagés	6.32
MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX	6.36
Loi sur la réadaptation professionnelle des personnes handicapées	6.42
Traitement et réadaptation en matière d'alcoolisme et de toxicomanie	6.48
Régime d'assitance publique du Canada	6.51
AUTRES MINISTÈRES ET ORGANISMES	6.75
CONTRÔLEUR DES FINANCES	6.77
Planification des travaux de vérification	6.79
Réalisation des travaux de vérification	6.87
Résultats des travaux de vérification	6.92

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Étude conduite par

J. Henrichon
Vérificateur général adjoint

Y. Mathieu
Directeur de vérification

J. Blouin

G. Lajoie

L. Paradis

L. Perron

Faits saillants

6.1 Le gouvernement du Canada et les provinces concluent des ententes d'ordre financier. Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1996, les transferts financiers reçus par le Québec se sont élevés à plus de 8 milliards de dollars. Il faut y ajouter plus de 2 milliards d'abattement fiscal, soit une réduction d'impôt fédéral pour le contribuable québécois, au lieu que la province touche directement une certaine somme.

6.2 La bonne gestion des fonds publics exige la mise en place de contrôles qui permettent de s'assurer que le Québec réclame au gouvernement du Canada tous les revenus auxquels il a droit. Notre vérification avait pour but d'évaluer dans quelle mesure les ministères et organismes répondent avec efficience à cet objectif et réalisent leurs travaux avec un souci d'économie et d'efficacité. Notre examen a porté sur la gestion de certaines ententes, surtout les plus importantes. Nous avons aussi examiné comment le Contrôleur des finances s'est acquitté de l'un de ses rôles qui consiste à s'assurer de l'exactitude, de la conformité et de l'intégralité de ces revenus de transferts. Nos travaux ont pris fin à l'été de 1997. Ils portaient sur les revenus de différents exercices.

6.3 Le ministère des Finances du Québec (MFQ) est responsable de gérer les ententes pour lesquelles les montants attribués sont indépendants des coûts réels. Après examen, les contrôles qu'il exerce sur ces ententes nous semblent satisfaisants.

6.4 Toutefois, même si un règlement du Conseil du trésor lui demandait de le faire, le MFQ n'a pas élaboré de procédure de reddition de comptes pour les ministères et organismes qui gèrent certains programmes dont les frais sont partagés par le gouvernement fédéral. Une telle procédure aurait pu contribuer à resserrer les contrôles susceptibles d'aider à établir correctement les coûts relatifs à certaines ententes dont le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) géré par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS).

6.5 Notre examen des travaux effectués par le MSSS nous amène à conclure que ce ministère n'a pas toujours fait preuve d'un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité dans la gestion des ententes dont il est responsable. Le Québec a ainsi essuyé une perte que nous estimons à 126 millions de dollars en 20 ans.

6.6 Une information insuffisante pour préparer les réclamations et répondre aux exigences des ententes, le manque de coordination avec les différentes instances susceptibles de fournir des données aux responsables des réclamations au MSSS et, enfin, des retards dans l'exécution de certains travaux sont les principales raisons de cette perte. De plus, il manque dans plusieurs cas des preuves écrites de démarches qui auraient été effectuées auprès du gouvernement fédéral ou de discussions tenues avec ses représentants dans le but de clarifier les ententes. L'historique d'un accord est alors plus difficile sinon impossible à reconstituer, ce qui complique la négociation et le suivi de l'entente.

6.7 En ce qui a trait au Contrôleur des finances (le Contrôleur), nous avons constaté que ses travaux de vérification relatifs aux transferts du gouvernement du Canada ne lui permettent pas de remplir son rôle de façon optimale.

6.8 Afin que ses travaux soient les plus économiques, efficaces et efficients possible, le Contrôleur doit bien les planifier. Or, l'information de base recueillie pour ce faire est insuffisante. De plus, le Contrôleur n'a pas préparé de document de planification pour l'année 1996-1997 quant aux transferts fédéraux.

6.9 Une vérification doit être basée sur des critères objectifs à partir desquels sera déterminée une étendue des travaux qui soit suffisante, tout en évitant les excès qui pourraient s'avérer coûteux. Le texte de l'opinion du Contrôleur comporte une référence à la notion d'importance relative, soit la marge d'erreur qu'il est prêt à tolérer sans modifier son opinion. Toutefois, nous n'avons retrouvé nulle part dans les dossiers du Contrôleur de mention de cette importance relative. En outre, le nombre de sondages à effectuer a été déterminé de façon arbitraire. C'est donc dire que l'expression « à tous égards importants » utilisée par le Contrôleur n'est pas basée sur des critères objectifs et qu'il lui est plus difficile de savoir si les travaux effectués sont suffisants pour émettre son opinion. Quant à l'approche retenue, nous avons relevé des cas où elle n'aurait pas été la plus économique.

6.10 L'intégralité des réclamations produites par le Québec n'est pas toujours vérifiée adéquatement. Enfin, l'utilité de certains rapports produits par le Contrôleur nous semble douteuse.

Vue d'ensemble

6.11 Le gouvernement du Canada et les provinces concluent des ententes d'ordre financier. Dans sa forme actuelle, le système de transfert financier a pris naissance dans les années 1950. Cependant, le tout premier transfert, encore versé de nos jours, a été instauré au début de la Confédération.

6.12 Depuis, plusieurs centaines d'ententes fédérales-provinciales à caractère financier ont été passées. Les modalités de certaines d'entre elles sont consignées uniquement dans une loi fédérale alors que, dans d'autres cas, le Québec a dû signer des documents distincts.

6.13 Les ententes visent soit un partage des coûts, soit un partage des recettes.

6.14 En matière d'ententes de partage des coûts, peu importe qu'elles soient à frais partagés (c'est-à-dire en proportion des coûts réels d'un programme) ou inconditionnelles (c'est-à-dire sur la base d'un montant indépendant des coûts réels), le montant total des versements fédéraux peut être plafonné ou non. Il existe plus de 80 de ces ententes. Jusqu'au 31 mars 1996, les deux ententes les plus importantes de ce type étaient le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et le Financement des programmes établis (FPE). Ces deux programmes ont été remplacés, à partir du 1er avril 1996, par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS).

6.15 Les ententes de partage des recettes ont pour objectif de redistribuer la richesse nationale. Elles permettent aux provinces bénéficiaires d'offrir des services publics comparables à ceux que fournissent les autres provinces, à un taux d'imposition à peu près similaire. Il existe deux formules de partage des recettes : le transfert annuel versé depuis 1867, qui s'élève, pour le Québec, à un peu plus de 5 millions de dollars depuis nombre d'années, et la péréquation.

6.16 Un transfert financier peut être versé en argent ou donner lieu à un abattement fiscal. Dans ce dernier cas, il s'agit d'une réduction d'impôt fédéral pour le contribuable québécois, au lieu que la province touche directement une certaine somme.

6.17 Les transferts financiers du gouvernement du Canada sont une source importante de revenus pour le Québec. Ainsi, au cours de l'année financière terminée le 31 mars 1996, ils se sont élevés à plus de 8 milliards de dollars auxquels il faut ajouter plus de 2 milliards d'abattement fiscal. Le tableau 1 présente la répartition de ces montants.

Tableau 1 **Transferts du gouvernement du Canada**
Année financière terminée le 31 mars 1996
(en millions de dollars)

Entente		
Péréquation		4 321
Contributions aux programmes de bien-être (RAPC)*		2 031
Autres transferts liés aux accords fiscaux*		
Services de santé assurés (FPE)	973	
Enseignement postsecondaire (FPE)	370	
Programmes complémentaires de santé (FPE)	376	
Autres	(30)	1 689
Autres programmes* **		
Régime canadien de prêts aux étudiants	99	
Formation des adultes	91	
Intégration des immigrants	90	
Réadaptation professionnelle des personnes handicapées (RPPH)	18	
Allocations aux jeunes (remboursement de l'abattement fiscal)	(417)	
Autres	224	105
Total		**8 146**

Source : Comptes publics, 31 mars 1996.

*Excluant les montants suivants d'abattement fiscal :

Services de santé assurés et enseignement postsecondaire (FPE)	1 193
Contributions aux programmes de bien-être (RAPC)	661
Allocations aux jeunes	417
Total	**2 271**

**Excluant plus de 260 millions de dollars reçus par le Québec du gouvernement du Canada et comptabilisés dans des comptes à fin déterminée.

6.18 La bonne gestion des fonds publics exige la mise en place de contrôles qui permettent de s'assurer que les ministères et organismes réclament au gouvernement du Canada tous les revenus auxquels le Québec a droit.

6.19 En vertu de la *Loi sur l'administration financière*, le ministre des Finances est responsable de présenter les prévisions budgétaires à l'Assemblée nationale et de gérer le Fonds consolidé du revenu et la dette publique. Il doit donc obtenir de l'information quant aux montants de transferts fédéraux prévus et réels des différents ministères et organismes.

6.20 C'est le règlement du Conseil du trésor du 23 octobre 1990 sur la perception et l'administration des revenus et des recettes du gouvernement qui précise les modalités des réclamations au gouvernement du Canada. Ainsi, le ministère des Finances (MFQ) est responsable des programmes inconditionnels. Est également de son ressort la portion des transferts afférents aux programmes à frais partagés pour lesquels la contribution du gouvernement du Canada prend en partie la forme d'un abattement fiscal. Enfin, c'est lui qui élabore la procédure à suivre par les maîtres d'œuvre pour rendre compte des frais réels relatifs aux projets ou aux activités admissibles à ces programmes.

6.21 Les ministères et organismes, pour leur part, sont responsables des programmes à frais partagés selon les ententes qui leur sont confiées ou auxquelles ils participent à titre de maître d'œuvre. Ils s'assurent de transmettre au gouvernement du Canada, au MFQ et au Contrôleur des finances les réclamations concernant les projets ou activités admissibles.

6.22 Enfin, le Contrôleur des finances doit vérifier la conformité, l'exactitude et l'intégralité, d'une part, des revenus et recettes pour en faire rapport au Conseil du trésor et, d'autre part, des coûts admissibles assumés par chaque ministère et organisme en cause pour certifier les réclamations lorsque le gouvernement fédéral l'exige.

Objectifs et portée de notre vérification

6.23 Le Québec doit s'assurer de recevoir chaque année tous les transferts fédéraux auxquels il a droit. Notre vérification avait pour but d'évaluer dans quelle mesure les ministères et organismes répondent avec efficience aux mandats qui leur sont confiés par la *Loi sur l'administration financière*, par le Conseil du trésor et par le gouvernement du Canada en ce qui a trait aux ententes fédérales-provinciales. Notre objectif était aussi de nous assurer que leurs travaux sont effectués avec un souci d'économie et d'efficacité. Notre examen a porté sur la gestion de certaines de ces ententes, surtout les plus importantes. Nous avons également examiné comment le Contrôleur des finances s'est assuré de l'exactitude, de la conformité et de l'intégralité de ces revenus de transferts. Nos travaux ont pris fin à l'été de 1997. Ils portaient sur les revenus de différents exercices.

Résultats de notre vérification

Ministère des Finances du Québec

6.24 Le ministre des Finances étant responsable de la présentation des prévisions budgétaires à l'Assemblée nationale et de la gestion du Fonds consolidé du revenu ainsi que de la dette publique, il doit notamment connaître les revenus de transferts du gouvernement du Canada et en tenir compte. C'est à la Direction des politiques financières fédérales-provinciales (DPFFP) du MFQ que revient cette tâche. Elle obtient des différents ministères et organismes leurs prévisions ainsi que les données réelles afférentes aux transferts relatifs aux ententes à frais partagés. Elle leur demande également des explications quant aux écarts importants entre les sommes attendues et la réalité.

6.25 La DPFFP est aussi responsable des programmes inconditionnels ainsi que de la portion des transferts afférents aux programmes à frais partagés que le Québec reçoit sous forme d'abattement fiscal.

6.26 Par contre, c'est le gouvernement du Canada qui se charge des calculs propres aux programmes inconditionnels, mais la DPFFP doit s'assurer qu'ils sont exacts. Des programmes informatiques ont été conçus pour vérifier les calculs relatifs aux ententes les plus importantes, soit la péréquation, l'ancien FPE et le nouveau TCSPS. Ces programmes permettent aussi de simuler, à l'étape des prévisions, les montants que le Québec s'attend à recevoir. Si elle a fourni des informations au gouvernement fédéral, la DPFFP s'assure également qu'elles ont bien servi aux calculs.

Péréquation et Financement des programmes établis

6.27 Actuellement, sept des dix provinces canadiennes reçoivent des paiements de péréquation. Elles y sont admissibles parce que leur capacité fiscale - c'est-à-dire la capacité d'un gouvernement de percevoir des revenus - est inférieure à la moyenne des cinq provinces de référence. La péréquation est financée par toutes les provinces, étant donné que les fonds fédéraux proviennent de chacune. Le calcul relativement complexe de la péréquation tient compte à la fois des revenus des provinces, de leur assiette fiscale, soit leur capacité de générer des revenus à partir de certaines sources, et de leur population. C'est le MFQ qui fournit au gouvernement fédéral le détail des revenus du Québec. Les chiffres du calcul final, qui a lieu dans les 30 mois après la fin de l'année en cause, doivent correspondre à ceux des états financiers du gouvernement du Québec et d'autres entités comme les sociétés d'État. Quant aux autres données utilisées dans les calculs de la péréquation, elles sont compilées par le gouvernement du Canada, principalement par le Statisticien en chef. La DPFFP valide ces données à partir de sources différentes, quand la chose est possible.

6.28 Un autre revenu de transfert que nous avons examiné, le FPE, a trait aux secteurs de la santé et de l'enseignement postsecondaire. En 1977, les transferts fédéraux, établis jusque-là en relation avec les dépenses liées à ces deux secteurs, ont fait place à un transfert global basé sur le montant versé par personne en 1975-1976, indexé en fonction de la situation économique. Bien que l'on ait continué de parler de transferts pour la santé et l'enseignement postsecondaire, les provinces sont libres de dépenser ces sommes à leur convenance, pour autant que les cinq normes nationales touchant la santé, notamment l'universalité et la gratuité, soient respectées. Dans ce cas, le MFQ vérifie l'exactitude du calcul relativement simple effectué par le gouvernement du Canada et de la portion d'abattement fiscal retranchée avant le paiement du solde au Québec. Pour ce faire, il s'assure que certaines informations sont plausibles à l'aide de données provenant du ministère du Revenu du Québec.

6.29 Nous avons examiné les travaux effectués par le MFQ relativement à ces deux programmes inconditionnels. Les contrôles qu'il exerce nous semblent satisfaisants.

Les contrôles exercés par le MFQ sur la péréquation et le FPE nous semblent satisfaisants.

Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux

6.30 Un nouveau programme inconditionnel, le TCSPS, a été mis en place le 1er avril 1996, en remplacement du RAPC et du FPE. Ce programme prévoit que chaque province recevra une portion d'un montant global déterminé par le gouvernement du Canada. Cette quote-part correspond aux dépenses d'une province par rapport à celles des autres, au titre du RAPC pour 1994-1995 et du FPE pour 1995-1996. En attendant que les montants exacts soient connus, des avances, basées sur des prévisions effectuées par le gouvernement du Canada, ont été versées aux provinces.

6.31 Le MFQ s'est assuré que le montant d'avances reçu par le Québec était raisonnable.

Régime d'assistance publique du Canada et autres programmes à frais partagés

6.32 En ce qui a trait aux programmes à frais partagés, le MFQ a pour rôle d'élaborer la procédure à suivre par les maîtres d'œuvre pour rendre compte des frais réels relatifs aux projets ou aux activités admissibles à ces programmes dont le RAPC est le plus important. La réclamation est préparée par le ministère de la Santé et des Services sociaux, mais le MFQ encaisse les revenus et il vérifie que le montant d'abattement fiscal retranché du total réclamé est exact.

Le MFQ n'a jamais rédigé la procédure pour se faire rendre compte des frais réels et relatifs aux projets ou aux activités admissibles au RAPC.

6.33 Le MFQ n'a jamais rédigé cette procédure de reddition de comptes qui aurait pourtant pu servir à resserrer les contrôles susceptibles d'aider à établir correctement les coûts relatifs aux ententes à frais partagés. Comme nous le verrons plus loin, privé entre autres de cette procédure, le ministère de la Santé et des Services sociaux a connu maintes difficultés avec l'application du RAPC.

6.34 Nous avons recommandé au ministère des Finances du Québec de s'assurer que la reddition de comptes qui lui est faite quant aux revenus de transferts fédéraux est adéquate.

6.35 ***Commentaires du ministère des Finances*** : *« Le MFQ a pris connaissance des difficultés soulevées par le Vérificateur général à l'égard de l'application et de l'administration du RAPC. Il examinera comment une procédure de reddition de comptes pourrait permettre d'atténuer ou de corriger la nature des problèmes soulevés. »*

Ministère de la Santé et des Services sociaux

6.36 Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) est responsable, au nom du gouvernement du Québec, de gérer les ententes à frais partagés dans le domaine des services sociaux. Ces ententes couvrent des programmes administrés par différents ministères, notamment celui de la Santé et des Services sociaux, celui de la Sécurité du revenu, celui de la Justice et par certains organismes gouvernementaux comme la Régie de l'assurance-maladie et la Commission des services juridiques. C'est le secteur de la gestion des ententes fédérales-provinciales (GEFP) du MSSS qui s'occupe principalement de cette tâche.

6.37 La gestion des ententes au MSSS suit notamment les étapes suivantes :

- négociation et soumission : préparation de l'information nécessaire afin de négocier avec le gouvernement du Canada et de préparer une soumission à des fins d'approbation ; suivi subséquent de toute modification de l'information initiale ;
- estimation des dépenses de l'année en cours afin d'obtenir des avances du gouvernement fédéral ;
- réclamation : étape la plus longue qui consiste à colliger, à valider et à analyser des données financières et statistiques afin de préparer le document de réclamation ;
- révision des dossiers par des superviseurs, en vue de procéder à des ajustements de la réclamation à transmettre au Contrôleur des finances pour vérification ;
- examen et négociation des ajustements proposés par le gouvernement fédéral et règlement financier, soit le calcul du solde dû par l'une ou l'autre partie, compte tenu des avances reçues par le Québec.

6.38 Le MSSS gère six ententes à frais partagés. Nos commentaires portent sur la *Loi sur la réadaptation professionnelle des personnes handicapées* (RPPH), le Traitement et réadaptation en matière d'alcoolisme et de toxicomanie (TRAT) et le RAPC. Quant aux autres ententes, aucun commentaire n'a été retenu pour le présent rapport.

6.39 Notre examen nous amène à conclure que le ministère n'a pas toujours fait preuve d'un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité dans la gestion des ententes dont il est responsable. Notre vérification a notamment mis en lumière une perte de revenus pour le Québec estimée à 126 millions de dollars. Cette perte s'est étendue, selon les cas, sur une période de 2 ans (minimum) à 20 ans (maximum), comme l'expose le tableau 2.

Notre vérification a mis en lumière une perte de revenus pour le Québec estimée à 126 millions de dollars en 20 ans.

6.40 Les raisons de ce préjudice sont diverses : information insuffisante pour préparer les réclamations et répondre aux exigences des ententes, manque de coordination avec les différentes instances susceptibles de fournir des données à la GEFP et retards dans l'exécution de certains travaux.

Tableau 2 **Revenus perdus relatifs aux transferts du gouvernement du Canada**
(en millions de dollars)

ENTENTE	MONTANT	EXPLICATIONS	PÉRIODE VISÉE
RPPH (orthèses/prothèses)	4,0	Programme non soumis en temps opportun	1998-1990
TRAT	1,8	Mauvaise analyse de l'entente	1990-1993
RAPC (femmes victimes de violence)	23,0	Retard à établir la preuve d'admissibilité	1984-1993
RAPC (allocations aux stagiaires)	30,0	Preuve d'admissibilité non établie	1973-1993
RAPC (centres de crise)	16,5	Preuve d'admissibilité non établie	1986-1996
RAPC (CRSSS)	27,0	Sous-évaluation de dix points de pourcentage	1982-1995
RAPC :			
Taxes CAR	22,6	Programmes non soumis en temps opportun et manque de coordination	1979-1993
Taxes garderies	1,4		1979-1996
Total	**126,3***		

*Ce montant pourrait être plus élevé de 32 millions de dollars si certains programmes relatifs au RPPH, qui auraient pu être admissibles et qui n'ont pas été soumis à temps, sont acceptés par le gouvernement fédéral pour 1993-1996 (période visée : 1986-1987 à 1992-1993).

6.41 De plus, dans plusieurs cas, il manque des preuves écrites de démarches qui auraient été effectuées auprès du gouvernement fédéral ou de discussions tenues avec ses représentants dans le but de clarifier les ententes. L'historique d'un accord est alors beaucoup plus difficile sinon impossible à reconstituer, ce qui complique la négociation et le suivi de l'entente.

Loi sur la réadaptation professionnelle des personnes handicapées

6.42 L'entente relative à la loi fédérale sur la réadaptation professionnelle des personnes handicapées vise à rembourser aux provinces et aux territoires la moitié de leurs dépenses pour la mise en œuvre de programmes complets à l'intention de personnes affligées d'une déficience physique ou intellectuelle. Ces programmes doivent permettre à ces gens d'acquérir les compétences nécessaires pour pouvoir obtenir et conserver un emploi rémunéré régulier.

6.43 Bien que cette entente remonte à 1961, le Québec n'y a adhéré qu'en 1986-1987, soit 25 ans plus tard. L'accord a par la suite été renouvelé pour les périodes 1988-1990, 1990-1993 et 1993-1996. Au moment où sa reconduction pour l'exercice 1996-1997 est en cours, le gouvernement du Canada souhaite en plafonner le montant à 17 millions de dollars.

6.44 Pour que certains programmes mis en place soient admissibles à l'entente RPPH, les provinces et territoires doivent les faire approuver par le gouvernement fédéral, et ce, avant le 31 mars de la dernière année de l'accord. En mars 1996, après une recherche intensive de dépenses admissibles, le MSSS a soumis pour approbation au gouvernement du Canada des programmes additionnels à ceux qu'il avait déjà présentés pour la période 1993-1996. Pour le seul exercice 1995-1996, l'estimation des dépenses admissibles faite par le MSSS est passée de 36 à 134 millions de dollars. Des revenus additionnels de près de 50 millions de dollars, pour le même exercice, pourraient être encaissables si le gouvernement fédéral reconnaissait ces dépenses. De plus, ces mêmes programmes existaient déjà en partie avant 1993-1994, mais les années antérieures ne peuvent plus faire l'objet d'une réclamation. À partir des informations contenues dans les dossiers du MSSS, nous estimons que le Québec aurait ainsi perdu 32 millions de dollars depuis 1986-1987, évidemment si le gouvernement fédéral reconnaissait ces mêmes dépenses pour la période 1993-1996.

Le MSSS n'a pas inventorié au départ tous les programmes qui concernaient la clientèle visée par l'entente RPPH.

6.45 L'origine de ce problème est que le MSSS n'a pas inventorié au départ tous les programmes qui concernaient la clientèle visée par cet accord.

6.46 De plus, même si le gouvernement fédéral a approuvé un programme, encore faut-il connaître la portion des coûts qui peut être réclamée et l'ampleur de la clientèle concernée, en fonction des critères que comporte l'accord. Or, les services étant offerts sur une base universelle, le MSSS n'est pas toujours en mesure de bien établir ces données, tout simplement parce qu'il n'a pas élaboré de méthode pour recueillir les renseignements qu'il lui faut, tant auprès d'organismes communautaires ou à but non lucratif qu'avec la collaboration d'autres ministères. Nous avons relevé des difficultés de ce genre, entre autres dans le cadre du programme d'orthèses et de prothèses et dans celui qui concerne l'aide aux étudiants handicapés.

6.47 En ce qui a trait au programme d'orthèses et de prothèses, qui aurait pu être partagé depuis 1988-1989 mais qui n'a été soumis et accepté que de 1990-1991 à 1992-1993, nous avons estimé les pertes à 4 millions de dollars pour 1988-1989 et 1989-1990.

Traitement de réadaptation en matière d'alcoolisme et de toxicomanie

6.48 L'entente relative aux services de traitement et de réadaptation en matière d'alcoolisme et de toxicomanie a pris effet en 1988-1989. Elle vise à aider les provinces à maintenir leurs programmes dans ce domaine. Cet accord est complémentaire à l'entente RPPH car il peut susciter la participation fédérale à certains programmes non admissibles autrement. Les coûts sujets à réclamation, appelés aussi coûts partageables, doivent se rapporter à des services nouveaux et élargis, offerts après le 1er avril 1987 ; avant cette date, les services étaient financés par le gouvernement du Canada par le truchement du FPE dont le MFQ est responsable.

6.49 Dans le cas du TRAT comme pour toutes les autres ententes qui exigent la production d'une réclamation, le MSSS a dû estimer dès le début les montants qu'il prévoyait réclamer et qui ont servi de base au gouvernement fédéral pour lui verser des avances. En cours d'année, le MSSS a revu ses estimations à la baisse - quelquefois même de façon importante –, ce qui a réduit d'autant les avances en question. Quelques années plus tard, le MSSS s'est aperçu qu'il avait fortement sous-évalué les montants à réclamer, mais il n'a pu recouvrer la différence entre les montants réels et ses estimations. Les budgets inhérents au TRAT étaient en effet périmés depuis un certain temps déjà dans les livres du gouvernement du Canada.

6.50 Au moment de notre vérification, le Québec n'avait pas encore réussi à récupérer environ 1,8 million de dollars à ce seul chapitre. D'une part, le MSSS avait mal analysé les conditions de l'entente puisqu'il n'avait pas prévu cette éventualité. D'autre part, il n'avait pas exigé du gouvernement fédéral qu'il confirme par écrit les conditions des avances et des sommes additionnelles à recevoir, le cas échéant.

Une mauvaise analyse des conditions de l'accord TRAT a fait perdre des revenus au Québec.

Régime d'assistance publique du Canada

6.51 Adopté en 1966, le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) est le programme en vertu duquel le gouvernement du Canada assume 50 p. cent des frais engagés par les provinces et les municipalités, surtout pour fournir une aide aux personnes dans le besoin et des services de bien-être social à ces mêmes personnes ou à celles qui pourraient devenir nécessiteuses sans ce recours.

6.52 Dans ce contexte, l'assistance publique comprend l'aide apportée aux personnes nécessiteuses, sous quelque forme que ce soit, en vue de satisfaire leurs besoins essentiels. Par ailleurs, les services de bien-être ont pour objet d'atténuer, de supprimer et de prévenir les causes et les effets de la pauvreté et du manque de soins.

6.53 À des fins administratives, le MSSS a divisé sa réclamation relative au RAPC en plus de 20 volets et un état des coûts est préparé pour chacun. Les modalités de partage des coûts sont énoncées dans la *Loi sur le Régime d'assistance publique du Canada* (loi sur le RAPC), dans le règlement relatif à celui-ci ainsi que dans les accords conclus avec chaque province et les interprétations obtenues du gouvernement du Canada sur des sujets précis.

6.54 Bien que le RAPC n'existe plus, ce programme n'est pas encore fermé. Il ne prendra officiellement fin que lorsque la loi sera abrogée le 31 mars 2000. D'ici là, le MSSS doit produire ses dernières réclamations pour les années 1994-1995 et 1995-1996 et procéder au règlement final du régime. Au moment de notre vérification, la dernière année financière réglée avec le gouvernement fédéral était 1987-1988, parce que des dossiers litigieux empêchent un règlement final pour les années subséquentes.

6.55 Avec l'accord du gouvernement du Canada, la réclamation pour l'exercice 1993-1994 n'a été transmise qu'en décembre 1996, soit 21 mois après la période normalement autorisée dans les règlements.

Le Québec a perdu des sommes importantes du fait que le MSSS a trop tardé a respecter les exigences du RAPC.

6.56 Au chapitre du RAPC, le Québec a perdu des sommes importantes du fait que le MSSS a trop tardé à respecter les exigences de cet accord.

6.57 À titre d'exemple, mentionnons le volet des maisons pour les femmes victimes de violence. Une lettre du gouvernement du Canada, datée du 8 mai 1984, rappelait au Québec quelles étaient les conditions à respecter pour réclamer certains frais afférents à ce volet. Parmi ces exigences figurait l'application d'un test de besoins afin de déterminer si la bénéficiaire des services était nécessiteuse au sens de la loi sur le RAPC ou susceptible de le devenir. Or, il importait que ce test soit également requis par la législation du Québec. Toutefois, si le questionnaire en cause a commencé d'être administré en avril 1990, ce n'est qu'en octobre 1992 que la législation québécoise a été modifiée en ce sens. C'est donc à partir de cette date que les dépenses de ce volet sont devenues partageables. La contribution fédérale ainsi perdue s'élève à plus de 23 millions de dollars.

6.58 Il en va de même des allocations aux stagiaires où les pertes subies sont estimées à 30 millions de dollars.

6.59 Un autre exemple concerne les centres de crise dont les coûts relatifs aux services de bien-être sont admissibles à une réclamation. Cependant, le gouvernement fédéral refuse de partager les coûts relatifs à l'assistance sociale parce que le Québec n'a jamais légiféré à ce sujet. En effet, encore une fois, une lettre de 1991 du gouvernement du Canada rappelait les exigences du RAPC, soit un test de besoins requis par une législation. Si l'on considère que les activités de ces établissements ont débuté au cours de

l'exercice 1986-1987, il y a donc dix années qui ne seront jamais prises en compte dans les réclamations. Les pertes de revenus, selon les informations disponibles, s'élèvent à 16,5 millions de dollars.

6.60 En ce qui concerne le volet des organismes bénévoles, dont les activités se rapportent au domaine de la santé et des services sociaux, le MSSS a répété la même erreur, soit de tarder à répondre aux demandes du gouvernement fédéral. En effet, désireux de faire assumer par le RAPC certains coûts afférents à ces organismes, il a soumis au gouvernement fédéral les noms de plus de 300 d'entre eux à l'hiver de 1982. Comme le document de soumission était incomplet et non conforme aux normes du RAPC, il a été refusé.

6.61 Au printemps de 1984, le Québec tentait une nouvelle fois d'obtenir la reconnaissance de ces organismes à des fins de remboursement de dépenses. Malheureusement, les exigences du gouvernement fédéral n'étaient que très partiellement respectées et le Québec butait contre un nouveau refus. Ce n'est qu'en 1992-1993 que les responsables reprenaient enfin le dossier en respectant les normes. Au moment de notre vérification, 430 organismes à but non lucratif étaient acceptés par le gouvernement fédéral. Selon les estimations du MSSS, le Québec a droit à un remboursement de près de 27,5 millions de dollars relativement aux exercices de 1977-1978 à 1992-1993, et ce, pour seulement 298 organismes sur 430. En ce qui concerne les autres, le ministère en est encore à colliger les données nécessaires.

6.62 Le MSSS doit à présent reprendre sa démarche pour la troisième fois, à cause d'une erreur qu'il a commise dans le traitement de certains éléments de la réclamation. À l'été de 1997, ce travail n'avait pas encore été fait.

6.63 En ce qui a trait à quelques volets du RAPC, les dossiers du MSSS ne contiennent pas une information suffisante pour justifier les taux d'inclusion de dépenses et de clientèles afférentes à des services approuvés. En outre, ces taux n'ont pas été revus depuis longtemps. Ces problèmes concernent notamment les organismes bénévoles.

Les dossiers du MSSS ne contiennent pas une information suffisante pour justifier l'utilisation de certains taux en vue de déterminer les dépenses à réclamer au RAPC.

6.64 Tel est également le cas du volet des conseils régionaux de la santé et des services sociaux (CRSSS) pour lequel l'information versée au dossier semble indiquer que les taux utilisés seraient erronés. Des documents internes datés des années 1980 démontrent que les CRSSS consacraient alors plus de temps aux services sociaux qu'aux services de santé, ces derniers n'étant pas admissibles au partage. Or, les taux utilisés pour les réclamations reflétaient la situation inverse. Cette mauvaise interprétation – que confirment d'ailleurs des études récentes du ministère afférentes aux réclamations des dernières années – nous amène à estimer une sous-évaluation d'au moins dix points de pourcentage. Sachant qu'un seul point de pourcentage représente des revenus cumulatifs supplémentaires de 2,7 millions de dollars pour la période de 1982-1983 à 1994-1995, la perte serait de 27 millions de dollars. L'établissement au plus juste de ce taux est donc d'une extrême importance, d'autant qu'il n'a pas été révisé depuis 1982-1983.

Certaines sommes n'ont pas été réclamées relativement à quelques volets du RAPC.

6.65 Par ailleurs, une réclamation doit faire état de toutes les dépenses admissibles, sans exception. Or, le MSSS n'a pas réclamé certaines sommes relativement à quelques volets.

6.66 Par exemple, les régies régionales de la santé et des services sociaux (RRSSS, autrefois les CRSSS) disposent de ce que l'on appelle « un fonds affecté », c'est-à-dire que les subventions qu'il contient doivent servir à des programmes ou services bien définis. Cependant, certaines dépenses admissibles au RAPC, donc partageables, ont été imputées à des fonds affectés par les RRSSS, sans nulle mention particulière. Il revient donc au MSSS d'examiner des dépenses totales de 20 millions de dollars et d'établir si elles sont ou non admissibles au partage. Au printemps de 1997, le ministère n'avait toujours pas procédé à cette analyse. Par conséquent, il n'a pas encore présenté de réclamation à ce chapitre.

Faut de coordination au sein du MSSS ou entre les différents ministères, d'autres sommes ont été perdues parce que réclamées en retard.

6.67 Enfin, d'autres sommes ont bel et bien été réclamées mais, faute de coordination au sein du MSSS ou entre les différents ministères, elles l'ont été avec tant de retard que le Québec, une fois encore, a perdu des revenus.

6.68 Les centres d'accueil et de réadaptation (CAR) et certaines garderies constituent un bon exemple d'une communication inefficace. À partir de 1979-1980, en fonction de modifications apportées à la *Loi sur la fiscalité municipale*, le MSSS a cessé de verser une subvention à ces établissements à titre de remboursement de leurs taxes foncières. Or cette subvention était partageable par le gouvernement fédéral. Désormais, ce serait le ministère des Affaires municipales qui compenserait directement les municipalités à ce chapitre.

6.69 Toutefois, ce n'est qu'après plusieurs années d'application de cette réforme que les responsables de la GEFP en auraient pris connaissance. Il s'ensuit que ces compensations tenant lieu de taxes n'ont pas été réclamées au gouvernement fédéral pendant une longue période.

6.70 Par la suite, et comme il fallait s'y attendre, le gouvernement du Canada a exigé que le versement de ces compensations soit mentionné dans les législations qui stipulaient déjà qu'une subvention était versée aux CAR et à certaines garderies. En ce qui concerne les CAR, la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* n'a été modifiée qu'en 1992. Par ailleurs, comme la *Loi sur les services de garde* n'a jamais été changée, le Québec n'a pas été remboursé pour les compensations qu'il a versées en lieu et place de certaines garderies. Au total, c'est plus de 24 millions de dollars qu'il a perdus relativement à ce seul volet.

6.71 Comme on le sait, le RAPC a été remplacé, le 1er avril 1996, par le TCSPS. Or, c'est la réclamation de 1994-1995 présentée en vertu du RAPC qui servira en partie de base au calcul du nouveau programme. Par conséquent, il est facile de conclure que toutes les sommes non réclamées au gouvernement fédéral depuis des années vont entraîner des pertes permanentes en vertu du TCSPS.

6.72 Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux

- **de consigner dans un dossier toute l'information nécessaire au suivi des ententes ;**
- **de répondre avec plus de diligence aux exigences des ententes ;**
- **de prévoir des mécanismes d'échange de renseignements qui garantiraient que toute l'information pertinente est intégralement acheminée aux parties intéressées.**

6.73 ***Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux*** : *« Le Vérificateur général s'attarde à une vérification de trois ententes de services sociaux qui couvre rétroactivement une période de 20 ans. Il allègue pour cette période une perte estimée à 126 millions de dollars (tableau 1).*

Tableau 1

Corrections apportées au tableau des revenus de transferts du gouvernement du Canada, estimés par le Vérificateur général dans trois ententes de services sociaux
(millions de dollars)

Ententes	Périodes visées	Estimations du Vérificateur général sur le montant à gagner	Différence d'estimations	Estimations du MSSS sur le montant à gagner
1. LRPPH Orthèses-prothèses	1988-1990	4,0	(4,0)	0
2. TRAT Programmes	1990-1993	1,8	0	1,8
3. RAPC Femmes victimes de violence	1984-1993	23,0	(23,0)	0
4. RAPC Allocations aux stagiaires	1973-1993	30,0	(30,0)	0
5. RAPC Centres de crise	1986-1996	16,5	(16,5)	0
6. RAPC CRSSS	1982-1995	27,0	(22,0)	5,0
7. RAPC :				
CAR	1979-1993	22,6	(22,6)	0
Garderies	1979-1996	1,4	0	1,4
Total		**126,3**	**(118,1)**	**8,2**

« A ce sujet, le document du Vérificateur général peut induire le lecteur en erreur puisqu'il juxtapose les transferts fédéraux (y compris le FPE) de la seule année 1995-1996 (8,146 milliards de dollars) avec les 126 millions de dollars de pertes présumées pour le Québec qui, elles, couvrent en réalité une période de 20 ans.

« À ce sujet, le document du Vérificateur général peut induire le lecteur en erreur puisqu'il juxtapose les transferts fédéraux (y compris le FPE) de la seule année 1995-1996 (8,146 milliards de dollars) avec les 126 millions de dollars de pertes présumées pour le Québec qui, elles, couvrent en réalité une période de 20 ans.

« Pour donner une appréciation exacte de l'importance relative de ces prétendues pertes de 126 millions de dollars, il faut savoir que les trois ententes RAPC, LRPPH et TRAT ont à elles seules rapporté 31,6 milliards de dollars au cours des 20 dernières années. En outre, le MSSS considère que le manque à gagner réel ne représenterait tout au plus qu'une somme de 8,2 millions de dollars.

« Les pertes alléguées pour cette période de 20 ans représentent une part relative de ,004 si l'on compare le montant de 126 millions de dollars aux 31,6 milliards de dollars de contributions fédérales pendant la même période. L'importance relative de ces pertes diminue encore plus lorsqu'on tient compte du fait que le MSSS ne reconnaît qu'un manque à gagner de 8,2 millions de dollars, soit une part relative de ,00026.

« Le MSSS invoque plusieurs motifs pour situer l'état des pertes alléguées par le Vérificateur général. Ces motifs se rattachent soit au refus fédéral de partager des sommes normalement dues au Québec, soit aux contraintes imposées par les critères des accords qui contreviendraient à la nature même des programmes québécois, soit encore parce que le Vérificateur général est en désaccord avec l'orientation donnée à un dossier (tableau 2).

Tableau 2 **Données détaillées sur le manque à gagner estimé par le MSSS**
(millions de dollars)

Ententes	Estimations du Vérificateur général sur le manque à gagner	Refus fédéral de payer*	Impossibilité de modifier la programmation**	Désaccord du Vérificateur général***	Estimations du MSSS sur le manque à gagner
1. LRPPH Orthèses-prothèses	4,0		(4,0)		0
2. TRAT Programmes	1,8				1,8
3. RAPC Femmes victimes de violence	23,0	(23,0)			0
4. RAPC Allocations aux stagiaires	30,0		(30,0)		0
5. RAPC Centres de crise	16,5		(16,5)		0
7. RAPC CRSSS	27,0			(22,0)	5,0
8. RAPC					
CAR	22,6	(22,6)			0
Garderies	1,4				1,4
Total	**126,3**	**(45,6)**	**(50,5)**	**(22,0)**	**8,2**

* Refus fédéral alors que la législation du MSSS était amendée avec effet rétroactif (femmes victimes de violence, CAR en-lieux de taxes).

** Impossibilité de modifier la programmation : phase nécessaire d'expérimentation de la programmation et de la négociation (orthèses-prothèses), programme non conçu pour répondre aux exigeances fédérales (allocations aux stagiaires), nécessité d'une modification inappropriée du programme, donc du service (centres de crise).

*** Désaccord du Vérificateur général au sujet des orientations données au dossier : le MSSS considère que les études préliminaires disponibles ne sont pas valables parce qu'elles ne reflètent pas la réalité des coûts partageables (CRSSS).

« Le MSSS considère que les autorités fédérales ont manqué à leurs engagements dans les dossiers des femmes victimes de violence (23,0 M$) et des en-lieux de taxes pour les CAR (22,6 M$). Alors que les négociations laissaient supposer qu'il y aurait rétroactivité, le gouvernement fédéral a fait volte-face au même moment (1992-1993), sans doute pour tenir compte de contraintes budgétaires nationales (pancanadiennes).

« D'autre part, le Québec a choisi de participer aux ententes fédérales-provinciales sans renoncer à concevoir des services qui répondent aux besoins de sa population. Le Québec offre à sa population des programmes universels et, par opposition aux autres provinces, il offre aussi des programmes intégrés (santé et services sociaux). Pour obtenir le partage du coût de ces programmes, le Québec doit répondre aux critères très spécifiques des ententes de partage, et ce, sans dénaturer ses programmes et sans contrevenir à ses modèles de développement des services.

« Contrairement aux propos du Vérificateur général, tous les moyens ne peuvent être pris pour récupérer de l'argent du gouvernement fédéral. Pour les deux programmes centres de crise (16,5 M$) et allocations aux stagiaires (30,0 M$), malgré une modification rétroactive de la législation du MSSS, il est apparu que les tests de besoins exigés par le gouvernement fédéral ne pouvaient être appliqués à la clientèle, à moins de contrevenir à la nature du service offert dans le premier cas ou de dénaturer le contenu du programme dans l'autre.

« Enfin, dans le cas des CRSSS (27,0 M$), la dynamique de la négociation a suivi l'évolution constante de ce programme et elle s'est traduite, notamment, par l'évolution des mandats des CRSSS, lesquels sont devenus des régies régionales. Le MSSS reconnaîtrait tout au plus un manque à gagner d'environ 5 M$ dans ce dossier, et ce, en regard des dernières années seulement.

« En résumé, par rapport aux 126 millions de dollars de pertes alléguées par le Vérificateur général, il existe un montant de 96,1 millions de dollars pour lequel le MSSS n'avait aucun recours en raison d'une attitude plus rigide du gouvernement fédéral dans ses négociations ou en raison de son manque de souplesse dans l'interprétation des exigences des ententes. Le MSSS n'a d'autre choix que d'accepter ces décisions fédérales puisqu'il n'a pas choisi de modifier ses programmes.

« Finalement, au lieu de 126 millions de dollars, le MSSS ne pourrait tout au plus reconnaître que 8,2 millions de dollars de manque à gagner (CRSSS : 5 M$, TRAT-programmes : 1,8 M$, garderies : 1,4 M$) en vertu des ententes de partage. Ce manque à gagner de 8,2 millions de dollars ne représente que ,00026 des contributions fédérales des 20 dernières années pour trois ententes (RAPC, LRPPH, TRAT : 31,6 milliards de dollars), en somme un montant non négligeable mais tout à fait relatif. »

6.74 Réaction aux commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux. En ce qui concerne les dossiers des maisons pour les femmes victimes de violence et des compensations tenant lieu de taxes pour les CAR, la documentation disponible ne permet pas de croire que la rétroactivité pouvait être appliquée par le gouvernement fédéral dans ces dossiers. Par ailleurs, l'examen d'autres dossiers gérés par le ministère nous a permis de constater que la rétroactivité n'est pas acceptée lorsque les règles du régime ne sont pas en place au moment où le service est rendu ou lorsque la dépense est engagée. Le ministère n'a pas été en mesure de démontrer que ces règles étaient respectées et il a donc essuyé un refus de la part du gouvernement fédéral.

En ce qui concerne les programmes « centres de crise » et « allocations aux stagiaires », l'exigence du gouvernement fédéral porte sur la démonstration de l'admissibilité de la clientèle. À défaut d'une telle démonstration, il est normal que les demandes du ministère soient rejetées par le gouvernement fédéral. Dans le cas des centres de crise, l'application d'un test de besoins n'est pas incompatible avec la nature du service offert puisque le ministère a élaboré et fait accepter un tel test dans les maisons pour femmes victimes de violence, clientèle également en état de crise. Enfin, dans le cas des allocations aux stagiaires, nous sommes d'avis qu'un test de besoins ne requiert pas une modification de programme. Ce qui manque, c'est un système pour recueillir l'information sur l'admissibilité des bénéficiaires.

Rappelons ici que, dans le RAPC, les dépenses relatives au secteur social sont admissibles alors que celles qui ont trait à la santé ne le sont pas. La part des dépenses de nature sociale, acceptée par le gouvernement fédéral pour les CRSSS, s'élevait à 52 p. cent entre 1978 et 1982. À compter de 1983, ce taux passe à 40 p. cent, sans justification au dossier. Il correspond à la proportion du temps consacré par le ministère lui-même au secteur social. Les études disponibles démontrent que, tant avant qu'après 1983, la part des dépenses de nature sociale n'aurait jamais été inférieure à 50 p. cent, dépassant même 60 p. cent en certaines occasions.

Autres ministères et organismes

6.75 Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné certaines ententes gérées par d'autres ministères ou organismes, notamment les ministères de l'Éducation et celui de la Sécurité du revenu. Nous n'avons aucun commentaire particulier important à formuler au sujet de ces ententes.

6.76 Toutefois, le présent rapport ne reprend pas les observations et recommandations formulées dans des rapports antérieurs du Vérificateur général, par exemple ceux qui se rapportent à l'entente Canada-Québec sur les infrastructures (1995-1996, tome I) ou à l'accord d'aide financière en cas de sinistre (1995-1996, tome II).

Contrôleur des finances

6.77 Entre autres responsabilités, le Contrôleur des finances (le Contrôleur) doit procéder à la vérification des systèmes de gestion utilisés dans les ministères et organismes afin de s'assurer de l'exactitude, de la conformité et de l'intégralité des revenus et des recettes du gouvernement et il doit en faire rapport au Conseil du trésor. C'est la Direction des ententes fédérales-provinciales (DEFP) du Contrôleur des finances qui exécute les travaux de vérification relatifs à ces responsabilités en ce qui a trait aux transferts du gouvernement du Canada. C'est elle aussi qui certifie, si requis, les réclamations annuelles ou finales afférentes aux coûts admissibles assumés par chaque ministère ou organisme en cause.

6.78 Nous avons constaté que les travaux de vérification du Contrôleur relatifs aux transferts du gouvernement du Canada ne lui permettent pas de remplir son rôle de façon optimale. Les problèmes que nous avons notés ont trait à la planification des travaux, à leur réalisation ainsi qu'à leurs résultats.

Les travaux de vérification du Contrôleur des finances relatifs aux transferts du gouvernement du Canada ne lui permettent pas de remplir son rôle de façon optimale.

Planification des travaux de vérification

6.79 Afin que ses travaux soient les plus économiques, efficaces et efficients possible, le Contrôleur des finances doit bien les planifier. Par conséquent, il doit entre autres obtenir une information de base adéquate, préparer un calendrier des travaux qui tienne compte des obligations et des risques relatifs à chaque entente et, enfin, suivre la progression de ces travaux.

6.80 Dans la plupart des dossiers examinés, l'information de base recueillie par la DEFP pour procéder à la planification des mandats est insuffisante.

6.81 Ainsi, la documentation n'est pas complète quant au rôle et aux responsabilités du personnel des ministères affecté à la réclamation, ni en ce qui a trait à la mise en place de mécanismes permettant aux ministères de contrôler et de surveiller correctement les activités relatives à ce processus.

6.82 De plus, toute planification doit tenir compte du travail déjà accompli par d'autres vérificateurs, pour éviter les répétitions inutiles ou, au contraire, pour creuser davantage certains aspects, ou même pour procéder tout autrement.

6.83 Plusieurs dossiers examinés ne contiennent pas la preuve que la DEFP a consulté la Direction générale du contrôle et de la vérification (DGCV) du Contrôleur au sujet des travaux que celle-ci aurait effectués. Pourtant, la DGCV vérifie des systèmes qui produisent des données parfois utilisées dans les réclamations. Ainsi, nous n'avons pu nous assurer que la DEFP connaissait les résultats des vérifications de la DGCV ni qu'elle en a tenu compte pour ses propres travaux.

6.84 Dans le cas de certaines ententes par contre, le Contrôleur mentionne avoir consulté les travaux de vérificateurs internes. Cependant, le dossier ne comporte aucune explication de l'usage qu'il aurait fait de ces travaux.

6.85 La DEFP n'a pas préparé de document de planification de ses travaux pour l'année 1996-1997. Toutefois, en ce qui concerne l'année 1995-1996, plusieurs tableaux ont été préparés. L'un d'eux associe un code de priorité à chaque mandat. Outre les ententes qu'elle doit certifier annuellement auprès du gouvernement du Canada, la DEFP a déterminé elle-même ces priorités sans que la haute direction du Contrôleur ne lui indique formellement quelles ententes privilégier ni à quelle fréquence elle doit procéder à leur vérification. Par ailleurs, certains mandats auxquels on a attribué une priorité « élevée » sont exclus de la planification finale de l'exercice, tandis que d'autres affichant une priorité « faible » en font partie, sans que l'on sache pourquoi.

6.86 La DEFP a préparé un tableau pour suivre les mandats terminés en date du 28 février 1997. L'examen de ce document révèle des écarts importants entre les prévisions et la réalité quant au calendrier des travaux de vérification et aux heures des divers mandats. Ces retards et ces budgets de temps dépassés ont eu pour effet de décaler d'autres mandats.

Réalisation des travaux de vérification

6.87 Une vérification doit permettre d'atteindre les résultats recherchés, et ce, au moindre coût. Elle doit donc être basée sur des critères objectifs à partir desquels sera déterminée une étendue des travaux qui soit suffisante, tout en évitant les excès qui pourraient s'avérer coûteux. C'est enfin par une révision des dossiers de vérification qu'il sera possible de juger de la qualité des travaux effectués et de l'opinion qui en découle.

6.88 Le texte de l'opinion émise par tout vérificateur comporte l'expression « à tous égards importants ». Cette notion fait référence à la marge d'erreur que le vérificateur est prêt à tolérer sans modifier son opinion. Or, nous n'avons trouvé aucune mention de cette importance relative dans les dossiers examinés. Pourtant, en 1992, une firme privée de vérificateurs, mandatée par le gouvernement du Canada pour évaluer la qualité de certains travaux de la DEFP, en avait déjà fait la remarque.

Sans critère précis pour établir ce qui est important et pour définir les secteurs à risque, le Contrôleur a plus de mal a déterminer si ses travaux sont suffisants pour émettre son opinion.

6.89 En vue d'émettre son opinion, le vérificateur doit effectuer suffisamment de sondages pour obtenir un degré de certitude raisonnable quant à l'absence d'erreurs importantes. Sans critère précis pour déterminer ce qui est important et pour définir les secteurs à risque, la DEFP a établi de façon très arbitraire, dans tous les dossiers examinés, le nombre de sondages à effectuer. Par conséquent, le Contrôleur a plus de mal à déterminer si le nombre d'éléments vérifiés est suffisant pour émettre son opinion.

6.90 Toujours selon le dossier, rien ne prouve non plus que l'approche de vérification retenue par la DEFP est la plus économique. À notre avis, certaines ententes ont fait l'objet de trop de travaux.

6.91 La DEFP prévoit un formulaire de révision des dossiers de vérification mais nous avons constaté que ce document n'est pas toujours rempli correctement. Le Contrôleur n'a donc pas l'assurance que les dossiers sont suffisamment documentés ni que leur qualité permet d'appuyer les avis exprimés.

Résultats des travaux de vérification

6.92 Les résultats des travaux de vérification de la DEFP doivent être communiqués au Contrôleur des finances, au ministère responsable, au gouvernement du Canada, le cas échéant, et au Conseil du trésor. La DEFP se prononce ainsi sur l'exactitude, la conformité et l'intégralité des dépenses présentées en réclamation ou des revenus et recettes du gouvernement.

6.93 Dans les dossiers examinés, les procédés de vérification de la DEFP ne sont pas toujours orientés vers la découverte de dépenses non réclamées. Pour certains volets du RAPC par exemple, le Contrôleur ne s'assure pas que tous les établissements ou toutes les dépenses font partie de la réclamation. Il ne peut donc être certain que les portions réclamées des coûts et de la clientèle sont suffisamment documentées dans les dossiers du MSSS.

Dans les dossiers examinés, les procédés de vérification ne sont pas toujours orientés vers la découverte de dépenses non réclamées.

6.94 En ce qui a trait à l'entente RPPH, bien que la DEFP ait noté que la réclamation de 1990-1991 ne comprenait pas les coûts de divers programmes faisant l'objet de discussions avec le gouvernement fédéral, il n'en a pas été question dans le rapport adressé au Conseil du trésor. Les rapports subséquents n'en ont pas fait mention non plus.

6.95 En outre, avant la certification des réclamations par le vérificateur provincial, en l'occurrence le Contrôleur, la DEFP produit un ou plusieurs rapports internes de vérification selon que l'entente comporte ou non des volets. Certains rapports internes de vérification mentionnent que les contrôles établis sont adéquats et efficaces. Toutefois, les programmes de vérification que nous avons vus ne sont pas conçus pour permettre une telle conclusion.

6.96 L'utilité de quelques rapports examinés nous semble également douteuse. Ainsi, la vérification d'une entente couvrant un très grand nombre d'années a révélé des erreurs de calcul. Quand le Contrôleur en a avisé le ministère responsable, celui-ci a jugé qu'il était trop tard pour réclamer des sommes additionnelles au gouvernement fédéral, le règlement final ayant déjà eu lieu.

6.97 Enfin, dans le rapport qu'il transmet au Conseil du trésor, le Contrôleur ne traite que des programmes à frais partagés, sans aucune mention des programmes inconditionnels. Pourtant, il a effectué au cours de l'année ou il mène encore des travaux au sujet de certains d'entre eux.

6.98 Nous avons recommandé au Contrôleur des finances

- **d'élaborer une planification annuelle de ses travaux ainsi que des programmes de vérification qui tiennent compte de l'importance des ententes et de leur priorité, des travaux des autres vérificateurs ainsi que du personnel disponible ;**
- **de revoir ses méthodes afin que la marge d'erreur tolérable soit connue avant d'émettre une opinion favorable et afin que les travaux à effectuer soient économiques tout en tenant compte des risques relatifs à chaque entente ;**
- **de revoir ses procédés de vérification pour couvrir davantage l'intégralité des réclamations effectuées ;**
- **d'améliorer sa reddition de comptes quant à ses travaux, tant à l'interne qu'auprès du Conseil du trésor et des autres partenaires.**

6.99 ***Commentaires du Contrôleur des finances*** : *« Dans l'ensemble, nous sommes d'accord avec les observations du Vérificateur général et nous entendons prendre les mesures nécessaires pour donner suite aux recommandations formulées.*

« Planification des travaux*. Nos interventions auprès des ministères et organismes sont directement tributaires des travaux qu'ils doivent, au préalable, réaliser relativement à la préparation des réclamations, au règlement des litiges et au renouvellement des ententes. Ce contexte cause, comme le souligne le Vérificateur général, des écarts dans la priorité, le calendrier et la quantité des travaux prévus. Une amélioration de nos efforts de concertation avec les ministères et organismes pourrait permettre d'améliorer la situation.*

« Lors de la planification de nos travaux, nous procédons effectivement à des consultations avec les autres intervenants en vérification dont les travaux sont susceptibles d'avoir un impact sur nos propres travaux. Nous convenons cependant que la documentation incluse à nos dossiers est parfois insuffisante pour bien rendre compte de ces consultations. Des mesures seront prises pour mieux documenter nos dossiers quant au rôle et aux responsabilités des personnes affectées aux réclamations et quant aux mécanismes mis en place par les ministères et organismes.

« L'absence de document de planification pour les travaux de l'exercice 1996-1997 est un événement exceptionnel qui ne se répétera pas. Différents événements, dont une baisse de 25 p. cent des effectifs dans le cadre du programme de départs assistés, ont créé une situation particulière propre à cet exercice.

***« Réalisation des travaux**. Comme le suggère le Vérificateur général, les critères d'importance relative et de risques seront mieux définis pour bien documenter dans nos dossiers les choix qui sont faits quant à la priorité des travaux et aussi quant à la nature et à la quantité de ceux-ci.*

***« Résultats des travaux**. Nous prenons note des commentaires du Vérificateur général concernant l'orientation des procédés de vérification et l'élaboration des programmes de vérification. Cependant, pour beaucoup d'ententes, la préparation des réclamations par les ministères et organismes repose sur quelques personnes qui ont développé une expertise à cet égard et plus rarement sur un processus clairement défini. Néanmoins, nous insisterons davantage sur ces aspects à la fois dans la planification des travaux et dans l'élaboration des programmes de vérification.*

« L'entente du RAPC pose des difficultés particulières compte tenu que cette entente porte sur l'ensemble des établissements du réseau de la santé et des services sociaux. Par ailleurs, compte tenu que le RAPC est maintenant échu, des efforts concertés avec le ministère de la Santé et des Services sociaux ont été entrepris pour garantir que tous les coûts admissibles seront considérés au règlement final du RAPC.

« Concernant le RPPH, il n'apparaissait pas opportun d'informer le Conseil du trésor de cette situation, compte tenu de l'incertitude entourant l'issue des discussions avec le gouvernement fédéral. Nous rappelons que l'admissibilité des programmes au partage doit être reconnue par le gouvernement fédéral.

« Enfin, comme le préconise le Vérificateur général, nous ajouterons au rapport transmis au Conseil du trésor, en plus des informations relatives aux programmes à frais partagés, une section concernant les transferts inconditionnels. »



Rapport à l'Assemblée nationale

pour l'année 1996-1997

Tome II

Chapitre 7

Mesures d'aide directe à la recherche et au développement

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

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	7.1
VUE D'ENSEMBLE	7.8
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	7.11
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
ENCADREMENT GOUVERNEMENTAL	7.22
ENCADREMENT DES MESURES D'AIDE	7.34
GESTION DES DOSSIERS	
Sélection des projets	7.47
Délais	7.54
Conventions	7.59
Suivi	7.63
ÉVALUATION DES MESURES D'AIDE	7.74
REDDITION DE COMPTES	7.84

Le résumé des commentaires des entités apparaît après chacun des sujets traités.

Étude conduite par

G. Bédard
Vérificateur général adjoint

G. Larrivée
Directeur de vérification

R. Barbeau

J.-P. Fiset

M. Marchildon

Faits saillants

7.1 La recherche et le développement (R&D) jouent un rôle primordial dans la croissance économique des pays industrialisés. En 1994-1995, le gouvernement du Québec a alloué à la R&D 696,4 millions de dollars dont 126,1 millions en aide directe dans ce créneau. Nous avons vérifié cinq mesures d'aide au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie et au Secrétariat de l'autoroute de l'information. Depuis que ces mesures ont été mises en place, en 1989, jusqu'à la fin de nos travaux en juin 1997, ces entités ont octroyé des subventions de 245,1 millions de dollars concernant 198 projets.

7.2 L'encadrement gouvernemental de la R&D est insuffisant, notamment à cause de l'absence d'une politique scientifique et technologique récente. En 1989, le gouvernement a adopté une stratégie afin de soutenir la R&D qui comprenait la création du Fonds de développement technologique. Toutefois, de nombreuses mesures d'aide à la R&D ont été mises de l'avant ou modifiées par la suite sans stratégie bien orchestrée. Soulignons, entre autres, que le Fonds de l'autoroute de l'information est né avant même l'élaboration d'une stratégie en cette matière.

7.3 L'absence d'objectifs précis et mesurables caractérise l'ensemble des mesures examinées. Il n'est donc pas étonnant que les critères de sélection qui en ont découlé aient également été imprécis, ce qui n'a pas permis une sélection objective des projets. De plus, deux mesures portant spécifiquement sur les priorités gouvernementales ont été appliquées sans que ces priorités aient été fixées au préalable.

7.4 Dans le cadre de certaines mesures, nous avons noté un manque de rigueur dans la sélection des projets. De plus, en ce qui a trait à deux mesures examinées, nous avons constaté des délais de traitement trop longs.

7.5 Des déficiences importantes ont été relevées dans le suivi scientifique et financier des projets et les responsables de dossiers manquent d'information quant à leur déroulement. Des échéances sont largement dépassées sans questionnement et certaines dépenses sont acceptées sans vérification.

7.6 Les éléments essentiels pour une évaluation de programmes n'ont pas été mis en place dès le départ, notamment un cadre d'évaluation qui comporterait entre autres des indicateurs de performance et un échéancier.

7.7 Le gouvernement n'a pas une information suffisante pour juger de la performance des mesures d'aide en R&D et s'enrichir de l'expérience passée avant d'envisager toute nouvelle mesure.

Vue d'ensemble

7.8 La fonction recherche et développement (R&D) est primordiale pour la croissance économique des pays industrialisés et elle contribue à stimuler la concurrence entre les entreprises privées.

7.9 Le gouvernement du Québec reconnaît ce fait. À la suite du Sommet québécois de la technologie de 1988, le gouvernement a adopté une stratégie afin de soutenir concrètement la R&D dans les entreprises et permettre à celles-ci de relever les défis des années 1990. Cette stratégie comprend principalement des mesures fiscales particulières, les mesures d'aide du Fonds de développement technologique (FDT) et les programmes en R&D des ministères et organismes gouvernementaux.

7.10 Le gouvernement du Québec est l'un des acteurs importants sur la scène de la recherche et du développement. En 1994-1995, il a consacré près de 700 millions de dollars à cette activité, sans compter les sommes allouées à la R&D par les entreprises du gouvernement. Le tableau 1 présente la répartition de ces investissements.

Tableau 1

Sommes allouées à la R&D en 1994-1995 par le gouvernement du Québec

(en millions de dollars)

Crédit d'impôt à la R&D	296,0
Mesures d'aide directe à la R&D	126,1
Organismes subventionnaires*	114,0
Activités internes des ministères et organismes en R&D	81,5
Sociétés Innovatech	60,9
Autres centres œuvrant en R&D	17,9
Total	**696,4**

*Organismes subventionnaires : Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche, Fonds de la recherche en santé du Québec, Conseil québécois de la recherche sociale et Conseil des recherches en pêche et agro-alimentaire du Québec

Objectifs et portée de notre vérification

7.11 Notre mandat était de mener, en trois étapes, une étude d'envergure gouvernementale de la R&D. C'est ainsi que, dans un premier temps, nous nous sommes penchés sur les activités internes des ministères et organismes (rapport de 1995-1996, tome II). Ensuite, nous avons examiné le crédit d'impôt à la R&D (rapport de 1996-1997, tome I). Quant au présent rapport, il commente les mesures d'aide directe aux entreprises et organismes qui réalisent des projets de R&D.

7.12 En amorçant notre vérification, nous avions à l'esprit de déterminer si l'élaboration et la gestion des mesures d'aide gouvernementale en matière de R&D permettent aux ministères et organismes d'atteindre les objectifs gouvernementaux.

7.13 Nous cherchions notamment à nous assurer que l'encadrement de ces mesures favorise une saine gestion, compte tenu des priorités de l'État et des besoins des entreprises.

7.14 Par ailleurs, nous avons cherché à savoir si les ministères et organismes font preuve d'efficience, d'économie et d'efficacité dans leur gestion de ces mesures et s'ils procèdent à une reddition de comptes complète et fiable.

7.15 Notre vérification a porté principalement sur les mesures d'aide les plus importantes en R&D. Nous avons visité le ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie (MICST) et le Secrétariat de l'autoroute de l'information (SAI).

7.16 Le MICST a principalement retenu notre attention parce que sa loi constitutive lui confie des responsabilités relatives à la politique scientifique et technologique gouvernementale et en raison des mesures d'aide en R&D qu'il administre. Nos travaux ont porté sur les volets I, II et IV du FDT, soit les projets mobilisateurs, les priorités gouvernementales et la R&D dans les petites et moyennes entreprises (R&D/PME). De plus, nous nous sommes intéressés au Fonds des priorités gouvernementales en science et en technologie (FPGST). La période visée par notre vérification s'étend de la création du FDT en 1989 jusqu'en juin 1997.

7.17 Le SAI nous intéressait également en raison de ses responsabilités par rapport au Fonds de l'autoroute de l'information (FAI). Nos travaux ont porté sur les activités de la première phase, soit de 1994 à mars 1997.

7.18 En 1995-1996, le MICST et le SAI ont versé 46,2 millions de dollars dans le cadre des mesures d'aide vérifiées. Le tableau 2 résume les principales caractéristiques de ces mesures.

Tableau 2 **Caractéristiques des mesures examinées**

MESURE D'AIDE ET ENTITÉ RESPONSABLE	NATURE DES PROJETS	ANNÉE DE CRÉATION	DATE LIMITE D'ADMISSIBILITÉ DES DEMANDES D'AIDE
FDT, volet I, projets mobilisateurs MCE* MICST (à partir d'avril 1995)	Projets d'envergure, d'une durée de deux à cinq ans, qui regroupent les entreprises et les milieux de la recherche autour d'initiatives technologiques	1989	Mars 1995
FDT, volet II, priorités gouvernementales MCE MICST (à partir d'avril 1995)	Projets jugés stratégiques et qui correspondent à des priorités gouvernementales particulières	1989	Mars 1995
FDT, volet IV, R&D/PME MICST	Projets en recherche et développement lancés par les PME qui œuvrent dans le domaine des technologies de pointe	1991	Mars 1995
Fonds de l'autoroute de l'information MICST MICST et MCC**(à partir de décembre 1994) SAI (à partir d'août 1995)	Projets pour stimuler l'investissement des entreprises ou organismes québécois dans des projets relatifs à l'autoroute de l'information	1994	Novembre 1995
Fonds des priorités gouvernementales en science et en technologie MICST	Projets stratégiques pour le développement du Québec et qui correspondent à des priorités gouvernementales	1995	Mars 2000

*Ministère du Conseil exécutif.
**Ministère de la Culture et des Communications.

7.19 Depuis que ces mesures ont débuté, en 1989, jusqu'à la fin de nos travaux en juin 1997, 245,1 millions de dollars ont été accordés concernant 198 projets. Le tableau 3 présente la répartition de l'aide accordée.

Tableau 3

Aide accordée pour les mesures examinées

Mesure	Nombre de projets	M$
FDT, volet I, projets mobilisateurs	19	95,7
FDT, volet II, priorités gouvernementales	9	62
FDT, volet IV, R&D/PME	109	24,9
Fonds de l'autoroute de l'information	51	47
Fonds des priorités gouvernementales en science et en technologie	10	15,5
Total	**198**	**245,1**

7.20 Des mesures d'aide importantes n'ont pas fait l'objet d'une vérification détaillée de notre part, par exemple le volet V du FDT, synergie (13,3 millions de dollars en 1995-1996) et le programme de soutien à l'emploi stratégique (28,2 millions de dollars en 1995-1996), gérés par le MICST ainsi que le volet III du FDT, Fonds de recherche et de développement technologique en environnement (6 millions de dollars en 1995-1996) sous la responsabilité du ministère de l'Environnement et de la Faune. En effet, un examen préliminaire de ces mesures d'aide selon les critères de vérification retenus ne laissait présager aucune déficience notable.

7.21 De plus, ce mandat a exclu d'autres mesures gérées par le MICST et par d'autres ministères et organismes car les sommes investies étaient moins importantes (26 mesures d'aide pour 49,9 millions de dollars en 1995-1996).

Résultats de notre vérification

Encadrement gouvernemental

7.22 Il est reconnu que la recherche et le développement contribuent à la qualité de vie de la société québécoise. L'aptitude collective à relever le défi de l'innovation a des répercussions sur la croissance économique, le développement industriel, la formation des personnes et la création d'emplois.

7.23 De là l'importance d'une politique scientifique et technologique pour favoriser la mise en place de mesures cohérentes susceptibles de maximiser les retombées des investissements publics en R&D.

7.24 C'est le MICST qui, depuis janvier 1994, a pour mandat d'élaborer et de proposer au gouvernement des objectifs, des priorités et des stratégies de développement scientifique et technologique.

7.25 Dans nos rapports de 1993-1994 et de 1995-1996 (tome II), nous avions mentionné que l'intervention gouvernementale en matière de R&D était dispersée. Nous avions également indiqué qu'il était impératif de guider l'action des divers participants en cette matière en achevant la mise à jour de la Politique scientifique et technologique dont l'énoncé remonte à 1982.

7.26 Entreprise en juin 1995, la mise à jour de cette politique n'était pas encore terminée en juillet 1997. Toutefois, un plan d'action a été ébauché et il devrait être rendu public au cours de l'année 1998. Ce plan d'action devrait mener, selon le MICST, à la mise à jour de la Politique scientifique et technologique.

Des mesures d'aide sont mises en place sans politique scientifique et technologique récente.

7.27 Plusieurs gestes importants ont été posés depuis 1989 pour favoriser la R&D, notamment la création du FDT et les nombreux aménagements qu'il a subis par la suite, la création du FAI et celle du FPGST. C'est en l'absence de politique récente que les décisions sont prises au fur et à mesure que les besoins naissent, sans que ceux-ci soient inventoriés, analysés et organisés en fonction d'une stratégie orchestrée.

7.28 Ainsi, le FDT ne comportait que deux volets au départ et, au fil des ans, trois autres volets ont été ajoutés pour mieux répondre aux besoins des entreprises et des centres de recherche.

7.29 En plus, le FAI est né avant l'élaboration d'une stratégie gouvernementale en matière d'autoroute de l'information, laquelle ne sera pas achevée avant l'automne de 1997. D'ailleurs, à la fin de 1994, le Conseil de la science et de la technologie était déjà en mesure d'affirmer ce qui suit : « Le FAI ressemble davantage à une mesure d'appoint qui permet au gouvernement du Québec de prendre un train en marche et d'y apporter une modeste contribution, plutôt qu'à une véritable intention d'assurer un leadership dans le dossier. » Le FAI est venu prélever 50 millions de dollars à même l'enveloppe du FDT.

7.30 L'absence d'une politique gouvernementale en science et technologie entraîne des conséquences. Ainsi, le chevauchement des mesures d'aide est tel qu'un promoteur peut avoir recours à plusieurs mesures d'aide pour un projet de R&D (FDT, FAI, FPGST, sociétés Innovatech, etc.). Les structures de gestion se multiplient, ce qui entraîne des coûts d'analyse et de traitement des dossiers pour chaque mesure d'aide. Pour certains projets subventionnés par le volet R&D/PME, des promoteurs ont également bénéficié d'une autre mesure d'aide directe.

7.31 Nous avons également noté l'absence d'orientations quant à la nature de l'aide à octroyer en fonction des différents besoins. Ainsi, l'un des axes d'intervention du FAI prévoyait que l'aide pouvait adopter la forme d'une subvention ou d'un prêt, ou être constituée d'une combinaison des deux, sans compter les mesures fiscales. Bien entendu, comme une subvention est plus alléchante qu'un prêt, aucun dossier n'a donné lieu à un prêt.

7.32 Nous avons recommandé au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie de donner priorité à la mise à jour de la Politique scientifique et technologique et, en particulier, d'articuler une stratégie qui s'appliquerait aux mesures d'aide à la R&D.

7.33 ***Résumé des commentaires du MICST***. Conformément à la recommandation émise par le Vérificateur général, le ministère achèvera bientôt l'élaboration d'un plan d'action en science, technologie et innovation, qui devrait être rendu public au cours de l'année 1998 et qui devrait mener à la mise à jour de la Politique scientifique et technologique.

Sans nier l'importance d'une politique qui fournit un cadre général d'orientation ainsi que des objectifs, des priorités et des stratégies de développement, un survol rapide de l'évolution des 15 dernières années en matière de développement scientifique, de recherche et développement et d'innovation technologique permet de constater qu'il est impératif de s'adapter rapidement aux possibilités offertes par les nouvelles connaissances, les nouvelles technologies, les alliances stratégiques et les nouveaux marchés.

Le ministère rappelle que la création du FDT en 1989 s'est inscrite dans le cadre du plan d'action gouvernemental publié en juin 1988 et dans le prolongement des conclusions et recommandations du Sommet québécois de la technologie qui s'est tenu à l'automne de 1988. De plus, les analyses et recommandations produites régulièrement par le Conseil de la science et de la technologie fournissent au gouvernement un éclairage important pour décider d'implanter ou de modifier ses mesures d'aide financière et les adapter à la réalité des entreprises, des technologies et des marchés.

En ce qui a trait à l'observation selon laquelle un promoteur pourrait avoir recours à plusieurs mesures d'aide pour un projet de R&D, le ministère mentionne qu'il n'en résulte toutefois pas un dédoublement d'aide financière pour les dépenses admissibles financées par les programmes dont il est responsable.

Encadrement des mesures d'aide

7.34 La mesure d'aide portant sur les projets mobilisateurs était l'élément principal du FDT à son origine. D'abord, un projet donne droit à un crédit d'impôt qui équivaut à 40 p. cent des dépenses admissibles de R&D. À cela s'ajoute une subvention du FDT qui peut être versée sur la foi de certaines dépenses non admissibles au crédit d'impôt, par exemple celles qui ont trait à la conception et au démarrage d'un projet de recherche et à la mise en valeur des résultats. La subvention est d'au plus 50 p. cent de ces dépenses. Les derniers projets ont été approuvés en 1996 et les déboursements devraient s'échelonner jusqu'en 1999-2000.

7.35 Le volet R&D/PME s'adresse aux PME qui soutiennent en bonne partie notre structure industrielle et qui peuvent difficilement mettre de l'avant des projets mobilisateurs. Le coût d'un projet ne peut être inférieur à 200 000 dollars ni supérieur à 5 millions. Comme pour les projets mobilisateurs, ce volet accompagne les mesures fiscales qui donnent droit à un crédit d'impôt de 40 p. cent relatif à certaines dépenses en R&D et la subvention peut atteindre 50 p. cent des autres dépenses, sans toutefois dépasser 2 millions de dollars.

7.36 Quant au FAI, il comporte quatre axes d'intervention portant sur la modernisation et le développement des infrastructures, le soutien en partenariat à des projets privés, les projets expérimentaux et la francophonie. L'aide accordée varie d'un axe à l'autre et elle peut atteindre 80 p. cent du coût du projet en tenant compte, le cas échéant, des mesures fiscales applicables.

7.37 En ce qui a trait aux deux autres mesures vérifiées, le volet II du FDT et le FPGST, elles servent à soutenir des initiatives jugées stratégiques et qui correspondent à des priorités gouvernementales.

Toutes les mesures d'aide examinées sont dépourvues d'objectifs précis et mesurables.

7.38 Toutes les mesures d'aide examinées, pour lesquelles des subventions totalisant 245,1 millions de dollars ont été octroyées à ce jour concernant 198 projets, sont dépourvues d'objectifs précis et mesurables. En outre, l'évaluation des mesures d'aide est forcément compromise du fait que les objectifs mesurables et les indicateurs qui en découlent constituent les éléments essentiels d'une telle démarche. Les objectifs des mesures d'aide examinées apparaissent au tableau 4.

Tableau 4 Objectifs des mesures d'aide

MESURE D'AIDE	OBJECTIF
FDT, volet I, projets mobilisateurs	Susciter et soutenir des projets mobilisateurs qui regroupent des entreprises et les milieux de la recherche autour de projets de développement technologique d'envergure.
FDT, volet II, priorités gouvernementales	Soutenir d'autres projets qui correspondent à des priorités gouvernementales particulières.
FDT, volet IV, R&D/PME	Appuyer les efforts de conception, de recherche et de développement ainsi que la mise en valeur de produits ou de procédés nouveaux par les PME voulant réaliser des activités à haute intensité technologique au Québec.
FAI	Soutenir et accélérer les investissements privés des entreprises québécoises dans des projets visant la mise en œuvre de l'autoroute de l'information.
FPGST	Supporter la réalisation de projets, tels que : • la mise en place d'infrastructures ou de projets structurants en R&D qui concourent à renforcer la capacité de recherche du Québec ; • le maintien et le développement de la capacité de recherche dans des secteurs stratégiques ; • la poursuite de projets scientifiques, technologiques et industriels d'envergure, impliquant, le cas échéant, d'autres gouvernements.

7.39 Il n'est donc pas étonnant que les critères d'admissibilité et d'évaluation qui découlent normalement des objectifs soient également imprécis et incomplets, si bien que les responsables des mesures n'ont pas l'assurance d'avoir sélectionné les projets qui répondent le mieux aux objectifs des mesures d'aide.

7.40 Compte tenu que l'évaluation des projets était effectuée par différentes personnes, l'établissement de critères précis est important pour une sélection objective des projets. De tels critères auraient permis aux membres des comités d'évaluation de mieux prendre en compte les forces et les faiblesses des projets lors de leur acceptation, notamment quant à leur faisabilité.

7.41 Dans le cas du FAI, des objectifs particuliers ont été définis pour chacun des quatre axes d'intervention mais ceux-ci sont également imprécis. Puisque la contribution varie d'un axe à l'autre, le classement des projets est très important. Par exemple, l'axe d'intervention portant sur le soutien en partenariat à des projets privés prévoit une aide maximale de 50 p. cent des dépenses admissibles alors que celui qui a trait aux projets expérimentaux prévoit un maximum de 80 p. cent du coût du projet. En l'absence d'orientation pour déterminer l'axe d'intervention auquel le projet se rapporte, les analystes ont eu de la difficulté à le déterminer. De plus, aucun critère n'a été établi pour l'analyse financière de l'entreprise ou des partenaires. Les subventions ont donc été accordées sans s'assurer que le risque financier était circonscrit, tout au moins en ce qui concerne la viabilité de l'entreprise.

Aucune priorité gouvernementale en R&D n'a été définie.

7.42 Par ailleurs, deux mesures ont été adoptées afin de répondre aux priorités gouvernementales en matière de R&D, soit le volet II du FDT terminé en 1995 et le FPGST qui le prolonge en quelque sorte. Or aucune priorité gouvernementale n'a été définie. Pourtant, lors de la création du FDT, le mémoire approuvé par le Conseil des ministres recommandait fortement d'établir ces priorités à l'avance. De plus, l'un des objectifs du FPGST est « le maintien et le développement de la capacité de recherche dans des secteurs stratégiques », mais ces secteurs n'ont pas non plus été circonscrits.

7.43 Dans le cadre du volet II, chaque dossier soumis a donc été analysé en fonction de ses caractéristiques particulières sans référence à des priorités précises. Ce volet était utilisé comme une mesure à laquelle on pouvait avoir recours à défaut d'autres sources de financement. À titre d'exemple, un projet, d'abord présenté comme projet mobilisateur mais pour lequel il a été impossible de s'entendre avec le promoteur sur certaines clauses importantes de la convention, a ensuite été accepté à titre de priorité gouvernementale. De plus, des sommes totalisant 17,6 millions de dollars ont été consenties pour la mise en place d'infrastructures de recherche pour cinq des neuf projets subventionnés, sans que ce type de projet ait été reconnu comme une priorité gouvernementale.

7.44 Le FPGST est lui aussi utilisé comme une mesure à laquelle on peut avoir recours à défaut d'autres sources de financement. Ainsi, une aide de 5,5 millions de dollars pour trois ans a servi à financer le fonctionnement d'un centre de liaison et de transfert pour favoriser la collaboration entre les milieux industriel, universitaire et gouvernemental. Pourtant, une mesure d'aide particulière du MICST assure déjà le financement de cinq autres centres du même genre mais il appert qu'elle n'avait pas les disponibilités budgétaires pour assumer ce projet. Par ailleurs, en ce qui concerne quatre des six projets analysés, des subventions accordées ou en voie de l'être s'ajoutent à l'aide octroyée en vertu d'autres mesures, bien que les critères approuvés par le Conseil du trésor prévoient que le « FPGST ne devrait être sollicité qu'en l'absence de tout programme existant ».

7.45 Dans le cadre d'une nouvelle mesure d'aide à la recherche et au développement, nous avons recommandé aux entités concernées

- **de définir des objectifs précis et mesurables ;**
- **de déterminer des critères d'admissibilité et d'évaluation suffisants et précis.**

7.46 ***Résumé des commentaires des entités concernées***. Le SAI a mentionné que le partage de responsabilités au début de la gestion du FAI a rendu difficile l'élaboration d'objectifs précis qui répondraient à la fois au besoin de développement d'infrastructures, de technologies ainsi qu'au besoin de développement de contenus à caractère socioculturel accessibles à l'ensemble de la francophonie.

Quant à l'imprécision des critères d'admissibilité des demandes d'aide, le SAI précise qu'elle découlait dans une large mesure du fait que ce programme d'aide se voulait un outil de développement de l'autoroute de l'information dans son ensemble sans exclusion d'aucun projet susceptible de contribuer à ce développement dans le territoire du Québec, compte tenu que la province accusait un retard certain à ce chapitre.

Quant au MICST, il reconnaît que les objectifs, ayant été énoncés surtout en fonction des caractéristiques des projets visés par les mesures et non pas sur la base d'indicateurs de performance, sont difficilement mesurables. En ce qui concerne les critères, le ministère convient qu'ils ne sont pas tous quantifiables. Cependant, l'évaluation des projets s'appuyait également sur des avis sectoriels et technologiques de professionnels ayant une expertise du domaine et, dans le cas du volet I du FDT, d'experts externes, ce qui, de l'avis du ministère, permettait d'effectuer une évaluation rationnelle des projets.

En ce qui a trait aux deux mesures concernant les priorités gouvernementales, le MICST explique l'absence de priorités préétablies de la façon suivante :

- Le volet II du FDT constituait une marge de manœuvre que se réservait le Conseil des ministres pour accorder un soutien financier à un projet intéressant non admissible aux autres programmes gouvernementaux. Chaque projet faisant l'objet d'une approbation du Conseil des ministres par décret, le gouvernement était en mesure d'apprécier s'il lui apparaissait prioritaire.
- Pour le FPGST, chaque projet devait avoir été déclaré prioritaire par le MICST et il a fait l'objet d'une analyse pour confirmer sa valeur en fonction du secteur concerné. C'est au moment où le projet lui était soumis et non pas à priori que le ministère jugeait de l'aspect stratégique du secteur concerné.

Dans le cas du centre de liaison et de transfert mentionné, il s'agissait d'un projet prioritaire. L'enveloppe prévue pour le financement de cinq autres centres, réduite en raison des compressions budgétaires des années précédentes, ne pouvait en permettre le financement. En ce qui concerne l'aide financière accordée par le FPGST, elle devait jouer un rôle moteur dans la réalisation du projet et les autres sources de financement mises à contribution dans certains cas ont permis d'engager des actions plus structurantes, le Fonds jouant ainsi un rôle de levier.

Gestion des dossiers

Sélection des projets

7.47 Pour toutes les mesures vérifiées, les projets sont évalués par des analystes ayant une expertise du domaine visé par la demande d'aide. Par la suite, des comités sont responsables de recommander l'acceptation ou le refus du projet à l'autorité appropriée.

7.48 Au moment de prendre leur décision, il faut que les comités formés pour évaluer les demandes d'aide disposent d'une information complète. Pourtant, tel n'est pas toujours le cas en ce qui concerne le FAI dans le cadre duquel nous avons observé que des informations utiles n'ont pas été acheminées au comité d'évaluation. Par exemple, un projet a obtenu la participation d'une société Innovatech sans que ce fait ait été porté à l'attention du comité de gestion. Pourtant, une telle participation aurait pu réduire le montant de l'aide accordée.

Nous avons noté un manque de rigueur dans la sélection des projets.

7.49 Par ailleurs, nous avons pu observer, tant pour le volet R&D/PME que pour le FAI, que les demandes d'aide n'ont pas été traitées de façon uniforme.

7.50 Ainsi, le 31 mars 1995, date d'échéance de la mesure R&D/PME, plus d'une centaine des 321 demandes reçues n'avaient pas encore été analysées. Le mois suivant, le MICST a informé les promoteurs de ces projets que, faute de budget suffisant, toute analyse en vue de l'octroi de nouvelles subventions était suspendue et qu'ils seraient prévenus si des sommes supplémentaires étaient débloquées. Quand de nouveaux fonds ont été attribués, tous les promoteurs n'en ont pas été avisés. En outre le ministère, après une analyse sommaire des 107 demandes non traitées, a établi un ordre de priorité, lequel n'a pas été respecté. Puisque ces dossiers n'ont pas fait l'objet d'une analyse complète, le ministère n'a pas l'assurance d'avoir retenu les meilleurs projets.

7.51 Une situation similaire a été observée pour le FAI qui, en septembre 1995, a constaté que les demandes d'aide dépassaient largement les disponibilités budgétaires. Il a donc fixé une date d'échéance pour la réception des demandes d'aide, soit novembre 1995. Sur les 141 demandes qu'il avait alors en main, seulement 66 dossiers ont été évalués en détail et les 75 autres ont été rejetés après un examen sommaire. Encore là, le FAI n'a pas l'assurance d'avoir retenu les meilleurs projets et, de plus, dans certains cas, aucune raison claire n'a pu étayer la décision prise.

7.52 Par ailleurs, nous avons noté diverses autres entorses à la procédure normale d'octroi de l'aide du FAI. Par exemple, 17 millions de dollars - soit plus du tiers du budget de la mesure d'aide - ont été réservés pour des projets avant même leur analyse. De ce montant, la responsabilité de l'approbation des demandes d'aide correspondant à 7 millions de dollars a été confiée à un ministère, sans aucune intervention des comités. De plus, une subvention de 1,6 million de dollars a été annoncée publiquement avant l'approbation des deux comités chargés de son acceptation.

7.53 Nous avons également noté, pour le FPGST, que les critères définis par le Conseil du trésor et par le MICST n'ont pas toujours été pris en compte lors de l'évaluation des dossiers. De plus, bien que l'on ait prévu qu'un comité d'évaluation analyse les projets et présente ses recommandations au ministre responsable du Fonds, ce comité n'a tenu aucune réunion formelle et les dossiers examinés ne contiennent pas la preuve que tous les représentants de ce comité ont été consultés.

Délais

7.54 Dans le domaine de la R&D, il importe que les projets soient menés à bien le plus rapidement possible, compte tenu de l'évolution rapide des technologies. Par conséquent, les délais de traitement des demandes d'aide doivent être réduits au minimum.

7.55 De l'avis des experts consultés, des délais variant de deux à quatre mois, selon l'envergure du projet, sont raisonnables. En ce qui concerne les projets mobilisateurs, les priorités gouvernementales et le FPGST, les délais constatés sont raisonnables compte tenu de la nature et de l'ampleur des projets.

Les délais de traitement des dossiers sont longs.

7.56 Par contre, le volet R&D/PME accuse des délais très importants entre la date de réception de la demande d'aide et celle de la confirmation de la subvention. Le délai moyen est de 6,4 mois mais il est allé jusqu'à 22 mois. Cet intervalle a parfois eu pour conséquence de retarder le début des travaux et de compromettre la réalisation du projet ou ses retombées. D'ailleurs, une entreprise a dû mettre son projet au rancart parce que le MICST a mis une année entière à confirmer son acceptation.

7.57 Le FAI a également accusé des retards très importants dans le traitement des demandes d'aide. Par exemple, en étudiant 12 des 51 projets acceptés, nous avons noté un délai moyen de sept mois entre la date de la demande et celle de la décision du comité de gestion. À cela s'ajoute un autre délai de huit mois entre la date de cette décision et la signature de la convention. Outre qu'ils retardent le début des travaux et qu'ils compromettent la réalisation du projet ou ses retombées, ces délais ne sont pas étrangers au fait que, au 31 mars 1997, le FAI avait dépensé 28 millions de dollars en subventions sur les 44 millions prévus.

7.58 Dans le cas de ces deux mesures d'aide, ces délais trop longs ont mis le comité d'évaluation en situation de statuer sans disposer d'une information à jour, en particulier quant aux résultats d'une veille technologique récente. Un délai de plusieurs mois en cette matière peut compromettre les retombées d'un projet.

Conventions

7.59 Chaque subvention accordée donne lieu à la signature d'une convention entre les entités concernées et les promoteurs. Cette convention doit favoriser une bonne gestion du suivi des projets subventionnés. Certaines mesures peuvent réclamer une convention type.

7.60 Notre vérification des projets mobilisateurs et du volet R&D/PME nous a permis de constater qu'il existait une convention type. En ce qui concerne le FAI, nous avons noté l'absence d'une telle convention, si bien que chaque responsable de dossier a plus ou moins établi ses propres règles. Chaque convention a donc été rédigée isolément, ce qui rend plus complexe le suivi des clauses.

7.61 Par ailleurs, certaines clauses mal rédigées donnent lieu à des interprétations différentes par le FAI et par les promoteurs. Lorsque des frais généraux et indirects sont imputés au projet, les taux d'imputation varient considérablement d'un projet à l'autre et sont parfois très élevés.

7.62 Faute d'une convention type, les coûts de négociation sont plus élevés et chaque dossier doit être suivi de façon particulière.

Suivi

7.63 Le suivi des coûts, de l'utilisation de la subvention aux fins prévues, de l'avancement des travaux et des résultats d'un projet tout au long de son déroulement s'inscrit tout naturellement dans un processus de saine gestion. Il faut également comparer, de temps à autre, les écarts entre les prévisions initiales et les ressources réellement investies et déterminer le degré d'avancement des travaux en fonction de l'échéancier, afin de confirmer qu'il y a bien lieu de poursuivre.

Nous avons pu noter des déficiences importantes sur le plan du suivi tant scientifique que financier.

7.64 Nous avons pu noter des déficiences importantes sur le plan du suivi tant scientifique que financier au sujet de deux des cinq mesures examinées, le volet R&D/PME et le FAI, notamment quant au respect de clauses importantes prévues dans les conventions.

7.65 Le suivi scientifique, si essentiel en cette matière, manque de rigueur. L'absence de procédure établie y est pour quelque chose. Par exemple, les rapports d'étape, quand ils sont préparés, sont insuffisamment détaillés, des prolongations sont accordées sans analyse sérieuse, certaines échéances fixées par convention sont largement dépassées sans questionnement, des responsables de suivi de dossiers ne connaissent pas le degré d'avancement des projets et des gestes pourtant indispensables sont omis. Ainsi, les dossiers en cours ne sont pas suivis d'assez près pour les interrompre avant qu'il ne soit trop tard et il n'existe aucune liste de dossiers qui réclament une attention particulière.

7.66 Par exemple, en ce qui concerne le volet R&D/PME, le MICST n'a pas effectué le suivi scientifique adéquat d'un projet qui a nécessité des déboursements de 340 000 dollars, notamment en n'obtenant pas les rapports d'étape et le rapport final. On a omis de respecter une clause de la convention qui prévoyait qu'une retenue de 15 p. cent de la subvention totale, soit 51 000 dollars, serait versée après le dépôt et l'acceptation du rapport final par le ministère. Cette somme ne pourra être recouvrée puisque le promoteur a fait faillite peu de temps après le dernier versement de la subvention.

7.67 De plus, plusieurs projets ont débuté tardivement par rapport à l'échéancier et il est prévisible qu'ils ne seront pas terminés au 31 décembre 1997, date limite d'admissibilité des dépenses au volet R&D/PME. Il est donc possible que certains projets seront abandonnés faute de financement gouvernemental. Or, les conséquences de ces retards n'ont pas été évaluées.

7.68 Nous avons également observé qu'un promoteur avait mené à terme deux projets subventionnés par le volet R&D/PME avant d'en lancer deux autres. Il se trouve que certains indices permettaient d'augurer que les retombées des deux premiers projets seraient moins importantes que prévu. En outre, l'entreprise en question avait accumulé des retards importants par rapport à ses échéanciers. Les deux derniers projets ont été acceptés sans analyse documentée des expériences précédentes. En mars 1997, il était clair qu'au moins un de ces deux projets ne pourrait être terminé avant la date limite d'admissibilité des dépenses, compte tenu que le promoteur n'avait pas encore mis le projet en branle.

7.69 Le suivi financier comporte également des faiblesses. En effet, bien que les conventions l'exigent, les états financiers périodiques ne sont pas toujours déposés et, dans certains cas, certaines dépenses sont acceptées sans aucune vérification. Des pièces justificatives qui font état de dépenses dont l'admissibilité n'est pas certaine ne sont pas étudiées plus à fond.

7.70 Les responsables du FAI et du volet R&D/PME n'obtiennent pas l'information qui permettrait de vérifier que les dépenses subventionnées ne sont pas également réclamées dans le cadre d'autres mesures, notamment le crédit fiscal à la R&D.

7.71 Sur les 12 dossiers que nous avons examinés au FAI, 5 ont fait l'objet d'un paiement indu ou excessif : montants excédant les maximums permis par catégorie, dépassements par rapport aux pièces justificatives, dépenses déjà remboursées par un autre organisme gouvernemental sans déclaration du promoteur en ce sens, etc.

7.72 Dans le cadre d'une nouvelle mesure d'aide à la recherche et au développement, nous avons recommandé aux entités concernées

- **d'agir avec plus de rigueur dans la sélection des projets ;**
- **de réduire les délais de traitement des dossiers ;**
- **de prendre les mesures nécessaires pour que les comités d'évaluation disposent d'une information complète et à jour au moment d'approuver les projets ;**
- **d'établir des conventions types.**

Nous avons également recommandé au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie et au Secrétariat de l'autoroute de l'information

- **d'améliorer le suivi des projets subventionnés, tant sur le plan scientifique que financier, afin de poser les gestes appropriés en temps opportun ;**

- **de se doter de moyens adéquats pour savoir si un projet bénéficie déjà d'une autre aide gouvernementale.**

7.73 ***Résumé des commentaires des entités concernées***. En ce qui concerne la sélection des projets, le MICST mentionne que l'ordre de priorité établi initialement pour le traitement des dossiers restants à la date d'échéance du programme R&D/PME a été modifié par la suite pour tenir compte des informations complémentaires sur certains projets et de leur intérêt. Le ministère pense avoir retenu les projets les plus intéressants dans les circonstances, compte tenu de l'information dont il disposait.

Quant aux délais observés dans l'analyse des projets de R&D/PME, ils ne sont pas uniquement attribuables au ministère. Plusieurs demandes étaient incomplètes au moment de leur dépôt, notamment en ce qui concerne le grand nombre de dossiers reçus dans les derniers mois avant la date limite pour soumettre une demande. Le ministère a favorisé, dans plusieurs cas, une approche d'accompagnement de l'entreprise afin de l'aider à terminer le montage de son projet et à réunir des conditions de succès acceptables.

En ce qui a trait aux projets qui ne seront pas terminés au 31 décembre 1997, le MICST aura prochainement à statuer en fonction des conséquences possibles et en tenant compte de la situation de ses budgets. Quant au suivi financier, le MICST est disposé à examiner les moyens permettant des améliorations en cette matière. La faillite indiquée n'est pas liée au projet de recherche mais au refus des actionnaires d'accepter des sources additionnelles de capital de risque pour commercialiser la technologie. En ce qui concerne le promoteur ayant soumis deux nouveaux projets après avoir complété deux projets précédents, le comité d'évaluation était informé verbalement par le responsable du dossier de l'évolution des premiers projets au moment de recommander positivement les nouveaux projets sur la base d'une amélioration de la situation de l'entreprise. Par ailleurs, au 30 octobre 1997, aucun versement de l'aide financière n'avait été effectué relativement à ce projet.

En ce qui concerne le FPGST, aucun des critères n'avait individuellement un caractère éliminatoire et ils ont généralement été pris en compte pour évaluer et recommander les projets.

Selon le SAI, il faut reconnaître que, pour la plupart des programmes d'aide, les mécanismes de contrôle de chevauchement sont à toutes fins utiles inexistants. Dans la plupart des cas, on s'en remet au promoteur pour s'assurer que l'aide gouvernementale n'excède pas la limite permise. En ce qui concerne la coordination des subventions du FAI avec le crédit d'impôt potentiel du ministère du Revenu, le SAI demande maintenant aux promoteurs de produire des états financiers vérifiés avant de procéder au remboursement final.

Les nombreux transferts de responsabilités et l'absence quasi totale de personnel permanent jusqu'à l'été 1996 ont entraîné des retards importants dans le processus d'approbation des projets et de leur suivi. Les déboursements dépendent aussi de la vitesse de réalisation du projet par le promoteur et des contraintes propres à des projets technologiques souvent expérimentaux.

En ce qui a trait au suivi scientifique et financier des projets, le SAI nous a fait part de plusieurs mesures correctrices. Par exemple, une convention type a été rédigée et elle est appliquée uniformément aux projets de la phase II du FAI.

Évaluation des mesures d'aide

7.74 L'évaluation du rendement de programmes favorise la responsabilisation des gestionnaires et elle leur permet notamment, ainsi qu'à la haute direction des entités gouvernementales concernées, de juger de la pertinence des mesures prises pour répondre aux besoins exprimés. Elle a également pour but de mesurer le degré d'atteinte des objectifs et de fournir une appréciation des moyens privilégiés par les décideurs.

7.75 Cette évaluation doit notamment tenir compte des retombées des projets. Pour ce faire, il faut prévoir dès le départ une procédure de collecte et d'analyse de l'information. Or, pour toutes les mesures examinées, aucune procédure n'a été prévue et les projets terminés n'ont pas été évalués.

7.76 En février 1997, une évaluation sommaire du volet R&D/PME a été faite par le MICST, basée sur des données cumulées à partir des demandes d'aide des entreprises, des subventions accordées et des constats de groupes de discussion. Toutefois, les retombées de cette mesure d'aide n'ont pas été quantifiées.

7.77 En mars 1997, la Direction de l'évaluation de programmes du MICST a élaboré un cadre d'analyse des projets mobilisateurs. Cette tâche sera confiée à une firme externe. Le rapport final est attendu pour décembre 1997.

7.78 Quant aux quatre autres mesures examinées, elles n'ont pas fait l'objet d'une évaluation de programmes. Une telle analyse pourrait s'avérer difficile compte tenu que les éléments essentiels de la démarche n'ont pas été mis en place dès le départ, notamment des objectifs précis et mesurables accompagnés d'un cadre d'évaluation comportant entre autres des indicateurs de performance et un échéancier.

7.79 Sans évaluation de programmes, le gouvernement ne peut connaître les résultats de son action en R&D ni s'enrichir de l'expérience passée, en évitant de répéter les mêmes erreurs pour tout programme qui serait construit sur le même modèle.

Sans évaluation de programmes, le gouvernement ne peut connaître les résultats de son action en R&D.

7.80 Par exemple, le FPGST, qui est en quelque sorte une continuité du volet des priorités gouvernementales du FDT, a été mis en place sans évaluation de la mesure précédente.

7.81 Dans un avis produit en mars 1997 et intitulé « Pour une évaluation de la performance des programmes de science et de technologie », le Conseil de la science et de la technologie faisait part de sa conviction que l'évaluation des programmes en ce domaine s'imposait de toute urgence pour connaître et accroître les effets des crédits consacrés à ce genre d'activités. Chaque année le gouvernement investit des sommes importantes en R&D (696,4 millions de dollars en 1994-1995) sans qu'il lui soit possible d'apprécier, au moins de façon approximative, les effets de chacun des instruments d'intervention (mesures d'aide directe à la R&D, crédit d'impôt, etc.).

7.82 Nous avons recommandé au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie et au Secrétariat de l'autoroute de l'information de procéder à une évaluation des mesures d'aide de manière à en connaître les retombées ainsi que le degré d'atteinte des objectifs gouvernementaux dans les principaux secteurs de l'économie québécoise.

7.83 ***Résumé des commentaires des entités concernées***. Le MICST tiendra compte des observations et recommandations du Vérificateur général pour améliorer l'évaluation de ses programmes. Le ministère a déjà jugé nécessaire d'étoffer davantage cette fonction en constituant, il y a plus d'un an, une unité administrative dédiée à cette fin.

Le SAI a indiqué qu'un bilan est actuellement en voie de réalisation pour les projets terminés et qu'il devrait être complété au milieu de 1998.

Reddition de comptes

7.84 Les différents volets du FDT et le FPGST ont été mis sur pied notamment pour stimuler l'investissement en R&D dans l'industrie et pour mousser la collaboration de l'université et de l'entreprise dans ce domaine. La reddition de comptes du MICST ne permet pas de mesurer les résultats des efforts déployés en ce sens.

7.85 La reddition de comptes relative aux mesures d'aide examinées se limite presque exclusivement à des bribes d'information incluses dans les rapports annuels du MICST et au « Bilan du FDT » produit en 1994 par le ministère du Conseil exécutif. Cette reddition de comptes n'est constituée en fait que de statistiques sur le nombre de dossiers reçus, traités et acceptés ainsi que sur la valeur des subventions octroyées. Aucune information n'est donnée quant au retard ou à l'arrêt des projets. Ces rapports divulguent peu d'information quant à la pertinence des mesures d'aide et à l'atteinte des résultats escomptés pour les projets terminés.

7.86 De plus, l'information n'est pas toujours étayée. Par exemple, le rapport annuel du MICST de 1994-1995 indique, relativement au volet R&D/PME, que « plusieurs entreprises ont connu une croissance appréciable de leurs ventes grâce à la réalisation de leur projet ». Pourtant, nous savons qu'aucune analyse réelle ne permet de soutenir cette affirmation.

7.87 Quant au FAI qui a été instauré pour stimuler l'investissement des entreprises ou organismes québécois dans des projets visant la mise en œuvre de l'autoroute de l'information, sa reddition de comptes ne permet pas de mesurer les répercussions des efforts déployés en ce sens. En effet, les informations disponibles, notamment dans les rapports annuels des entités en cause, se limitent à mentionner le nombre de projets, leur valeur et le montant des subventions octroyées.

7.88 Nous avons recommandé au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie et au Secrétariat de l'autoroute de l'information de présenter une reddition de comptes adéquate quant à chacune des mesures d'aide dont ils sont responsables.

7.89 ***Résumé des commentaires des entités concernées***. En ce qui concerne l'information apparaissant dans le rapport annuel de 1994-1995 du MICST relativement au programme R&D/PME, il est nécessaire, selon le MICST, d'indiquer que cette information provenait des contacts établis par les responsables de dossiers auprès des entreprises.

Quant au SAI, il est d'accord avec nos constats.



Rapport à l'Assemblée nationale

pour l'année 1996-1997

Tome II

Chapitre 8

Suivi de certaines vérifications de l'optimisation des ressources

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	8.1
FONDS DE L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE	8.4
MINISTÈRE DE LA JUSTICE	8.12
SÛRETÉ DU QUÉBEC	8.39

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Introduction

8.1 Le présent chapitre réunit les résultats d'examens que nous avons faits cette année pour nous rendre compte des suites données à nos recommandations d'exercices antérieurs.

8.2 Bien entendu, il ne s'agit pas d'une nouvelle vérification mais plutôt d'une revue sommaire des moyens mis en place par les entités pour corriger les lacunes signalées auparavant. Le lecteur trouvera ici la liste des ministères et organismes visités cette année dans ce but.

Nom de l'entité	Rapport pour l'année terminée le 31 mars
Fonds de l'information gouvernementale	1994, pages 200 à 206
Ministère de la Justice	1993, pages 249 à 270
Sûreté du Québec	1994, pages 227 à 245

8.3 Dans la plupart des cas, les dirigeants et les gestionnaires se sont fait un point d'honneur de suivre nos recommandations ou, à tout le moins, de mettre en branle des mécanismes correctifs. Autrement, nous rappelons les déficiences et réitérons nos injonctions.

Fonds de l'information gouvernementale

8.4 Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué en 1993-1994 au Fonds Les Publications du Québec. Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure cet organisme avait tenu compte de nos recommandations. Nos travaux ont pris fin en août 1997.

8.5 Le 1er avril 1995, ce fonds ainsi que sept autres ont été fusionnés pour former le Fonds des services gouvernementaux. Par ailleurs, le 1er octobre 1996, le gouvernement a institué un fonds spécial destiné au financement des activités de vente de biens ou de services relatives à l'information gouvernementale, soit le Fonds de l'information gouvernementale. Ce nouveau fonds regroupe notamment les activités de l'ancien Fonds Les Publications du Québec.

8.6 Depuis notre vérification de l'optimisation des ressources, des améliorations importantes et des correctifs ont été apportés à certaines déficiences relevées à cette époque. Ces lacunes portaient notamment sur la stratégie de démarchage, la précision des prévisions de coûts des projets de publication soumis, la réduction du coût des publications de l'Éditeur officiel du Québec et la détermination de la rentabilité des projets de publication et des canaux de distribution.

8.7 Cependant, des lacunes subsistent en ce qui concerne le respect de la réglementation sur les avis préalables, la précision des responsabilités en matière de gestion des droits d'auteur et l'utilisation de modèles d'édition.

Avis préalables

8.8 En 1993-1994, nous avions relevé que, dans très peu de cas, les ministères et organismes dont le budget est voté par l'Assemblée nationale se conformaient à la directive du Conseil du trésor qui les oblige à demander un avis préalable au Fonds lorsqu'ils désirent produire une publication dont le coût d'impression est estimé à 5 000 dollars ou plus. Au moment de notre suivi, les ministères et organismes ne respectaient pas encore la directive du Conseil du trésor.

Gestion des droits d'auteur

8.9 En ce qui concerne la gestion des droits d'auteur portant sur les publications gouvernementales, nous avions constaté que le Fonds n'avait pas précisé ses responsabilités, de sorte que le gouvernement perdait des revenus de redevances. Au moment de notre suivi, un projet de normes d'acquisition, d'utilisation et de gestion en matière de droits d'auteur, qui précisera notamment les responsabilités du ministre, était élaboré. Il n'avait toutefois pas encore obtenu l'approbation du ministère de la Culture et des Communications.

Modèles d'édition

8.10 En 1993-1994, le Fonds n'avait pas déterminé les publications gouvernementales usuelles pour lesquelles des modèles d'édition pourraient être définis. Le recours à de tels modèles permettrait de réduire le coût des publications ainsi que le délai de réalisation attribuable aux nombreuses négociations avec les ministères et organismes concernés. Bien qu'en novembre 1993 un projet de normes d'édition ait été élaboré, il n'a eu aucune suite jusqu'à présent.

8.11 ***Commentaires du Fonds : « Avis préalables***. *La responsabilité du non-respect, par des ministères, de la directive portant sur les avis préalables ne doit pas échoir nécessairement au Fonds. Néanmoins, afin de contrer cette lacune, le 18 décembre 1995 le Fonds a présenté, sans succès, aux autorités du Conseil du trésor un mémoire concernant le financement de l'édition gouvernementale et un projet de directive obligeant les ministères à présenter au Fonds tous projets d'édition, afin d'analyser le potentiel commercial.*

« Modèles d'édition : *En effet, en novembre 1993, le Fonds a élaboré un projet de normes d'édition, et nous escomptons le mettre en pratique au cours des prochains mois. »*

Ministère de la Justice

8.12 Nous avons fait le suivi des recommandations adressées au ministère de la Justice et déjà portées à l'attention des parlementaires en 1993, au sujet de la Direction générale des services judiciaires maintenant appelée Direction générale des services de justice.

8.13 Notre vérification avait pour but d'examiner la gestion des causes, le soutien aux activités judiciaires et à la magistrature ainsi que le contrôle des coûts et des revenus afférents.

8.14 Nous exposons, dans les sections qui suivent, les progrès accomplis par le ministère, le cas échéant, dans chacun des domaines étudiés en 1993.

Délais d'audition

8.15 Les délais d'audition pour franchir toutes les étapes d'un procès peuvent être le fait des divers intervenants du système judiciaire, notamment de la Direction générale des services de justice, de la Direction générale des affaires criminelles et pénales, de la magistrature ou des parties en cause. Pour ce qui est de la part dont il est responsable, le ministère ne prenait pas tous les moyens susceptibles d'accélérer le traitement des dossiers dans l'ensemble des centres de services de justice, et ce, en matières criminelle, pénale et civile. À titre d'exemple, en ce qui concerne plusieurs centres de services, les délais en matière criminelle étaient supérieurs à 8 mois et ils dépassaient même 11 mois dans certains cas. La situation ne s'est pas améliorée en 1996 dans plusieurs centres de services car ces délais sont encore supérieurs à huit mois ; ils dépassent même dix mois à l'occasion.

8.16 À l'exception du secteur de la Chambre civile à la Cour du Québec où il y a eu diminution, les délais d'audition en matière civile – notamment le temps d'attente avant l'inscription de la cause sur un rôle – sont demeurés sensiblement les mêmes qu'au moment de notre vérification. Nous avions alors observé de longs délais avant qu'une cause prête soit entendue. En 1996, on enregistre encore des délais supérieurs à un an en matière civile à la Cour supérieure dans plusieurs centres de services de justice. Le délai d'audition, ajouté aux remises éventuelles et au délibéré du tribunal, a pour effet de retarder encore le dédommagement pour les torts subis et il peut entraîner des ennuis financiers pour les parties civiles.

8.17 Nous avions alors demandé au ministère d'analyser les délais en matière civile afin d'apporter les correctifs nécessaires. À la suite de représentations, la *Loi modifiant le Code de procédure civile, la Loi sur la Régie du logement, la Loi sur les jurés et d'autres dispositions législatives* (L.Q. 1996, c. 5) a été adoptée et elle est entrée en vigueur le 1er janvier 1997. Elle vise essentiellement la réduction des étapes judiciaires dans certains dossiers. Il est donc prématuré de juger de l'amélioration des délais en matière civile.

8.18 Dans les domaines criminel et pénal, certains aspects influaient négativement sur les délais, notamment les remises de cause fréquentes, l'utilisation insuffisante des salles d'audience et le mode de rémunération des avocats du secteur privé qui offrent des services d'aide juridique.

Remises en cause

8.19 Les remises de cause font partie du processus judiciaire et certaines sont inévitables. Les conséquences en sont multiples : elles engendrent entre autres des délais et des coûts additionnels et détériorent l'image de la justice.

8.20 Le ministère n'est pas en mesure d'évaluer le nombre de remises de cause inutiles en matière criminelle mais, au cours des dernières années, il a déployé des efforts de sensibilisation pour le réduire. C'est ainsi que le juge s'enquiert davantage des motifs de remise invoqués par le procureur de la Couronne ou par l'avocat de la défense et il constate ou non leur pertinence. En outre, il est possible de confier un dossier à un seul procureur de la Couronne pour toutes les étapes de la procédure judiciaire, méthode communément appelée « poursuite verticale ».

8.21 Enfin, nous avons noté que le nombre de remises déjà accordées dans un dossier est maintenant indiqué sur les rôles et que l'on précise, dans les procès-verbaux d'audience, qui en a fait la demande.

Utilisation des salles d'audience

8.22 Afin de viser une gestion optimale des salles d'audience, il est indispensable qu'on établisse des critères objectifs d'utilisation. L'absence de règles précises en cette matière est de nature à alimenter les tensions entre les juges des différentes juridictions ou entre les juges et l'administration. Elle favorise en outre l'utilisation non efficiente des salles d'audience et occasionne des délais supplémentaires. Depuis notre visite, aucun nouveau mécanisme de gestion des salles n'a été implanté. C'est pourquoi nous constatons que l'utilisation des salles d'audience ne s'est pas améliorée. En effet, dans les mêmes centres de services de justice, le taux d'utilisation varie de 42 à 58 p. cent comparativement à une fourchette de 40 à 68 p. cent en 1993. De plus, les salles d'audience servent toujours beaucoup moins en après-midi qu'en avant-midi, soit respectivement 34 et 64 p. cent.

Rémunération des avocats du secteur privé qui offrent des services d'aide juridique

8.23 À l'occasion de notre vérification, nous avions constaté que la rémunération à l'acte des avocats du secteur privé qui offrent des services d'aide juridique n'incitait pas les avocats à régler rapidement les dossiers. Elle contribuait même à la multiplication des étapes judiciaires, ce qui prolongeait les délais d'audition tout au long d'un procès. Des modifications apportées à la *Loi sur l'aide juridique* ont permis d'établir une méthode de rémunération plutôt basée sur un tarif forfaitaire selon le service rendu. Il est toutefois trop tôt pour conclure que ces modifications amèneront des résultats à la mesure des objectifs fixés.

Objectifs mesurables en matière de délais d'audition

8.24 Le ministère n'a pas cru bon de réitérer des objectifs au sujet des délais d'audition en matière criminelle, considérant que les intéressés les connaissent déjà. Il prétend aussi que des comités régionaux de concertation étudient régulièrement les délais d'audition afin que des mesures soient prises en ce qui concerne les délais jugés excessifs. Comme outils de suivi des activités judiciaires, le ministère privilégie les rapports mensuels des délais d'audition par centre de services ainsi que l'état détaillé des délais de traitement des dossiers actifs et terminés. Ces outils permettent au ministère d'établir des comparaisons entre les centres de services et d'une année à l'autre. Nous croyons donc que, grâce à ces moyens, le ministère pourrait contribuer à réduire les délais qui perdurent.

Assignation de témoins en matière criminelle

8.25 En 1993, nous avions déterminé que la divulgation de la preuve pouvait contribuer à réduire le nombre de témoins assignés dans une cause. Étant donné que le recours à cette procédure ne se fait pas de façon rigoureuse partout dans le réseau, force nous est de constater que le rapport entre le nombre de témoins assignés et celui des dossiers ouverts au criminel a peu changé au cours des cinq dernières années : il est passé de 2,1 à 1,9. De même, le nombre de témoins assignés par les procureurs dans les différentes régions de la province demeure fluctuant. En effet, bien que certaines circonstances puissent le justifier, les statistiques par région administrative révèlent qu'on assigne en moyenne de 0,7 à 2,7 témoins par cause en 1996. Cette variation indique que certains centres de services de justice devraient approfondir la question de l'assignation des témoins. Enfin, la modification apportée au régime d'aide juridique, qui favorise le recours plus rationnel au processus de contestation, devrait réduire également l'assignation inutile de témoins. Cependant, il est encore trop tôt pour en évaluer les résultats.

Soutien aux activités judiciaires et à la magistrature

Système d'information de gestion

8.26 Le ministère mène chaque année une vérification méthodique de son système d'information de gestion mais la responsabilité de la vérification des données a été attribuée aux directions régionales qui, dans les faits, arrivent difficilement à l'assumer. Par conséquent, le ministère n'est toujours pas assuré que son système d'information de gestion produit des données fiables et uniformes et qu'il contribue au bon déroulement des activités judiciaires.

8.27 Bien plus, un comité régional chargé d'examiner la gestion des dossiers criminels de la Cour du Québec a été formé. Après analyse, le comité a conclu à la nécessité que soit revu le système d'information de gestion, de façon à mieux répondre aux besoins des responsables de l'administration de la justice en matière criminelle.

Mesure de la qualité des services offerts

8.28 Le ministère a fait des efforts notables pour améliorer ses mécanismes de mesure de la qualité des services offerts : la mise sur pied d'un bureau des plaintes, l'élaboration d'une politique ministérielle relative au traitement des plaintes ainsi que l'implantation d'un tableau de bord assorti d'indicateurs de qualité qui permettent de mesurer le délai de production de certains services fournis à la clientèle. Nous croyons que ces mécanismes devraient permettre au ministère de gérer adéquatement ses activités de suivi de la qualité.

Protocoles d'entente et travail des secrétaires de juge

8.29 Les protocoles d'entente intervenus entre le ministère et les différentes cours de justice ont pour objectif premier de déterminer la nature et l'étendue des services à rendre à la magistrature. En ce qui concerne la Cour supérieure, nous avions constaté en 1993 qu'aucun protocole n'avait fait l'objet d'une entente formelle de reconduction depuis 1986. En septembre 1997, une entente a été ratifiée quant au soutien à la magistrature et à l'audience.

8.30 Le ministère n'exerce pas plus de contrôle qu'auparavant sur la tâche des secrétaires de juge, sur leur productivité et sur leur évaluation, bien que ces personnes fassent partie du personnel de la Direction générale des services de justice. Ainsi, il n'a pas l'assurance que ces secrétaires sont évaluées et pleinement occupées. Le partage des attributions entre le ministère et la magistrature n'est pas respecté car cette dernière accapare toutes ces responsabilités. Enfin, le ministère n'a pas jugé nécessaire de reprendre l'analyse rigoureuse de la charge de travail des secrétaires de juge qu'il avait

faite en 1986. Pourtant, compte tenu des résultats obtenus, il est étonnant qu'il n'ait pas approfondi le sujet. En effet, la prestation de travail de cette catégorie de personnel avait été estimée à 50 p. cent, même si elle incluait un certain enrichissement de la tâche comme l'accompagnement du juge à la cour à titre de greffier-audiencier.

Garde des pièces à conviction

8.31 Nous avions observé plusieurs déficiences sur le plan du contrôle des pièces à conviction dans les centres de services de justice malgré leur importance dans le processus judiciaire comme éléments de preuve formelle. Le ministère a cherché à amoindrir les effets d'une telle incurie administrative en élaborant un manuel de formation sur la gestion des pièces à conviction en matières criminelle et pénale. Ce manuel présente les mécanismes de contrôle et les suivis administratifs indispensables pour redresser la situation déjà exposée. Toutefois, le ministère doit maintenir ses efforts en ce domaine car certains problèmes persistent du fait que la nouvelle procédure n'est pas encore totalement appliquée. En effet, dans un centre visité, nous avons constaté notamment que l'accès à la salle des pièces à conviction était insuffisamment contrôlé et que certaines pièces étaient mal classées.

Plan directeur des activités informatiques

8.32 En 1993, nous avions constaté l'absence d'un plan directeur des activités informatiques du ministère même si le Conseil du trésor l'exigeait. Sans un tel plan, il est difficile de mettre en place un environnement technologique intégré et cohérent et de sélectionner les projets les plus rentables. Les efforts de planification déjà fournis à ce sujet sont trop faibles pour assurer au ministère que son effectif dispose d'un équipement informatique suffisant en quantité et en qualité et qu'il obtient le soutien nécessaire à son utilisation maximale.

8.33 Comme nous l'avons déjà mentionné, l'inertie du ministère lui a fait rater le « virage technologique » qui aurait dû être amorcé quelques années plus tôt. Le ministère devra combler un sérieux retard en ce domaine. Présentement, il prépare sa planification stratégique pour les trois prochaines années de laquelle devrait découler un plan directeur des activités informatiques.

Greffes périphériques

8.34 Le ministère n'a toujours pas déterminé le coût d'exploitation maximal des services qu'il offre aux citoyens dans les greffes périphériques. Il se prive ainsi d'économies en maintenant certains de ces greffes et en offrant des services judiciaires à des coûts d'exploitation parfois excessifs. Au nom de l'accessibilité à la justice, il donne à tous la possibilité de faire valoir leurs droits, et ce, en rapprochant le plus possible les points de service de la population à desservir.

8.35 Le ministère a procédé à la fermeture de deux points de service périphériques du district judiciaire de Montréal à la suite d'études d'impact. Nous estimons qu'il doit remettre en question le maintien de la cinquantaine de greffes périphériques existants, en tenant compte de critères objectifs tels que le volume d'activité, le coût d'exploitation et les délais d'audition qu'on y observe. En effet, le volume d'activité de la plupart des greffes pourrait être absorbé par les greffes permanents dont ils relèvent, sans augmenter sensiblement les délais d'audition de ces derniers. De façon générale, les délais d'audition dans les greffes périphériques sont plus longs que dans les greffes permanents auxquels ils sont rattachés.

Frais de fonction et de déplacement des juges

8.36 La situation n'a pas beaucoup changé depuis notre vérification puisque les mêmes lacunes persistent dans ce domaine. En effet, une récente vérification du Contrôleur des finances révèle que les normes édictées par le Conseil du trésor et les conventions comptables du gouvernement ne sont pas toujours respectées. Les dépenses réclamées par les juges de la Cour du Québec ne sont pas toutes engagées avec un souci d'économie et elles indiquent parfois un certain laxisme quant à leur nature. De même, le ministère n'assume pas pleinement ses responsabilités en matière de contrôle même si ces dépenses ressortissent à son propre budget.

8.37 De plus, les réclamations de frais de voyage produites par les juges ne comportent toujours pas l'autorisation de paiement signée par leur supérieur immédiat. Cette façon de procéder fait fi du principe de saine gestion, grâce auquel la division des responsabilités assure un contrôle judicieux des dépenses.

8.38 ***Commentaires du ministère*** : *« Le ministère poursuit ses efforts en vue d'améliorer le système judiciaire en simplifiant et modernisant les processus, et ce, en concertation avec ses partenaires dont, au premier chef, la magistrature. Il a mis en place récemment une réforme importante pour réduire les délais en matière civile, comme le souligne le Vérificateur général.*

« Comme responsable de l'organisation judiciaire, le ministère doit assurer le soutien à la magistrature et à l'audience dans le respect de l'indépendance et de l'impartialité des tribunaux. À cet égard, les paramètres constitutionnels de l'indépendance judiciaire consacrent une certaine autonomie administrative des tribunaux. Toutefois, la frontière entre ce qui est requis au plan constitutionnel et ce qui ne l'est pas n'est pas toujours évidente. Ainsi, la gestion de certaines activités peut être facilitée par une collaboration plus étroite entre le ministère et le pouvoir judiciaire. La Direction générale des services de justice est particulièrement interpellée à ce sujet en sa qualité de gestionnaire des tribunaux judiciaires et elle doit concilier quotidiennement les objectifs de contrôle interne et le respect de l'indépendance institutionnelle de la magistrature. La Cour du Québec revendique d'ailleurs une plus grande autonomie de gestion afin de pourvoir elle-même à la détermination de ses besoins administratifs ; le ministère admet le principe et il en discute très sérieusement les modalités avec les autorités de la Cour.

« Dans le domaine de l'activité des substituts du Procureur général, le ministère a déployé des efforts pour éviter l'assignation inutile de témoins. À cet égard, il rappelle que le taux d'assignation moyen est passé de 1,92 témoin par dossier criminel en 1993 à 1,83 témoin en 1996. Cette année, après neuf mois d'opération, il estime le taux d'assignation en matière criminelle à 1,76 témoin par dossier. Cette baisse constitue un résultat très encourageant des efforts investis à ce jour. Il est par ailleurs exact qu'il y a disparité dans l'assignation des témoins d'un district judiciaire à l'autre. En effet, certains districts présentent un taux de 0,7 témoin et d'autres, de 2,7 témoins. Cependant, tout en poursuivant ses efforts de rationalisation en ce domaine, le ministère considère qu'une marge d'appréciation doit être laissée aux professionnels chargés de plaider les dossiers en matière criminelle. Enfin, il rappelle que la divulgation de la preuve est maintenant la règle et qu'elle s'applique partout.

« Au plan des technologies de l'information, le ministère a dû faire des choix budgétaires difficiles au cours des dernières années et il est conscient de sa faiblesse dans ce domaine. En outre, si le plan directeur avait été produit, il n'aurait couvert que l'entretien des systèmes existants. Toutefois, dans le cadre de la révision des processus judiciaires dont il a fait état ci-dessus, le ministère tiendra compte des nouvelles technologies pour répondre aux objectifs de modernisation. »

Sûreté du Québec

8.39 Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué auprès de la Sûreté du Québec en 1993-1994. Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure la Sûreté avait tenu compte de nos recommandations. Nos travaux ont pris fin en mars 1997.

8.40 Depuis notre vérification de l'optimisation des ressources, des améliorations et des correctifs ont été apportés à certaines déficiences relevées à cette époque. Ces lacunes portaient notamment sur la flexibilité du déploiement des patrouilleurs, la présence policière réduite à cause des vacances et la gestion et le contrôle des pièces à conviction. Cependant, des lacunes subsistent en ce qui concerne les travaux discrétionnaires effectués par les patrouilleurs, le nombre optimal de patrouilleurs, la gestion des appels, les procédés administratifs, l'information de gestion et la reddition de comptes.

Patrouilleurs

Travaux discrétionnaires

8.41 À l'époque, nous avions noté que les travaux discrétionnaires effectués par les patrouilleurs n'étaient pas planifiés et que la Sûreté ne cumulait aucune information à ce sujet. Pourtant, ils représentaient environ le tiers des heures travaillées et un déboursement de 45 millions de dollars en traitement et avantages sociaux.

8.42 Présentement, la Sûreté est en pleine restructuration à la suite de l'entrée en vigueur, en janvier 1997, de la *Loi modifiant la Loi de Police* (L.R.Q., c. 13). Cette nouvelle loi entraîne une réorganisation policière au Québec, dont la signature d'ententes de services entre la Sûreté du Québec et certaines municipalités régionales de comté. Ces ententes devraient, entre autres, prévoir les services à rendre et la création de « comités de sécurité publique » au sein desquels siégeront des représentants des municipalités concernées. Ces comités devraient assurer le suivi des ententes, évaluer les services rendus et établir annuellement les priorités d'action.

8.43 Par ailleurs, la Sûreté dresse actuellement un tableau de bord qui devrait guider les gestionnaires dans l'établissement des priorités quant à l'assignation des ressources humaines. Ce tableau de bord devrait être implanté dans tous les postes et districts à la fin de 1997.

8.44 La Sûreté mentionne que la réorganisation policière ainsi que l'information de gestion générée par le tableau de bord permettront de mieux planifier les heures consacrées aux travaux discrétionnaires. Cependant, nous n'avons pu déterminer si ces mesures permettront de corriger le problème. En attendant la mise en place de ces correctifs, la situation reste la même.

Nombre optimal

8.45 Nous avions aussi constaté que la Sûreté n'avait pas l'assurance de recourir au nombre optimal de patrouilleurs puisque le modèle de régression utilisé ne permettait pas de déterminer le nombre de patrouilleurs requis pour répondre aux besoins, ni par relève, ni même par poste.

8.46 La Sûreté a revu l'attribution théorique de ses ressources humaines de première ligne. Toutefois, le redéploiement de l'effectif découlera des ententes de services qui seront prises avec les municipalités régionales de comté. Par conséquent, nous ne pouvons être assurés que le nombre de patrouilleurs retenu est optimal.

Convention collective

8.47 Nous avions recommandé à la Sûreté de poursuivre ses efforts pour obtenir une convention collective qui lui permettrait un déploiement plus flexible de ses patrouilleurs.

8.48 En 1996, une entente est intervenue entre le gouvernement du Québec, la Sûreté et l'Association des policiers provinciaux du Québec, laquelle remédie sensiblement au problème noté. Ainsi, la Sûreté peut dorénavant recourir à un maximum de 249 agents auxiliaires sur appel, les relèves sont de 12 heures au lieu de 8, les heures de début de relève des enquêteurs sont plus souples et le jumelage de patrouilleurs n'est obligatoire qu'à compter de 19 heures au lieu de 15 heures.

Période estivale

8.49 Nous avions constaté que, en été, moment où le taux de criminalité atteint son plus haut niveau, la présence policière diminuait à cause des vacances. Nous avions aussi mentionné que d'autres services de police d'importance confiaient certaines tâches à des auxiliaires volontaires non rémunérés.

8.50 Bien que la Sûreté n'ait pas retenu cette possibilité pour la patrouille, elle peut à présent combler certains postes aux périodes de pointe grâce à des agents auxiliaires sur appel, selon ses besoins.

Gestion des appels

Incidents mineurs

8.51 En 1993, nous avions constaté que la stratégie d'intervention adoptée pour les incidents mineurs n'était pas efficiente. De plus, la Sûreté était l'une des seules organisations policières à dépêcher des agents sur les lieux de presque tous les incidents, même mineurs.

8.52 Bien que la Sûreté ait élaboré un projet-pilote dans un district afin de modifier sa stratégie d'intervention, force nous est de constater qu'aucune solution concrète n'a été implantée. En 1996, nous avions estimé que 30 300 incidents mineurs auraient pu être traités sans déplacement. Nous encourageons la Sûreté à poursuivre ses efforts afin de modifier sa stratégie d'intervention et de réduire ainsi le nombre de déplacements liés aux incidents mineurs.

Fausses alarmes

8.53 Nous avions observé que la stratégie d'intervention relative aux alarmes n'était pas efficiente. Ainsi, deux patrouilleurs étaient mobilisés pour chacun de ces appels, même si plus de 98 p. cent d'entre eux étaient sans fondement.

8.54 Alors que le problème des fausses alarmes fait l'objet de discussions et d'analyses depuis le début des années 1980, la Sûreté a tenté sans succès d'obtenir une législation provinciale à ce sujet. Le nombre de fausses alarmes est passé de 13 960 en 1993 à 36 600 en 1996. Depuis déjà plusieurs années, d'autres organisations policières ont pu, grâce à l'adoption de règlements municipaux, instaurer des mécanismes qui sont parvenus à réduire les fausses alarmes de plus de 40 p. cent par année. Nous ne pouvons donc qu'encourager la Sûreté à poursuivre ses efforts afin de trouver des solutions concrètes à ce problème.

Information de gestion quant au temps d'intervention

8.55 Lors de notre vérification, nous avions recommandé à la Sûreté de s'assurer que le système informatisé de gestion des mobiles et des appels (SIGMA) fournit l'information nécessaire pour évaluer périodiquement le temps d'intervention pour les différents types d'incidents.

8.56 La Sûreté ne dispose toujours pas de l'information utile quant au temps d'intervention. Le système est actuellement en voie d'implantation et, selon certains gestionnaires, il est difficile de l'interroger.

Procédés administratifs

8.57 Nous avions signalé que les policiers consacraient un temps et une énergie appréciables à remplir des formulaires et à rédiger des rapports. Ainsi, les patrouilleurs investissaient 400 000 heures annuellement à diverses tâches administratives. Nous avions également observé que d'autres organisations policières s'étaient dotées de mécanismes qui leur permettaient de réduire ce nombre d'heures. Nous avions donc recommandé à la Sûreté d'évaluer les moyens de réduire le temps consacré par les policiers aux tâches administratives.

8.58 Depuis, la Sûreté a mené dans ce but de nombreuses études et mis sur pied différents comités de travail. Cependant, nous n'avons pu apprécier les résultats concrets de ces efforts, car plusieurs de ces projets sont actuellement en cours alors que d'autres n'ont pas été concluants. Par conséquent, la Sûreté est toujours aux prises avec des procédés administratifs lourds qui accaparent beaucoup d'heures de productivité des policiers.

8.59 Nous encourageons donc la Sûreté à continuer de rechercher des moyens de réduire le temps consacré par les policiers aux tâches administratives.

Information de gestion

8.60 Au cours de notre vérification, nous avions constaté que, à l'exception de quelques postes et districts, la Sûreté n'était pas en mesure d'évaluer et de rendre compte de la productivité des patrouilleurs et des enquêteurs. L'information de gestion utilisée était davantage axée sur les activités et les événements plutôt que sur des objectifs de productivité mesurables.

8.61 Depuis, la Sûreté a établi différents tableaux de bord qui regroupent des indicateurs susceptibles d'aider à évaluer la productivité des patrouilleurs et des enquêteurs. L'implantation de ces tableaux de bord n'avait pas débuté au moment de notre vérification, mais un projet-pilote dans un district était prévu au cours de 1997.

Gestion et contrôle des pièces à conviction

Gestion de l'argent liquide

8.62 Nous avions observé qu'environ 1,5 million de dollars était entreposé dans la salle des pièces à conviction du district de Montréal. Par conséquent, il y avait perte de revenus d'intérêt puisque ces sommes n'étaient pas déposées dans un compte bancaire. Nous avions également mentionné que la Sûreté devait rendre compte annuellement aux autorités gouvernementales de l'argent saisi et, le cas échéant, des montants déposés. La Sûreté a réussi à obtenir les modifications législatives nécessaires. Depuis lors, l'argent saisi et confisqué est déposé auprès d'une institution financière et une reddition de comptes est faite périodiquement au ministère de la Justice.

Contrôle des pièces à conviction en circulation

8.63 Nous avions aussi remarqué que la Sûreté n'effectuait pas un suivi administratif approprié des biens saisis qui étaient transportés de la salle des pièces à conviction du district de Montréal à un autre lieu afin d'être exhibés à des témoins ou à des experts.

8.64 Depuis, la Sûreté a implanté un système d'inventaire informatisé qui dresse la liste des biens saisis ainsi que leur lieu d'entreposage dans la salle.

Accès aux objets saisis

8.65 Dans le district de Montréal, les drogues et l'argent saisis n'étaient pas entreposés de façon sécuritaire.

8.66 La Sûreté a mis en place une nouvelle procédure, ce qui a grandement amélioré le contrôle des accès aux objets saisis de la salle des pièces à conviction du district de Montréal.

Rapport d'activité

8.67 Nous avions recommandé à la Sûreté de rendre compte de telle façon qu'il soit possible d'évaluer son efficacité, grâce à un rapport d'activité complet.

8.68 La Sûreté n'a toujours pas modifié sa reddition de comptes. À son avis, elle n'a aucune obligation légale de rendre compte de son mandat, de son administration et de ses activités, puisque cette tâche incombe au ministère de la Sécurité publique. De plus, toujours selon la Sûreté, en contribuant au rapport annuel de ce ministère, elle respecte en tout point la directive du Conseil du trésor en matière de rédaction d'un rapport annuel.

8.69 Cependant, la lecture du rapport annuel du ministère de la Sécurité publique nous fait constater que les extraits concernant la Sûreté du Québec ne permettent pas d'évaluer son efficacité et qu'ils ne respectent pas la directive du Conseil du trésor.

8.70 En effet, nous n'y trouvons aucune indication de l'ordre de priorité des programmes par rapport aux crédits alloués, aucune indication des objectifs poursuivis et aucune évaluation des différentes réalisations en fonction des objectifs et des ressources. De plus, contrairement à ce que demande la directive, aucun volet ne traite de l'efficacité et de l'efficience avec lesquelles la Sûreté offre des services de qualité à sa clientèle. Soulignons pourtant que les extraits du rapport annuel du ministère dont nous parlons sont rédigés par la Sûreté du Québec.

8.71 Nous encourageons la Sûreté à améliorer sa reddition de comptes grâce à un rapport d'activité complet.

8.72 ***Commentaires de la Sûreté*** : *« Dans le contexte actuel de restructuration, la Sûreté du Québec a mis de l'avant différents projets afin d'exercer une saine gestion. Pour tenir compte de la loi 77 et de la rareté des ressources, la Sûreté a révisé l'ensemble de ses activités afin d'établir un plan d'action lui permettant d'accomplir sa mission et de répondre adéquatement aux attentes de la population.*

« Ainsi, les orientations pour l'année 1997-1998, les projets de gestion des appels et de réévaluation des procédés administratifs contribueront à mettre en place les recommandations du Vérificateur général. »



Rapport à l'Assemblée nationale

pour l'année 1996-1997

Tome II

Chapitre 9

Commentaires découlant de nos travaux d'attestation financière

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	9.1
CAISSE DE DÉPÔT ET PLACEMENT DU QUÉBEC	9.8
SOCIÉTÉ DE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL DU QUÉBEC	9.18
SOCIÉTÉ DE FINANCEMENT AGRICOLE	9.23
SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC	9.27
SOCIÉTÉ INNOVATECH QUÉBEC ET CHAUDIÈRE-APPALACHES	9.36

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Introduction

9.1 Comme le veut la formulation comptable, l'attestation financière a pour but de « fournir un degré raisonnable de certitude quant à l'absence d'inexactitudes importantes » dans les états financiers.

9.2 Les techniques reconnues en cette matière sont l'exécution de sondages des divers éléments à l'appui des données financières et autres informations, l'évaluation des conventions comptables utilisées et l'examen des estimations financières produites par la direction de l'organisme ou du ministère. En outre, les états financiers donnent lieu à une appréciation globale.

9.3 Nous présentons dans ce chapitre les principaux commentaires que nous avons été appelés à formuler au cours du dernier exercice à la suite de nos travaux d'attestation financière.

Restrictions émises par le Vérificateur général et commentaires formulés dans le rapport du vérificateur portant sur les états financiers du gouvernement et de diverses organisations

9.4 Au cours de la période que couvre le présent rapport (1996-1997), le Vérificateur général a émis 168 rapports du vérificateur à la suite de ses travaux d'attestation financière. Ces rapports portent sur les états financiers du gouvernement, de ses fonds spéciaux, organismes et entreprises.

9.5 Nous avons émis des restrictions dans le rapport du vérificateur portant sur les états financiers du gouvernement et ceux des trois organisations suivantes :

- les Fonds administrés par la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec ;
- le Musée d'Art contemporain de Montréal ;
- la Société de développement industriel du Québec.

9.6 En ce qui a trait à la restriction émise au sujet des états financiers du gouvernement, nous renvoyons le lecteur au tome I de notre rapport pour 1996-1997 (chap. 2). Il y trouvera également d'autres commentaires et recommandations quant à la présentation de l'information financière du gouvernement.

9.7 De plus, nous avons formulé des commentaires dans le rapport du vérificateur au sujet des états financiers de cinq organisations pour des manquements à leur loi constitutive ou à divers règlements. Ce sont :

- Capital d'Amérique CDPQ inc. ;
- la Société de financement agricole ;
- la Société Innovatech Québec et Chaudière-Appalaches ;
- la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre ;
- Sofinov Société financière d'innovation inc.

Caisse de dépôt et placement du Québec

Conformité avec la loi

9.8 La *Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec* autorise la Caisse, compte tenu de certaines restrictions, à faire des placements, des opérations financières et des prêts.

9.9 Depuis quelques années, nous sommes en désaccord avec la Caisse quant à l'interprétation qu'elle fait de certains articles de cette loi. À cause de ses interprétations de la loi ou de son recours à des montages financiers, la Caisse fait ou pourrait faire indirectement ce qu'elle ne peut faire directement.

9.10 Notre rapport de l'an dernier faisait état de quatre cas qui nous amènent à conclure ainsi. Ces situations, dont voici un bref rappel, sont toujours d'actualité :

- Le recours à un montage financier met la Caisse en situation de détenir, par l'entremise d'une filiale en propriété exclusive, 50 p. cent des droits dévolus aux actions ordinaires de deux personnes morales exploitant un commerce alors que la loi fixe une limite de 30 p. cent à un tel placement.
- L'interprétation que la Caisse fait de sa loi en ce qui concerne le contrôle de la limite d'investissements en immeubles, en hypothèques et en actions de compagnies immobilières l'amène à exclure le coût des immeubles qu'elle possède par l'entremise de ses filiales.
- Les clauses d'un contrat de société en commandite comportent le risque d'entraîner la responsabilité totale de la Caisse qui pourrait alors être considérée comme un « commandité ». Un tel statut rendrait le placement de la Caisse non conforme à sa loi constitutive.
- En confiant l'exploitation de ses ressources pétrolifères à un mandataire auquel elle peut dicter une façon de faire, plutôt qu'à un tiers indépendant assumant seul les risques, la Caisse ne respecte pas, à notre avis, sa loi constitutive.

9.11 Cette année, un autre cas s'ajoute à la liste. En effet, la Caisse, par l'entremise d'une filiale en propriété exclusive, détient des actions ordinaires et des actions privilégiées dans une personne morale qui exploite un commerce. Les actions privilégiées comportent, au même titre que les actions ordinaires, les droits aux dividendes et au partage du reliquat. Par ailleurs, la convention unanime d'actionnaires leur confère également le droit de vote : que les deux actionnaires détiennent des actions ordinaires ou privilégiées, la convention accorde à chacun d'eux le droit de nommer 50 p. cent des administrateurs et elle exige leur vote affirmatif pour adopter toute résolution concernant les matières spéciales énumérées dans cette convention. Ces matières spéciales visent tous les éléments essentiels du contrôle d'une compagnie.

9.12 Lorsqu'une convention unanime d'actionnaires accorde ainsi aux détenteurs d'actions privilégiées – déjà assorties, au même titre que les actions ordinaires, du droit aux dividendes ainsi qu'au partage du reliquat des biens de l'entreprise au moment de sa liquidation – un droit de vote à toutes fins utiles identique à celui des porteurs d'actions ordinaires, ces actions ne sont privilégiées que de nom et elles doivent être considérées comme des actions ordinaires au sens que leur donne la loi constitutive de la Caisse.

9.13 À cause de ce montage financier, la filiale de la Caisse détient, dans les faits, 50 p. cent des droits et des pouvoirs normalement dévolus aux détenteurs des actions ordinaires. Un tel placement ne peut être détenu par une filiale de la Caisse puisqu'il n'est pas conforme à la *Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec*.

9.14 D'ailleurs, une réserve concernant la conformité de ce placement a été ajoutée au rapport du Vérificateur général sur les états financiers de la filiale en propriété exclusive de la Caisse, Sofinov Société financière d'innovation inc., pour l'exercice terminé le 31 décembre 1996.

9.15 Nous avons réitéré notre recommandation selon laquelle la Caisse devrait se conformer à sa loi constitutive qui en fait essentiellement un organisme de placement.

Nous avons aussi recommandé à la Caisse de revoir ses interprétations de façon à ne pas faire indirectement ce qu'elle ne peut faire directement.

9.16 ***Commentaires de la Caisse*** : *« La Caisse gère des éléments de l'actif totalisant 57,2 milliards dont 1,9 sont gérés par le groupe participations caisse et ce dernier montant représente 269 placements au 31 décembre 1996. Les seules prétendues irrégularités identifiées par le vérificateur sont au nombre de quatre placements au 31 décembre 1995 pour un montant total investi de 21 205 377 dollars et sont de l'avis de la Caisse réfutées dans ses commentaires résumés ci-dessous et contenus au rapport de l'an dernier. La Caisse a obtenu plusieurs avis juridiques qui déclarent qu'elle agit en toute conformité avec sa loi. Le vérificateur ajoute cette année une nouvelle irrégularité qui est de l'avis de la Caisse non fondée.*

« • Une filiale de la Caisse détient 24 p. cent des actions ordinaires de deux sociétés civiles françaises et aucune disposition de la Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec *ne limite la détention d'un tel pourcentage d'actions de même que la détention d'options.*

« • La Caisse tient compte du coût des actions de compagnies immobilières dans le calcul de la limite de 10 p. cent d'investissement en immeuble, en hypothèque et en actions de compagnie immobilière prévu par la loi. Par ailleurs, la Caisse n'a pas à ajouter dans ce calcul les immeubles détenus par les compagnies immobilières.

« • Un investissement dans une société en commandite permet à une filiale de la Caisse de ne pas assumer d'impôt sur les revenus générés par ladite société. Le risque de la filiale de la Caisse est limité, en conformité du Code civil, à son investissement dans la société en commandite.

« • La Caisse peut détenir sans restriction la totalité ou une partie des actions d'une personne morale dont l'activité principale consiste à détenir des ressources minérales, pétrolifères ou gazières et elle peut en outre en confier l'exploitation à un tiers.

« Cette année, le vérificateur ajoute une autre prétendue irrégularité alors que la loi permet à une filiale de la Caisse de détenir des actions privilégiées et que la convention d'actionnaires n'accorde en aucun cas le droit de vote sur ces actions privilégiées. Encore une fois, nous réitérons que la Caisse puisse détenir des options lui permettant de convertir ou d'acquérir des actions ordinaires. »

9.17 Réaction aux commentaires de la Caisse : La Caisse peut détenir des options qui lui permettent de convertir ou d'acquérir des actions ordinaires, mais elle ne peut pas détenir des options qui, dans les faits, lui donnent les droits et les pouvoirs dévolus aux porteurs d'actions ordinaires au-delà des 30 p. cent prévus par sa loi constitutive.

La Caisse ne détient que les pouvoirs qui lui sont conférés par sa loi constitutive et ceux qui en découlent. Elle ne peut faire indirectement ce qui ne lui est pas permis de faire directement.

En élaborant des montages financiers qui s'appuient uniquement sur la lettre de la loi, la Caisse fait fi des effets recherchés par le législateur et, partant, elle ne respecte pas l'esprit de sa loi constitutive.

Société de développement industriel du Québec

Provision pour pertes relatives aux interventions financières garanties par le gouvernement du Québec

9.18 Le Vérificateur général a formulé à nouveau une réserve dans son rapport du vérificateur sur les états financiers de la Société de développement industriel du Québec au 31 mars 1997 selon laquelle aucune provision pour pertes relative aux interventions financières garanties par le gouvernement du Québec n'est comptabilisée dans ses états financiers à cette date, conformément à une convention comptable qu'elle a adoptée. Cette convention comptable n'est pas appropriée car elle ne permet pas de refléter correctement ni la valeur comptable de ces interventions financières dans les états financiers de la Société, ni la contribution recouvrable du gouvernement du Québec qui en découle.

9.19 Si la Société avait comptabilisé une provision relative aux interventions financières garanties par le gouvernement du Québec au 31 mars 1997 en appliquant la même procédure que pour celles qui ne sont pas garanties, la provision pour pertes aurait été supérieure de 390 629 milliers de dollars (1996 : 391 292 milliers de dollars) et une contribution recouvrable du gouvernement du Québec d'un même montant aurait été comptabilisée à l'actif de la Société. La Société a plutôt divulgué en note à ses états financiers une provision pour pertes de 363 millions de dollars (1996 : 466 millions de dollars), estimation établie par le gouvernement du Québec sur d'autres bases de calcul. Ce dernier a l'intention de comptabiliser, dans ses propres états financiers, un montant de 363 millions de dollars.

9.20 Par ailleurs, le revenu de contribution du gouvernement du Québec et les dépenses assumées par celui-ci, présentés dans les résultats de l'exercice terminé à cette date, auraient été diminués de 663 milliers de dollars (1996 : augmentés de 76 177 milliers de dollars).

9.21 Nous avons recommandé à la Société de comptabiliser la provision pour pertes relatives aux interventions financières garanties par le gouvernement du Québec.

9.22 ***Commentaires de la SDI*** : *« La Société constate que le Vérificateur général lui recommande à nouveau de comptabiliser la provision pour pertes quant aux interventions financières garanties par le gouvernement.*

« La Société croit plutôt, tel qu'elle le répète dans la Déclaration de responsabilité à l'égard des renseignements financiers contenue dans son rapport annuel de l'exercice financier 1996-1997, que la provision doit être comptabilisée uniquement dans les états financiers de l'entité qui subira la perte. Dans la note 4 de ses états financiers, la Société indique la provision présentée aux états financiers du gouvernement.

« Soucieuse de la qualité de sa reddition de comptes, la SDI informe continuellement le gouvernement de son estimation des réclamations qu'elle prévoit lui soumettre. Cette estimation est établie par les mêmes procédés qui sont utilisés pour établir la provision à l'égard des risques non garantis par le gouvernement. »

Société de financement agricole

Conformité avec la loi

9.23 La Société de financement agricole a pour mission de favoriser le développement économique du secteur agricole québécois en facilitant l'accès aux ressources financières pour les entreprises agricoles qui en ont besoin. Pour ce faire, la Société autorise et garantit des prêts ainsi que des ouvertures de crédit, conformément à la *Loi sur la Société de financement agricole* (L.R.Q., c. S-11.0101). La Société administre également d'autres lois et programmes en vertu desquels des prêts et des garanties de prêts ont été accordés au cours des dernières années.

9.24 Cette année, le rapport du Vérificateur général, qui accompagne les états financiers de la Société pour l'exercice terminé le 31 mars 1997, comporte un commentaire au sujet de la conformité avec la loi.

Utilisation d'une partie du surplus d'intérêts générés par les prêts consentis en vertu de la Loi sur le crédit agricole

Depuis 1978, ce sont les institutions financières qui financent les prêts garantis par la Société. Avant cette date, celle-ci déboursait elle-même les capitaux. En effet, le gouvernement autorise la Société à contracter des emprunts auprès des institutions financières ou du ministre des Finances pour avancer les sommes nécessaires aux prêts consentis aux entreprises agricoles.

La dette à long terme de la Société est constituée d'emprunts renouvelables annuellement au taux du marché, tandis que les prêts consentis aux entreprises agricoles sont à long terme et ils portent intérêt à taux fixe. Selon la fluctuation des taux d'intérêt, il peut arriver que les revenus d'intérêts générés par les prêts excèdent les intérêts payés sur les emprunts, ce qui crée un surplus. Une disposition de la *Loi sur la Société de financement agricole* prévoit que les sommes reçues par la Société sont affectées au paiement de ses obligations et que le solde est versé au Fonds consolidé du revenu, à moins que le gouvernement n'en décide autrement.

Au cours de l'exercice 1996-1997, la Société a enregistré un surplus d'intérêts de 662 000 dollars généré par les prêts consentis en vertu de la *Loi sur le crédit agricole*. Malgré la disposition de sa loi constitutive, la Société a conservé une partie de ce surplus pour assumer des dépenses d'administration de l'ordre de 374 000 dollars qui n'étaient pas prévues au budget. Pourtant, cette somme aurait dû être versée au Fonds consolidé du revenu du Québec à la fin de l'exercice financier.

9.25 Nous avons recommandé à la Société de s'assurer qu'elle se conforme à sa loi constitutive.

9.26 ***Commentaires de la Société*** : *« Il est opportun de mentionner que la réalisation de surplus d'intérêt est une situation exceptionnelle. Sur la base d'une opinion juridique interne et afin de supporter le suivi des prêts, la Société a profité d'une conjoncture favorable des taux d'intérêt pour accélérer son programme d'acquisition d'actifs informatiques. En outre, les biens acquis faisaient partie d'un plan d'investissement à moyen terme et demeurent la propriété du gouvernement. Afin de dissiper toute ambiguïté, compte tenu du commentaire du Vérificateur général, la Société a demandé un avis juridique externe. »*

Société de l'assurance automobile du Québec

Détermination de la « contribution au Fonds consolidé du revenu du gouvernement du Québec en lieu de facturation des coûts de services de santé »

9.27 Conformément à la *Loi sur l'assurance automobile* (L.R.Q., c. A-25), la Société doit verser annuellement au Fonds consolidé du revenu une somme qui représente le remboursement des coûts des services de santé occasionnés par les accidents d'automobile. Cette contribution est prévue par la *Loi sur l'assurance automobile* et elle correspond à la somme de 60 millions de dollars, indexée depuis 1987 de la manière et à l'époque prévues à l'article 119 de la *Loi sur le régime de rentes du Québec*. Cette somme peut par ailleurs être fixée par décret pour tenir compte de l'évolution des coûts des services de santé occasionnés par les accidents d'automobile.

9.28 Pour ce qui est de l'année financière 1996, la Société a versé 85 715 600 dollars au Fonds consolidé du revenu à titre de remboursement des coûts des services de santé occasionnés par les accidents d'automobile, tandis que le montant calculé selon la *Loi sur l'assurance automobile* s'établissait à 83 679 600 dollars. La Société a donc payé 2 036 000 dollars de plus que le montant déterminé en vertu de la loi. Relativement à l'exercice 1995, la Société avait également versé 2 millions de dollars de plus que le montant exigé par la loi.

9.29 Nous avons réitéré la recommandation formulée dans notre dernier rapport selon laquelle la Société devrait se conformer à la *Loi sur l'assurance automobile* pour établir le montant du remboursement au Fonds consolidé du revenu des coûts des services de santé occasionnés par les accidents d'automobile.

9.30 ***Commentaires de la Société*** : *« La Société a considéré, comme base de la contribution de 1996, la contribution de l'année précédente qu'elle a indexée.*

« Tel qu'expliqué dans les commentaires au rapport du Vérificateur général de l'année précédente, la Société avait consenti à verser, en 1995, 2 millions de dollars de plus que le montant légalement autorisé par la loi. Cette somme additionnelle visait à tenir compte de corrections dans le cadre de l'application de la méthode d'estimation qui avait été convenue entre la Société et les ministères concernés. Il faut garder à l'esprit que la Société avait ainsi réduit de 8,5 millions de dollars le montant qui lui avait été initialement réclamé.

« Étant toujours en discussion avec les parties concernées par la « contribution au Fonds consolidé du revenu du gouvernement du Québec en lieu de facturation des coûts de services de santé » en date de fin d'exercice, la Société a opté pour la continuité avec l'exercice précédent. Nous souhaitons en arriver à un consensus dans un avenir rapproché de manière à fixer cette contribution pour le futur. »

Détermination de l'excédent affecté à la réserve de stabilisation

9.31 À quelques reprises déjà, nous avons recommandé à la Société de préciser les fins et la valeur de sa réserve de stabilisation. En 1994, la Société a rédigé une politique sur l'utilisation de l'excédent affecté à la réserve de stabilisation. Cette politique prévoit que tout excédent ou déficit annuel est versé dans ce compte qui sert à protéger la Société en cas de situations défavorables, notamment des dépréciations de l'actif, des éléments extraordinaires touchant le passif, des variations déraisonnables de la tarification ou des fluctuations des indices économiques. L'excédent affecté à la réserve de stabilisation peut également être utilisé pour toute autre raison que la Société aura jugé appropriée, compte tenu de l'intérêt de ses assurés.

9.32 La Société a adopté au 31 décembre 1996 une politique intégrée de financement qui prévoit, entre autres, l'établissement d'une provision pour fluctuation du taux de rendement réel afin de limiter les répercussions des conditions économiques instables. Cette politique modifie le rôle de la réserve de stabilisation qui doit désormais servir à favoriser une stabilité relative de la tarification par rapport aux fluctuations non économiques.

9.33 La provision pour fluctuation du taux de rendement réel a été constituée le 31 décembre 1996 de façon rétroactive, ce qui a eu pour effet de réduire l'excédent affecté à la réserve de stabilisation de 360,5 millions de dollars. En l'absence de paramètres précis pour déterminer la valeur de la réserve de stabilisation, on ne peut connaître l'incidence d'une diminution d'une telle envergure sur la possibilité de respecter les objectifs de la réserve.

9.34 Nous avons recommandé à la Société de définir de façon précise les fins et la valeur de la réserve de stabilisation.

9.35 ***Commentaires de la Société*** : *« La politique intégrée sur le financement de la Société énonce le principe général à l'effet d'établir une réserve de stabilisation des contributions d'assurance pour favoriser une stabilité relative dans la tarification par rapport aux fluctuations non économiques.*

« La Société est consciente qu'elle doit fixer des paramètres pour déterminer les fins et la valeur de la réserve de stabilisation et elle y consacre les efforts requis. »

Société Innovatech Québec et Chaudière-Appalaches

Admissibilité à l'aide financière

9.36 Pour mener sa mission à bien, la Société peut susciter, accueillir et évaluer les initiatives susceptibles de renforcer la capacité d'innovation technologique dans le territoire déterminé par sa loi constitutive et participer financièrement à leur réalisation.

9.37 La Société a déterminé par règlement, approuvé par le gouvernement, les critères d'admissibilité des initiatives qui lui sont présentées, la forme, les modalités et, le cas échéant, les limites de sa participation financière.

9.38 Ce règlement stipule qu'une initiative présentée à la Société n'est admissible par elle que lorsque certaines des activités qu'elle comporte ne sont pas visées par un autre programme gouvernemental.

9.39 Depuis le début de son existence, la Société n'a pu nous fournir l'assurance que les initiatives qu'elle a soutenues n'étaient pas visées par d'autres programmes relatifs à l'innovation technologique. Par conséquent, nous ne pouvons affirmer que les opérations de la Société ont été effectuées en conformité avec cette disposition du règlement. Dans son rapport sur les états financiers de la Société pour l'exercice terminé le 31 mars 1997, le Vérificateur général a réitéré un commentaire déjà formulé au sujet de l'admissibilité à l'aide financière.

9.40 Nous avons recommandé à la Société de s'assurer que son aide financière n'est accordée que pour des initiatives qui ne sont pas visées par d'autres programmes relatifs à l'innovation technologique.

9.41 ***Commentaires de la Société*** : *« Dès le début de ses activités, la Société s'est donné des règlements qui encadrent son fonctionnement sans pour autant faire partie constituante de la loi. À l'usage, la Société a constaté qu'un de ses règlements, celui qui a trait à l'admissibilité des initiatives, restreint la portée de la loi. Ce règlement limite ses interventions aux seules sociétés dont les activités ne sont pas admissibles à un soutien financier en vertu d'un autre programme gouvernemental. Lorsqu'il a constitué la Société Innovatech Québec et Chaudière-Appalaches, le législateur n'avait certes pas l'intention de limiter de la sorte le champ d'intervention de la Société.*

« Le conseil d'administration a donc eu à composer avec la mission définie clairement par la loi constitutive de la Société et un règlement qui limite la portée de cette loi. Le conseil a donc appuyé ses décisions d'investissement sur les éléments parfaitement compatibles avec la mission de la Société et les principes qui ont guidé sa création, à savoir l'effet de levier économique, les résultats structurants que sa participation financière génère en matière d'innovation technologique et son rôle de catalyseur et de rassembleur auprès des autres intervenants du milieu. La Société s'est assurée que le niveau de sa participation à des financements réalisés en partenariat avec des investisseurs privés et publics tenait compte de l'apport financier de tous les partenaires et ce, afin d'éviter de dédoubler les apports financiers provenant des fonds publics. Néanmoins, compte tenu qu'il est difficile de donner cette assurance, la Société demande actuellement l'autorisation au gouvernement de modifier les règlements relatifs à l'admissibilité et aux modalités de son intervention. »



Rapport à l'Assemblée nationale

pour l'année 1996-1997

Tome II

Chapitre 10

Rapport d'activité du Vérificateur général pour l'année 1996-1997

TABLE DES MATIÈRES

UN APERÇU DE NOTRE ORGANISATION	10.1
Notre rôle	10.2
Notre vision	10.10
Nos valeurs organisationnelles	10.13
Notre organisation	10.15
NOS TRAVAUX ET LEURS RÉSULTATS	10.16
Faits saillants	10.19
Nos activités et leurs effets	10.22
Attestation financière	10.29
Nos objectifs	10.32
Nos résultats	10.35
Vérification de l'optimisation des ressources	10.42
Nos objectifs	10.49
Nos résultats	10.50
Reddition de comptes à l'Assemblée nationale	10.53
Nos objectifs	10.55
Nos résultats	10.58
Nos résultats d'ensemble	10.61
Suivi des recommandations	10.63
Commissions parlementaires	10.66
Satisfaction de la clientèle	10.69
Résultats financiers	10.71
Adaptation aux changements	10.74
Contrôle	10.87

GESTION DES RESSOURCES

Personnel nécessaire à l'exécution des travaux 10.91

Ressources externes 10.92

Ressources humaines

Développement des ressources humaines 10.94

Dotation en personnel 10.105

Comité mixte sur les ressources humaines 10.107

Comité de santé et de sécurité du travail 10.108

Technologies de l'information 10.109

NOS OBJECTIFS 1997-1998 10.112

ORGANIGRAMME DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

ÉTAT DES DÉPENSES ET DES CRÉDITS AUTORISÉS

Un aperçu de notre organisation

10.1 L'Assemblée nationale délègue au gouvernement la gestion des programmes et elle lui alloue les ressources financières nécessaires. Elle doit donc s'assurer de la bonne gouverne des affaires publiques. Le gouvernement et ses ministres doivent rendre compte de l'atteinte des objectifs soumis à l'approbation des parlementaires et de la qualité de leur gestion. Ce principe est fondamental dans notre système démocratique. Il établit le droit de l'Assemblée nationale, et par conséquent celui des citoyens, de connaître ce que le gouvernement entend faire et s'il atteint ses objectifs. Ainsi, en ayant de l'information utile, l'Assemblée nationale est davantage en mesure de juger de la performance du gouvernement.

Notre rôle

10.2 Le Vérificateur général joue un rôle essentiel dans cette chaîne de responsabilisation publique en fournissant une évaluation indépendante de la reddition de comptes et de la performance du gouvernement à son seul et unique client, l'Assemblée nationale, de qui il tient son mandat. Cette évaluation l'amène à formuler des recommandations sur des pratiques de gestion. Il favorise, par la vérification, le contrôle parlementaire des fonds et autres biens publics administrés par les organismes publics, les organismes et les entreprises du gouvernement et les bénéficiaires de subventions.

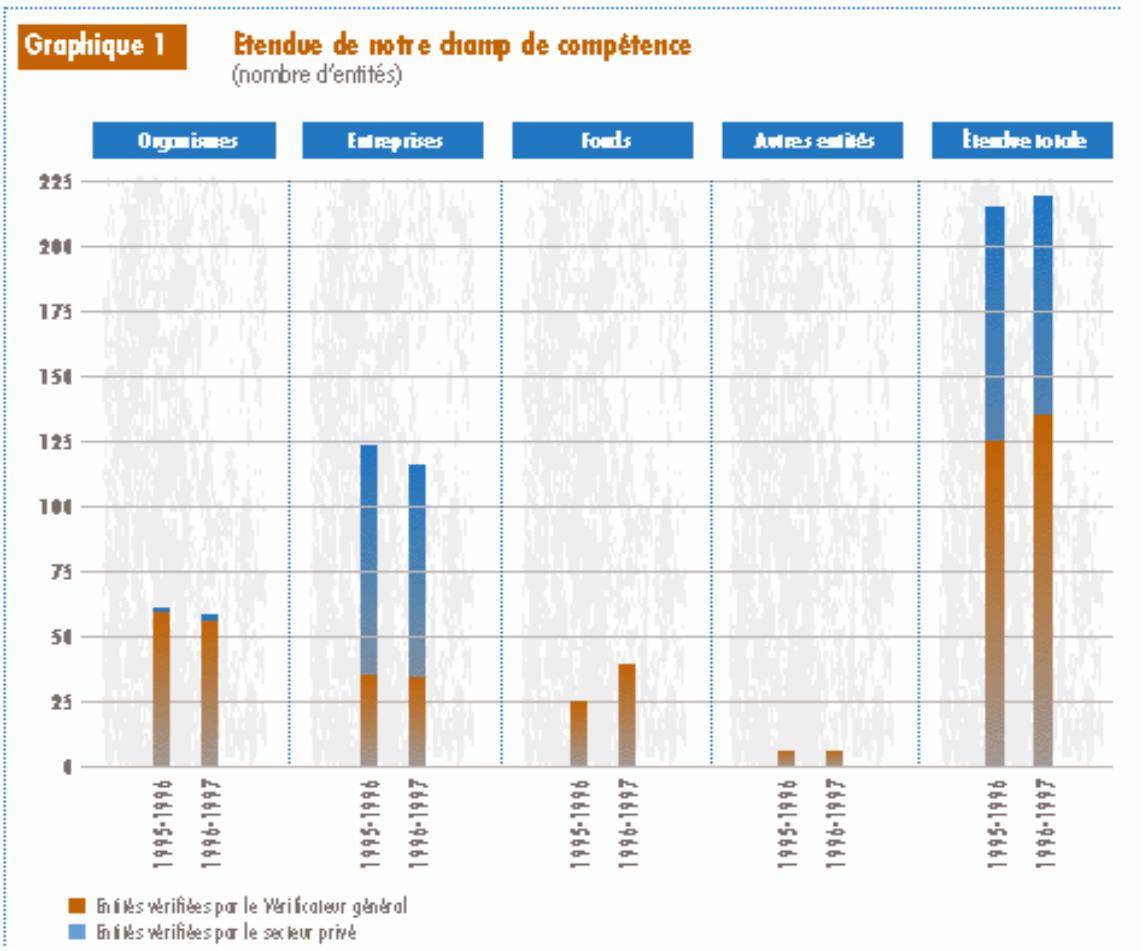


10.3 Idéalement, le gouvernement devrait rendre compte lui-même de tous les aspects de sa performance : résultats financiers, conformité avec les lois et règlements, utilisation optimale des ressources et atteinte des résultats escomptés. Nous, vérificateurs, devrions certifier la fiabilité de cette information. En l'absence d'une reddition de comptes complète, nous pouvons évaluer certains aspects de la performance et faire rapport directement à l'Assemblée nationale.

10.4 Nos travaux comprennent, dans la mesure jugée appropriée, l'attestation financière, la vérification de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives et la vérification de l'optimisation des ressources.

10.5 Lorsque le Vérificateur général ne vérifie pas les livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement, il exerce un droit de regard sur les travaux effectués par le vérificateur nommé.

10.6 L'étendue de son champ de compétence est illustrée par le graphique 1. Par ailleurs, la liste détaillée des entités est présentée à l'annexe B.



10.7 Le Vérificateur général peut s'assurer de la bonne utilisation des subventions versées par les organismes publics et les organismes du gouvernement. Les bénéficiaires de subventions sont nombreux : il suffit de mentionner les réseaux de la santé et de l'éducation pour en démontrer l'importance. Le Vérificateur général peut également exiger de tout organisme, association ou entreprise qui a bénéficié d'une avance, d'un prêt ou d'une garantie d'emprunt, les documents et les renseignements qu'il juge nécessaires.

10.8 Finalement, il effectue les vérifications particulières ou les enquêtes qui lui sont demandées par le gouvernement ou le Conseil du trésor.

10.9 Nous communiquons à l'Assemblée nationale les résultats de nos travaux principalement au moyen de notre opinion sur les états financiers et de notre rapport à l'Assemblée nationale où nous abordons des sujets qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires.

Notre vision

10.10 Compte tenu des changements qui se produisent dans l'administration publique, dans les méthodes de gestion, dans les exigences de plus en plus grandes des citoyens en matière de transparence, etc. nous voulons affirmer notre volonté d'aider concrètement à améliorer la reddition de comptes gouvernementale.

10.11 Nos actions s'exercent sur plusieurs plans. Premièrement, dans nos travaux de vérification, nous visons à obtenir une plus grande valeur ajoutée en étoffant davantage nos rapports de vérification au moyen de causes et de conséquences, à aborder les sujets les plus importants et à nous prononcer sur des thèmes susceptibles d'intéresser les parlementaires.

10.12 Deuxièmement, nous voulons sensibiliser les gestionnaires à l'importance de rendre compte adéquatement aux parlementaires et, finalement, nous encourageons le développement d'un cadre général de reddition de comptes gouvernementale qui englobe des concepts développés au cours des dernières années, notamment les 12 dimensions de l'efficacité de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée. Cet objectif est complémentaire à un projet qui nous tient à cœur depuis plus d'une dizaine d'années : l'adoption d'une loi-cadre qui préciserait les balises que devraient respecter les organismes et entreprises du gouvernement pour que l'Assemblée nationale puisse exercer une gouverne efficace. La Commission des finances publiques examine présentement le sujet.

Nos valeurs organisationnelles

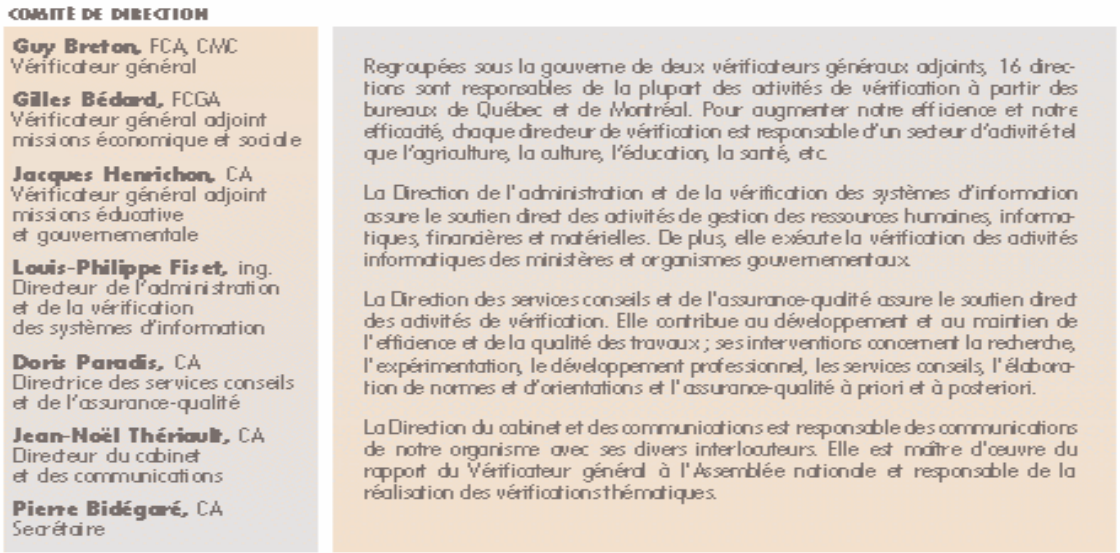
10.13 Dans un organisme comme le nôtre, la qualité de notre produit repose essentiellement sur les compétences et le comportement professionnels de chaque membre du personnel. Pour respecter efficacement nos orientations stratégiques, nous devons nous appuyer sur des valeurs sûres :

- La ressource humaine,
  notre force.
- L'indépendance et l'objectivité,
  assises de nos interventions en vérification.
- L'intégration des règles d'éthique dans notre quotidien,
  une façon d'être.
- La responsabilisation du personnel,
  base de notre efficacité.

10.14 Le Vérificateur général traduit les valeurs de l'organisme dans son code de déontologie, et ce, dans le respect des règles d'éthique de la profession, tout en faisant siennes celles qui s'appliquent à l'ensemble de la fonction publique québécoise.

Notre organisation

10.15 L'organigramme de notre organisme est présenté à la fin de ce chapitre.



Nos travaux et leurs résultats

10.16 À la mi-septembre, le Vérificateur général alloue d'abord les ressources nécessaires à l'attestation financière, à l'exercice du droit de regard et à l'examen des rapports annuels d'activité des entités. Ces travaux sont requis annuellement. En fonction de nos orientations stratégiques et des ressources restantes, nous établissons le budget nécessaire à des projets de vérification de conformité et de l'optimisation des ressources qui ont été retenus dans le cadre de la planification annuelle ainsi qu'au suivi des recommandations.

10.17 Nous avons attribué près de 28 p. cent des heures disponibles pour examiner si la gestion des entités est effectuée avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité et si les gestionnaires font une reddition de comptes adéquate. Ce travail inclut la réalisation des vérifications d'envergure gouvernementale ou sectorielles, des vérifications de l'utilisation des subventions et le repérage de projets éventuels de vérification. Un budget de temps est aussi alloué au soutien et au développement professionnels.

10.18 Le suivi de la planification permet de mesurer les écarts entre les projections et la réalité, de les expliquer et de mesurer l'atteinte de nos objectifs.

Faits saillants

10.19 Notre défi pour l'année 1996-1997 a été la mise en œuvre de nos plans d'action pour réaliser nos orientations stratégiques. Ces plans visent à augmenter notre efficience et la valeur ajoutée de nos travaux pour les parlementaires et à favoriser l'amélioration de la reddition de comptes gouvernementale.

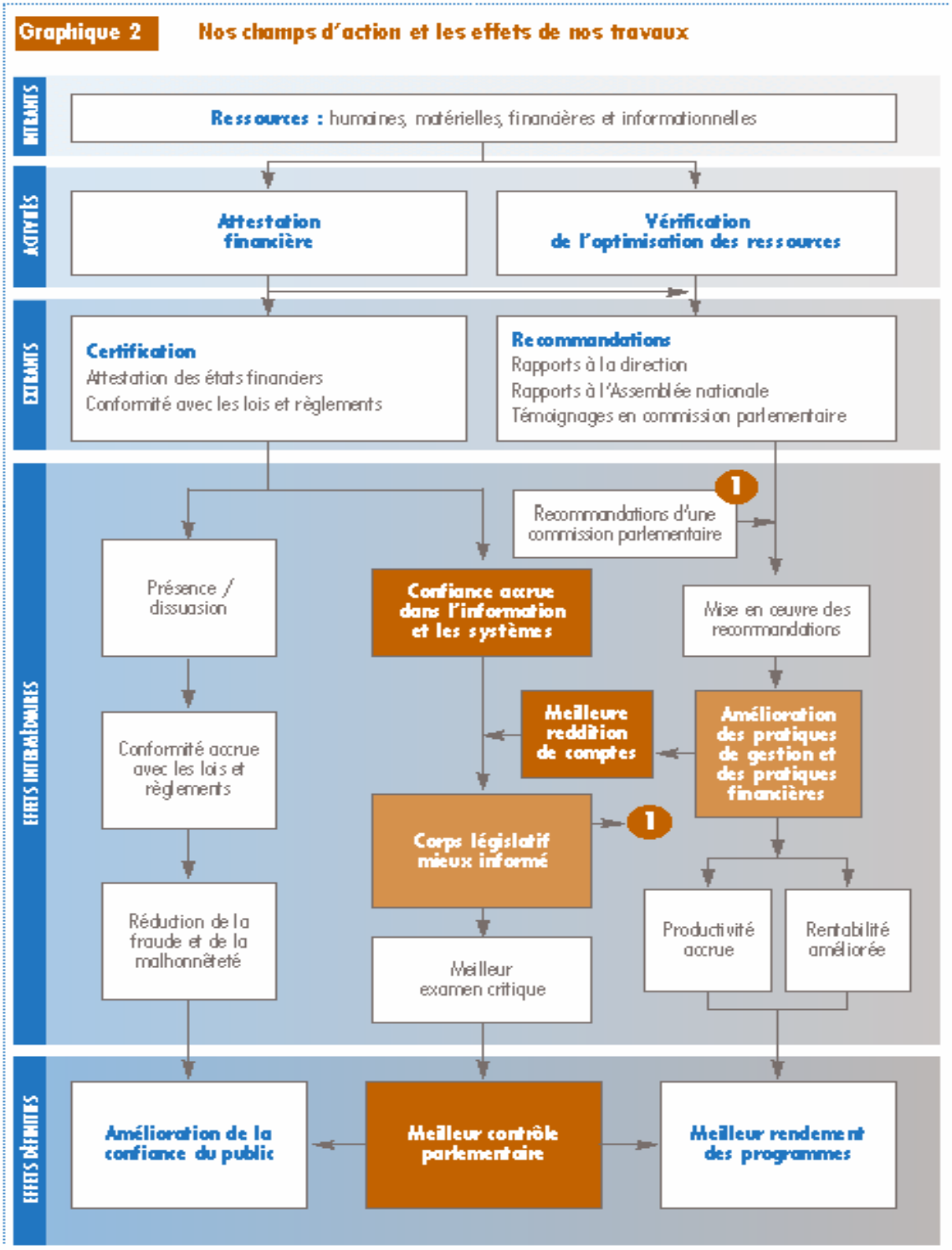
10.20 Au cours de l'exercice, nous avons incité des entités qui sont vérifiées par un autre vérificateur à procéder à des vérifications de l'optimisation des ressources afin d'améliorer la reddition de comptes à l'Assemblée nationale.

10.21 De plus, l'Assemblée nationale a créé une nouvelle commission parlementaire : la Commission de l'administration publique. Elle a pour mandat, notamment, d'entendre le Vérificateur général sur ses rapports, ce qui contribue à augmenter l'utilité de nos travaux (voir par. 10.66 et suivants).

Nos activités et leurs effets

10.22 Le graphique 2 présente nos deux principaux champs d'action : l'attestation financière et la vérification de l'optimisation des ressources.

Graphique 2 **Nos champs d'action et les effets de nos travaux**



10.23 Du fait que le Vérificateur général doit certifier l'information financière présentée à l'Assemblée nationale et qu'il examine certains éléments liés à la conformité avec les lois et règlements, les parties concernées ont une confiance accrue dans l'information produite par l'appareil gouvernemental. En outre, nos travaux ont un effet dissuasif sur les dirigeants et le personnel de l'administration publique, ce qui constitue un élément qui contribue à réduire la non-conformité, la fraude et la malhonnêteté.

10.24 La mise en œuvre des recommandations publiées dans nos rapports à la direction et à l'Assemblée nationale a pour effet d'améliorer les pratiques de gestion et les pratiques financières. C'est ainsi que la performance des programmes est appelée à augmenter et que la reddition de comptes à l'Assemblée nationale devrait tenir les parlementaires mieux informés. De cette manière, nous remplissons notre rôle qui est de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire.

10.25 La ventilation des heures pour l'année de planification 1996-1997 (ainsi que les heures réelles de l'année précédente) est présentée au tableau 1.

Tableau 1 — **Comparaison entre les heures planifiées en 1996-1997 et les heures réalisées en 1996-1997 et 1995-1996**

	Planification 1996-1997		Réalisation 1996-1997		Réalisation 1995-1996	
Activités de vérification	Heures	%	Heures	%	Heures	%
Attestation financière	123 488	40,3	102 016	34,3	120 598	37,6
Vérification de l'optimisation des ressources	73 093	23,8	79 221	26,6	94 640	29,6
Suivi des recommandations	6 232	2,0	5 079	1,7	3 381	1,1
Autres travaux de vérification	5 950	1,9	11 431	3,8	7 080	2,2
	208 763	**68,0**	**197 747**	**66,4**	**225 699**	**70,5**
Activités de soutien						
Soutien professionnel	11 973	3,9	5 732	1,9	8 306	2,6
Soutien administratif	68 503	22,3	71 294	23,9	64 939	20,3
Développement professionnel	17 770	5,8	23 111	7,8	21 012	6,6
	98 246	**32,0**	**100 137**	**33,6**	**94 257**	**29,5**
Total	**307 009**	**100,0**	**297 884**	**100,0**	**319 956**	**100,0**

10.26 Les travaux de vérification ont atteint 66,4 p. cent de toutes les activités du Vérificateur général en 1996-1997 par rapport à 70,5 p. cent en 1995-1996. En ajoutant à ces heures de vérification les heures de soutien professionnel, par exemple le contrôle de la qualité des états financiers ainsi que les services conseils, ce pourcentage s'établirait à 68,3 p. cent en 1996-1997 comparativement à 73,1 p. cent en 1995-1996.

10.27 La baisse du pourcentage des ressources consacrées à la vérification résulte d'une augmentation de notre efficience en attestation financière (réduction de plus de 18 000 heures) et d'une augmentation des heures consacrées au soutien administratif et au développement professionnel pour mener à bien notre virage technologique, et ce, comparativement à l'exercice précédent.

10.28 De plus, le total des heures consacrées aux activités a été inférieur aux prévisions de plus de 9 000 heures pour les raisons énumérées au paragraphe 10.73, sous le titre « Autres rémunérations ».

Attestation financière

10.29 Ce secteur d'activité comprend l'attestation financière, l'exercice du droit de regard et l'examen des rapports annuels d'activité.

10.30 Les travaux ont mené à l'émission de 168 rapports du vérificateur (155 en 1995-1996), à l'exercice du droit de regard auprès de 113 entités (126 en 1995-1996) et à l'examen de 70 rapports d'activité (69 en 1995-1996).

10.31 À la suite des travaux d'attestation financière, 16 rapports à la direction ont été produits (23 en 1995-1996) dont 5 ont été publiés en tout ou en partie dans notre rapport annuel.

Nos objectifs

10.32 En 1996-1997, nous avons amorcé la mise en œuvre de nos nouvelles orientations stratégiques qui visent, entre autres, à poursuivre la recherche et l'implantation de nouvelles techniques et approches qui assureraient l'augmentation de 16 p. cent en trois ans de l'efficience de nos travaux en attestation financière tout en maintenant la haute qualité professionnelle de notre opinion.

10.33 Cet objectif comporte deux volets : le personnel est appelé à modifier ses méthodes de travail et ses stratégies de vérification et l'organisme doit procéder à la révision de ses normes et pratiques professionnelles.

10.34 En 1996-1997, le personnel a commencé l'examen des méthodes de travail. La Direction des services conseils et de l'assurance-qualité a procédé à la révision de certaines normes et pratiques comptables et à l'élaboration d'un programme de formation à ce sujet.

Nos résultats

10.35 Comme l'illustre le graphique 2, les résultats de nos activités, soit les effets intermédiaires et définitifs, sont difficilement mesurables. L'attestation des états financiers et la vérification de la conformité avec les lois et règlements ont pour effet, entre autres, de dissuader quiconque de transgresser les règles établies et d'accroître la confiance dans l'information et les systèmes, ce qui contribue à un meilleur contrôle parlementaire.

10.36 Toutefois, pour que ces effets se concrétisent, nous devons nous assurer de la qualité de notre opinion. Par ailleurs, les utilisateurs de ces informations sont nombreux et les montants en cause sont importants. De plus, étant donné notre position stratégique dans la reddition de comptes gouvernementale, nous devons maintenir une crédibilité à toute épreuve.

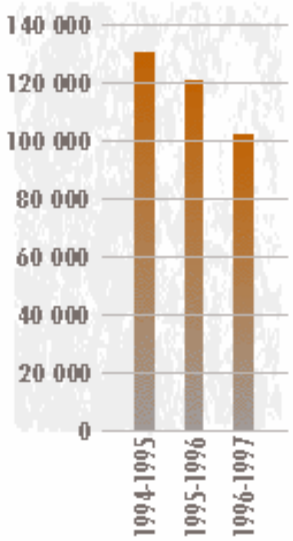
10.37 En résumé, notre performance en attestation financière est mesurable sur le plan de l'efficience, sans pour autant sacrifier la qualité de notre opinion d'aucune manière.

Notre efficience

10.38 Comme le démontre le graphique 3, nous avons augmenté notre efficience au cours de l'exercice. La diminution du nombre d'heures inclut l'augmentation du nombre d'entités à vérifier, comme le présente le graphique 1. Ainsi, l'objectif de 16 p. cent en trois ans est déjà atteint après deux années seulement. Malgré tout, nous maintenons nos efforts.

Graphique 3

Heures d'attestation financière



Qualité de notre opinion

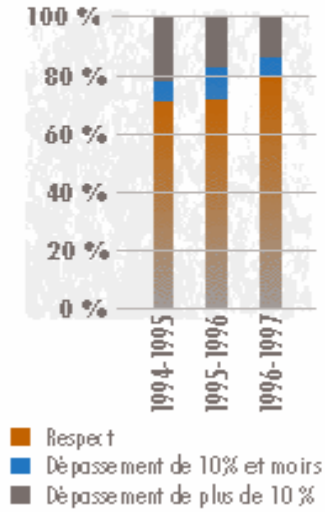
10.39 Pour que notre opinion soit toujours de haute qualité, nous pouvons compter sur un personnel très compétent. De plus, étant donné l'importance de cet élément clé, il fait l'objet de nombreux contrôles qui sont énumérés à la section « Contrôle » (par. 10.87).

Respect du budget de temps

10.40 Le pourcentage de mandats qui respectent le budget de temps augmente depuis 1994-1995. Tel est le résultat d'une gestion plus serrée des heures de vérification pour augmenter notre efficience en attestation financière.

Graphique 4

Pourcentage du respect des budgets



10.41 Nous pouvons conclure que notre performance s'est améliorée depuis les deux dernières années. Si notre objectif de 16 p. cent en trois ans a été atteint, c'est grâce à la compétence professionnelle de notre personnel qui est appelé à mieux apprécier le risque, en vérification financière, que des erreurs ne soient pas détectées par les contrôles en place, compte tenu de la nature des activités vérifiées.

Vérification de l'optimisation des ressources

10.42 Comme nous l'avons déjà dit, la vérification de l'optimisation des ressources (VOR) est nécessaire pour faire rapport directement à l'Assemblée nationale lorsqu'une reddition de comptes est inexistante ou inadéquate, sur différents aspects de la performance du gouvernement. Devant l'ampleur de la tâche et compte tenu de ressources limitées, nous avons retenu une approche appelée « déficience appréhendée ». Nous nous attardons surtout à formuler des recommandations au sujet des risques ou des problèmes de l'administration publique.

10.43 La portée d'une VOR varie en fonction des objectifs recherchés. Nous pouvons examiner la qualité de la gestion d'une entité ou d'une activité particulière : ce sont les vérifications sectorielles. Lorsque nous abordons un thème qui concerne plus d'une entité, il s'agit d'une vérification d'envergure gouvernementale.

10.44 À cause de sa position privilégiée, le Vérificateur général a une vision d'ensemble de l'administration publique ; il peut donc apporter un éclairage très utile aux parlementaires sur des situations actuelles ou émergentes. Les vérifications thématiques visent cet objectif, car le Vérificateur général se prononce sur le sujet ayant fait l'objet de la vérification.

10.45 En 1996-1997, nous avons étudié un thème et procédé à 12 vérifications d'envergure gouvernementale et sectorielle, y compris celles des réseaux de l'éducation et de la santé. Ces projets ont porté sur des sujets axés sur l'économie, l'efficience, la mesure de l'efficacité et la reddition de comptes. Nous avons également produit une étude sur les Comptes publics en tant qu'élément de reddition de comptes du gouvernement.

10.46 Nous avons effectué six suivis des recommandations découlant de vérifications de l'optimisation des ressources menées au cours des années antérieures et nous avons procédé au repérage et à la mise à jour de projets éventuels de vérification de la gestion dans 28 entités.

10.47 Finalement, à la demande du gouvernement, nous avons mené une enquête sur neuf contrats conclus par la Société immobilière du Québec.

10.48 À la suite de nos travaux de vérification de l'optimisation des ressources, 43 rapports à la direction ont été produits (37 en 1995-1996) à partir desquels nous avons rédigé 15 chapitres des tomes I et II de notre rapport annuel.

Nos objectifs

10.49 Dans le but de favoriser davantage le contrôle parlementaire, nous avons pour objectifs :

- d'approfondir annuellement au moins une thématique selon les préoccupations des parlementaires et l'actualité ;
- à partir des déficiences appréhendées, de mener des vérifications qui privilégient les secteurs importants, ceux qui sont les plus susceptibles d'être améliorés et ceux auxquels peuvent s'intéresser les parlementaires ;
- d'augmenter la valeur ajoutée de nos travaux en divulguant, dans la mesure du possible, les causes des déficiences et la mesure des conséquences de celles-ci dans les messages transmis à l'Assemblée nationale ;
- de sensibiliser les entités sujettes au droit de regard de façon que, au cours des trois prochaines années, le tiers d'entre elles aient entrepris des mandats d'optimisation des ressources.

Nos résultats

10.50 Notre efficience en optimisation des ressources est difficilement mesurable à cause de la spécificité de chaque mandat. Nous avons mis en place des contrôles pour nous assurer de la qualité de notre produit, lesquels sont présentés à la section « Contrôle » (par. 10.87).

10.51 Un indicateur considéré comme important par les vérificateurs législatifs du Canada est la gravité des conséquences de nos constatations. Toutefois, la mise en œuvre de cet indicateur présente des difficultés notables si bien que peu de vérificateurs législatifs l'utilisent. Un comité de travail de la Conférence canadienne des vérificateurs législatifs explore cette question.

10.52 Nous avons rencontré les dirigeants et les vérificateurs externes de dix entités, afin de les inciter à réaliser des vérifications de l'optimisation des ressources. Dans certains cas, nous avons poussé notre prise de connaissance des activités de l'organisme afin de démontrer la pertinence d'un tel exercice et d'orienter les travaux des vérificateurs externes. Seulement deux de ces entités procèdent actuellement à des vérifications de l'optimisation des ressources.

Reddition de comptes à l'Assemblée nationale

10.53 La reddition de comptes à l'Assemblée nationale comporte deux volets : l'administration publique et notre propre rapport d'activité.

10.54 La reddition de comptes des entités gouvernementales est l'objet de notre mission, notre raison d'être. Dans les limites de nos ressources, nous devons tout mettre en œuvre pour améliorer la reddition de comptes à l'Assemblée nationale. Dans un premier temps, nous devons améliorer le contenu de notre rapport annuel afin qu'il ait la plus grande valeur possible pour les parlementaires dans l'exercice de leur gouverne de l'administration publique. Dans un deuxième temps, outre la vérification de la gestion, nous devons promouvoir l'usage d'outils susceptibles de permettre une meilleure reddition de comptes des entités gouvernementales.

Nos objectifs

10.55 Pour améliorer le contenu de notre rapport annuel, nous visons à nous prononcer sur certaines questions que nous jugeons dignes d'intérêt pour les parlementaires. Nous devons donc nous tenir à l'affût de leurs besoins et prévoir quelles activités gouvernementales prendront bientôt la vedette afin de bien cibler nos travaux.

10.56 Comme nous l'avons déjà dit, les entités gouvernementales sont responsables de rendre compte de leur performance. Étant donné notre vision globale de l'administration publique et nos compétences en la matière, nous voulons participer à l'amélioration de cette obligation en faisant la promotion d'un cadre de reddition de comptes.

10.57 Finalement, nous entreprenons le processus de révision et d'amélioration de notre rapport d'activité.

Nos résultats

10.58 Les effets des vérifications thématiques sont prometteurs. En 1996-1997, nous en avons réalisé une première sur les échanges d'information entre organismes du secteur public (1996-1997, tome II, chap. 7). À la suite de ces travaux, nous avons été appelés à témoigner devant des commissions parlementaires concernant des projets de loi qui modifient les échanges d'information. De plus, nous avons remis un mémoire à une commission parlementaire sur la carte d'identité québécoise et nous avons participé aux débats par la suite.

10.59 Au regard de la reddition de comptes gouvernementale, nous avons recensé les bonnes pratiques chez les autres vérificateurs législatifs. Certaines provinces, en particulier l'Alberta, sont très avancées dans l'implantation d'un cadre de reddition de comptes. À partir de ces exemples, nous allons examiner s'il est possible de les appliquer au Québec.

10.60 Pour améliorer notre propre reddition de comptes, nous participons à un groupe de travail de la Conférence canadienne des vérificateurs législatifs sur la mesure de notre performance. Un inventaire des indicateurs de rendement a été fait et le groupe de travail évaluera ensuite les bénéfices possibles de ces différents indicateurs.

Nos résultats d'ensemble

10.61 Comme l'illustre le graphique 2, nos activités visent l'amélioration des pratiques de gestion due à la mise en œuvre de nos recommandations. Un tel résultat permettrait aux parlementaires d'être mieux informés s'il se traduisait par une meilleure reddition de comptes (effets intermédiaires). Ainsi, l'Assemblée nationale exercerait un meilleur contrôle parlementaire (effet définitif). Nous sommes conscients que plusieurs (gestionnaires, dirigeants, parlementaires, etc.) partagent nos préoccupations au regard de l'amélioration des pratiques de gestion. D'ailleurs, c'est souvent grâce à la coopération et à la participation de ces partenaires que nous suscitons le changement.

10.62 Nous évaluons notre efficacité, entre autres, grâce aux indicateurs qui suivent.

Suivi des recommandations

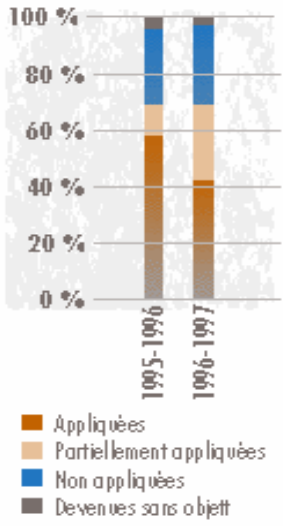
10.63 En 1996-1997, nous avons raffiné la mesure du degré d'application de nos recommandations.

10.64 Bien que le taux des recommandations appliquées en tout ou en partie se maintienne aux environs de 70 p. cent, nous constatons que la portion de recommandations partiellement appliquées a augmenté sensiblement en 1996-1997.

10.65 Les principales raisons invoquées par les entités pour la non-application ou l'application partielle de nos recommandations sont qu'il leur faudrait implanter ou modifier des systèmes, qu'elles doivent obtenir des amendements législatifs ou coordonner leurs actions avec celles d'autres partenaires.

Graphique 5

Suivi des recommandations



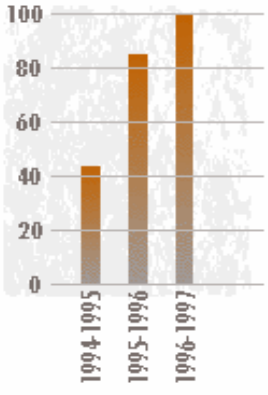
Commissions parlementaires

10.66 La nouvelle Commission de l'administration publique a pour fonction :

- de vérifier les engagements financiers des ministères et de certains organismes publics ;
- d'entendre, chaque année, le Vérificateur général sur son rapport annuel ;
- d'entendre, en vertu de la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, au moins une fois par année, les ministres, si ceux-ci le jugent opportun, les sous-ministres ou les dirigeants d'organismes publics, afin de discuter de leur gestion administrative et, le cas échéant, de toute autre matière de nature administrative relevant de ces ministères ou organismes qui a été signalée dans un rapport du Vérificateur général ou du Protecteur du citoyen.

Graphique 6

Heures en commission parlementaire



10.67 Cette commission parlementaire devrait nous permettre d'intensifier notre collaboration avec l'Assemblée nationale et d'augmenter ainsi notre contribution au contrôle parlementaire.

10.68 Au cours de l'année, le Vérificateur général a été présent en commission parlementaire pendant 100,5 heures pour étudier des sujets relatifs à nos travaux de vérification. Ainsi,

nous avons collaboré aux travaux des différentes commissions parlementaires notamment lors de l'audition des sous-ministres du ministère des Transports, du ministère des Affaires municipales, du ministère du Revenu du Québec et du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et des présidents de six organismes du secteur agricole, de la Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain, de la Caisse de dépôt et placement du Québec, du Conseil du trésor et de la Commission des services juridiques et lors de l'audition de la Curatrice publique. Nous avons participé aux travaux de la Commission de la culture lors de la consultation publique sur une carte d'identité québécoise et à ceux de la Commission du budget et de l'administration pour réaliser un document d'orientation sur la mise en place d'une loi-cadre pour les organismes et les entreprises du gouvernement.

Satisfaction de la clientèle

10.69 L'Assemblée nationale est notre seul et unique client. Nous avons des rencontres régulières avec les membres des différentes commissions parlementaires, principalement avec la Commission de l'administration publique. L'occasion nous est ainsi fournie de discuter de leurs attentes et de leur satisfaction en ce qui a trait à nos travaux.

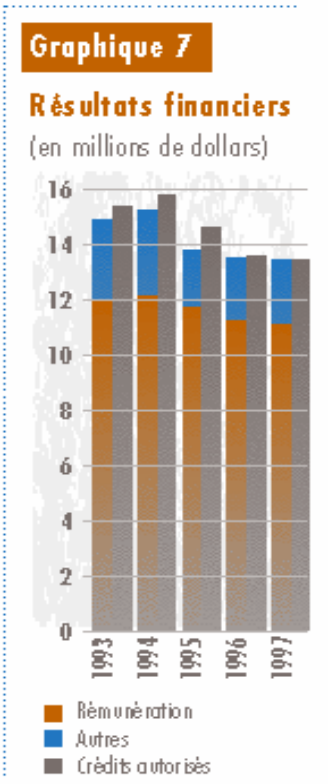
10.70 Nous avons l'intention de mener éventuellement un sondage auprès des parlementaires afin d'évaluer leur satisfaction et de préciser davantage leurs besoins auxquels nous sommes susceptibles de répondre.

Résultats financiers

10.71 Depuis 1994, notre budget a diminué de 11,79 p. cent : nos dépenses de rémunération ont été réduites de 8,66 p. cent et les autres dépenses, de 24,91 p. cent. Par conséquent, nous avons dû restreindre les ressources affectées au soutien des activités de vérification et aux vérifications de l'optimisation des ressources, et retarder certains investissements dans les technologies de l'information jusqu'au présent exercice.

10.72 Comme le démontrent les états financiers présentés à la fin de ce chapitre, nous avons respecté notre budget et il n'y a pas d'écarts importants par rapport aux prévisions initiales.

Graphique 7



10.73 Pour l'exercice 1996-1997, les principaux écarts par rapport au budget sont les suivants.

- **Autres rémunérations**

  Nous avons réduit nos coûts totaux de rémunération de 325 000 dollars entre autres à cause de l'amélioration de notre efficience en attestation financière. À la suite du départ de plusieurs employés, certains postes ont été comblés temporairement par des occasionnels alors que d'autres postes ont été consacrés à la vérification de l'optimisation des ressources au cours de l'exercice.

- **Services**

  L'écart par rapport aux prévisions résulte d'une utilisation moins intense que prévu des services professionnels pour mener à bien nos travaux de vérification.

- **Capital – Équipement**

  Les dépenses en capital sont plus élevées à cause de notre virage technologique. Nous avons acheté de nouveaux ordinateurs de la catégorie Pentium ainsi que des logiciels pour l'environnement Windows 95.

- **Crédits non utilisés**

  Les crédits non utilisés représentent la récupération de 1,2 jour par employé, soit une somme de 53 000 dollars, ainsi qu'une réduction volontaire de l'organisme de 64 000 dollars.

Adaptation aux changements

10.74 Les changements dans l'évolution de l'administration gouvernementale, dans la profession et dans les méthodes de gestion doivent être suivis de près. C'est pourquoi plusieurs membres du personnel de notre organisme participent activement aux travaux d'associations et de comités liés notamment à la vérification législative, à la vérification de l'optimisation des ressources et à la vérification informatique.

Conférence canadienne des vérificateurs législatifs

10.75 La Conférence canadienne des vérificateurs législatifs (CCVL) est une organisation qui regroupe les dirigeants des bureaux des vérificateurs législatifs fédéral et provinciaux. Les objectifs de la CCVL sont entre autres de faciliter le partage et l'échange d'informations et d'expériences entre les différents bureaux et de permettre à leurs membres de discuter de préoccupations communes. La Conférence vise aussi à améliorer la qualité et le rendement des vérificateurs législatifs.

10.76 Au cours de l'année, certains membres du personnel participant à différents groupes de travail se sont penchés sur la reddition de comptes des ministères et organismes et sur l'information probante dans les vérifications de l'optimisation des ressources. Des travaux ont aussi été réalisés sur la mesure de la performance des vérificateurs législatifs.

10.77 En juin 1997, deux membres du personnel ont participé à la réunion annuelle du Comité de la pratique professionnelle en vérification législative.

10.78 En septembre 1997, le Vérificateur général et ses adjoints ont assisté à la 25e réunion annuelle de la Conférence tenue à Edmonton. Les thèmes qui ont été abordés sont la planification stratégique, la mesure de la performance, l'amélioration de la gestion et le contrôle des ressources publiques ainsi que la reddition de comptes.

Fondation canadienne pour la vérification intégrée

10.79 La Fondation canadienne pour la vérification intégrée est un organisme professionnel autonome voué à l'amélioration de la reddition de comptes dans l'administration publique et privée. Après avoir élaboré un cadre de travail sur la communication et la vérification de l'information sur l'efficacité, la Fondation mène notamment des travaux de recherche sur les caractéristiques d'une gouverne efficace.

10.80 Le Vérificateur général est gouverneur et membre du comité de direction de la Fondation et certains membres du personnel ont participé au comité de recherche et à des sessions de travail et ils ont assisté à la conférence annuelle de cet organisme.

Institut canadien des comptables agréés

10.81 L'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) joue un rôle clé dans l'émission des normes de comptabilité et de vérification au Canada. Nous participons activement à l'élaboration de ces normes en commentant les exposés-sondages émis par l'ICCA.

10.82 De plus, le Vérificateur général est membre du Conseil sur les critères de contrôle et l'un de ses adjoints fait partie du Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public.

10.83 Un membre du personnel siège au conseil d'administration de l'Ordre des comptables agréés du Québec.

Comité sur la vérification interne

10.84 Un représentant de notre organisme participe comme observateur au Comité de travail sur la vérification interne. Le mandat initial de ce comité, sous la responsabilité du Conseil du trésor, consiste à réviser la directive concernant l'analyse de programmes et la vérification interne au gouvernement du Québec en vue d'une réforme éventuelle.

L'Institut de la gestion financière du Canada, section de Québec

10.85 L'Institut de la gestion financière du Canada, section de Québec, poursuit entre autres les objectifs suivants :

- promouvoir la compréhension des méthodes de gestion financière ;
- informer les membres des progrès réalisés concernant les méthodes de gestion financière ;
- offrir et promouvoir les programmes de formation et de perfectionnement en gestion financière.

10.86 Un cadre de notre organisme siège au conseil d'administration de l'Institut.

Contrôle

10.87 En cours de réalisation des mandats, nous procédons aux contrôles suivants :

- toutes nos vérifications sont effectuées en fonction des normes de l'ICCA ;
- un contrôle de la qualité des travaux est exercé au moyen de :
  - l'approbation des stratégies de vérification par le Vérificateur général adjoint ;
  - la révision des dossiers par le chargé de projet et le directeur ;
  - des consultations auprès de la Direction des services conseils et de l'assurance-qualité (DSCAQ) pour les cas qui requièrent une recherche plus poussée ou un traitement particulier ;
  - un contrôle à priori de la présentation des états financiers ;
  - l'approbation des états financiers par le Vérificateur général adjoint ;
  - une révision des rapports par le Vérificateur général adjoint avant son traitement par l'équipe du maître d'œuvre du rapport annuel.

10.88 Une inspection à posteriori des dossiers de vérification permet de mesurer le respect des normes et la qualité du travail. Cet examen professionnel peut être réalisé à l'interne par la DSCAQ ou à l'externe par l'Ordre des comptables agréés du Québec qui fait une inspection de nos dossiers tous les quatre ans, laquelle a eu lieu à la fin de 1996-1997. La DSCAQ a consacré ses efforts aux mandats concernant l'amélioration de notre efficience en attestation financière et en vérification de l'optimisation des ressources. Il n'y a pas eu d'inspection interne au cours de l'exercice.

10.89 Le rapport d'inspection de l'Ordre n'étant pas encore disponible, nous en publierons les résultats dans notre prochain rapport d'activité.

Protection des actifs

10.90 Les actifs importants sont nos dossiers de vérification et notre parc informatique. Des moyens adéquats sont pris pour prévenir l'accès non autorisé et pour conserver nos dossiers de vérification ainsi que pour prévenir le vol de notre équipement informatique.

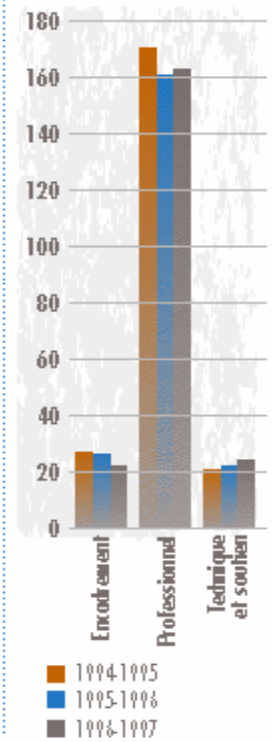
Gestion des ressources

Personnel nécessaire à l'exécution des travaux

10.91 Au 31 mars 1997, l'effectif autorisé s'établissait à 209 postes réguliers (209 en 1995-1996), répartis entre le bureau de Québec (167) et le bureau de Montréal (42). Le graphique 8 présente la répartition du personnel au 31 mars des trois dernières années.

Graphique 8

Répartition du personnel



Ressources externes

10.92 Le Vérificateur général a recours aux services de ressources professionnelles externes, principalement pour s'adjoindre des compétences dont son organisme ne dispose pas. L'expérience et les connaissances de ces conseillers dans des secteurs particuliers appuient de façon constructive les équipes de vérification.

10.93 Le Vérificateur général a fait appel au cours de l'année aux ressources professionnelles suivantes.

Beauregard, Claude
ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Beauséjour, Michel
CONSULTANT

Bédard, Denis
CONSULTANT

Bellware, Linda
LES SERVICES ACTUARIELS SAI INC.

Chapados, Marcel
LES ACTUAIRES & CONSEILLERS OPTIMUM INC.

Delorme, Luc
BÉDARD DELORME BRUNO, ÉVALUATEURS AGRÉÉS

Denis, Michel
LES SERVICES ACTUARIELS SAI INC.

Desforges, Mado
CONSULTANTE

Elliott, Robert
ARTHUR ANDERSEN TORONTO

Émond, Caroline
PRICE WATERHOUSE

Faille, Alain
LE GROUPE MALLETT EMA HEU

Fournier, Robert
ROCHE LIMITÉE, GROUPE-CONSEIL

Houle, Yvon
LE GROUPE MALLETT EMA HEU

Jolin, Denis
RAYMOND, CHABOT, MARTIN, PARÉ

Kearns, John
ERNST & YOUNG

Laroche, Pierre
ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES COMMERCIALES

Lavigne, A. Michel
RAYMOND, CHABOT, MARTIN, PARÉ

Lemire, Guy
UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL

Meyers, Larry
RETRAITÉ (B.V.G. CANADA)

Moffet, Réal
POISSANT THIBAUDEAU-PEAT MARWICK THORNE

Moreau, Antonin
RETRAITÉ (MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION)

Paré, Jean
CARON, BÉLANGER, ERNST YOUNG

Perreault, Yves
CONSULTANT

Poitras, Diane
Me DIANE POITRAS AVOCATE

Prévost, Donald
DESJARDINS, PRÉVOST & ASSOCIÉS INC.

Racine, James
RACINE LA ROCHELLE & ASSOCIÉS INC.

Rochette, Guy
ROCHE LIMITÉE, GROUPE-CONSEIL

Séguin, Michel
BANQUE SCOTIA

Sévigny, Michel
BANQUE DE MONTRÉAL

St-Cyr, Louise
ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES COMMERCIALES

Terreault, Charles R.
ÉCOLE POLYTECHNIQUE

Tremblay, Jocelyn
MLH + A INC.

Tremblay, Stéphane
KPMG

Vanasse, Richard
A. FOSTER HIGGINS & CIE

Ressources humaines

Développement des ressources humaines

10.94 Le Vérificateur général vise à une utilisation optimale de ses ressources humaines. Dans cette optique, le développement professionnel de son personnel est axé sur l'acquisition et la mise à jour des connaissances et sur l'amélioration de la productivité.

10.95 Afin de mieux cibler ses efforts de développement, le Vérificateur général s'est fixé cinq orientations de développement pour les années 1996-1999.

- Développement professionnel

  - Être à l'affût des nouveaux développements et des nouvelles approches en matière de vérification comme la vérification informatique, la mesure de la performance, la bonne gouverne et le droit de regard pour la mise à jour des acquis en matière de pratique professionnelle.

- Environnement de la fonction publique et des entités

  - Connaître les grandes tendances, les virages gouvernementaux en matière d'organisation du travail, de régionalisation, de gestion par résultats, de lutte au déficit et de fiscalité afin de suivre l'évolution du gouvernement et des entités vérifiées.

- Virage technologique

  - Maîtriser les technologies de l'information, compte tenu des nouveaux outils informatiques plus performants et du milieu où s'exercent les activités de vérification.

- Rôles de conseil, de gestion et de soutien

  - Pour les employés de chacun de ces domaines, développer l'expertise et la capacité à jouer :

    - un rôle d'expert (personnel affecté au service conseil) ;

    - un rôle de mobilisateur et d'agent de changement dans le contexte d'une fonction publique en pleine mutation (personnel d'encadrement) ;

    - un rôle de soutien technique et administratif axé sur le service à la clientèle (personnel de soutien).

- Perfectionnement individuel

  - Encourager la diversification des expériences grâce au perfectionnement individuel des employés afin d'augmenter leur polyvalence ou leur mobilité au regard de nos travaux de vérification.

10.96 En 1996-1997, nous avons axé nos efforts de formation sur le virage technologique nécessaire au soutien de nos activités et sur la mesure des résultats. Sur ce dernier aspect, nous avons présenté les différents concepts de gestion tels que les critères de contrôle de l'ICCA, la gouverne efficace de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée, le qualimètre du Mouvement québécois de la qualité, les normes

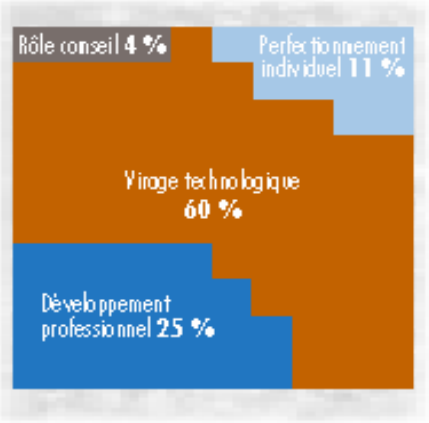
ISO, etc., afin de familiariser le personnel avec ces concepts et d'utiliser ceux-ci pour augmenter notre efficience en optimisation des ressources. De plus, nous avons créé des occasions d'échanges entre pairs dans le cadre de laboratoires de travail. Ces laboratoires permettent de présenter les bonnes pratiques en vérification et de discuter à ce sujet, et ce, tant en attestation financière, en vérification de l'optimisation des ressources qu'en vérification informatique.

10.97 Nous avons également diffusé d'autres activités de formation touchant, notamment, l'approche d'attestation financière, la méthodologie de vérification de l'optimisation des ressources, la vérification informatique et celle de la gestion ainsi que l'utilisation de nouveaux logiciels.

10.98 Nous avions prévu investir 1 120 jours-personnes en formation, soit une moyenne de 5,3 jours par personne.

Graphique 9

Formation selon les orientations



10.99 Au cours de l'année, 1 708 jours-personnes ont été investis pour les activités de formation, ce qui représente une moyenne d'environ 8,2 jours par personne. Un tel investissement est justifié pour une bonne part par l'implantation d'un nouvel environnement informatique.

10.100 Nous dressons un bilan positif concernant la réalisation du plan de développement des ressources humaines 1996-1997. Quatre des cinq orientations de développement ont été satisfaites. Les attentes concernant l'environnement de la fonction publique et des entités n'ont pu être comblées faute de ressources disponibles. Cependant, la participation à des colloques, congrès ou conférences a comblé en partie cette lacune.

10.101 Le Vérificateur général a investi 2,5 p. cent de sa masse salariale au chapitre de la formation et du perfectionnement.

10.102 Le nombre de jours alloués à la formation, pour la prochaine année, sera de 1 039, soit une moyenne de cinq jours par personne. Cet investissement dans la formation comble les exigences de la norme proposée par l'Ordre des comptables agréés du Québec en fonction des exigences de l'Office des professions. Nous respectons également les obligations imposées par la *Loi favorisant le développement de la main-d'œuvre*.

10.103 En plus de la formation offerte au personnel, le développement professionnel comprend la participation à des colloques et congrès, la préparation et la diffusion de cours par les employés de l'organisme ainsi que certaines réunions de personnel. En misant sur un effectif des plus compétents, le Vérificateur général pourra améliorer son efficience et son efficacité.

10.104 Par ailleurs, en tant que maître de stage pour l'obtention du titre de comptable agréé, le Vérificateur général a contribué à huit stages de formation professionnelle, sans compter l'embauche de deux étudiants stagiaires en informatique.

Dotation en personnel

10.105 Plusieurs agents du Vérificateur général quittent chaque année l'organisation pour relever de nouveaux défis, principalement dans les ministères, les organismes ou les entreprises gouvernementales qui convoitent cette expertise professionnelle en comptabilité et en vérification. Afin de combler ces postes vacants, le Vérificateur général a tenu, au cours de l'année se terminant le 31 mars 1997, deux concours de recrutement pour le bureau de Québec, l'un pour embaucher des comptables agréés et l'autre pour recruter des stagiaires aspirant au titre de comptable agréé. Ces concours, qui ont attiré 86 candidatures, ont permis à 22 personnes de se qualifier et à 5 d'entre elles d'obtenir un poste régulier. De plus, un concours de promotion a été tenu pour combler au bureau de Montréal des emplois de directeur de vérification, ce qui a attiré 24 candidatures parmi lesquelles 2 personnes se sont qualifiées et ont été promues.

10.106 Au cours de la même période, 37 personnes ont été embauchées pour occuper des emplois occasionnels pour des périodes de deux à six mois afin de faire face à une charge intensive de travail du fait que plusieurs entités vérifiées ont une date de fin d'exercice similaire, soit le 31 décembre ou le 31 mars, et pour combler de façon temporaire des postes vacants en attente de dotation.

Comité mixte sur les ressources humaines

10.107 Le Vérificateur général a reconduit pour une troisième année le Comité mixte sur les ressources humaines dont l'objectif est de créer un forum d'échanges et de mutuelle influence concernant certains aspects relatifs aux conditions de travail, avec le souci d'une mobilisation et d'une utilisation optimales du personnel. Ce comité, constitué de représentants de la direction et du personnel, a tracé un bilan très positif de sa deuxième année de fonctionnement marquée de réalisations concrètes, notamment la mise en place de mécanismes de mobilité du personnel et d'allocation des primes d'emploi de niveau plus élevé ainsi que l'implantation d'un régime d'aménagement du temps de travail.

Comité de santé et de sécurité du travail

10.108 Le Comité de santé et de sécurité du travail voit à ce que toutes les mesures soient prises pour éliminer à la source les dangers du travail. Durant l'année, le Comité a tenu quatre rencontres au cours desquelles les membres ont discuté des rapports d'inspection et de l'organisation de la Semaine de la santé et de la sécurité du travail.

Technologies de l'information

10.109 Le Vérificateur général du Québec s'est doté d'un plan directeur des technologies de l'information pour la période 1996-1999. Les grands objectifs et orientations technologiques pour les trois prochaines années sont les suivants :

- replacer le Vérificateur général à la fine pointe de la technologie ;
- recenser les besoins des utilisateurs en matière de systèmes informatiques ;
- établir un plan d'action pour concrétiser les cibles retenues en vue de favoriser le déploiement de l'autoroute de l'information au Québec ;
- responsabiliser le personnel de secrétariat en ce qui concerne l'aide de première ligne en bureautique.

10.110 En ce qui concerne particulièrement l'année 1996-1997, nous avons effectué un important virage technologique grâce à la mise en place de nouveaux outils de travail tels qu'un environnement Windows 95 et une nouvelle suite de logiciels bureautiques qui ont été implantés dans l'ensemble de l'organisation. Par conséquent, nous avons dû remplacer des parties désuètes de notre équipement bureautiques.

10.111 Pour le présent exercice, le plan directeur comprend aussi les points suivants :

- une étude visant la mise en place d'un serveur de télécopies et d'un serveur de disques laser multiples sur le réseau ;
- l'implantation d'un logiciel d'extraction et d'analyse de données dans les équipes de vérification ;
- le recensement des besoins en matière de systèmes informatiques ;
- la mise en place d'un programme de formation du personnel de secrétariat pour l'aide de première ligne en bureautique ;
- la constitution d'un groupe de veille technologique dans le secteur de la vérification.

Nos objectifs 1997-1998

10.112 Au cours du prochain exercice, nous poursuivrons nos efforts dans les domaines suivants.

- Attestation financière

  - Effectuer les attestations financières dans toutes les entités en utilisant des nouvelles techniques et des approches susceptibles d'améliorer notre efficience tout en maintenant la haute qualité professionnelle de notre opinion comptable. Deux projets-pilotes avec des logiciels experts seront menés afin de mesurer les possibilités d'amélioration de l'efficience.

- Vérification de l'optimisation des ressources

  - Réaliser au moins un projet de vérification thématique d'importance qui donnera lieu à la prise de position du Vérificateur général dans le chapitre 1 du tome II.

  - Effectuer des travaux de vérification de déficiences appréhendées dans les ministères, organismes et entreprises du gouvernement ainsi qu'auprès des bénéficiaires de subventions, en privilégiant les secteurs d'activité d'importance, les secteurs les plus susceptibles d'amélioration ou ceux qui peuvent répondre aux attentes des parlementaires. À cet égard :

    - réaliser au moins un projet dans chacun des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux ;

    - mener des projets sur des sujets d'importance ou d'intérêt particulier, d'envergure gouvernementale ou autre dans les entités et au sujet des activités informatiques gouvernementales.

  - Porter une attention particulière aux principaux messages communiqués à l'Assemblée nationale afin de présenter les causes des déficiences et la mesure des conséquences.

  - Poursuivre la prise de connaissance des affaires des entités dont nous ne sommes pas les vérificateurs et inciter leurs vérificateurs à examiner la qualité de la gestion et la conformité non couverte en attestation financière. D'ici deux ans, voir à ce que le tiers de ces entités aient entrepris une vérification de l'optimisation des ressources. Examiner avec la nouvelle Commission de l'administration publique ses besoins en cette matière.

- Reddition de comptes à l'Assemblée nationale

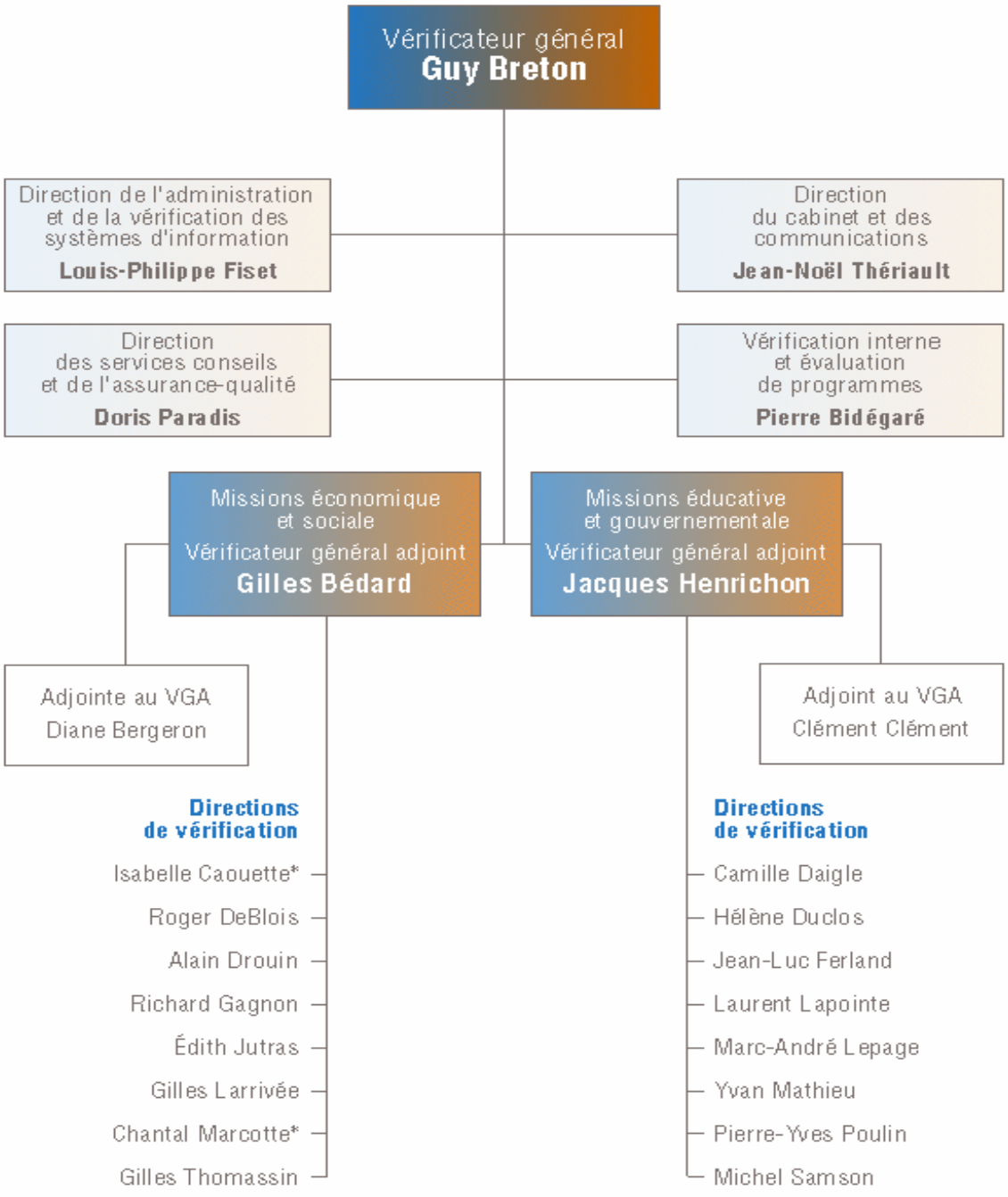
  - Inciter les ministères, organismes et entreprises du gouvernement à améliorer leur reddition de comptes aux parlementaires.

  - Faire la promotion d'un cadre de reddition de comptes ayant obtenu, idéalement, un consensus gouvernemental.

  - Déterminer quels sont les éléments de présentation de l'information financière et de conformité à incidence financière qui pourraient faire l'objet de commentaires d'ensemble au cours des prochaines années.

Organigramme du Vérificateur général

Novembre 1997



* par intérim

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

L'état des dépenses et des crédits autorisés du Vérificateur général du Québec a été dressé par le Vérificateur général, qui est responsable de sa préparation et de sa présentation, y compris les estimations et les jugements importants.

Pour s'acquitter de ses responsabilités, le Vérificateur général maintient un système de contrôles comptables internes, conçu en vue de fournir l'assurance raisonnable que les biens sont protégés et que les opérations sont comptabilisées correctement et en temps voulu, qu'elles sont dûment approuvées et qu'elles permettent de produire des données financières fiables.

Le Vérificateur général du Québec reconnaît qu'il est responsable de gérer ses affaires conformément aux lois et règlements qui le régissent.

Le cabinet privé Laberge Lafleur, comptables agréés, a procédé à la vérification de l'état des dépenses et des crédits autorisés du Vérificateur général, conformément aux normes de vérification généralement reconnues, et son rapport des vérificateurs expose la nature et l'étendue de cette vérification et l'expression de son opinion. Les vérificateurs externes peuvent, sans aucune restriction, rencontrer le Vérificateur général ou son directeur de l'administration pour discuter de tout élément qui concerne leur vérification.



Le directeur de l'administration



Le vérificateur général du Québec

Québec, le 22 septembre 1997

RAPPORT DES VÉRIFICATEURS

Aux membres de l'Assemblée nationale

Nous avons vérifié l'état des dépenses et des crédits autorisés du Vérificateur général du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 1997. La responsabilité de cet état financier incombe à la direction du Vérificateur général du Québec. Notre responsabilité consiste à exprimer une opinion sur cet état financier en nous fondant sur notre vérification.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir un degré raisonnable de certitude quant à l'absence d'inexactitudes importantes dans l'état financier. La vérification comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans l'état financier. Elle comprend également l'évaluation des conventions comptables suivies et des estimations importantes faites par la direction, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble de l'état financier.

À notre avis, les sommes présentées dans cet état financier ont été dépensées aux fins pour lesquelles l'Assemblée nationale les avait affectées et de la façon prescrite par les lois, règlements, directives et règles en vigueur. Cet état financier présente fidèlement les dépenses et les crédits autorisés du Vérificateur général du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 1997, selon les conventions comptables énoncées à la note 2.



VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
État des dépenses et des crédits autorisés pour l'année financière terminée le 31 mars 1997
(en milliers de dollars)

	1997		1996
	Budget	Réel	Réel
DÉPENSES			
Rémunération - personnel			
Traitements	10 960	10 098	10 604
Autres rémunérations	153	690	608
	11 113	**10 788**	**11 212**
Fonctionnement - autres dépenses			
Communications et transports	533	529	507
Services	732	600	582
Entretien	65	78	71
Loyers	697	688	698
Fournitures	65	91	78
Équipement	89	99	168
Autres dépenses	2	2	3
	2 183	**2 087**	**2 107**
Capital - autres dépenses			
Équipement	125	374	249
Dépenses effectuées	**13 421**	**13 249**	**13 568**
Avances		1	1
Dépenses imputées	**13 421**	**13 250**	**13 569**
CRÉDITS AUTORISÉS		**13 421**	**13 570**
Transférés (note 3)		54	-
Non utilisés		117	1
		171	**1**
Crédits utilisés		**13 250**	**13 569**

NOTES AFFÉRENTES À L'ÉTAT FINANCIER POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 1997

1. NATURE DES ACTIVITÉS

En vertu de la *Loi sur le Vérificateur général* (L.R.Q., c. V-5.01), le Vérificateur général du Québec effectue notamment la vérification des livres et comptes du Fonds consolidé du revenu, des organismes publics et de plusieurs organismes et entreprises du gouvernement du Québec. Cette vérification comporte la vérification financière et la vérification de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives. Elle peut comporter également la vérification de l'optimisation des ressources du Fonds consolidé du revenu, des organismes publics et des organismes du gouvernement et la vérification des systèmes et procédés mis en œuvre par les entreprises du gouvernement pour contrôler et protéger leurs biens. Les résultats de ces vérifications sont communiqués régulièrement à l'Assemblée nationale.

2. CONVENTIONS COMPTABLES

L'état des dépenses et des crédits autorisés a été préparé selon les conventions comptables en usage au gouvernement du Québec qui comportent entre autres particularités que les acquisitions de biens en capital sont imputées aux dépenses. Le coût des avantages sociaux accordés au personnel du Vérificateur général du Québec et celui de certains services de soutien assumés par divers ministères et organismes ne sont pas présentés dans l'état financier.

Les opérations du Vérificateur général du Québec font partie des opérations du Fonds consolidé du revenu et elles sont, par conséquent, présentées dans les états financiers du gouvernement du Québec (programme 5 des personnes désignées par l'Assemblée nationale).

3. CRÉDITS TRANSFÉRÉS

Les crédits de rémunération relatifs aux employés du Vérificateur général du Québec qui se sont prévalus de la mesure de départ assisté dans la fonction publique ont été transférés au Conseil du trésor.

4. BUDGET

Le budget présenté dans l'état des dépenses et des crédits autorisés correspond aux crédits autorisés par l'Assemblée nationale et il ne fait pas l'objet du rapport des vérificateurs.



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

Annexe A

Loi sur le Vérificateur général

(L.R.C., c. V-5.01)

Loi sur le Vérificateur général

(L.R.Q., c. V-5.01)

Section I
Objet et interprétation

1. La présente loi a pour objet de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics.

2. Les fonds et autres biens publics visés par la présente loi sont ceux des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement.

3. Est un organisme public, aux fins de la présente loi, le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor et un ministère.

Sont assimilés à un organisme public, aux fins de la présente loi, le Lieutenant-gouverneur, l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen, toute personne que l'Assemblée nationale désigne pour exercer une fonction qui en relève lorsque la loi prévoit que son personnel est nommé et rémunéré suivant la *Loi sur la fonction publique* (c. F-3.1.1) et tout organisme dont l'Assemblée nationale ou l'une de ses commissions nomme la majorité des membres.

4. Est un organisme du gouvernement, aux fins de la présente loi, tout organisme, autre que ceux mentionnés à l'article 3, qui est institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor ou d'un ministre et qui satisfait à l'une des conditions suivantes :

1° tout ou partie de ses crédits de fonctionnement apparaissent sous ce titre, dans les prévisions budgétaires déposées devant l'Assemblée nationale ;

2° la loi ordonne que son personnel soit nommé ou rémunéré suivant la *Loi sur la fonction publique* (c. F-3.1.1) ;

3° le gouvernement ou un ministre nomme au moins la moitié de ses membres ou administrateurs et au moins la moitié de ses frais de fonctionnement sont assumés directement ou indirectement par le Fonds consolidé du revenu ou les autres fonds administrés par un organisme public, ou par les deux à la fois.

Est assimilé à un organisme du gouvernement, pour l'application de la présente loi, le Curateur public.

5. Est une entreprise du gouvernement, aux fins de la présente loi :

1° tout organisme, autre que ceux mentionnés aux articles 3 et 4, institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor, ou d'un ministre et dont au moins la moitié des membres ou administrateurs sont nommés par le gouvernement ou un ministre ;

2° toute société à fonds social, autre qu'un organisme du gouvernement, dont plus de 50 p. cent des actions comportant le droit de vote font partie du domaine public ou sont détenues en propriété par un organisme public, par un organisme du gouvernement ou par une entreprise du gouvernement.

6. Malgré les articles 4 et 5, un collège d'enseignement général et professionnel au sens de la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel* (c. C-29) et l'Université du Québec, ses universités constituantes, ses instituts de recherche et ses écoles supérieures, au sens de la *Loi sur l'Université du Québec* (c. U-1), ne sont pas des organismes du gouvernement ou des entreprises du gouvernement au sens de la présente loi.

Section II

Le Vérificateur général

7. Une personne est nommée Vérificateur général sur motion présentée par le Premier Ministre et adoptée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

8. Le Vérificateur général relève de l'Assemblée nationale. Il exerce les pouvoirs que la loi lui confie.

9. La durée du mandat du Vérificateur général est de dix ans. Ce mandat ne peut être renouvelé.

10. Le Vérificateur général exerce ses fonctions à temps plein.

11. Le Vérificateur général doit, avant de commencer à exercer ses fonctions, prêter le serment ou faire la déclaration solennelle prévus à l'annexe I devant le Président de l'Assemblée nationale.

12. Le Vérificateur général peut démissionner en donnant un avis écrit au Président de l'Assemblée nationale. Le Président en avise l'Assemblée dans les trois jours de la réception de cet avis ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

13. L'Assemblée nationale peut, après avoir pris avis de la Commission de l'Assemblée nationale, destituer le Vérificateur général sur motion présentée par le Premier Ministre et adoptée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

14. Le Vérificateur général reçoit un traitement égal au maximum du niveau supérieur de salaire des sous-ministres autres que le Secrétaire général du Conseil exécutif, et à la moyenne de toute autre rémunération des sous-ministres.

Il bénéficie en outre des indemnités auxquelles ces derniers ont droit et des autres conditions de travail qui leur sont accordées.

15. En cas d'absence ou d'empêchement du Vérificateur général ou de vacance de son poste, le Président de l'Assemblée nationale peut, avec l'accord du Premier Ministre et du Chef de l'Opposition officielle, désigner l'un des vérificateurs généraux adjoints comme Vérificateur général, pour assurer l'intérim.

Celui-ci reçoit, pour la durée de l'intérim, un traitement équivalant à celui du Vérificateur général.

16. Malgré toute autre loi générale ou spéciale, le Vérificateur général peut opter pour la participation à un régime de retraite dont il aura convenu des termes préalablement à sa nomination avec le représentant autorisé du gouvernement.

Le décret du gouvernement donnant suite à l'entente visée au premier alinéa doit être pris dans les 90 jours qui suivent la date de la nomination du Vérificateur général et a effet à compter de la date de son entrée en fonction.

17. Le Vérificateur général peut, avec l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale, nommer des vérificateurs généraux adjoints pour l'assister dans l'exercice de ses fonctions. Il détermine leurs devoirs et pouvoirs.

Si la *Loi sur la fonction publique* (c. F-3.1.1) n'est pas applicable à un adjoint lors de sa nomination, elle lui devient alors applicable sans autre formalité.

18. Un vérificateur général adjoint a rang de sous-ministre adjoint.

Sa rémunération est fixée par le Vérificateur général et correspond à celle accordée à un sous-ministre adjoint.

Il bénéficie en outre des indemnités auxquelles ce dernier a droit et des autres conditions de travail qui lui sont accordées.

19. Les autres fonctionnaires du Vérificateur général sont nommés et rémunérés conformément à la *Loi sur la fonction publique* (c. F-3.1.1).

20. Le Vérificateur général exerce à l'égard de son personnel les pouvoirs que cette loi confère à un dirigeant d'organisme.

Section III
Vérification et rapports

Sous-section 1
Vérification

21. Aux fins de la présente sous-section, on entend par :

1° « économie » : l'acquisition, au meilleur coût et en temps opportun, des ressources financières, humaines et matérielles, en quantité et qualité appropriées ;

2° « efficience » : la transformation, au meilleur rendement, des ressources en biens et services ;

3° « efficacité » : l'atteinte, au meilleur degré, des objectifs ou autres effets recherchés d'un programme, d'une organisation ou d'une activité.

22. Le Vérificateur général a compétence en matière de vérification ou d'enquête se rapportant :

1° aux fonds et autres biens publics ;

2° aux services, aux fonds et autres biens transmis sous forme de subventions accordées par un organisme public ou par un organisme du gouvernement.

23. Le Vérificateur général est le vérificateur des livres et comptes :

1° du Fonds consolidé du revenu ;

2° des organismes publics ;

3° des organismes du gouvernement ;

4° des entreprises du gouvernement.

24. Malgré l'article 23, le Vérificateur général n'est pas tenu de vérifier les livres et comptes d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement lorsqu'un autre vérificateur est nommé conformément aux dispositions de la loi constitutive ou de la loi qui régit les activités de l'organisme ou de l'entreprise.

Les articles 25 à 27 s'appliquent, selon le cas, aux travaux de ce vérificateur.

25. La vérification des livres et comptes du Fonds consolidé du revenu, d'un organisme public et d'un organisme du gouvernement comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle d'optimisation des ressources.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme de l'organisme public ou de l'organisme du gouvernement.

26. Cette vérification porte notamment, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, sur les aspects qui suivent et permet de constater, le cas échéant, les déficiences importantes à leur égard :

1° le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception ;

2° le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds du Parlement ;

3° le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations afférentes ;

4° la comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus ;

5° le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus ;

6° l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficience ;

7° la mise en œuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à en rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.

27. La vérification des livres et comptes d'une entreprise du gouvernement comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, la vérification financière, la vérification de la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle des systèmes et des procédés mis en œuvre pour contrôler et protéger ses biens.

28. Le Vérificateur général peut, lorsqu'il le juge approprié, dans une entreprise du gouvernement dont il vérifie les livres et comptes, procéder à la vérification de la qualité et du fonctionnement des systèmes et procédés mis en œuvre par cette entreprise pour assurer que l'acquisition et l'utilisation de ses ressources se font en accordant l'importance qu'il convient à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité.

Toutefois, sauf pour les cas prévus à l'article 36, le Vérificateur général ne peut procéder à une telle vérification qu'après entente avec le conseil d'administration de l'entreprise ou, dans le cas où il n'y a pas de conseil d'administration, avec la direction de l'entreprise.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme de l'entreprise.

29. La vérification des livres et comptes des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement comprend la vérification des livres et comptes de tout fonds qu'ils administrent.

30. Le Vérificateur général peut procéder à la vérification, ou à tout complément de vérification, des registres, des dossiers, des documents et des comptes d'un établissement, institution, association ou entreprise relativement à l'utilisation de toute subvention qui lui est accordée par un organisme public ou un organisme du gouvernement.

31. Tout organisme, association ou entreprise qui a bénéficié d'un financement sous forme d'avance, de prêt, de garantie d'emprunt ou sous une autre forme d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement, est tenu de fournir, sur demande, au Vérificateur général les documents et renseignements que ce dernier juge nécessaires pour compléter sa vérification de la créance, du placement ou de l'évaluation d'une perte éventuelle reliée à l'exécution de la garantie.

32. Le vérificateur des livres et comptes d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement, autre que le Vérificateur général, doit transmettre à celui-ci, avec diligence, un exemplaire :

1° des états financiers annuels de l'organisme ou de l'entreprise ;

2° de son rapport sur ces états ;

3° de tout autre rapport qu'il fait au conseil d'administration, à la direction ou au dirigeant de l'organisme ou de l'entreprise, le cas échéant, sur ses constatations et recommandations.

33. Un vérificateur visé à l'article 32 doit mettre à la disposition du Vérificateur général, sur demande, les documents de travail et les autres rapports et documents se rapportant à ses travaux de vérification.

Il doit également fournir au Vérificateur général tout renseignement et explication additionnels requis sur ses travaux de vérification et leurs résultats.

34. Le Vérificateur général peut, s'il est d'avis que les renseignements, explications, documents et rapports obtenus d'un vérificateur visé à l'article 32 sont insuffisants ou que des travaux de vérification supplémentaires devraient être effectués, procéder ou faire procéder à toute vérification additionnelle ou enquête qu'il juge nécessaire dans les livres et comptes de l'organisme du gouvernement ou de l'entreprise du gouvernement.

Les honoraires et frais additionnels ainsi encourus par un vérificateur autre que le Vérificateur général, le cas échéant, sont à la charge de l'organisme ou de l'entreprise.

35. Le Vérificateur général peut communiquer ses constatations de vérification avec les recommandations qu'il juge appropriées aux autorités gouvernementales et aux responsables concernés sur toute matière qui, à son avis, est de leur compétence.

36. Le Vérificateur général effectue une vérification particulière ou une enquête et fait rapport chaque fois que le gouvernement ou le Conseil du trésor lui en fait la demande sur toute matière qui est de la compétence du Vérificateur général. Toutefois, cette vérification ou cette enquête ne peut avoir préséance sur les obligations principales du Vérificateur général.

Sous-section 2

Rapports sur les états financiers

37. Le Vérificateur général prépare un rapport sur les états financiers annuels du gouvernement. Ce rapport accompagne ces états financiers dans les Comptes publics préparés par le ministère des Finances conformément à la section VIII de la *Loi sur l'administration financière* (c. A-6).

38. Dans son rapport sur les états financiers annuels du gouvernement, le Vérificateur général :

1° indique si, à son avis, ces états présentent fidèlement la situation financière du gouvernement, les résultats de ses opérations et l'évolution de sa situation financière selon les règles ou conventions comptables énoncées aux états financiers et si ces règles ou conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente ;

2° formule toute restriction qu'il juge pertinente, en expose les motifs et, dans la mesure du possible, indique l'effet de la déficience sur les états financiers;

3° fait tout autre commentaire qu'il juge approprié.

39. L'article 38 s'applique, en l'adaptant, au rapport du Vérificateur général sur les états financiers annuels d'un organisme public et sur ceux d'un fonds que celui-ci administre dans le cas où ces derniers états doivent être publiés dans les Comptes publics et ne sont pas cumulés dans les états financiers annuels du gouvernement.

40. L'article 38 s'applique également, en l'adaptant, au rapport de tout vérificateur sur les états financiers annuels d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement et sur ceux de tout fonds qu'ils administrent.

Sous-section 3

Rapports annuel et spécial

41. Le Vérificateur général prépare, à l'intention de l'Assemblée nationale, un rapport annuel dans lequel :

1° il fait part de ses activités ;

2° il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ses fonctions, tous les renseignements, rapports et explications demandés.

42. Le Vérificateur général signale, dans ce rapport, tout sujet ou tout cas qui, d'après lui, mérite d'être porté à l'attention de l'Assemblée nationale et qui découle des travaux de vérification concernant :

1° le Fonds consolidé du revenu ;

2° les organismes publics ;

3° les organismes du gouvernement ;

4° les entreprises du gouvernement ;

5° les bénéficiaires de subventions des organismes publics et des organismes du gouvernement.

Cet article s'applique également, en l'adaptant, à tout sujet ou cas qui découle d'une enquête.

43. Le Vérificateur général peut également faire, dans ce rapport, les commentaires qu'il juge appropriés :

1° sur les états financiers du gouvernement et des autres organismes publics, ceux des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement, ceux des fonds qu'ils administrent, ainsi que sur les règles ou conventions comptables en vertu desquelles ces états ont été préparés ;

2° sur la forme et le contenu des documents d'information financière, notamment les prévisions de dépenses et les Comptes publics, déposés devant l'Assemblée nationale ou en commission, comme moyen de surveillance de l'utilisation des fonds et autres biens publics.

44. Le Vérificateur général doit, au plus tard le 15 décembre de chaque année, remettre son rapport annuel au Président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

45. Le Vérificateur général peut soumettre, en tout temps, un rapport spécial à l'Assemblée nationale sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telle qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation de son rapport annuel.

Un tel rapport est déposé devant l'Assemblée nationale selon le mode établi pour le rapport annuel.

Section IV
Pouvoirs, immunités et conditions d'exercice

Sous-section 1
Pouvoirs

46. Sous réserve de la présente loi et des autres lois qui lui sont autrement applicables, le Vérificateur général effectue, au moment, à la fréquence et de la manière qu'il détermine, les vérifications et enquêtes nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

47. Aux fins de l'exécution de ses fonctions, le Vérificateur général peut détacher ses employés et experts-conseils auprès d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement, d'une entreprise du gouvernement ou de tout autre organisme, association ou personne dont les fonds et autres biens relèvent de son champ de compétence.

Ceux-ci doivent leur fournir les locaux et l'équipement que le Vérificateur général estime nécessaires.

48. Les organismes, entreprises, associations ou personnes visés à l'article 47 et leurs administrateurs, dirigeants et employés doivent, sur demande, permettre au Vérificateur général de prendre communication et de tirer copie des registres, rapports, documents ou données, quelle qu'en soit la forme, relatifs aux travaux du Vérificateur général en vertu de la loi, et lui fournir tout renseignement et explication s'y rapportant.

Le présent article s'applique malgré la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels* (c. A-2.1).

Le présent article prévaut sur une disposition d'une loi générale ou spéciale postérieure qui lui serait contraire à moins que cette dernière loi n'énonce expressément s'appliquer malgré le présent article.

49. Le Vérificateur général, ou le représentant qu'il désigne par écrit, peut, dans l'exercice de ses fonctions, interroger toute personne sous serment et l'obliger à produire tout document ; il est investi, à cette fin, des pouvoirs et de l'immunité d'un commissaire nommé en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête* (c. C-37).

Sous-section 2

Immunités

50. Malgré toute autre loi générale ou spéciale, le Vérificateur général, ses employés et ses experts-conseils ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

51. Le Vérificateur général et ses employés ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

52. Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du Vérificateur général en vertu de la présente loi ou de toute autre loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

53. Sauf sur une question de compétence, aucun des recours extraordinaires prévus aux articles 834 à 850 du Code de procédure civile (c. C-25) ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée ou autre mesure provisionnelle prise contre le Vérificateur général, ses employés et ses experts-conseils dans l'exercice de leurs fonctions.

Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement tout bref délivré et toute ordonnance ou injonction prononcée à l'encontre du présent article.

Sous-section 3
Conditions d'exercice

54. Tout employé ou expert-conseil du Vérificateur général doit observer les règles de sécurité et de discrétion applicables aux employés des organismes publics, des organismes du gouvernement, des entreprises du gouvernement ou de tout autre organisme, association ou personne dont les fonds et autres biens font l'objet de vérification ou d'enquête.

55. Le Vérificateur général peut autoriser, par écrit, l'un de ses adjoints, ou tout autre membre de son personnel d'encadrement, à signer en son nom tout rapport du Vérificateur général autre que celui sur les états financiers annuels du gouvernement et ceux qu'il présente à l'Assemblée nationale.

56. Le Vérificateur général établit, sans autre formalité, ses politiques de gestion des ressources humaines en matière de planification, d'organisation et de développement.

57. Le Vérificateur général établit, sous réserve des crédits accordés par le Parlement, les effectifs maxima dont il a besoin pour l'exercice de ses fonctions et détermine leur répartition ainsi que le niveau de leur emploi.

58. Le Conseil du trésor peut, à la demande du Vérificateur général, conclure une entente avec ce dernier concernant la délégation et l'exercice de tout pouvoir qui lui est conféré par la *Loi sur la fonction publique* (c. F-3.1.1) et qui n'est pas attribué au Vérificateur général par la présente loi.

59. L'Office des ressources humaines peut, à la demande du Vérificateur général, conclure une entente avec ce dernier concernant la délégation et l'exercice des pouvoirs qu'il ne peut déléguer en vertu de l'article 102 de la *Loi sur la fonction publique* (c. F-3.1.1).

60. Le Vérificateur général doit remettre copie de toute entente conclue en vertu des articles 58 et 59 au Président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci la dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

61. Le Vérificateur général peut, conformément aux normes et conditions qu'il établit par règlement, conclure :

1° des contrats pour les services professionnels requis dans l'exercice de ses fonctions ;

2° des ententes avec des organisations publiques ou privées concernant la permutation ou l'affectation du personnel.

Ce règlement est soumis à l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale. Le Président de l'Assemblée nationale le dépose devant l'Assemblée dans les trois jours de son approbation, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

62. Le Contrôleur des finances peut conclure, avec le Vérificateur général, toute entente concernant l'application, par délégation ou autrement, de certaines dispositions de la *Loi sur l'administration financière* (c. A-6).

63. Le Vérificateur général soumet ses prévisions budgétaires annuelles au Bureau de l'Assemblée nationale.

64. Après étude et modification, le cas échéant, par le Bureau, les prévisions budgétaires du Vérificateur général sont portées au Livre des prévisions budgétaires présentées à l'Assemblée nationale.

65. Le Vérificateur général peut faire rapport à l'Assemblée nationale s'il estime que ses prévisions budgétaires, telles que modifiées, sont insuffisantes. Il remet ce rapport au Président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

66. Le Vérificateur général peut soumettre au Bureau de l'Assemblée nationale des prévisions budgétaires supplémentaires s'il prévoit, en cours d'exercice, devoir excéder les crédits accordés par le Parlement. Les articles 64 et 65 s'appliquent, le cas échéant, en les adaptant.

67. Les articles 40, 46 et 56 de la *Loi sur l'administration financière* (c. A-6) relatifs à la division des crédits, à la suspension du droit d'engager des crédits et à la suspension de paiements ne s'appliquent pas aux crédits accordés au Vérificateur général.

68. Le Vérificateur général exerce, à l'égard des demandes d'imputation d'engagement et des demandes de paiement, les pouvoirs que la *Loi sur l'administration financière* (c. A-6) confère à un dirigeant d'organisme.

69. Sous réserve de la présente loi, la gestion des ressources du Vérificateur général s'exerce dans le cadre des lois, règlements et règles qui lui sont applicables.

Toutefois, le Bureau de l'Assemblée nationale peut, par règlement, autoriser le Vérificateur général à déroger à une disposition d'un règlement adopté ou approuvé par le gouvernement ou par le Conseil du trésor, ou d'une politique, d'une directive ou d'une décision du gouvernement, d'un ministère, du Conseil du trésor ou d'un organisme du gouvernement, si, de l'avis du Vérificateur général, cette disposition constitue une entrave à l'exercice de ses fonctions.

Ce règlement doit préciser la disposition à laquelle il est dérogé et celle qui s'appliquera en son lieu et place.

Le Président de l'Assemblée nationale dépose ce règlement devant l'Assemblée dans les trois jours de son adoption, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

Section V

Vérification des comptes du Vérificateur général

70. Le Bureau de l'Assemblée nationale nomme, pour une période déterminée, un vérificateur pour vérifier notamment les livres et comptes relatifs au Vérificateur général.

Ce vérificateur ne peut être un fonctionnaire ou une personne à l'emploi, par contrat ou autrement, d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement.

Il doit, au plus tard le 15 décembre de chaque année, remettre son rapport au Président de l'Assemblée nationale. Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

Annexe I

(Article 11)

Serment ou déclaration solennelle

Je, (nom et prénom), jure (ou déclare solennellement) que je serai loyal et porterai allégeance à l'autorité constituée et que j'exercerai honnêtement mes fonctions conformément à la loi.



Rapport à l'Assemblée nationale

pour l'année 1996-1997

Tome II

Annexe B

Liste des fonds spéciaux, des organismes et des entreprises du gouvernement

Fonds spéciaux en activité le 1er septembre 1997

- Fonds administrés par la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec
- Fonds d'aide à l'action communautaire autonome
- Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels
- Fonds d'amortissement afférent à des emprunts des collèges d'enseignement général et professionnel du Québec
- Fonds d'amortissement afférent à des emprunts des commissions scolaires du Québec
- Fonds d'amortissement afférent à des emprunts des organismes de santé et des services sociaux du Québec.
- Fond d'amortissement afférent à des emprunts d'établissements universitaires du Québec
- Fonds d'amortissement pour les fins du service aérien gouvernemental
- Fonds d'assistance financière pour certaines régions sinistrées
- Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier
- Fonds de développement international
- Fonds de financement
- Fonds de gestion des départs assistés
- Fonds de la formation à distance
- Fonds de la gestion des immeubles du Québec à l'étranger
- Fonds de la réforme du cadastre québécois
- Fonds de l'assurance-médicaments
- Fonds de l'état civil
- Fonds de l'industrie des courses de chevaux
- Fonds de l'information gouvernementale
- Fonds de partenariat touristique
- Fonds de perception
- 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 de police
- Fonds des services de santé
- Fonds des services gouvernementaux
- Fonds des technologies de l'information du Conseil du trésor
- Fonds des technologies de l'information du ministère des Finances
- Fonds des technologies de l'information du ministère du Revenu
- Fonds des technologies de l'information sous la responsabilité de la ministre d'État et de l'Emploi, de la Solidarité et de la Condition féminine
- Fonds d'information géographique et foncière
- Fonds du Bureau de la statistique du Québec
- Fonds en fidéicommis
- Fonds forestier
- Fonds pour la vente de biens et services du ministère des Ressources naturelles
- Fonds spécial olympique

- Vérifiés par le Vérificateur général

Organismes et entreprises du gouvernement d'après les définitions des articles 3 à 6 de la *Loi sur le Vérificateur général*

Cette liste a été établie selon les renseignements disponibles au 1er septembre 1997 et elle exclut les entités inactives et les filiales de certaines entités qui ne produisent pas d'états financiers vérifiés distincts. Elle ne comprend pas non plus les entités dont les dépenses de fonctionnement sont assumées par les ministères, à même le Fonds consolidé du revenu, et qui ne présentent pas d'états financiers vérifiés distincts. Les états financiers de la plupart des organismes et entreprises du gouvernement, accompagnés du rapport du vérificateur, paraissent dans la publication annuelle du ministère des Finances intitulée *États financiers des entreprises du gouvernement du Québec*.

Organismes du gouvernement

- Bibliothèque nationale du Québec
- Comité Centraide – secteur public
- Comité de déontologie policière
- Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
- Commission d'appel en matière de lésions professionnelles
- Commission de développement de la métropole
- Commission de la capitale nationale du Québec
- Commission de la santé et de la sécurité du travail
- Commission de reconnaissance des associations d'artistes et des associations de producteurs
- Commission des affaires sociales
- Commission des normes du travail
- ♦ Commission des services juridiques
- Commission des transports du Québec
- Conseil des arts et des lettres du Québec
- Corporation d'hébergement du Québec
- Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal Métropolitain
- Curateur public
- Fonds d'aide aux recours collectifs
- Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers
- Fonds de la recherche en santé du Québec
- Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche
- Inspecteur général des institutions financières
- Institut de police du Québec
- Institut de recherche et d'information sur la rémunération
- Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec
- Musée d'Art contemporain de Montréal
- Musée de la civilisation
- Musée du Québec
- Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris
- Office des professions du Québec
- Régie de la sécurité dans les sports du Québec
- Régie de l'assurance-dépôts du Québec
- Régie de l'assurance-maladie du Québec
- Régie de l'assurance agricole du Québec
- ♦ Régie des installations olympiques
- Régie des rentes du Québec
- Régie du bâtiment du Québec
- Régie du cinéma
- Régie du logement
- Société de développement des entreprises culturelles (SODEC)
- Société de développement industriel du Québec
- Société de financement agricole

• Vérifiés par le Vérificateur général

♦ Non vérifiés par le Vérificateur général

- Société de la Place des Arts de Montréal
- Société de l'assurance automobile du Québec
- Société des traversiers du Québec
- Société de télédiffusion du Québec (Télé-Québec)
- Société d'habitation du Québec
- Société d'Investissement 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 Québec-Sud
- Société immobilière du Québec
- 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

Entreprises du gouvernement

- ◆ Agence métropolitaine de transport
- Caisse de dépôt et placement du Québec

Filiales :

Investissements immobiliers :

- ◆ 1857-2800 Québec inc.
- ◆ 2742-8069 Québec inc.
- ◆ 2742-8077 Québec inc.
- ◆ 2742-8267 Québec inc.
- ◆ 9037-8423 Québec inc.
- ◆ Cadev inc.
- Cadim inc.
- ◆ Centre commercial Van Horne inc.
- ◆ Centre d'achat Fiesta ltée
- ◆ Ivanhoé Capital LP
- ◆ Ivanhoé Equities LP
- ◆ Ivanhoé Equities II LP
- ◆ Ivanhoé Equities III LP
- ◆ Ivanhoé inc.
- ◆ Ivanhoé II inc.
- ◆ Ivanhoé III inc.
- ◆ Les Immeubles Penyork I inc.
- ◆ Les Immeubles Penyork II inc.
- ◆ Penyork Properties inc.
- ◆ SITQ Accrington inc.
- ◆ SITQ Belgique inc.
- ◆ SITQ Bureaux inc.
- ◆ SITQ Chelmsford inc.
- ◆ SITQ Commercial inc.
- ◆ SITQ E.U. inc.
- ◆ SITQ Finances
- ◆ SITQ Holdings (U.S.) inc.
- ◆ SITQ Hôtels inc.
- ◆ SITQ inc.
- ◆ SITQ Industriel inc.
- ◆ SITQ International inc.
- ◆ SITQ Kirkcaldy
- ◆ SITQ Mansfield
- ◆ SITQ Mexique inc.
- ◆ SITQ Placements inc.
- ◆ SITQ Ulster inc.
- ◆ SITQ Vancouver inc.
- ◆ Société immobilière de Pologne
- ◆ Société immobilière Trans-Québec inc.
- ◆ Société immobilière Trans-Québec II inc.
- ◆ Weston Favell (Québec) inc.

Autres investissements :

- 2318-4518 Québec inc.
- Capital CDQQ inc.
- Capital communications CDPQ inc.
- Capital d'Amérique CDPQ inc.
- Capital International CDPQ inc.
- Sofinov Société financière d'innovation inc.

- Centre de recherche industrielle du Québec
- Commission de la construction du Québec
- Commission des valeurs mobilières du Québec
- ♦ Conseil des assurances de dommages
  - ♦ Fonds d'indemnisation en assurance de dommages
- ♦ Conseil des assurances de personnes
  - ♦ Fonds d'indemnisation en assurance de personnes
- Fondation de la faune du Québec
- ♦ Fondation universitaire de l'Institution royale pour l'avancement des sciences (Université McGill)
- Fonds central pour le bénéfice des personnes incarcérées
- Fonds d'indemnisation du courtage immobilier
- ♦ Hydro-Québec

  Filiales :
  - ♦ Argo-Tech Productions inc.
  - ♦ Auxilium Technologie
  - ♦ Hydro-Québec International
  - ♦ Marketing d'énergie HQ inc. (9013-1913 Québec inc.)
  - ♦ Nouveler inc.
  - ♦ Services d'énergie H-Q inc.
  - ♦ Société de capital Nouveler inc.
  - ♦ Société d'énergie de la Baie James
  - ♦ Société de transmission électrique de Cedars Rapids Limitée
  - ♦ Technologies M4 inc.
  - ♦ Teqsim
  - ♦ Utilisoft inc.
- Parc technologique du Québec métropolitain
- Régie de l'énergie
- ♦ Sidbec
- ♦ Société de développement de la Baie James
- Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR)

  Filiales :
  - Gestion 1195 inc.
  - Les produits forestiers Bellerive Ka'n'enda inc.
  - Produits forestiers St-Alphonse inc.
- ♦ Société des alcools du Québec
- ♦ Société des établissements de plein air du Québec
- Société des loteries du Québec (Loto-Québec)

  Filiales :
  - CASILOC inc.
  - La Société des casinos du Québec inc.
  - La Société des loteries vidéo du Québec inc.
  - ♦ Lotim inc.
  - Resto-Casino inc.
  - Société des jeux interactifs du Québec inc.
- Société du parc industriel et portuaire de Bécancour
- ♦ Société générale de financement du Québec

  Filiales :
  - ♦ ALB Chimie inc.
  - ♦ Albecour inc.
  - ♦ Dofor inc.
  - ♦ Éthylec inc.
  - ♦ HSV Chimie inc.
  - ♦ Industries Devma inc.
  - ♦ MAG-NAT métallurgie inc.
  - ♦ Société québécoise de transformation de l'aluminium inc.
- ♦ Société nationale de l'amiante
- Société québécoise de récupération et de recyclage (RECYC-QUÉBEC)
- Société québécoise des transports
- Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM)

  Filiales :
  - Soquemines inc.
- Société québécoise d'information juridique (SOQUIJ)

- Vérifiés par le Vérificateur général
- ♦ Non vérifiés par le Vérificateur général

- Société québécoise d'initiatives agroalimentaires (SOQUIA)

  Filiales :

  - Boviteq inc.
  - Centre de distribution de médicaments vétérinaires (CDMV) inc.
  - Centre d'insémination artificielle du Québec (CIAQ) inc.
  - Centre d'insémination porcine du Québec (CIPQ) inc.
- Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP)

  Filiales :

  - Exploration SOQUIP inc.
  - Soligaz inc.
  - SOQUIP Alberta inc.
  - SOQUIP Atlantique inc.

Autres entités vérifiées par le Vérificateur général

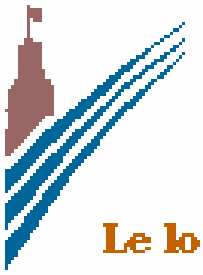
- Commission d'accès à l'information
- Commission de la fonction publique
- Fondation Jean-Charles-Bonenfant
- Fonds national de formation de la main-d'œuvre
- Société de gestion immobilière SHQ (division de la Société d'habitation du Québec)
- Société du port ferroviaire de Baie-Comeau-Hauterive (SOPOR)

Répartition

Sommaire des entités vérifiées par le Vérificateur général ou par un autre vérificateur

	Vérifiées par le Vérificateur général	Non vérifiées par le Vérificateur général	Total
Fonds spéciaux	39	–	39
Organismes du gouvernement	56	2	58
Entreprises du gouvernement	34	82	116
Autres entités	6	–	6
Total	**135**	**84**	**219**

- Vérifiés par le Vérificateur général
- Non vérifiés par le Vérificateur général



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.