

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998

Tome I

Dépôt légal – 2e trimestre 1998

Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISSN 1200-5541
ISBN 2-551-18970-5

© Gouvernement du Québec

Pour commander le présent 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
Édifice Jean-Antoine-Panet
1020, rue des Parlementaires
Québec (Québec) G1A 1B3
Tél. : (418) 691-5900 • Téléc. : (418) 644-4460

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

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

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1	OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	3
Chapitre 2	FONDS DES PENSIONS ALIMENTAIRES	11
Chapitre 3	GESTION DES MESURES EN DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOYABILITÉ ET EN INTÉGRATION À L'EMPLOI	45
Chapitre 4	INDEMNISATION ET RÉADAPTATION DES VICTIMES D'ACCIDENTS D'AUTOMOBILE	63
Chapitre 5	INDEMNISATION ET RÉADAPTATION DES VICTIMES DE LÉSIONS PROFESSIONNELLES	83
Chapitre 6	RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC	109
Chapitre 7	ADAPTATION À L'AN 2000 DES SYSTÈMES INFORMATIQUES AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC	133
Chapitre 8	RAPPORT SPÉCIAL DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL À L'ASSEMBLÉE NATIONALE PORTANT SUR LE CURATEUR PUBLIC DU QUÉBEC	155
Chapitre 9	SUIVI DE CERTAINES VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES	221
Annexe A	RAPPORT DE VÉRIFICATION PARTICULIÈRE DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC AU GOUVERNEMENT SUR LA SOCIÉTÉ DU CENTRE DES CONGRÈS DE QUÉBEC (premier volet)	237
Annexe B	RAPPORT DE VÉRIFICATION PARTICULIÈRE DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC AU GOUVERNEMENT SUR LA SOCIÉTÉ DU CENTRE DES CONGRÈS DE QUÉBEC (deuxième volet)	259
Annexe C	EXTRAIT DES RAPPORTS DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES	307

Sigles utilisés dans cet ouvrage

AGIR	Activité de groupe pour l'intégration par la recherche d'emploi
CCVSP	Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public
CLSC	Centre local de services communautaires
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail
EXTRA	Mesure Expérience de travail
ICCA	Institut canadien des comptables agréés
LATMP	*Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*
MES	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité
MJQ	Ministère de la Justice du Québec
MMSR	Ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu
MRQ	Ministère du Revenu du Québec
OTCCUQ	Office du tourisme et des congrès de la Communauté urbaine de Québec
PAIE	Programme d'aide d'intégration à l'emploi
SAIC	Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SGF	Société général de financement
SIQ	Société immobilière du Québec
UPA	Union des producteurs agricoles

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Québec, mai 1998

Monsieur Jean-Pierre Charbonneau
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

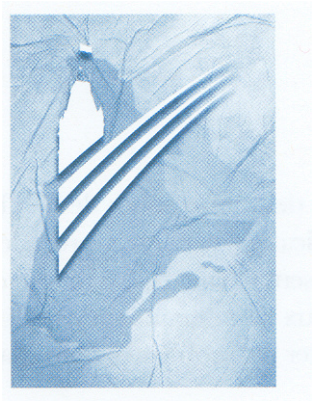
Conformément à la *Loi sur le Vérificateur général* (L.R.Q., c. V-5.01), j'ai l'honneur de vous transmettre le tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998*.

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

Le vérificateur général,

Guy Breton

Guy Breton, FCA



Introduction

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC a pour mission d'aider les parlementaires à contrôler l'usage des fonds publics confiés au gouvernement, à ses organismes et à ses entreprises. L'ensemble des résultats de vérification, des recommandations formulées pour redresser les diverses situations discutables et des explications fournies par les ministères et organismes sont publiés et acheminés aux membres de l'Assemblée nationale sous forme de rapport officiel.

La loi constitutive du Vérificateur général lui fait obligation de rendre compte de ses travaux à l'Assemblée nationale à tout le moins une fois par année. Afin que les parlementaires soient informés le plus rapidement possible des sujets qui réclament leur attention, le Vérificateur général a subdivisé le compte rendu de ses travaux en deux tomes, publiés au printemps et à l'automne. Le présent ouvrage constitue le premier tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998*.

Au cours des six derniers mois, le Vérificateur général a exploré divers segments de l'administration publique. Ses travaux de vérification ont été conduits dans le respect des normes de vérification de l'optimisation des ressources émises par l'Institut canadien des comptables agréés. Voici la liste de ces sujets qui alimentent le présent ouvrage : les mesures d'employabilité mises en place par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité ; le tout nouveau Fonds des pensions alimentaires, administré par le ministère du Revenu ; les indemnités versées, d'une part, aux accidentés de la route par la Société de l'assurance automobile et, d'autre part, aux travailleurs par la Commission de la santé et de la sécurité du travail ; les mesures prises sur le plan informatique pour assurer le passage harmonieux à l'an 2000 ; la gestion de la Régie des marchés agricoles.

Ce premier tome reproduit également un rapport spécial au sujet du Curateur public du Québec, présenté aux parlementaires en mai dernier. En effet, l'article 45 de la *Loi sur le Vérificateur général* veut que celui-ci puisse soumettre, à n'importe quel moment, 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.

Par ailleurs, le lecteur prendra connaissance des résultats de quelques suivis de recommandations antérieures.

De plus, ce tome I expose les résultats de la vérification particulière en deux volets que le gouvernement a confiée au Vérificateur général au sujet de la Société du Centre des congrès de Québec. Le premier volet de cette vérification a été rendu public en janvier et le second, en mai 1998.

Le présent ouvrage offre également des extraits des rapports déposés à l'Assemblée nationale par les commissions parlementaires qui se sont penchées sur divers sujets abordés par le Vérificateur général dans son rapport annuel. Il nous a semblé opportun de donner ainsi au lecteur un panorama complet de l'effet des travaux accomplis par le Vérificateur général puisque, grâce à ces commissions parlementaires, les responsables des entités sont appelés à commenter et à expliquer les affirmations communiquées à leur sujet.

Enfin, et comme à l'accoutumée, le premier chapitre de l'ouvrage présente les observations du Vérificateur général qui lui ont été inspirées par ses récents travaux. Cette section de son rapport lui permet d'attirer particulièrement l'attention des parlementaires et du public sur ce qui lui semble le plus digne de mention. En outre, il saisit ainsi l'occasion de s'exprimer librement sur la gestion de l'Administration et les conséquences des défaillances qu'il a choisi de révéler.

Le Vérificateur général a reçu la pleine et entière coopération des ministères et organismes qu'il a examinés, tant en matière de communication de renseignements que de bienveillance pour accueillir ses agents.



Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998

TOME I

CHAPITRE 1

Observations du Vérificateur général

TABLE DES MATIÈRES

CRÉATION DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	1.2
RÉFORME DE LA COMPTABILITÉ GOUVERNEMENTALE	1.6
LE CURATEUR PUBLIC DU QUÉBEC	1.16
VÉRIFICATION DE LA SOCIÉTÉ GÉNÉRALE DE FINANCEMENT	1.22

1.1 L'année 1997-1998 nous a fait connaître quatre situations dignes d'attention. D'abord il faut noter la création de la Commission de l'administration publique qui constitue le complément indispensable à mes travaux de vérification. Vient ensuite la réforme de la comptabilité gouvernementale qui devrait concrétiser les souhaits que j'ai exprimés depuis plusieurs années quant à la présentation adéquate des données financières du gouvernement. De plus, une vérification de l'optimisation des ressources chez le Curateur public du Québec mérite une mention particulière puisqu'elle a mené au premier rapport spécial de l'histoire du Vérificateur général du Québec. Enfin, le projet de loi no 442 sur le regroupement de certaines sociétés d'État m'amène à protester contre l'érosion de mon champ de vérification. Revoyons succinctement en quoi chacun de ces événements a marqué l'année.

Création de la Commission de l'administration publique

1.2 J'ai longtemps réclamé que les hauts dirigeants soient entendus par les parlementaires pour rendre compte de leur gestion, en expliquant entre autres les mesures qu'ils envisageaient de prendre pour corriger les lacunes que je signalais dans mes rapports. Çà et là, différentes commissions spécialisées discutaient en audience publique de sujets qui les concernaient et qui émanaient de mon rapport annuel. Mais ces interventions demeuraient insuffisantes.

1.3 Créée en avril 1997, la Commission de l'administration publique a entendu les dirigeants des organisations concernées sur la plupart des sujets traités dans nos rapports annuels déposés depuis à l'Assemblée nationale.

1.4 Avec le souci de viser la transparence des entités gouvernementales et de leur fournir un forum de plus pour leur reddition de comptes, les membres de la Commission de l'administration publique ont discuté en notre présence avec les sous-ministres, les présidents d'organisme et, parfois, avec des groupes engagés dans le secteur d'activité concerné. Les problèmes soulevés dans nos rapports ont fait l'objet d'un large questionnement et les solutions proposées par les dirigeants ont été analysées. Dans plusieurs cas, par exemple celui de la vérification interne, la Commission a bousculé les événements pour donner un élan aux mesures correctives à mettre en œuvre.

1.5 L'annexe C présente le résumé des recommandations faites par la Commission de l'administration publique et les autres commissions parlementaires auxquelles nous avons participé au cours de la dernière année et qui ont produit un rapport à l'Assemblée nationale à la suite des audiences publiques qu'elles ont tenues. Ces audiences bouclent pour ainsi dire le cercle de la transparence et de la reddition de comptes.

Réforme de la comptabilité gouvernementale

1.6 Le lecteur se rappellera mes remarques répétées depuis de nombreuses années au sujet de la présentation des données financières du gouvernement dans les comptes publics. Ces mises en garde, inspirées par le souci de respecter les règles de ma profession et par la nécessité de présenter une information globale et adéquate sur les finances du gouvernement, ont connu l'aboutissement souhaité.

1.7 Dans mon rapport sur les états financiers du gouvernement pour l'exercice terminé le 31 mars 1997, j'ai recommandé à celui-ci de publier des états financiers consolidés afin de présenter un compte rendu global de la nature et de l'étendue des activités et des ressources financières dont il est responsable. Le bilan qu'il publiait jusqu'à présent exposait la situation financière du Fonds consolidé du revenu et du Fonds des services de santé, mais il ne comprenait pas toutes ses activités et ses ressources. Les données financières des fonds spéciaux et de certains organismes, telles la Commission de la santé et de la sécurité du travail, la Corporation d'hébergement du Québec et la Société d'habitation du Québec, ne faisaient pas partie de ces états financiers.

1.8 J'ai recommandé également au gouvernement de redresser ses pratiques comptables dans le sens proposé par le Conseil sur la comptabilité et la vérification du secteur public (CCVSP) de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) en comptabilisant dans ses états financiers la partie non inscrite du passif des régimes de retraite et les modifications apportées aux régimes de retraite dans l'exercice au cours duquel elles ont lieu.

1.9 Le gouvernement a mis sur pied, à la fin de 1997, un comité de travail formé de représentants du ministère des Finances, du Contrôleur des finances et du Vérificateur général, et nanti du mandat de revoir, notamment, le traitement comptable des régimes de retraite et de redéfinir le périmètre comptable du gouvernement du Québec.

1.10 Le comité en question a présenté un rapport conjoint au gouvernement en mars 1998. Ce rapport proposait une réforme majeure des règles comptables gouvernementales. Outre les éléments déjà soulignés, il suggérait de modifier les conventions comptables relatives aux immobilisations et aux emprunts. Ainsi, le gouvernement pourrait amortir les coûts des immobilisations sur leur durée de vie utile, et ce, conformément à la nouvelle norme émise par l'ICCA en septembre 1997.

1.11 Lors du dernier discours sur le budget, le vice-premier ministre et ministre d'État de l'Économie et des Finances a indiqué que le gouvernement, après analyse de ce rapport, acceptait de donner suite aux recommandations de ce comité de travail. Une réforme majeure des conventions comptables sera donc effectuée et appliquée dès l'année financière 1997-1998.

1.12 Cette réforme permettra la publication d'états financiers conformes aux recommandations du CCVSP, plaçant ainsi le Québec à la fine pointe et, à certains égards, à l'avant-garde en matière de présentation de l'information financière.

1.13 Le bilan du gouvernement comprendra donc désormais la totalité des obligations des régimes de retraite, selon les nouvelles règles comptables. De plus, la présentation de la situation financière du gouvernement ne sera plus modifiée par le transfert de certaines opérations financières dans des fonds spéciaux afin de les soustraire au Fonds consolidé du revenu.

1.14 De la sorte, les deux principaux reproches que je faisais au gouvernement en matière de présentation de l'information financière seront chose du passé. Les prochains mois verront la mise en place des nouvelles règles comptables et la présentation, pour la première fois, d'états financiers consolidés selon les normes du CCVSP.

1.15 Cependant, il reste beaucoup de travail à faire. Il faudra restructurer des entités du secteur public, préciser les traitements comptables, discuter avec certaines entités du nouveau périmètre comptable du gouvernement pour définir leur statut, etc. Je suis pleinement conscient des efforts que nous devrons tous fournir pour atteindre notre but.

Le Curateur public du Québec

1.16 Depuis plusieurs années, je réclamais, comme j'en ai le droit, de regarder de près les systèmes et les pratiques de gestion qui avaient cours chez le Curateur public. On m'opposait l'objection que je n'avais pas à me préoccuper des dossiers des personnes sous un régime de protection.

1.17 Faisant écho à nos observations antérieures, le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et la nouvelle Curatrice publique nommée en octobre 1996 ont dénoué l'impasse. Les objections à ma venue au sein du Curateur public ont été levées.

1.18 C'est ainsi que, de juin 1997 à février 1998, j'ai mené une vérification de l'optimisation des ressources chez le Curateur public. Cette vérification couvrait son administration proprement dite, ses activités en matière de protection de la personne inapte, la gestion et la préservation de ses biens ainsi que la surveillance des représentants légaux.

1.19 Placé brusquement devant une réalité navrante – d'autant que le Curateur est chargé de personnes particulièrement vulnérables –, j'ai jugé bon de ne pas attendre la publication de mon rapport annuel pour intéresser les parlementaires à cet important problème.

1.20 Comme l'article 45 de la loi constitutive du Vérificateur général m'y autorise, j'ai donc procédé, en mai, à la publication d'un rapport spécial au sujet des correctifs immédiatement requis chez le Curateur public.

1.21 Le résultat de cette intervention auprès du Curateur public fait prendre conscience de la grande importance de maintenir l'existence et la vigueur du contrôle parlementaire face aux institutions publiques. Voilà ce qui m'amène à aborder un autre sujet qui me semble tout aussi primordial.

Vérification de la Société générale de financement

1.22 Lors du dernier discours sur le budget, le gouvernement annonçait le regroupement, sous l'égide de la Société générale de financement (SGF), des sociétés d'État Rexfor, Soquip, Soquia et Soquem.

1.23 Il m'a semblé judicieux d'attirer immédiatement l'attention du gouvernement sur le fait que, jusqu'à présent, le Vérificateur général était chargé de la vérification des livres et comptes de ces quatre sociétés, mais qu'il n'était pas encore le vérificateur attitré de la SGF. Ma remarque tenait à ce que l'utilité du Vérificateur général ne devrait pas être amoindrie à la suite d'une telle réorganisation. Tout au contraire, je m'attendais à vérifier désormais la SGF, nouvelle société mère qui chapeaute les quatre entités dont je faisais déjà l'examen.

1.24 Au moment même où je m'apprête à mettre le présent rapport sous presse, j'apprends que le projet de loi no 442 sur le regroupement de certaines sociétés d'État a été déposé à l'Assemblée nationale. Le texte indique très clairement que les quatre nouvelles filiales de la SGF seront désormais régies par la partie IA de la *Loi sur les compagnies* (L.R.Q., c. C-38). Sans entrer dans les détails, retenons simplement que cette disposition soustrait la nouvelle structure de la SGF à ma vérification.

1.25 Par voie de conséquence, l'enchaînement logique des événements me semble avoir été inversé : non seulement la SGF demeure-t-elle hors de mon champ de vérification, mais encore elle entraîne avec elle ses tout récents satellites, pourtant vérifiés depuis fort longtemps par l'organisme que je dirige.

1.26 Or, la nomination du Vérificateur général comme vérificateur des livres et comptes de ce regroupement financier devrait pour ainsi dire aller de soi. En effet, les sommes en cause sont colossales mais, surtout, le principe de la reddition de comptes réclamerait que ce soit la personne désignée par l'Assemblée nationale qui en fasse l'examen. Ce n'est pas la première fois que je dois m'élever contre une pratique qui consiste à extraire, mine de rien, des entités gouvernementales de mon champ d'action.

1.27 Même si je conserve mon droit de regard sur la société mère et ses satellites, je tiens à rappeler à l'Assemblée nationale que la chaîne de reddition de comptes n'a pas du tout la même force si le travail de vérification est accompli par un cabinet privé plutôt que par la personne qu'elle a elle-même désignée. Je me dois donc de protester contre cette érosion de mon champ de vérification législative et de réclamer que le gouvernement fasse marche arrière s'il en est encore temps.

1.28 Jusqu'à présent, j'ai pu prouver que le gouvernement avait tout à gagner en transparence en facilitant la réalisation de mon mandat, quel que soit l'organisme ou l'entreprise qui voudrait s'y soustraire. Le législateur avait sûrement d'excellentes raisons de soumettre les ministères, entreprises et organismes gouvernementaux à ma lecture de leurs faits et gestes. Il faudrait, à mon sens, respecter l'esprit de la loi en cette matière.

1.29 Quoi qu'il en soit, la vérité première est qu'il s'agit de l'argent des citoyens. Par conséquent, ils ont le droit de savoir si les fonds confiés ont été administrés au mieux et, en contrepartie, le gouvernement doit rendre des comptes à ce sujet. Le Vérificateur général est un chaînon qui assure la nécessaire transparence des institutions et qui constitue l'une des assises d'une saine démocratie.

1.30 Je livre ici à l'Assemblée nationale les résultats de mes travaux de la dernière demi-année. Sont également inclus les rapports de la vérification particulière menée auprès de la Société du Centre des congrès de Québec à la demande du gouvernement. Le cas échéant, les commissions parlementaires verront à entendre les explications des hauts fonctionnaires concernés, toujours dans le but d'améliorer la gestion des fonds publics.

1.31 Tel est le mandat que m'a confié l'Assemblée nationale à qui je dois communiquer des informations, des mises en garde et des précautions à prendre. Au fil du temps, la bonne gouverne que je prône depuis toujours devrait devenir le mode de vie habituel dans la fonction publique.



Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998

TOME I

CHAPITRE 2

Fonds des pensions alimentaires

Vérification menée auprès du ministère du Revenu

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	2.1
VUE D'ENSEMBLE	2.10
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	2.18
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
Implantation du régime	
Historique et prévisions	2.20
Analyse des coûts	2.29
Système d'information	2.36
Développement du système d'information	2.39
Respect des normes gouvernementales	2.49
Performance du système d'information	2.54
Soutien technologique	2.59
Organisation du travail	2.65
Intervention du ministère de la Justice	2.66
Gestion des jugements	2.68
Intervention du ministère de l'Emploi et de la Solidarité	2.73
Outils de travail	2.76
Perfectionnement et mise à jour des connaissances	2.81
Délais de traitement	2.84
Dispositions particulières de la loi	2.86
Interventions auprès des débiteurs négligents	2.92
Délais de perception	2.93
Taux de perception	2.98
Procédure de recouvrement	2.102
Délimitation des responsabilités	2.105
Diffusion de l'information	2.110
Information de gestion	2.118

Les commentaires du ministère apparaissent après chacun des sujets traités.

Vérification menée par
Jacques Henrichon
Vérificateur général adjoint
Marc-André Lepage
Directeur de vérification
Clarence Kimpton
Chantale Maurice
Jean Pageau
Sylvie Plante
Lise Roberge
Brigitte Samson
Éric Thibault

Faits saillants

2.1 Le 16 mai 1995, l'Assemblée nationale adoptait la *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires* afin de créer un système universel de perception des pensions alimentaires. Cette loi vise, entre autres, à stabiliser le paiement des pensions alimentaires, à réduire les délais et à augmenter le taux de perception. Le débiteur doit maintenant verser la pension et les arrérages au ministre du Revenu au bénéfice du créancier alimentaire.

2.2 Le budget prévu pour l'année 1997-1998 est de 24 millions de dollars. Le Fonds des pensions alimentaires (le Fonds) compte plus de 70 000 dossiers dont 53 500 sont actifs. Près de 500 personnes l'assistent dans sa mission. Au cours de la dernière année, le Fonds a encaissé et déboursé plus de 135 millions de dollars et, au 31 mars 1998, un montant de 188 millions de dollars de pensions alimentaires doit être perçu dont l'équivalent sera aussitôt versé aux créanciers alimentaires ou au MES.

2.3 Les coûts opérationnels relatifs au nouveau régime de perception des pensions alimentaires dépassent jusqu'à maintenant les prévisions de 125 p. cent. Un dépassement de 70 millions de dollars est à prévoir après dix ans de fonctionnement. Ces écarts sont dus en grande partie à une sous-évaluation de plus de 340 p. cent du nombre d'employés et de 58 p. cent du nombre de dossiers à gérer. Le manque d'expérience du ministère dans le traitement d'un dossier de pension alimentaire aurait dû l'inciter à analyser davantage le régime déjà en place au ministère de la Justice (MJQ) et dans les autres provinces. En conséquence, l'information qui a été présentée au Conseil des ministres était peu fiable et elle ne reflétait pas la réalité.

2.4 De plus, aux prises avec un échéancier serré et des estimations désuètes et restreintes, le ministère a développé un système peu performant dont les coûts ont dépassé de plus de 40 p. cent les estimations et qui ne répond que partiellement aux besoins des utilisateurs. Il n'est pas en mesure d'effectuer le calcul de la pension à verser en fonction des différentes modalités des jugements. De plus, le système tolère des dérogations à la loi : pour 1 500 dossiers, des avances moyennes de 1 700 dollars ont été versées aux créanciers alors qu'un maximum de 1 000 dollars est permis.

2.5 Au cours des deux dernières années, plus de 1 700 interprétations légales ont dû être demandées à la Direction de la législation. Bien qu'une partie de ces interprétations aient été causées par l'implantation d'une nouvelle loi, les autres sont liées à la difficulté d'interprétation de certaines clauses des jugements.

2.6 En décembre 1997, tous les dossiers en phase de démarrage, à l'exclusion des dossiers transférés du MJQ, séjournaient au Fonds depuis en moyenne 144 jours. Notons qu'à cette étape le premier chèque n'est pas encore émis et que le créancier attend depuis près de six mois le versement régulier de sa pension par le Fonds.

2.7 Plusieurs informations essentielles, issues principalement des déclarations assermentées et transmises par l'intermédiaire du registre des pensions alimentaires, sont manquantes dans 60 p. cent des cas, tel le numéro d'assurance sociale. De plus, les outils de travail mis à la disposition des agents ne sont pas performants et ils limitent de façon importante la qualité et la quantité du travail effectué.

2.8 Avec le nouveau régime, une plus grande proportion des pensions alimentaires sont maintenant payées sur une base volontaire et l'objectif d'augmenter le taux de perception global a été légèrement dépassé. Toutefois, l'universalité d'un régime de perception des pensions alimentaires amène des coûts additionnels d'environ 20 millions de dollars par année. Des mesures de recouvrement plus contraignantes, déjà connues lors de l'implantation du régime, ne peuvent être utilisées par le Centre de perception fiscale car la loi ne le permet pas. Pourtant, au Manitoba, plus des deux tiers des personnes ayant reçu un avis de révocation de leur permis de conduire ont commencé à verser leur pension alimentaire pour le conserver.

2.9 Après plus de deux ans de fonctionnement, le Fonds ne dispose pas périodiquement d'une information de gestion claire, précise et complète qui lui permettrait de bien évaluer ses activités, de prendre des décisions éclairées et de présenter une reddition de comptes de qualité.

Vue d'ensemble

2.10 Le 16 mai 1995, l'Assemblée nationale adoptait la *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires*. Par cette décision, le gouvernement créait un système universel de perception des pensions alimentaires. Ce régime remplace le Percepteur des pensions alimentaires du ministère de la Justice (MJQ) qui intervenait, à la demande des créanciers, lorsque les débiteurs étaient en défaut de paiement. Le mot « créancier » désigne la personne qui doit recevoir une pension alimentaire et le terme « débiteur » s'applique à celui qui doit verser une pension alimentaire en vertu d'un jugement de la Cour. Le but de cette réforme est d'assurer une meilleure stabilité des paiements des pensions alimentaires, de réduire les délais et d'augmenter le taux de perception. De plus, elle vise à simplifier la démarche de la partie créancière, à responsabiliser les parents face à leurs obligations alimentaires et à réduire les tensions entre les ex-conjoints grâce à la présence d'un intermédiaire dans tous les cas.

2.11 L'administration de cette loi a été confiée au Fonds des pensions alimentaires (le Fonds) sous l'égide du ministre du Revenu. Censée entrer en vigueur le 16 mai 1996, la loi a été implantée en deux phases. Le 1er décembre 1995, le Fonds commençait le traitement des jugements prononcés à compter de cette date. Puis, le 16 mai 1996, la loi entrait en vigueur dans son ensemble et les dossiers traités jusque-là par le MJQ étaient transférés au ministère du Revenu (MRQ).

2.12 Selon la loi, le débiteur alimentaire doit verser la pension et les arrérages au ministre du Revenu au bénéfice du créancier alimentaire. Une pension alimentaire est perçue au moyen d'une retenue salariale ou d'un ordre de paiement. Dans ce dernier cas, une sûreté couvrant l'équivalent de trois mois de pension est exigée du débiteur alimentaire. On dit alors que le débiteur est « en ordre de paiement ». Le Fonds peut verser au créancier, sous forme d'avance, jusqu'à trois mois de pension pour un maximum de 1 000 dollars. Il est également possible de s'exempter du nouveau régime. Cette exemption doit faire l'objet d'un jugement de la Cour et le débiteur doit constituer une fiducie ou verser l'équivalent d'un mois de pension en garantie.

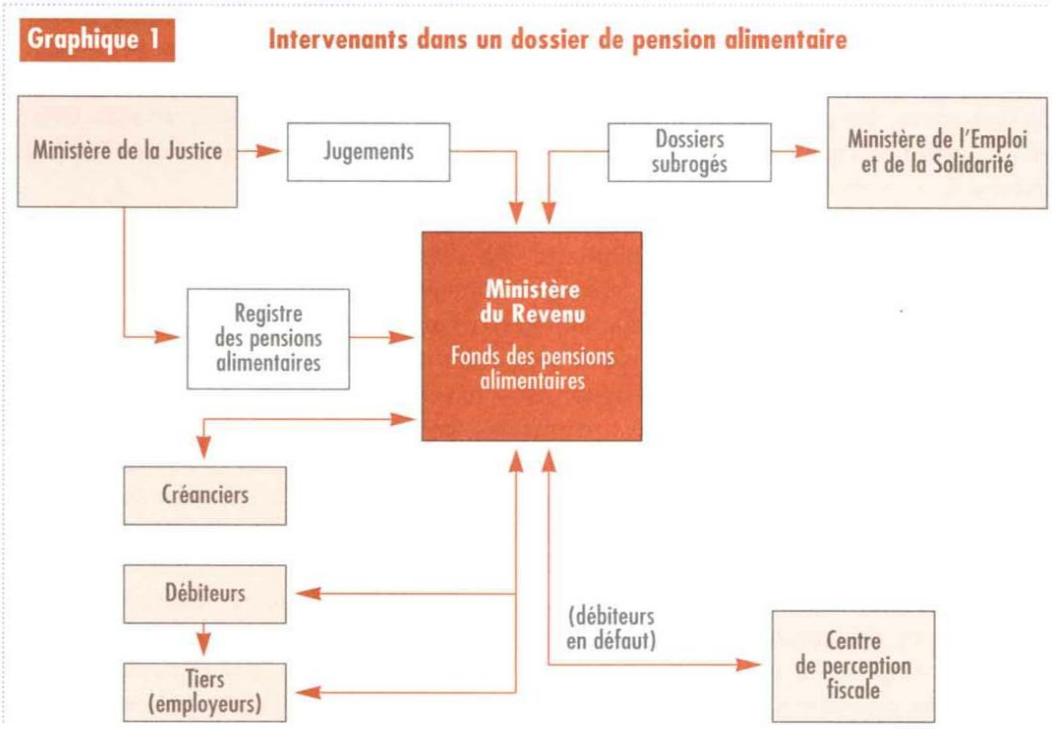
2.13 Le MJQ transmet au ministère, sur support électronique et papier, les jugements et les déclarations assermentées prévus par le Code de procédure civile. En attendant la prise en charge de son dossier par le ministère, le débiteur alimentaire peut verser, directement au créancier, le paiement de la pension. Lors de la réception des documents, le Fonds est alors chargé de prendre des ententes de prélèvement avec le débiteur et d'effectuer le versement au créancier alimentaire. Lorsque les débiteurs n'effectuent pas leurs versements de façon régulière, les dossiers sont transférés au Centre de perception fiscale (le Centre) du MRQ. Ce dernier dispose de plusieurs recours administratifs et judiciaires prévus par la loi et le Code de procédure civile.

2.14 Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité (MES) peut se substituer au créancier lorsque celui-ci est prestataire de l'aide de dernier recours. Dans ce cas, le Fonds lui verse le montant de la pension alimentaire lorsqu'il la perçoit auprès du débiteur.

2.15 Au cours de l'année 1997, des changements importants sont survenus en matière de pension alimentaire. Le gouvernement a apporté des modifications au traitement fiscal des pensions et il a introduit des nouvelles dispositions dans le Code de procédure civile, soit un nouveau modèle de fixation des pensions alimentaires et la médiation familiale. L'administration des deux dernières mesures relève du MJQ et, bien qu'elles puissent avoir des répercussions sur les activités du Fonds des pensions alimentaires, elles n'ont pas fait l'objet d'une vérification dans le cadre de notre mandat.

2.16 Le graphique 1 présente les différents intervenants dans le processus de perception des pensions alimentaires.

Graphique 1 **Intervenants dans un dossier de pension alimentaire**



2.17 Le budget prévu pour l'année 1997-1998 est de 24 millions de dollars. Le Fonds compte plus de 70 000 dossiers dont 53 500 sont actifs. Près de 500 personnes l'assistent dans sa mission. Au cours de la dernière année, le Fonds a encaissé et déboursé plus de 135 millions de dollars et, au 31 mars 1998, un montant de 188 millions de dollars de pensions alimentaires doit être perçu dont l'équivalent sera aussitôt versé aux créanciers alimentaires ou au MES.

Objectifs et portée de notre vérification

2.18 Notre vérification porte sur les mécanismes mis en place par le MRQ afin de favoriser la stabilité et la régularité du paiement des pensions alimentaires, tout en nous assurant du respect de la loi. De plus, nous avons examiné les mesures mises de l'avant afin d'accroître le taux de perception des pensions alimentaires auprès des débiteurs et des tiers négligents. Enfin, nous nous sommes penchés sur l'information de gestion dont dispose le ministère relativement à l'administration des pensions alimentaires afin d'établir sa pertinence et sa suffisance.

2.19 Nous avons surtout examiné les activités du Fonds depuis l'implantation du régime, c'est-à-dire celles qui couvrent les trois premiers exercices financiers, mais certains commentaires portent sur des situations antérieures. Les extractions informatiques qui ont servi à l'élaboration de nos travaux ont été effectuées en décembre 1997 et en janvier 1998. Nos travaux de vérification ont pris fin à la mi-mars 1998.

Résultats de notre vérification

Implantation du régime

Historique et prévisions

2.20 L'intervention gouvernementale en matière de perception des pensions alimentaires remonte à 1981. À cette époque, le MJQ ne traitait que les dossiers en défaut de paiement. En 1988, l'Assemblée nationale adoptait une loi permettant la perception automatique des pensions pour les débiteurs en défaut, et ce, dans le but de les assujettir à une période probatoire de 12 mois durant laquelle le MJQ devait s'assurer du respect des obligations alimentaires. Cette loi n'a cependant jamais été mise en application.

2.21 Ces premières expériences ont permis de détecter certains problèmes : interventions limitées aux seuls débiteurs en défaut de paiement, pouvoirs de perception restreints, délais de recouvrement longs et craintes du créancier de s'adresser au percepteur par peur de représailles.

2.22 Ainsi, en 1994, le gouvernement envisage l'implantation d'un système universel de perception des pensions alimentaires et il forme un comité interministériel afin d'évaluer divers scénarios. Six propositions sont alors étudiées par un groupe de travail qui recommande au comité que le MJQ agisse comme gestionnaire. Cette recommandation est basée sur les avantages de ce choix, par exemple l'expérience déjà acquise dans ce domaine par ce ministère et la limitation des coûts liés au développement technologique et systémique inhérents aux autres scénarios.

2.23 Entre-temps, une mission parlementaire s'est enquise, auprès d'autres gouvernements provinciaux, des régimes déjà en place.

2.24 À la suite du rapport du groupe de travail et des observations recueillies par la mission, un mémoire adressé au Conseil des ministres est préparé par le comité interministériel. Ce mémoire recommande, contrairement à la prise de position du groupe de travail, que le MRQ soit chargé de l'administration du régime universel.

2.25 Le mémoire contient, entre autres, une analyse des coûts et bénéfices que le nouveau régime devrait engendrer. Plusieurs hypothèses à l'appui de ces analyses sont pourtant incomplètes et elles manquent de rigueur.

2.26 D'une part, l'estimation est sous-évaluée de plus de 7 000 nouveaux dossiers par année si bien que, à terme, le nombre de dossiers qui sera géré par le système dépassera de 45 p. cent le volume estimé. De toute évidence, il résultera de cette mauvaise approximation une importante augmentation des coûts de fonctionnement.

Le nombre d'employés nécessaires a été sous-évalué de plus de 340 p. cent.

2.27 D'autre part, l'estimation des besoins quant au nombre d'employés nécessaires est basée en grande partie sur la durée de traitement d'un dossier fiscal, ce qui est très différent d'un dossier de pension alimentaire. Ainsi, l'estimation initiale de 130 employés est sous-évaluée de plus de 340 p. cent. Le manque d'expérience du ministère dans le traitement d'un dossier de pension alimentaire aurait dû l'inciter à analyser davantage le régime déjà en place au MJQ et dans les autres provinces. En effet, l'Ontario emploie plus de 300 personnes pour l'administration de son régime.

2.28 En conséquence, l'information présentée au Conseil des ministres était peu fiable et elle ne reflétait pas la réalité.

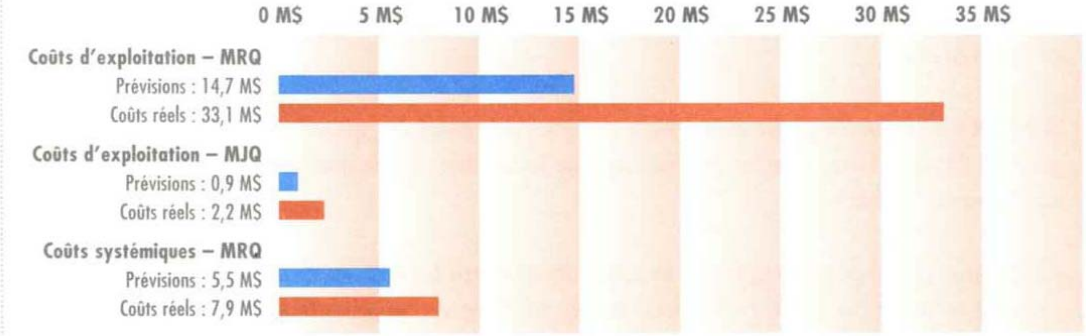
Les coûts d'exploitation assumés jusqu'à présent par le Fonds des pensions alimentaires excèdent de 125 p. cent les prévisions.

Analyse des coûts

2.29 Les coûts associés au nouveau régime ont donc largement dépassé les prévisions, comme le démontre le graphique 2.

2.30 Les coûts d'exploitation assumés jusqu'à présent par le Fonds des pensions alimentaires excèdent de 125 p. cent les prévisions. De plus, advenant le maintien de ces coûts au niveau actuel, un dépassement de 70 millions de dollars est à prévoir après dix ans de fonctionnement.

Graphique 2 Prévisions et coûts réels cumulatifs au 31 janvier 1998



2.31 Par ailleurs, les coûts engendrés pour le développement du système représentent 7,9 millions de dollars au 31 janvier 1998. Ces coûts dépassent de plus de 40 p. cent l'estimation présentée au Conseil des ministres. Pourtant, de nombreuses modifications sont encore à prévoir, étant donné la révision des activités présentement en cours au Fonds des pensions alimentaires.

2.32 Enfin, les coûts associés à la gestion et au développement du registre des pensions alimentaires par le MJQ ont engendré un dépassement de 137 p. cent.

2.33 L'implantation du régime devait apporter des bénéfices monétaires accrus pour le gouvernement. Ces bénéfices se composent des sommes perçues par le Fonds relativement aux créances subrogées et aux revenus de pension alimentaire déclarés par les prestataires d'aide de dernier recours. Toutefois, comme le montre le tableau 1, ces bénéfices n'ont pas encore atteint les prévisions présentées dans le mémoire. De surcroît, les résultats annuels sont même inférieurs à ceux que l'on obtenait avant l'implantation du régime, soit 74,7 millions de dollars.

Tableau 1 Bénéfices monétaires liés à l'aide de dernier recours et attendus du nouveau régime

en millions de dollars

	1996-1997	1997-1998	Total
Bénéfices réels			
Revenus déclarés par les prestataires d'aide de dernier recours	60,6	51,6	112,2
Sommes perçues par le Fonds relativement aux créances subrogées	10,8	18,4	29,2
Total	**71,4**	**70,0**	**141,4**
Bénéfices prévus selon le mémoire	**79,6**	**80,9**	**160,5**
Écart	**(8,2)**	**(10,9)**	**(19,1)**

2.34 Nous avons recommandé au ministère de s'assurer, quand il élabore un nouveau programme, et ce, de concert avec les autres organismes concernés, que les analyses sur lesquelles il appuie sa décision sont rigoureuses et complètes.

2.35 ***Commentaires du ministère*** : *« Le ministère s'assure, quand il élabore un nouveau programme de concert avec d'autres organismes, que les analyses sur lesquelles il appuie sa décision sont rigoureuses et complètes.*

« Par ailleurs, il lui semble important de situer dès à présent le programme dans son contexte de façon à éclairer le lecteur sur la compréhension des commentaires qui figurent tout au long du rapport.

« À cet égard, il lui apparaît essentiel de mentionner que la présente évaluation semble avoir été effectuée comme s'il s'agissait d'un programme rendu à pleine maturité, alors qu'il s'agit plutôt d'un programme qui n'existe que depuis un peu plus de deux ans et qui est donc encore en pleine phase de développement avec les contraintes et les faiblesses qui y sont inhérentes.

« Ceci dit, il faut d'abord mentionner que les décisions prises par le gouvernement concernant la mise en place d'un régime universel de perception des pensions alimentaires l'ont été sur la base de recommandations faites à la suite des travaux d'un comité de travail interministériel et sur la base des données disponibles à ce moment.

« Dans le cas de la perception des pensions alimentaires, la création d'un régime universel constituait pour le Québec une mesure innovatrice. Il était de plus très difficile de se fier à l'expérience du ministère de la Justice, étant donné les nombreuses différences existant entre l'ancien régime et le nouveau régime universel proposé. Compte tenu de cette situation, il a donc fallu, en plus du peu de données disponibles, se baser sur certaines hypothèses.

« Le ministère estime donc avoir procédé à l'analyse la plus rigoureuse et à la meilleure planification qui lui étaient possibles dans les circonstances et compte tenu des données en sa possession à ce moment.

« Le ministère reconnaît qu'il y a eu une augmentation par rapport au coût présenté au mémoire, que cette augmentation est due en bonne partie aux erreurs d'estimation initiales mais aimerait également préciser que d'autres facteurs ont également contribué à cette augmentation. L'analyse des coûts présentée à l'époque ne tenait évidemment pas compte des mesures adoptées ultérieurement par le législateur (défiscalisation, grille de fixation et médiation préalable) et qui ont eu une incidence directe sur la charge de travail du ministère. À cet effet, des sommes additionnelles lui ont d'ailleurs été octroyées pour pallier à ces nouvelles mesures.

« En ce qui a trait aux bénéfices, le tableau présenté au rapport fait état uniquement des bénéfices escomptés par le gouvernement par le biais d'une réduction liée à l'aide de dernier recours versée par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

« Les objectifs poursuivis par le gouvernement et qui figurent au mémoire sont des objectifs axés avant toute chose sur la réduction du taux de pauvreté des femmes et des enfants. Le mémoire fait état que la nouvelle loi devrait permettre d'augmenter de 45 à 55 p. cent le nombre de créances perçues sans difficulté. À cet égard, le présent rapport fait état de l'amélioration majeure qu'a apportée le nouveau régime avec un pourcentage de 74 p. cent des pensions alimentaires se payant sur une base volontaire.

« Les tableaux accompagnant le mémoire décrivent également, pour chacune des dix premières années d'existence du régime, les rendements attendus du MRQ en matière de recouvrement des pensions alimentaires. Ainsi, pour les trois premières années d'existence, le ministère s'engageait à percevoir 156 millions de dollars. Après 28 mois d'opération, c'est plutôt 183 millions de dollars qu'il a perçus au profit de ses créanciers de pension alimentaire. Compte tenu des attentes particulières des clientèles visées, le ministère a accordé priorité à ceux et celles pour lesquels son intervention avait un impact direct au détriment de certains dossiers où le créancier alimentaire avait subrogé ses droits au ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

« La plupart des objectifs figurant au mémoire sont à caractère social et font actuellement l'objet d'une évaluation de programme qui servira à la rédaction du rapport que doit faire la ministre en décembre de l'an 2000 en vertu de l'article 101 de la Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires*. Toutefois, le vécu quotidien du personnel du ministère nous amène à penser que plusieurs de ces objectifs seront rencontrés. »*

Système d'information

2.36 L'implantation de la nouvelle loi a nécessité le développement d'un système d'information. La gestion des pensions alimentaires en est aujourd'hui largement dépendante. Ce système doit, en conséquence, permettre de traiter de façon efficace les dossiers de pension alimentaire, et ce, au moindre coût.

2.37 Bien que le ministère ait investi près de 8 millions de dollars dans le développement du système d'information « Perception automatisée des pensions alimentaires », celui-ci ne répond que partiellement aux exigences du régime. Les utilisateurs ont signalé à maintes reprises qu'il n'est pas adapté à leurs besoins et que son niveau de performance est insatisfaisant.

Bien que le ministère ait investi près de 8 millions de dollars dans le développement du système d'information, celui-ci ne répond que partiellement aux exigences du régime.

2.38 D'entrée de jeu, et ce, avant analyse, le ministère avait déjà pris des décisions qui portaient à conséquence : ses nouvelles orientations technologiques seraient retenues, c'est-à-dire la plateforme départementale client-serveur – système d'information réparti entre plusieurs ordinateurs reliés en réseau –, le système ne devrait pas dépasser le coût indiqué et l'échéancier était établi à la limite de la faisabilité. Ces conditions préétablies se sont répercutées sur tout le projet et elles sont à la source même des problèmes actuels.

Développement du système d'information

2.39 À l'étape de l'étude de faisabilité, un document d'orientations systémiques a été produit à titre d'analyse préliminaire. Celui-ci explorait cinq scénarios technologiques différents et il recommandait une solution technique sur ordinateur central – système d'information localisé sur un seul ordinateur relié à plusieurs terminaux –, choix qui semblait le plus pertinent, le moins coûteux et le moins risqué. Or, le ministère a retenu une autre solution de type client-serveur, ce qui convenait davantage aux orientations technologiques qu'il prônait.

2.40 Devant un nouveau programme dont les procédés ne sont ni documentés ni bien rodés, le ministère a fait preuve d'une grande témérité. À notre avis, il aurait dû étudier davantage l'approche choisie, surtout à cause de son caractère novateur. Le tableau 2 rend compte des écarts de coûts entre la recommandation et la solution retenue.

Tableau 2 Coûts relatifs aux différents choix technologiques

Scénario	Coût
1. Architecture centralisée (solution proposée)	2 195 000 $
2. Architecture multiplateforme	3 856 000 $
3. Architecture décentralisée	4 643 000 $
4. Récupération du système du MJQ	non estimé
5. Récupération d'autres systèmes	non estimé
Client-serveur (solution retenue)	4 355 000 $

2.41 Pour apprécier davantage les répercussions du choix technologique retenu par le ministère, nous nous sommes attardés à une étude du Fonds des services gouvernementaux. Ainsi, eu égard au nombre d'utilisateurs, le « coût utilisateur par an » est de l'ordre de 1 225 dollars avec un ordinateur central et de 4 170 dollars selon une approche de type client-serveur. Par conséquent, les coûts liés à l'utilisation de cette dernière technologie sont élevés. Par contre, nous ne pouvons ignorer les avantages liés à l'approche de type client-serveur, telle la convivialité pour l'utilisateur.

2.42 Aux prises avec un échéancier serré, le ministère n'a pas réussi à développer un système d'information qui répond adéquatement aux besoins des utilisateurs, et ce, pour plusieurs raisons.

2.43 Au moment de préciser l'organisation du travail et les choix systémiques, le futur utilisateur a peu participé à la définition de ses besoins. Chacun des biens livrables a toutefois été approuvé par lui. En outre, le ministère n'a pas procédé au préalable, et jusqu'à tout récemment, à la description des systèmes techniques et administratifs. À défaut de temps pour faire des analyses précises et à cause de la nouveauté du

programme, le Fonds a dû composer rapidement avec des informations souvent fragmentaires, si bien qu'il a sous-estimé le nombre des dossiers qu'il aurait à régler et la complexité de leur traitement. Par conséquent, dès le départ, les fonctions systémiques nécessaires à la bonne gestion des pensions alimentaires ont été mal évaluées.

2.44 Faute de concertation avec le MJQ, le ministère a développé un système conçu à partir d'estimations désuètes. Pourtant, le MJQ avait acquis une bonne connaissance du sujet puisqu'il travaillait, depuis quelques années, à la conception du Système automatique de perception des pensions alimentaires pour lequel des coûts de 5,5 millions de dollars avaient déjà été engagés. En effet, même si l'approche technique sur ordinateur central du MJQ ne concordait pas avec les orientations technologiques choisies, le ministère aurait tout de même pu mettre à profit la définition des besoins et la complexité du traitement.

2.45 C'est ainsi que le système informatique est lourd à utiliser, car il doit être modifié continuellement. Jusqu'à présent, c'est 320 changements et 500 corrections d'anomalies qui ont été demandés à l'équipe de développement. Par conséquent, les utilisateurs doivent s'adapter aux modifications apportées, ce qui ralentit l'exécution des tâches quotidiennes.

2.46 De plus, certaines exigences administratives ne sont pas satisfaites et d'autres ont été mal cernées. Par exemple, le système ne permet pas de calculer la pension à verser en fonction des différentes modalités du jugement. On ne peut pas non plus visualiser rapidement à l'écran toutes les transactions relatives à un dossier. Pour faire le travail et améliorer le service à la clientèle, notamment en lui fournissant promptement des réponses précises, il a fallu concevoir à la pièce des outils tant manuels qu'informatisés. Des changements systémiques importants prévus pour juin 1998 viendront corriger ces faiblesses.

2.47 Tout au long du développement, de nombreux changements ont été apportés aux fonctions systémiques. Certains besoins, comme la production d'information de gestion ou la fonction de dépôt direct ont été reportés, alors que d'autres, qui devaient être comblés par une firme de consultants, ont été confiés aux équipes de travail du ministère. Ainsi, le coût du développement du système de perception des pensions alimentaires aura excédé les estimations. Les 9 800 jours-personnes d'efforts, établis au cahier des charges, s'élèvent en réalité à plus de 16 000 jours-personnes. La documentation disponible ne nous permet pas de faire un suivi exact des efforts qui se sont ajoutés au projet initial ou qui ont changé de responsable. Cependant, chacune des fonctions retirées du contrat du consultant et assumées par le ministère correspond à une augmentation cachée des coûts de développement. La valeur du contrat n'a pas changé mais le système d'information a forcément coûté plus cher ; le ministère a payé à son consultant les 8 300 jours-personnes prévus et il a assumé la différence, soit 7 700 jours-personnes au lieu de 1 500.

Les 9 800 jours-personnes prévus pour le développement du système informatique s''lèvent en réalité à plus de 16 000 jours-personnes.

2.48 Le système ne comporte que des transactions de base. On a limité le développement des fonctions systémiques qui permettent normalement l'enchaînement automatique des tâches, ce qui assure un traitement administratif rapide et harmonieux des dossiers. Les efforts additionnels que les agents du Fonds doivent fournir ont augmenté considérablement les ressources humaines nécessaires à l'administration des pensions alimentaires.

Respect des normes gouvernementales

Des paiements anticipés de 1 015 200 dollars ont été versés au consultant avant que le Conseil du trésor autorise le développement du système informatique.

2.49 Les différents documents relatifs à l'enclenchement et à la poursuite des activités associées à la mise en place et à l'évolution du système d'information révèlent que le ministère a dérogé plusieurs fois aux normes gouvernementales. Par exemple, le consultant a reçu des paiements anticipés de l'ordre de 1 015 200 dollars avant même que le Conseil du trésor autorise le développement du système informatique.

2.50 De plus, il n'a pas encore obtenu du Contrôleur des finances la certification que le système respecte les stipulations de la loi, ce qui faisait pourtant partie des exigences du Conseil du trésor. Bien que le Contrôleur des finances ait tenté, d'abord à l'automne de 1996, puis à l'automne de 1997, de certifier le système et malgré les recommandations émises à chacune de ses visites, plusieurs faiblesses sont toujours à déplorer. Des discussions entre le Fonds et le Contrôleur des finances sont présentement en cours afin de régulariser la situation.

2.51 En outre, le Fonds ne suit pas plusieurs des recommandations de la directive du Conseil du trésor concernant la sécurité de l'information électronique et des systèmes informatiques* que doit suivre chaque ministère ou organisme gouvernemental.

2.52 Ainsi, tous les agents ont accès à tous les dossiers et plusieurs groupes d'utilisateurs ont des accès étendus au-delà de leurs besoins ; certains ont même des accès en mise à jour alors qu'une autorisation en consultation serait suffisante. Par exemple, la téléphoniste est en mesure de créer un dossier ou de le mettre à jour. Sous prétexte que chaque intervention est journalisée, les accès sont très larges, ce qui limite la confidentialité des informations versées aux dossiers des débiteurs et des créanciers et amène des risques inutiles. De plus, la protection des systèmes informatiques n'est pas assurée puisque les postes ne se ferment pas automatiquement après un certain temps d'inutilisation, le même mot de passe d'écran de veille sert pour chacun des postes de travail, sans compter que 25 p. cent de ces mots de passe sont désactivés par les usagers. De plus, aucun plan de relève n'a encore été élaboré s'il survenait un bris majeur du système.

2.53 Il est probable qu'une application rigoureuse de la réglementation gouvernementale aurait retardé l'implantation du nouveau système et pénalisé d'autant les créanciers. Toutefois, elle aurait évité la mise en place d'un système manifestement incomplet, mal adapté aux besoins des utilisateurs et qui connaît des problèmes de performance et de sécurité.

* L'expression « systèmes informatiques » comprend une banque de données électronique, un système d'information, une technologie de l'information, une installation ou un ensemble de ces éléments, acquis ou constitué par une entité.

Performance du système d'information

2.54 Les choix technologiques novateurs du ministère entraînent les inconvénients de la nouveauté : mises à jour nombreuses et utilitaires non développés ou insuffisamment testés.

2.55 Ainsi, les statistiques de suivi de la performance ne sont pas fiables car elles ne se rapportent pas à l'ensemble des transactions. Par conséquent, la qualité des statistiques de rendement transmises à la direction peut être remise en question. En effet, 16 000 transactions seraient enregistrées chaque jour, ce qui est nettement sous-évalué puisqu'un tel chiffre signifie qu'un utilisateur n'exécute qu'une transaction toutes les dix minutes.

2.56 L'utilisation du système informatique est laborieuse. L'utilisateur doit tolérer un temps de réponse moyen de cinq secondes, ce qui est huit fois plus élevé que celui qui a été constaté sur l'ordinateur central du ministère pour ses autres applications. Selon nos calculs, ce temps perdu correspond au moins au travail de cinq personnes par année. L'ajout récent de mémoire aux différents postes de travail devrait contribuer à améliorer ce temps de réponse.

L'utilisateur doit tolérer un temps de réponse moyen de cinq secondes, ce qui est huit fois plus élevé que celui qui a été constaté sur l'ordinateur central du ministère.

2.57 Par ailleurs, bien que le ministère ait défini des objectifs de disponibilité très précis pour l'ordinateur central, il n'en va pas de même pour le système de perception. À partir de la documentation disponible, nous avons estimé le temps où le système n'était pas disponible à 5,8 jours de travail par année pour chacun des 400 agents, ce qui équivaut à dix employés.

2.58 Étant donné la charge de travail des agents du Fonds, il faudrait absolument éviter de perdre la contribution de 15 ressources simplement à cause des problèmes de performance du système.

Soutien technologique

2.59 Compte tenu des ressources expérimentées limitées et de la faible maturité technologique du ministère pour l'approche client-serveur, chaque intervention requiert davantage d'efforts et, par conséquent, elle ralentit la résolution des problèmes. Par exemple, la définition erronée d'un champ de date a causé 25 arrêts du système et on a mis quatre mois à rectifier la situation. Dans le même ordre d'idées, un problème causé par le chevauchement des dates de versement n'a été réglé que neuf mois plus tard en dépit du fait qu'il concernait plusieurs dossiers et empêchait l'émission automatique des chèques. Chaque arrêt du système nuit au service à la clientèle : risques de perte d'intégrité, retards de production et temps d'attente.

2.60 La graduation des programmes, qui consiste à mettre en production un programme modifié à la suite d'une demande de changement, ne fait pas l'objet d'un suivi complet. Le pilote du système, responsable d'approuver les graduations

en production, ne dispose pas des moyens nécessaires pour exercer un contrôle sur tout ce qui est gradué et pour faire un suivi adéquat des phases préalables à la graduation, tels les essais. Par conséquent, certains programmes peuvent être gradués par mégarde ou encore ne pas être gradués dès leur approbation.

2.61 Par ailleurs, l'environnement client-serveur permet aux usagers d'ajouter n'importe quoi sur leur poste de travail. De ce fait, le coordonnateur bureautique consacre en moyenne une journée par semaine à rétablir des répertoires personnels corrompus. De même, la mise à jour automatique des programmes n'a pu être faite sur 50 postes de travail pour ce motif.

2.62 Or, il s'agit d'un problème majeur puisqu'on a dû revoir chacun des 370 postes de travail afin de s'assurer que la mise à jour avait bien été effectuée et, pour les 50 postes en défaut, trouver quelle était la source du problème. Il y a là un risque relativement à l'intégrité des données et à l'importation de virus, sans compter le ralentissement du temps de réponse.

2.63 Nous avons recommandé au ministère

- **de s'assurer que les décisions administratives et les choix technologiques liés au développement d'un système informatique pour un nouveau programme reposent sur des analyses complètes qui incluent une définition claire des besoins des utilisateurs ;**
- **d'observer les normes gouvernementales quant à la sécurité informatique et à l'autorisation des dépenses et de prendre les mesures nécessaires afin que le système puisse être certifié par le Contrôleur des finances ;**
- **d'assurer un suivi rigoureux de la performance du système et un traitement efficient des opérations ;**
- **d'interdire aux utilisateurs d'installer sur leur poste de travail des applications non approuvées par la direction et de leur fournir un soutien technologique suffisant et rapide.**

2.64 ***Commentaires du ministère*** *:* ***« Développement reposant sur des analyses complètes.*** *Tous les systèmes du ministère sont développés suite à des analyses complètes qui incluent une définition claire des besoins des utilisateurs. Dans la situation exceptionnelle du système des pensions alimentaires, le ministère s'est vu dans l'obligation de livrer, dans un délai qui ne laissait que peu de marge de manœuvre autant aux développeurs qu'aux utilisateurs, un système lui permettant de répondre rapidement aux besoins de sa clientèle.*

« Le ministère, tenant compte de sa capacité budgétaire et du délai disponible, a choisi initialement de restreindre ses besoins de développement organisationnel et les traitements informatiques afférents. Le système a été conçu de manière à permettre l'ajout subséquent de fonctions plus lourdes et plus complexes quand la situation le justifierait.

« Par ailleurs, le délai de réalisation, le nombre de dossiers à traiter, le nombre d'utilisateurs prévu et la plage d'ouverture durant le jour du traitement interactif indiquaient que le choix technique de la plate-forme départementale était le meilleur pour rencontrer les besoins exprimés et permettait une plus grande capacité d'adaptation.

***« Respect des normes gouvernementales**. En ce qui concerne les aspects reliés à la sécurité informatique, le ministère considère important de respecter les normes gouvernementales et a pris, à cet égard, plusieurs mesures : campagne de sensibilisation de l'éthique auprès du personnel, renouvellement de la déclaration de discrétion, directive sous-ministérielle en matière de confidentialité et de communication des renseignements, rédaction d'un document « Tolérance zéro », renforcement de la sécurité des lieux, surveillance et contrôle des consultations, révision des droits d'accès de toutes les transactions avec un contenu nominatif et fiscal et élaboration d'un plan d'action sur la sécurité des informations. De plus, il est à souligner qu'en mai 1997, la Commission d'accès à l'information reconnaissait l'efficacité d'accès à nos ressources informationnelles. À notre avis, les mesures et contrôles en place permettent de minimiser les risques de bris de confidentialité. Pour la prochaine année, le ministère entend poursuivre les mesures prévues au plan d'action. Plus spécifiquement, concernant le système d'information « Perception automatisée des pensions alimentaires », des mesures sont en voie de réalisation relativement à l'élaboration d'un plan de relève et à la révision des droit d'accès au regard des tâches à accomplir.*

« Concernant la certification du système par le Contrôleur des finances, des travaux ont été effectués et d'autres sont en cours d'analyse afin de nous conformer aux exigences requises.

***« Suivi rigoureux de la performance**. Des efforts importants ont déjà été consacrés pour assurer un traitement efficient et un suivi rigoureux de la performance. Le ministère s'est doté, il y a un an, d'un comité responsable de la gestion de la performance pour l'ensemble de ses systèmes en mode client-serveur. Plusieurs modifications ont été apportées depuis le début de la mise en marche du système, dont la dernière en mars dernier, qui a permis de ramener le temps de réponse à deux secondes.*

« De plus, suite à la livraison de nouveaux systèmes client-serveur, le ministère a entrepris la mise en place de mécanismes de mesure de disponibilité pour ces nouveaux traitements.

« En ce qui concerne l'efficience de ses traitements, rappelons que la livraison informatique du 15 juin prochain comprend plusieurs des éléments figurant au présent rapport. On y retrouvera le panorama général, le nouvel outil de calcul automatisé des créances en fonction des diverses fréquences du jugement, le dépôt direct, etc.

***« Soutien technologique**. Les mécanismes automatiques de mise à jour ont été améliorés afin de pouvoir nous assurer que tous les postes de travail sont conformes. De plus, nous avons envoyé une note explicative à tous les utilisateurs afin de les sensibiliser aux problèmes que peut occasionner un changement non planifié sur leur poste de travail et leur rappeler l'interdiction d'ajouter quelque application que ce soit sans l'approbation de la direction et l'aide d'une personne spécialisée en support bureautique. Nous sommes aussi à mettre en place un programme qui vérifiera mensuellement tous les postes pour nous assurer qu'ils respectent la configuration standard.*

« En ce qui concerne le soutien technique, le personnel du ministère a augmenté de façon importante son expertise en matière de traitement sur la plateforme départementale. Plusieurs mesures ont été prises ou sont en cours pour assurer un meilleur soutien technologique, dont une augmentation importante de son personnel dédié à cette fonction de même que la mise en place de processus et d'outils permettant d'améliorer l'efficacité et l'efficience de ses activités d'entretien et de développement. »

Organisation du travail

2.65 Le traitement d'un dossier de pension alimentaire est soumis à un processus qui comporte plusieurs étapes. D'abord, le Fonds reçoit de chacun des palais de justice les jugements et les déclarations assermentées. Puis, un employé interprète le jugement, il effectue les recherches nominatives, communique avec le débiteur afin d'établir les modalités de versement de la pension alimentaire et prend entente auprès de l'employeur, s'il y a lieu. Enfin, après la mise en route de la facturation et l'émission du premier chèque, le dossier est transféré à un agent de suivi qui s'assure du versement régulier de la pension alimentaire au créancier et qui apporte au besoin les ajustements nécessaires.

Intervention du ministère de la Justice

2.66 Afin de procéder le plus rapidement possible au paiement de la pension alimentaire, le Fonds doit disposer de certains documents pour faciliter l'enregistrement d'informations nominatives dans les dossiers des débiteurs et des créanciers. Il ne reçoit pas systématiquement la déclaration assermentée de chacune des parties prévue par le Code de procédure civile et qui fournit le numéro d'assurance sociale, l'adresse postale et autres informations nécessaires au versement des pensions alimentaires. En janvier 1998, cette déclaration étant manquante dans 60 p. cent des cas pour la région de Montréal.

Le Fonds ne reçoit pas systématiquement la déclaration assermentée de chacune des parties qui fournit des informations nécessaires au versement des pensions alimentaires.

2.67 À défaut d'obtenir les déclarations assermentées, le Fonds peut utiliser les informations provenant des palais de justice et transmises par l'intermédiaire du registre des pensions alimentaires. Toutefois, plusieurs de ces informations sont issues de la déclaration assermentée. Ainsi, en l'absence de cette pièce, les informations transmises à partir du registre des pensions alimentaires ne sont pas complètes. Par exemple, le numéro d'assurance sociale n'apparaît pas dans 66 p. cent des cas et le code postal, dans 39 p. cent des dossiers.

Gestion des jugements

2.68 Les jugements entérinés par la Cour sont à la base du processus de traitement d'un dossier de pension alimentaire. Dans un premier temps, l'agent du Fonds doit lire les jugements avant d'enregistrer les données pertinentes dans le système et de prendre contact avec les deux parties. Or, l'interprétation de ces jugements est complexe.

2.69 Au cours des deux dernières années, plus de 1 700 interprétations légales ont dû être demandées à la Direction de la législation. Bien qu'une partie de ces interprétations aient été causées par l'implantation d'une nouvelle loi qui amène inévitablement des interrogations, les autres sont liées à la difficulté d'interprétation de certaines clauses des jugements. Ainsi, le ministère n'a pas pris suffisamment de moyens pour informer périodiquement les représentants du Barreau et du MJQ des problèmes que connaît la gestion des jugements de façon à réduire le besoin d'interprétation, ce qui occasionne un travail improductif pour le Fonds.

Au cours des deux dernières années, plus de 1 700 interprétations légales ont dû être demandées à la Direction de la législation.

2.70 Par exemple, un premier jugement en séparation de corps est rendu et il accorde une pension alimentaire au créancier. Toutefois, le jugement de divorce, prononcé subséquemment, est muet quant aux droits alimentaires du créancier. Faut-il en déduire que la pension est annulée ou qu'elle doit continuer d'être versée ?

2.71 Par ailleurs, certaines ordonnances ne respectent pas la loi. Par exemple, une clause dispensait le débiteur de remettre toute somme d'argent ou lettre de garantie au ministre. Or, cette clause est contraire à l'article 3 de la *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires* et le Fonds a dû demander qu'elle soit annulée.

2.72 Ce manque de concertation avec les représentants du Barreau et du MJQ engendre des coûts supplémentaires pour le ministère, sans compter que le traitement des dossiers en est retardé.

Intervention du ministère de l'Emploi et de la Solidarité

2.73 L'intervention du MES dans le paiement des pensions alimentaires est importante. En effet, lorsque le débiteur est en défaut de paiement et que le Fonds ne peut percevoir les sommes dues, le MES intervient, s'il y a lieu, en versant une aide de dernier recours au créancier. Les droits de ce dernier, en ce qui concerne sa pension alimentaire, sont alors subrogés en faveur du MES.

2.74 Afin de faciliter l'échange de renseignements entre le MES et le Fonds, le ministère devait signer un protocole d'entente définissant les responsabilités de chacun. Ce document n'a été entériné qu'à la fin de novembre 1997. Dans le même ordre d'idées, un lien électronique ayant pour but de faciliter l'échange d'information entre les deux organismes n'a pas encore été implanté. Ainsi, lors du démarrage, ce type de dossier entraîne des délais moyens de plus de sept mois, outre le dédoublement de certaines tâches, par exemple l'établissement de la créance du bénéficiaire de l'aide de dernier recours. Un examen sommaire de la documentation à l'appui du développement du lien électronique nous amène à constater qu'aucune information monétaire traitant de l'état de la créance n'y sera intégrée. Cet élément est pourtant essentiel au traitement d'un dossier subrogé.

2.75 De plus, le MES ne peut établir correctement les sommes à recevoir du Fonds au chapitre des créances subrogées. Au 28 février 1998, le Fonds devait verser près de 90 millions de dollars au MES. Pourtant, les registres comptables du MES indiquent qu'il doit recevoir près de 210 millions de dollars pour l'ensemble de ses créances alimentaires, dont celles qui sont antérieures à l'entrée en vigueur du nouveau régime. Des travaux sont présentement en cours afin de concilier cet écart.

Outils de travail

2.76 Le versement des pensions alimentaires se fait par l'émission de chèques car le Fonds ne peut offrir à l'ensemble de sa clientèle l'utilisation du virement bancaire. Le ministère a donc émis, au cours des neuf derniers mois, 320 000 chèques. Il s'est ainsi privé des avantages liés à l'utilisation du virement : diminution des coûts et annulation des risques de perte de chèque et des délais d'encaissement, notamment ceux qui ont été causés, récemment, par la grève des postes et la crise du verglas. Selon des informations obtenues, 80 p. cent des créanciers alimentaires de l'Ontario ont adhéré à ce mode de paiement. Des modifications systémiques devraient permettre l'implantation du virement bancaire au cours de l'été de 1998.

2.77 L'agenda est un outil de travail programmé qui envoie des messages à l'agent lorsque ses dossiers ont atteint ou dépassé certains critères ou un seuil de tolérance préétabli. Il s'agit d'une aide qui permet d'alléger la tâche de l'agent, d'autant plus indispensable que chacun gère en moyenne 400 dossiers.

2.78 Actuellement, cet outil est peu utilisé par les agents puisque des messages non pertinents, non adaptés aux besoins et redondants sont régulièrement acheminés. Par exemple, le décalage temporaire entre les dates d'encaissement et de versement des pensions amène des messages répétitifs et inutiles de « défaut de paiement et de solde en erreur » puisque aucune correction n'est nécessaire.

2.79 Présentement, le système téléphonique n'est pas performant. Les dix lignes ne permettent pas d'offrir un service de qualité à la clientèle puisque, 14 p. cent du temps, elles sont toutes occupées alors que la norme dans ce domaine est de 5 p. cent selon des informations obtenues du ministère. Parallèlement, le temps moyen avant qu'un préposé aux renseignements réponde à un appel est de quatre minutes alors que l'un des engagements ministériels vise une minute. Par ailleurs, le ministère n'a pas inventorié les principales interrogations soulevées par la clientèle. Cette pratique permettrait pourtant d'améliorer la qualité des messages automatiques et de mieux faire filtrer les appels par les agents aux renseignements avant de les transmettre aux responsables de dossiers.

2.80 L'échange de correspondance avec les débiteurs et les créanciers se fait généralement à l'aide de lettres types intégrées au système de gestion de communication. Certains modèles de lettres expédiées régulièrement auraient avantage à être intégrés à ce

système. En outre, plusieurs informations déjà disponibles dans le système pourraient être intégrées automatiquement au contenu des lettres au lieu d'être inscrites manuellement, et ce, pour épargner le temps des agents.

Perfectionnement et mise à jour des connaissances

2.81 Les agents bénéficient d'une formation de base dès leur entrée en fonction. Malgré tout, la formation du personnel nous semble insuffisante dans certains domaines. Ainsi, aucun cours structuré n'a été offert pour enseigner aux agents les différents termes juridiques et, compte tenu que leur tâche nécessite de nombreux échanges téléphoniques avec la clientèle, une formation portant sur les techniques de conversation contribuerait à rentabiliser la gestion de leur temps.

2.82 De plus, aucun cours structuré n'a été offert pour informer les agents des nombreuses mises à jour afférentes à la procédure administrative et légale. La diffusion de cette information relevant des chefs d'équipe, elle ne peut être faite avec toute la rigueur nécessaire puisque chacun y va selon sa disponibilité et sa compréhension des nouvelles orientations.

2.83 Enfin, pour faciliter leur tâche, un manuel et différents communiqués, notes de service ou autres documents sont mis à leur disposition. L'information provient de différentes sources et aucune norme de diffusion, de structure et de classement n'a été définie. La documentation est donc difficile à consulter.

Délais de traitement

2.84 L'un des objectifs que s'est fixés le Fonds est de prendre en charge un dossier dans les 30 jours suivant la réception du jugement. Bien que cet objectif soit atteint, cette prise en charge n'amène pas le versement immédiat de la pension. En effet, en décembre 1997, tous les dossiers en phase de démarrage séjournaient au Fonds depuis en moyenne 173 jours. Toutefois, si l'on exclut les anciens dossiers transférés du MJQ lors de l'implantation de la nouvelle loi, le délai moyen s'établit à 144 jours alors qu'il est de 117 jours pour les nouveaux jugements. Notons qu'en phase de démarrage le premier chèque n'est pas encore émis et que le créancier attend toujours le versement régulier de sa pension par le Fonds. Toutes les lacunes signalées jusqu'à maintenant expliquent ce long délai qui pénalise le créancier alimentaire.

En décembre 1997, tous les dossiers en phase de démarrage séjournaient au Fonds depuis en moyenne 144 jours, si l'on exclut les anciens dossiers transférés du MJQ.

2.85 De plus, au 31 mars 1998, 7 600 dossiers n'ont pas encore franchi toutes les étapes nécessaires au versement régulier de la pension par le Fonds, soit 14 p. cent de l'ensemble des dossiers. Malgré tous les efforts déployés au cours des derniers mois en temps supplémentaire, le Fonds n'a pu rattraper son retard avant le 31 mars 1998. Il est évident que la charge de travail des agents n'ira pas en diminuant, sachant que la durée de vie moyenne d'un dossier est de dix ans et que l'augmentation moyenne des dossiers est d'environ 2 100 par mois. Il faudra que le ministère améliore ses méthodes s'il veut atteindre son objectif de réduire les délais de traitement des dossiers.

Dispositions particulières de la loi

2.86 L'un des objectifs de la loi est de régulariser le paiement des pensions alimentaires. Celle-ci permet donc le versement d'avances lorsque les sommes disponibles perçues du débiteur ou du tiers sont insuffisantes pour effectuer le versement de la pension alimentaire au créancier.

Plus de 1 500 dossiers comportent des avances supérieures à la limite permise de 1 000 dollars et elles représentent en moyenne 1 700 dollars par dossier.

2.87 Toutefois, aucune mesure dissuasive telle que des intérêts et des pénalités pour retard de production n'a été prise afin d'inciter au paiement de la pension. Ainsi, en décembre 1997, dans 20 p. cent des dossiers en avis de retenue sur le salaire, les employeurs n'ont pas effectué leur remise à la date prescrite. Le travail des agents s'en trouve augmenté puisque les nombreux défauts de paiement requièrent un suivi constant de leur part, ce qui les oblige à négliger d'autres tâches.

2.88 Par ailleurs, le montant des avances versées ne respecte pas les dispositions de la loi. Nos analyses démontrent que plus de 1 500 dossiers comportent des avances supérieures à la limite permise, soit 1 000 dollars, et elles représentent en moyenne 1 700 dollars par dossier. Bien que certaines de ces avances puissent être occasionnées par un décalage temporaire entre les dates d'encaissement et de versement des pensions, 35 p. cent de celles-ci sont versées à des créanciers dont le débiteur ou le tiers sont en défaut de paiement, ce qui n'est pas permis par la loi. Des montants allant jusqu'à 7 400 dollars ont été versés bien que le Fonds ait détecté un défaut de paiement de la part du débiteur.

Bien que la loi oblige le versement d'une sûreté pour les débiteurs en ordre de paiement, 80 p. cent de ces 20 000 dossiers ne comportent aucune garantie.

2.89 De plus, bien que la loi oblige le versement d'une sûreté pour les débiteurs en ordre de paiement, 80 p. cent de ces 20 000 dossiers ne comportent aucune garantie. L'article 27 de la loi spécifie les exceptions à cette règle. Pourtant, si l'on en juge par la proportion de ces cas exceptionnels, il est permis de croire que la loi n'est pas appliquée avec rigueur.

2.90 Nous avons recommandé au ministère

- **de prendre les mesures nécessaires pour que les déclarations assermentées de chacune des parties lui soient transmises intégralement par le MJQ et pour que toutes les informations nécessaires au versement des pensions alimentaires lui soient également envoyées par l'intermédiaire du registre des pensions alimentaires ;**
- **de favoriser une plus grande concertation avec les représentants du Barreau et du MJQ afin de prévenir différents problèmes liés à la gestion des jugements, de façon à accélérer le traitement des dossiers ;**
- **d'introduire dans les plus brefs délais un lien électronique pour faciliter l'échange de renseignements avec le MES et d'y intégrer le transfert de données monétaires tout en respectant la confidentialité qui s'impose ;**

- **de mettre en place et d'améliorer les outils de travail afin d'optimiser le traitement des dossiers et d'en réduire les délais ;**
- **d'améliorer le contenu et la diffusion de la formation auprès des agents, y compris la structure du manuel de procédure, afin de faciliter la recherche d'information ;**
- **de mettre en place les mesures nécessaires pour inciter les débiteurs et les tiers à effectuer leurs versements aux dates prescrites ;**
- **de s'assurer du respect des dispositions de la loi quant au montant versé à titre d'avance aux créanciers et des sûretés exigées du débiteur en ordre de paiement.**

2.91 ***Commentaires du ministère : « Informations transmises par le MJQ****. Concernant la transmission des déclarations assermentées, le ministère a pu constater une certaine amélioration suite à des démarches effectuées auprès du MJQ. Les échanges avec ce dernier se poursuivent et le ministère est confiant que la situation continuera de s'améliorer.*

« Gestion des jugements*. Le ministère a tenu diverses rencontres d'information et de sensibilisation avec les membres du Barreau, particulièrement au début des opérations.*

« Il a également mis sur pied un comité de suivi de la loi auquel siègent, entre autres, des représentants du Barreau et du MJQ. Ce comité est également supporté par deux sous-comités, l'un portant sur l'évaluation du programme et l'autre sur les amendements législatifs. Ce sont d'ailleurs les travaux de ces comités qui ont amené les modifications législatives présentées l'automne dernier.

« Il faut rappeler également que les juges ont plein pouvoir sur le déroulement des causes qui leur sont soumises et qu'ils peuvent décider d'entendre celles-ci même en l'absence de certains formulaires.

« Finalement, le ministère a déjà planifié d'établir des démarches plus formelles avec le MJQ et intensifiera ses communications avec les membres du Barreau.

« Échange de renseignements avec le MES. *Mentionnons d'abord que, suite à la signature du protocole avec le MES, il y a eu la création d'un comité directeur et d'un comité opérationnel permettant de faciliter les échanges entre les deux ministères.*

« En ce qui a trait au lien électronique entre les deux organismes, celui-ci a été développé et devait être implanté en novembre dernier. Toutefois, diverses problématiques soulevées lors des essais de système ont amené le ministère à suspendre sa mise en place afin de procéder à une analyse plus détaillée de la situation. Lorsqu'elle sera terminée, il procédera à l'implantation du lien prévu. Finalement, le MRQ rappelle qu'il n'y a aucun créancier alimentaire lésé par la situation puisque, lorsque le MES se subroge aux droits de ce dernier, c'est lui qui devient le créancier de la pension alimentaire.

« Amélioration des outils de travail. *La nouveauté du programme et les attentes de la clientèle du MRQ ont fait en sorte que le ministère a priorisé, au cours des deux dernières années, les opérations reliées au service à la clientèle. Ces efforts lui ont permis de réduire considérablement les délais de traitement. Au 31 mars 1998, le nombre total de dossiers en inventaire et en attente d'assignation se situait à 4 058 alors qu'il était de 10 173 au 31 mars 1997, soit une diminution de 60 p. cent. Notre performance aurait été encore meilleure n'eut été de la grève des postes et de la crise du verglas.*

« En parallèle, le ministère a également travaillé à mettre en place différentes améliorations autant administratives que systémiques. La diversité des problématiques rencontrées dans la gestion de la loi l'ont amené à rédiger différentes procédures relatives à des catégories particulières de dossiers. Du point de vue systémique, il a déjà procédé à plusieurs améliorations de son système informatique et de ses outils. Il travaille depuis près d'un an au développement de plusieurs points soulevés par le présent rapport et qui seront implantés le 15 juin prochain. Une révision de ses processus de travail est actuellement en cours et devrait l'amener à identifier tous les problèmes rencontrés et à produire un plan de réalisation des changements souhaités.

« En ce qui concerne l'aspect téléphonique, nous notons que le commentaire du Vérificateur général ne concerne que le service de renseignements généraux. Il est toutefois primordial de rappeler que le ministère a opté pour une approche personnalisée du traitement des dossiers de perception des pensions alimentaires. À ce titre, chacun des agents possède son propre numéro de téléphone diffusé à l'ensemble de sa clientèle.

« En ce qui concerne l'agenda, le ministère aimerait souligner que, bien qu'il nécessite des améliorations, l'agenda est fonctionnel et que plusieurs agents assument la gestion de leur charge de travail uniquement à partir de ce dernier.

« Contenu et diffusion de l'information. *Dans le cadre de l'implantation d'un nouveau programme, il va de soi que l'aspect de la formation doit occuper une place importante. À ce titre, mentionnons que, outre la formation de base reçue lors de l'entrée en fonction des agents, il y a également eu diffusion de séances de perfectionnement touchant les domaines informatique, administratif et juridique. La taille de son organisation l'amène à utiliser la formule de formateur multiplicateur et, à ce titre, le chef d'équipe joue un rôle de premier plan.*

« Dans le cadre de la restructuration des activités de soutien, la Direction principale de la perception des pensions alimentaires a procédé à la mise en place d'un secteur dédié à la gestion informationnelle. Elle est actuellement à revoir toute l'organisation et la structure de ses diverses documentations. Finalement, une formation portant sur les techniques de conversation téléphonique adaptée au contexte de la gestion des pensions alimentaires est en cours de réalisation.

« Mesures incitatives. *Le ministère s'engage à analyser et mettre en place ces mesures.*

*« **Respect des dispositions de la loi**. Le ministère considère que le versement d'avances aux créanciers alimentaires est une mesure judicieuse et peu coûteuse qui permet d'assurer une régularité dans le versement des pensions alimentaires. Sans ce mécanisme, le ministère devrait investir une somme de travail considérable pour répondre aux nombreuses demandes de la clientèle sur le moment où elle recevrait les montants qui lui sont dus.*

« Le ministère reconnaît également l'importance du respect des dispositions de la loi et procédera à la mise en place de contrôles manuels qui seront par la suite intégrés au système informatique lors de ses prochaines livraisons.

« En ce qui concerne la constitution des sûretés, le ministère reconnaît que le nombre d'exceptions est plus élevé que prévu. Il doit toutefois agir ainsi compte tenu de certaines situations comme les dossiers de pension variable et les dossiers où le débiteur reçoit des prestations d'assurance-emploi.

« Par ailleurs, le ministère constate que plusieurs débiteurs paient régulièrement leur pension alimentaire mais refusent systématiquement de fournir une sûreté. Conséquemment, dans ses mesures de recouvrement, le ministère donne priorité à la perception des pensions courantes et des arrérages de pension avant de mettre l'accent sur les mesures permettant la constitution d'une sûreté. Cependant, mentionnons que cette problématique sera prise en compte dans l'analyse en cours sur la mise en place des contrôles. »

Interventions auprès des débiteurs négligents

2.92 Généralement, l'intervention du Centre de perception fiscale débute quand les premières démarches de perception entreprises par le personnel du Fonds des pensions alimentaires se sont avérées infructueuses. Après avoir pris connaissance des principaux éléments du dossier, l'agent de recouvrement applique les recours administratifs et judiciaires les plus appropriés selon les circonstances. Toutefois, lors de l'implantation de la loi, une forte proportion des dossiers reçus du MJQ ont été transférés au Centre sans qu'un traitement préalable ait été effectué par le Fonds. Une prise de connaissance des faits et une mise à jour des données ont été nécessaires pour ces dossiers avant que toute procédure de recouvrement puisse être entreprise.

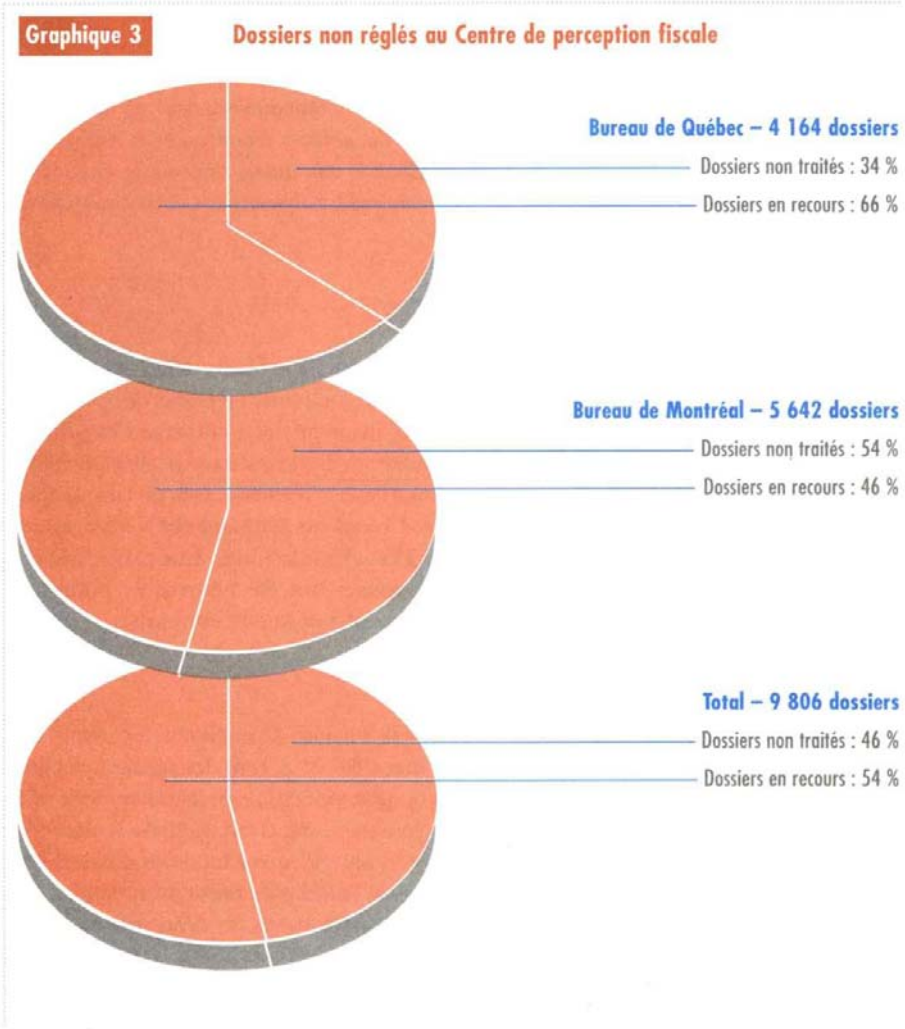
Délais de perception

2.93 L'un des objectifs premiers de la nouvelle loi vise à améliorer les délais de perception des pensions alimentaires. Depuis mai 1996, 21 p. cent des dossiers ont été transférés au Centre de perception fiscale afin qu'une procédure de recouvrement soit amorcée. Un règlement total et partiel de la créance a été constaté dans seulement 27 p. cent des ces et le délai moyen pour arriver à un règlement total des dossiers est de six mois. Toutefois, si l'on inclut la période durant laquelle les dossiers ont fait l'objet d'une procédure préliminaire de recouvrement par le Fonds, le délai moyen augmente à neuf mois.

Les délais de recouvrement total des créances auprès des débiteurs négligents n'ont pas encore connu d'amélioration notable comme le voulait la nouvelle loi.

2.94 Le précédent Percepteur des pensions alimentaires ne traitait que les dossiers des mauvais payeurs et il engageait une procédure de recouvrement afin que les arrérages de pension puissent être récupérés. Selon une étude effectuée en 1986 par le MJQ, le créancier devait attendre en moyenne sept mois avant de recouvrer en totalité ses arrérages de pension alimentaire. Bien que les deux régimes soient très différents, il n'en demeure pas moins que les délais de recouvrement total des créances auprès des débiteurs négligents n'ont pas encore connu d'amélioration notable comme le voulait la nouvelle loi.

2.95 Le graphique 3 expose la répartition des dossiers du Centre de perception fiscale en janvier 1998.



2.96 Comme l'illustre le graphique 3, 54 p. cent des dossiers font l'objet d'une procédure de recouvrement depuis en moyenne plus d'un an et, pourtant, aucun règlement n'est intervenu. Si l'on tient compte de la procédure préliminaire entreprise par les agents du Fonds, le délai moyen passe à près d'un an et demi. Ces créanciers attendent toujours le paiement régulier de leur pension.

54 p. cent des 9 800 dossiers en perception ont l'objet d'une procédure de recouvrement depuis en moyenne plus d'un an et, pourtant, aucun règlement n'est intervenu.

2.97 Par ailleurs, 46 p. cent des dossiers ne font actuellement l'objet d'aucune procédure de recouvrement. Là-dessus, 25 p. cent n'ont pas encore été analysés par le Centre et quant aux autres, le travail de perception est interrompu. Bien sûr, une partie de ces dossiers n'ont pas de potentiel de récupération à court terme, mais d'autres sont négligés par manque de temps et de ressources. Sur la base des résultats des derniers mois et en comptant sur le travail de 75 agents de recouvrement, il faut prévoir que le retard accumulé, loin de diminuer, augmentera de près de 5 500 dossiers au cours des deux prochaines années. Si aucun changement n'est apporté à l'organisation du travail, cette augmentation de dossiers ne peut qu'accentuer les délais qui touchent la perception des pensions alimentaires.

Taux de perception

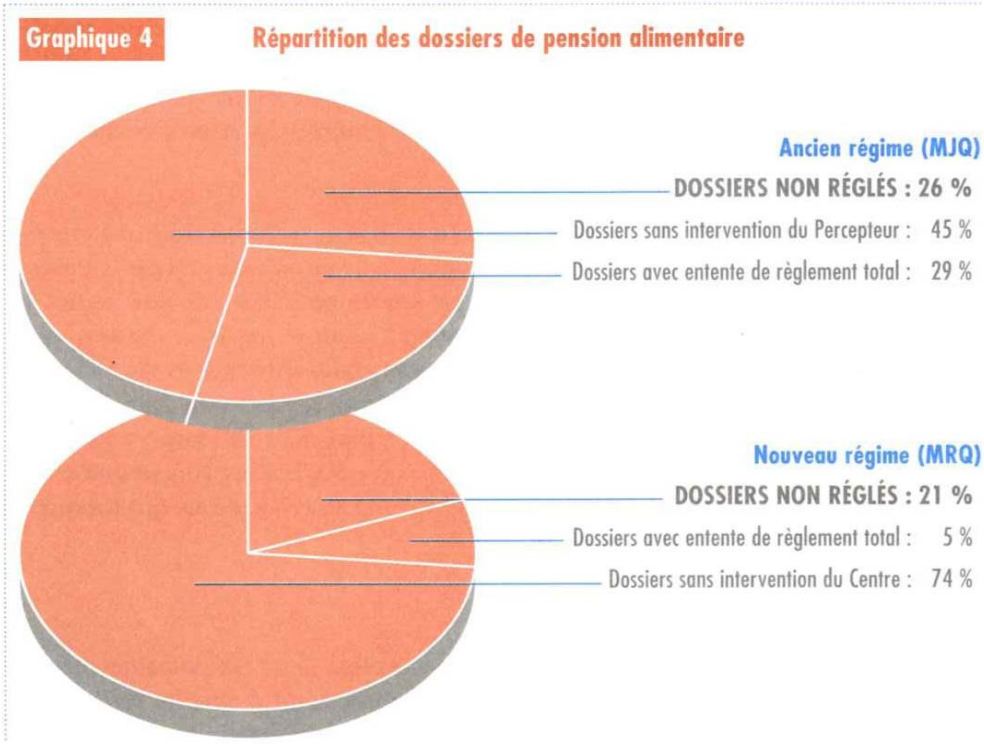
2.98 L'instauration d'un régime universel de perception des pensions alimentaires visait également l'augmentation du taux de perception. Étant donné les différences importantes entre l'ancien et le nouveau régime, il est nécessaire, à des fins de comparaison, de tenir compte de tout le travail fait relativement aux dossiers de pension alimentaire, et non s'en tenir aux seuls efforts du Centre de perception fiscale.

2.99 En tenant compte du pourcentage des débiteurs qui payaient sur une base volontaire leur pension alimentaire et du pourcentage des mauvais payeurs pour lesquels un règlement total de la créance est intervenu, le taux de perception global de l'ancien régime peut être estimé à 74 p. cent. De la même façon, le taux global de perception du nouveau régime peut être estimé à 79 p. cent.

2.100 Le graphique 4 montre quelle était la répartition des dossiers de l'ancien et du nouveau régime en janvier 1998.

2.101 Avec le nouveau régime, une plus grande proportion des pensions alimentaires sont maintenant payées sur une base volontaire, ce qui constitue une amélioration majeure par rapport à l'ancien régime. De plus, l'objectif d'augmenter le taux de perception global a été légèrement dépassé. Toutefois, l'universalité d'un régime de perception des pensions alimentaires amène des coûts additionnels d'environ 20 millions de dollars par année par comparaison avec l'ancien Percepteur. Ces coûts doivent aussi être compensés par l'atteinte d'objectifs à caractère social, tels que la diminution de la pauvreté et de la violence faite aux femmes. L'évaluation de ces objectifs est présentement en cours au MRQ.

L'universalité d'un régime de perception des pensions alimentaires amène des coûts additionnels d'environ 20 millions de dollars par année.



Procédure de recouvrement

2.102 Le ministère possède un éventail de recours prévus par la loi et par le Code de procédure civile. Certains entraînent une procédure administrative très lourde et des délais importants. Par exemple, le démarrage d'une procédure de saisie d'une somme versée par le gouvernement fédéral pour l'indemnité d'assurance-emploi peut entraîner des délais d'environ trois mois. Or, la période de chômage étant déjà restreinte, le Centre a tout avantage à récupérer ces sommes le plus rapidement possible.

2.103 Le mémoire présenté au Conseil des ministres avant l'implantation de la loi suggérait des mesures complémentaires comme l'interception des remboursements d'impôt, l'envoi d'avis de mauvaise créance aux bureaux de crédit, la révocation du permis de conduire et de la licence professionnelle. Ces mesures permettraient, selon le mémoire, de maximiser l'efficacité des systèmes de perception.

2.104 Or, la loi ne prévoit aucun de ces moyens, mis à part l'interception des retours d'impôt. Pourtant, la révocation du permis de conduire est actuellement utilisée dans plusieurs États américains et provinces canadiennes et elle connaît d'excellents résultats. Par exemple, le Manitoba a recours à cette mesure depuis juin 1995 et plus des deux tiers des personnes ayant reçu un avis de révocation ont commencé à verser leur pension alimentaire pour conserver leur permis.

Délimitation des responsabilités

2.105 Depuis l'implantation du nouveau régime, plus de 13 000 dossiers ont été transférés au Centre afin d'être soumis à une procédure de recouvrement plus contraignante. Les relations entre les deux directions sont donc fréquentes et elles nécessitent un partage net des responsabilités. Or, aucune entente administrative formelle n'a encore été signée entre le Fonds et le Centre plus de deux ans après l'instauration du régime. Bien qu'il soit généralement admis que la responsabilité des dossiers de pension alimentaire relève toujours des agents du Fonds, plusieurs éléments restent encore à éclaircir.

2.106 Par exemple, rien n'indique ce qu'est le suivi d'un dossier en perception et qui en est responsable. Jusqu'à présent, le Centre a conclu des ententes de paiement avec plus de 1 000 débiteurs et ces dossiers sont conservés au Centre de perception jusqu'au paiement final. Pourtant, la plupart de ces dossiers ne nécessitent plus aucune mesure de recouvrement. En outre, les dossiers n'ayant aucun potentiel de récupération, comme ceux de débiteurs prestataires de l'aide de dernier recours, sont également conservés au Centre.

2.107 Les responsabilités de chacune des parties sont mal définies, ce qui crée des problèmes dans l'organisation du travail et qui peut même occasionner un chevauchement de tâches. Pourtant, le temps consacré par les agents de recouvrement au suivi des dossiers limite les nouvelles démarches de perception. Des discussions entre les dirigeants du Centre et du Fonds sont présentement en cours afin d'élaborer un protocole d'entente formel.

2.108 Nous avons recommandé au ministère

- **de prendre les mesures nécessaires pour diminuer les délais de perception et, par conséquent, augmenter le taux de perception des pensions alimentaires ;**
- **de prendre les moyens nécessaires pour alléger la procédure administrative relative aux recours ;**
- **d'évaluer toute mesure de recouvrement supplémentaire ;**
- **de définir clairement les limites d'intervention et les responsabilités du Fonds et du Centre.**

2.109 ***Commentaires du ministère : « Délais et taux de perception****. Depuis 1996, le Centre de perception fiscale a fait l'apprentissage des activités relatives à la perception des pensions alimentaires et a consacré des efforts à la formation de son personnel.*

« Tel que prévu au plan d'action pour 1998-1999, le Centre entend poursuivre la révision des processus de travail dans le recouvrement des pensions alimentaires en vue de continuer à réaliser des gains de productivité et d'améliorer la performance de l'organisation.

« Par ailleurs, le Centre a tout de même rencontré et même dépassé ses objectifs de perception des créances alimentaires. Ainsi, les montants perçus de créances alimentaires ont augmenté de 4,8 millions de dollars pour l'exercice financier 1996-1997 et à 20,1 millions de dollars pour l'exercice terminé le 31 mars 1998. D'autre part, pour l'exercice 1998-1999, le Centre a pour objectif de recouvrer 24,5 millions de dollars.

***« Procédure de recouvrement.** Le ministère procède actuellement à l'analyse de nouvelles mesures de recouvrement. Le Centre demeure réceptif à toute proposition de nature à améliorer la perception des créances alimentaires.*

***« Délimitation des responsabilités.** Tel que le mentionne le rapport, des discussions sont en cours afin d'élaborer un protocole d'entente formel. À cet égard, des travaux conjoints entre les deux unités sont en cours de manière à réviser le partage actuel afin de l'optimiser. »*

Diffusion de l'information

2.110 L'implantation d'une loi amène inévitablement beaucoup de questionnements de la part du public, surtout lorsqu'elle touche une grande proportion de la population. La *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires* a pour but de simplifier la démarche du débiteur et du créancier et, ainsi, de les encourager à franchir les étapes nécessaires à la prise en charge de leur dossier par le Fonds des pensions alimentaires. L'information fournie à la clientèle cible doit donc permettre une bonne compréhension de la loi.

2.111 Le MRQ n'a pas de politique de diffusion de l'information propre au Fonds des pensions alimentaires, bien que cette loi vise une clientèle tout autre que celle des lois fiscales. Ainsi, comme les premières démarches entreprises par les couples qui se séparent sont généralement effectuées auprès de leur avocat ou du greffe civil, la distribution d'information auprès des bureaux d'avocats spécialisés en droit familial et à l'ensemble des palais de justice serait utile et nécessaire. La disponibilité de cette information dès le début des démarches est essentielle à une prise de décision éclairée, par exemple la possibilité pour les deux parties de s'exempter du régime.

Au 31 décembre 1997, à peine 1 p. cent de la population visée s'est prévalue de la possibilité de s'exempter du régime par rapport à des prévisions de 10 p. cent.

2.112 Au 31 décembre 1997, à peine 1 p. cent de la population visée s'est prévalue de la possibilité de s'exempter du régime par rapport à des prévisions de 10 p. cent. Bien que d'autres raisons puissent justifier ce faible pourcentage, la méconnaissance de la loi et la diffusion de l'information en temps inopportun contribuent à maintenir ce taux aussi bas. D'ailleurs, les derniers changements apportés à la loi pour faciliter l'exemption au régime n'ont pas encore été inclus dans la brochure d'information publiée par le ministère.

2.113 La qualité et l'intégralité de l'information diffusée sont des éléments importants en vue d'assurer une bonne information. La première brochure produite exclusivement par le MRQ et traitant de l'ensemble des particularités de la loi a été publiée en avril 1997, soit 17 mois après son entrée en vigueur. Bien que celle-ci apporte plusieurs éclaircissements, les longs délais à la produire ont sûrement soulevé entre-temps de nombreuses questions de la part de la clientèle concernée qui ne disposait que d'une information sommaire diffusée lors de l'implantation du régime.

2.114 La politique de communication du ministère doit aussi prévoir que le tiers des personnes concluent une entente sur les mesures accessoires au divorce sans l'aide d'un avocat. Il est donc important que le ministère fournisse à cette clientèle une information détaillée sur certains éléments à inclure dans la convention afin de faciliter l'application du nouveau régime. Par exemple, il faudrait prévoir les dates de versement de la pension alimentaire le 1er et le 16 de chaque mois ainsi que l'indexation de la pension.

2.115 L'utilisation du réseau Internet est de plus en plus répandue et elle permet la transmission rapide d'une information complète et à jour. Pourtant, l'information concernant la perception des pensions alimentaires est très partielle et elle ne décrit pas les particularités de la loi. D'autres provinces, par exemple l'Ontario et le Nouveau-Brunswick, mettent à la disposition du public une documentation beaucoup plus détaillée qui fournit des informations sur l'application de la loi et qui donne des précisions sur les objectifs du régime ainsi que des statistiques sur les résultats obtenus jusqu'à ce jour.

2.116 Nous avons recommandé au ministère

- **d'élaborer une politique de diffusion de l'information propre au Fonds des pensions alimentaires et de s'assurer que l'information touchant la perception des pensions alimentaires est disponible e temps opportun pour les clientèles visées ;**
- **de s'assurer que l'information diffusée auprès de la population est complète et à jour et qu'elle permet une bonne compréhension de la loi.**

2.117 ***Commentaires du ministère : « Diffusion de l'information***. *Mentionnons au départ qu'un plan de communication spécifique au nouveau programme de perception des pensions alimentaires a été élaboré par le ministère dès le mois de juin 1995.*

« De plus, en octobre 1995, le comité interministériel regroupant des représentants de tous les ministères et organismes gouvernementaux partenaires dans la mise en place du nouveau programme déposait lui aussi un plan de communication. Toutes les activités prévues à ce programme, à l'exception d'une seule, se sont déroulées conformément au plan prévu mais selon un échéancier différent de celui planifié.

« Plus de quinze activités de communication s'adressant aux différentes clientèles et différents intervenants impliqués par le programme ont été réalisées au cours de la période visée.

« Le ministère met à jour annuellement l'ensemble de sa documentation comme il le fait pour ses autres programmes et, lors de la mise à jour de son plan de communication, une attention particulière sera portée sur les mécanismes de diffusion de l'information de façon à les rendre plus performants. »

Information de gestion

2.118 Il est essentiel pour une organisation d'obtenir une bonne information de gestion de façon à permettre aux gestionnaires de prendre des décisions éclairées, de favoriser le contrôle des opérations et de faciliter une bonne reddition de comptes. Pour répondre à ces besoins, l'information doit être claire, précise, complète et produite de façon périodique et en temps opportun.

Le Fonds ne dispose pas d'un système qui produit de l'information de gestion sur une base régulière.

2.119 Or, le Fonds ne dispose pas d'un système qui produit de l'information de gestion sur une base régulière. Cette situation s'explique, rappelons-le, par le fait que le développement du module d'information de gestion a sciemment été reporté. Ce n'est qu'en juin 1998 qu'un premier volet relatif à l'information de gestion sera implanté. Cet élément permettra alors la production de statistiques opérationnelles sur les étapes de travail et le volume de dossiers traités.

2.120 Par conséquent, peu de rapports administratifs sont actuellement produits. Par exemple, le Fonds n'est pas en mesure d'évaluer la qualité et la quantité du travail effectué par les agents, ce qui contraint les gestionnaires à extraire de temps à autre des données du système ou à les compiler manuellement. Cette façon de faire engendre des délais de production, si bien que l'information n'est pas toujours disponible en temps opportun. De plus, à cause du manque d'uniformisation dans la production des rapports, tous les gestionnaires ne disposent pas de la même information pour prendre des décisions.

2.121 Il est également difficile de présenter une bonne reddition de comptes avec si peu d'information. L'examen des informations présentées dans le « Bilan après 18 mois d'opération » sont incomplètes. Par exemple, il y est écrit que des recours administratifs et judiciaires extraordinaires sont requis dans 8,8 p. cent des dossiers ; toutefois, ce taux n'inclut que les nouveaux jugements et il ne tient pas compte des anciens dossiers qui proviennent du MJQ. Selon nos travaux, 21 p. cent des dossiers ont nécessité de tels recours de la part du Centre de perception.

2.122 Pour bien connaître ses besoins d'information, une entité doit définir des objectifs clairs et mesurables. Or, le Fonds ne l'a pas fait. Ainsi, l'objectif de traiter tous les dossiers dans un délai de 30 jours ne précise pas le moment où le décompte des jours débute et se termine.

2.123 Par ailleurs, afin d'apprécier les résultats, le Fonds doit se doter d'indicateurs de mesure. Pourtant, ce n'est qu'en juillet 1997 que les premiers indicateurs de performance ont été définis et le ministère ne peut actuellement les utiliser, faute de données pour mesurer les résultats.

2.124 Enfin, aucun système de prix de revient n'a été instauré de façon à calculer le coût des services fournis, de sorte que le Fonds n'est pas en mesure de déterminer s'il offre un service de qualité au moindre coût.

2.125 Par conséquent, compte tenu d'une planification stratégique sommaire et d'une information de gestion déficiente à plusieurs points de vue, la prise de décision ne peut être éclairée quant à la qualité des services offerts ainsi qu'à l'utilisation des ressources.

2.126 Nous avons recommandé au ministère

- **de mettre en place un système produisant de l'information fiable, complète et disponible en temps opportun ;**
- **d'élaborer une planification stratégique complète afin de bien établir les objectifs et les moyens pour les atteindre.**

2.127 Commentaires du ministère : « Information de gestion*. Lors de l'implantation du système informatique en octobre 1996, le ministère a priorisé la mise en place des unités de traitement nécessaires à la bonne marche des opérations et a, par conséquent, reporté le développement de certaines fonctions jugées moins prioritaires pour le démarrage de ses activités. Toutefois, dès le printemps 1997, il a procédé à l'analyse de ses besoins en information de gestion et il procédera à l'implantation, le 15 juin prochain, de sa banque de données informationnelles.*

« Cet état de fait n'est pas exceptionnel dans le développement et la mise en place d'un nouveau système.

« Planification stratégique*. Rappelons que la gestion du programme de perception des pensions alimentaires fait partie intégrante des activités du ministère et qu'à ce titre, il est inclus à la planification stratégique du ministère. Une planification opérationnelle issue du plan stratégique sera déposée à la fin de juin. »*



Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998

TOME I

CHAPITRE 3

Gestion des mesures en développement de l'employabilité et en intégration à l'emploi

Vérification menée auprès du ministère de l'Emploi et de la Solidarité

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	3.1
VUE D'ENSEMBLE	3.7
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	3.17
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
Orientations et clientèles ciblées	3.20
Démarche d'intégration à l'emploi	3.31
Évaluation des besoins du prestataire	3.35
Parcours vers l'emploi	3.44
Participation aux mesures	3.49
Suivi de la démarche d'intégration à l'emploi	3.59
Eficacité des mesures d'intégration à l'emploi	3.66
Reddition de comptes	3.71

Les commentaires du ministère apparaissent après chacun des sujets traités.

Vérification menée par

Gilles Bédard
Vérificateur général adjoint

Gilles Thomassin
Directeur de vérification

Gaétan Marcotte

Diane Petitclerc

Caroline Rivard

Martin Rodrigue

Pierre Samson

Christian Villeneuve

Faits saillants

3.1 Dans l'ensemble, les mesures de développement de l'employabilité et d'aide à l'intégration à l'emploi, introduites en 1984, visent un même objectif : permettre aux prestataires de la sécurité du revenu d'accéder à l'autonomie financière ou de la retrouver en intégrant ou en réintégrant le marché du travail.

3.2 En 1996-1997, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité a consacré 158 millions de dollars à ces mesures.

3.3 Nos travaux de vérification ont été menés dans six directions régionales du réseau Travail-Québec, six centres Travail-Québec ainsi qu'au bureau principal du ministère. Nous avons également examiné 250 dossiers de prestataires aptes au travail recueillis dans les centres visités et exploité les banques de données du ministère contenant tous les dossiers des prestataires aptes au travail des 129 centres Travail-Québec répartis dans les 14 directions régionales. Notre vérification s'est terminée en décembre 1997.

3.4 Les interventions du ministère visent en priorité les chefs de famille monoparentale et les jeunes de moins de 30 ans. Toutefois, l'éventail des mesures offertes à ce premier groupe est trop restreint. Quant au deuxième contingent, le ministère devrait concentrer ses efforts sur les jeunes qui risquent de dépendre à long terme de la sécurité du revenu, pour éviter d'investir des ressources au profit de ceux qui pourraient renoncer rapidement d'eux-mêmes à la sécurité du revenu.

3.5 L'efficacité de la démarche d'intégration à l'emploi visant l'autonomie financière et l'accès à l'emploi des prestataires pourrait être améliorée :

- en apportant tout le soin nécessaire à évaluer les besoins des prestataires et en colligeant l'information à ce sujet ;
- en établissant les étapes du cheminement que le prestataire doit franchir pour intégrer le marché du travail et en s'assurant de pouvoir le situer à tout moment de son cheminement ;
- en effectuant un suivi plus constant pendant et après la participation aux mesures afin de s'assurer de leur succès.

3.6 La reddition de comptes du ministère n'est pas complète dans son rapport annuel. En effet, les objectifs énoncés ne permettent pas d'évaluer l'atteinte des résultats et l'effet des mesures n'est pas mentionné.

Vue d'ensemble

3.7 Depuis le milieu des années 1970, presque tous les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont connu une croissance du chômage et une instabilité des emplois et des salaires, ce qui a fortement contribué à l'augmentation de la pauvreté.

3.8 Au Québec, le taux de chômage se situe autour de 11 p. cent depuis le début des années 1980. En 1995, ce taux aurait atteint 16,5 p. cent si l'on tenait compte des travailleurs découragés qui ne recherchent plus d'emploi et de ceux qui travaillent à temps partiel faute de trouver un emploi à temps complet. Les efforts du gouvernement pour contenir la pauvreté dans un environnement économique difficile ont entraîné d'importantes augmentations des coûts du régime de la sécurité du revenu.

3.9 Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité administre la *Loi sur la sécurité du revenu* entrée en vigueur en août 1989. En vertu de cette loi, le régime de la sécurité du revenu permet à toutes les personnes privées de leurs moyens de subsistance de recevoir une aide financière de dernier recours. Cette aide temporaire correspond, dans la plupart des cas, au minimum auquel une personne a droit pour subvenir à ses besoins primaires.

3.10 Entre 1988-1989 et 1996-1997, les dépenses de la sécurité du revenu sont passées de 2,3 milliards à plus de 4 milliards de dollars. Cette majoration est due essentiellement à l'importante augmentation du nombre de prestataires, qui s'expliquerait en grande partie par la détérioration de la situation de l'emploi. De plus, la clientèle du régime de la sécurité du revenu, qui était autrefois constituée principalement de personnes incapables de travailler, est devenue progressivement formée en majorité de personnes aptes au travail. En effet, au début des années 1970, à peine 33 p. cent des ménages aidés par l'État étaient en mesure de travailler, contre 75 p. cent aujourd'hui. Un ménage désigne soit un adulte seul, soit une famille monoparentale, soit un couple avec ou sans enfants.

3.11 Le tableau 1 présente la clientèle adulte de la sécurité du revenu qui recevait l'aide de dernier recours au 31 octobre 1997. Les adultes faisant partie de la catégorie « apte à l'emploi » sont en mesure de travailler tandis que ceux de la catégorie « soutien financier » sont classés ainsi à cause de leur incapacité à pourvoir à leurs besoins primaires.

Tableau 1 Adultes prestataires de la sécurité du revenu, octobre 1997

	Classification des adultes prestataires					
	Apte à l'emploi		Soutien financier		Total	
Âge des adultes prestataires	N	%	N	%	N	%
Moins de 30 ans	104 209	27%	12 330	11%	116 539	23%
30 - 44 ans	166 481	42%	37 432	33%	203 913	40%
45 - 54 ans	71 439	18%	32 254	29%	103 693	21%
55 ans et plus	49 940	13%	31 114	27%	81 054	16%
Total – en nombre	392 069	100%	113 130	100%	505 199	100%
Total – en pourcentage	78%		22%		100%	

3.12 Cette clientèle n'est toutefois pas statique, c'est-à-dire qu'un grand nombre de personnes sont admises à la sécurité du revenu ou la quittent. Par exemple, en 1996-1997, les entrées et sorties enregistrées à la sécurité du revenu touchent plus de 300 000 adultes.

3.13 Outre le soutien qu'il apporte aux personnes incapables d'assurer leur autonomie financière, le régime vise à améliorer l'employabilité et à favoriser l'intégration à l'emploi, grâce à différentes mesures.

3.14 Dans l'ensemble, les mesures de développement de l'employabilité et d'aide à l'intégration à l'emploi, introduites en 1984, visent un même objectif : permettre aux prestataires de la sécurité du revenu d'accéder à l'autonomie financière ou de la retrouver en intégrant le marché du travail. Les mesures de développement de l'employabilité sont axées sur la formation et la préparation à l'emploi. Par ailleurs, les mesures d'aide à l'intégration à l'emploi permettent aux prestataires qui y participent d'acquérir des méthodes de recherche d'emploi ou de l'expérience au sein du marché du travail. Dans le but d'alléger le texte de ce rapport, nous avons réuni ces deux types de mesures sous l'appellation « mesures d'intégration à l'emploi ».

3.15 En 1996-1997, le ministère a consacré 158 millions de dollars à ces mesures, sans compter son effectif estimé à 1 600 postes (équivalent temps complet). Ces sommes sont toutefois en baisse de 30 p. cent par rapport à 1995-1996.

3.16 Le 25 juin 1997 était sanctionnée la *Loi créant le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et instituant la Commission des partenaires du marché du travail*. Ce nouveau ministère, qui remplace le ministère de la Sécurité du revenu, intégrera à compter d'avril 1998 la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre et une partie de l'effectif du ministère du Développement des ressources humaines du Canada, de manière à regrouper les services offerts, notamment ceux qui se rapportent aux mesures d'intégration à

l'emploi. De plus, durant nos travaux, un projet de loi visant à revoir le régime de la sécurité du revenu a été déposé. Nous avons mené notre mandat de vérification en sachant que cette réorganisation pourrait entraîner d'importantes modifications des mesures d'intégration à l'emploi et de la façon de les administrer. Cependant, à notre avis, les recommandations qui résultent de nos travaux resteront valables, quelle que soit l'approche retenue par le gouvernement en cette matière.

Objectifs et portée de notre vérification

3.17 Notre vérification visait à déterminer si les processus de gestion du ministère permettent d'optimiser le résultat que l'on attend des mesures d'intégration à l'emploi, soit de permettre aux prestataires de la sécurité du revenu d'accéder à l'autonomie financière ou de la retrouver en intégrant le marché du travail. Notre vérification visait également à nous assurer que le rapport annuel 1996-1997 du ministère présentait une reddition de comptes adéquate en la matière.

3.18 Nos travaux de vérification ont été menés dans six directions régionales du réseau Travail-Québec, six centres Travail-Québec ainsi qu'au bureau principal du ministère. Nous avons également examiné 250 dossiers de prestataires aptes au travail recueillis dans les centres visités et exploité les banques de données du ministère contenant tous les dossiers des prestataires aptes au travail des 129 centres Travail-Québec répartis dans les 14 directions régionales. Nous avons surtout examiné les activités de l'année financière terminée le 31 mars 1997 et celles de l'exercice suivant jusqu'en décembre 1997, mais certains commentaires portent sur des situations antérieures.

3.19 Finalement, notre rapport ne vise pas à émettre une opinion globale sur toute la gestion des mesures d'intégration à l'emploi mais à communiquer les principaux éléments qui devraient être améliorés.

Résultats de notre vérification

Orientations et clientèles ciblées

3.20 Même si la majorité des adultes aptes à l'emploi admis à la sécurité du revenu n'en dépendent que moins d'une année, les autres en restent longtemps tributaires. Par exemple, au 31 octobre 1997, la dépendance de 40 p. cent des prestataires aptes à l'emploi durait depuis plus de quatre ans.

3.21 Étant donné le très grand nombre de prestataires aptes au travail qui cherchent à intégrer ou à réintégrer le marché du travail et les ressources limitées pour leur venir en aide, le ministère doit cibler ceux qui risquent le plus de dépendre à long terme de la sécurité du revenu, afin qu'ils reçoivent cette aide le moins longtemps possible.

3.22 Selon les études menées par le ministère, certaines personnes risquent davantage de développer une dépendance au régime. Il s'agit d'individus possédant une ou plusieurs des caractéristiques suivantes : adultes de plus de 30 ans – surtout ceux de 45 ans et plus –, chefs de famille monoparentale, ménages assujettis à la sécurité du revenu depuis plus de deux ans et adultes faiblement scolarisés. Par ailleurs, la plupart des mesures profitent davantage aux participants qui ont plus de 30 ans.

Certaines personnes risquent davantage de développer une dépendance au régime.

3.23 La planification stratégique pour 1997-2000 du ministère ainsi que les attentes définies pour 1996-1997 et 1997-1998 prévoient notamment de mettre l'accent sur les chefs de famille monoparentale et les jeunes de moins de 30 ans, grâce à des interventions particulières.

Chefs de famille monoparentale

3.24 La pauvreté des familles monoparentales au Québec est un problème très grave car environ la moitié d'entre elles dépendent de la sécurité du revenu, même si les chefs de famille monoparentale ne représentent qu'à peu près 22 p. cent des adultes aptes au travail. La priorité accordée à ce groupe de prestataires est donc tout à fait logique, compte tenu des études menées par le ministère. En effet, plus de 50 p. cent de ces bénéficiaires le demeurent pendant huit ans ou plus. Dans l'ensemble, leur taux de sortie – soit le rapport entre le nombre d'adultes qui quittent la sécurité du revenu et le nombre moyen d'adultes inscrits – est le plus faible de tous les groupes de prestataires.

3.25 Toutefois, une large partie de ce groupe n'est pas touchée par les interventions du ministère. En effet, celui-ci estime que 43 p. cent des chefs de famille monoparentale aptes au travail ne sont pas considérés comme disponibles à l'emploi, du moins temporairement, surtout à cause d'un enfant qui ne fréquente pas encore l'école. La participation à une mesure est cependant possible si le prestataire y consent. Dans les régions visitées, le ministère n'offre que peu de mesures à ce groupe pour favoriser le maintien ou le développement de leur employabilité. Malgré tout, quelques prestataires ont pu être aidés de cette façon.

Le ministère devrait investir plus d'effort pour offrir des mesures adaptées aux chefs de famille monoparentale.

3.26 Pourtant, le ministère sait qu'il est d'autant plus difficile de réintégrer le marché du travail que l'on s'en est tenu éloigné longtemps. Par conséquent, il devrait investir plus d'efforts pour offrir des mesures adaptées aux membres de ce groupe, ce qui les aiderait à maintenir ou à développer leur employabilité même pendant la période où ils ne sont pas disponibles.

Jeunes

3.27 En octobre 1997, les jeunes prestataires représentaient 27 p. cent de tous les adultes aptes à l'emploi. Bien que ce groupe montre le plus faible risque de dépendance à long terme, le ministère est conscient que certains facteurs accentuent la possibilité que cet assujettissement perdure, par exemple des problèmes familiaux, le recours prolongé des parents à la sécurité du revenu et le niveau de scolarité.

Il serait peut-être opportun de s'attarder davantage aux jeunes prestataires qui représentent un risque de dépendance plus grand.

3.28 En raison de la priorité qu'il accorde à ce groupe, le ministère investit d'importantes ressources pour aider les jeunes à intégrer le marché du travail et pour contrôler le versement des prestations. C'est ainsi que, entre avril 1996 et octobre 1997, les employés du ministère ont rencontré environ 50 000 jeunes, sélectionnés à partir d'un échantillon aléatoire et non en fonction des risques de dépendance à long terme. Par conséquent, il se peut que le ministère consacre des ressources humaines et financières à des prestataires susceptibles de renoncer rapidement d'eux-mêmes à la sécurité du revenu. Il serait peut-être opportun de s'attarder davantage aux jeunes prestataires qui représentent un risque de dépendance plus grand.

3.29 Nous avons recommandé au ministère

- **de prévoir des mesures adaptées aux chefs de famille monoparentale temporairement non disponibles en raison de la garde d'un enfant, afin de maintenir ou de développer leur employabilité ;**
- **d'examiner l'opportunité de se préoccuper davantage des jeunes prestataires qui risquent le plus de devenir dépendants de la sécurité du revenu afin de rentabiliser ses efforts.**

3.30 ***Commentaires du ministère*** : *« Tel que mentionné au rapport, les familles monoparentales connaissent des contraintes particulières face à l'intégration à l'emploi et leurs besoins peuvent différer de ceux de l'ensemble de la clientèle apte au travail. Pour mieux répondre aux besoins de ce groupe de prestataires, en collaboration avec les organismes spécialisés, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité a mis en place un cadre expérimental pour élargir les services aux familles monoparentales. Environ 60 projets ont été initiés depuis décembre 1997.*

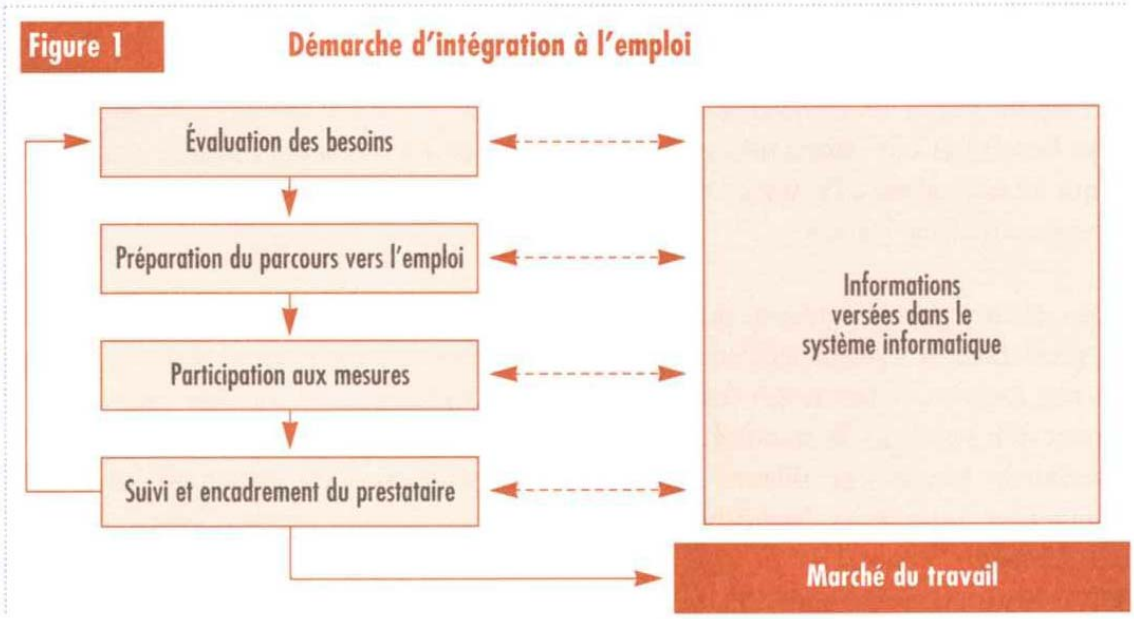
« Dans le cadre du projet de loi no 186 sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale, l'institution du parcours individualisé vers l'insertion sociale, la formation et l'intégration à l'emploi pour les clientèles à risque de chômage de longue durée pourront répondre aux recommandations quant au ciblage des clientèles.

« Il y est également prévu que les mesures, programmes et services d'aide à l'emploi permettront, entre autres, de trouver de meilleures façons d'aider les personnes à occuper un emploi, ce qui contribuera à l'amélioration de l'efficacité des mesures. »

Démarche d'intégration à l'emploi

3.31 La démarche d'intégration à l'emploi représente l'ensemble des gestes posés par un prestataire ou à son endroit pour favoriser son autonomie financière et l'accès à un emploi. Les étapes essentielles de cette démarche comprennent l'évaluation complète de ses besoins en corrélation avec l'aide offerte et, par la suite, l'encadrement et le soutien qui lui permettront d'atteindre les objectifs visés par sa participation. Le modèle général d'intervention du ministère, illustré par la figure 1, repose d'ailleurs sur ces étapes.

Figure 1 Démarche d'intégration à l'emploi



3.32 Pour l'essentiel de sa démarche, le prestataire est secondé par un agent d'aide socioéconomique spécialisé en intégration à l'emploi (agent) qui relève d'un centre Travail-Québec. Certains agents sont assignés à l'application d'une mesure particulière tandis que d'autres sont chargés d'accompagner le prestataire tout au long de sa démarche d'intégration à l'emploi. Ainsi, plusieurs agents peuvent intervenir à différents moments dans le cheminement d'un prestataire.

3.33 Actuellement, les informations recueillies par le ministère tout au long de cette démarche sont conservées sur divers supports (dossiers matériels et informatiques). Cependant, depuis que le système informatique du ministère a été refondu en 1993, la plupart des informations touchant l'intégration à l'emploi sont enregistrées sur support informatisé. Pour faciliter le travail de l'utilisateur, le ministère a préparé un guide qui présente différentes situations éventuelles, assorties des données à saisir à l'écran.

3.34 Même s'il existe toujours un dossier matériel pour chaque prestataire dans lequel sont versées les pièces justificatives, il est impératif que la saisie et la mise à jour des données sur support informatisé soient faites avec soin, d'autant que le ministère s'en sert pour colliger l'information de gestion et pour évaluer l'efficacité des mesures. On utilise également ces renseignements pour identifier des prestataires pourvus de certaines caractéristiques afin de les faire participer à l'une ou l'autre mesure. De plus, les dossiers matériels sont archivés dès qu'un prestataire a quitté la sécurité du revenu depuis six mois, de sorte que le système informatique devient vite la seule source d'information.

Évaluation des besoins du prestataire

3.35 L'évaluation des besoins du prestataire donne le ton à la démarche d'intégration à l'emploi. Toutes les interventions subséquentes du ministère doivent être adaptées à ces besoins et aux efforts nécessaires pour atteindre les meilleurs résultats possibles quant à l'intégration à l'emploi. Une évaluation bien faite aide le prestataire à participer avec succès à une mesure.

3.36 Pour y parvenir, l'agent doit recueillir des informations relatives à la formation du prestataire et à ses expériences de travail et évaluer ses forces, ses faiblesses et ses intérêts. De plus, il doit verser ces renseignements dans le dossier informatique. Enfin, l'agent doit apprécier la situation générale du prestataire par rapport à l'emploi et au marché du travail. Par ailleurs, comme les caractéristiques du prestataire peuvent changer au cours de sa démarche, l'agent doit tenir ces informations à jour.

3.37 Nous avons examiné 155 dossiers de prestataires adultes capables de participer aux mesures d'aide et disponibles à l'emploi parmi les 250 dossiers sélectionnés. C'est ainsi que nous avons noté certaines lacunes dans l'évaluation des besoins faite par les agents. Par exemple, en comparant le dossier matériel et le dossier informatique du prestataire, celui-ci est incomplet ou inexact dans plus de 62 p. cent des cas. Les erreurs portent surtout sur les expériences de travail et la scolarité des prestataires.

3.38 L'évaluation des besoins du prestataire se limite souvent à la saisie des informations touchant ses expériences sur le marché du travail et sa formation. En effet, près des deux tiers des dossiers examinés ne contenaient aucune information quant aux forces, aux faiblesses ou aux intérêts du prestataire dans sa démarche vers l'intégration à l'emploi. En outre, le traitement informatique des fichiers du ministère révèle que le cas est le même pour 64 p. cent des dossiers de prestataires aptes à participer aux mesures d'aide. Même parmi les dossiers examinés qui contenaient des informations à cet égard, certains n'étaient pas suffisamment étayés. En effet, par exemple, quelques dossiers font état des forces du prestataire mais ils ne mentionnent pas ses intérêts. Au total, près des trois quarts des dossiers examinés ne permettent pas de connaître les forces, les faiblesses et les intérêts des prestataires.

3.39 La dernière phase de l'évaluation des besoins est l'appréciation que fait l'agent de la situation du prestataire par rapport à l'emploi et au marché du travail. À cette fin, le système informatique prévoit une codification graduée selon que le prestataire est apte à rechercher et à intégrer un emploi immédiatement ou, au contraire, selon que l'intégration à l'emploi sera difficile, voire impossible à court ou à moyen terme. Cette codification a pour but de faciliter le choix de la démarche d'intégration à l'emploi la plus appropriée ainsi que les activités susceptibles de répondre aux besoins du prestataire. Dans plus de la moitié des dossiers examinés, l'agent n'avait pas procédé à cette appréciation de la situation du prestataire. Selon des extractions informatiques faites à partir des fichiers du ministère, la proportion reste la même pour tous les prestataires capables d'occuper un emploi.

3.40 Par conséquent, l'évaluation des besoins des prestataires doit être améliorée, tant en ce qui concerne la fiabilité des informations consignées dans le dossier informatique qu'en ce qui a trait à la rigueur de cette tâche. Cette remarque est valable non seulement pour les groupes ciblés par le ministère mais aussi pour l'ensemble des prestataires.

L'évaluation des besoins des prestataires doit être améliorée.

3.41 S'il évalue incorrectement les besoins du prestataire, l'agent a du mal à le conseiller et à le diriger vers une démarche d'intégration à l'emploi réellement adaptée à son cas. À titre d'exemple, une étude du ministère révèle que 9 200 prestataires, invités entre avril 1995 et novembre 1996 à participer à l'une des mesures offertes, ont refusé d'y adhérer pour des motifs jugés valables par les agents. De plus, l'étude laisse entendre que plusieurs de ces personnes étaient réellement empêchées de solliciter un emploi, ce qu'aurait probablement révélé une analyse adéquate de leur situation.

3.42 Le ministère n'a pas défini précisément ses exigences quant à l'information que doit contenir un dossier et ses indications concernant l'évaluation des besoins des prestataires sont souvent vagues. De plus, comme il n'est pas obligatoire de remplir plusieurs champs informatiques, l'agent est fréquemment tenté de les escamoter et de diriger les prestataires vers des mesures, sans recourir aux outils dont il dispose. Si le ministère établissait des normes de qualité applicables à la tenue des dossiers, il serait davantage en mesure d'encadrer les agents et de s'assurer de la qualité de leur travail. Pour l'instant, il n'existe de contrôle de qualité que pour les éléments ayant une incidence sur la prestation versée aux participants.

3.43 Nous avons recommandé au ministère de procéder à l'évaluation complète des besoins des prestataires et de verser toute cette information dans son système informatique.

Parcours vers l'emploi

3.44 Après avoir déterminer les besoins du prestataire, l'agent doit établir avec lui les gestes à poser qui lui permettront d'intégrer ou de réintégrer le marché du travail. Toutes les actions à entreprendre doivent apparaître au dossier, d'une part pour permettre au ministère de savoir en tout temps à quelle étape en est rendu le prestataire dans son cheminement vers l'emploi et, d'autre part, pour être en mesure de s'assurer que les interventions réalisées correspondent à ses besoins.

3.45 Le ministère a instauré un plan d'action pour l'accès à l'emploi qui vise à préciser l'aide et les moyens offerts à un prestataire désireux de travailler. D'une durée variable, ce plan dépend des besoins, de la capacité et des aspirations de chacun. Le prestataire s'engage ainsi à effectuer certaines démarches ou à participer à une mesure, à défaut de quoi une sanction financière peut être appliquée.

Le plan d'action sert surtout à autoriser la participation du prestataire à une mesure.

3.46 Actuellement, le plan d'action sert surtout à autoriser la participation du prestataire à une mesure, en particulier si la mesure en question entraîne la hausse de la prestation versée, notamment pour compenser les coûts associés à cette participation. Dans les dossiers examinés, l'analyse des différents plans d'action n'indique pas si une vue d'ensemble existe et elle ne permet pas de situer les prestataires dans leur cheminement.

3.47 Nous avons recommandé au ministère de verser dans le dossier du prestataire toutes les activités que celui-ci doit suivre pour parvenir au marché du travail afin de pouvoir le situer en tout temps le long de ce parcours.

3.48 ***Commentaires du ministère*** : *« Le projet de loi no 186 sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale prévoit offrir à toute personne ayant besoin d'aide pour l'intégration ou le maintien d'un emploi des services d'accueil, de référence, d'évaluation et d'accompagnement. Dans le cadre du projet de loi no 186, l'institution du parcours individualisé vers l'insertion sociale, la formation et l'intégration à l'emploi pour les clientèles à risque de chômage de longue durée pourront répondre également à cette recommandation.*

« La problématique d'utilisation des outils d'évaluation de l'employabilité et du cheminement des clientèles est connue et, en novembre 1997, le comité exécutif du ministère a accepté les recommandations d'un groupe de travail qui consistent à :

- *mener une opération de sensibilisation à la qualité des données ;*
- *proposer une définition ministérielle des données ;*
- *réviser la définition des codes saisis au système. »*

Participation aux mesures

Il est difficile d'établir la cohérence entre les mesures auxquelles les prestataires ont participé et leur pertinence pour leur intégration à l'emploi.

3.49 La participation à une mesure est un moyen privilégié par le ministère pour développer l'employabilité du prestataire et pour favoriser son intégration à l'emploi. Toutefois, le ministère, à cause de ses ressources limitées, ne peut accueillir à la fois que 7 p. cent des adultes aptes à cette participation, de sorte qu'il doit s'assurer de cibler correctement ceux qui sont le plus appelés à en bénéficier. Pour faciliter le travail des agents, le ministère a établi les besoins des prestataires qui correspondent à chaque mesure. Par conséquent, compte tenu des lacunes signalées précédemment relativement à l'évaluation des besoins, il est difficile d'établir la cohérence entre les mesures auxquelles les prestataires ont participé et leur pertinence pour leur intégration à l'emploi. Les exemples suivants, tirés des fichiers du ministère entre le 1er avril 1996 et le 31 octobre 1997, illustrent notre propos.

3.50 La mesure Expérience de travail (EXTRA) a pour but de permettre aux prestataires de développer et de maintenir certains comportements, habiletés et attitudes susceptibles d'accroître leurs chances d'accéder au marché du travail. En 1996-1997, le ministère a investi 19,8 millions de dollars dans cette mesure destinée à des prestataires qui éprouvent des difficultés dans ce domaine.

3.51 En ce qui concerne 57 p. cent des 26 412 participations à EXTRA, il nous a été impossible de vérifier que la situation du prestataire correspondait bien aux critères établis par la mesure. En effet, le dossier informatique de 37 p. cent des participants ne contenait pas l'opinion de l'agent au sujet de leur degré de préparation au marché du travail et, dans 20 p. cent des cas, l'appréciation de l'agent démontrait qu'ils étaient prêts à occuper un emploi.

3.52 Le Programme d'aide à l'intégration à l'emploi (PAIE) s'adresse aux prestataires de la sécurité du revenu qui éprouvent des difficultés particulières à intégrer le marché du travail. Cette mesure a pour but d'aider les personnes qui sont prêtes à occuper un emploi rémunéré. En 1996-1997, le ministère a investi 62,2 millions de dollars dans cette mesure.

3.53 Sur les 8 000 personnes ayant participé à la mesure PAIE, 42 p. cent avaient un dossier informatique qui ne faisait pas état de leur situation par rapport au marché du travail. De plus, l'appréciation de 28 p. cent des participants démontrait qu'ils n'étaient pas prêts à occuper un emploi.

3.54 L'Activité de groupe pour l'intégration par la recherche d'emploi (AGIR) sert à encadrer le participant à la recherche d'un emploi ; elle est dispensée par le personnel du ministère et vise à outiller les prestataires jugés prêts à l'emploi et à les motiver dans leurs démarches individuelles.

3.55 Or, parmi les 50 000 participants à cette activité, seulement un sur quatre était jugé apte à occuper un emploi. Quant aux autres, leur dossier informatique ne contenait pas d'appréciation de leur situation par rapport au marché du travail ou cette appréciation démontrait au contraire qu'ils avaient besoin d'aide pour développer leur aptitude à l'emploi.

3.56 En résumé, l'analyse des fichiers informatiques du ministère révèle que plus de la moitié de tous les participants aux mesures d'intégration à l'emploi n'ont pas fait l'objet d'une appréciation de leur situation par rapport au marché du travail ni d'une évaluation de leurs forces, de leurs faiblesses et de leurs intérêts. Le ministère ne peut donc pas savoir si les participants aux mesures qu'il a instaurées en sont aussi les destinataires prévus.

3.57 Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que les participants aux mesures qu'il a instaurées sont bien les destinataires ciblés.

3.58 ***Commentaires du ministère*** : *« La cohérence entre le profil d'employabilité inscrit au système informatique et la mesure à laquelle la personne participe ne peut être atteinte dans tous les cas.*

« Ainsi, dans la situation où l'individu présente un profil d'employabilité qui exige de la formation supplémentaire et que ce dernier ne souhaite d'aucune façon retourner aux études mais désire plutôt intégrer le marché du travail, une participation à une activité préalable à la recherche d'emploi ou l'obtention d'un emploi avec subvention salariale à l'employeur (PAIE) peuvent lui être offertes.

« Quant à la mesure EXTRA, les objectifs visés comprennent le maintien de l'employabilité, ce qui pourrait justifier que 20 p. cent des participants puissent être prêts à l'emploi.

« Par ailleurs, le ministère vise à obtenir les meilleurs résultats possibles pour la participation aux mesures des prestataires. En effet, le ministère est conscient que la participation à des mesures dites lourdes (mesures désignées) peut entraîner une rétention à l'aide, c'est-à-dire le prolongement de la durée de séjour à la sécurité du revenu pour certaines clientèles. Afin de prévenir cette rétention, le ministère a privilégié la participation à de telles mesures pour les clientèles de plus longue durée (12 mois et plus à l'aide). Le résultat pour 1997-1998 est de 71,3 p. cent des participants aux mesures désignées qui ont 12 mois et plus de présence à l'aide au début de la participation. Quant à la participation des prestataires à certaines activités dites légères, étant donné que ces activités sont de courte durée, elles ne risquent pas de provoquer la rétention à l'aide. Le ministère considère qu'il est également important d'offrir des services au plus grand nombre possible de prestataires aptes au travail.

« Le ministère partage toutefois l'opinion du Vérificateur général à l'effet que la décision prise devrait être étayée au dossier du prestataire. »

Suivi de la démarche d'intégration à l'emploi

3.59 Le suivi et le soutien des participants à une mesure d'intégration à l'emploi sont essentiels au succès de cette démarche. On ne saurait trop insister sur l'importance d'offrir un accompagnement adéquat à ces personnes afin de les aider à surmonter les difficultés et de les épauler dans leur cheminement vers l'emploi. D'ailleurs, le ministère en convient puisqu'il a donné aux agents des directives en ce sens. La nature et le contenu des suivis peuvent être très variables selon l'individu et selon que l'aide est offerte par les agents ou par des partenaires. En effet, dans ce dernier cas, le ministère doit obtenir l'information nécessaire pour pouvoir juger de l'atteinte des objectifs. En outre, le dossier informatique doit faire état de ce suivi.

3.60 Deux objectifs du suivi sont de faire prendre conscience au prestataire qu'il progresse et de l'aider à surmonter les difficultés. Une fois sur deux parmi les dossiers examinés, nous n'avons pas trouvé de preuve qu'un suivi avait été fait, que ce soit pendant la participation à une mesure ou après coup. Même quand les participants sont prioritaires aux yeux du ministère, soit les jeunes et les chefs de famille monoparentale, plusieurs dossiers n'indiquent pas qu'il y a eu suivi. C'est dire que le ministère ne recueille pas toutes les informations qui lui seraient nécessaires sur le cheminement du prestataire vers l'intégration à l'emploi.

Le ministère ne recueille pas toutes les informations qui lui seraient nécessaires sur le cheminement du prestataire vers l'intégration à l'emploi.

3.61 Le suivi a également pour objectif de permettre à l'agent de mieux connaître le prestataire, notamment quant au problème que lui pose son entrée ou son retour sur le marché du travail. Certaines mesures, par exemple « counseling et évaluation », se prêtent particulièrement à ce genre de contact et le ministère y inscrit bon nombre de prestataires. Cependant, le traitement informatique des fichiers du ministère révèle que plus du tiers des prestataires ayant participé à de telles mesures entre le 1er avril 1996 et le 31 octobre 1997 n'avaient pas fait l'objet d'une mise à jour des besoins, même plusieurs mois après la fin de la participation.

3.62 Selon les informations recueillies, l'agent ne procède pas toujours au suivi ou encore le partenaire ne fait pas parvenir l'information comme il se devrait. D'ailleurs, dans 70 p. cent des dossiers examinés, le ministère n'obtient pas cette information ou elle est incomplète. En outre, les prestataires jugés prêts à l'emploi ne sont pas soumis à une démarche de suivi structurée, ce qu'une étude récente du ministère confirme. En effet, les personnes qui ont terminé leur participation à la mesure AGIR manquent de soutien de la part des agents.

3.63 Le ministère se prive ainsi d'informations essentielles sur l'évolution de la situation des prestataires et il compromet la poursuite de sa démarche.

3.64 Nous avons recommandé au ministère

- **d'améliorer le suivi des prestataires et de s'assurer que l'agent verse la documentation qui s'y rapporte dans son système informatique ;**
- **d'obtenir de ses partenaires toute l'information qui lui est nécessaire.**

3.65 ***Commentaires du ministère*** : *« Dans le cas du suivi des démarches des prestataires vers l'emploi, vu le grand nombre de prestataires ayant participé à AGIR, la plupart des régions ont procédé, au cours des derniers mois, à la mise en place d'activités de suivi structuré des démarches de recherche d'emploi.*

« En mars 1998, 2 500 individus étaient inscrits dans un tel processus.

« Une intégration des façons de faire en ce domaine et le développement d'outils faisaient partie des projets au ministère pour 1998-1999.

« Tel que précisé précédemment, le projet de loi no 186 sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale prévoit offrir à toute personne ayant besoin d'aide pour l'intégration ou le maintien d'un emploi des services d'accueil, de référence, d'évaluation et d'accompagnement. »

Efficacité des mesures d'intégration à l'emploi

3.66 Comme le ministère investit des ressources importantes dans l'intégration à l'emploi des prestataires de la sécurité du revenu, il doit connaître les résultats de ses mesures afin d'en augmenter l'efficacité, s'il y a lieu. À ce jour, le ministère a d'ailleurs mené de nombreuses études à ce sujet.

3.67 Ces études tendent à démontrer que la plupart des mesures aident les prestataires à renoncer à la sécurité du revenu ou, à tout le moins, à intégrer le marché du travail. En effet, la comparaison entre un groupe de participants à ces mesures et un groupe-témoin indique un léger avantage pour les premiers.

Les mesures du ministère ont certains effets fâcheux qui neutralisent une partie des conséquences positives obtenues en matière d'intégration à l'emploi.

3.68 Cependant, on note également certains effets négatifs, tant pour les participants que pour le ministère. Par exemple, après avoir participé à une ou plusieurs mesures, le prestataire toujours sans emploi se sent découragé. D'un autre côté, la participation à une mesure peut prolonger la dépendance de la sécurité du revenu, ce qui n'est pas un avantage pour la personne déjà prête à occuper un emploi. Enfin, un certain nombre d'emplois subventionnés par le ministère remplacent parfois des emplois existants ou qui auraient été créés de toute façon.

3.69 Les mesures du ministère ont donc certains effets fâcheux qui neutralisent une partie des conséquences positives obtenues en matière d'intégration à l'emploi.

3.70 Selon nous, le ministère pourrait minimiser les effets négatifs de ses mesures en modifiant ses méthodes, par exemple en accordant la priorité aux prestataires qui risquent davantage de devenir dépendants de la sécurité du revenu. Il pourrait ainsi réviser la démarche d'intégration à l'emploi, en mettant l'accent sur l'évaluation des besoins du prestataire et le choix des mesures destinées à les combler, en planifiant les étapes à franchir et, enfin, en assurant l'encadrement et le suivi de chaque participant.

Reddition de comptes

3.71 Le rapport annuel est l'instrument par excellence par lequel un ministère peut rendre compte à l'Assemblée nationale de ses activités, des ressources investies et des effets obtenus. Par conséquent, ce document doit véhiculer une information qui permette de prendre des décisions éclairées et adaptées à la situation.

3.72 Dans son rapport annuel pour l'exercice financier 1996-1997, le ministère présente bien les grandes orientations qu'il s'est données, mais sans les assortir d'objectifs précis et quantifiables qui permettraient d'évaluer les résultats en matière d'intégration à l'emploi.

3.73 Par ailleurs, le ministère décrit chaque mesure d'intégration ainsi que la clientèle visée mais, encore une fois, sans objectifs mesurables qui permettraient d'évaluer l'atteinte des résultats. Le plus souvent, l'information donnée est limitée au nombre de participants ainsi qu'aux sommes dépensées. Pourtant, les évaluations régulières du ministère l'alimentent en données et en résultats de toute sorte quant aux effets des mesures.

3.74 Nous avons recommandé au ministère de rendre compte de façon plus complète des effets de ses mesures d'intégration à l'emploi.

3.75 ***Commentaires du ministère*** : *« Dans son rapport annuel, le ministère verra à préciser les objectifs et résultats atteints en fonction des orientations en matière d'intégration à l'emploi des prestataires. »*



Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998

TOME I

CHAPITRE 4

Indemnisation et réadaptation des victimes d'accidents d'automobile

Vérification menée auprès de la Société de l'assurance automobile du Québec

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	4.1
VUE D'ENSEMBLE	4.9
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	4.15
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
Activités liées à l'évaluation médicale des personnes accidentées	4.18
Traitement par les agents d'indemnisation	4.24
Opinions des médecins évaluateurs de la Société	4.32
Délais de traitement par les services médicaux	4.38
Objectifs et information de gestion	4.44
Réadaptation des accidentés de la route	4.56
Encadrement des activités de réadaptation	4.66
Contrôle de la qualité	4.71
Détermination de la valeur de certaines indemnités	
Aide personnelle	4.75
Indemnité de remplacement du revenu	4.80

Les commentaires de la Société apparaissent à la fin du présent chapitre.

Vérification menée par
Gilles Bédard
Vérificateur général adjoint
Gilles Larrivée
Directeur de vérification
Lise Audet
Germain Bouchard
Isabelle Caouette
Carole Gosselin
Luce Joncas
Anne Paquette

Faits saillants

4.1 Le régime d'assurance automobile administré par la Société de l'assurance automobile du Québec (la Société) vise à compenser par des indemnités la perte économique réelle attribuable aux dommages corporels occasionnés par un accident d'automobile. La Société a versé 504 millions de dollars en indemnités diverses en 1997.

4.2 Lors de notre vérification, nous avons voulu nous assurer que la Société traite de façon économique, efficiente et efficace les demandes d'indemnisation des personnes accidentées et qu'elle veille au mieux à leur réadaptation. Nous nous sommes penchés plus particulièrement sur les activités liées à l'évaluation médicale des personnes accidentées, sur l'encadrement des interventions en réadaptation et sur certains outils utilisés pour déterminer le montant des indemnités. Nos travaux ont pris fin le 27 février 1998.

4.3 Plusieurs éléments mentionnés dans notre rapport étaient connus de la Société et celle-ci avait déjà amorcé des démarches ou envisagé des solutions en vue de redresser la situation.

4.4 L'analyse de l'information médicale est un élément très important dans le traitement des demandes d'indemnisation puisqu'elle influe sur les décisions rendues. Nos travaux nous ont démontré que les agents d'indemnisation n'ont pas d'instructions suffisamment précises pour effectuer leurs tâches et qu'ils manquent parfois de rigueur dans l'analyse et la gestion de l'information médicale des dossiers. Il s'ensuit des délais avant que les actions appropriées soient prises ou des décisions qui ne sont pas suffisamment appuyées par les éléments consignés au dossier.

4.5 Les recommandations des médecins évaluateurs de la Société sont déterminantes dans les décisions relatives à l'indemnisation. Nous avons observé que les médecins évaluateurs tardent parfois à faire les recommandations appropriées, compte tenu de l'information dont ils disposent, ou qu'ils font des recommandations à partir d'une information insuffisante. Aucun contrôle systématique de la qualité du travail des médecins évaluateurs n'a été effectué depuis 1993.

4.6 L'accumulation des dossiers en attente de traitement et les délais de traitement des demandes d'avis aux médecins évaluateurs qui en découlent sont une préoccupation de la Société depuis quelques années. Bien que des actions aient été prises, ce problème persiste et il entraîne des coûts pour le régime d'assurance automobile et des désagréments pour les victimes. L'absence d'objectifs précis et réalistes quant aux délais normaux pour chacune des étapes de traitement des demandes d'avis et le manque d'information de gestion pertinente ne permettent pas à la Société de déterminer quels sont les secteurs problématiques et les moyens à prendre pour réduire les délais.

4.7 Malgré les efforts déployés au cours des dernières années pour fournir au secteur de la réadaptation un meilleur encadrement et des outils mieux adaptés à ses besoins, la Société ne dispose pas encore de tous les mécanismes qui lui permettraient de s'assurer que ses interventions en réadaptation sont pertinentes et effectuées en temps opportun.

4.8 Enfin, la Société détermine les montants de certaines indemnités à partir de grilles trop imprécises et susceptibles d'engendrer des erreurs. La Société prévoit corriger cette situation sous peu.

Vue d'ensemble

4.9 Le premier objectif du régime public d'assurance automobile administré par la Société de l'assurance automobile du Québec (la Société) consiste à compenser, par des indemnités, la perte économique réelle attribuable aux dommages corporels, occasionnée par un accident d'automobile, jusqu'à concurrence des maximums prévus par la *Loi sur l'assurance automobile.* En outre, le régime vise à faciliter la réinsertion socioprofessionnelle des victimes d'accidents de la route.

4.10 Ainsi, le régime prévoit différentes indemnités dont les principales sont : l'indemnité de remplacement du revenu, l'indemnité forfaitaire pour séquelles permanentes et l'indemnité de décès. D'autres indemnités correspondent au remboursement de certains frais, telle l'aide personnelle à domicile. Les personnes accidentées peuvent également bénéficier de mesures de soutien dans le cadre de programmes de réadaptation.

4.11 Les demandes d'indemnité sont traitées par les agents d'indemnisation, responsables d'établir l'admissibilité et de déterminer les indemnités auxquelles ont droit les personnes accidentées. Pour ce qui est des questions d'ordre médical, les agents d'indemnisation peuvent faire appel aux médecins évaluateurs de la Société. Dans certains cas, pour appuyer leurs décisions, ces derniers consultent des experts externes.

4.12 Lorsque la personne accidentée est en désaccord avec la décision rendue par la Société, elle peut lui adresser une demande de révision. Elle peut aussi contester devant la Commission des affaires sociales la nouvelle décision rendue à la suite de la demande de révision.

4.13 Le régime d'assurance automobile prévoit également la prise en charge et la réadaptation des victimes d'accidents de la route qui, en raison de leurs incapacités persistantes ou permanentes, éprouvent des difficultés de réinsertion sociale, scolaire ou professionnelle. Lorsque l'agent d'indemnisation oriente une victime en réadaptation, le conseiller en réadaptation évalue les besoins de la personne accidentée et il prépare un plan d'intervention personnalisé.

4.14 Au cours de l'exercice 1997, la Société a reçu 28 388 nouvelles demandes d'indemnité de victimes d'accidents d'automobile. Elle a versé un total de 504 millions de dollars en indemnités, dont 192,6 millions en indemnités de remplacement du revenu, 107,7 millions pour les séquelles permanentes, 31,3 millions en frais de réadaptation et 24,9 millions de dollars en aide personnelle.

Objectifs et portée de notre vérification

4.15 Notre vérification avait pour but de nous assurer que la Société traite de façon économique, efficiente et efficace les demandes d'indemnisation des personnes accidentées et qu'elle veille au mieux à leur réadaptation. Cette vérification a été axée plus particulièrement sur les activités liées à l'évaluation médicale des personnes accidentées, sur le contrôle des interventions en réadaptation et sur la détermination des montants des indemnités de remplacement du revenu et de l'aide personnelle.

4.16 En plus d'une étude des systèmes et des processus de gestion en vigueur, nous avons examiné l'ensemble des actions prises quant au suivi médical de 57 dossiers de victimes d'accidents, suivi qui a généralement duré de un à trois ans. Sur 57 victimes, 44 ont été orientées vers la réadaptation.

4.17 Nous avons tenu compte des activités liées à des accidents survenus entre le 1er juillet 1994 et le 30 juin 1997, ainsi que des situations qui avaient cours au 31 décembre 1997.

Résultats de notre vérification

Activités liées à l'évaluation médicale des personnes accidentées

4.18 Dans le cadre de son mandat, la Société doit établir la relation qui existe entre les blessures d'une personne qui découlent d'un accident, son état et la durée d'incapacité qui en résulte. Elle doit également déterminer l'existence et l'importance des séquelles permanentes.

4.19 L'agent d'indemnisation est responsable de déterminer les indemnités auxquelles les victimes ont droit. À cet égard, l'agent doit obtenir et analyser l'information requise pour rendre une décision. L'information sur l'état de santé de la personne accidentée est communiquée par écrit à la Société par le médecin traitant.

4.20 Lorsque l'information obtenue du médecin traitant ne permet pas à l'agent d'indemnisation de se prononcer sur des sujets tels que la durée d'incapacité ou la relation entre la blessure et l'accident, il demande conseil au médecin évaluateur de la Société.

4.21 Le rôle du médecin évaluateur est d'analyser toutes les informations médicales que contiennent les dossiers d'indemnisation et de donner un avis médical aux agents d'indemnisation et aux conseillers en réadaptation. Il procède également à l'évaluation des séquelles ; il peut demander une expertise pour éclaircir une situation plus complexe et obtenir les éléments nécessaires à la prise de décision. Les experts consultés sont des professionnels indépendants de diverses spécialités médicales et paramédicales.

4.22 L'analyse de l'information médicale est un élément très important du processus de traitement des demandes d'indemnisation puisqu'elle influe sur les décisions rendues. Il importe que cette analyse soit de qualité et faite en temps opportun. En effet, tout retard peut avoir des effets négatifs. Dans certains cas, le versement de l'indemnité de remplacement du revenu peut devoir être prolongé. Parfois, il en résulte un délai avant que l'indemnité forfaitaire soit versée pour des séquelles permanentes. Enfin, le déroulement du processus de réadaptation peut être ralenti, ce qui prolonge parfois la période pendant laquelle la Société verse une indemnité.

4.23 Au cours de 1997, les agents d'indemnisation ont demandé 23 700 avis aux médecins évaluateurs de la Société et les spécialistes externes ont fourni 12 500 expertises.

Traitement par les agents d'indemnisation

4.24 Les agents d'indemnisation prennent de nombreuses décisions ayant d'importantes répercussions sur les coûts du régime. Pour occuper cette fonction, la Société exige une formation en technique administrative ou reliée aux sciences humaines. Puisque les agents d'indemnisation n'ont pas à la base une formation médicale et qu'ils doivent tenir compte d'une quantité importante d'informations de ce type, il importe que leur travail soit bien encadré.

4.25 Afin d'aider les agents à analyser des questions d'ordre médical, la Société met à leur disposition différents outils, notamment un guide pour déterminer dans quelles circonstances ils doivent obtenir l'opinion des médecins évaluateurs. Les agents ont également à leur disposition la liste indicative de la durée moyenne d'incapacité pour les blessures les plus fréquentes provoquées par les accidents d'automobile ainsi qu'un guide d'inscription d'une date de rappel pour évaluer les séquelles permanentes.

Les guides dont disposent les agents d'indemnisation pour analyser les questions d'ordre médical ne sont pas suffisamment précis.

4.26 Malheureusement, ces outils ne sont pas suffisamment précis. Par exemple, les guides indiquent qu'il faut obtenir une information médicale mais sans donner la nature des renseignements ou des documents nécessaires pour une blessure donnée. De même, ils ne décrivent pas les restrictions fonctionnelles et les atteintes permanentes qui peuvent découler des blessures, ni certaines complications possibles. Pourtant, l'agent serait ainsi mieux en mesure d'apprécier la situation et d'agir en conséquence. La Société travaille présentement à l'amélioration de ces outils.

4.27 Par ailleurs, nous avons constaté, que les agents manquent parfois de rigueur dans la gestion des dossiers. Nous avons noté dans 28 des 57 dossiers examinés que, malgré l'information déjà connue, l'agent a mis quelques mois à demander l'avis d'un médecin évaluateur de la Société ou à obtenir des informations supplémentaires de l'hôpital, du médecin traitant ou d'autres professionnels de la santé. Par exemple, un agent n'a demandé un avis au médecin évaluateur que deux mois après la réception d'un rapport du médecin traitant, ce qui a retardé d'autant le processus de réadaptation de la victime.

4.28 En outre, à quatre reprises, nous avons noté que l'agent n'a pas fait une analyse adéquate de la situation ; il n'a pas tenu compte de certaines informations apparaissant au dossier, ni pris les actions appropriées dans les circonstances. Par exemple, un agent ne s'est pas interrogé sur l'incidence des limitations fonctionnelles d'une victime, ce qui a retardé de quatre mois son orientation vers la réadaptation.

4.29 Enfin, dans cinq dossiers, certaines actions prises par les agents ne sont pas suffisamment appuyées. Par exemple, la Société a versé des indemnités de remplacement du revenu pendant près de un an à une victime sans que l'agent d'indemnisation ait obtenu une preuve d'incapacité.

4.30 En 1996, la Société a amorcé le contrôle systématique de la qualité du travail des agents d'indemnisation qui s'est poursuivi en 1997. Il devrait s'ensuivre une amélioration du traitement des dossiers.

4.31 Nous avons recommandé à la Société de raffiner les outils mis à la disposition des agents d'indemnisation et de s'assurer que ceux-ci prennent les actions appropriées en temps opportun.

Opinions des médecins évaluateurs de la Société

4.32 Nous avons noté à dix occasions que des médecins évaluateurs n'ont pas demandé en temps opportun une expertise médicale alors que certaines informations versées au dossier indiquaient la pertinence d'une telle démarche. Par exemple, même si des problèmes psychologiques étaient signalés dans un dossier, le retard à recourir à un expert a différé de 11 mois le paiement de l'indemnité forfaitaire pour séquelles permanentes.

4.33 En outre, dans 12 dossiers, nous avons observé que des recommandations ne s'appuient pas sur l'information consignée au dossier. Par exemple, le médecin évaluateur a confirmé une rechute qui serait attribuable à un accident survenu dix ans plus tôt. Or, le dossier ne permet pas de déterminer si la rechute est directement liée à l'accident ou à un événement qui aurait pu survenir après coup. Dans un autre cas, le médecin a conclu à une absence de séquelle, sans obtenir de renseignements supplémentaires, même si l'information consignée au dossier indiquait que la victime éprouvait des problèmes auditifs.

Les communications entre les personnes qui interviennent dans le traitement des dossiers ne sont pas suffisamment nourries.

4.34 Par ailleurs, il n'y a pas de communication suffisamment nourrie entre le médecin évaluateur et le médecin traitant. Pourtant, la Société encourage ce genre de démarche qui pourrait apporter un éclairage nouveau à certains dossiers, accélérer leur traitement et réduire le recours à l'expertise.

4.35 Nous n'avons pas trouvé non plus la trace d'échanges réguliers entre le médecin évaluateur, l'agent d'indemnisation et le conseiller en réadaptation. Pourtant, des communications de ce genre permettraient de réunir toute l'information, de mieux coordonner les actions et de favoriser un traitement plus rapide des dossiers.

4.36 Bien que les avis médicaux demandés à ses médecins évaluateurs soient déterminants dans les décisions relatives à l'indemnisation, la Société n'a pas procédé à un contrôle systématique du travail des médecins évaluateurs depuis 1993.

4.37 Nous avons recommandé à la Société de s'assurer

- **que les recommandations des médecins évaluateurs sont convenablement appuyées et qu'elles prennent en compte en temps opportun toute l'information pertinente ;**
- **que les diverses personnes qui interviennent dans le traitement d'un dossier communiquent entre elles régulièrement.**

Délais de traitement par les services médicaux

La Société accuse du retard à traiter les demandes d'avis médicaux.

4.38 Depuis plusieurs années, la Société accuse du retard dans le traitement des demandes d'avis médicaux. En effet, dès 1993, elle constatait l'accumulation des dossiers à traiter par les services médicaux et, par conséquent, un délai à obtenir les avis demandés. Tout semblait indiquer que les services médicaux n'arrivaient pas à produire leurs avis au même rythme qu'on les leur acheminait, si bien que les retards ne pouvaient que s'amplifier. À l'époque, le nombre de dossiers à traiter était de 6 271 dont 3 515 étaient considérés comme prioritaires par la Société.

4.39 En 1994, la Société adoptait des mesures pour rattraper le retard accumulé et améliorer le délai de traitement, notamment en réduisant la charge de travail des médecins évaluateurs. Par exemple, elle leur retirait certains types de dossiers, veillait à ce que les agents d'indemnisation ne présentent que des demandes d'avis pertinentes et fournissait à ces derniers des guides de travail.

4.40 Au cours de l'année 1997, la Société constate que les solutions adoptées n'ont pas produit l'effet désiré : l'accumulation des dossiers n'est pas encore endiguée et les délais persistent, en particulier pour l'évaluation des séquelles permanentes. En effet, 70 p. cent des dossiers accumulés mentionnés dans le tableau 1 sont de ce genre.

Tableau 1 Évolution de l'accumulation des dossiers en attente et en cours de traitement aux services médicaux

Année	1993	1994	1995	1996	1997
Accumulation moyenne de l'année	6 271	n.d.	7 760	7 674	7 558

Source : Société de l'assurance automobile du Québec.

4.41 Notre examen des dossiers d'indemnisation a permis de constater que ces délais peuvent contribuer à différer la réadaptation des personnes accidentées ou prolonger la période durant laquelle la Société doit verser une indemnité de remplacement du revenu.

4.42 La Société a fait une évaluation en 1997 du coût des délais de traitement par les services médicaux pour un type particulier de dossiers durant un an. Ainsi, elle estime avoir versé une somme supplémentaire d'environ 2 millions de dollars à 692 personnes dont l'indemnité de remplacement du revenu a dû être maintenue à cause de ces retards.

4.43 Par ailleurs, les retards qu'accusent les services médicaux se répercutent également sur l'évaluation des séquelles permanentes et sur le versement des indemnités aux victimes.

Objectifs et information de gestion

4.44 Pour être en mesure de juger si les avis demandés aux services médicaux sont traités dans des délais raisonnables, la Société doit se fixer des objectifs et disposer d'une information de gestion complète.

4.45 En 1994, la Société a ressenti le besoin de se doter d'objectifs relatifs aux délais de traitement par les services médicaux. Par la suite, elle a adopté un plan stratégique pour les années 1996-2000, lequel prévoit que la planification, le contrôle et le suivi des ressources sont orientés vers l'atteinte des objectifs. Par conséquent, la Société s'engage à définir des objectifs clairs et mesurables et à évaluer régulièrement les résultats.

4.46 Bien que les services médicaux se chargent d'activités diverses et que les processus de traitement des demandes d'avis comportent plusieurs étapes, la Société n'avait, à la fin de 1997, fixé que peu d'objectifs relativement aux délais de traitement par les services médicaux. De plus, ces quelques objectifs sont désuets et peu réalistes.

4.47 En effet, ces objectifs ont été fixés sans égard au nombre d'avis médicaux demandés, ni à l'ampleur du travail en cause, ni à la capacité de traitement des médecins évaluateurs. Dans certains cas, on s'est contenté d'établir un pourcentage de diminution souhaité, simplement après avoir observé que les délais étaient trop longs ; ces objectifs n'ont jamais été revus. D'autres résultats visés sont reconduits d'année en année, sans que l'on puisse expliquer comment ils ont été établis au départ.

4.48 Sans objectifs précis et réalistes communiqués aux services médicaux, la Société ne peut savoir à quelle étape précise du processus de traitement surviennent les retards, ni juger dans quelle mesure les délais sont raisonnables.

4.49 La Société a lancé, pour 1998, un projet de développement d'indicateurs de gestion et d'établissement d'objectifs relativement à toutes les activités des services médicaux. En effet, elle cherche à connaître les délais rattachés à chacune des étapes du processus de traitement des demandes d'avis médicaux. De plus, elle mène actuellement un sondage auprès de sa clientèle et compte obtenir des informations utiles à l'établissement d'objectifs concernant certains délais.

L'information de gestion sur les activités des services médicaux est incomplète.

4.50 Par ailleurs, l'information de gestion sur les activités des services médicaux est incomplète et peu détaillée. Par exemple, on ne connaît pas le temps que nécessitent certaines de leurs activités. De plus, comme nous l'avons déjà mentionné dans notre rapport de 1995 sur la gestion de la qualité des services aux citoyens, l'information de gestion régulièrement fournie sur les délais correspond à une moyenne pour 95 p. cent des dossiers, à l'exclusion des délais les plus longs qui correspondent aux derniers 5 p. cent. Comme on ne connaît pas la dispersion des délais réels autour de cette moyenne, nous n'avons pas une vue complète de la situation.

4.51 En outre, les services médicaux font un suivi des dossiers non encore étudiés ou en cours de traitement par les médecins. Toutefois, l'information de gestion disponible est incomplète puisqu'il est impossible de savoir s'il s'agit de dossiers qui n'ont pas été vus ou pour lesquels on n'attend que des documents, une expertise ou la consolidation des blessures. Ainsi, à l'automne de 1997, les statistiques faisaient état de 5 839 dossiers en attente d'une évaluation de séquelles mais elles ne précisaient pas que 2 616 n'avaient pas encore été étudiés, c'est-à-dire qu'il était plus urgent de les traiter.

4.52 Le système d'information de gestion de la Société est vétuste. L'un des inconvénients qu'il comporte est que les renseignements ne se cumulent pas : en effet, tout nouvel enregistrement se substitue au précédent. De plus, le système a d'abord été conçu en fonction de la gestion financière, si bien qu'il répond difficilement aux besoins des gestionnaires des services médicaux.

4.53 Pour toutes ces raisons, l'établissement d'indicateurs et d'objectifs est ardu, ainsi que la mesure des délais de traitement des demandes ou l'établissement du nombre de dossiers non encore étudiés.

4.54 Depuis la fin de 1995, la Société projette de réviser tout son système afin de produire l'information nécessaire à la gestion efficace des activités. La Société compte fournir aux services médicaux, en 1998, l'information relative aux délais pour tous les dossiers.

4.55 Nous avons recommandé à la Société de fixer aux services médicaux des objectifs précis et réalistes quant aux délais de traitement, de prendre les moyens pour les atteindre et de se doter d'une information de gestion qui réponde à ses besoins.

Réadaptation des accidentés de la route

4.56 En matière de réadaptation, la Société vise à aider la personne accidentée à retrouver le plus possible son niveau antérieur d'autonomie sociale, scolaire ou professionnelle, et ce, aussi rapidement que faire se peut et au moindre coût.

4.57 Le choix des interventions et la durée des plans de réadaptation peuvent influer directement non seulement sur le niveau de récupération de la victime mais aussi sur la durée de son incapacité et, par conséquent, sur les coûts que devra engager le régime d'indemnisation.

4.58 Le conseiller en réadaptation a pour mandat de gérer les dossiers de ce secteur. Comme il agit en tant que coordonnateur d'interventions, il confie des mandats à certaines ressources spécialisées des secteurs public et privé pour élaborer et mener à bien le plan de réadaptation, lequel peut viser la réadaptation fonctionnelle de la victime et sa réinsertion professionnelle, scolaire ou sociale. À titre de gestionnaire de cas, le conseiller en réadaptation doit s'assurer de la qualité et de la rentabilité des mandats qu'il confie. Il doit mettre les activités en branle et effectuer un suivi rigoureux auprès des ressources d'aide et de la victime afin que les interventions soient cohérentes, efficaces, effectuées en temps opportun et conformes aux directives, aux programmes et à la politique de réadaptation.

4.59 Compte tenu de l'objectif qu'elle s'est fixé et de l'incidence que peuvent avoir les interventions de réadaptation sur la victime et les coûts du régime, la Société doit s'assurer que ses interventions sont pertinentes, faites en temps opportun et aussi économiques que possible. Par conséquent, la Société doit fournir à ses conseillers et gestionnaires un encadrement adéquat et les outils nécessaires à une gestion efficace des plans de réadaptation. De plus, il faut qu'elle se dote de mécanismes qui lui permettront d'évaluer et de contrôler la qualité de ses interventions.

4.60 Lors de l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'assurance automobile* en 1978, la Société a confié la gestion de la réadaptation à la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST). En reprenant la gestion de ce secteur en 1981, la Société a adopté les programmes de base de la CSST, axés sur le remboursement de frais. Depuis 1981, tout en continuant à offrir ces programmes, la Société a cherché à améliorer les services de réadaptation offerts aux accidentés de la route. Elle a notamment conclu des ententes de services avec différents établissements du réseau de la santé, assurant ainsi à une partie de sa clientèle une prise en charge rapide des victimes en réadaptation et une continuité dans les services.

4.61 En 1991, ayant révisé le secteur de la réadaptation, la Société a conclu à la nécessité de se donner un cadre conceptuel, de préciser ses valeurs et ses orientations, de traduire ces orientations dans des programmes et de doter ses conseillers et gestionnaires d'outils plus adaptés à leurs besoins. Parmi ces outils, mentionnons des manuels de référence et un système informatisé susceptibles de soutenir adéquatement le processus de réadaptation et de fournir toute l'information de gestion nécessaire.

4.62 En 1993, la Société a adopté une politique en matière de réadaptation qui précise ses orientations ainsi que ses objectifs de gestion.

4.63 Enfin, en 1995, la Société a effectué une révision en profondeur des processus de réadaptation afin d'en améliorer l'efficience et l'efficacité, d'harmoniser les pratiques et d'améliorer le contrôle et le suivi des coûts. De cette façon, elle est parvenue à cerner des éléments qui ne favorisent pas l'uniformisation et l'optimisation des pratiques de réadaptation. Elle a noté, entre autres, qu'aucun programme ne concrétisait les orientations de la politique de réadaptation adoptée en 1993, que les manuels de référence n'étaient ni complets ni à jour, que certaines directives étaient imprécises, que le contrôle de la qualité n'était ni systématique ni uniforme et que l'outil informatique était mal adapté aux besoins des conseillers et des gestionnaires.

4.64 Au cours des deux dernières années, la Société a mis en place plusieurs mesures destinées à fournir un meilleur encadrement et des outils adaptés aux besoins des conseillers et des gestionnaires. Cependant, au 31 décembre 1997, elle ne dispose pas encore de tous les mécanismes qui lui garantiraient que ses interventions sont pertinentes et faites en temps opportun.

4.65 En effet, notre vérification nous a permis de constater que certaines activités de réadaptation ne sont pas encadrées par des programmes précis, que le système informatique n'appuie pas adéquatement les activités des conseillers et des gestionnaires, et que le contrôle de la qualité des activités de réadaptation est encore insuffisant.

La Société n'a pas l'assurance que ses activités de réadaptation sont pertinentes et faites en temps opportun.

Encadrement des activités de réadaptation

4.66 La politique en matière de réadaptation adoptée en 1993 comportait quatre catégories de résultats à atteindre pour les victimes : réadaptation fonctionnelle et réinsertion sociale, scolaire et professionnelle. La Société doit préciser les orientations, les buts et les objectifs pour chacune de ces catégories, déterminer les activités et la clientèle admissibles, définir les rôles et responsabilités des diverses parties au dossier et fixer les résultats attendus.

4.67 Dans ce but, la Société a instauré ses programmes de réinsertion scolaire et de réinsertion professionnelle à l'été de 1997. Par contre, au moment de notre vérification, les programmes de réinsertion sociale et de réadaptation fonctionnelle n'avaient pas encore été implantés, ce qui peut laisser place à un manque d'uniformité dans le traitement des cas et à une gestion moins serrée qui peut influer sur les coûts du régime.

Système informatique

4.68 C'est le système informatique de l'indemnisation qui sert aux activités de réadaptation. Ce système, qui n'a pas été modifié en profondeur depuis dix ans, devait servir à l'origine à gérer les remboursements de frais et non à administrer des programmes de réadaptation. À bien des égards, il ne répond pas aux besoins des conseillers et des gestionnaires de la réadaptation qui doivent suivre l'évolution des dossiers.

4.69 Par exemple, la dispersion de l'information pertinente à la réadaptation dans les différents panoramas du système d'indemnisation et l'absence d'une gestion informatisée du suivi des interventions ne facilitent pas la tâche des conseillers et elles ne favorisent pas un contrôle efficace de la durée des interventions des plans de réadaptation.

4.70 En outre, le système actuel n'est guère en mesure de fournir rapidement de l'information de gestion fiable, de sorte que le processus de réadaptation est difficile à suivre.

Contrôle de la qualité

4.71 En septembre 1996, la Société a mis en place un programme de contrôle de la qualité des activités de réadaptation. Une grille d'évaluation des dossiers a été élaborée et les chefs de service de chacune des directions régionales l'utilisent à présent.

4.72 Cette grille est utile pour mesurer certains délais et pour vérifier que les plans et les rapports ont bel et bien été faits, mais elle ne permet pas d'évaluer la pertinence des interventions, de s'assurer qu'elles sont effectuées en temps opportun et que les pratiques sont uniformes dans toutes les régions. Au moment de notre vérification, la Société n'avait pas encore établi de normes ni d'indicateurs pour évaluer la qualité des plans d'intervention et du suivi des dossiers par les conseillers ainsi que la pertinence des interventions. Elle n'avait pas non plus mis en place de mécanisme pour recueillir l'information et permettre l'analyse des résultats du contrôle de la qualité exercé en région.

4.73 Par ailleurs, au moment de notre vérification, la Société travaillait à l'élaboration des programmes de réinsertion sociale et de réadaptation fonctionnelle ainsi qu'à la conception d'un programme de contrôle de la qualité. De plus, elle prévoit l'implantation, en 1998, d'un outil informatisé pour aider à la planification, à la gestion et au suivi des interventions en réadaptation.

4.74 Nous avons recommandé à la Société d'encadrer toutes ses activités de réadaptation par des programmes, de se doter d'outils informatiques qui répondent à ses besoins et d'instaurer un contrôle de la qualité qui lui permettrait d'évaluer les gestes qu'elle pose en réadaptation.

Détermination de la valeur de certaines indemnités

Aide personnelle

4.75 L'aide personnelle est une indemnité prévue pour faciliter le retour et le maintien à domicile des personnes accidentées de la route.

4.76 Actuellement, la Société détermine le montant de cette indemnité à l'aide de cinq grilles réglementées qui permettent d'évaluer le besoin d'aide personnelle en tenant compte des activités de la personne accidentée, de son incapacité et de son environnement.

Certaines grilles servant à la détermination d'indemnités ne sont pas adéquates.

4.77 En 1992, les conseillers en réadaptation ont réclamé une réorganisation du cadre normatif de l'aide personnelle, particulièrement en ce qui concerne les grilles d'évaluation et la couverture des besoins. Deux ans plus tard, la Société s'est engagée à réviser en profondeur son programme d'aide personnelle et elle a entrepris des travaux en ce sens. Cependant, au moment de notre vérification, la Société était consciente qu'elle utilise encore des grilles d'évaluation qui comportent plusieurs lacunes.

4.78 En effet, les cinq grilles en question sont complémentaires mais non conviviales. Tandis que l'une d'entre elles fait référence à des pertes de fonctions, d'autres énumèrent des activités, si bien que leur utilisation est fort complexe et que l'on peut observer un manque d'uniformité dans la cotation des besoins. En effet, devant un même problème, deux conseillers peuvent recourir à des grilles différentes, ce qui entraîne des indemnités variables. Ainsi, deux victimes dont les besoins d'aide sont semblables peuvent recevoir une indemnité accusant un écart de près de 100 dollars par semaine.

4.79 L'une des grilles relatives aux besoins de surveillance n'est pas complète, car elle ne précise pas les activités dont il est question. Par conséquent, l'indemnité à ce titre risque de ne pas être établie uniformément.

Indemnité de remplacement du revenu

4.80 À la suite d'un accident d'automobile, la victime qui exerce habituellement un emploi à temps plein a droit à une indemnité de remplacement du revenu si, en raison de l'accident, elle est incapable d'assumer ses tâches. La Société calcule l'indemnité à verser sur la base du revenu brut de la victime.

4.81 Par ailleurs, en ce qui concerne les personnes sans emploi, celles qui occupent un poste à temps partiel ou temporaire et les travailleurs autonomes, la Société établit l'indemnité à partir d'un revenu brut fixé par règlement. Pour ce faire, elle utilise une grille de catégories d'emplois et de revenus bruts correspondants.

4.82 La grille fait état de plus d'une centaine de catégories d'emplois. En raison du regroupement des emplois par catégories, les revenus bruts ne représentent pas les salaires effectivement versés sur le marché du travail. En effet, le revenu brut d'une catégorie correspond à la moyenne des revenus d'emploi en question.

4.83 Puisqu'il n'y a pas de corrélation exacte entre le revenu brut d'une catégorie d'emploi et le revenu brut d'un emploi en particulier, il s'ensuit fréquemment que l'indemnisation versée à la victime n'équivaut pas à sa perte économique réelle.

4.84 Depuis plusieurs années, un répertoire de plus de 1 000 emplois et des revenus bruts correspondants est disponible au Québec. Tant par sa conception que par sa mise à jour périodique, ce répertoire répond mieux aux besoins de la Société que l'outil qu'elle utilise actuellement. Cependant, elle n'a pris que tout récemment des dispositions pour remplacer la grille actuelle par ce répertoire. Elle prévoit l'utiliser au cours de l'année 1998.

4.85 Nous avons recommandé à la Société de se doter d'outils adéquats pour déterminer les montants des indemnités de remplacement du revenu et d'aide personnelle.

4.86 ***Commentaires de la Société*** : *« Nous accueillons positivement ce rapport qui fournit un portrait réaliste tant au niveau des rôles des divers intervenants que des processus actuels. Toutefois, les lacunes soulevées par le Vérificateur général étaient déjà connues de la Société. Plusieurs d'entre elles ont été solutionnées au cours des derniers mois. Les autres sont actuellement en processus pour remédier à la situation et vont dans le sens des recommandations du Vérificateur général.*

- ***Activités liées à l'évaluation médicale des personnes accidentées***

Traitement par les agents d'indemnisation. *« Effectivement il y avait place à l'amélioration des outils à la disposition des agents d'indemnisation et le rapport du groupe de travail sur la tâche des médecins évaluateurs (juin 1997) faisait des recommandations en ce sens. Aussi, le manuel des pratiques administratives sur les demandes d'avis médicaux et le guide des durées moyennes d'incapacité ont été revus et améliorés. Tel que recommandé par le Vérificateur général, la nature des renseignements médicaux ou des documents nécessaires y sont maintenant précisés. De plus, un système d'aide à la décision a été élaboré et est présentement en projet pilote. Ce nouvel outil fournit à l'agent d'indemnisation, sur support électronique, des renseignements, selon les blessures, sur la durée de l'incapacité, les complications potentielles, les limitations fonctionnelles, le type de traitement à prévoir, la médication requise, s'il y aura besoin d'aide personnelle, si des séquelles sont prévisibles... La Société compte généraliser à tous les agents cet outil au cours de 1998.*

« De plus, dans le cadre du programme de réinsertion professionnelle en réadaptation, l'accent a été mis sur l'importance d'une référence précoce en réadaptation. Le contrôle de la qualité du travail des agents d'indemnisation se poursuit. Enfin, les budgets nécessaires pour permettre la formation continue des agents d'indemnisation ont été dégagés pour 1998 et 1999.

Opinions des médecins évaluateurs de la Société. *« La Société est tout à fait d'accord qu'il est important d'effectuer un contrôle systématique de la qualité du travail des médecins. Toutefois, la charge de travail importante au cours des dernières années a fait en sorte que les efforts ont été mis pour baisser les inventaires. Les recommandations du groupe de travail sur la tâche des médecins évaluateurs sont implantées ou sont en voie d'implantation pour diminuer la tâche des médecins. De plus, le système d'aide à la décision devrait permettre de diminuer le nombre de demandes d'avis médicaux. Aussi, le contrôle de la qualité du travail des médecins pourra être repris au cours de 1998.*

« Des efforts importants ont été réalisés pour augmenter les communications entre les médecins évaluateurs et les médecins traitants. Cet aspect a fait l'objet de la mise en place de procédures pour faciliter les échanges téléphoniques telles que des ententes avec les fédérations médicales pour des honoraires professionnels, des pratiques administratives pour les médecins évaluateurs, support logistique informatique et clérical. Une augmentation de ces échanges est à prévoir à court, moyen et long terme.

« Les échanges entre médecins, agents et conseillers en réadaptation sont favorisés et on travaille actuellement à un plan de communication dans le cadre du programme de réinsertion professionnelle.

« La consultation verbale entre agents et médecins est fortement encouragée et le manuel des pratiques administratives révisé concernant les demandes d'avis médicaux prévoit des situations où la consultation verbale est privilégiée. Des travaux sont en cours pour optimiser davantage le recours aux consultations verbales et celles-ci augmenteront de façon appréciable au cours de 1998. Toutefois, il faut songer à une façon pour que ces échanges verbaux laissent des traces sans alourdir le travail des intervenants concernés.

« Enfin, les travaux de réévaluation des activités d'indemnisation se poursuivent et conduiront vraisemblablement à des modifications dans le fonctionnement actuel dans le but d'améliorer encore les communications entre les divers intervenants dans un même dossier.

Délais de traitement par les services médicaux. *« Le constat du Vérificateur général est tout à fait réaliste. Cependant, depuis la fin de 1997 et le début de 1998, des efforts importants ont été consentis et la situation s'est beaucoup améliorée. En effet, du temps supplémentaire a été effectué à la fin de 1997. Trois des quatre archivistes prévus sont actuellement en poste. L'autre revient d'un congé de maternité en juin 1998. L'ajout de ces personnes devrait améliorer les délais au niveau des dossiers de séquelles permanentes. Les médecins pourront concentrer davantage leurs efforts sur les dossiers plus complexes et ayant une incidence sur les coûts du régime.*

« De plus, des objectifs de délais pour chacune des étapes de traitement ont été fixés afin de permettre de mieux cibler les correctifs à apporter aux bons endroits au bon moment. Les données de gestion indiquent maintenant les délais à 100 p. cent tel que recommandé par le Vérificateur général en 1995. Des outils ont été implantés pour suivre les différents délais et les travaux se poursuivent pour obtenir une information de gestion plus complète et reflétant plus la réalité. L'ensemble des tableaux de bord seront revus et on développera un système d'information de gestion répondant davantage aux besoins.

- ***Réadaptation des accidentés de la route***

« La Société a mis en place le Programme de réinsertion scolaire, puis le Programme de réadaptation professionnelle, en 1997. Les programmes de réinsertion sociale et de réadaptation fonctionnelle seront implantés en 1998. La Société révisera ensuite sa politique de réadaptation en 1998-1999.

« D'autre part, l'étude sur l'ingénierie des processus, réalisée en 1995, a permis d'identifier clairement les problématiques soulevées et une série de mandats ont été élaborés pour redresser la situation.

« Parmi les recommandations de l'étude précédente, on retrouve, entre autres, le développement d'un outil informatique qui facilitera le travail de planification et de suivi des dossiers par les conseillers. Cet outil, qui sera implanté en mai 1998, permettra aussi la production d'une information de gestion et procurera les données statistiques nécessaires pour l'obtention d'un portrait de la clientèle.

« De plus, d'autres outils ont également été développés au cours des deux dernières années. On peut parler, entre autres, du Manuel du conseiller en réadaptation, de la procédure de communication, des mécanismes de consultation et de structuration sans oublier diverses périodes de formation.

« Enfin, il est aussi ressorti du premier mandat un manque d'uniformité dans les pratiques tant au niveau des interventions avec la clientèle que des pratiques administratives.

« Afin de contrer ces façons de faire et d'optimiser le travail des conseillers et des chefs de service, un mandat d'optimisation et d'uniformité des pratiques a été élaboré. Ce dernier couvre deux volets : le premier, relatif au contrôle de la qualité, portera sur la définition des normes opérationnelles et administratives, et sur le développement d'indicateurs de gestion. Le deuxième volet touchera les conseillers dans leurs attitudes et leur comportement (aptitude et façon de faire).

« En effet, ceux-ci seront appelés à introduire le concept de « case management » dans leurs façons de faire. Ce changement de philosophie s'effectuera par la définition d'attentes claires et par une formation appropriée.

« Tous ces changements ont pour but l'uniformité et l'amélioration du service à la clientèle d'une part et, d'autre part, la réduction des délais et des durées de réadaptation.

- ***Détermination de la valeur de certaines indemnités***

Aide personnelle. *« La Société a effectivement entrepris, il y a quelques années, les travaux nécessaires à une révision en profondeur de son programme d'aide personnelle. Une nouvelle grille unique a été élaborée. Des tests très importants ont été effectués en vue de s'assurer de son interprétation uniforme dans diverses circonstances et par divers intervenants. Cette grille est maintenant prête et sera soumise pour approbation réglementaire dans le courant de l'année.*

Indemnité de remplacement du revenu. *« La grille pour déterminer les catégories d'emplois et les salaires correspondants ne reflétait plus la réalité du marché du travail. Aussi, la Société a décidé d'utiliser le répertoire « Repères » qui, effectivement, répond mieux aux besoins. Le règlement à ce sujet est entré en vigueur le 19 mars dernier. »*



Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998

TOME I

CHAPITRE 5

Indemnisation et réadaptation des victimes de lésions professionnelles

Vérification menée auprès de la Commission de la santé et de la sécurité du travail

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	5.1
VUE D'ENSEMBLE	5.11
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	5.18
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
Admissibilité des réclamations	5.25
Suivi de l'évolution du travailleur en indemnisation et en réadaptation	
Interventions de l'agent d'indemnisation	5.36
Interventions du médecin en région	5.46
Traitements de physiothérapie	5.51
Interventions du conseiller en réadaptation	5.55
Données de base servant au calcul des indemnités	5.70
Protection personnelle	5.78
Travailleurs associés au travail au noir	5.89
Reddition de comptes	5.93
Reddition de comptes à l'interne	5.94
Rapport annuel d'activité	5.95

Les commentaires de la Commission apparaissent à la fin du présent chapitre.

Vérification menée par

Jacques Henrichon
Vérificateur général adjoint

Laurent Lapointe
Directeur de vérification

Lise Caron
Dominique Carrier
Liette Gaudreault
Carole Gosselin
Michel Harvey
Jacques Lessard

Faits saillants

5.1 La Commission de la santé et de la sécurité du travail (la Commission) indemnise les travailleurs victimes d'une lésion professionnelle et elle leur fournit l'assistance médicale et la réadaptation nécessaires afin de viser le retour à l'autonomie ou la réintégration au marché du travail. Pour réaliser son mandat, elle compte sur un effectif total de 3 800 employés. La Commission reçoit annuellement quelque 170 000 nouvelles réclamations et elle verse environ 1 milliard de dollars en indemnités et en frais (remplacement du revenu, assistance médicale, réadaptation, dommages corporels et décès). Pour financer ses activités, elle perçoit des cotisations des employeurs inscrits à son régime de santé et de sécurité du travail.

5.2 Dans le cadre de ce mandat, nous avons vérifié que la Commission gère les activités relatives à l'indemnisation et à la réadaptation des travailleurs victimes de lésions professionnelles de façon qu'ils puissent, dans la mesure du possible, retourner rapidement au travail. Pour ce faire, nous avons principalement examiné si les gestes posés par les différents agents, médecins ou conseillers sont basés sur une information pertinente, complète et obtenue en temps opportun. Nous avons donc analysé une centaine de dossiers de travailleurs victimes de lésions professionnelles entre le 1er janvier 1996 et le 30 septembre 1997. Étant donné la méthode d'échantillonnage utilisée, nous n'extrapolons pas nos résultats à l'ensemble des réclamations présentées à la Commission. Plus des trois quarts des dossiers examinés touchaient des cas ayant une durée de plus de 100 jours et ils comportaient des facteurs de complexité. Compte tenu de l'importance et des particularités de l'aspect médical, nous avons examiné les dossiers en collaboration avec un consultant du domaine de la médecine du travail. Nous nous sommes également attardés à la reddition de comptes de la Commission afin de nous assurer de sa qualité. Nos travaux ont pris fin le 13 mars 1998.

5.3 Dans un dossier examiné sur deux, l'information consignée est insuffisante pour accepter la réclamation, ce qui rend l'admissibilité discutable dans plusieurs cas. Il va sans dire qu'une investigation supplémentaire n'aurait pas nécessairement entraîné le refus de ces réclamations pour lesquelles la Commission a versé 797 644 dollars en indemnités et en frais d'assistance médicale sur un total échantillonné de 1 847 747 dollars. Pour ce qui est des dossiers de protection personnelle examinés, la Commission n'a pas fait preuve d'assez de vigilance avant de reconnaître l'admissibilité d'une réclamation. Ce sont 126 375 dollars sur un échantillon total de 138 753 dollars qui ont été versés alors que l'admissibilité était douteuse.

5.4 De plus, dans certains cas, l'information consignée au dossier ne permet pas de conclure que les interventions en indemnisation et en réadaptation assurent, dans la mesure du possible, un prompt retour au travail des victimes de lésions professionnelles. En effet, l'agent d'indemnisation n'effectue pas systématiquement un suivi judicieux de la situation du travailleur et il ne réagit pas toujours correctement devant l'information qui lui est accessible. En outre, il ne s'en rapporte pas toujours aux médecins de la Commission quand il le faudrait, faute de critères suffisants qui lui indiqueraient à quel moment consulter.

5.5 Il est également difficile de suivre l'évolution de l'état de santé du travailleur et de juger de sa capacité à retourner au travail à partir des notes médicales, puisque le médecin de la Commission ne réclame pas systématiquement du médecin traitant toutes les informations pertinentes.

5.6 Au chapitre de la physiothérapie, la Commission assume annuellement environ 50 millions de dollars mais les agents d'indemnisation et les médecins de la Commission ne suivent pas d'assez près ce secteur. C'est ainsi que notre échantillonnage a révélé qu'en moyenne 68 traitements étaient administrés aux travailleurs, sans pour autant que leur pertinence soit toujours étayée dans le dossier lorsque la Commission constate un nombre élevé de traitements suivis.

5.7 Par ailleurs, les interventions des conseillers en réadaptation ne mènent pas forcément aux solutions les plus appropriées. En effet, l'évaluation des possibilités professionnelles du travailleur en vue de lui déterminer un emploi convenable manque parfois de rigueur. En outre, il arrive que le choix de cet emploi ne repose pas sur une analyse suffisamment approfondie, y compris l'établissement d'un rapport coûts-bénéfices. Enfin, en certaines occasions, le conseiller tarde trop à traiter le dossier.

5.8 Plusieurs des lacunes relatives à l'admissibilité ainsi qu'au suivi insuffisant en indemnisation et en réadaptation dépendent en partie du manque de supervision des agents, des médecins en région et des conseillers puisque les indicateurs utilisés portent surtout sur le volume des opérations. Par conséquent, outre le manque de rigueur quant à l'admissibilité de certaines réclamations, sans démarches actives en cours de suivi auprès des travailleurs, des employeurs et des médecins traitants, il se peut que le règlement du dossier soit indûment retardé et que le retour en emploi soit compromis. Par voie de conséquence, la Commission assume des frais additionnels en indemnités de remplacement du revenu et en frais d'assistance médicale.

5.9 En outre, certains travailleurs associés au travail au noir de même que les employeurs qui les embauchent échappent au contrôle de la Commission puisque les preuves de rémunération ne sont pas exigées systématiquement. Ainsi, il est possible que la Commission indemnise indûment certains travailleurs. De plus, lorsqu'un travailleur clandestin (au noir) est détecté, la Commission ne transfère pas l'information aux personnes responsables du financement qui s'assureraient que l'employeur a acquitté sa juste cotisation.

5.10 Enfin, la reddition de comptes, tant à l'interne qu'à l'externe, n'indique pas de façon exhaustive si les interventions en indemnisation et en réadaptation ont été effectuées selon les attentes de la Commission.

Vue d'ensemble

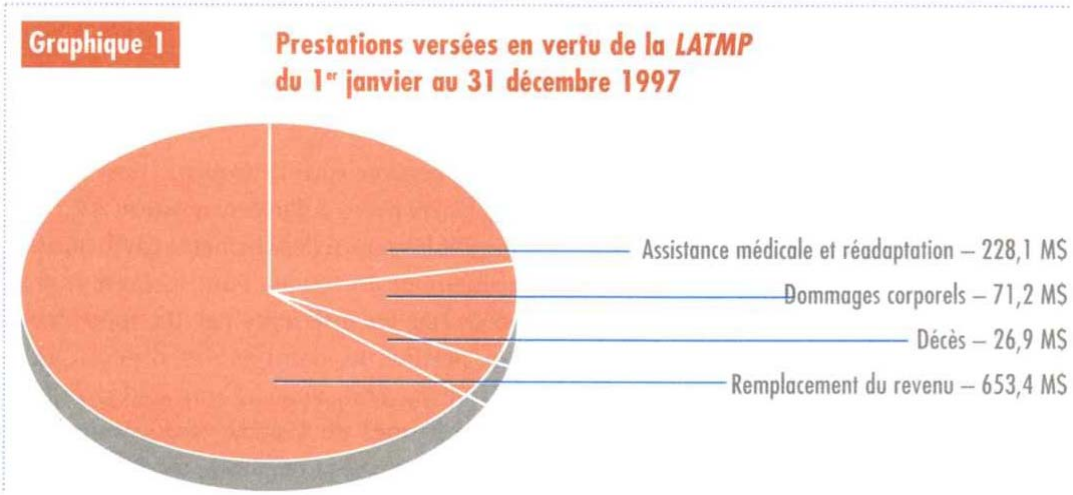
5.11 La Commission de la santé et de la sécurité du travail (la Commission) administre notamment la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* (*LATMP*) (L.R.Q., c. A-3.001) entrée en vigueur le 19 août 1985. Elle a principalement pour objets l'indemnisation, l'assistance médicale et la réadaptation des travailleurs victimes d'une lésion professionnelle pour les aider à retrouver leur autonomie ou à réintégrer le marché du travail.

5.12 Pour remplir son mandat, la Commission compte sur un effectif total de 3 800 employés permanents et occasionnels répartis entre le bureau principal de Québec, le centre administratif de Montréal et les 21 directions régionales. Elle relève d'un conseil d'administration dont le président est d'office le chef de la direction générale. Après consultation des associations patronales et syndicales les plus représentatives, les employeurs et les travailleurs délèguent chacun sept membres qui seront désignés par le gouvernement pour former le conseil d'administration.

5.13 Chaque année, la Commission verse, en vertu de la *LATMP*, environ 1 milliard de dollars en indemnités de remplacement du revenu, de dommages corporels et de décès ainsi qu'en frais d'assistance médicale et de réadaptation (graphique 1). La Commission reçoit annuellement quelque 170 000 nouvelles réclamations. Selon les données actuarielles de la Commission, seulement environ 12 p. cent des réclamations portent sur une période d'indemnisation supérieure à 60 jours, mais elles entraînent 85 p. cent des déboursements.

Graphique 1

Prestations versées en vertu de la *LATMP*
du 1er janvier au 31 décembre 1997



5.14 Pour financer ses activités, la Commission perçoit des cotisations des employeurs inscrits à son régime de santé et de sécurité du travail. De ce côté, elle subit des pressions pour que les coûts du régime soient maintenus le plus bas possible. De l'autre côté, les travailleurs exigent le maximum de services.

5.15 Sur le plan pratique, les demandes d'indemnisation sont traitées par les agents d'indemnisation qui établissent, à partir de critères d'appréciation, l'admissibilité d'une blessure ou d'une maladie professionnelle ainsi que les montants auxquels les réclamants ont droit. Le médecin traitant choisi par le travailleur joue un rôle capital tout au long du processus d'indemnisation puisque la Commission est liée par les recommandations de ce professionnel. La *LATMP* précise d'ailleurs l'information médicale qui doit être transmise à la Commission. Les médecins de la Commission qui travaillent en région agissent à titre de conseillers auprès des agents d'indemnisation et ils interviennent notamment lors du suivi médical et de la validation des rapports d'évaluation médicale. Ce rapport, produit par un médecin extérieur à la Commission, établit le bilan des séquelles et les limitations fonctionnelles du travailleur.

5.16 Dans certains cas, la Commission recourt aux services d'experts médicaux indépendants afin de confirmer des éléments relatifs à la lésion, notamment le diagnostic et la date prévue de consolidation, c'est-à-dire la guérison ou la stabilisation d'une lésion professionnelle après laquelle aucune amélioration de l'état de santé du travailleur n'est prévisible. Par la suite, les agents d'indemnisation dirigent les victimes admissibles vers un conseiller en réadaptation. Celui-ci prépare alors un plan personnalisé qui détermine les activités et les ressources nécessaires à la réadaptation. Il assiste également la personne dans sa démarche de réadaptation.

5.17 Si la décision rendue par la Commission est jugée insatisfaisante par le travailleur ou l'employeur, l'un et l'autre disposent de 30 jours pour la contester. Si l'une des parties est encore insatisfaite, elle peut en appeler devant la Commission des lésions professionnelles auparavant nommée Commission d'appel en matière de lésions professionnelles.

Objectifs et portée de notre vérification

5.18 Notre vérification avait pour but de nous assurer que la Commission de la santé et de la sécurité du travail gère les activités relatives à l'indemnisation et à la réadaptation des travailleurs victimes de lésions professionnelles de façon qu'ils puissent, dans la mesure du possible, retourner rapidement au travail. Pour ce faire, nous avons principalement examiné si les gestes posés par les différents agents, médecins ou conseillers sont basés sur une information pertinente, complète et obtenue en temps opportun, et ce, avec un souci d'économie et d'efficience. Nous avons donc analysé une centaine de dossiers de travailleurs victimes de lésions professionnelles entre le 1er janvier 1996 et le 30 septembre 1997. Étant donné la méthode d'échantillonnage utilisée, nous n'extrapolons pas nos résultats à l'ensemble des réclamations présentées à la Commission.

5.19 Au cours de la période vérifiée, celle-ci a reçu quelque 300 000 nouveaux dossiers qui ont entraîné des déboursements de l'ordre de 520 millions de dollars en indemnités de remplacement du revenu et de dommages corporels ainsi qu'en frais d'assistance médicale et de réadaptation. Nous avons volontairement exclu de notre vérification les accidents ou maladies ayant entraîné le décès parce que le risque d'erreur est faible dans les circonstances. Compte tenu de l'importance et des particularités de l'aspect médical, l'examen des dossiers a été effectué en collaboration avec un consultant du domaine de la médecine du travail.

5.20 Notre vérification a porté principalement sur l'information consignée dans les dossiers concernant l'admissibilité au régime, l'indemnisation et la réadaptation, y compris le suivi médical. Compte tenu qu'un petit nombre (12 p. cent) de dossiers correspond à un montant élevé (85 p. cent) de dépenses, plus des trois quarts des dossiers examinés touchaient des cas ayant une durée de plus de 100 jours et ils comportaient des facteurs de complexité.

5.21 Nous nous sommes également attardés à la reddition de comptes de la Commission afin de nous assurer de sa qualité. Dans l'exécution de nos travaux qui ont pris fin le 13 mars 1998, nous avons visité trois directions régionales qui représentent à elles seules près de 18 p. cent de la clientèle de la Commission.

Résultats de notre vérification

5.22 Depuis 1993, la Commission a mis en place l'approche du maintien du lien d'emploi. Cette approche se caractérise par une prise en charge rapide du travailleur et par la collaboration entre les différents partenaires qui participent à la recherche de solutions en vue du retour au travail. De plus, les programmes d'amélioration continue en matière médicale et en réadaptation ont permis de préciser différents thèmes jugés prioritaires, telles l'intervention des médecins et des conseillers en réadaptation ainsi que la notion d'emploi convenable. À cela s'ajoutent des travaux de la Direction de la vérification interne, au sein des directions régionales, qui ont surtout porté sur la conformité du traitement des dossiers avec les énoncés de politique et les directives de la Commission.

5.23 Au cours des deux dernières années, la Commission a également effectué une analyse des dossiers complexes et de longue durée. Cet exercice avait principalement pour but d'aider les agents, les médecins et les conseillers à comprendre et à gérer ce type de dossiers. Prenant conscience que ses façons de faire pouvaient prolonger indûment le traitement de certains dossiers, la Commission a amorcé un virage en vertu duquel les réclamations qui risquent d'entraîner des coûts élevés et de longue durée sont traitées selon un mode personnalisé.

5.24 Nos travaux indiquent certaines lacunes dans les activités d'indemnisation et de réadaptation.

Admissibilité des réclamations

5.25 La *LATMP* définit une lésion professionnelle comme une blessure ou une maladie qui survient par le fait ou à l'occasion d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle, y compris la rechute, la récidive ou l'aggravation. Pour qu'une blessure soit présumée lésion professionnelle, il faut qu'elle se produise sur les lieux du travail au moment où le travailleur exécute son travail. De même, le travailleur atteint d'une maladie professionnelle mentionnée en annexe à la loi n'a qu'à démontrer qu'il a exercé un travail associé à l'une de ces maladies pour bénéficier de la même présomption. Dans tous les autres cas, le travailleur doit, pour être admissible, démontrer que la lésion a été subie par le fait ou à l'occasion du travail. L'admissibilité est donc importante car elle ouvre droit à tous les bénéfices prévus par la loi. En effet, lorsque le travailleur est jugé admissible, il est indemnisé pour la perte de revenus et les frais que lui occasionne sa lésion.

Dans un dossier examiné sur deux, l'information consignée est insuffisante pour accepter la réclamation, ce qui rend l'admissibilité discutable dans plusieurs cas.

5.26 Dans un dossier examiné sur deux, l'information consignée est insuffisante pour accepter la réclamation, ce qui rend l'admissibilité discutable dans plusieurs cas. Il va sans dire qu'une investigation supplémentaire n'aurait pas nécessairement entraîné le refus de ces réclamations pour lesquelles la Commission a versé 797 644 dollars en indemnités et en frais d'assistance médicale sur un total échantillonné de 1 847 747 dollars. Par ailleurs, ces déboursements constituent un minimum puisque certains dossiers ne sont pas fermés.

5.27 Dans certains cas, l'admissibilité est accordée sur la base de la présomption, même si la Commission n'est pas certaine que les conditions pour en bénéficier sont respectées. Dans d'autres cas, cette présomption est confirmée en dépit du fait que toutes les conditions ne sont pas remplies. Par exemple, la Commission accepte un accident du travail comme étant une blessure présumée en ce qui concerne un individu qui glisse sur le plancher de la station-service où il travaille en revenant de la salle d'eau située à l'extérieur de l'établissement. Le principe selon lequel le travailleur doit être en train d'exécuter son travail n'est certes pas respecté et la Commission n'a pas exigé que le travailleur démontre que la lésion était une blessure survenue à l'occasion ou par le fait d'un accident du travail.

5.28 Quand le travailleur doit faire la preuve que sa lésion est d'origine professionnelle, la description du fait accidentel est trop souvent imprécise. Pourtant, la compréhension des circonstances de l'accident est essentielle pour que l'agent d'indemnisation puisse prendre une décision quant à l'admissibilité. De plus, il arrive que l'événement ne soit pas suffisamment corroboré par l'employeur, le travailleur et les témoins. Enfin, si nécessaire, la relation de cause à effet entre l'événement et la lésion n'est pas toujours démontrée par le médecin de la Commission qui travaille en région. Parfois, la pièce au dossier ne porte que la mention « médicalement acceptable », alors que plus de précisions auraient été nécessaires.

5.29 L'exemple qui suit illustre à quel point la description d'un fait accidentel peut être confuse. L'accident est ainsi décrit : « En marchant pour aller à sa machine, ça lui a donné comme un coup. » Plus loin, les notes indiquent : « Il fallait qu'il monte une marche pour mettre le bois dans sa machine. Il était comme débalancé et c'est à ce moment qu'il a ressenti une douleur. » Par la suite, on mentionne : « Il est allé prendre sa pause et en se relevant, il a comme bloqué. » Enfin, l'agent rapporte : « En soulevant un paquet de bois, pas capable... » Ces versions multiples d'un même fait ne peuvent guère aider à comprendre comment s'est réellement produit l'accident.

5.30 Une situation inhabituelle devrait inciter l'agent d'indemnisation à consulter différentes ressources : inspecteur, médecin de la Commission en région, etc. Pourtant, il arrive que l'agent ne demande pas conseil et qu'il accepte une réclamation sans trop s'interroger.

5.31 Certaines maladies professionnelles sont acceptées sans certitude que le mal est caractéristique du travail exercé. Par exemple, un diagnostic d'épicondylite (*tennis elbow*) est établi pour un travailleur qui manipule une caméra à distance à l'aide d'une manette. Le médecin de la Commission a été tenu à l'écart et les renseignements versés au dossier ne permettent pas d'établir que l'apparition de la maladie était due aux facteurs de risque connus, à savoir : force de préhension exagérée des doigts, répétition de mouvements déterminés, posture contraignante et temps de repos insuffisant. Malgré tout, la Commission accepte cette réclamation mais elle convient, après coup, qu'elle aurait pu la refuser. Les coûts relatifs à ce dossier s'élèvent à 30 754 dollars.

5.32 Même lorsque cela s'impose, la Commission ne fait pas toujours une analyse rigoureuse avant d'admettre une lésion professionnelle si l'employeur ne conteste pas la réclamation et s'il s'agit d'une entreprise de grande envergure. Cependant, il ne faudrait pas en déduire d'emblée que la réclamation est effectivement recevable.

5.33 Par ailleurs, il semble que les agents ne consultent pas suffisamment les énoncés de politique et les directives émises sur le sujet, bien qu'il soit très simple de s'y référer. De plus, les notions relatives à l'admissibilité seraient mal comprises. Enfin, la supervision du travail des agents devrait être améliorée. En effet, ce contrôle porte principalement sur des indicateurs quantitatifs (par exemple le taux de refus par équipe) ; de cette manière, il est plus difficile de repérer et de corriger les erreurs de traitement de l'admissibilité.

5.34 De plus, il se peut que les agents d'une même région ou de régions différentes ne s'appuient pas tous sur les mêmes règles pour statuer si un cas est recevable ou non. Une telle souplesse peut avoir un effet d'entraînement sur les travailleurs et faire augmenter le nombre de réclamations discutables. L'équité est donc en jeu entre les victimes.

5.35 Nous avons recommandé à la Commission

- **de fournir aux agents la formation nécessaire pour qu'ils assimilent les notions relatives à l'admissibilité ;**
- **d'améliorer la supervision des agents d'indemnisation afin de s'assurer qu'ils recueillent l'information pertinente pour justifier l'admissibilité.**

Suivi de l'évolution du travailleur en indemnisation et en réadaptation

Interventions de l'agent d'indemnisation

5.36 Le contrôle du respect des droits et des obligations de l'employeur, du travailleur et du médecin traitant, ainsi que celui de la qualité de l'information médicale, relève en grande partie de l'agent d'indemnisation. Celui-ci suit le cheminement du dossier et il autorise le versement des indemnités de remplacement du revenu. Ses interventions doivent être effectuées au moment opportun et il lui faut obtenir l'information et l'assistance nécessaires pour mettre en œuvre les mesures de retour en emploi et favoriser la consolidation.

5.37 Tout d'abord, afin d'atteindre l'objectif de la Commission qui est d'« agir... là où ça compte », il est primordial de dresser notamment la liste complète des risques associés à la situation du travailleur. Par exemple, l'agent peut traiter en priorité les dossiers des travailleurs qui risquent davantage de perdre leur emploi, dont les antécédents sont nombreux et chez qui la lésion est vertébrale. Par la suite, pour favoriser le maintien du lien d'emploi, la Commission met l'accent le plus tôt possible sur l'intervention auprès du travailleur. Le rôle de l'agent est de s'assurer que le travailleur, son employeur et son médecin traitant recherchent ensemble le meilleur moyen de favoriser le retour au travail, provisoire ou permanent. En outre, dès que le besoin s'en fait sentir, les agents peuvent faire appel aux compétences des inspecteurs, des médecins en région et des conseillers en réadaptation. Cette mobilisation des ressources peut favoriser l'apport de solutions aux dossiers comportant plus de risques et elle doit prendre la forme d'un plan d'action qui énumère les objectifs poursuivis, les moyens préconisés, les responsabilités de chacun et l'échéancier.

Les informations versées dans plus de la moitié des dossiers examinés ne nous assurent pas que l'agent d'indemnisation effectue un suivi judicieux de la situation du travailleur.

5.38 Toutefois, les informations versées dans plus de la moitié des dossiers examinés ne nous assurent pas que l'agent d'indemnisation effectue un suivi judicieux de la situation du travailleur, tant en ce qui a trait à son état de santé qu'à sa capacité de reprendre le travail.

5.39 L'agent ne fait pas le suivi de tous les dossiers afin de planifier différentes mesures de retour à l'emploi, telle que l'assignation temporaire sous forme de travaux légers, d'horaire modifié ou d'adaptation du poste de travail. En effet, faute de demander l'information nécessaire, il n'a pas une vue d'ensemble de la situation du travailleur qui tiendrait compte des risques, ce qui lui permettrait de s'adapter à chaque cas. Par ailleurs, il arrive que l'agent ne communique pas avec l'employeur ou qu'il le fasse tardivement. Par exemple, au cours d'une conversation téléphonique, l'employeur d'un bûcheron prévient l'agent que des travaux légers ne seront disponibles qu'en mai, après le dégel. Malgré cette information, l'agent ne fait pas d'autre démarche. Aucune solution provisoire de retour au travail n'a donc pris forme.

5.40 Parfois, l'agent se borne à demander au travailleur quelles sont les dates du dernier et du prochain rendez-vous médical. Pourtant, il devrait s'informer des relations que le travailleur entretient avec son employeur, de son moral, de son état de santé, des activités qui lui sont redevenues possibles, etc.

5.41 Dans certains cas, l'agent ne réagit pas correctement devant l'information qui lui est acheminée. Par exemple, la Commission accepte une réclamation pour une blessure à la cheville droite. Par la suite, les diagnostics médicaux alternent entre une entorse à la cheville gauche et à la cheville droite. Mais ce n'est pas tout : selon les rapports de physiothérapie, le travailleur est plutôt traité pour les deux chevilles. Enfin, le rapport médical final consolide la blessure à la cheville gauche. Or, l'agent n'a jamais jugé bon d'éclaircir cet imbroglio.

5.42 Dans le même ordre d'idées, un pilote d'avion qui accepte des contrats d'épandage est indemnisé par la Commission pour une blessure à la main. Il effectue un voyage de pêche en compagnie de ses enfants. Même si l'agent sait qu'ils se transportent en hydravion, il ne cherche pas à savoir si c'est lui qui a piloté l'appareil. Dans l'affirmative, il y aurait lieu de se demander si le travailleur n'aurait pas pu reprendre son travail.

5.43 Par ailleurs, lorsque plusieurs personnes – conseiller en réadaptation, médecin, ergothérapeute, avocat – sont parties prenantes à un dossier, il est davantage nécessaire d'établir un plan d'action, ne serait-ce que pour coordonner les actions. Or, nous n'avons pas trouvé la preuve qu'un tel plan existe dans 55 p. cent des cas où cela s'imposait.

5.44 La Commission n'a pas établi suffisamment de critères qui orienteraient les consultations de l'agent auprès du bureau médical. Il serait pourtant souhaitable de s'interroger lorsque la durée de consolidation est anormale, que la date prévue est dépassée ou modifiée ou que le diagnostic est changé. Par conséquent, les agents ne s'en rapportent pas toujours au médecin quand il le faudrait. Par exemple, nous avons relevé le cas d'une journalière qui s'est infligé une tendinite au coude et à l'épaule. Bien que ce dossier ait été ouvert neuf mois auparavant, qu'il contienne plusieurs modifications de diagnostic et que l'employeur ait contesté la décision, l'agent n'a pas jugé bon de consulter le bureau médical.

Les agents ne s'en rapportent pas toujours au médecin quand il le faudrait.

5.45 Le rapport d'évaluation médicale sert à établir le montant d'indemnité pour dommages corporels. Ainsi, il faut, lorsque nécessaire, qu'il soit révisé par le bureau médical, ce qui n'est généralement pas le cas dans l'une des trois régions visitées.

Interventions du médecin en région

5.46 Le médecin de la Commission en région doit analyser et gérer l'information médicale versée dans les dossiers qui lui sont soumis. Tout au long du traitement, il veille à ce que cette information soit pertinente et valide. De plus, il doit collaborer avec le médecin traitant du travailleur pour favoriser le retour au travail.

Dans 31 p. cent des dossiers examinés, il est difficile de suivre l'évolution de l'état de santé du travailleur et de juger de sa capacité de retourner au travail à partir des notes médicales.

5.47 Dans 31 p. cent des dossiers examinés, il est difficile de suivre l'évolution de l'état de santé du travailleur et de juger de sa capacité de retourner au travail à partir des notes médicales.

5.48 En effet, particulièrement dans deux régions sur trois, le médecin de la Commission ne réclame pas toujours au médecin traitant toutes les informations qui lui permettraient de bien comprendre l'évolution du dossier. De plus, certains médecins n'expliquent que très peu leurs avis, précisant même qu'ils ne notent pas systématiquement leurs interventions dans le dossier. Par exemple, un travailleur se blesse le 23 avril 1996, ce qui entraîne une section partielle d'un tendon de la main. Une semaine après la consolidation qui survient le 21 mai 1996, un diagnostic de tendinite à l'épaule s'ajoute au premier. Malgré cette nouvelle information, le médecin de la Commission ne communique pas avec le médecin traitant pour obtenir les notes cliniques des premières consultations, ce qui aurait pourtant pu confirmer ce nouveau diagnostic. Selon lui, le travailleur aura, par réflexe, retiré violemment son bras au moment de l'accident, ce qui aura causé le traumatisme à l'épaule. Il se peut fort bien que cette supposition soit exacte mais il n'en demeure pas moins que les deux diagnostics sont séparés dans le temps et que cette déchirure à l'épaule a prolongé l'arrêt de travail de plusieurs mois.

5.49 Par ailleurs, dans les trois régions visitées, la Commission ne consulte pas suffisamment ses médecins quand vient le moment de chercher une solution provisoire de retour au travail qui serait acceptable médicalement. De plus, si le diagnostic est modifié ou si la période de consolidation est anormale, le médecin de la Commission pourrait proposer au médecin traitant de recourir à un expert pour statuer sur l'état du travailleur et sur le choix des traitements à administrer.

5.50 Dans un cas, le travailleur a été déclaré invalide sans que l'information versée au dossier le justifie. Le rapport d'évaluation ne faisait aucunement mention d'invalidité mais seulement de limitations fonctionnelles importantes, ce qui laissait au travailleur des capacités qui lui auraient peut-être permis d'occuper tout de même un emploi. Pourtant, le médecin de la Commission s'est contenté d'une confirmation verbale de l'invalidité de la part du spécialiste, sans en verser les explications au dossier.

Traitement de physiothérapie

5.51 La Commission assume annuellement 50 millions de dollars au chapitre de la physiothérapie offerte aux victimes de lésions professionnelles. D'après les données disponibles, près de 41 000 lésions professionnelles survenues en 1996 ont donné lieu à ce genre de thérapie dont environ 21 p. cent requéraient plus de 50 traitements. Certains médecins en région affirment pourtant qu'un nombre excessif de traitements peut entraver la guérison d'un individu : il faudrait donc s'assurer qu'ils sont tous nécessaires. Fait à noter, la proportion des lésions exigeant plus de 50 traitements varie de 10,1 à 34,5 p. cent selon les régions.

5.52 Les agents d'indemnisation et les médecins de la Commission ne suivent pas d'assez près le secteur de la physiothérapie. Même si les rapports d'étape sont généralement versés au dossier, l'agent devrait se référer au médecin quand il constate un nombre élevé de traitements suivis et lui demander d'en confirmer la pertinence. Or, même quand l'agent le consulte, le médecin s'abstient généralement de tout commentaire à cet égard, en dépit du fait que sa description de tâches comporte expressément cette fonction. C'est ainsi que notre échantillonnage a révélé que, en moyenne, 68 traitements étaient administrés aux travailleurs.

Les agents d'indemnisation et les médecins de la Commission ne suivent pas d'assez près le secteur de la physiothérapie.

5.53 Par ailleurs, l'agent ne vérifie pas que l'absence du travailleur à un traitement de physiothérapie est justifiée, et ce, dans 28 p. cent des cas. Pourtant, en cas d'abstention non motivée, le travailleur ne devrait pas recevoir d'indemnité pour la journée en question.

5.54 Enfin, la Commission s'en remet aux cliniques de physiothérapie pour savoir si les traitements ont été administrés. Comme le travailleur n'est pas appelé à signer un document quelconque lors de sa visite, la Commission pourrait acquitter des frais injustifiés.

Interventions du conseiller en réadaptation

5.55 Si le travailleur subit une atteinte permanente à son intégrité physique ou psychique ou des limitations fonctionnelles qui l'empêchent en principe de reprendre l'emploi qu'il occupait auparavant tel qu'il était, l'agent d'indemnisation le dirige en réadaptation. L'objectif est alors de faciliter la réintégration au travail en éliminant ou en atténuant l'incapacité physique et en aidant le travailleur à surmonter les conséquences personnelles et sociales de son handicap. Par conséquent, le conseiller cherchera d'abord à réintégrer le travailleur dans son même emploi ou dans un emploi convenable chez le même employeur. Essentiellement, un « emploi convenable » est celui qui permet au travailleur d'utiliser ses capacités résiduelles ainsi que ses compétences professionnelles.

5.56 Si cette solution n'est pas applicable chez le même employeur, on étendra la recherche ailleurs sur le marché du travail. À compter du moment où un emploi convenable est déterminé, le travailleur recevra alors son indemnité de remplacement du revenu jusqu'au moment où il occupera un nouvel emploi, et ce, pendant une période maximale de un an. Si le revenu qui est associé à l'emploi convenable déterminé est inférieur à celui qu'il recevait auparavant, la Commission lui versera alors une indemnité réduite jusqu'à l'âge de 68 ans, pour autant que son salaire n'augmente pas entre-temps.

5.57 Afin d'en arriver à une solution appropriée, le conseiller doit, au moment opportun, analyser rigoureusement les besoins du travailleur. En d'autres termes, il s'agit d'évaluer jusqu'à quel point les contraintes subies par le travailleur compromettent sa réinsertion sociale et son retour au travail. Par la suite, le conseiller établit, en collaboration avec le travailleur, un plan individualisé de réadaptation, qui peut comporter des mesures de réadaptation physique, professionnelle et sociale. Bien entendu, la solution retenue doit être la plus économique. Comme le conseiller doit regrouper autour du travailleur tous les partenaires (physiothérapeute, ergothérapeute, etc.) susceptibles de l'aider à se conformer efficacement à ce plan, il doit donc suivre de très près toutes leurs interventions. Au terme de la réadaptation, le conseiller peut fournir au besoin du soutien au travailleur dans sa recherche d'emploi.

Les informations versées dans 45 p. cent des dossiers examinés ne nous permettent pas de conclure que les interventions des conseillers en réadaptation mènent forcément à une solution appropriée pour tous.

5.58 Cependant, les informations versées dans 45 p. cent des dossiers examinés ne nous permettent pas de conclure que les interventions des conseillers en réadaptation mènent forcément à une solution appropriée pour tous.

5.59 En effet, l'évaluation des possibilités professionnelles en vue de trouver un emploi convenable manque parfois de rigueur. La Commission ne tient pas suffisamment compte des capacités résiduelles et des qualifications professionnelles du travailleur quand elle explore les différentes possibilités d'un retour en emploi. En outre, elle n'envisage pas l'adaptation éventuelle du poste de travail. Par exemple, le conseiller a conclu qu'un dévideur n'était plus en mesure d'occuper son emploi, sans même prendre contact avec l'employeur. La Commission a déniché au travailleur un emploi convenable. Par la suite, l'employeur a démontré que le travailleur pouvait reprendre ses tâches antérieures après une modification du poste de travail, annulant du même coup l'indemnité réduite de remplacement du revenu de l'ordre de 37 000 dollars au total.

5.60 Par ailleurs, le choix de l'emploi convenable ne repose pas toujours sur une analyse suffisamment approfondie, y compris l'établissement, lorsque nécessaire, d'un rapport coûts-bénéfices. En effet, plusieurs conseillers ont tendance à retenir trop vite l'emploi proposé par le travailleur sans inventorier d'autres avenues possibles, peut-être plus économiques pour la Commission tout en étant acceptables pour le travailleur.

5.61 Par exemple, le choix de l'emploi convenable s'appuierait sur « la solution la plus économique » selon les notes portées au dossier. Voici les faits. Un travailleur de la construction, indemnisé sur une base salariale de 48 314 dollars par année, se voit octroyer un emploi de pompiste rémunéré à 15 500 dollars. Bien évidemment, l'indemnité réduite à verser sera considérable. Pourtant, huit autres possibilités d'emploi – dont certaines plus rémunératrices – sont mentionnées dans le dossier mais elles n'ont pas été fouillées. Compte tenu de l'âge du travailleur, la Commission s'engage à verser une indemnité durant les 14 prochaines années. Il nous semble bien que « la solution la plus économique » puisse être mise en doute.

5.62 De plus, les conseillers ne s'assurent pas dans tous les cas que l'emploi convenable choisi respecte les critères énoncés dans la *LATMP*, en particulier ceux qui ont trait à la possibilité raisonnable d'embauche et au respect des capacités résiduelles. Par exemple, un bûcheron âgé de plus de 60 ans doit éviter de travailler avec le membre supérieur droit plus haut que les épaules et de garder les bras en position d'élévation et d'abduction de plus de 90 degrés. Selon notre médecin consultant, l'emploi de plongeur attribué par la Commission serait discutable.

5.63 Plusieurs des problèmes décelés découlent du fait que les conseillers ne connaissent pas nécessairement très bien le secteur où ils espèrent trouver l'emploi convenable, bien qu'il existe des banques d'information sur les emplois possibles, assortis des qualifications professionnelles exigées et de renseignements sur l'état du marché quant à l'offre et à la demande.

5.64 En certaines occasions, le conseiller nous semble trop tarder à traiter le dossier. Tel est le cas d'une travailleuse de la restauration qui connaît des problèmes de dermatite aux mains et pour laquelle il est temps de déterminer un emploi convenable. Le conseiller fait des appels téléphoniques, d'abord le 22 octobre 1996, puis seulement le 7 février suivant, toujours sans succès. Comme aucune autre démarche n'a été faite, tout porte à croire que ce dossier a été oublié. Pendant ce temps, l'indemnité de remplacement du revenu est toujours versée et elle équivaut à environ 15 000 dollars par année.

5.65 Les problèmes de suivi insuffisant notés en indemnisation et en réadaptation au sujet du travailleur dépendent en partie du manque de supervision des agents, des médecins en région et des conseillers. En effet, tout comme en admissibilité, ces derniers examinent principalement des données quantitatives telles que les charges de travail, la durée de traitement des dossiers et les indemnités versées. Bien que ces indicateurs puissent fournir des pistes quant aux difficultés qui surgissent au cours du processus, ils ne sont pas suffisants pour apprécier la qualité de toutes les interventions.

Les problèmes de suivi insuffisant notés en indemnisation et en réadaptation au sujet du travailleur dépendent en partie du manque de supervision.

5.66 Par ailleurs, les discussions en comité et les consultations auprès de spécialistes ne sauraient remplacer un mécanisme de supervision efficace, d'autant que la Commission a adopté un mode de gestion surtout axé sur la responsabilisation des employés, la gestion des risques et l'« approche solutions ».

5.67 D'autres consignes manquent également puisque les agents et les conseillers ont quelque difficulté à déterminer quelles informations doivent être versées au dossier. Par ailleurs, notre vérification a révélé que le quart des dossiers ont passé par les mains de plusieurs personnes, surtout des agents d'indemnisation. Pareille rotation exige de chacun qu'il se familiarise avec l'historique du dossier afin d'être en mesure d'effectuer un suivi adéquat.

5.68 En résumé, sans démarches actives auprès des travailleurs, des employeurs et des médecins traitants, il se peut que le règlement d'un cas soit retardé et que le retour en emploi soit compromis. De plus, un suivi médical insuffisamment rigoureux peut prolonger indûment les soins à prodiguer au travailleur. Par voie de conséquence, la Commission assume des frais additionnels en indemnités et en assistance médicale.

5.69 Nous avons recommandé à la Commission

- **d'améliorer la supervision du travail effectué par les agents, les médecins en région et les conseillers en réadaptation afin de s'assurer que**
  - **toute l'information pertinente pour le suivi de l'évolution du travailleur, y compris le plan d'action, est consignée au dossier ;**
  - **qu'une intervention active auprès du travailleur, de l'employeur et du médecin traitant est effectuée afin de susciter un prompt retour en emploi ;**
  - **les conseillers en réadaptation utilisent les outils disponibles pour évaluer les possibilités professionnelles et déterminer des emplois convenables ;**
- **de préciser dans quelles circonstances l'agent d'indemnisation doit consulter le médecin de la Commission.**

Données de base servant au calcul des indemnités

5.70 L'agent d'indemnisation enregistre et il peut, si nécessaire, modifier les données de base servant au calcul des indemnités. Il s'agit essentiellement de la base salariale et de la situation familiale, y compris le nombre de personnes à charge. Toute erreur dans ces données entraîne le versement d'indemnités incorrectes. Par ailleurs, les 14 premiers jours suivant le début de l'incapacité de travailler après un accident ou une maladie

professionnelle sont payés par l'employeur et remboursés par la Commission à raison de 90 p. cent du salaire net. L'agent doit donc s'assurer, lorsqu'il reçoit la demande de remboursement de l'employeur, que le montant a été correctement calculé.

5.71 Or, 17 p. cent des dossiers examinés comportent des erreurs ou des incohérences qui n'ont pas été décelées par l'agent d'indemnisation. Par exemple, le remboursement des 14 premiers jours a été versé à un employeur même si l'information consignée au dossier démontrait que le remboursement demandé correspondait à 90 p. cent du salaire brut plutôt que net. De plus, nous avons relevé plusieurs situations familiales inexactes.

Dix-sept p. cent des dossiers examinés comportent des erreurs ou des incohérences qui n'ont pas été décelées par l'agent d'indemnisation.

5.72 Dans d'autres cas, c'est la base salariale qui est incorrecte. Par exemple, un individu cumule trois emplois ; la *LATMP* stipule que le revenu brut de ce travailleur devrait être celui qu'il tirerait de l'emploi le plus rémunérateur qu'il devient incapable d'exercer, comme s'il exerçait cet emploi à plein temps. Pourtant, la Commission détermine la base salariale de l'indemnité à verser en additionnant les trois revenus plutôt qu'en utilisant celui de l'emploi le plus rémunérateur calculé sur une base annuelle. Étant donné que cet individu a été déclaré invalide par la Commission, un paiement indu se répercutera sur les 17 prochaines années.

5.73 En effet, depuis 1992, la loi permet à la Commission de corriger la plupart des erreurs administratives pour peu qu'elles soient détectées dans les 90 jours de la décision de la Commission. Toutefois, comme la Commission ne vérifie pas suffisamment le montant des prestations versées, elle ne peut profiter pleinement de ce droit.

5.74 Disons en outre, à la décharge des employeurs et des travailleurs, que les formulaires de réclamation de l'employeur et du travailleur comportent certaines ambiguïtés. Par exemple, en ce qui a trait à ce dernier formulaire, on peut confondre le code de situation familiale avec le nombre de personnes à charge.

5.75 Par conséquent, certaines indemnités versées sont incorrectes, ce qui contrevient au principe d'équité entre les travailleurs. Pour remédier à ce problème, la Commission prévoit l'instauration de mécanismes de contrôle, notamment grâce à des validations informatiques et à des listes d'exception. Toutefois, comme le projet en est encore à l'étape d'essai, nous ne pouvons nous prononcer quant à son efficacité réelle.

5.76 Dans un autre ordre d'idées, la *LATMP* prévoit que le travailleur peut exercer son droit de retour au travail durant deux ans à partir du début de la période d'absence continue si l'établissement de l'employeur compte plus de 20 travailleurs et durant un an dans les autres cas. Nous avons noté que la date de prescription du droit de retour au travail n'est pas correctement enregistrée dans 10 p. cent des dossiers examinés. Selon nous, les conséquences d'une telle erreur peuvent être importantes car, si l'agent croit qu'il dispose de deux ans pour organiser le retour en emploi, il se pourrait qu'il se hâte moins et que la prescription survienne sans que la Commission ait eu le temps d'agir.

5.77 Nous avons recommandé à la Commission

- **d'achever l'établissement du contrôle des prestations afin de s'assurer que celles-ci sont versées conformément à la *LATMP* ;**
- **de s'assurer que la date de prescription du droit de retour au travail est correctement inscrite dans le système informatique.**

Protection personnelle

5.78 De façon générale, le travailleur autonome doit s'inscrire à la Commission pour bénéficier des avantages consentis par la *LATMP*. C'est le travailleur qui choisit le montant d'assurance relatif à une protection personnelle qui ne peut être inférieur au salaire minimum ni supérieur au maximum assurable (48 500 dollars en 1996 et 49 000 dollars en 1997). Une protection similaire est accessible à l'administrateur d'une corporation.

5.79 Dans deux régions visitées, aucune preuve n'est requise afin de s'assurer que la protection demandée ne dépasse pas les revenus réels ou prévus. Il n'y a là rien d'étonnant puisque la Commission n'a pas statué quant aux preuves de revenus à exiger en pareil cas.

5.80 De plus, dans une région visitée, il arrive que la Commission indemnise en fonction du salaire déclaré plutôt que selon le montant de la protection personnelle, parce que le repérage de ces protections n'est pas fait systématiquement.

Dans presque tous les dossiers de protection personnelle vérifiés, la Commission n'a pas fait preuve d'assez de vigilance avant de reconnaître l'admissibilité d'une réclamation.

5.81 Compte tenu que l'employeur et l'employé ne sont souvent qu'une seule et même personne, il peut être plus difficile de faire corroborer les faits. Ainsi, même si le travailleur peut bénéficier de la présomption, la Commission aurait avantage à toujours procéder à une investigation approfondie. Or, dans presque tous les dossiers de protection personnelle vérifiés, la Commission n'a pas fait preuve d'assez de vigilance avant de reconnaître l'admissibilité d'une réclamation par rapport aux risques qu'elle peut représenter. En outre, même s'il y a eu enquête, la Commission n'utilise pas toujours les résultats à bon escient.

5.82 Par exemple, une décoratrice a pris une protection personnelle de 48 500 dollars le 18 septembre 1996 et elle a fait une réclamation pour un accident survenu le 3 octobre 1996, soit 15 jours plus tard. Comme le salaire déclaré par la travailleuse était de 31 200 dollars, il y avait au départ une couverture excessive. Avant de statuer quant à l'admissibilité de la demande, la Commission a institué une enquête qui a démontré que la mobilité de la travailleuse n'était restreinte d'aucune manière et que la compagnie, propriété de la travailleuse, n'existait plus à l'adresse déclarée. La Commission a tout de même accepté la réclamation sans que nous ayons la preuve qu'elle a utilisé ces renseignements. Au cours de l'année, une nouvelle enquête a été

déclenchée et, malgré le fait qu'elle corrobore les conclusions initiales, la Commission a continué de verser des indemnités et des remboursements de frais d'assistance médicale qui s'élèvent au total à plus de 27 000 dollars.

5.83 En ce qui concerne les dossiers examinés, la Commission a versé 126 375 dollars en indemnités et en assistance médicale sur un échantillon total de 138 753 dollars alors que l'admissibilité était douteuse.

5.84 À notre avis, l'agent ne s'attarde pas suffisamment aux indices que lui donnent certaines réclamations : court délai entre l'entrée en vigueur de la protection personnelle et l'accident, augmentation inexpliquée du montant d'assurance, personnes apparentées couvertes par une protection personnelle et accidentées au même moment, etc.

5.85 De plus, lorsqu'un travailleur autonome est couvert par une protection personnelle, la Commission doit lui payer une indemnité selon le montant pour lequel il est inscrit à partir du lendemain du jour où il devient incapable d'exercer son emploi. Toutefois, quand une réclamation est acceptée, la Commission lui rembourse les 14 premiers jours comme s'il s'agissait d'un salarié plutôt qu'en fonction de sa protection personnelle.

5.86 Enfin, la Commission reconnaît le double statut d'administrateur et de travailleur à l'administrateur d'une corporation, s'il démontre qu'il est également un travailleur. Cependant, parce qu'il n'avait pas de protection personnelle, la Commission a refusé la demande d'un entrepreneur qui s'est blessé en exécutant des travaux d'électricité. La Commission aurait dû lui reconnaître son statut de travailleur et accepter sa réclamation. Quant au travailleur autonome à qui le double statut ne peut être reconnu, la Commission ne s'assure pas toujours, lorsqu'il fait une réclamation, qu'il possède une protection personnelle susceptible de lui donner droit aux avantages du régime.

5.87 Toutes ces déficiences nous portent à croire que certaines notions relatives aux protections personnelles sont mal comprises.

5.88 Nous avons recommandé à la Commission

- **d'exiger les preuves des revenus réels ou prévus au moment de la demande d'assurance ;**
- **de repérer les réclamations qui ont trait à des protections personnelles ;**
- **d'examiner de plus près l'admissibilité des réclamations qui comportent des indices négatifs.**

Travailleurs associés au travail au noir

5.89 Les travailleurs associés au travail au noir sont acceptés comme tous les autres. Toutefois, pour être admis, ils doivent démontrer à la Commission l'existence d'un lien d'emploi. Par la suite, ils doivent confirmer leur rémunération, à défaut de quoi ils se verront attribuer un revenu brut annuel établi sur la base du salaire minimum.

Certains travailleurs associés au travail au noir échappent au contrôle puisque la Commission n'exige pas systématiquement les preuves de rémunération.

5.90 Nous avons constaté que des travailleurs associés au travail au noir échappent au contrôle puisque la Commission n'exige pas systématiquement les preuves de rémunération. C'est ainsi que des travailleurs sont indemnisés sur la base du décret de la construction sans que le dossier contienne la preuve qu'ils sont effectivement rémunérés en vertu de ce décret. Nous avons même retracé le cas d'un manœuvre spécialisé qui n'a pu établir la preuve de sa rémunération. Le dossier comporte la note suivante : « Ne peut produire copie de chèque de paie car il est payé en argent. » D'ailleurs, aucun salaire annuel ne figurait sur le formulaire de réclamation de l'employeur. La Commission a malgré tout indemnisé le travailleur au taux du décret, soit 19,27 dollars l'heure, c'est-à-dire un salaire annuel de 40 457 dollars. On peut estimer le coût de ce dossier, y compris l'indemnité de remplacement du revenu réduite qui sera versée par la suite, à plus de 150 000 dollars au lieu de 29 000 dollars, somme que ce travailleur aurait reçue s'il avait été indemnisé au salaire minimum. La Commission n'a pas émis de politique afin que soient précisées quelles sont les situations les plus à risques et les preuves à exiger pour établir la base salariale. Il se peut donc qu'elle indemnise indûment certains travailleurs.

5.91 De plus, quand elle détecte un travailleur clandestin (au noir), la Commission ne transfère pas l'information aux personnes responsables du financement qui s'assureraient que l'employeur a acquitté sa juste cotisation sur la masse salariale. Comme la Commission n'a pas non plus émis de politique en ce sens, elle se prive de revenus additionnels de cotisations et des pénalités exigibles dans de tels cas. En effet, elle peut exiger d'un employeur une somme égale à 10 p. cent du coût des prestations pour une lésion professionnelle dont l'un de ses travailleurs est victime.

5.92 Nous avons recommandé à la Commission

- **de préciser quelles sont les situations à risques et les preuves de rémunération à exiger afin d'établir correctement la base salariale ;**
- **de transmettre aux responsables du financement toute information relative à un travailleur clandestin, afin que les vérifications appropriées soient effectuées.**

Reddition de comptes

5.93 La reddition de comptes découle de la responsabilité de gestion et sa qualité est tributaire de l'information disponible. Certaines de nos observations ont donc une incidence directe sur la reddition de comptes de la Commission.

Reddition de comptes à l'interne

5.94 La reddition de comptes à la Vice-présidence aux opérations porte principalement sur le volume des opérations et elle inclut notamment de nombreuses données relatives au nombre de dossiers traités, à la durée de leur traitement et à leurs coûts. De plus, les directions régionales ont fourni, au cours de la dernière année, des bilans semestriels et annuels de leurs activités. Toutefois, comme les directeurs régionaux ne disposent pas d'informations suffisantes sur tous les aspects de la qualité des interventions effectuées, la reddition de comptes aux paliers de gestion supérieurs est incomplète ou imprécise quant aux sujets traités précédemment. Par exemple, la Vice-présidence aux opérations supervise la qualité du traitement de l'admissibilité, notamment par l'examen du taux d'acceptation des régions par comparaison à la moyenne provinciale. Bien que cet indicateur puisse aider à repérer les situations extrêmes, il ne permet pas de connaître le degré de conformité du traitement de l'admissibilité.

Rapport annuel d'activité

5.95 Afin d'évaluer l'efficacité d'un organisme, le rapport annuel doit contenir tous les éléments qui en permettent l'analyse et être disponible en temps opportun. Nous constatons que la Commission a déposé son rapport annuel 1996 dans les délais prescrits. Toutefois, son contenu pourrait mieux renseigner quant à sa performance.

5.96 Tout d'abord, bien que la mission et la plupart des orientations de la Commission soient énoncées dans le rapport annuel, les termes utilisés sont vagues et généraux. En effet, ces orientations ne reposent pas sur des objectifs mesurables, ce qui empêche le lecteur d'évaluer à quel point les priorités de la Commission ont été respectées. Par exemple, l'un des rôles de la Commission porte sur l'indemnisation des victimes et la réadaptation visant le retour à l'autonomie et la réintégration au marché du travail. Or, le rapport annuel n'indique pas si les interventions en indemnisation et en réadaptation ont été effectuées selon les attentes de la Commission.

5.97 La Commission a eu recours à près de 3 800 employés pour mener à bien ses travaux. Pour ce faire, il lui en coûte environ 195 millions de dollars par année. Pourtant, le rapport est muet quant à la productivité de ces ressources.

5.98 Enfin, bien que la Direction des relations avec les clientèles s'occupe du traitement des plaintes, le rapport ne présente aucune donnée concernant le nombre et le type de plaintes reçues, ce qui fournirait un complément d'information utile pour juger de la satisfaction de la clientèle desservie.

5.99 Nous avons recommandé à la Commission

- **de prendre les mesures nécessaires afin que la reddition de comptes à l'interne reflète mieux la qualité des interventions des directions régionales en indemnisation et en réadaptation ;**
- **de réviser le contenu de son rapport annuel pour en arriver à fournir une information plus complète sur ses activités et sa performance.**

5.100 ***Commentaires de la Commission : « Commentaire général****. La Commission de la santé et de la sécurité du travail a entrepris dès 1993 un réalignement majeur visant à se recentrer sur le service aux clients. Elle a donc revu l'ensemble de ses façons de faire dans tous ses domaines d'affaires. En indemnisation et en réadaptation, elle fait désormais porter ses efforts sur la détection des réclamations susceptibles d'entraîner des conséquences importantes pour ses clients et sur l'intervention personnalisée dans les dossiers qui présentent des enjeux, dans le but de favoriser un prompt et durable retour au travail. Un dossier est considéré comme « à enjeux » quand il présente un potentiel de longue durée, ainsi qu'un aspect humain et financier non proportionnel à l'événement.*

« Ce virage a nécessité des changements à bien des égards. Il a fallu délaisser l'approche traditionnelle qui était procédurière et légaliste au profit d'une approche faisant appel à la priorité établie en fonction des risques, à la communication verbale avec les clients et les partenaires, à la recherche de solutions, au travail d'équipe, le tout dans un climat de non-confrontation. Ce sont là des changements qui exigent de miser sur le jugement et la compétence de ses ressources humaines et sur leur responsabilisation.

« Dans ce cadre et afin d'assurer une supervision efficace de ses opérations, la Commission a revu la mission et les objectifs de sa fonction de vérification interne afin de maximiser sa valeur et d'axer ses efforts sur les principaux risques d'affaires. À la demande du Vérificateur général, elle a entrepris de développer des contrôles minimaux de prévention et de détection pour éviter les risques financiers les plus importants.

« Dans ce contexte, le redressement de la Commission repose sur des choix stratégiques qui se distinguent nettement des façons de faire traditionnelles. Par ailleurs, il se concrétise par une plus grande satisfaction des clients et des surplus financiers. Les commentaires de la Commission s'appuient sur ces choix.

« Admissibilité des réclamations*. En matière d'admissibilité, la Commission admet, de façon générale, que la recherche d'information est un aspect essentiel. Toutefois, il est tout à fait plausible que, dans un certain nombre de cas, bien que l'information versée au dossier semble à première vue restreinte, elle soit suffisante pour justifier l'admissibilité. Il faut prendre en considération la connais*

sance que l'agent d'indemnisation a de l'entreprise et du poste de travail, connaissance qui n'est pas toujours consignée au dossier. Mais, surtout, il faut tenir compte des enjeux que représente la réclamation pour justifier l'effort à consentir dans la documentation d'une réclamation.

« Par ailleurs, comme le souligne le Vérificateur général, même s'il y a constat selon lequel la documentation des dossiers lui apparaît insuffisante dans certains cas, il n'y a pas moyen d'évaluer combien cela représente de décisions d'admissibilité qui auraient pu faire l'objet d'un refus, tant quant au nombre de dossiers que de conséquences financières.

« Or, il est évident que les changements amenés par le réalignement peuvent entraîner une certaine diversité dans le traitement des réclamations. Cela fait partie des préoccupations actuelles de la Commission de rechercher la cohérence de ses décisions.

« C'est pourquoi la Commission a revu l'ensemble de sa formation initiale pour l'adapter aux nouvelles approches. De plus, pour tenir compte de la recommandation du Vérificateur général, elle a l'intention de continuer à s'améliorer notamment dans le domaine de la formation continue de son personnel. Par ailleurs, elle a instauré des mécanismes visant à détecter rapidement les dossiers à enjeux et à mieux encadrer ses intervenants par des comités-solutions par exemple. Bien que ces mécanismes soient perfectibles, il ne peut être question à ce moment-ci de revenir à des méthodes de supervision qui iraient à l'encontre de la philosophie de gestion en place. Toutefois, pour donner suite à la recommandation du Vérificateur général, la Commission verra à s'assurer que toute l'information pertinente est consignée dans les dossiers considérés comme à enjeux.

***« Suivi de l'évolution du travailleur en indemnisation et en réadaptation**. Dans une situation idéale, le suivi de l'évolution du travailleur ferait en sorte que, dans chaque dossier, on retrouverait d'une façon détaillée l'évolution de l'état de santé du travailleur, une vue d'ensemble de sa situation, un plan d'action visant le retour au travail, une démarche de réadaptation qui conviendrait à tous. La réalité étant tout autre, la Commission réserve ce suivi plus rigoureux aux dossiers considérés comme à enjeux.*

« Concernant la consultation du médecin régional par l'agent d'indemnisation, elle n'est pas toujours requise. Chaque direction régionale convient d'un mode de fonctionnement qui tient compte de la disponibilité et de l'expérience de ses ressources. Par ailleurs, le médecin régional étant un membre de l'équipe au même titre que l'agent d'indemnisation et le conseiller en réadaptation, comme le dit le Vérificateur général, il devrait être plus engagé dans la démarche visant le retour au travail.

« En matière de traitements de physiothérapie, la Commission admet qu'elle n'a pas beaucoup de moyens face aux prescriptions et à la durée des traitements qu'on semble croire excessives. Rappelons qu'en vertu de la loi, elle est liée au médecin traitant sur ces points et que le travailleur a le libre choix de son établissement de santé. L'expérience passée ayant démontré l'inutilité de la confrontation avec le médecin, une approche visant à faire des physiothérapeutes des partenaires dans le but de favoriser le retour au travail est actuellement en essai. De plus, la Commission expérimente un processus pour repérer les cas de physiothérapie et d'ergothérapie méritant un suivi.

« En ce qui a trait à la réadaptation, les dossiers complexes font de plus en plus l'objet de discussions en comité : les plans d'action y sont élaborés, les responsabilités partagées et le suivi prévu. Comme le mentionne le Vérificateur général, il est alors impératif de consigner ces éléments ainsi que les actions et leurs résultats dans les dossiers. Pour donner suite à la recommandation touchant cet aspect, voici quelques pistes d'amélioration. La Commission s'active à mettre en place des ateliers et une formation sur la tenue de dossiers. L'utilisation de l'informatique pour consigner les notes évolutives est déjà en expérimentation dans quelques régions. Elle devrait permettre d'améliorer non seulement la structure des notes au dossier, mais également de rendre plus transparente et accessible la démarche de réadaptation.

« Il convient de signaler, par ailleurs, qu'une étude récente de 410 décisions d'emploi convenable portées en appel a démontré une nette amélioration dans la tenue de dossiers. En effet, ces décisions ont été très largement maintenues par la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles qui s'est appuyée sur une démarche documentée et de qualité menant à des solutions gagnantes pour tous.

« Finalement, les conseillers en réadaptation ne disposant pas toujours d'une documentation complète sur le marché du travail, le plus grand défi est celui d'avoir de l'information à jour. Face à la recommandation du Vérificateur général touchant cet élément, il est à signaler qu'une expérimentation visant à donner accès aux banques de données existantes grâce à des liens électroniques est en cours.

***« Données de base servant au calcul des indemnités.** Concernant les indemnités, les problèmes rapportés sont récurrents. L'expérience passée a clairement démontré qu'un contrôle systématique n'était pas rentable et qu'une vérification de tous les cas par les agents d'indemnisation n'était pas efficace. C'est pourquoi, en réponse à la recommandation du Vérificateur général concernant l'établissement du contrôle des prestations, la Commission développe plutôt des listes de contrôle axées sur les risques financiers les plus importants, notamment des listes d'incohérence et d'exception touchant l'indemnité de remplacement du revenu des cas ayant un potentiel de longue durée.*

« Concernant la date de prescription du droit de retour au travail saisie dans le système informatique, il s'agit uniquement d'un indicateur. Dans tous les cas où c'est requis, elle fait l'objet d'une vérification auprès de l'employeur.

***« Protections personnelles**. La Commission adhère à la recommandation du Vérificateur général. Les problèmes rapportés concernant les protections personnelles sont actuellement en processus de résolution. La Commission a demandé à un comité d'experts externes de lui faire des recommandations concernant ce problème. Le rapport du comité, déposé après deux ans de travaux, recommande entre autres des changements législatifs. Un groupe de travail interne étudie actuellement les résultats. Toutes les solutions administratives applicables seront implantées rapidement et des recommandations seront faites pour apporter les modifications législatives requises.*

« Par ailleurs, le projet touchant l'implantation du service aux employeurs prévoit pour 1998 de solutionner en partie les problèmes signalés.

« Travailleurs associés au travail au noir. *Concernant le problème du travail au noir, la Commission retient la recommandation du Vérificateur général et compte y donner suite en développant une orientation organisationnelle pour mieux encadrer les intervenants, tant sur le plan de la réparation que du financement.*

« Reddition de comptes. À l'interne. *La qualité des interventions se reflète au niveau provincial par la satisfaction de la clientèle qui se maintient à 87 p. cent d'après des études formelles menées en 1995 et 1997 ainsi que par un bilan financier positif depuis plus de quatre ans. Par ailleurs, la Commission a effectué une refonte majeure de son outil « Tableau de bord » permettant d'effectuer le suivi des résultats des directions régionales par rapport à la moyenne provinciale, relativement aux indicateurs opérationnels jugés essentiels.*

« En ce qui a trait à la reddition de comptes exercée au niveau régional, les gestionnaires utilisent un ensemble de moyens pour développer et évaluer la qualité des interventions, par exemple les réunions d'équipe, la révision de dossiers et les comités multidisciplinaires. Finalement, la Commission a développé et va implanter incessamment un ensemble d'indicateurs de gestion établissant un rapport entre les coûts des programmes de réparation et les cotisations des employeurs communément appelé « Loss ratios » par direction régionale, par secteur d'activité et par employeur.

« Rapport annuel d'activité. *Comme il en a déjà été fait mention par le passé, la Commission s'efforce d'améliorer constamment la présentation et le contenu de son rapport annuel. De plus, l'annexe statistique au rapport annuel permet de fournir plusieurs informations quantitatives sur ses activités et les services offerts aux clientèles.*

« La Commission reconnaît qu'il revient au législateur de déterminer ce qu'il juge nécessaire d'obtenir pour exercer une reddition de comptes efficace. Ainsi, le chapitre 35 de la loi du Québec de 1993 (projet de loi 198) et le décret 1488-96 ont prévu des mécanismes d'imputabilité pour les dirigeants et les sous-ministres. Le Conseil du trésor a aussi indiqué aux ministères et organismes par sa directive 182916-93 ce qu'il entendait retrouver dans leur rapport annuel. La Commission croit répondre à l'ensemble de ces exigences et, bien qu'elle considère comme intéressant le cadre de référence retenu par le Vérificateur général, elle attendra une nouvelle position gouvernementale à cet égard avant de l'adopter.

« Conclusion. *La Commission est toujours en processus de changement. Il est clair qu'il reste des ajustements à faire pour atteindre les objectifs du réalignement. De plus, il est évident que les façons de faire actuelles favorisent une certaine diversité et que la Commission, par souci d'équité envers ses clients, doit poursuivre sa recherche de la cohérence et de la qualité. C'est l'objectif qu'elle s'est fixé dans la phase de consolidation de ses nouvelles approches. »*



Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998

TOME I

CHAPITRE 6

Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	6.1
VUE D'ENSEMBLE	6.8
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	6.18
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
Surveillance des plans conjoints	6.20
Examen périodique des plans conjoints	
Conformité avec la loi et calendrier	6.25
Information	6.26
Suivi	6.32
Respect des exigences de la loi	
Intérêts commerciaux	6.36
Exemption pour financer une entreprise commerciale	6.39
Transmission des états financiers	6.40
Comptabilité distincte	6.41
Règles de régie interne	6.44
Gestion de la Régie	6.46
Mode de fonctionnement	6.50
Gestion de l'information	6.55
Gestion des délais	6.58
Fonds d'assurance-garantie de paiement du lait	6.60
Reddition de comptes	6.71
Annexe : Liste des organismes chargés d'administrer les plans conjoints	

Les commentaires de la Régie apparaissent à la fin du présent chapitre.

Vérification menée par

Gille Bédard
Vérificateur général adjoint

Alain Drouin
Directeur de vérification

Claire Caron

Jean-François Derome

Yvon Geoffroy

Monique Rouleau

Faits saillants

6.1 La Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (la Régie) a une influence importante sur l'évolution de la mise en marché efficace et ordonnée des produits agricoles, de la forêt privée et de la pêche. La Régie a juridiction sur les plans conjoints qui sont des monopoles dans leurs secteurs respectifs (agriculture, forêt privée, pêche). Ces plans conjoints regroupent obligatoirement les producteurs d'un même secteur pour négocier avec les acheteurs. En 1996, les recettes perçues par les producteurs du Québec totalisaient 4,6 milliards de dollars. La plupart d'entre eux était couverts par un plan conjoint.

6.2 Notre vérification visait à déterminer si, d'une part, la Régie évalue l'efficacité des plans conjoints et si, d'autre part, elle favorise le développement de relations harmonieuses et le règlement de litiges entre les divers participants. De plus, nous nous sommes penchés sur la gestion du risque du Fonds d'assurance-garantie du lait et sur la qualité de la reddition de comptes de la Régie. Nous avons surtout examiné les activités des années financières terminées les 31 mars 1996 et 1997, mais certains commentaires se rapportent à des situations antérieures ou postérieures à cette date. Nos travaux ont pris fin en février 1998.

6.3 La Régie n'évalue pas adéquatement l'efficacité des plans conjoints. Aucun objectif précis et mesurable n'a été fixé lors de leur création et la Régie n'a pas d'indicateurs qui lui permettraient de mesurer l'évolution de la mise en marché et l'amélioration de la situation des producteurs. L'information dont elle dispose est parfois incomplète. Ses critères d'analyse ne sont pas uniformes et, dans certains cas, ils sont même absents.

6.4 La Régie ne fait pas observer toutes les modalités de conformité que prévoit sa loi constitutive. Par exemple, chaque organisme qui administre un plan conjoint doit se présenter devant la Régie tous les cinq ans. Les plans des deux secteurs agricoles les plus importants, le lait et le porc, n'ont pas encore démontré qu'ils servent les intérêts de l'ensemble des producteurs visés et qu'ils favorisent la mise en marché efficace et ordonnée de leurs produits. Ces producteurs reçoivent 58 p. cent des recettes agricoles visées par les plans conjoints (2,2 milliards de dollars) et ils versent 56 millions de dollars de contribution pour l'application de leur plan. De plus, au rythme où la Régie examine les plans conjoints, il lui sera impossible de respecter le délai de cinq ans qui lui est imparti par sa loi constitutive.

6.5 La Régie ne fait pas preuve de suffisamment de transparence étant donné que son mode de fonctionnement ne s'appuie pas sur des règles de procédure connues.

6.6 Le Fonds d'assurance-garantie du lait couvre la valeur assurable des livraisons de lait des producteurs lorsqu'un marchand de lait manque à ses obligations de paiement. Advenant une faillite de plus de 3 millions de dollars, c'est le ministre des Finances, avec l'autorisation et aux conditions fixées par le gouvernement, qui devrait alors avancer les sommes nécessaires pour combler tout déficit.

6.7 L'information contenue dans le rapport annuel de la Régie n'est pas suffisante pour que l'Assemblée nationale puisse évaluer sa performance en temps opportun.

Vue d'ensemble

6.8 La Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (la Régie) est l'organisme chargé de favoriser la mise en marché efficace et ordonnée des produits agricoles, de la forêt privée et de la pêche. En 1996, le Québec comptait au total près de 36 000 exploitations agricoles dont les recettes totalisaient 4,2 milliards de dollars, 123 000 propriétaires forestiers dont les livraisons se chiffraient à 227 millions de dollars et 4 300 pêcheurs pour des débarquements de 131 millions de dollars.

6.9 La Régie doit aussi favoriser le développement de relations harmonieuses entre les diverses parties en cause et contribuer au règlement des litiges tout en assurant la protection de l'intérêt public et des consommateurs.

6.10 Elle fait principalement affaire avec les permanents des organismes qui gèrent les plans conjoints, les transformateurs, les acheteurs et les transporteurs, directement ou par l'intermédiaire de leur association accréditée.

6.11 La Régie a été créée en 1963 pour remplacer l'Office des marchés agricoles qui existait depuis 1956. Avant cette dernière date, un grand nombre de producteurs négociaient séparément avec les transformateurs. Pour améliorer le pouvoir de négociation et les conditions de vie dans le secteur agricole, le législateur a permis la création de plans conjoints, regroupements de producteurs destinés à favoriser la mise en marché de productions particulières. Plusieurs ont décidé de s'en prévaloir et il en existe maintenant 36 ; la liste des organismes chargés de les administrer apparaît en annexe.

6.12 Une fois le plan accepté par la Régie, l'adhésion à ce regroupement devient obligatoire. Les plans conjoints doivent négocier les conditions de mise en marché de leurs produits avec les acheteurs. Ils sont administrés par des organismes qui sont des syndicats ou des fédérations de syndicats souvent affiliés à l'Union des producteurs agricoles (UPA) ou encore des offices de producteurs.

6.13 La législation que la Régie administre remonte aux années antérieures à sa création et elle compte 4 lois et 22 règlements. De plus, elle intervient dans le cadre de l'application d'une autre loi. En 1990, une réforme importante de sa loi constitutive lui a confié des pouvoirs supplémentaires. En effet, la Régie doit exercer une surveillance élargie des plans conjoints, rôle qui est crucial puisque ces derniers constituent des monopoles dans leurs secteurs respectifs et que les producteurs sont tenus d'en faire partie. En outre, elle peut autoriser la formation des chambres de coordination et de développement, organismes qui ont pour but de regrouper des producteurs, des transformateurs, des grossistes, des détaillants et autres, c'est-à-dire tous les maillons de la chaîne de mise en marché pour faire la promotion et le développement de cette activité.

6.14 La Régie supervise la création de plans, leur administration par les syndicats ou les offices de producteurs et l'accréditation des partenaires lorsqu'ils forment des associations d'acheteurs, de transformateurs ou de transporteurs. Le rôle principal de la Régie consiste à homologuer les conventions de mise en marché intervenues entre les parties, à approuver les règlements des plans conjoints et à régler les litiges qui surviennent.

6.15 Dans certains secteurs agricoles, des mécanismes ont été mis en place pour garantir la totalité ou une partie des montants dus aux producteurs lorsque les transformateurs ne peuvent faire face à leurs obligations. Aucun mécanisme de ce type n'est utilisé pour les secteurs de la forêt privée et de la pêche.

6.16 Dans les secteurs du bœuf et du grain, un régime de caution s'applique. Par ailleurs, dans le secteur du lait, des polices de garantie sont émises par la Régie. Au 31 mars 1997, elles totalisaient 404 millions de dollars et le solde du Fonds d'assurance-garantie administré par la Régie était de 2,7 millions de dollars. Ce fonds est financé exclusivement par les marchands de lait. Si un marchand fait faillite, la perte est assumée entièrement par le Fonds. Dans le cas où la perte excède les capacités du Fonds, c'est le ministre des Finances, avec l'autorisation et aux conditions fixées par le gouvernement, qui prend la relève.

6.17 En 1997-1998, la Régie compte 43 employés, dont 8 régisseurs, et son budget de fonctionnement prévu au livre des crédits pour le programme 5 relatif à l'appui réglementaire du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation est de 3 millions de dollars. On y trouve quatre directions, soit la Direction de la vérification, la Direction des grains, la Direction des affaires juridiques et du secrétariat et la Direction de l'administration et de l'analyse.

Objectifs et portée de notre vérification

6.18 Notre vérification visait à déterminer si, d'une part, la Régie évalue l'efficacité des plans conjoints et si, d'autre part, elle favorise le développement de relations harmonieuses et le règlement de litiges entre les diverses parties en cause. Nous avons aussi vérifié si la Régie examine les mécanismes de garantie de paiement aux producteurs, si elle évalue le risque qu'elle assume et si elle prend les mesures nécessaires pour minimiser les réclamations et les coûts. De plus, nous nous sommes assurés que la Régie rend compte de ses activités de façon appropriée et en temps opportun.

6.19 Dans ce but, nous avons rencontré les régisseurs et le personnel de la Régie, fait parvenir des questionnaires aux organismes, rencontré certains d'entre eux, consulté une partie de la clientèle et examiné divers documents. Nous nous sommes surtout penchés sur les activités des années financières terminées les 31 mars 1996 et 1997, mais certains commentaires se rapportent à des situations antérieures ou postérieures à cette date. Nos travaux ont pris fin en février 1998.

Résultats de notre vérification

Surveillance des plans conjoints

6.20 Les organismes qui administrent les plans conjoints disposent de nombreux pouvoirs réglementaires, notamment ceux de déterminer des conditions de production, de qualité et de transport, de contingenter la production et la mise en marché, d'établir des modalités de fixation du prix, d'instaurer une procédure de mise en vente en commun et de percevoir des contributions. Tout règlement adopté par un organisme doit être soumis à l'approbation de la Régie.

6.21 En plus des fonctions relatives à l'application du plan conjoint, les organismes mènent généralement des activités syndicales pour le compte des producteurs qu'ils regroupent.

6.22 Sur les 36 plans conjoints en vigueur, 17 couvrent diverses productions agricoles, 15 la forêt privée et 4 les produits de la pêche. Le nombre de producteurs visés par un plan varie considérablement : de 14 à plus de 17 000 et la majorité sont membres d'un ou de plusieurs plans conjoints.

6.23 La Régie peut modifier les dispositions d'un plan, le suspendre ou y mettre fin. Il lui est loisible d'exempter une personne de l'application d'un plan ou un organisme ou ses administrateurs de l'application de certains articles de sa loi. Elle a également le droit de confier l'administration d'un plan à un organisme qu'elle désigne et d'ordonner à un organisme ou à une personne d'accomplir un acte déterminé. Enfin, elle peut réaliser les enquêtes et les inspections qu'elle juge nécessaires.

6.24 Lors de notre vérification, nous avons observé des déficiences importantes en ce qui a trait à l'examen des plans conjoints et à l'application des exigences de la loi. Sans système d'information approprié, la Régie ne peut détecter toutes les situations qui mériteraient qu'elle intervienne. Elle n'est donc pas en mesure d'exercer pleinement son devoir de surveillance des plans conjoints.

Examen périodique des plans conjoints

Conformité avec la loi et calendrier

6.25 Depuis 1990, chaque organisme doit établir devant la Régie, au plus tard tous les cinq ans, que le plan et ses règlements servent les intérêts de l'ensemble des producteurs et qu'ils favorisent la mise en marché efficace et ordonnée. La plupart des plans ont déjà fait l'objet d'une révision mais cinq d'entre deux n'ont pas été revus à temps et deux n'ont jamais été examinés, soit ceux du lait et du porc. Pourtant, en 1996, les producteurs

de ces deux secteurs ont reçu 58 p. cent des recettes monétaires à la ferme couvertes par les plans conjoints (2,2 milliards de dollars) et ils ont versé des contributions de 56 millions de dollars à leurs plans conjoints respectifs. Par ailleurs, au cours des cinq dernières années, la Régie a révisé en moyenne cinq plans par an. À ce rythme, il lui sera impossible de respecter la disposition de sa loi constitutive qui lui impose cette obligation.

Information

L'information dont dispose la Régie lors des révisions quinquennales ne lui permet pas d'évaluer l'évolution et la performance des plans conjoints ni de détecter les situations qui mériteraient une intervention.

6.26 L'information dont dispose la Régie lors des révisions quinquennales ne lui permet pas d'évaluer l'évolution et la performance des plans conjoints ni de détecter les situations qui mériteraient une intervention. De plus, parce qu'elle n'a pas demandé que toute l'information d'un plan soit assortie d'objectifs précis et mesurables, elle n'est pas en mesure de juger à quel point la situation des producteurs s'améliore ou se détériore. Au cours de la dernière année, la Régie a mis en branle un processus d'amélioration des examens périodiques, mais il est encore trop tôt pour l'évaluer.

6.27 La Régie utilise généralement une monographie préparée par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec qui constitue un portrait documenté et une analyse comparative de la production du secteur concerné. Nous avons noté qu'un tel document n'était pas disponible dans 20 plans sur 32 (par exemple, le secteur de la forêt privée compte 15 plans conjoints). Pourtant, cette analyse constitue un outil important dans le cadre de la révision d'un plan conjoint et c'est d'ailleurs celui-ci que la Régie privilégie dans la nouvelle approche proposée. Elle utilise parfois des informations préparées à d'autres fins ; ces informations sont incomplètes et elles ne répondent pas à l'ensemble des besoins.

Bien que la Régie n'ait pas encore dans ses dossiers la déclaration d'intérêts des administrateurs de 23 organismes, elle n'a adressé que 7 demandes à la suite de révisions.

6.28 Pour préparer la révision, la Régie utilise une grille de critères d'évaluation auxquels les organismes doivent répondre en présentant un mémoire. Toutefois, ces critères varient sans raison apparente et, dans quatre cas, ils sont carrément absents. De plus, les mémoires ne reflètent pas toujours les critères de la Régie. Par surcroît, elle n'utilise pas systématiquement ses propres critères dans la rédaction de son rapport. Par exemple, les déclarations d'intérêts des administrateurs ne sont pas toujours demandées aux organismes. Bien que la Régie n'ait pas encore dans ses dossiers la déclaration d'intérêts des administrateurs de 23 organismes, elle n'a adressé que 7 demandes à la suite de révisions.

6.29 Lors de l'évaluation des plans conjoints, la Régie ne reçoit pas toujours en temps opportun l'information qu'il lui faut. Dans 29 révisions sur 32, le mémoire préparé par l'organisme pour présenter le bilan du plan conjoint a été reçu le jour même de l'audience. Dans ces conditions, la Régie ne peut pas se préparer adéquatement ni être en mesure de poser toutes les questions pertinentes relativement à l'application du plan et des règlements.

6.30 La Régie n'a pas de portrait d'ensemble de l'évolution des plans conjoints. Il n'existe aucun inventaire des conventions en vigueur dans chaque secteur ni des modalités de mise en marché adoptées par chacun des plans, par exemple le contrôle des prix, le contingentement, la gestion des surplus, l'organisation du transport, les agences de vente, la promotion et la recherche. La Régie n'est donc pas en mesure de faire état de l'évolution des activités des plans conjoints, ce qui ne facilite pas la planification de ses interventions.

La Régie n'a pas de portrait d'ensemble de l'évolution des plans conjoints.

6.31 N'ayant pas l'information nécessaire pour évaluer la performance des plans conjoints, la Régie peut difficilement en observer le degré d'efficacité.

Suivi

6.32 La Régie n'a pas instauré de processus de suivi formel applicable aux plans conjoints. Ainsi, nous avons noté que 26 p. cent des recommandations transmises aux organismes le sont plus de six mois après l'audience. La Régie ne s'est pas fixé d'objectifs et la direction considère, une fois informée, qu'un tel délai est trop long. De plus, dans 74 p. cent des cas, le dossier ne démontre pas que les recommandations ont fait l'objet d'un suivi de la part de la Régie. Voici un exemple qui illustre les conséquences de cette abstention.

Dans 74 p. cent des cas, le dossier ne démontre pas que les recommandations ont fait l'objet d'un suivi de la part de la Régie.

6.33 Lors de la révision d'un plan, en 1993, la Régie a été informée de l'insatisfaction de certains participants. Elle devait s'assurer que l'organisme ne déviait pas de son mandat pour consacrer davantage d'efforts à la réalisation d'activités syndicales ou à la gestion de subventions pour le compte des producteurs. Des critiques avaient été formulées au sujet de l'allocation des sommes dépensées. La Régie est intervenue en 1995 sans toutefois répondre aux attentes principales. Faute de réponse satisfaisante, les producteurs concernés ont déposé une plainte devant le Protecteur du citoyen en 1997, ce qui a incité la Régie à poser des gestes pour corriger la situation.

6.34 Finalement, la Régie ne s'est pas assurée que les producteurs sont informés des résultats de la révision quinquennale. La Régie n'invite ni les producteurs ni le public à participer à la révision publique d'un plan. Elle ne s'assure pas non plus que l'organisme invite tous les producteurs et qu'il leur transmet, le cas échéant, les recommandations de la Régie, ce qui les tiendrait informés de la gestion de leur plan conjoint.

6.35 Nous avons recommandé à la Régie de réviser les plans conjoints au moins tous les cinq ans conformément à la loi, de recueillir l'information nécessaire pour faire état de leur performance et d'assurer le suivi de toutes ses interventions.

Respect des exigences de la loi

Intérêts commerciaux

6.36 Les conflits d'intérêts représentent un élément important auquel doit faire face la Régie dans son rôle de surveillance des plans conjoints. La loi prévoit qu'un producteur ne peut être administrateur d'un organisme lorsque ses intérêts commerciaux personnels et la mission de l'organisme sont incomptables. La Régie a le pouvoir d'exempter de l'application de la loi un administrateur en situation de conflit d'intérêts si elle le juge nécessaire pour faciliter la mise en marché ordonnée et efficace du produit visé. Par surcroît, elle peut destituer un administrateur qui serait en conflit d'intérêts. Au cours des trois dernières années, la Régie a dû intervenir à ce sujet dans dix plans conjoints.

6.37 Dans certains cas, la réaction de la Régie s'est fait attendre. À titre d'exemple, elle a été informée en 1994 de la possibilité d'un conflit d'intérêts dans un organisme. Par la suite, elle a tenu des audiences et participé à des rencontres. Deux ans plus tard, elle a destitué trois administrateurs parce que leurs intérêts dans la transformation et la commercialisation étaient incompatibles avec leur charge. Au cours de ces deux années, les administrateurs de l'organisme n'ont pas perçu les contributions de 320 000 dollars prévues par règlement.

6.38 La Régie n'a pas mis en place de mesures efficaces de détection et d'intervention rapide pour les situations de conflit d'intérêts, par exemple en réclamant les déclarations d'intérêts. De plus, malgré ses demandes, 64 p. cent des plans n'ont pas fourni les déclarations d'intérêts de leurs administrateurs.

Exemption pour financer une entreprise commerciale

6.39 Un organisme n'est pas autorisé à utiliser les contributions obligatoires qu'il perçoit pour financer la mise en place ou le fonctionnement d'une entreprise commerciale. La Régie peut toutefois exempter un organisme de l'application de cette règle s'il y va de l'intérêt général des producteurs. La Régie a consenti des exemptions à cet effet. Par contre, certains organismes ont procédé à des investissements sans obtenir un avis de la Régie. Étant donné que la Régie n'a pas préparé d'analyse ni documenté la nécessité d'accorder ou non une exemption, elle n'a pas l'assurance que ces situations sont conformes à sa loi constitutive. De plus, comme la Régie ne dispose pas de mécanismes de détection, nous avons découvert d'autres investissements faits à son insu et elle n'a donc pas pu accorder l'exemption que prévoit sa loi constitutive. Certains investissements non autorisés ont occasionné des pertes financières de 37 000 dollars aux producteurs concernés.

Transmission des états financiers

6.40 Un organisme qui administre un plan conjoint doit transmettre ses états financiers à la Régie au moins 20 jours avant l'assemblée générale annuelle. En 1997, bien que 84 p. cent de ces états n'aient pas été reçus dans le délai prescrit, la Régie n'a rien fait pour les obtenir. De plus, elle n'a pas encore en main les derniers états de quatre organismes. Dans certains cas, les derniers états reçus datent de 1994. La Régie ne peut donc pas analyser en temps opportun les informations qui y sont présentées ni juger de la santé financière de ces plans.

La Régie ne peut pas analyser en temps opportun les informations présentées dans les états financiers des plans conjoints ni juger de la santé financière de ces plans.

Comptabilité distincte

6.41 Selon les données que nous avons cumulées à partir des états financiers des organismes, les producteurs ont versé des contributions annuelles obligatoires de 90 millions de dollars à leurs 36 plans conjoints. Ces contributions servent notamment à l'administration du plan, à la promotion, au transport, à des activités syndicales, c'est-à-dire la défense et la promotion des intérêts généraux, économiques et sociaux des membres. Depuis 1990, les 27 syndicats et fédérations qui administrent un plan conjoint doivent rendre compte distinctement dans leurs états financiers de leurs activités de mise en marché. Cette mesure vise à permettre aux producteurs de savoir à quelles fins les sommes versées sont utilisées ; elle ne s'applique pas aux neuf plans conjoints administrés par des offices. Présentement, personne n'est en mesure d'évaluer à combien s'élèvent ces activités pour l'ensemble des plans conjoints.

6.42 La Régie ne s'est pas assurée que les syndicats et fédérations respectent cette disposition de la loi. En effet, seulement 14 d'entre eux sur 27 rendent compte séparément des activités de mise en marché et, dans quatre cas, l'information fournie n'est pas suffisante pour éclairer le lecteur sur l'utilisation des fonds. Comme il n'existe pas de règles de classification des dépenses, ni les syndicats ni la Régie ne sont en mesure de distinguer clairement entre les dépenses faites pour la mise en marché et celles qui ont été consacrées à d'autres fins.

Comme il n'existe pas de règles de classification des dépenses, ni les syndicats ni la Régie ne sont en mesure de distinguer clairement entre les dépenses faites pour la mise en marché et celles qui ont été consacrées à d'autres fins.

6.43 La plupart des syndicats et fédérations sont affiliés à une association accréditée, soit l'UPA. Ils doivent alors remettre à l'association des contributions à même les deniers perçus auprès des producteurs. En 1996, cette somme s'élevait au moins à 6 millions de dollars et elle apparaît parfois comme une dépense syndicale, parfois comme une dépense d'administration du plan conjoint. Cette présentation n'étant pas uniforme, il est difficile de reconnaître les coûts de mise en marché.

Règles de régie interne

6.44 En vertu de la loi, un organisme doit se doter de règles de régie interne. Celles-ci visent principalement à assurer le respect des règles de fonctionnement démocratique, notamment lors des assemblées générales. Les décisions importantes qui y sont prises doivent représenter l'opinion de la majorité des producteurs. Ces règles entrent en vigueur sur approbation de la Régie. Même si elle a rappelé à cinq organismes l'obligation d'élaborer ces règles, la Régie n'en a pas fait le suivi. De plus, le dossier d'un organisme ne comporte aucune demande de la Régie en ce sens. C'est ainsi que six plans conjoints ne disposent pas encore de telles règles bien qu'ils aient entre 5 et 34 ans d'expérience.

6.45 Nous avons recommandé à la Régie de faire respecter toutes les modalités de sa loi constitutive.

Gestion de la Régie

6.46 La Régie doit se prononcer dans de multiples secteurs (tableau 1). En plus de son rôle de surveillance des plans conjoints, la Régie s'est vu confier une grande variété de mandats par le législateur. Certains sont de nature administrative : la signature d'ententes fédérales-provinciales pour encadrer la mise en marché des produits au niveau national dans les productions contingentées, l'administration des programmes de garantie de paiement, la vérification de l'utilisation du lait. La Régie a également pour mandat de faciliter, grâce à la conciliation, la conclusion des conventions de mise en marché lorsqu'on lui en fait la demande.

6.47 La Régie a aussi pour mandat de trancher des litiges et de rendre des décisions de diverses natures. En 1996-1997, la Régie a tenu 85 journées d'audience publique et 81 journées en 1995-1996. De plus, les régisseurs se réunissent une fois par semaine en assemblée de la Régie.

6.48 La réforme des tribunaux administratifs imposera des changements à ce mandat. À partir du 1er avril 1998, l'émission de permis pourra être faite sans audience et les appels concernant les remboursements de taxes foncières seront entendus par le Tribunal administratif du Québec. De plus, certaines décisions de la Régie pourront être portées en appel devant ce même tribunal.

6.49 Nos travaux nous ont permis d'observer que la Régie n'a pas de mécanismes adéquats pour assurer la transparence de son fonctionnement, gérer l'information qui découle de ses activités et contrôler ses délais d'intervention, de telle sorte qu'elle ne favorise pas toujours les relations harmonieuses entre les parties.

Tableau 1 Type de décisions rendues par la Régie

Type	1995-1996	1996-1997
À la suite d'une audience		
Permis	26	37
Enquêtes et ordonnances	15	15
Arbitrage	8	13
Statut de producteur	14	12
Remboursement de taxes	1	10
Conflits d'intérêts	3	5
Demandes de révision	11	3
Autres	18	14
Total partiel	**96**	**109**
En assemblée de Régie		
Homologation de conventions	184	327
Approbation de règlements	45	71
Permis (abrogation ou modification)	10	19
Autres	7	6
Total partiel	**246**	**423**
Total	**342**	**532**

Mode de fonctionnement

6.50 Les règles de régie interne précisent par exemple les modalités de formation des bancs (désignation des régisseurs pour siéger) lors des audiences ou le contenu d'un code de déontologie. La Régie n'a pas diffusé de telles règles. La clientèle ne peut donc savoir comment les bancs sont formés, ni quelles sont les règles que les régisseurs s'imposent pour éviter les conflits d'intérêts. De plus, la Régie n'a pas précisé les fonctions du secrétariat et le traitement des plaintes.

6.51 De même, la Régie ne s'est pas dotée de règles de procédure. Pourtant, les parties sont en droit de connaître à l'avance comment se déroulent les audiences. Contrairement à plusieurs autres organismes similaires, il n'existe pas d'instructions sur le processus d'émission des avis d'audience, de manière prédéterminée de déposer les documents ni de règles de conduite lors d'une audience. Cette façon de faire est perçue dans le milieu comme un manque de transparence et elle ne contribue pas à l'efficience des travaux de la Régie.

Contrairement à plusieurs autres organismes similaires, il n'existe pas d'instructions sur le processus d'émission des avis d'audience, de manière prédéterminée de déposer les documents ni de règles de conduite lors d'une audience.

6.52 Par exemple, nous avons assisté à une audience où la Régie a déposé, une heure à l'avance, un document d'analyse sans l'avoir révisé. Comme le document était inexact et incomplet, l'audience a été suspendue pour y apporter les corrections nécessaires. Si la Régie avait adopté des règles concernant le dépôt de documents et les délais, une telle situation aurait pu être évitée. Finalement, en plus des pertes de temps occasionnées à toutes les personnes concernées, la Régie risque de miner sa crédibilité.

6.53 La Régie a établi l'ordre de priorité de ses activités lors de l'opération de « réalignement de la fonction publique » menée en 1994. Par contre, elle ne s'est pas assurée d'avoir à sa disposition les ressources nécessaires dans le domaine de l'analyse de données économiques, activité jugée prioritaire. De plus, la Régie n'a pas de programme de formation ni de structure d'évaluation de ses ressources humaines pour répondre à ses besoins.

6.54 Dans le cadre de son mandat, la Régie reçoit un grand nombre d'informations financières utiles à l'exercice de ses fonctions. Toutefois, elle ne dispose pas toujours du personnel qualifié qui lui permettrait d'établir une structure d'analyse de ces données et d'en tirer des conclusions appropriées. Par exemple, elle n'est pas en mesure d'analyser les états financiers des plans conjoints et d'en tirer les informations pertinentes.

Gestion de l'information

6.55 Le système d'information de la Régie limite sa capacité d'intervenir rapidement et d'améliorer son rendement.

6.56 La Régie ne contrôle pas adéquatement ses dossiers et leur contenu. L'information est souvent difficile à trouver, certaines informations ont même été égarées temporairement et d'autres n'ont jamais été retrouvées. La seule façon pour la clientèle de connaître la position de la Régie sur l'interprétation de la loi est d'examiner les décisions rendues. Or, il est difficile à la fois pour la clientèle et pour les régisseurs de consulter les décisions antérieures puisqu'il n'existe pas d'inventaire par type de décisions. En outre, bien que la Régie dispose d'un équipement informatique récent et adéquat, elle ne l'utilise pas pour améliorer et simplifier la gestion documentaire.

La Régie ne dispose pas de l'information de gestion utile pour évaluer et améliorer la performance de ses activités.

6.57 La Régie ne dispose pas non plus de l'information de gestion utile pour évaluer et améliorer la performance de ses activités. À l'exception du suivi hebdomadaire des décisions, la Régie ne tient pas de registre de ses autres activités. Par exemple, il n'existe pas de calendrier de traitement des demandes : conciliation, enquête, homologation. De plus, l'information versée au dossier ne permet pas toujours de retracer les différentes étapes d'une intervention.

Gestion des délais

La Régie ne mesure pas ses délais d'intervention.

6.58 La régie ne mesure pas ses délais d'intervention. Elle ne peut déterminer si les délais sont raisonnables ni se fixer des objectifs en cette matière. La clientèle ne peut donc pas estimer dans combien de temps la Régie entendra sa requête, ni prévoir quand la décision sera rendue. De plus, les parties souhaitent que les délais soient raccourcis. Présentement, ils sont variables et l'information disponible ne permet pas de déterminer quelle portion est attribuable à la Régie. Nous avons calculé que le délai moyen entre une requête et la décision rendue est de 97 jours (tableau 2).

Tableau 2 Délais selon le type de décisions

Type de décisions	Type de délais	Moins de 30 jours %	De 30 à 60 jours %	Plus de 60 jours %	Total
Homologations	De la réception de la demande à l'homologation	25	75	0	100
Autres décisions	De la requête à l'audience	12	30	58	100
	De l'audience à la décision	49	34	17	100

6.59 Nous avons recommandé à la Régie de faire preuve de plus de transparence dans son fonctionnement, de se doter des ressources nécessaires à l'analyse économique et financière des plans conjoints et de se pourvoir d'un système de gestion documentaire et d'information de gestion approprié.

Fonds d'assurance-garantie de paiement du lait

6.60 Le Fonds d'assurance-garantie de paiement du lait est un plan de garantie qui rembourse les producteurs jusqu'à 100 p. cent de la valeur assurée lorsqu'un marchand de lait manque à ses obligations de paiement. Un marchand est un transformateur de lait qui achète directement des producteurs. Le montant assuré par une police de garantie couvre les trois mois d'achat les plus élevés de l'année précédente, ce qui, dans certains cas, peut dépasser 50 millions de dollars. Au 31 mars 1997, le solde du Fonds d'assurance-garantie était de 2,7 millions de dollars.

6.61 Le Fonds a été créé, en 1967, à la suite d'une vague de restructuration, les assureurs privés ayant refusé de continuer à assurer les laiteries. Depuis, le nombre de marchands de lait assurés n'a cessé de diminuer, passant de 329 en 1968 à 73 en 1997 ; les sommes assurées ont augmenté de 76 à 404 millions et les primes versées ont varié de 109 000 à 97 000 dollars pendant la même période. Le ministre des Finances s'est engagé à avancer à même le Fonds consolidé du revenu, avec l'autorisation du gouvernement et aux conditions que ce dernier détermine, tout montant nécessaire pour combler le déficit du Fonds, ce qui s'est produit à quelques reprises, la dernière fois en 1982. La prime

annuelle est en ce moment de 1 cent l'hectolitre, assortie d'un minimum de 50 dollars et d'un maximum de 7 500 dollars. Cette prime, fixée par la Régie, n'a pas varié depuis 1983. La Régie peut toutefois exiger des garanties supplémentaires. Le Fonds n'a connu que dix réclamations entre 1982 et 1996, soit une dépense nette de 3,2 millions de dollars.

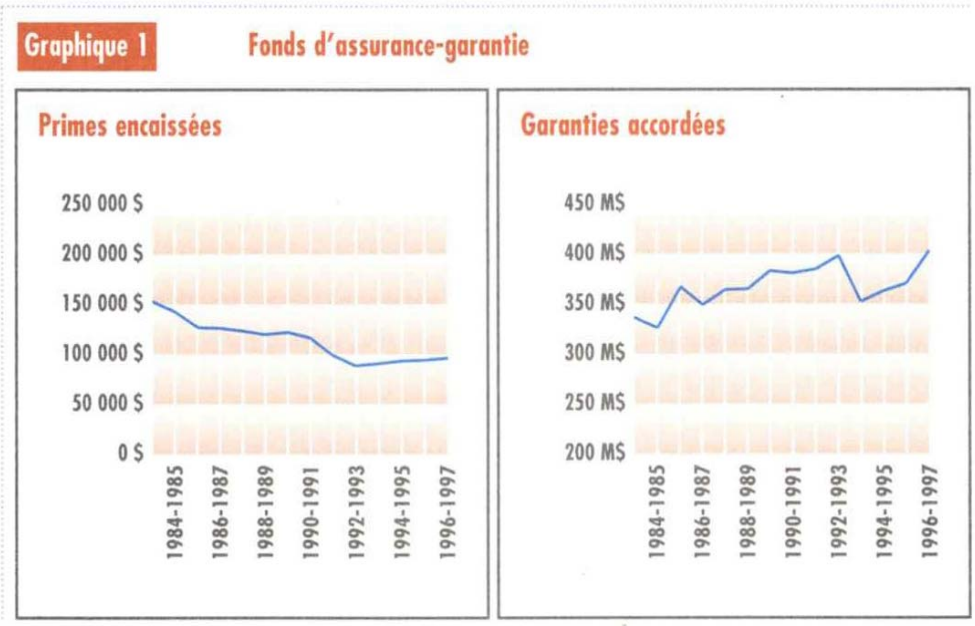
6.62 Le Fonds d'assurance-garantie, tel qu'il est offert présentement, ne correspond pas aux critères normaux d'autosuffisance. Pour qu'un régime puisse être qualifié d'autosuffisant, il faut qu'il y ait une très forte probabilité que le fonds soit en mesure de recouvrer lui-même des pertes importantes. Dans l'évaluation, il est important d'établir si des intérêts seront chargés au fonds sur les avances qui découleraient d'un déficit. Évidemment, le degré d'autosuffisance est réduit si le fonds doit payer des intérêts.

6.63 La capacité de s'autofinancer dépend également de la possibilité du régime de hausser les primes sans perdre de participants. Par conséquent, il faudrait établir quel peut être le niveau maximum des primes acceptables et prévoir une forme de préfinancement du risque.

Malgré la baisse constante des primes et l'augmentation des garanties accordées au cours des dix dernières années, la Régie ne s'est pas assurée de l'adéquation entre les primes exigées et les risques de perte.

6.64 Depuis la création du Fonds, la Régie n'a jamais obtenu d'évaluation actuarielle dans le but d'en établir la solvabilité. Malgré la baisse constante des primes et l'augmentation des garanties accordées au cours des dix dernières années, la Régie ne s'est pas assurée de l'adéquation entre les primes exigées et les risques de perte (graphique 1).

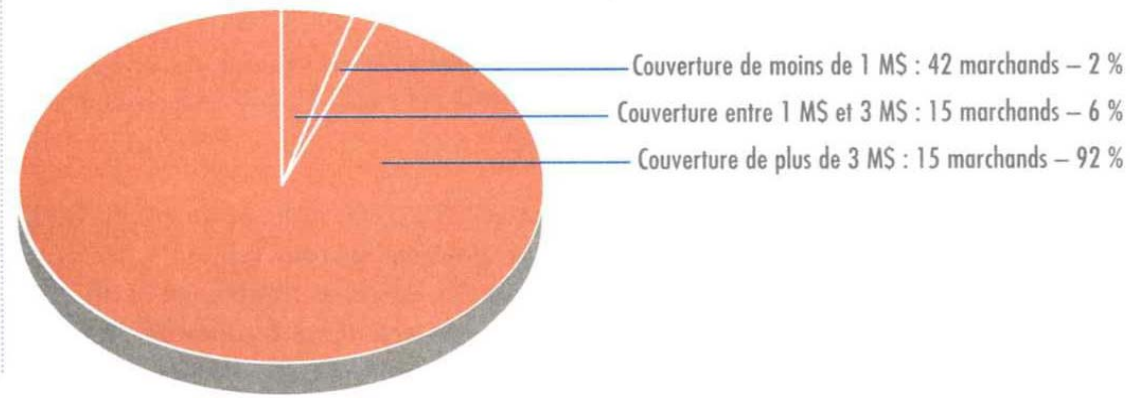
Graphique 1 Fonds d'assurance-garantie



6.65 Dans les conditions actuelles, le ministre des Finances est exposé à combler toute accumulation de pertes supérieure à 3 millions de dollars. De plus, il devrait financer toute perte subséquente jusqu'à ce que le Fonds soit reconstitué. Présentement, 15 entreprises ont une couverture supérieure à ce montant et certaines dépassent même 50 millions de dollars.

6.66 Par ailleurs, la Régie ne dispose pas d'un système de classification des risques associés aux marchands de lait ni de normes pour guider ses actions, par exemple quand réviser les montants de la garantie et quand exiger des garanties supplémentaires. Toutefois, le risque diffère selon la taille de l'entreprise. Dans cette industrie, plus une entreprise est jeune et de faible taille, plus le risque est élevé. La Régie n'a pas pris les moyens pour gérer ces risques de façon adéquate (graphique 2).

Graphique 2 **Répartition de la couverture d'assurance (404 M$) des marchands de lait selon la taille de l'entreprise**



6.67 Par exemple, la Régie a dû verser des montants atteignant presque le maximum assuré pour deux entreprises qui, en un seul mois d'exploitation juste avant leur faillite, ont triplé leurs achats. Il serait donc possible de réduire de façon appréciable les coûts du régime en mettant en place de meilleurs contrôles.

6.68 Toutefois, même si le risque est moindre pour les grandes entreprises, la faillite de l'une d'entre elles obligerait le ministre des Finances à avancer les sommes nécessaires pour combler tout déficit du Fonds.

6.69 De plus, étant donné que la Régie n'a pas évalué les pertes éventuelles relativement aux réclamations des producteurs ou de l'organisme chargé d'appliquer un plan conjoint, le Vérificateur général a dû formuler une restriction dans son rapport accompagnant les états financiers du Fonds d'assurance-garantie pour l'exercice se terminant le 31 mars 1997.

6.70 Nous avons recommandé à la Régie

- **de préciser l'objectif de tarification du Fonds d'assurance-garantie de paiement du lait pour tenir compte de l'évolution du risque et de limiter les réclamations et les coûts ;**
- **d'évaluer les pertes éventuelles relatives aux réclamations et de les inscrire aux résultats du Fonds.**

Reddition de comptes

6.71 L'information transmise par la Régie dans son rapport annuel de 1996-1997 n'est pas suffisante pour que l'Assemblée nationale puisse évaluer sa performance. De plus, elle ne l'a pas déposé dans les délais prescrits.

6.72 Le rapport annuel de la Régie présente sa mission principale et son rôle. Il ne contient cependant aucune information sur ses orientations et, par exemple, ne précise aucun objectif pour atteindre la qualité de service recherchée. De plus, la Régie mentionne qu'elle favorise la formation de chambres de coordination et de développement, mais elle ne possède aucune stratégie à cet effet. Il est à noter qu'aucune de ces chambres n'a été créée jusqu'à présent.

6.73 Le lecteur peut difficilement évaluer la performance et la productivité de la Régie. À titre d'exemple, le rapport annuel ne présente pas les types de décisions qu'elle rend, le nombre de décisions par régisseur, les délais de traitement, le nombre d'exemptions accordées. De plus, on n'informe pas le lecteur sur le nombre de règlements approuvés, de mandats de conciliation remplis et de litiges arbitrés.

6.74 Le rapport annuel est muet quant au degré de satisfaction de la clientèle et il ne présente aucune information sur les activités du responsable des plaintes. Le lecteur ne connaît donc pas l'existence de cette fonction ni le processus de suivi mis en place par la Régie.

6.75 Le rapport annuel 1996-1997 présente pour chaque secteur une description sommaire, les enjeux de la mise en marché, le rôle de la Régie ainsi que l'intervention prévue pour la prochaine année. Cependant, aucune information historique ni aucune donnée comparative, par exemple avec d'autres provinces, ne permet au lecteur d'apprécier l'évolution de la mise en marché des produits visés par les plans conjoints.

6.76 Le rapport annuel précise, le cas échéant, que la Régie a procédé à l'examen périodique du plan conjoint. Toutefois, il ne fait pas mention du calendrier de réalisation des prochaines années, ce qui permettrait d'informer les personnes intéressées par les audiences publiques à venir.

6.77 La Régie n'a pas fait état dans son rapport des recommandations émises à la suite d'examens. Par exemple, en 1995, la Régie a recommandé la fusion de certains plans de la forêt privée sans le mentionner ni en faire le suivi.

6.78 La seule lecture du rapport annuel ne suffit pas pour évaluer la gestion financière de la Régie puisqu'il ne présente que le budget sommaire de l'exercice courant et de l'année précédente sans mentionner ni détailler les dépenses réelles. Les résultats financiers ne peuvent donc être comparés avec les prévisions ni avec les résultats des années antérieures. De plus, le rapport n'indique pas que les revenus générés par la tarification, soit environ 550 000 dollars en 1996-1997, sont remis directement au Fonds consolidé du revenu.

6.79 Nous avons recommandé à la Régie de réviser le contenu de son rapport annuel afin de fournir une information plus complète et significative sur ses activités et sa performance, et ce, en temps opportun.

6.80 ***Commentaires de la Régie***

- ***Surveillance des plans conjoints***

« Examen périodique des plans conjoints. *Les plans conjoints doivent être approuvés par une majorité des deux tiers des producteurs visés ; ce sont ces derniers qui déterminent leurs objectifs et les moyens de les atteindre. Le rôle de la Régie consiste à veiller à ce que cela se fasse conformément à la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche, contribue au développement du secteur visé et respecte l'intérêt public.*

« L'examen périodique n'est pas la seule occasion dont dispose la Régie pour s'acquitter de son devoir de surveillance. Entre chaque exercice, la Régie rend de nombreuses décisions qui sont autant d'occasions d'évaluer si le plan sert l'intérêt de ses membres et du public en général. Ces décisions sont prises, entre autres, lors de l'approbation des règlements des plans, de l'homologation des conventions intervenues entre des offices, fédérations ou syndicats et les associations d'acheteurs ou lors de l'arbitrage des litiges survenant entre ces derniers.

« La Régie a procédé au cours de la dernière année à une réforme du processus d'examen périodique des plans conjoints. À cette fin, la Régie a effectué une consultation approfondie non seulement des directions intéressées des ministères de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et des Ressources naturelles, mais aussi de la direction générale de l'Union des producteurs agricoles, de tous les offices chargés d'administrer les plans conjoints et des principales associations d'acheteurs responsables de la négociation des conditions de mise en marché avec ces offices. Il en est ressorti un consensus sur une procédure détaillée qui corrige des lacunes notées dans ce rapport. Il est maintenant clairement établi :

- *que l'exercice devra être public, transparent, ouvert et accessible, compte tenu de la nature des offices et des pouvoirs dont ils disposent ;*

- *que l'exercice devra permettre d'évaluer la pertinence et l'efficacité des stratégies et des moyens utilisés par l'office pour faciliter une mise en marché efficace en collaboration avec les intervenants concernés, tout en tenant compte du contexte dynamique et concurrentiel du secteur ;*
- *que les deux ministères concernés, l'Union des producteurs agricoles et les offices prépareront, selon un modèle de table des matières préparé à cette fin, une analyse dynamique et comparative de la production et du secteur sous étude, à temps pour qu'elle puisse être mise utilement à la disposition des intéressés avant la tenue de la séance publique d'examen ;*
- *qu'un calendrier sera mis au point pour couvrir tous les plans conjoints d'ici 2002.*

« La Régie a changé le mode de préparation du rapport de révision périodique. Alors qu'auparavant les rapports étaient préparés par le même professionnel économiste, depuis un an, le groupe de régisseurs qui reçoit les observations des personnes intéressées est responsable de la rédaction et de la publication de ce document. Il s'en est suivi une réduction sensible du délai de production des rapports et une amélioration notable de leur contenu.

« Dans le lait, l'introduction de nouvelles règles de commerce international a exigé la refonte des ententes fédérales-provinciales qui encadrent la mise en marché. La Régie a participé activement à cet exercice hautement mobilisateur des ressources des groupes de producteurs et de transformateurs. Dans le porc, l'industrie a consacré beaucoup d'énergie et de temps aux dossiers de l'environnement et de la sécurité des revenus. Ce sont là autant de facteurs qui expliquent les délais consentis par la Régie dans l'évaluation périodique de ces deux plans. Il est maintenant convenu que l'examen périodique de ces deux plans se tiendra en juin 1998, selon le processus décrit plus haut.

« Dans le cas du plan conjoint des producteurs d'agneaux et moutons, la Régie s'est assurée que, dans les états financiers, les activités syndicales sont distinguées des activités de mise en marché. Tel que convenu avec le personnel du Protecteur du citoyen, la Régie a donné l'occasion aux producteurs mécontents du contenu de ces états financiers de faire valoir leur point de vue lors de l'examen périodique en février 1998.

« Respect des exigences de la loi. *La Régie aurait souhaité que davantage de temps et de ressources soient consacrés par le Vérificateur général à l'examen des devoirs fondamentaux des plans conjoints, des associations accréditées d'acheteurs et de la Régie : la négociation de conventions de mise en marché assurant le développement des secteurs et le règlement efficace des litiges intervenant dans le processus normal des affaires.*

« Dans le cas du plan conjoint des producteurs de bleuets, la Régie a, en avril 1996, désigné deux administrateurs temporaires qui se sont chargés d'organiser l'assemblée générale des producteurs menant à la constitution d'un nouveau conseil d'administration. Ce dernier n'a pas réussi, malgré l'aide d'un conciliateur nommé et payé par la Régie, à convenir, avec les acheteurs, de modalités de perception des contributions. Devant cet échec, la Régie a accepté, en avril 1998, de prendre un règlement obligeant ces derniers à percevoir les contributions des producteurs et à les remettre au syndicat.

- ***Gestion de la Régie***

« Mode de fonctionnement*. Dans l'esprit de la réforme de la justice administrative, la Régie est un organisme de régulation économique qui doit agir, non pas selon une procédure judiciaire, mais plutôt en respectant le principe de l'équité procédurale. Conformément à la Loi d'application sur la justice administrative, entrée en vigueur le 1er avril 1998, la Régie diffusera, au cours des prochaines semaines, en plus de ses règles de régie interne, un guide d'accès à ses services. Les clients de la Régie auront une meilleure connaissance des documents à produire et des étapes à franchir dans le traitement de différentes demandes prévues à la* Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*, la* Loi sur les produits laitiers et leurs succédanés*, la Loi* sur les grains et la Loi sur les producteurs agricoles.

« Gestion des activités, de l'information et des délais*. La Régie dispose, contrairement à ce que laisse croire le rapport de vérification, de plusieurs outils de planification et de gestion de ses activités. En ce qui concerne la planification stratégique, les activités de la Régie s'inscrivent dans le « Plan stratégique 1998-2001 du ministère et des organismes ». Des priorités d'action y ont été définies, entre autres, pour le développement des marchés et l'encadrement réglementaire. L'action de la Régie y est directement reliée. De plus, la Régie réalise plusieurs activités comprises dans le « Plan de révision réglementaire, 1997-2000 », entériné par le Secrétariat à la déréglementation. Bien entendu, la Régie a procédé, dans le cadre des opérations de réalignement de la fonction publique, à une évaluation précise du coût de ses produits et services et elle dispose de priorités de dotation présentées au comité ministériel sur l'organisation du travail, assurant que ses ressources seront de plus en plus consacrées aux activités centrées sur la mission de la Régie, telle que définie à l'article 5 de la* Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche.

« Pour ce qui est de la gestion à court terme, la Régie dispose d'outils efficaces, adaptés à sa taille. Les ressources humaines y sont réparties dans quatre unités dont les mandats sont précis et connus ; elles ont accès à des activités de formation priorisant le développement des connaissances en informatique et les habiletés de conciliation et de médiation. Plusieurs outils de gestion et de contrôle sont utilisés, tels :

- *le suivi permanent des dossiers stratégiques et prioritaires ;*
- *la planification bi-hebdomadaire des activités des régisseurs, cadres et professionnels ;*
- *le suivi hebdomadaire des décisions en rédaction et des affaires à entendre ;*
- *la séance hebdomadaire de la Régie proprement dite ;*
- *l'enregistrement quotidien des documents et demandes parvenant à la Régie ;*
- *les systèmes réguliers de contrôle de l'assiduité et du budget.*

« Dans la foulée des recommandations de ce rapport, la Régie travaille à mettre sur pied un registre où les décisions seront classées par secteur et par objet, ainsi qu'un système d'archivage informatique des documents. Le contrôle des délais sera mieux assuré grâce à la tenue d'un plumitif.

- ***Fonds d'assurance-garantie de paiement du lait***

« En 1997, dans le but de réduire les risques de perte, la Régie a convenu avec la Fédération des producteurs de lait du Québec d'un processus d'échange d'information pour être prévenue plus rapidement du dépassement de la couverture d'une police de garantie. Par ailleurs, la Régie apportera, dès l'exercice de 1997-1998, les modifications requises à ses états financiers.

« En novembre 1997, la Régie a entrepris, en collaboration avec la Fédération des producteurs de lait et les associations accréditées d'acheteurs de lait, un exercice de révision du programme de garantie de paiement. Les conclusions de l'analyse actuarielle préparée dans le cadre de la présente vérification seront diffusées auprès de ces derniers. Il est souhaité qu'on puisse ainsi donner suite, avant la fin de 1998, aux recommandations du présent rapport à ce sujet. »

Annexe

Liste des organismes chargés d'administrer les plans conjoints
Secteurs agricoles

	Date de création du plan*	Nombre de producteurs en 1996	Recettes en 1996 (milliers $)
Fédération des producteurs acéricoles du Québec	1990	9 949	102 200
Fédération des producteurs d'agneaux et moutons du Québec	1982	646 fermes	9 100
Fédération des producteurs de bovins du Québec	1982	17 980 ent.	343 000
Fédération des producteurs de cultures commerciales du Québec	1982	17 000	403 100
Fédération des producteurs de fruits et légumes du Québec	1978	530	20 000
Fédération des producteurs de lait du Québec	1980	10 730 fermes	1 286 500
Fédération des producteurs de pommes de terre du Québec	1979	582	73 000
Fédération des producteurs de pommes du Québec	1978	960	29 600
Fédération des producteurs de porcs du Québec	1981	4 500	923 700
Fédération des producteurs de volailles du Québec	1971	840	419 300
Fédération des producteurs d'œufs de consommation	1965	126	85 000
Office des producteurs de tabac à cigare et à pipe du Québec	1957	14	21 300
Office des producteurs de tabac jaune du Québec	1958	68	
Syndicat des producteurs de bleuets du Québec	1966	298	16 200
Syndicat des producteurs de lapins du Québec	1991	100	3 000
Syndicat des producteurs d'œufs d'incubation	1981	67	40 500
Syndicat des producteurs d'oignons du Québec (suspendu)	1980	53	17 200
Total partiel, secteurs agricoles			3 792 700

Secteur du bois

	Date de création du plan*	Nombre de propriétaires en 1996	Livraisons aux usines en 1996 (milliers $)
Secteur du bois		123 000	226 900
Office des producteurs de bois de la Côte-du-Sud	1966	n.d.	n.d.
Office des producteurs de bois de la Gatineau	1960	n.d.	n.d.
Office des producteurs de bois de Pontiac	1960	n.d.	n.d.
Syndicat des producteurs de bois d'Abitibi-Témiscamingue	1982	n.d.	n.d.
Syndicat des producteurs de bois de la Beauce	1962	n.d.	n.d.
Syndicat des producteurs de bois de la Gaspésie	1988	n.d.	n.d.
Syndicat des producteurs de bois de la Mauricie	1970	n.d.	n.d.
Syndicat des producteurs de bois de la région de Montréal	1982	n.d.	n.d.
Syndicat des producteurs de bois de la région de Nicolet	1967	n.d.	n.d.
Syndicat des producteurs de bois de la région de Québec	1978	n.d.	n.d.
Syndicat des producteurs de bois de l'Estrie	1965	n.d.	n.d.
Syndicat des producteurs de bois du Bas-Saint-Laurent	1976	n.d.	n.d.
Syndicat des producteurs de bois du comté de Labelle	1965	n.d.	n.d.
Syndicat des producteurs de bois du Saguenay—Lac-Saint-Jean	1969	n.d.	n.d.
Syndicat des producteurs de bois Outaouais-Laurentides	1992	n.d.	n.d.

Secteur de la pêche

	Date de création du plan*	Nombre de propriétaires en 1996	Valeur des débarquements en 1996 (milliers $)
Secteur de la pêche		4 300	131 000
Office des pêcheurs de crabe de la Basse-Côte-Nord	1993	n.d.	n.d.
Office des pêcheurs de crabe de la Moyenne-Côte-Nord (en voie de dissolution)	1992	n.d.	n.d.
Office des pêcheurs de flétan du Groënland	1993	n.d.	n.d.
Office des pêcheurs de homard des Îles-de-la-Madeleine	1991	n.d.	n.d.
Total			**4 150 600****

* Certains plans conjoints ont été créés à la suite de la fusion de plans existant auparavant.

** Les recettes agricoles, les livraisons aux usines de la forêt privée et la valeur des débarquements de pêche au Québec en 1996, couvertes ou non par un plan conjoint, totalisent 4,6 milliard de dollars.



Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998

TOME I

CHAPITRE 7

Adaptation à l'an 2000 des systèmes informatiques au gouvernement du Québec

Étude conduite auprès du Secrétariat du Conseil du trésor, de ministères, d'organismes et d'entreprises du gouvernement

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	7.1
VUE D'ENSEMBLE	7.10
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOS TRAVAUX	7.20
RÉSULTATS DE NOS TRAVAUX	
Coordination du Secrétariat du Conseil du trésor	7.25
Travaux des entités gouvernementales	
État de situation	7.37
État de préparation et d'avancement des travaux des entités	7.45
Gestion de projet	7.54
Risques éventuels	7.60
Interdépendance avec des tiers dans l'adaptation des systèmes	7.61
Disponibilité des ressources	7.66
Plans palliatifs	7.69
Nature des travaux	7.71
Serveur informatique gouvernemental	7.73
Conclusion	7.76
Annexe	

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

Vérification menée par
Gille Bédard
Vérificateur général adjoint
Louis-Philippe Fiset
Directeur de vérification
Gilles Couturier
Yves Denis
René Fournier
Clarence Kimpton
Carl Laliberté
Marie Paquet

Faits saillants

7.1 Le bogue de l'an 2000 est une préoccupation mondiale qui touche l'ensemble des organisations. Ce problème résulte d'une pratique dans le domaine des technologies de l'information qui est de représenter l'année en tronquant les deux premiers chiffres (98 au lieu de 1998). Si les systèmes informatiques* du gouvernement ne sont pas adaptés en temps opportun d'ici le 1er janvier 2000 pour remédier à ce problème, la qualité de la gestion des activités gouvernementales et des services rendus à la population ne pourra être maintenue.

7.2 Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) assure la coordination de l'adaptation à l'an 2000 des systèmes informatiques des ministères et organismes. Ces entités sont responsables de leurs travaux d'adaptation, tout comme les organismes du réseau de la santé et des services sociaux et de celui de l'éducation ainsi que les entreprises du gouvernement.

7.3 Nous avons effectué une vérification des activités de coordination du SCT réalisées jusqu'en février 1998 et de la reddition de comptes qu'il en a faite au Conseil du trésor.

7.4 Nous avons également analysé l'état des projets d'adaptation à l'an 2000 de 25 ministères, organismes et entreprises du gouvernement en date du 1er janvier 1998. Là-dessus, les ministères responsables des réseaux ont fait l'objet de questions particulières concernant la coordination des projets d'adaptation des organismes qui relèvent de leur compétence. L'analyse a été effectuée sur la base des questionnaires remplis et des documents reçus. De plus, nous avons vérifié la gestion des travaux d'adaptation de trois de ces entités. Même si nous avons validé nos constats auprès des 25 entités, nous n'avons pas corroboré les informations obtenues des entités que nous n'avons pas vérifiées. Nos travaux ont couvert des projets estimés à 129 millions de dollars et ils ont pris fin en avril 1998.

7.5 Nous avons constaté que le SCT ne possède pas toute l'information nécessaire pour remplir pleinement son rôle de coordination et pour établir un portrait exact de la situation relativement aux travaux d'adaptation. Notamment, il ne dispose pas d'un inventaire des systèmes informatiques stratégiques gouvernementaux qui relèvent des ministères et organismes, ni de l'état d'avancement de leur adaptation, d'un portrait des échanges d'information entre les entités et de prévisions de coûts précises des projets. Par conséquent, il n'est pas en mesure d'effectuer une reddition de comptes semestrielle adéquate au Conseil du trésor sur l'état actuel des systèmes stratégiques et sur l'évolution de leur adaptation.

---

* L'expression « systèmes informatiques » comprend une banque de données électronique, un système d'information, une technologie de l'information, une installation ou un ensemble de ces éléments, acquis ou constitué par une entité.

7.6 Par ailleurs, nous avons aussi constaté l'absence de coordination auprès des organismes des réseaux et des entreprises du gouvernement. Dans ces circonstances, le gouvernement ne dispose pas de toute l'information nécessaire sur la situation actuelle dans l'appareil gouvernemental.

7.7 Quant aux projets d'adaptation à l'an 2000 des systèmes informatiques, ceux de cinq entités étudiées nous semblent risqués et ceux de dix autres entités présentent des risques qui pourraient devenir importants s'ils ne sont pas suivis de près.

7.8 Selon l'analyse des informations recueillies, certaines entités risquent de ne pas disposer des délais nécessaires avant l'an 2000 pour évaluer le bon fonctionnement de leurs systèmes adaptés et pour appliquer les correctifs nécessaires. En effet, les travaux d'adaptation de plusieurs entités accusent du retard par rapport à certaines échéances établies par le SCT. En outre, neuf entités prévoient achever la mise en production de leurs systèmes stratégiques adaptés au cours de l'année 1999 et, dans certains cas, la marge de manœuvre prévue entre l'implantation de certains de ces systèmes et le 1er janvier 2000 n'est que de quelques mois. Le projet de l'adaptation des systèmes informatiques de certaines entités nous semble par ailleurs particulièrement risqué en raison notamment du mode de gestion des travaux ou des changements technologiques qui s'y rattachent.

7.9 La haute direction des entités visées par ces constats aura sans aucun doute intérêt à suivre les travaux d'adaptation de très près. De plus, le SCT, avec une autre instance gouvernementale le cas échéant, devra accorder une attention particulière à ces entités.

Vue d'ensemble

7.10 De nos jours, rares sont les organisations qui n'utilisent pas un système informatique pour mener leurs activités à bien ou pour accomplir leur mission. À cet égard, presque toutes les entités, grandes ou petites, sont touchées par le « problème du passage à l'an 2000 ». Si des mesures correctives ne sont pas mises en place avant l'arrivée du XXIE siècle, des situations graves peuvent se produire, notamment l'interruption de l'offre d'un service à la population, des pertes d'exploitation considérables et, dans des cas extrêmes, l'incapacité de poursuivre les opérations.

7.11 L'origine du problème remonte aussi loin que les années 1960. Pour diverses raisons, par exemple les contraintes techniques de l'équipement, le coût élevé de l'entreposage électronique des données ou l'anticipation d'une refonte des systèmes avant l'an 2000, les spécialistes du domaine des technologies de l'information ont souvent représenté la date en utilisant six caractères plutôt que huit. Par exemple, pour indiquer la date du 23 avril 1962, on écrivait 230462 au lieu de 23041962. On économisait ainsi deux espaces, soit ceux du « 1 » et du « 9 » qui deviennent très significatifs aujourd'hui. Si aucun ajustement n'est fait, la représentation de l'année en mémoire passera de « 99 » à « 00 » le 1er janvier 2000. Ainsi, les systèmes informatiques pourraient interpréter les chiffres « 00 » de l'an 2000 comme étant, par exemple, ceux de l'année 1900.

7.12 Il s'agit d'une préoccupation mondiale qui touche tout le domaine des technologies de l'information : banques d'information électroniques, systèmes d'information, installations ou un ensemble de ces éléments, acquis ou constitués par une organisation.

7.13 La littérature énumère également d'autres éléments qu'il faut prendre en considération pour analyser ce problème :

- Les organisations n'ont pas jusqu'au 1er janvier 2000 pour s'attaquer à celui-ci. Certains systèmes informatiques éprouvent déjà des difficultés car ils doivent utiliser des dates postérieures au 31 décembre 1999 pour valider ou calculer des résultats. C'est le cas notamment de la préparation de calendriers d'amortissement, de l''mission de permis ou de l'établissement de dates de retraite.
- L'année 1999 représente aussi un problème dans certains cas. Par exemple, le code « 99 » a souvent été utilisé comme date d'expirations pour les données archivées qu'une organisation voulait conserver indéfiniment. Au 1er janvier 1999, ces données risques d'être perdues.

- Le problème du passage à l'an 2000 ne concerne pas que les systèmes informatiques. Bien que l'élément principal du problème se situe à ce niveau, il n'en demeure pas moins que tout système automatisé dépendant de dates d'une manière ou d'une autre se trouve menacé. C'est le cas, par exemple, de coffres-forts, de systèmes d'alarme, de chauffage, d'éclairage et de téléphonie. Ils pourraient s'arrêter en raison d'une interprétation erronée de la date utilisée notamment dans le calendrier d'entretien.
- La dépendance d'une organisation vis-à-vis de l'information de ses partenaires, de ses clients et de ses fournisseurs peut lui occasionner d'autres ennuis.

7.14 Aucune organisation ne peut retarder l'échéance du 1er janvier 2000. Il incombe alors à chaque entité d'évaluer les effets du problème du passage à l'an 2000 sur son organisation et de prendre les mesures qui s'imposent pour y remédier.

7.15 Pour le gouvernement du Québec, les conséquences potentielles du problème sont également multiples et elles peuvent se manifester sous diverses formes. Ainsi, sans changement approprié apporté à ses systèmes informatiques, il est possible que

- des revenus du gouvernement ne soient pas perçus ou qu'ils soient traités incorrectement ;
- des sommes dues à des fournisseurs ou à des bénéficiaires de programmes gouvernementaux – rentes, indemnités ou aide de dernier recours – ne soient pas versées ou que le montant en soit inexact ;
- des activités ou des opérations essentielles du gouvernement, y compris la livraison de services à la population, soient interrompues, entraînant par le fait même une augmentation des coûts et une perte de confiance dans les entités et leur dirigeants ;
- le gouvernement fasse l'objet de poursuites de la part de fournisseurs ou de bénéficiaires en raison de défaillances liées au passage à l'an 2000 de ses systèmes informatiques ;
- des entités gouvernementales ne puissent respecter leurs obligations légales.

7.16 Une décision du Conseil du trésor du 4 avril 1995, qui décrit le cadre de gestion des systèmes informatiques au gouvernement du Québec, confère au SCT le rôle d'orienter, de coordonner et d'appuyer les actions des ministères et organismes budgétaires en matière de ressources informationnelles. En vertu de cette même décision, la responsabilité de l'adaptation à l'an 2000 des systèmes informatiques appartient d'abord et avant tout à ces entités puisque la gestion de ces ressources leur incombe.

7.17 Les organismes extrabudgétaires ont accepté de collaborer aux activités de coordination du SCT relativement aux projets d'adaptation à l'an 2000. La coordination exercée par le SCT couvre donc l'ensemble des ministères et organismes soumis à la réglementation gouvernementale.

7.18 Les organismes du réseau de la santé et des services sociaux et de celui de l'éducation, de même que les entreprises du gouvernement, ne sont pas couverts par une structure de coordination.

7.19 Le SCT estimait, en février 1998, que les ministères et organismes auraient à assumer des coûts de quelque 110 millions de dollars pour l'adaptation à l'an 2000 de leurs systèmes informatiques. Selon nos informations, la plupart de ces entités prévoient assumer les coûts de cette adaptation à même leur enveloppe budgétaire. En ce qui a trait aux coûts d'adaptation relatifs aux réseaux et aux entreprises du gouvernement, aucune vue d'ensemble n'est disponible pour le moment.

Objectifs et portée de nos travaux

7.20 Nos travaux ont porté sur les mesures prévues et mises en place jusqu'à maintenant par le SCT et diverses entités gouvernementales relativement à l'adaptation à l'an 2000 des systèmes informatiques au gouvernement du Québec. Pour ce faire, nous avons procédé à la vérification des activités de coordination effectuées par le SCT depuis la mise en place de l'équipe de coordination à l'automne de 1996 jusqu'en février 1998, date de fin de nos travaux. Nous avons également vérifié la reddition de comptes faite au Conseil du trésor en cette matière.

7.21 De plus, nous avons questionné 22 ministères et organismes et 3 entreprises (liste en annexe) sur l'état de leurs travaux d'adaptation à l'an 2000 au 1er janvier 1998 et sur la gestion de leur projet. Les ministères responsables des réseaux, inclus dans ces 25 entités, ont fait l'objet de questions particulières concernant leurs travaux de coordination auprès des organismes qui relèvent de leur compétence. Nos travaux ont consisté à analyser les questionnaires remplis et les documents reçus et ils ont pris fin en avril 1998.

7.22 En parallèle, nous avons aussi vérifié la gestion des travaux d'adaptation dans trois des entités mentionnées précédemment jusqu'en février 1998, notamment auprès du SCT qui est responsable du serveur informatique gouvernemental. Il s'agit là du centre de traitement informatique des ministères et des organismes budgétaires.

7.23 Nos constats d'ensemble découlent des observations faites dans chacune des trois entités vérifiées et de l'analyse des informations obtenues des autres entités. Même si nous avons validé nos constats auprès des 25 entités, nous n'avons pas corroboré les informations obtenues des entités que nous n'avons pas vérifiées. Par conséquent, nous ne pouvons émettre d'opinion de vérification sur nos constats d'ensemble. Il faut souligner que l'état de situation peut avoir évolué sensiblement depuis la date de référence de notre recensement.

7.24 Les coûts d'adaptation à l'an 2000 des systèmes informatiques déclarés par les 22 ministères et organismes visés par notre étude sont de 102 millions de dollars et ils représentent 92 p. cent des coûts estimés par le SCT à ce chapitre. Quant aux trois entreprises du gouvernement également couvertes par nos travaux, les coûts d'adaptation estimés s'élèvent à 27 millions de dollars.

Résultats de nos travaux

Coordination du Secrétariat du Conseil du trésor

7.25 Afin de bien remplir son rôle, le SCT doit mettre en place les mécanismes nécessaires à la coordination de l'adaptation des systèmes informatiques des ministères et organismes. Il doit donc se doter d'une structure fonctionnelle susceptible de l'aider à remplir pleinement son mandat de coordonnateur. De plus, le SCT doit déterminer l'information de gestion qui lui permettra de suivre périodiquement l'évolution des projets d'adaptation, d'apprécier le risque que les fonctions essentielles de l'État soient mises en péril et de communiquer ces renseignements au Conseil du trésor. De ce fait, le SCT ne saurait remplir adéquatement son rôle sans accorder une attention particulière aux systèmes stratégiques gouvernementaux qui relèvent des ministères et organismes, c'est-à-dire ceux qui assurent la livraison des biens et services absolument nécessaires à la population du Québec.

7.26 Le SCT a institué un comité de coordination et il a nommé un coordonnateur qui en relève. Ce comité doit présenter au Conseil du trésor un rapport semestriel sur l'état d'avancement des travaux.

7.27 Par ailleurs, à l'automne de 1996, le SCT a conçu un cadre méthodologique à l'intention des ministères et organismes afin de faciliter et de standardiser l'adaptation à l'an 2000. De plus, il a demandé aux 186 ministères et organismes soumis à la réglementation gouvernementale d'identifier des coordonnateurs. Ceux-ci, au nombre de 96, ont reçu de la part du SCT diverses informations concernant le problème de l'an 2000 et ce dernier leur réclame des renseignements dont il a besoin pour achever sa reddition de comptes.

7.28 Néanmoins, le SCT ne possède pas toute l'information qui lui permettrait de remplir pleinement son mandat de coordination.

Le SCT ne possède pas toute l'information qui lui permettrait de remplir pleinement son mandat de coordination.

7.29 En effet, au moment de notre vérification, le SCT ne disposait pas encore d'un portrait exact de la situation relative à l'adaptation à l'an 2000 des systèmes informatiques des ministères et organismes et, à plus forte raison, de leurs systèmes stratégiques gouvernementaux.

7.30 Le SCT a élaboré, à l'automne de 1997, un tableau de bord visant notamment à recueillir, auprès des entités qu'il coordonne, des informations portant principalement sur leurs systèmes stratégiques. Toutefois, des retards dans l'exécution de ces travaux sont survenus, si bien que, à la fin de février 1998, il ne dispose toujours pas des informations précises qui lui seraient nécessaires pour inventorier les systèmes stratégiques gouvernementaux qui relèvent des ministères et organismes et, surtout, pour évaluer quelle est la situation de ces systèmes, notamment au chapitre de l'enclenchement et de la poursuite des travaux d'adaptation.

7.31 En conséquence, le SCT n'a pas une assurance raisonnable que les systèmes stratégiques seront adaptés à temps et il n'est pas en mesure d'intervenir auprès des entités qui connaissent des problèmes pour leur apporter le soutien nécessaire. Finalement, le SCT ne peut signaler au Conseil du trésor les risques importants que courent certaines entités quant à leurs travaux d'adaptation.

Le SCT n'a pas une assurance raisonnable que les systèmes stratégiques seront adaptés à temps.

7.32 De plus, le SCT n'a pas établi la nature des éléments à inclure dans les prévisions de coûts que les entités doivent lui communiquer relativement à leur projet d'adaptation. Nous avons observé que certaines entités incluent, dans ces prévisions, notamment l'acquisition d'équipement, les coûts en main-d'œuvre de l'entité ou ceux qui se rapportent à la refonte de système alors que d'autres entités ne tiennent pas compte de la totalité ou d'une partie de ces éléments. Par exemple, des prévisions de coûts transmises au SCT comprenaient, pour une entité donnée, une somme de 2,8 millions de dollars relative à l'acquisition d'équipement alors que, pour une autre, les prévisions similaires excluaient un tel élément correspondant à un montant de 3,2 millions de dollars. Comme il est difficile pour le SCT d'établir correctement ces prévisions, il n'est pas en mesure de communiquer des informations précises au Conseil du trésor en ce qui a trait aux coûts relatifs au projet « an 2000 » dans les ministères et organismes.

7.33 Par ailleurs, l'adaptation à l'an 2000 des systèmes informatiques au gouvernement du Québec présuppose que les travaux relatifs aux interfaces et aux échanges d'information entre les entités sont étroitement coordonnés. Or, le SCT ne dispose pas non plus des renseignements qui lui permettraient de jouer son rôle pour tout projet mené en parallèle dans plusieurs ministères ou organismes. En conséquence, aucune coordination n'est effectuée au regard des échanges d'information entre les entités.

Aucune coordination n'est effectuée au regard des échanges d'information entre les entités.

7.34 Finalement, bien que le SCT ait transmis certaines informations au Conseil du trésor, il n'est pas en mesure de l'informer adéquatement de la situation des ministères et organismes en matière d'adaptation à l'an 2000 des systèmes informatiques sur une base semestrielle. C'est donc dire que, en dépit des objectifs de départ, le Conseil du trésor ne connaît pas la situation réelle ni son évolution et il pourrait même ignorer certains risques importants.

7.35 Nous avons recommandé au SCT d'obtenir, dans les plus brefs délais, l'information complète qui lui permettrait de remplir pleinement son mandat de coordination, notamment en ce qui a trait aux systèmes stratégiques gouvernementaux qui relèvent des ministères et organismes, à l'état d'avancement des travaux, aux prévisions de coûts et aux liens entre les entités.

7.36 ***Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor*** *: « Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) est d'accord en général avec la description des actions identifiées par le Vérificateur général en date du mois de février 1998. Cependant, avant de procéder à ces actions, le SCT devait d'abord implanter l'organisation du projet et procéder à la sensibilisation et à la réalisation de la première étape, soit la planification de l'opération dans chacune des entités.*

« Certaines observations formulées par le Vérificateur général laissent l'impression que le SCT n'est pas en mesure d'intervenir auprès des entités qui pourraient connaître des problèmes et de signaler les risques importants au Conseil du trésor. Or, même si le SCT ne disposait pas, en février dernier, d'un portrait exact des systèmes stratégiques affectés par l'an 2000 à l'échelle gouvernementale, le Secrétaire du Conseil du trésor a communiqué à deux reprises, soit en décembre 1996 et octobre 1997, avec les dirigeants des ministères et organismes, leur demandant de l'informer de la situation du dossier dans leurs entités. Aucun problème majeur ne lui a été signalé, de même qu'aux responsables de la coordination du dossier au SCT. En vertu de la responsabilisation des sous-ministres et des présidents d'organismes dans l'adaptation de leurs systèmes informatiques à l'an 2000, le SCT n'avait pas de raison de mettre en doute leurs paroles et/ou leurs écrits.

« Par ailleurs, le SCT est en mesure d'informer le Conseil du trésor en fonction des informations disponibles et des biens livrables identifiés, selon le processus établi en cinq phases pour le déroulement de l'opération. Le SCT a l'intention de réaliser les activités identifiées par le Vérificateur général selon la procédure retenue et un échéancier établi, afin de rencontrer ses objectifs. »

Travaux des entités gouvernementales

États de situation

7.37 Comme nous l'avons déjà dit, nous avons étudié l'état des projets d'adaptation à l'an 2000 de 22 ministères et organismes et de 3 entreprises du gouvernement en date du 1er janvier 1998.

7.38 Notre étude nous a permis de classer les entités en quatre groupes selon l'état d'avancement des travaux et les risques relatifs à leur projet. Dans le premier groupe, trois organismes et un ministère déclarent que leurs systèmes informatiques sont déjà conformes à l'an 2000 ou qu'ils n'exigent que quelques ajustements. Toutefois, il faut souligner qu'une seule de ces quatre entités prévoit procéder à des essais, alors que des essais minimaux devraient être menés pour s'assurer que les systèmes stratégiques ne connaîtront pas de problème lors du changement de millénaire.

7.39 Les 21 autres entités réalisent des travaux d'adaptation. Sur la base de nos constats, nous les avons réparties en trois groupes distincts :

- six entités dont le projet d'adaptation ne représente que de faibles risques ;
- dix entités, dont deux entreprises, ayant un projet qui comporte des risques qui pourraient devenir importants s'ils ne sont pas circonscrits ;
- cinq entités, dont une entreprise, ayant un projet exposé à risques importants.

7.40 Il y a également lieu de signaler la situation des organismes du réseau de la santé et des services sociaux et de celui de l'éducation. Ainsi, le ministère de l'Éducation n'a pas évalué les répercussions possibles du changement de millénaire en ce qui concerne son réseau et il n'a pas prévu de structure de coordination. Il est d'avis que l'adaptation à l'an 2000 des systèmes de son réseau n'est pas de son ressort et il se fie à des fournisseurs et à des regroupements d'organismes pour s'assurer que le réseau a pris le problème en charge.

7.41 Par ailleurs, selon les informations fournies, le ministère de la Santé et des Services sociaux aurait enclenché certains travaux préliminaires portant principalement sur l'élaboration d'un plan d'action et la nomination de coordonnateurs régionaux. Il compte implanter une structure de coordination.

7.42 Enfin, les entreprises du gouvernement ne participent à aucune structure de coordination.

Le gouvernement ne connaît pas l'état de situation dans ses réseaux et ses entreprises en ce qui a trait à l'an 2000.

7.43 En résumé, le gouvernement ne connaît pas l'état de situation dans ses réseaux et ses entreprises en ce qui a trait à l'an 2000. Il n'est pas davantage assuré que cet important volet a été pris en charge par les entités concernées ni que celles-ci seront en mesure de garantir la livraison des services à la population et de maintenir la qualité de la gestion.

7.44 Les sections qui suivent présentent nos constats relativement aux 21 entités questionnées qui réalisent des travaux d'adaptation de leurs systèmes informatiques.

État de préparation et d'avancement des travaux des entités

7.45 Différents modèles de gestion du projet d'adaptation à l'an 2000 des systèmes informatiques ont été élaborés par des firmes de consultation et des organismes de recherche du domaine des technologies de l'information. Bien que le découpage des phases de réalisation du projet et des activités qui en découlent puisse varier d'un modèle à l'autre, la séquence demeure sensiblement la même pour les modèles que nous avons examinés.

7.46 Le cadre méthodologique conçu par le SCT rejoint ces modèles. Il propose la réalisation de l'adaptation à l'an 2000 en cinq phases distinctes. Le tableau 1 décrit sommairement chacune de ces phases.

7.47 Étant donné que cette méthodologie vise à standardiser les travaux effectués par les fournisseurs et que les entités y ont adhéré en majorité, nous avons retenu ce modèle comme cadre de référence lors de nos analyses.

7.48 Selon des experts du domaine des technologies de l'information, les phases d'analyse d'impact et de stratégie de conversion exigent de 15 à 25 p. cent des efforts totaux, celle de la conversion, de 20 à 25 p. cent, tandis que, en ce qui concerne les essais et l'implantation, la proportion des efforts varie de 55 à 60 p. cent. Le SCT a retenu des dates d'échéance à respecter pour la réalisation des deux premières phases, soit le 30 juin 1997 pour l'analyse d'impact et le 15 novembre 1997 pour la stratégie de conversion.

7.49 Toutes les entités ont affirmé avoir produit une analyse d'impact. Toutefois, nous avons constaté que certaines de ces analyses ne couvraient pas toutes les facettes du problème, par exemple l'adaptation de systèmes informatiques propres à des départements dont la direction responsable des technologies de l'information n'est pas tenue de s'occuper. Ces systèmes peuvent être complémentaires de systèmes stratégiques.

Tableau 1 Phases du cadre méthodologique

Phase du projet	Description sommaire
Analyse d'impact	• Obtenir une vue d'ensemble de l'ampleur du problème relatif au passage à l'an 2000, des actions à poser et des ressources à consacrer pour sa résolution. • Effectuer un inventaire de toutes les composantes visées par le problème de l'an 2000 et des composantes pour lesquelles une intervention sera nécessaire.
Stratégie de conversion	• Obtenir une vision détaillée, pour chacun des systèmes informatiques, des conséquences à prévoir et établir la priorité d'adaptation en fonction des risques qui menacent les fonctions essentielles de l'entité. • Déterminer une stratégie et un plan d'action détaillé d'adaptation, d'essai et d'implantation. • Préciser les ressources (humaines, matérielles et financières) requises pour la réalisation du plan d'action proposé. • Élaborer des solutions de rechange pour parer à l'éventualité de ne pouvoir livrer les systèmes adaptés selon les échéanciers.
Travaux de conversion	• Adapter les systèmes informatiques de sorte que ceux-ci traitent toutes les données comportant des dates de façon continue avant et après le 31 décembre 1999. • Adapter les pratiques, les méthodologies et les formulaires.
Essais	• S'assurer, par des essais, que l'adaptation des systèmes informatiques n'a pas altéré les données et les résultats produits par ces systèmes, ni leur performance de traitement, ni leur conformité lors du passage à l'an 2000.
Implantation	• Activer dans les environnements de production les systèmes informatiques adaptés, testés et jugés prêts au passage à l'an 2000.

7.50 De plus, la stratégie de conversion est peu avancée dans neuf entités. Ainsi, en date du 1er janvier 1998, cinq entités ont déclaré ne pas avoir terminé leur plan d'action détaillé. Quant aux quatre autres entités, les documents soumis indiquent que ce plan n'était pas complet, contrairement à ce qu'elles prétendent. Donc, 43 p. cent des entités n'ont pas terminé la deuxième phase du projet et elles accusent du retard par rapport à l'échéance du 15 novembre 1997 fixée par le SCT pour la stratégie de conversion.

7.51 Quant à l'échéancier d'implantation, il est généralement admis que tous les systèmes stratégiques d'une entité doivent être adaptés avant le 31 décembre 1998. Cette date laisse en effet une année complète pour composer avec les retards et les problèmes imprévus, raffiner les plans palliatifs si nécessaire et assurer le suivi de la préparation des tiers avec lesquels une entité échange de l'information avant l'arrivée du nouveau millénaire. Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que certains problèmes relatifs au changement de millénaire devraient surgir au cours de l'année 1999.

Neuf entités déclarent qu'elles achèveront l'implantation de leurs systèmes stratégiques après le 31 décembre 1998.

7.52 Selon les informations obtenues, neuf des entités déclarent qu'elles achèveront l'implantation de leurs systèmes stratégiques après le 31 décembre 1998. Dans certains cas, elles prévoient ne disposer que de quelques mois comme marge de manœuvre entre la mise en production de certains de ces systèmes et le 1er janvier 2000. De surcroît, quatre entités n'ont pas été en mesure de préciser la date d'implantation de certains de leurs systèmes stratégiques.

Certaines entités risques de ne pas disposer de tout le temps nécessaire avant l'an 2000 pour évaluer le comportement des systèmes adaptés après leur mise en production.

7.53 En raison de l'état actuel des travaux ou de la marge de sécurité insuffisante entre la fin de l'implantation des systèmes adaptés et l'arrivée du nouveau millénaire, certaines entités risquent de ne pas disposer de tout le temps nécessaire avant l'an 2000 pour évaluer le comportement des systèmes adaptés après leur mise en production ou pour procéder à tous les essais nécessaires pour s'assurer de leur bon fonctionnement. De plus, en cas de retard dans les travaux, certaines entités courent le risque de ne pas être en mesure d'implanter leurs systèmes stratégiques adaptés d'ici le 31 décembre 1999.

Gestion de projet

7.54 Étant donné l'ampleur du projet et ses effets sur l'ensemble des activités d'une organisation, il importe de mettre en place une structure de gestion chapeautée par un comité directeur qui comprendra les différents secteurs de l'organisation. À cet égard, le bureau de projet mis sur pied doit coordonner les travaux entre les différentes équipes concernées par le projet, assurer le suivi de son déroulement, notamment quant aux coûts, aux efforts, aux échéanciers et aux risques qui y sont associés, analyser les écarts observés et rendre compte à la haute direction de son état d'avancement. Le suivi rigoureux d'un projet d'envergure est important. En effet, selon la littérature consultée, seulement 15 p. cent des projets de développement en technologies de l'information respectent les échéances et les coûts prévus à l'origine. De plus, le bureau doit veiller à ce que les gestionnaires de l'entité restent conscients des enjeux et des risques associés à cette opération et à ce qu'ils octroient les ressources nécessaires à la réalisation du projet. Finalement, il doit s'assurer de la qualité des travaux effectués.

7.55 D'une part, les entités nous ont toutes déclaré qu'elles avaient mis en place une structure de gestion pour encadrer leur projet d'adaptation à l'an 2000. Toutefois, trois d'entre elles ne nous ont pas transmis la documentation qui appuie leurs dires, de sorte que nous les avons jugées déficientes sur ce point.

7.56 L'analyse des documents obtenus fait ressortir des déficiences dans les mécanismes de gestion mis en place par plusieurs entités. Ainsi, cinq entités n'ont pas de comité directeur décisionnel ou ce comité n'accueille pas de gestionnaires d'assez de secteurs de l'organisation à part celui des technologies de l'information. Il y a là un risque que la priorité à accorder au projet ne soit pas unanime ou que celui-ci ne s'intègre pas aux autres activités de l'entité.

7.57 De plus, dans sept entités, la structure n'expose pas le processus d'assurance-qualité nécessaire à un projet d'une telle envergure. En effet, il faudrait pouvoir s'assurer que les normes de travail et d'adaptation établies sont respectées, afin de prévenir des erreurs ou des défaillances attribuables à des travaux inadéquats.

7.58 D'autre part, plus de 80 p. cent des entités qui mènent des travaux d'adaptation affirment avoir élaboré des indicateurs de gestion. Toutefois, près du tiers des entités ont déclaré ne pas remettre de rapport de suivi à leurs dirigeants sur l'état d'avancement des travaux. Par conséquent, il se pourrait que les dirigeants ne soient pas en mesure d'évaluer la progression des travaux par rapport à la planification, de tenir compte des risques qui se rattachent au projet et d'intervenir pour assurer la mise en place des mesures correctives nécessaires en temps opportun.

7.59 La question est d'autant plus préoccupante qu'environ le tiers des entités admettent qu'elles n'ont pas encore élaboré d'échéancier détaillé de leurs travaux de conversion, d'essai et d'implantation ou elles ne l'ont pas transmis dans le cadre de notre étude. Un échéancier détaillé est important pour établir des indicateurs qui permettent de suivre la progression des travaux. De plus, huit échéanciers fournis sont vagues ou globaux. Ils ne permettent pas de suivre des éléments importants du projet car ils ne précisent pas les échéances relatives à chacun des systèmes stratégiques ou ils n'établissent aucune distinction entre les phases d'adaptation, d'essai et d'implantation. Ainsi, certaines entités sont peut-être incapables d'établir des indicateurs pertinents quant au respect des échéanciers et de s'y conformer.

Environ le tiers des entités admettent qu'elles n'ont pas élaboré d'échéancier détaillé de leurs travaux de conversion, d'essai et d'implantation.

Risques éventuels

7.60 Différents facteurs peuvent nuire au bon déroulement du projet. Il est donc primordial que les entités évaluent les risques qui peuvent nuire à leur projet et qu'elles prennent les mesures nécessaires pour en atténuer les effets. Il va de soi que les risques sont plus grands si l'entité est mal préparée ou si elle accuse du retard dans ses travaux d'adaptation.

Interdépendance avec des tiers dans l'adaptation des systèmes

7.61 Les échanges d'information entre les systèmes d'une même entité et entre les organisations constituent un aspect important de ce projet.

7.62 Le Rapport *du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996* (tome II, chap. 6) abordait le sujet des échanges d'information entre organismes du secteur public. Il y était notamment question d'une entité qui peut fournir des renseignements d'identification de clientèle à pas moins de 17 ministères et organismes du gouvernement du Québec.

7.63 En conséquence, les retards d'une entité à adapter ses systèmes peuvent se répercuter sur les organisations avec lesquelles elle échange des données et nuire ainsi à leurs activités.

7.64 Le travail de coordination est donc indispensable entre les responsables des systèmes informatiques qui doivent veiller à ce que les liens soient maintenus pour assurer l'intégrité de l'information et la continuité des échanges de données. Or, selon les informations obtenues, le tiers des entités n'ont pas encore pris de dispositions en ce qui concerne les interfaces et les échanges d'information alors que les travaux de conversion ont déjà débuté dans certaines organisations.

7.65 Si les différents liens ou la concertation entre les diverses organisations ne font pas l'objet d'un suivi adéquat, cette négligence peut retarder l'adaptation à l'an 2000 de certains systèmes informatiques, mettre en péril la continuité des échanges d'information entre les systèmes et menacer l'intégrité des données.

Disponibilité des ressources

7.66 L'industrie des technologies de l'information reconnaît généralement qu'il y aura pénurie de ressources spécialisées au fur et à mesure que l'on se rapprochera de l'an 2000. Étant donné que le problème est universel et que la date d'échéance est la même pour tous, un groupe de recherche reconnu affirme que la demande de spécialistes va dépasser l'offre sur le marché mondial. La gestion du projet doit donc tenir compte d'une rareté possible des ressources.

7.67 En date du 1er janvier 1998, 57 p. cent des efforts qui restent à faire dans toutes les entités interrogées devraient être confiés à des ressources externes, soit l'équivalent de 391 années-personnes. À cette même date, plus de 40 p. cent de ces entités n'avaient pas encore engagé la majorité des ressources externes nécessaires à la réalisation de leurs travaux.

Dans l'état actuel des choses, certaines entités courent le risque de ne pas disposer de tout l'effectif qui leur serait nécessaire pour remplir leur mandat à temps, ou encore de devoir payer un prix excessif.

7.68 Dans l'état actuel des choses, certaines entités courent le risque de ne pas disposer de tout l'effectif qui leur serait nécessaire pour remplir leur mandat à temps, ou encore de devoir payer un prix excessif.

Plans palliatifs

7.69 Si les travaux n'étaient pas terminés à temps pour le nouveau millénaire, il se pourrait que les systèmes informatiques cessent de fonctionner correctement ou que les informations fournies par des tiers ne soient plus disponibles. Il faut donc que chaque entité prévoie des solutions de rechange, si d'aventure des défaillances de système survenaient.

7.70 Pour l'instant, toutes les entités interrogées qui auraient dû établir un plan palliatif ne l'ont pas fait. Par conséquent, plusieurs entités pourraient se trouver dans l'impossibilité de livrer les systèmes adaptés selon les échéances, de rectifier le fonctionnement de ceux-ci ou de compenser le mauvais fonctionnement des systèmes de tiers avec lesquels elles échangent de l'information. Ce risque touche particulièrement les 13 entités qui prévoient implanter des systèmes stratégiques adaptés après le 31 décembre 1998 ou qui n'ont pas encore établi leur échéancier d'implantation.

Nature des travaux

7.71 Des projets d'adaptation à l'an 2000 des systèmes informatiques peuvent entraîner pour certaines entités un rattrapage technologique important ou le passage à un nouvel environnement technologique, par exemple d'un centre de traitement centralisé à une approche décentralisée de type client-serveur. Ces changements technologiques accroissent le risque du projet, étant donné que les entités concernées ne disposent que de peu de temps d'ici le 1er janvier 2000 pour en connaître les particularités.

7.72 En analysant les documents obtenus, nous avons constaté qu'au moins six entités comptent procéder à des changements technologiques importants lors de l'adaptation ou de la refonte de leurs systèmes non conformes à l'an 2000. Ces entités courent des risques additionnels dans leur projet d'adaptation, étant donné que ce dernier dépend de leur capacité à gérer ces changements technologiques.

Serveur informatique gouvernemental

7.73 Le serveur informatique gouvernemental, qui relève administrativement du SCT, doit offrir à ses entités clientes des environnements informatiques conformes à l'an 2000 afin qu'elles puissent effectuer leurs propres essais de conformité des systèmes informatiques qu'elles ont adaptés.

7.74 Or, au moment de notre vérification, le serveur était aux prises avec un déficit de 950 jours-personnes pour livrer les infrastructures technologiques comprenant les environnements de base et de certification à certains clients selon les échéanciers négociés avec ces derniers. Il pourrait s'ensuivre, si la situation perdurait, que l'implantation des corrections nécessaires à certains systèmes gouvernementaux accuse du retard. Ces délais peuvent coûter très cher, sans compter que les ressources tant internes qu'externes des entités clientes risquent tout simplement de ne plus être disponibles. En outre, certaines de ces entités ont signé des ententes qui comportent des clauses de garantie de trois mois avec leurs fournisseurs, protection qui serait échue en tout ou en partie s'il advenait un report des échéances.

7.75 Par ailleurs, le serveur doit procéder à des changements technologiques importants dans le cadre du projet « an 2000 ». Ainsi, la nature des travaux, décrite précédemment, constitue le seul autre facteur de risque à signaler concernant le serveur informatique gouvernemental.

Conclusion

7.76 Le tableau 2 illustre nos principales constatations. Nous y avons classé les 21 entités retenues en trois groupes selon le risque que courent leurs projets d'adaptation. Ce niveau de risque a été établi en fonction de l'importance relative de chacun de nos constats, laquelle découle d'une évaluation effectuée par trois coordonnateurs de projet et deux consultants externes très au fait du dossier « an 2000 ». Précisons que le classement à l'intérieur de chacune des trois catégories correspond à une technicalité (numéro séquentiel de l'entité) et non à un niveau de risque.

7.77 Comme plusieurs entités courent plus de risques que d'autres, le SCT ou une autre instance gouvernementale selon le cas devrait les suivre de très près. En effet, il importe d'assurer la continuité de la livraison et la qualité des biens et services à la population, ainsi que la gestion efficace des activités gouvernementales.

Tableau 2 État de situation observé au 1er janvier 1998

	Risque faible						Risque moyen										Risque élevé				
Entités	4	10	12	13	18	20	1	2	3	5	6	7	11	19	23	24	9	14	16	22	25
Constats															❊	❊					❊
Phase de stratégie de conversion – Paragraphe 7.50	■	■	■	■	■	■	■	■	○	■	○	■	■	○	■	○	○	○	○	○	○
Date d'implantation des systèmes stratégiques – Paragraphe 7.52	■	■	■	○	○	■	○	■	○	■	○	○	○	○	■	■	○	○	○	○	○
Processus d'assurance-qualité – Paragraphes 7.55 et 7.57	■	■	■	■	■	■	■	○	■	○	■	○	○	■	○	○	○	○	○	■	○
Échéancier détaillé – Paragraphe 7.59	○	○	■	■	■	■	■	○	■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Plans palliatifs – Paragraphe 7.70	■	■	■	○	○	■	○	■	○	■	○	○	○	○	■	■	○	○	○	○	○
Nature des travaux – Paragraphe 7.72	■	■	■	■	■	■	○	■	■	■	■	■	■	■	○	■	○	■	○	○	○

■ Satisfaisant ou non risqué.
○ Déficient ou risqué.
❊ Entreprise du gouvernement.

7.78 Notons que d'autres facteurs peuvent également influer sur le risque que courent certains projets, par exemple l'ampleur du projet par rapport aux activités régulières qui relèvent du domaine des technologies de l'information ou l'expérience acquise par l'entité en gestion de projets d'envergure.

7.79 À partir des constats que nous avons validés auprès de chacune des entités, nous leur avons recommandé, selon le cas,

- **de s'assurer que les éléments de la stratégie de conversion sont complets, notamment le plan d'action et l'échéancier qui doivent être détaillés ;**
- **d'imprimer à leurs travaux un rythme qui assurera à tout le moins que leurs systèmes stratégiques seront adaptés et implantés au plus tard en décembre 1998, comme le recommandent des avis spécialisés sur la question, pour être en mesure d'affronter et de corriger les problèmes imprévus ;**
- **de mettre en place une structure de gestion de projet assortie notamment d'un comité directeur décisionnel qui réunit des représentants des différents secteurs de l'entité et, par ailleurs, qui comporte un processus d'assurance-qualité ;**
- **qu'un rapport de suivi, couvrant notamment les indicateurs de gestion sur l'état d'avancement des travaux, les risques qui s'y rattachent et, le cas échéant, les mesures à adopter, soit remis régulièrement à la haute direction de l'entité ;**
- **de mettre en place des mécanismes structurés pour suivre l'adaptation des interfaces et des liens entre leurs systèmes et ceux des autres entités, afin d'assurer la continuité de leurs échanges d'information ;**
- **d'évaluer les conséquences d'une éventuelle pénurie de main-d'œuvre spécialisée et de s'assurer d'en réduire les effets négatifs, s'il y a lieu ;**
- **d'adopter des règles de conduite et des critères d'appréciation des risques pour établir les conditions qui nécessitent l'élaboration d'un plan palliatif pou sa mise en œuvre ;**
- **de bien évaluer les risques et les conséquences relatifs aux changements technologiques envisagés afin d'en atténuer les effets sur le projet d'adaptation à l'an 2000 des systèmes informatiques ;**
- **de s'assurer du respect des échéanciers convenus avec la clientèle du serveur gouvernemental ou de fixer avec elle de nouveaux échéanciers de livraison des environnements de certification ;**

- **de procéder aux essais nécessaires pour s'assurer que leurs systèmes stratégiques ne connaîtront pas de problème à l'arrivée du nouveau millénaire, et ce, même si elles déclarent que leurs systèmes informatiques sont conformes à l'an 2000 ou qu'ils n'exigent que quelques ajustements.**

7.80 Nous avons recommandé au gouvernement de mettre en place, le plus tôt possible, les mécanismes qui lui permettraient de connaître régulièrement l'état de situation des réseaux et des entreprises du gouvernement relativement à l'adaptation à l'an 2000 de leurs systèmes informatiques.

7.81 ***Résumé des commentaires des entités*** *: De façon presque unanime, les entités souscrivent aux constats que nous leur avons adressés relativement à leur projet d'adaptation à l'an 2000 des systèmes informatiques en date du 1er janvier 1998. Les réserves émises par des entités se rapportent dans quelques cas à une interprétation trop stricte de leur état de situation et, dans d'autres cas, à des critères d'évaluation jugés trop sévères.*

Toutefois, plusieurs de celles-ci nous ont signalé que la situation avait évolué sensiblement depuis cette date. Dans certains cas, selon leurs commentaires, le rythme des travaux aurait été accéléré ou des mesures concrètes auraient été prises pour tenir compte des constats que nous avons faits. Notamment, certaines entités affirment que leurs systèmes stratégiques seront implantés au plus tard le 31 décembre 1998.

Selon les informations transmises par certaines entités, le risque associé à leur projet d'adaptation aurait diminué sensiblement depuis la date de notre étude.

De plus, certaines entités ont formulé des commentaires sur des constats qui les concernent.

État de situation dans les réseaux*. Le ministère responsable du réseau de l'éducation nous mentionne qu'il « a assumé un rôle de sensibilisation auprès des différents intervenants des réseaux d'enseignement, respectueux de l'autonomie dont ils disposent et de la nature très différente des organismes des différents ordres d'enseignement ».*

Le ministère responsable du réseau de la santé et des services sociaux fait valoir qu'il est « très préoccupé par les répercussions possibles dans le réseau sociosanitaire et qu'il a entrepris toutes les mesures requises pour garantir la livraison des services à la population et la protection de la vie et de la santé de la population ». Il précise qu'un plan d'action national a été adopté en janvier 1998 par le comité de concertation MSSS-régies qui prévoit notamment « la mise en place d'instances de coordination à tous les paliers provincial, régional et local, la complétion de l'inventaire du biomédical, de l'informatique et de support pouvant comporter des risques avant les vacances d'été 1998, une coordination centralisée des activités reliées à l'adaptation à l'an 2000 et du partage des informations et l'élaboration de plans de contingence ».

État de préparation et d'avancement des entités. *Des entités nous trouvent sévères à cause de notre critère selon lequel un projet d'adaptation devient risqué lorsqu'au moins un système stratégique doit être adapté ou implanté après le 31 décembre 1998. Elles considèrent que leur projet n'est pas nécessairement risqué lorsque l'implantation de systèmes stratégiques s'effectue dans les premiers mois de 1999. Pour notre part, nous nous appuyons sur une date cible reconnue par l'industrie des technologies de l'information et des groupes de recherche. Aux fins de notre étude, nous avons retenu cette date objectivement établie pour fixer la démarcation à partir de laquelle un projet d'adaptation commence à présenter certains risques. Le fait de ne pas respecter cette date pour l'implantation d'un système stratégique ne signifie pas que l'entité ne sera pas en mesure de réussir l'adaptation de ses systèmes informatiques avant le 1er janvier 2000. Toutefois, au-delà de cette date, le risque de ne pas pouvoir respecter cette échéance croît en fonction de la date de terminaison des travaux en 1999 et de l'ampleur des travaux qui restent à réaliser au 1er janvier 1999. Il convient par ailleurs de signaler que notre critère ne s'applique pas aux systèmes non stratégiques et, dans ces circonstances, bon nombre de travaux devront encore être menés après le 1er janvier 1999 par plusieurs entités.*

Une entité mentionne que les constats découlant de nos travaux résultent de l'utilisation d'un cadre méthodologique qui ne correspond pas au sien. À notre avis, nous aurions dû nous attendre à ce que, malgré une méthodologie différente, les documents fournis appuient une stratégie de conversion complète, un processus d'assurance-qualité minimal adapté au projet « an 2000 » et un échéancier détaillé par phases.

Gestion de projet. *Certaines entités nous ont mentionné qu'elles ne précisaient l'échéancier détaillé des travaux d'adaptation d'un système que lors de la réalisation de ces derniers. Pour notre part, nous considérons qu'un tel échéancier doit être produit à l'étape de la stratégie de conversion.*

Dispositions pour les interfaces et les échanges d'information. *Quelques entités nous ont précisé qu'elles prenaient ces dispositions au moment de réaliser leurs travaux d'adaptation. Nous considérons qu'il faudrait plutôt choisir le moment des travaux relatifs à la stratégie de conversion afin que le plan global de l'entité en tienne compte.*

Plans palliatifs. *Plusieurs entités nous ont déclaré ne pas avoir besoin, du moins pour le moment, d'élaborer de plans palliatifs. En effet, elles jugent qu'elles seront en mesure de respecter leurs échéanciers. Toutefois, certaines ont précisé qu'elles pourraient étudier la question de nouveau d'ici l'automne de 1998. Une entité a précisé que les plans palliatifs seront établis au fur et à mesure des risques qu'elle courra.*

Serveur informatique gouvernemental. *Le SCT est préoccupé de ce que le serveur informatique gouvernemental peut avoir du mal à répondre à la demande des ministères clients dans les délais prévus, étant donné la carence en personnel spécialisé. Par conséquent, il devra faire des choix et y adapter sa gestion.*

Annexe

Liste des 25 entités ayant participé à notre étude

- Caisse de dépôt et placement du Québec
- Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
- Commission de la construction du Québec
- Commission de la santé et de la sécurité du travail
- Inspecteur général des institutions financières
- Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
- Ministère de la Justice
- Ministère de la Santé et des Services sociaux
- Ministère de la Sécurité publique
- Ministère de l'Éducation
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité
- Ministère des Affaires municipales
- Ministère des Finances
- Ministère des Ressources naturelles
- Ministère des Transports
- Ministère du Revenu
- Régie de l'assurance-maladie du Québec
- Régie des assurances agricoles du Québec
- Régie des rentes du Québec
- Secrétariat du Conseil du trésor
- Société de l'assurance automobile du Québec
- Société des loteries du Québec
- Société d'habitation du Québec
- Société immobilière du Québec
- Sûreté du Québec



Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998

TOME I

CHAPITRE 8

Rapport spécial du Vérificateur général à l'Assemblée nationale portant sur le Curateur public du Québec

Mai 1998

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Québec, le 11 mai 1998

Monsieur Jean-Pierre Charbonneau
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 45 de la *Loi sur le Vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous présenter un rapport spécial sur le Curateur public du Québec, résultat d'une vérification de l'optimisation des ressources au sein de cet organisme. Cet article de notre loi constitutive se lit comme suit :

> *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.*

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

Le vérificateur général,

Guy Breton

Guy Breton, FCA

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE 8.1

SOMMAIRE 8.8

VUE D'ENSEMBLE 8.43

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION 8.55

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

PROTECTION DES DROITS DE LA PERSONNE INAPTE SOUS RÉGIME PUBLIC

Rôle de protecteur de la personne inapte 8.58

Maillage avec le milieu 8.67

Stratégies et processus d'intervention 8.76

Consentement aux soins 8.93

PROTECTION DES BIENS DE LA PERSONNE INAPTE SOUS RÉGIME PUBLIC ET ADMINISTRATION DES BIENS DÉLAISSÉS 8.99

Maintien de l'intégrité et de l'intégralité des biens gérés par le Curateur 8.101

Percpetion des revenus 8.109

Paiement des frais d'hébergement et des menus dépenses 8.117

Gestion des immeubles 8.128

Gestion des obligations fiscales 8.135

Gestion du portefeuille collectif de placements et des placements nominatifs 8.143

Recherche des ayants droit 8.149

Reddition de comptes 8.155

Autres aspects de la gestion des biens délaissés 8.159

RÉGIMES PRIVÉS ET MANDATS EN CAS D'INAPTITUDE 8.162

Aide et assistance 8.165

Surveillance 8.169

Mandats en cas d'inaptitude 8.196

ADMINISTRATION DU CURATEUR

Pratiques de gestion et affectation des ressources 8.202

Tarification, prix de revient et perception 8.233

Système informatique 8.268

Informations confidentielles 8.282

Commentaires du Curateur 8.247

Annexe 1 : Glossaire

Annexe 2 : Organigramme

Annexe 3 : Objectifs et critères de vérification

Vérification menée par

Jacques Henrichon
Vérificateur général adjoint

Hélène Duclos
Directrice de vérification

Brigitte Barrette

Andréa Bourget

Julie Dessureault

Hélène Francoeur

Isabelle Graton

Michelle Gravel

Marie-France Laverrière

Pierre Roy

Sylvain Roy

Préambule

8.1 La *Loi sur le Vérificateur général* comporte un article qui, à ce jour, n'avait jamais été invoqué. En effet, il est loisible au Vérificateur général d'attirer l'attention des parlementaires sur un sujet qui lui semble important ou urgent. Pour la première fois de son histoire, le Vérificateur général dépose donc un rapport spécial, en l'occurrence sur le Curateur public du Québec.

8.2 Le Vérificateur général a décidé d'agir sans tarder, c'est-à-dire de ne pas attendre le dépôt de son prochain rapport à l'Assemblée nationale, pour deux raisons principales. D'une part, les entorses aux lois et règlements chez le Curateur sont nombreuses ainsi que les éléments de gestion à corriger. D'autre part, les conséquences des problèmes constatés se répercutent sur la clientèle particulièrement vulnérable du Curateur, soit la personne inapte.

8.3 Depuis de trop nombreuses années, le Vérificateur général cherchait en vain à se faire ouvrir les portes de cet organisme gouvernemental. Le Curateur lui opposait comme principale objection qu'il s'agissait de fonds privés et non de fonds publics. Or, il se trouve qu'une vérification de l'optimisation des ressources a également pour but de s'assurer que le mandat confié par l'Assemblée nationale à un ministère ou organisme est assumé au mieux.

8.4 Ce n'est qu'en 1997, après de nombreux échanges entre le Vérificateur général et la direction du Curateur, et à la suite d'une audition de ce dernier par la Commission des institutions, que la Curatrice a permis l'examen de sa gestion. À son avis, elle ne pourrait que tirer profit d'une meilleure connaissance de l'organisme qu'elle dirige.

8.5 Le rapport spécial amènera le lecteur à constater que tous les secteurs d'activité du Curateur comportent des déficiences importantes. Cependant, il ne faudrait pas en déduire qu'il s'agit là d'une situation récente et que la responsabilité en incombe principalement à l'administration actuelle. En effet, notre vérification révèle que de nombreux problèmes ont de l'âge et que le Curateur n'est pas parvenu, au fil des ans, à redresser le cap. Notons que le travail des agents d'intervention du milieu auprès des personnes représentées par le Curateur ne fait pas l'objet de ce rapport.

8.6 Par ailleurs – et cette précision est cruciale –, nous ne remettons pas en cause l'existence de la fonction du Curateur malgré les critiques formulées quant à son administration. Il ne faudrait donc pas confondre entre le mandat lui-même et son exécution.

8.7 À présent que le bilan administratif du Curateur est disponible, nous souhaitons que le gouvernement prenne les mesures qui s'imposent afin d'aider le Curateur à redresser une situation déplorable. De plus, il importe que les corrections soient apportées rapidement, puisque le Curateur est responsable de personnes sans défense, soit directement, soit par l'entremise de tuteurs et de curateurs privés.

Sommaire

8.8 Le Curateur public, dont le poste a été créé en 1945 par la *Loi sur le Curateur public* (L.R.Q., c. 81), est une personne nommée par le gouvernement du Québec. Sa mission comprend la réalisation d'une multitude d'activités, allant du consentement aux soins donnés aux personnes représentées jusqu'à l'administration d'immeubles et de placements. Par ailleurs, la gestion de ces activités doit être rigoureuse, car les personnes inaptes sont particulièrement vulnérables. Le rôle du Curateur est donc unique à plusieurs égards.

8.9 Notre vérification a couvert l'ensemble de la mission du Curateur et elle s'est terminée en février 1998. Elle visait à nous assurer que le Curateur avait instauré des systèmes et des pratiques efficaces de gestion. Nous avons donc étudié les activités de protection des droits de la personne inapte sous régime public, la gestion de ses biens et l'administration des biens délaissés. De plus, nous avons examiné la surveillance des régimes privés et l'exercice des pouvoirs du Curateur relativement aux mandats en cas d'inaptitude, la tarification des services, l'implantation du système informatique et la protection des informations confidentielles. Cet examen des différentes facettes du mandat du Curateur nous a de plus amenés à évaluer ses pratiques de gestion et l'affectation de ses ressources.

Protection des droits de la personne inapte sous régime public

8.10 La première fonction que nous avons examinée, la protection des droits de la personne inapte sous régime public, dépend du Curateur depuis 1971. Or, celui-ci tarde à remplir cette part de sa mission qui demeure à l'état embryonnaire même si les modifications législatives de 1990 ont précisé ce mandat, qui comprend notamment l'obligation de maintenir une relation personnelle avec la personne représentée. D'ailleurs, le Curateur n'a pas encore déterminé son rôle de protecteur bien que celui-ci soit sujet à de multiples interprétations et qu'il ne soit pas facile de mesurer l'atteinte des résultats en cette matière. Il est donc important que le Curateur circonscrive et fasse connaître son rôle ainsi que les moyens qu'il entend prendre pour le jouer. Actuellement, la confusion règne chez les employés du Curateur et les agents d'intervention du milieu* sur le sens de cette mission.

8.11 La protection continue des droits des personnes représentées par le Curateur est négligée. En effet, comme il connaît mal la situation de ces personnes, le Curateur est incapable de remplir plusieurs de ses obligations légales, comme le maintien d'une relation personnelle ou encore la recherche de tuteurs et de curateurs privés. Même s'il doit tenir compte des valeurs des personnes représentées, de leurs habitudes de vie et de leurs volontés, il ne les consulte que rarement.

---

* Le lecteur trouvera à l'annexe 1 un glossaire donnant la définition des principaux termes techniques utilisés dans ce texte.

8.12 L'absence de maillage avec les ressources du milieu est flagrante, si bien que les efforts déployés ne sont pas coordonnés. Faute de communiquer avec ces ressources, le Curateur n'est ni informé de la condition de vie des personnes représentées, ni assuré qu'elles bénéficient des services nécessaires. Pourtant, elles sont hébergées dans des milieux fort différents et la désinstitutionalisation accentue encore cette diversité.

8.13 Bien que les régimes de protection actuellement en vigueur le soient depuis 18 ans en moyenne, le Curateur ne suit pas systématiquement sa clientèle ; il exécute des travaux à la pièce et fréquemment à la suite de plaintes. Pourtant, puisque sa clientèle est souvent captive et silencieuse, le Curateur ne peut être assuré que la personne représentée protestera si elle est victime d'abus ou de négligence.

8.14 Enfin, le Curateur assume difficilement sa responsabilité de consentement aux soins donnés à sa clientèle et il respecte plus ou moins le Code civil du Québec en cette matière, malgré les efforts fournis au cours de la dernière année. En effet, bien qu'il soit tenu d'agir dans le seul intérêt de la personne inapte, le Curateur n'entre qu'exceptionnellement en contact avec celle-ci, sa famille, ses proches ou avec les professionnels de la santé pour connaître les volontés de cette personne. Pourtant, au cours de la dernière année, le Curateur a parfois consenti à ce que des personnes ne soient pas réanimées.

Protection des biens de la personne inapte sous régime public et administration des biens délaissés

8.15 Le deuxième volet de la mission du Curateur que nous avons examiné, la protection des biens de la personne inapte et l'administration des biens délaissés, fait partie de ses responsabilités depuis plus de 50 ans. Même si tout semble indiquer que le Curateur a mis l'accent sur la gestion des biens, cet aspect de son mandat comporte tout de même des déficiences importantes.

8.16 Quand il prend charge des biens soumis à son administration, le Curateur ne respecte pas les exigences du Code civil. L'inventaire n'est pas toujours effectué en présence de témoins et il est souvent fait au téléphone. Puisque les biens n'y sont décrits que sommairement, il est par la suite difficile, voire impossible, de s'assurer que l'intégralité et l'intégrité des biens gérés sont maintenues durant le mandat de protection du Curateur. Ainsi, on ne sait trop si les biens en question ont été vendus, mis au rebut ou remis à la personne représentée ou à ses héritiers.

8.17 Par ailleurs, le Curateur ne dispose pas d'une information de gestion qui l'aiderait à repérer et à percevoir les revenus d'aide de dernier recours ou certaines pensions gouvernementales auxquels ont droit les personnes représentées.

8.18 Malgré une disposition contraire de la loi, le Curateur délègue aux établissements la responsabilité d'encaisser les chèques d'aide de dernier recours de près de 6 000 personnes représentées, à l'exclusion d'environ 1 000 personnes vivant seules à domicile ou en famille d'accueil. Cette façon de procéder est injuste, puisque le Curateur réclame 3 p. cent de chaque encaissement et déboursement effectués pour ces 1 000 personnes. Par conséquent, en 1997, des honoraires d'environ 90 000 dollars leur ont été réclamés alors que toutes les autres n'ont rien eu à payer.

8.19 La gestion des menues dépenses des personnes représentées est également déléguée de façon non réglementaire aux établissements sans mécanismes de contrôle pour encadrer ce mandat. Pourtant, le total des menues dépenses est d'environ 17 millions de dollars par année. Notons par ailleurs que le Curateur n'a fait aucune démarche officielle afin de régulariser ces situations.

8.20 Au chapitre de la gestion des immeubles, le Curateur tarde à déterminer et à réaliser les réparations nécessaires, ce qui risque d'entraîner des coûts plus élevés que s'il y avait eu prévention.

8.21 Dans un autre domaine, le Curateur a tardé à produire les déclarations de revenus des personnes représentées, si bien qu'il a dû verser, pour les années 1996 et 1997, au moins 62 000 dollars d'intérêt dont une partie a été assumée par ces contribuables alors que le Curateur seul en était imputable.

8.22 En ce qui concerne les placements nominatifs, qui valaient 18 millions de dollars au 31 décembre 1997 dont près de 7 millions en actions, le Curateur n'a pas encore tranché quant à la pertinence de remanier les portefeuilles qui n'étaient pas équilibrés, même s'ils sont plus vulnérables aux fluctuations du marché boursier.

8.23 Par ailleurs, la recherche que mène le Curateur pour trouver les propriétaires légitimes des biens délaissés pourrait être intensifiée. En tant qu'entité gouvernementale, son manque de zèle le place en situation de conflit d'intérêts apparent, puisque le produit de la vente des biens non réclamés est versé au Fonds consolidé du revenu. Ainsi, à défaut de testament ou d'héritiers testamentaires vivants, le Curateur n'effectue aucune recherche généalogique pour retracer les héritiers légaux, et ce, même en présence de patrimoines non réclamés pouvant aller jusqu'à 450 000 dollars. Notons que des biens délaissés d'une valeur de 7,1 millions de dollars ont été remis à l'État au cours des trois dernières années.

8.24 Enfin, la reddition de comptes terminale manque de transparence. En effet, le Curateur ne détaille pas les honoraires d'administration facturés et il ne fait pas état des transactions qui n'entraînent pas de sortie de fonds, par exemple les gains et pertes sur les ventes de biens et les mises au rebut.

Régimes privés et mandats en cas d'inaptitude

8.25 Le troisième volet que nous avons examiné est celui de la supervision des régimes privés. Même si le Curateur est légalement tenu d'informer et d'assister les tuteurs ou curateurs privés (représentants légaux) dans l'exercice de leurs fonctions, cette responsabilité incombe souvent aux organismes du milieu. Les représentants légaux et les membres du conseil de tutelle, mal informés de leurs rôles et responsabilités, ne respectent pas leurs obligations légales. Par exemple, ils ne fournissent parfois ni inventaire, ni rapport annuel, ni sûreté, alors que ces moyens ont pour but d'assurer le Curateur que la personne représentée est protégée, en ce qui concerne son bien-être physique et ses biens.

8.26 Le Curateur néglige souvent le rôle de surveillance qui lui a été confié en 1971. Ainsi, il n'a pas établi sa responsabilité vis-à-vis de la personne représentée, si bien qu'il est incapable de s'assurer que le représentant légal voit au bien-être physique et moral de celle-ci. En ce qui concerne les biens, la surveillance du Curateur n'est guère plus efficace. En effet, les rapports annuels sont vérifiés avec des retards considérables, les inventaires ne sont pas fournis dans les délais prescrits, les sûretés et les redditions de comptes sont souvent inexistantes. Ce manque de rigueur augmente le risque de dilapidation ou d'appropriation abusive et il entraîne trop souvent une intervention tardive, la personne représentée ayant déjà subi un préjudice.

8.27 De plus, le Curateur a du mal à influencer le conseil de tutelle quant à la sûreté à fournir et il n'est pas constant dans ses efforts pour tenter de faire accepter la norme qu'il propose. Pourtant, le représentant légal est tenu de fournir une sûreté pour garantir l'exécution de sa gestion. Cette sûreté est souvent absente ou insuffisante et le patrimoine de la personne représentée est mal protégé. Le Curateur est donc incapable de veiller au maintien de la sûreté comme le requiert le Code civil.

8.28 Le Curateur manque aussi d'initiative quand il s'agit de contester la décision d'un conseil de tutelle, de requérir la formation d'un tel conseil ou de constater la mauvaise exécution de certaines obligations du représentant légal. Pourtant, ces constats peuvent conduire à la destitution de celui-ci.

8.29 Depuis 1990, les mandats en cas d'inaptitude sont inclus dans la mission du Curateur, mais celui-ci n'en est encore qu'à la toute première étape de la détermination de son rôle auprès des mandataires. Même si ce type de régime prend de plus en plus d'importance, le Curateur ne recense pas les signalements de mauvaise exécution des obligations du mandataire. Comme il n'a pas défini de cadre de référence, ses interventions manquent de cohérence et ses actions ne sont pas concertées. Pourtant, il peut enquêter et détient même un pouvoir de révocation lorsqu'un mandat n'est pas fidèlement exécuté.

Administration du Curateur

8.30 La plupart des faiblesses décelées au sujet des différents volets de la mission du Curateur ont pour origine une administration générale défaillante. En effet, celui-ci a du mal à mettre en œuvre les priorités retenues, ce qui engendre une mauvaise utilisation des ressources et un traitement inégal des dossiers.

8.31 Par ailleurs, ses pratiques administratives et l'affectation inadéquate de ses ressources représentent des écueils de taille à la mise en place de saines pratiques de gestion. L'encadrement du personnel est déficient et les employés sont peu responsables de leurs décisions. Jointe à l'absence d'un processus de révision a posteriori et à un manque de formation continue, cette situation provoque des erreurs ayant des conséquences fâcheuses pour les personnes représentées.

8.32 En outre, les méthodes et outils de travail mis à la disposition des employés sont peu appropriés, ce qui entrave le traitement rigoureux des dossiers. Ces lacunes étirent d'ailleurs les délais d'intervention du Curateur à toutes les étapes de prise en charge de la personne. Or, l'action rapide du Curateur auprès des personnes représentées est un élément important d'une protection efficace.

8.33 Nous nous sommes également intéressés à la tarification des produits et services du Curateur, qui doit autofinancer la plupart de ses activités. Sa tarification reflète un manque d'équité, d'uniformité et de transparence, ce qui est d'autant plus inquiétant que le Curateur récupère ses honoraires à même le patrimoine des personnes qu'il représente.

8.34 De plus, les tarifs établis par règlement et réclamés par le Curateur n'ont aucun lien avec ses coûts. La clientèle peut donc difficilement évaluer la contribution qui lui est demandée. Par ailleurs, certains services dispensés par le Curateur font l'objet d'une double tarification. Tel est le cas des sommes investies pour les personnes représentées dans le portefeuille collectif de placements, qui sont tarifées à la pièce en plus de la facturation globale de la gestion du Curateur. Depuis la mise en application du règlement sur la tarification du Curateur en 1990, nous estimons à près de 4,2 millions de dollars les honoraires ainsi perçus à double titre.

8.35 Paradoxalement, certains services ne sont pas toujours tarifés, ce qui crée une injustice entre les personnes représentées et un manque à gagner substantiel pour le Curateur. À titre d'exemple, plusieurs employés omettent de cumuler les heures consacrées aux dossiers de personnes représentées, de sorte que les services rendus ne sont pas comptabilisés.

8.36 Le Curateur s'est doté d'un système de prix de revient qui vise à déterminer ses coûts. Malgré tout, il n'est pas en mesure d'établir le coût unitaire de plusieurs de ses produits et services.

8.37 Nous nous sommes également attardés à l'implantation du système informatique du Curateur. Ce projet, amorcé en octobre 1993, devait durer deux ans et il disposait d'un budget global de 5,6 millions de dollars. Il s'agissait d'une refonte des systèmes d'information.

8.38 Au 31 décembre 1997, les coûts du projet s'élevaient à 7,5 millions de dollars, soit un dépassement budgétaire de 35 p. cent. Quant à la réalisation, elle accuse un retard de deux ans. Par ailleurs, de nombreuses fonctions informatisées, pourtant jugées essentielles à l'origine, ont été amputées et le Curateur ne connaît pas les sommes qui seront nécessaires pour achever l'implantation.

8.39 En ce qui concerne les parties du système actuellement opérationnelles, les usagers en sont insatisfaits et de nombreuses données sont incohérentes. En somme, le Curateur a grandement sous-estimé la complexité du projet et il a fait preuve de laxisme dans le contrôle et le suivi de cette implantation. Soulignons en outre que les dépassements budgétaires du projet informatique mobilisent des ressources qui pourraient autrement être investies dans des services directs à la clientèle.

8.40 Le Curateur détient des informations confidentielles sur le patrimoine financier ou l'état de santé d'une personne. L'examen des contrôles d'accès au système informatique concernant les personnes nous permet de conclure à l'insuffisance de la protection des informations. À la lumière des événements survenus au cours de la dernière année dans plusieurs organismes publics, il nous apparaît essentiel que le Curateur fasse preuve de plus de rigueur en cette matière.

Conclusion

8.41 En conclusion, le Curateur invoque souvent un manque de ressources pour expliquer ses difficultés à remplir adéquatement sa mission. À notre avis, le problème ne se résume pas à cette seule dimension. En effet, sans encadrement judicieux et en l'absence d'orientations claires, le personnel supplémentaire n'aurait qu'une utilité restreinte. Selon nous, le Curateur est incapable de redresser la situation sans aide extérieure. Or, des gestes concrets et à court terme s'imposent.

8.42 Nous recommandons au gouvernement d'adjoindre temporairement au Curateur des gestionnaires d'expérience pour l'aider à redresser son administration afin qu'il puisse remplir correctement le mandat qui lui a été confié.

Vue d'ensemble

8.43 Le Curateur, dont le poste a été créé en 1945 par la *Loi sur le Curateur public* (L.R.Q., c. 81), est nommé par le gouvernement du Québec. Il relève depuis 1996 du ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration. L'année 1996 marque aussi l'arrivée d'une nouvelle Curatrice, en octobre.

8.44 Depuis 1971, le Curateur a pour mission de protéger les droits de la personne inapte sous régime public et de surveiller les tutelles et curatelles privées. La mission de protection des biens remonte à plus de 50 ans. C'est en 1990 que le Curateur a acquis un pouvoir d'enquête concernant les mandataires.

8.45 Toute personne apte peut désigner un mandataire de son choix pour prendre soin d'elle-même et de ses biens si elle devenait inapte. À défaut d'un mandataire, le tribunal nommera un tuteur ou curateur privé ou, en dernier recours, le Curateur public afin d'assumer le rôle de protection.

8.46 Le Code civil précise qu'il peut être nécessaire d'ouvrir un régime de protection pour une personne inapte en raison de son isolement, de la durée prévisible de son inaptitude et de la nature ou de l'état de ses affaires. Quant à la protection de la personne, la *Loi sur le Curateur public* vise un équilibre entre les besoins de représentation des personnes inaptes, le respect de leur autonomie et l'expression de leurs volontés.

8.47 En vertu du Code civil, le Curateur est chargé de la simple administration des biens des personnes qu'il représente. Il doit effectuer les actes nécessaires à la conservation et au maintien de l'usage des biens administrés, percevoir les revenus et créances soumis à son administration et effectuer des placements présumés sûrs selon des critères légaux bien précis. Il peut toutefois vendre les biens de la personne avec son autorisation ou celle du tribunal.

8.48 Le Curateur doit récupérer, administrer à titre provisoire et remettre à leurs propriétaires légitimes une multitude de biens délaissés situés au Québec tels que des successions non réclamées ou encore des biens dont les propriétaires sont inconnus ou introuvables.

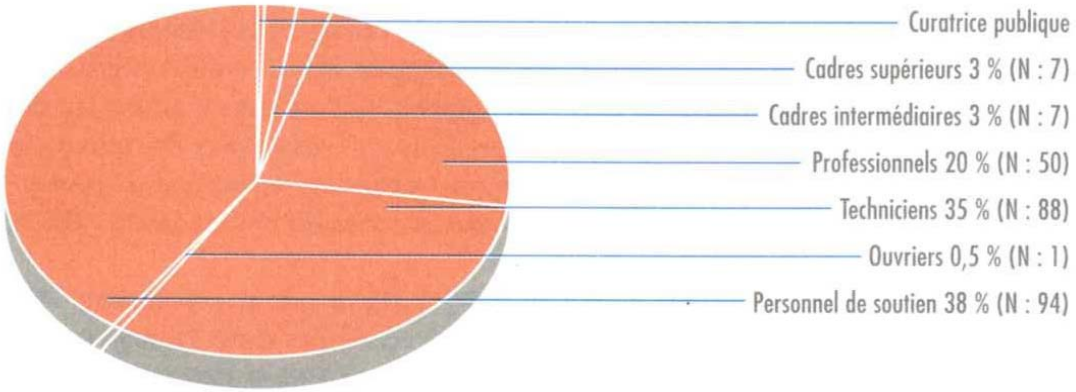
8.49 Au 31 décembre 1997 :

- 12 374 personnes inaptes étaient représentées par le Curateur ;
- 11 868 personnes inaptes, dont près de 40 p. cent sont des mineurs, étaient représentées par un tuteur ou curateur privé ;
- 5 697 personnes inaptes étaient représentées par un mandataire ;
- 2 780 dossiers de biens délaissés étaient administrés par le Curateur.

8.50 Toujours en 1997, la valeur moyenne du patrimoine des personnes représentées par le Curateur était de 15 215 dollars et celle des personnes représentées par un tuteur ou curateur privé, de 63 212 dollars. Au total, le Curateur administre plus de 200 millions de dollars pour les personnes représentées et près de 20 millions en biens délaissés.

8.51 Le Curateur possède des bureaux à Montréal, à Québec, à Trois-Rivières, à Chicoutimi et à Sherbrooke. Son effectif compte 248 personnes réparties comme l'illustre le graphique 1. Un organigramme est aussi présenté à l'annexe 2.

Graphique 1 Répartition de l'effectif au 31 décembre 1997



8.52 En 1993, le Curateur a implanté le principe du guichet unique afin d'améliorer le service à la clientèle. Cette réorganisation suppose que le chargé de dossier en devienne le pivot et qu'il assume la plupart des responsabilités reliées à la protection d'une personne, tant sur le plan social que sur le plan administratif. À cette fin, il est assisté dans ses fonctions par une équipe, notamment des travailleurs sociaux, fiduciaires et employés des divers services.

8.53 Les activités du Curateur sont financées principalement à même les honoraires qu'il perçoit pour la représentation des personnes, l'administration des biens dont il est responsable ainsi que la surveillance des tutelles et curatelles privées.

8.54 Pour l'exercice terminé le 31 décembre 1997, les dépenses de fonctionnement du Curateur se sont élevées à 16,7 millions de dollars, dont près de 12 millions en traitement et en charges sociales, soit 73 p. cent de la dépense.

Objectifs et portée de notre vérification

8.55 Notre vérification a couvert l'ensemble de la mission du Curateur. Elle visait à nous assurer que le Curateur avait instauré des systèmes et des pratiques efficaces de gestion. Nous avons donc étudié les activités de protection des droits de la personne inapte, la gestion de ses biens et l'administration des biens délaissés. De plus, nous avons examiné la surveillance des régimes privés et l'exercice des pouvoirs du Curateur relativement aux mandats en cas d'inaptitude, la tarification des services, l'implantation du système informatique et la protection des informations confidentielles. Cet examen des différentes facettes du mandat du Curateur nous a de plus amenés à évaluer ses pratiques de gestion et l'affectation de ses ressources.

8.56 Au cours de notre vérification, le Protecteur du citoyen a publié, le 21 novembre 1997, un rapport qui s'intitulait « Le Curateur public et les droits de la personne inapte ». Ce document mentionnait aussi qu'un deuxième rapport était à venir concernant la protection des droits patrimoniaux. Le premier rapport du Protecteur était axé sur des situations vécues par des personnes représentées, alors que nos travaux de vérification portent sur les pratiques de gestion du Curateur. Nos constats de vérification convergent généralement dans le même sens que les observations du Protecteur du citoyen.

8.57 Notre vérification a débuté en juin 1997 et elle a pris fin en février 1998. Bien que certaines de nos constatations puissent concerner des années antérieures, la plupart de nos sondages portent sur les exercices financiers 1996 et 1997. Nos procédés de vérification – entrevues, examen de dossiers, sondages, couplage de fichiers informatiques et visites d'établissements – sont conformes aux normes du Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public (CCVSP) relatives aux mandats d'optimisation des ressources. À l'annexe 3, le lecteur trouvera les objectifs et les critères de vérification de notre mission.

Résultats de notre vérification

Protection des droits de la personne inapte sous régime public

Rôle de protecteur de la personne inapte

8.58 Le Curateur, en dépit d'une charge qui lui a été confiée 1971, n'a pas encore déterminé son rôle de protecteur de la personne inapte même si les modifications législatives de 1990 ont précisé ses responsabilités, qui comprennent notamment l'obligation de maintenir une relation personnelle avec la personne inapte. Bien sûr, le concept de protection de la personne peut donner lieu à interprétation et son application est difficile à mesurer. Actuellement, la confusion règne chez les employés du Curateur et les agents d'intervention du milieu sur la nature de cette mission. C'est précisément pourquoi le Curateur doit circonscrire et faire connaître son rôle ainsi que les moyens qu'il prendra pour le jouer.

8.59 En mars 1997, le Curateur a ébauché un cadre théorique de la protection de la personne inapte afin de favoriser le développement d'une vision interne commune quant à son rôle de protecteur et à l'exercice des droits civiques des personnes sous régime public. Un frein a été mis à cette ébauche puisque la priorité du moment était aux personnes vivant seules à domicile. Depuis, ce premier projet n'a pas connu de suite.

8.60 Le Curateur ne s'acquitte pas de son mandat de protecteur. Il est incapable de maintenir une relation personnelle avec ces personnes, d'obtenir leur avis et de les tenir informées des décisions prises, comme le prescrit son mandat. D'ailleurs, le Curateur ne connaît pas le profil de ses clientèles ni les risques associés à chacune d'elles et à son milieu de vie. Il ne connaît pas toujours les besoins ni les attentes des personnes représentées. Privé de moyens d'intervention bien articulés, de liens avec le milieu et d'une connaissance appropriée des personnes représentées, il ne fait que réagir.

8.61 De toute façon, il est impossible de maintenir une relation personnelle et de connaître les besoins et volontés de la personne inapte sans un nombre minimum de visites. Or, en 1995, le Curateur n'a rendu que 350 visites. Faute d'information de gestion adéquate, il est incapable d'établir le nombre de visites faites en 1996. Pourtant, il représente 12 374 personnes inaptes. À titre d'exemple, le Curateur a appris en décembre 1997 qu'un majeur représenté était décédé depuis 1973 ; de plus, 34 personnes représentées sont considérées comme introuvables depuis de nombreuses années.

8.62 Le Curateur affirme qu'il doit protéger la personne inapte tout en la respectant dans la prise de décisions, dans ses valeurs, sa culture et ses habitudes de vie. Il préconise une « approche humaine et engagée » empreinte du respect des capacités de la personne. Or, plusieurs chargés de dossier n'ont pas la formation appropriée pour intervenir adéquatement dans le volet de la protection de la personne ; ils ne peuvent s'assurer que les droits fondamentaux des personnes représentées sont respectés, ce qui est fort préoccupant quand il s'agit d'une population souvent silencieuse et captive.

8.63 Par ailleurs, le Curateur a l'obligation de rechercher un tuteur ou un curateur privé pour le remplacer. Actuellement, les efforts se limitent à faire des recherches au moment de l'ouverture des régimes publics de protection et aucune démarche n'est faite par la suite pour les privatiser. Pourtant, puisque le Code civil impose la réévaluation des régimes tous les trois ans pour les tutelles et tous les cinq ans pour les curatelles, le Curateur pourrait en profiter pour revoir la dynamique familiale et vérifier les possibilités de privatiser les régimes. Le Curateur n'a d'ailleurs qu'un rôle supplétif si aucun membre de la famille ne peut ou ne veut assumer cette responsabilité.

8.64 Le Curateur semble faire peu de démarches auprès des autorités gouvernementales pour souligner son incapacité à assumer certaines de ses obligations légales. Nous n'avons retracé aucune information probante à cet effet. Pourtant, le Curateur appuyait les changements législatifs de 1990 qui l'obligeaient à maintenir une relation personnelle avec les personnes inaptes, à déléguer des pouvoirs à des bénévoles désignés ou encore à exercer le consentement substitué aux soins au nom de la personne inapte.

8.65 Bien qu'il soit protecteur de la personne inapte depuis de nombreuses années, le Curateur tarde à concrétiser ce volet de sa mission qui reste à l'état embryonnaire.

8.66 Nous avons recommandé au Curateur

- **de déterminer son rôle et ses responsabilités de protecteur de la personne inapte ;**
- **de respecter ses obligations légales en matière de protection de la personne inapte, quitte à suggérer au gouvernement toute modification législative qu'il juge susceptible de faciliter la réalisation de son mandat.**

Maillage avec le milieu

8.67 Le Curateur, puisqu'il ne dispense pas de soins de santé, doit s'appuyer sur le milieu, par exemple sur les établissements hospitaliers et les centres locaux de services communautaires (CLSC) qui voient au bien-être quotidien des personnes représentées. Le Curateur doit donc se doter de moyens pour s'assurer que les actions des agents d'intervention du milieu respectent les droits des personnes inaptes, que celles-ci bénéficient de services adéquats et que leurs conditions de vie demeurent acceptables au fil du temps.

8.68 Cependant, en l'absence de moyens permettant d'assurer un suivi, le Curateur s'en remet au milieu. De plus, les contacts peu fréquents qu'il maintient avec ces agents d'intervention en ce qui a trait au bien-être des personnes représentées ne favorisent pas les échanges d'information et la coordination des efforts.

8.69 Le Curateur est peu enclin à créer et à maintenir des liens avec les organismes communautaires de promotion et de défense des droits des personnes reconnus par les régies régionales et avec les comités des usagers dont sont dotés les établissements de plus de 20 lits. Pourtant, ces divers groupements peuvent servir de multiplicateurs, puisqu'ils sont collés au milieu, et aiguiller le Curateur sur les situations particulières. En l'absence de liens, les groupements ne recourent qu'exceptionnellement à l'appui du Curateur lorsqu'ils sont confrontés à des situations épineuses. D'ailleurs, la plupart des comités des usagers rencontrés n'ont aucun contact avec le Curateur.

8.70 Dès 1991, le Curateur admettait qu'il était urgent de démarquer les rôles des divers agents d'intervention du milieu, de coordonner les efforts de chacun afin d'optimiser les résultats, de renforcer l'efficacité des interventions et d'en mesurer la qualité. En outre, la désinstitutionalisation qui a cours au Québec amène le Curateur à évoluer dans un contexte difficile et il sera appelé à intervenir de plus en plus souvent afin de s'assurer de la qualité des services offerts aux personnes inaptes. La désinstitutionalisation multipliera d'ailleurs le nombre et le genre de milieux de vie qui hébergeront les personnes représentées par le Curateur.

8.71 Par ailleurs, le Curateur dispose d'un mécanisme d'information qui prend la forme d'un dépliant intitulé « Le mot de la Curatrice ». Ce communiqué sert à formuler, d'une part, ses exigences telles que les demandes de consentement aux soins ou la transmission de rapports d'accidents et incidents et, d'autre part, à traiter de divers sujets d'intérêt général. Certains établissements expriment des réserves à propos de ce véhicule d'information : ils préféreraient une politique et des directives qui peuvent être mises à jour.

8.72 Le Curateur n'informe pas toujours les établissements lorsqu'il modifie ses exigences, ce qui peut causer préjudice aux personnes représentées, surtout en ce qui concerne le consentement aux soins. Ses nouvelles exigences progressent grâce à divers essais jusqu'à leur diffusion. En attendant, le Curateur fonctionne à la pièce en demandant aux établissements qui respectent les anciennes exigences d'effectuer d'autres démarches, ce qui en mécontente plusieurs.

8.73 De plus, les établissements déplorent de ne pas être consultés lors de l'élaboration des exigences. Celles-ci ne sont pas forcément applicables et, par conséquent, elles ne sont pas toujours respectées. À titre d'exemple, le Curateur demande de recevoir les rapports d'incidents et d'accidents dans des délais prescrits. Plusieurs établissements ne les transmettent pas ou ne les transmettent que lorsqu'ils les jugent importants puisque les exigences du Curateur requièrent l'envoi d'un volume trop élevé de rapports. D'ailleurs, la transmission de ces rapports ne donne guère lieu à des réactions de la part du Curateur, ce qui n'incite pas au respect de ces règles. Le Curateur invoque pourtant la nécessité d'être informé de ces événements pour intervenir et protéger adéquatement la personne représentée.

8.74 Par surcroît, le Curateur ne prend guère l'initiative des débats sociétaux qui touchent la qualité de vie des personnes représentées. Il ne s'est pas prononcé sur la surmédication pourtant connue dans les milieux institutionnels ni sur les effets pernicieux de l'usage prolongé de neuroleptiques, médicaments qui causent des effets secondaires très sérieux. D'ailleurs, on a relevé dans 73 p. cent des établissements visités et 41 p. cent des dossiers médicaux examinés des déviations possibles telles que surdosage, mauvais usage de médicaments, absence de contrôle médical et non-administration de vaccin antigrippal. Le Curateur ne s'est pas penché sur les énoncés de politique de contention et d'isolement, se déclarant dans l'attente de résultats d'une étude menée par le Collège des médecins. Pourtant, le Curateur prétend que ces sujets sont au cœur de ses préoccupations depuis déjà quelques années.

8.75 Nous avons recommandé au Curateur

- **de se doter de modes d'échange d'information pour assurer le maillage avec les établissements, le réseau de la santé et des services sociaux, les organismes communautaires et les comités des usagers ;**
- **de revoir et de préciser ses exigences en matière de protection de la personne inapte en collaboration avec les établissements ;**
- **de participer aux débats sociétaux qui influent sur la qualité de vie des personnes représentées.**

Stratégie et processus d'intervention

8.76 Les personnes représentées par le Curateur vivent dans les milieux de vie très divers, allant du domicile à l'établissement public. Afin de bien les protéger, le Curateur doit donc déterminer ses priorités, ses stratégies et ses interventions en fonction de chacun de ces milieux et élaborer des critères d'évaluation permettant de mesurer le travail accompli.

8.77 Malheureusement, depuis plusieurs années, les travaux menés pour se doter de stratégies entraînent une action stérile et ils découlent souvent d'événements médiatisés fâcheux. Au reste, le Curateur n'a pas consulté le milieu pour retenir les stratégies les plus efficaces et son processus d'intervention est boiteux.

Personnes vivants seules à domicile

8.78 Au printemps de 1997, à la suite de l'émission de deux rapports du coroner concernant le décès, plus d'un an auparavant, de personnes vivant seules à domicile et compte tenu de son incapacité à identifier cette population, le Curateur a lancé une opération d'urgence. Il a donc développé une grille de dépistage en fonction de ses besoins, qu'il a remplie en faisant des appels téléphoniques. Malgré sa méconnaissance de cette clientèle, le Curateur n'a pas visité 204 des 347 personnes vivants seules, estimant qu'elles n'étaient pas victimes d'abus ou de négligence et que leurs conditions de vie étaient acceptables. De telles situations se détectent mal au téléphone, d'autant que la grille utilisée est incomplète. Selon le Curateur, cette façon de procéder répondait à l'urgence du moment. Pourtant, des outils de dépistage reconnus par des régies régionales sont disponibles et ils sont applicables en quelques minutes après une formation de base.

8.79 Cette opération d'urgence a permis d'élaborer des plans d'intervention individualisés et périodiques qui doivent être appliqués par les chargés de dossier. Par exemple, ceux-ci sont tenus de communiquer trimestriellement avec les CLSC pour s'assurer que les personnes reçoivent toujours les services requis. Or, le Curateur ne peut assurer le suivi de ces personnes représentées ni connaître leurs conditions de vie parce que certaines interventions ne se sont jamais faites et que la relance périodique et la consignation des interventions manquent de rigueur. Ce constat est d'autant plus désolant que ces personnes devaient, au dire du Curateur, constituer sa priorité.

8.80 Enfin, 20 mandats sur 108 confiés à des travailleurs sociaux au cours de l'opération d'urgence ne sont toujours pas terminés. Or, ces mandats sont pourtant émis dans les cas épineux et cette opération a pris fin en juin 1997, soit depuis plusieurs mois déjà.

Résidences privées sans permis

8.81 Le curateur est incapable de suivre l'évolution de l'état des personnes représentées vivant en résidence privée sans permis et de connaître la qualité des soins et des services qu'elles reçoivent. Pourtant, en 1996, le Curateur a adopté des orientations et un plan d'action pour baliser le recours à ces résidences et se doter de mécanismes d'intervention. Faute de diffusion, cet encadrement est demeuré lettre morte. Or, une personne en résidence privée sans permis et qui est en perte d'autonomie permanente, c'est-à-dire qui ne peut plus accomplir ses activités quotidiennes telles que manger, se lever, se laver et qui requiert des soins infirmiers réguliers, doit être hébergée dans un établissement régi par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux.*

8.82 À l'automne de 1997, une régie régionale a dénoncé la prolifération anarchique de ces résidences qui hébergent des personnes en perte d'autonomie sans détenir les autorisations requises.

Établissements hospitaliers

8.83 De 1992 à 1995, le Curateur a examiné les services dispensés par 11 établissements hébergeant environ 6 600 personnes représentées, soit près de 50 p. cent de la clientèle totale. Les conclusions de cet examen sont consternantes. En effet, elles mettent en relief l'extrême vulnérabilité de ces gens fragiles et sans moyens de défense.

8.84 Malheureusement, les plans d'action conçus à la suite de cet examen ne portaient pas sur les problèmes les plus criants, notamment sur le fait que ces personnes ne jouissaient pas des mêmes conditions de vie et possibilités de traitement que celles d'autres départements. On a fermé les yeux sur la promiscuité évidente et la surmédication. Les plans d'action portaient davantage sur la transmission d'information et la visibilité du Curateur sur place. Depuis, le Curateur a abandonné ces plans d'action.

8.85 Ces personnes sont en quelque sorte reléguées aux oubliettes puisque le Curateur les juge moins vulnérables. D'ailleurs, il ressort clairement que les contacts avec les personnes représentées en établissement sont rarissimes.

Processus d'intervention

8.86 Afin de s'acquitter de sa mission de protecteur de la personne inapte, le Curateur doit se doter d'un processus d'intervention inspiré de ses stratégies et de ses priorités, d'autant que les régimes de protection actuellement en vigueur le sont depuis 18 ans en moyenne.

8.87 Certains chargés de dossier visitent les personnes représentées, d'autres se contentent, faute d'une plainte ou d'une demande précise, de gérer le patrimoine et ils négligent le bien-être moral et physique de la personne inapte. Les uns sont responsables de 100 personnes représentées, les autres s'occupent de 600 personnes. D'ailleurs, selon les dossiers examinés, 80 p. cent de ces personnes n'avaient reçu aucune visite et seulement un ou deux appels téléphoniques du Curateur. Pourtant, plusieurs d'entre elles sont sous régime de protection depuis les années 1960.

8.88 Le Curateur n'a pas de plan annuel qui préciserait la fréquence et les objectifs des visites. Ce plan est cependant prévu par le manuel des responsabilités, directives et procédures qui décrit le mandat, les fonctions et les activités de chaque direction. Il n'existe aucun mécanisme de sélection des visites en fonction des priorités. De plus, le Curateur n'a pas déterminé ce que devait comporter un suivi des personnes représentées, si bien qu'il n'agit que sur plainte : par conséquent, plus une personne représentée proteste, plus elle est susceptible de recevoir la visite du Curateur. Toutefois, l'absence de plainte ne signifie pas qu'il n'existe ni négligence, ni abus, ni violation des droits fondamentaux.

8.89 Dans aucun dossier examiné on ne retrouve la trace du « Guide d'évaluation pour visites » qui détermine les renseignements à obtenir sur l'état de la personne représentée et son milieu de vie tels que les médicaments qu'elle prend, l'aide reçue pour les soins personnels, le suivi médical et l'aménagement des lieux. L'utilisation de ce guide permettrait à tout le moins au Curateur de mesurer les résultats de quelques interventions. De surcroît, l'information concernant les visites n'est pas rigoureusement consignée dans le système informatique.

8.90 Par ailleurs, le Curateur affirme que les plans de soins individualisés sont une source précieuse d'information. Or, il ne les exige pas et les visites ne donnent pas lieu à leur examen. Avec ce plan, on peut connaître les services nécessaires, le programme d'activités, le mode d'intervention ainsi que l'environnement requis par l'état de la personne. De plus, un établissement hébergeant un nombre important de personnes représentées déroge à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* en n'établissant pas ce plan. Le Curateur fait fi de cette dérogation depuis plusieurs années.

8.91 Le laxisme qui règne dans la collecte et la mise à jour de l'information entrave la connaissance et le suivi de la clientèle, de ses attentes et de ses besoins. L'information contenue dans le système informatique n'est pas fiable. Par exemple, le consentement substitué aux soins nécessite, normalement, un contact avec la personne représentée, la famille ou les proches. Comment peut-on réussir à joindre ces intermédiaires si l'information est douteuse ? D'ailleurs, dans 45 p. cent des dossiers examinés, aucun nom n'apparaît à cette section et, lorsque cette information est présente, il est impossible d'en connaître la date de mise à jour.

8.92 Nous avons recommandé au Curateur

- **de se doter de stratégies adaptées au milieu de vie de la personne représentée ;**
- **de revoir son processus d'intervention afin d'assurer la pertinence de ses actions ainsi que la qualité de ses services.**

Consentement aux soins

8.93 Le Code civil confère au Curateur, à titre de représentant légal de la personne inapte, le pouvoir de donner un consentement substitué à des soins. À cette fin, le Curateur s'est doté d'un protocole interne qui reprend les principes des chartes des droits et libertés consacrés dans le Code civil, dont la reconnaissance de l'inviolabilité d'une personne et son droit à l'intégrité.

8.94 Les exigences légales en matière de consentement substitué sont importantes. En effet, celui qui décide pour autrui est tenu, si la personne est inapte à consentir ou à refuser son consentement à des soins, d'agir dans le seul intérêt de cette personne en tenant compte, dans la mesure du possible, des volontés que cette dernière a pu manifester. S'il exprime un consentement, il doit s'assurer que les soins seront bénéfiques, malgré la gravité et la permanence de certains de leurs effets, qu'ils sont opportuns dans les circonstances et que les risques présentés ne sont pas hors de proportion avec le bienfait qu'on en espère.

8.95 Malgré les efforts déployés au cours de la dernière année pour mieux encadrer cette procédure, le consentement substitué exercé par le Curateur ne s'appuie pas encore sur des bases solides. À défaut d'une relation personnelle et d'une connaissance appropriée de la personne inapte, le Curateur s'en remet souvent aux établissements. Il ne vérifie ni l'incapacité à consentir ni le refus catégorique de la personne. Notons qu'en cas de refus catégorique, le consentement substitué est insuffisant et l'autorisation du tribunal est nécessaire. Au reste, le Curateur communique exceptionnellement avec la famille, les proches ou les professionnels de la santé et il n'agit donc pas dans le seul intérêt de la personne, ni selon les volontés qu'elle a pu exprimer. Dans les rares cas où les proches ont été joints, le Curateur avait délégué cette responsabilité aux établissements. Le Curateur a même quelquefois autorisé la non-réanimation cardiorespiratoire, au cours de la dernière année, sans consulter la famille.

8.96 De plus, l'intention de resserrer la procédure ne s'est pas traduite par des lignes de conduite qui baliseraient les actions selon la gravité des cas, si bien que les démarches à entreprendre restent floues et confuses. Pourtant, le Curateur est appelé à consentir aussi bien à des soins dentaires qu'à la non-réanimation.

8.97 Dans une autre province, le Curateur a élaboré un questionnaire exhaustif qui couvre la portée légale de l'exercice du consentement substitué. Notons que les obligations de ce curateur sont similaires à celles que le Code civil a édictées. Ce curateur s'entoure d'une équipe multidisciplinaire de 16 personnes, notamment des infirmières et des travailleurs sociaux, alors que son homologue du Québec ne s'appuie que sur 4 personnes, soit un médecin à temps partiel, un technicien en administration et 2 employés de soutien pour traiter un nombre similaire de demandes.

8.98 Nous avons recommandé au Curateur

- **de poursuivre ses efforts afin de baliser étroitement la procédure de consentement aux soins ;**
- **d'arrêter et de diffuser ses exigences quant aux consentements substitués.**

Protection des biens de la personne inapte sous régime public et administration des biens délaissés

8.99 Le tableau 1 donne un aperçu de l'ampleur des biens administrés par le Curateur en 1997.

Tableau 1 Biens administrés par le Curateur en 1997

	PERSONNES REPRÉSENTÉES	BIENS DÉLAISSÉS	TOTAL
Recettes et déboursements			
• Recettes (incluant les revenus de placement)	112 994 000 $	16 307 000 $	129 301 000 $
• Déboursements	77 882 000 $	6 803 000 $	84 685 000 $
• Remises aux personnes représentées, aux successions ou aux propriétaires de biens délaissés	27 297 000 $	1 071 000 $	28 368 000 $
Actifs			
• Placements collectifs	165 005 000 $	65 830 000 $	230 835 000 $
• Placements nominatifs	17 913 300	199 300	18 112 600
• Immeubles	17 894 000	2 490 000	20 384 000
• Objets de valeur et biens en entrepôt	516 000	114 000	630 000
• Autres actifs	1 933 000	27 000	1 960 000
Total des actifs	**203 261 300 $**	**68 660 300 $**	**271 921 600 $**

8.100 En décembre 1997, des mesures législatives ont modifié le volet de l'administration des biens délaissés, de façon à rendre la *Loi sur le Curateur public* plus rigide, exhaustive et coercitive. Ces mesures précisent notamment quels biens délaissés sont récupérables par le Curateur. Sont entre autres désormais considérés comme non réclamés les biens suivants si leur propriétaire ne les a pas récupérés dans les délais prescrits par la loi : les titres reçus par un courtier en valeurs mobilières et les sommes payables en vertu d'un régime de retraite ou d'un contrat d'assurance sur la vie. Grâce à ces modifications, le Curateur prévoit récupérer 5 millions de dollars de plus par année. Cependant, comme l'adoption de ces changements est récente, ce volet n'a pas fait l'objet de notre vérification.

Maintien de l'intégrité et de l'intégralité des biens gérés par le Curateur

8.101 Pour gérer les biens de la personne représentée et les biens délaissés, le Curateur doit, dans un premier temps, faire l'inventaire de tous les biens soumis à son administration et les recueillir. À cette fin, le personnel fait enquête dès l'ouverture d'un dossier, procédure cruciale puisqu'elle orientera la gestion des chargés de dossier.

8.102 Le rapport d'investigation qui fait suite à la prise d'inventaire n'est pas suffisamment détaillé et il ne démontre pas la fiabilité du travail de l'enquêteur ; celui-ci ne peut donc se protéger en cas de contestation par la personne représentée, ses proches ou les héritiers. Le rapport ne décrit que sommairement les biens inventoriés, il est rarement accompagné de photographies et l'inventaire n'est pas effectué en présence de témoins dans près de 40 p. cent des cas. Dans les cas où un témoin est présent, seul son nom figure au rapport d'investigation sans signature de sa part. Dépourvu de plus amples renseignements, le Curateur ne peut mener de vérifications a posteriori.

8.103 Presque la moitié des investigations, dans le cas des successions non réclamées, sont effectuées au téléphone, par des questions à la famille et aux proches sur l'ampleur du patrimoine. Cette méthode est inquiétante, surtout dans les cas de successions auxquelles les héritiers ont renoncé, puisque ceux-ci peuvent s'approprier les actifs de la succession tout en laissant le Curateur liquider les dettes. Les informations concernant le nombre d'investigations effectuées au téléphone ne sont pas disponibles en ce qui concerne les personnes représentées.

8.104 Le Code civil exige pourtant que l'inventaire énumère de façon fidèle et exacte tous les biens qui forment le patrimoine, qu'il soit fait par acte notarié ou sous seing privé en présence de deux témoins qui le signent et y indiquent la date et le lieu de son exécution.

8.105 De plus, les bijoux et objets recueillis dont on croit qu'ils ont une grande valeur doivent être soumis à un expert. En attendant, ils ne sont dotés d'aucune valeur dans l'inventaire du Curateur. Comme l'information de gestion ne permet pas de savoir que ces biens sont en attente d'évaluation, certains d'entre eux ont une valeur nulle parce que le Curateur a omis de les expédier à l'évaluateur. Cette façon de procéder prive le Curateur de revenus puisqu'il perçoit des honoraires sur la base de la valeur du patrimoine administré.

8.106 Par ailleurs, le Curateur doit assurer, jusqu'à la fin de son mandat de protection, l'intégralité et l'intégrité des patrimoines gérés mais il lui est difficile de s'acquitter de ce devoir puisque la description des biens n'est pas la même entre le rapport d'investigation, le connaissement d'entrepôt et celui de la vente à l'encan. Comment savoir, en effet, si les biens recueillis ont été entreposés, vendus, mis au rebut ou remis à la personne représentée ou aux héritiers ? Une simple codification des biens inventoriés garantirait pourtant ce suivi. Il est même arrivé, en 1986, qu'un enquêteur recueille un manteau de fourrure qu'il évaluait à 5 000 dollars. Deux semaines plus tard, lors du transfert à l'entrepôt, le manteau a été dévalué à 450 dollars et, en 1991, il a été détruit pour cause d'insalubrité. Ce n'est qu'en 1997, au moment où la personne représentée désirait son manteau, qu'elle a été informée de cette destruction. Plusieurs diagnostics sont plausibles dans ce cas : une évaluation erronée de l'enquêteur ou de l'entreposeur, un entreposage inapproprié ou une substitution du manteau de la personne représentée.

8.107 L'encanteur peut décider de mettre un bien au rebut, s'il le juge insalubre, inutilisable ou sans valeur de réalisation. Le Curateur doit autoriser, par écrit, ces mises au rebut. Dans les faits, les mises au rebut examinées en 1996 et 1997 n'étaient jamais appuyées par une autorisation écrite du Curateur.

8.108 Nous avons recommandé au Curateur

- **de se conformer au Code civil en ce qui a trait au processus d'investigation ;**
- **de s'assurer du suivi de l'intégrité et de l'intégralité des biens du début à la fin de son mandat de protection.**

Perception des revenus

8.109 En vertu du Code civil, le Curateur doit repérer et percevoir tous les revenus auxquels ont droit les personnes représentées, ce qui inclut les revenus de pension privés et gouvernementaux, les pensions alimentaires et l'aide de dernier recours. Des déficiences sont manifestes quant au dépistage et à la perception des revenus d'aide de dernier recours, de prestations Logirente et de pensions gouvernementales. En 1997, environ 5 000 personnes représentées recevaient des prestations d'aide de dernier recours et au moins 2 000, des pensions des gouvernements.

8.110 Le Curateur n'a pas l'information nécessaire pour dépister les cas où une personne représentée ne reçoit aucun revenu d'aide de dernier recours même si elle y est admissible. À l'inverse, il ignore les cas où la personne n'est plus en droit d'encaisser de tels montants.

8.111 Au 31 octobre 1997, environ 200 personnes représentées admissibles à la prestation du programme Logirente ne la recevaient pas. Chaque mois oublié frustre la personne représentée de sommes qui ne peuvent être récupérées de façon rétroactive auprès du ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu (MMSR). À cette même date, une cinquantaine de personnes représentées recevaient une prestation du programme Logirente alors qu'elles n'y étaient pas admissibles. De plus, selon nous, environ 30 personnes représentées recevaient de l'aide de dernier recours sans y avoir droit. Le Curateur devra savoir à quand remontent ces erreurs, puisque les sommes perçues en trop doivent être remises au MMSR, ce qui est problématique pour la personne représentée qui ne possède plus ces montants.

8.112 D'un autre côté, le Curateur ne perçoit pas tous les revenus de pension gouvernementaux auxquels ont droit les personnes représentées. En effet, en 1997, une vingtaine de personnes ne touchent pas leur pension de vieillesse fédérale, ce qui représente un montant total annuel d'environ 100 000 dollars. De plus, à peu près 150 personnes admissibles aux prestations de la Régie des rentes du Québec en 1997 ne perçoivent pas ces revenus. Pourtant, la valeur des gains cotisés par celles-ci totalisent près de 1,2 million de dollars. Notons que ce constat s'applique aussi aux revenus de pension privés.

8.113 Par ailleurs, en vertu du Code civil, le Curateur ne peut déléguer ses fonctions à un établissement. Il doit donc procéder lui-même à l'encaissement des chèques d'aide de dernier recours, puis émettre un chèque du même montant au profit de la personne représentée.

8.114 En pratique, les chèques d'aide de dernier recours sont envoyés, par le MMSR, directement au lieu de résidence des personnes concernées, sauf dans le cas d'environ 1 000 personnes vivant seules à domicile ou en famille d'accueil. Bien que cette façon de procéder soit administrativement acceptable, elle demeure non conforme à la loi. Conscient de ce fait, le Curateur n'a pourtant effectué aucune démarche afin de faire modifier le Code civil à cet égard.

8.115 Nous voilà devant un cas d'inégalité de facturation d'honoraires : près de 1 000 personnes pour lesquelles le Curateur encaisse directement les chèques se sont fait facturer des honoraires d'environ 90 000 dollars en 1997, car les règlements prévoient une facturation de 3 p. cent sur chaque encaissement et chaque déboursement effectués pour une personne représentée.

8.116 Nous avons recommandé au Curateur

- **de repérer et de percevoir tous les revenus auxquels ont droit les personnes représentées ;**
- **de veiller à ce que l'encaissement des chèques d'aide de dernier recours soit conforme au Code civil, quitte à suggérer les ajustements qui s'imposeraient.**

Paiement des frais d'hébergement et des menues dépenses

8.117 Chaque mois, le Curateur procède au paiement de frais d'hébergement auprès de 575 établissements et de plusieurs familles d'accueil. En 1997, ces frais représentaient environ 42 millions de dollars.

8.118 La validation des taux d'hébergement, facturés mensuellement par les 575 établissements, s'effectue manuellement et à la pièce. À cause notamment de l'absence d'outils informatisés, le Curateur n'a pu, en 1997, respecter son objectif de payer tous les établissements le 10 du mois.

8.119 Par ailleurs, les personnes représentées ont droit, chaque mois, à un montant déterminé par le chargé de dossier pour combler leurs menues dépenses telles que les achats de vêtements et de cigarettes. En 1997, le total des menues dépenses était estimé à environ 17 millions de dollars.

8.120 Comme le Curateur ne peut légalement déléguer ses fonctions à l'établissement où est hébergée la personne représentée, il doit gérer lui-même le montant de ses menues dépenses.

8.121 Le Curateur estime que, en pratique, il doit déléguer cette responsabilité aux établissements puisque, n'étant pas physiquement sur les lieux d'hébergement, il n'est pas en mesure de répondre aux demandes de liquidités souvent quotidiennes des personnes représentées. Ici encore, aucune démarche n'a été faite par le Curateur afin de régulariser la situation. En outre, cette délégation n'est assortie d'aucun guide de gestion imposé aux établissements. Paradoxalement, un document ayant été produit dans ce but n'a jamais été distribué.

8.122 En 1995 et 1996, le Curateur a mandaté une firme comptable afin qu'elle vérifie la qualité des contrôles touchant la gestion des menues dépenses par les établissements. Cet examen a couvert 31 établissements hébergeant 195 personnes représentées par le Curateur. Le choix du Curateur a porté sur des établissements de petite taille parce qu'il estimait que les risques de déficience de contrôle y étaient plus élevés.

8.123 Selon les résultats de cet examen, la gestion de l'encaisse est déficiente, les pièces justificatives appuyant les menues dépenses ne sont pas conservées en tout temps et il n'est pas toujours possible de s'assurer que l'argent est dépensé au bénéfice exclusif des personnes représentées.

8.124 Dans un des établissements vérifiés par la firme externe, de même que dans un dossier que nous avons examiné, les propriétaires empruntaient à des fins personnelles des sommes d'argent aux bénéficiaires.

8.125 Une politique interne du Curateur veut que les établissements lui retournent, deux fois par année, l'excédent de 500 dollars de menues dépenses non utilisé par les personnes représentées. Cependant, le Curateur n'informe pas tous les établissements de cette obligation et il n'effectue aucun suivi auprès de ceux qui n'ont jamais fait de remise. D'ailleurs, dans son rapport, la firme externe mentionne que 26 p. cent des établissements vérifiés affirment ne pas être au courant de cette directive. Or, des sommes d'argent ne rapportant souvent aucun intérêt restent dans les établissements, alors qu'elles pourraient être placées dans le portefeuille collectif de placements du Curateur et produire des revenus.

8.126 Malgré les constats découlant de cette vérification, le Curateur n'a pas établi de moyens de contrôle pour encadrer la gestion des menues dépenses.

8.127 Nous avons recommandé au Curateur

- **de se conformer au Code civil en ce qui a trait à la gestion des menues dépenses ou de réclamer les ajustements qui seraient nécessaires ;**
- **de doter son personnel d'outils de travail qui faciliteraient la validation des taux d'hébergement facturés par les établissements.**

Gestion des immeubles

8.128 Le Curateur gérait, en 1997, 480 immeubles appartenant à des personnes représentées et dont l'évaluation municipale se chiffrait à environ 18 millions de dollars. Il administrait aussi, provisoirement, 266 immeubles dont les propriétaires étaient inconnus ou introuvables.

8.129 Le Curateur doit connaître l'état des immeubles qu'il gère afin de procéder, dans les plus brefs délais, aux réparations qui s'imposent. Autrement, les immeubles risquent de se détériorer et d'entraîner des coûts de réparation plus élevés que s'il y avait eu prévention. Depuis 1994, le Curateur n'a pas inspecté périodiquement les immeubles pour déceler les travaux à effectuer.

8.130 Le Curateur ne s'est jamais fixé d'objectif quant aux délais d'exécution des travaux urgents. Nous estimons que ces travaux devraient être effectués à l'intérieur d'un délai de trois mois et les non urgents, dans un délai maximal d'un an. Il ressort que les

travaux de réparation jugés urgents sont effectués, dans 57 p. cent des cas examinés, dans un délai de plus de trois mois. Quant aux travaux non urgents, ils ont tous été effectués dans des délais supérieurs à un an, certains n'étant même pas encore achevés deux ans après avoir été projetés.

8.131 Par ailleurs, l'octroi des contrats de plus de 5 000 dollars, totalisant environ 73 000 dollars en 1997, ne respecte pas, dans 20 p. cent des dossiers examinés, la procédure d'appel d'offres édictée par le Curateur, sous prétexte que les travaux étaient urgents. Or, les raisons consignées dans les dossiers ne justifient pas cette décision. Il en résulte un manque de transparence dans le processus d'octroi de ces contrats.

8.132 Une fois les travaux d'entretien terminés, le Curateur doit s'assurer qu'ils ont été effectués correctement afin de juger de leur qualité. Bien que le Service des immeubles affirme effectuer un suivi de tous les travaux de réparation supérieurs à 5 000 dollars, aucune preuve de ce suivi n'a été retracée dans les dossiers examinés. Par exemple, dans un dossier, des travaux ont été effectués sans preuve de suivi par le Curateur. Celui-ci a constaté, un an plus tard, lors de l'inspection de l'immeuble, que les travaux en question devaient être refaits en raison de leur piètre qualité. La personne représentée n'a pas été indemnisée pour la reprise des travaux.

8.133 Le Curateur peut, en vertu de la loi, procéder à la vente d'un immeuble appartenant à une personne représentée lorsque celle-ci est en situation financière précaire et qu'elle peut difficilement subvenir à ses besoins essentiels. Cependant, le Curateur n'est pas en mesure de s'en rendre compte et d'évaluer la pertinence de faire la transaction qui s'impose. Par exemple, dans environ 60 cas, des personnes représentées étaient dans une situation financière précaire en date du 31 octobre 1997, c'est-à-dire qu'elles détenaient des actifs (excluant l'immeuble) d'une valeur inférieure à 2 500 dollars, certains ayant même un patrimoine négatif, tout en étant propriétaires d'immeubles dont l'évaluation municipale dépassait 10 000 dollars. Pourtant, la vente de l'immeuble de ces personnes améliorerait vraisemblablement leur situation financière et, par le fait même, leur qualité de vie.

8.134 Nous avons recommandé au Curateur

- **de connaître l'état des immeubles qu'il gère et de procéder rapidement aux réparations qui s'imposent ;**
- **de s'assurer que les mandats d'entretien et de réparation d'immeubles sont octroyés conformément aux directives internes et que les dossiers gardent trace du suivi des travaux effectués ;**
- **de veiller à ce que l'information de gestion lui indique le moment où la personne représentée n'est plus financièrement en mesure de conserver un immeuble.**

Gestion des obligations fiscales

8.135 Le Curateur doit produire les déclarations fiscales annuelles des personnes qu'il représente. Ces déclarations sont préparées par une firme externe. Celles que l'on qualifie de « non complexes » sont transmises directement aux autorités fiscales ; les plus complexes sont révisées par le Curateur avant leur envoi.

8.136 Les déclarations fiscales doivent être produites avant le 30 avril de l'année suivante, sans quoi des intérêts et pénalités sont facturés aux contribuables ayant un solde d'impôt à payer. Pour l'année fiscale 1996, 11 952 déclarations fiscales devaient être produites pour chacun des deux paliers de gouvernement. Au 30 avril 1997, date limite de production des déclarations de l'année 1996, 16 p. cent de celles-ci n'étaient toujours pas présentées, dont certaines comportant un solde d'impôt à payer. Or, ces retards entraîneront des frais d'intérêt qui devront être absorbés par le fonds d'administration du Curateur. Ainsi, les frais d'intérêt liés à des productions tardives et assumés par le Curateur en 1996 et 1997 s'élèvent au moins à 49 000 dollars.

8.137 Nous avons retracé des dossiers où les frais d'intérêt facturés par le fisc ont été chargés en totalité aux personnes représentées. Pourtant, les déclarations avaient été produites par le Curateur qui en est donc pleinement responsable. Par exemple, dans un dossier, des frais de 13 000 dollars ont été imputés à une personne représentée par suite des retards du Curateur à produire ses déclarations. Bien sûr, cette personne a été partiellement compensée par les revenus d'intérêt, eux-mêmes assujettis à l'impôt et générés par le solde d'impôt impayé.

8.138 Mentionnons aussi que le Curateur a produit chaque année, jusqu'en octobre 1997, environ 260 déclarations fiscales de personnes représentées décédées pour lesquelles il existe des héritiers connus. Pourtant, puisqu'il n'est pas liquidateur de ces successions, cette obligation ne lui incombe pas. Il a donc investi du temps dans la production de ces déclarations, tout en accusant du retard dans les déclarations fiscales annuelles qui relèvent vraiment de sa responsabilité.

8.139 Plusieurs ententes verbales existent entre le fisc et le Curateur. Elles permettent notamment au Curateur de ne pas joindre certains documents aux déclarations fiscales tout en les conservant dans l'éventualité d'une vérification des dossiers qu'il gère.

8.140 Par exemple, le formulaire « État des frais engagés pour la réalisation de travaux à l'égard d'un immeuble » existe depuis 1996, mais il n'est pas produit par le Curateur sur la base d'une entente verbale. Il vise à lutter contre l'évasion fiscale et requiert, entre autres, de mentionner quel entrepreneur a fait des travaux sur un immeuble, les numéros de taxes fédérale et provinciale ou, en l'absence de facturation de ces taxes, le numéro d'assurance sociale de l'entrepreneur. Cependant, le Curateur ne dispose pas toujours de ces informations. Pour tout contribuable, la *Loi sur le ministère du Revenu* prévoit une

pénalité de 200 dollars relativement à chaque entrepreneur au sujet duquel les renseignements n'ont pas été fournis. Or, si une vérification fiscale avait lieu, une pénalité estimée à 50 000 dollars pourrait s'appliquer à cause de ces informations manquantes.

8.141 Finalement, depuis 1995, le Curateur ne compile aucune statistique sur l'ampleur des avis de cotisation incorrects et sur les délais de traitement de ces avis. Pourtant, à l'aide de ces informations, il pourrait orienter ses actions en accordant la priorité à l'analyse des avis incorrects et non traités.

8.142 Nous avons recommandé au Curateur de respecter les obligations fiscales des personnes représentées et de faire le suivi des avis de cotisation.

Gestion du portefeuille collectif de placements et des placements nominatifs

8.143 Toutes les liquidités des personnes représentées ainsi que le produit de la vente des biens délaissés sont regroupés au sein du portefeuille collectif de placements du Curateur. Au 31 décembre 1997, la valeur comptable de ce portefeuille s'élevait à environ 230 millions de dollars, essentiellement placés sous forme de titres obligatoires.

8.144 Par ailleurs, les placements nominatifs sont constitués des placements individuels détenus par les personnes représentées avant la prise en charge de leurs biens par le Curateur. Au 31 décembre 1997, 2,4 p. cent des personnes représentées étaient détentrices de tels placements et la valeur marchande de ce portefeuille était de l'ordre de 18 millions de dollars dont près de 7 millions en actions.

8.145 Un comité consultatif de placements, composé de spécialistes externes, conseille le Curateur pour l'élaboration des grandes orientations du portefeuille collectif. Ce comité a adopté en 1995 et mis en vigueur en 1998 une politique écrite de placement particulière au portefeuille collectif. Son application étant trop récente, nous n'avons pu nous assurer que les correctifs apportés amélioreront la gestion du portefeuille collectif. Cette nouvelle politique prévoit notamment l'introduction de véhicules de placement tenant compte du profil et des besoins de chacune des personnes représentées et l'établissement d'objectifs formels de rendement à court et à long terme. Soulignons cependant que le rendement du portefeuille collectif se compare à celui du marché.

8.146 La politique de placement dont s'est doté le Curateur pour son portefeuille collectif attache une grande importance à la notion d'équilibre des portefeuilles. Paradoxalement, cette notion est absente de la gestion des placements nominatifs où les portefeuilles non équilibrés sont conservés tels quels, bien qu'ils soient plus vulnérables aux fluctuations du marché boursier. Des divergences d'opinion existent au sein du personnel du Curateur quant à savoir s'il est pertinent de remanier ces portefeuilles. Pourtant, en vertu du Code civil, le Curateur peut modifier les placements nominatifs faits par la personne représentée.

8.147 À titre d'illustration, une personne représentée détenait un portefeuille composé exclusivement d'actions d'une valeur de près de 1,5 million de dollars au 1er août 1997, dont 1,2 million d'une même corporation publique.

8.148 Nous avons recommandé au Curateur de trancher, en collaboration avec son comité consultatif de placement, quant à la pertinence de remanier les portefeuilles de placements nominatifs jugés non équilibrés.

Recherche des ayants droit

8.149 Lorsqu'il procède à l'ouverture d'un dossier de biens délaissés, le Curateur a la responsabilité légale d'émettre un avis de qualité dans la Gazette officielle du Québec et dans un journal circulant dans la localité d'où provient le bien délaissé. Cet avis précise que le Curateur fait office d'administrateur provisoire du bien délaissé ou de liquidateur de la succession non réclamée, et que tout ayant droit doit s'informer au bureau du Curateur aux fins de récupération éventuelle.

8.150 Bien que le Curateur respecte les exigences de la loi, nous croyons qu'il manque d'initiative dans la recherche des propriétaires légitimes des biens délaissés. Compte tenu que le Curateur constituera sous peu, en vertu de modifications législatives sanctionnées en décembre 1997, le guichet unique en matière de récupération de biens délaissés au Québec, il devrait se doter d'outils additionnels pour la recherche des ayants droit. Or, aucun de ses avis de qualité n'est publié dans un journal anglophone ou encore sur un site Internet comme le font certains curateurs américains.

8.151 De plus, par suite de l'examen de plusieurs successions non réclamées dont le patrimoine varie de 110 000 à 450 000 dollars, il appert qu'en l'absence de testament ou d'héritier testamentaire vivant, aucune recherche généalogique n'est effectuée afin de retracer les héritiers légaux. Pourtant, le patrimoine plus que suffisant de ces personnes pourrait absorber le coût de recherches plus poussées. À cet égard, le Curateur d'une autre province procède souvent à ce genre d'études généalogiques. Par ailleurs, dans certains dossiers, malgré des informations qui permettaient de retrouver des proches de la personne décédée, on n'a retracé aucune preuve que le Curateur ait tenté de les joindre.

8.152 Dans les cas de successions auxquelles les héritiers ont renoncé, il arrive que, à la suite de la vente des actifs et du remboursement des dettes de la succession par le Curateur, des liquidités soient disponibles. En présence d'actifs nets supérieurs à 1 000 dollars, le Curateur doit, en vertu d'une directive interne, aviser tous les successibles inscrits à l'acte de renonciation que des liquidités peuvent leur être remises. Nous avons examiné toutes les successions auxquelles les héritiers ont renoncé en 1997 et qui sont visées par cette directive. Dans 89 p. cent des cas, ce qui représente environ 50 000 dollars, rien au dossier n'indique que les successibles aient été joints.

8.153 Notons que l'insuffisance des recherches d'ayants droit place le Curateur, à titre d'entité gouvernementale, dans une situation de conflit d'intérêts apparent, car le produit de la vente des patrimoines non réclamés est versé au Fonds consolidé du revenu. Le tableau 2 établit un relevé de l'ampleur des biens délaissés remis à l'État au cours des trois dernières années, ce qui exclut les remises de 733 000 dollars pour lesquelles il n'existait aucun ayant droit potentiel.

Tableau 2 **Biens délaissés remis à l'État entre 1995 et 1997**
(ce qui exclut les remises pour lesquelles il n'existait aucun ayant droit potentiel)

		REMISES À L'ÉTAT		
Ampleur du patrimoine	1997	1996	1995	Total
De 0 à 25 000 dollars	305 089 $	723 365 $	878 079 $	1 906 533 $
De 25 000 à 50 000 dollars	363 323	553 948	367 212	1 284 483
Plus de 50 000 dollars	605 868	941 500	2 332 058	3 879 426
Total	**1 274 280 $**	**2 218 813 $**	**3 577 349 $**	**7 070 442 $**

8.154 Nous avons recommandé au Curateur d'intensifier sa recherche d'ayants droit.

Reddition de comptes

8.155 Le curateur doit effectuer une reddition de comptes à la fin de son mandat de protection ou sur demande. L'administration du Curateur se termine généralement lors du décès d'une personne représentée ou, plus rarement, lorsque cette dernière redevient apte à gérer ses biens ou qu'il y a changement de type de régime de protection. Environ 800 redditions de comptes ont été produites en 1997 à la fin du mandat de protection.

8.156 La reddition de comptes ne dévoile qu'une image partielle des actions du Curateur. Elle ne présente que les recettes et les déboursements sans divulguer les transactions qui n'entraînent pas de variation de liquidités. À titre d'exemple, les gains et pertes sur vente de biens ne sont pas présentés, non plus que les radiations de comptes à recevoir ou les biens mis au rebut.

8.157 La présentation des honoraires d'administration du Curateur manque de transparence puisqu'elle est faite d'un seul bloc, de sorte que le lecteur ignore tout de la grille de tarification appliquée. Pourtant, l'information détaillée est disponible.

8.158 Nous avons recommandé au Curateur de produire une reddition de comptes complète.

Autres aspects de la gestion des biens délaissés

8.159 Près de 2 000 dossiers de successions non réclamées, ouverts par le Curateur depuis 1994, ne sont pas traités en conformité avec la refonte du Code civil intervenue la même année, car le Curateur ne publie pas, entre autres, d'avis de clôture d'inventaire, de fin de liquidation et de clôture de comptes.

8.160 Dans un autre ordre d'idées, le Curateur a fait face – et le cas se reproduira certainement – à un problème de terrain contaminé dont il est responsable. Malgré un avis juridique de 1996, le Curateur n'a pas conclu d'entente formelle avec le ministère de l'Environnement et le ministère des Finances afin de préciser son champ d'intervention, de délimiter sa responsabilité civile et de convenir d'engagements quant à la décontamination et à ses coûts. À défaut d'une clarification des rôles et responsabilités des diverses autorités, cette question demeure en suspens.

8.161 Nous avons recommandé au Curateur

- **de respecter les exigences du Code civil en matière de traitement des successions non réclamées ;**
- **de préciser, avec les autres autorités intéressées, qui est responsable de la décontamination des terrains.**

Régimes privées et mandats en cas d'inaptitude

8.162 En 1971, le Curateur devient responsable de la surveillance des tutelles et curatelles privées, adjoignant ainsi un autre volet à sa mission. Au fil des années, de nouvelles responsabilités et de nouveaux pouvoirs se sont ajoutés, tels que l'aide et l'assistance aux tuteurs et curateurs privés et les mandats en cas d'inaptitude.

8.163 Les attributions conférées par la loi concernant le volet d'aide et d'assistance donne au Curateur la responsabilité d'informer et d'assister le tuteur ou le curateur privé (représentant légal) sur la façon de s'acquitter de ses obligations. Ce volet de sa mission aura une incidence importante sur la surveillance des régimes privés, puisque chacun, connaissant son rôle, peut mieux remplir ses obligations.

8.164 La surveillance de l'administration des tutelles et curatelles privées concerne environ 11 000 représentants légaux qui ont la responsabilité ultime de voir au bien-être physique de la personne représentée et de préserver son patrimoine. Depuis 1994, le législateur a voulu instaurer un premier palier de surveillance en exigeant la constitution d'un conseil de tutelle. Les fonctions dévolues à ce conseil, composé de membres proches de la personne représentée, s'apparentent souvent à celles du Curateur. Les membres ont, entre autres, la responsabilité de fixer la nature et le montant de la sûreté, de demander des explications sur la gestion du représentant légal et de donner leur avis et leur autorisation pour certains gestes à poser par ce dernier. Pour garantir l'exécution de

ses obligations, le représentant légal doit fournir une sûreté dont la forme peut, notamment, être un contrat de cautionnement ou un gel de fonds.

Aide et assistance

8.165 Afin d'assurer son rôle d'aide et d'assistance, le Curateur, au début de son mandat de protection, envoie au représentant légal un guide l'informant de son rôle, de ses responsabilités et des documents à produire à la suite de sa nomination. Pourtant, il ressort des procès-verbaux de la tournée d'information effectuée par la Curatrice en 1997 que les représentants légaux ne connaissent pas ou comprennent mal leur rôle, de sorte que la responsabilité d'aide et d'assistance incombe souvent aux organismes du milieu. Ainsi, en mars 1997, l'ébauche d'un cadre théorique de la protection de la personne inapte prévoyait un ensemble de moyens afin d'aider les représentants légaux à remplir leurs fonctions. Ces moyens n'ont jamais été établis et ce document est toujours à l'état de projet.

8.166 Le Curateur ne joue pas davantage son rôle auprès du conseil de tutelle ; il se contente de lui transmettre un guide en début de mandat. De plus, il n'a pas établi sa conception de la collaboration qu'il entend établir avec le conseil de tutelle, si bien qu'au dire même du Curateur, ce premier palier de surveillance est souvent boiteux.

8.167 Le conseil de tutelle et le représentant légal ont de leurs rôles respectifs une telle méconnaissance que les obligations légales ne sont pas respectées. Notons entre autres la décision concernant la sûreté, l'admissibilité de certaines dépenses ou encore un retard de production des inventaires et des rapports annuels qui peuvent influer sur la protection des biens de la personne représentée. Cette méconnaissance est d'ailleurs invoquée dans certaines plaintes reçues par le Curateur.

8.168 Nous avons recommandé au Curateur

- **d'informer davantage les représentants légaux et les membres du conseil de tutelle de leurs rôles et responsabilités respectifs et de ceux du Curateur ;**
- **de déterminer la forme que doit prendre sa collaboration avec les membres du conseil de tutelle.**

Surveillance

8.169 La *Loi sur le Curateur public* et le Code civil confèrent au Curateur des attributions propres à son rôle de surveillance. Ils prévoient des outils de surveillance, comme l'inventaire des biens, la sûreté, le rapport annuel et la reddition de comptes. Or, le Curateur manque de rigueur dans l'application de ces mécanismes et il intervient souvent bien après que le préjudice a été causé.

Inventaire

8.170 Le représentant légal doit transmettre une copie de l'inventaire des biens confiés à sa gestion. Il y a présentement discordance entre la *Loi sur le Curateur public* et le Code civil, puisque la transmission devait se faire dans les six mois de l'ouverture du régime dans le premier cas et à l'intérieur de deux mois dans le second. Des modifications législatives viendront harmoniser les règles pour fixer ce délai à deux mois. Or, 61 p. cent des dossiers examinés dépassent le délai de deux mois et 18 p. cent, celui de six mois. Comme la détermination de la sûreté est basée sur la valeur du patrimoine de la personne représentée, le Curateur doit obtenir l'inventaire rapidement afin de préserver ce patrimoine.

8.171 Nous avons recommandé au Curateur de veiller à recevoir l'inventaire dans les délais prescrits.

Sûreté

8.172 Conformément au Code civil, si le patrimoine de la personne représentée est supérieur à 25 000 dollars, le représentant légal est tenu de fournir une sûreté pour garantir l'exécution de ses obligations et donner la preuve de son maintien chaque année au Curateur. Depuis la refonte du Code civil en 1994, la nature et le montant de la sûreté sont déterminés par le conseil de tutelle. Cependant, le Curateur a la responsabilité légale de voir à son maintien et il dispose de l'autorité pour contester toute décision relative à son établissement.

8.173 Pour aider les membres du conseil de tutelle à fixer la sûreté, le Curateur leur donne des directives. Sa politique préconise une sûreté couvrant 100 p. cent de la valeur de l'actif de la personne représentée et, exceptionnellement, après appréciation des motifs retenus par le conseil de tutelle, le Curateur pourrait juger acceptable qu'elle couvre un minimum de 75 p. cent de la valeur totale des biens. Pourtant, au 31 octobre 1997, dans 39 p. cent des patrimoines visés par une sûreté, celle-ci ne respecte pas la norme minimale, ce qui prouve que le Curateur n'est pas conséquent quant à cette exigence. À titre d'exemple, un dossier comportant 1,4 million de dollars d'actif total, constitué principalement de liquidités, ne comporte aucune sûreté, alors qu'un autre dont l'actif total représente 450 000 dollars est assorti d'une sûreté couvrant 80 p. cent de l'actif.

8.174 Malgré les balises, le Curateur a peu d'influence sur la décision du conseil de tutelle concernant la sûreté. À titre d'illustration, depuis 1996, le Curateur demande une sûreté supplémentaire afin de protéger le patrimoine d'une personne représentée. Pourtant, la sûreté n'a toujours pas été augmentée. Elle a été fixée par le conseil de tutelle et représente 5 p. cent de l'actif total et 27 p. cent de l'actif liquide. Dans les cas où le Curateur désapprouve une décision du conseil de tutelle, il la conteste rarement, en invoquant la brièveté du délai légal imparti. La procédure semble mal comprise des employés, ce qui compromet le respect du délai légal imposé de dix jours.

8.175 De plus, dans certains dossiers examinés, il n'y avait pas de conseil de tutelle. Notons que la plupart de ces dossiers ont été ouverts avant qu'il soit légalement obligatoire d'instaurer un tel conseil. Le Curateur ne demande donc pas la formation de ce conseil alors qu'il en a le pouvoir et cette omission est regrettable. En effet, le conseil de tutelle constitue un palier de surveillance supplémentaire qui doit donner des avis et des autorisations afin que le représentant légal puisse agir.

8.176 Au 31 octobre 1997, la sûreté est absente dans 21 p. cent des cas, soit 1 153 dossiers avec des patrimoines de 25 000 dollars à 4 millions. De ce nombre, certains n'ont pas de conseil de tutelle alors que, pour d'autres, malgré la présence du conseil, aucune décision relative à la sûreté n'a été prise. Le Curateur ne joue donc pas son rôle de surveillance puisque, en l'absence de sûreté, le patrimoine de la personne représentée est mal protégé, le risque d'appropriation ou de dilapidation de fonds étant plus élevé.

8.177 Afin de voir au maintien de la sûreté, le Curateur a ajouté au formulaire de la reddition de comptes annuelle du représentant légal une case à cette intention. Or, cette formalité ne permet pas au Curateur de s'assurer que la sûreté est suffisante, puisque cette partie du rapport annuel n'est pas vérifiée. Le Curateur n'est donc pas averti lorsqu'il se produit des changements dans la sûreté et il ne peut s'assurer que le patrimoine de la personne inapte est protégé.

8.178 Nous avons recommandé au Curateur de veiller à ce que tout patrimoine de plus de 25 000 dollars soit nanti d'une sûreté qui respecte les exigences établies et de s'assurer du maintien de cette sûreté.

Rapport annuel

8.179 Le Curateur exige des représentants légaux un rapport annuel afin de surveiller leur administration quant au patrimoine et au bien-être de la personne représentée.

8.180 La vérification des rapports annuels permet au Curateur d'évaluer la façon dont le représentant légal s'est acquitté de sa tâche. Quelques rapports sont acceptés automatiquement par le système informatique ; les autres sont vérifiés à vue ou de façon détaillée. La vérification détaillée s'effectue après un examen sommaire si des écarts importants ou des anomalies ont été constatés dans le patrimoine de la personne représentée. L'implantation du nouveau système informatique a accentué le retard déjà accumulé dans la vérification des rapports annuels. En effet, la définition des codes de rejet est si large que la presque totalité des rapports annuels saisis sont rejetés. Il en découle un surcroît de travail pour les employés de la vérification qui doivent examiner tous ces rapports.

8.181 Il s'ensuit que le traitement des dossiers nécessitant une vérification détaillée doit faire l'objet d'une priorité selon le risque. Or, le Curateur n'a pas établi cet ordre de priorité et il laisse à chaque employé le soin de déterminer son propre traitement de dossier. Faute de balises, on peut douter de l'uniformité de la vérification de ces dossiers qui, pourtant, devraient être traités de façon prioritaire.

8.182 De plus, 50 p. cent des rapports annuels vérifiés de façon détaillée sont examinés plus de six mois après leur réception. Aussi 7 p. cent des rapports annuels reçus en 1995 et 41 p. cent de ceux qui ont été reçus en 1996 sont-ils toujours, au 31 octobre 1997, en attente de vérification. Ce manque de diligence compromet la préservation du patrimoine de la personne représentée, d'autant plus que la sûreté n'est pas conforme aux exigences du Curateur, voire inexistante dans plusieurs dossiers.

8.183 Le Curateur considère comme fautif un rapport annuel non reçu après quatre mois de la date prévue de production. Pourtant, 1 442 rapports annuels exigés depuis au moins six mois n'ont toujours pas été reçus. De plus, certains de ces rapports considérés comme fautifs depuis 1993 comportent des patrimoines supérieurs à 100 000 dollars. Environ 20 p. cent des rapports annuels reçus entre 1995 et 1997 dépassent le délai de quatre mois. Un retard indu empêche le Curateur de s'assurer que la sûreté est toujours proportionnée au patrimoine de la personne représentée.

8.184 Pour la vérification à vue des dossiers, le Curateur a instauré un contrôle a posteriori afin qu'un certain pourcentage de ces dossiers soit revu en détail. À cause des retards accumulés dans la vérification des rapports annuels, ce contrôle de qualité n'a pas été effectué en 1997. Nous considérons qu'en l'absence de contrôles supplémentaires, ce type de vérification ne permet pas au Curateur de s'acquitter de son rôle de surveillance de la protection des biens. Des dossiers sans variation d'actif ou de dépenses d'une année à l'autre passeront outre au système sans être corroborés par des documents externes et même sans examen du dossier physique.

8.185 Le Curateur affirme qu'il accorde de l'importance à la protection de la personne, mais il n'a instauré à ce propos que peu de moyens de surveillance. En effet, le rapport produit par le représentant légal ne compte que quelques lignes concernant ce volet. De plus, le Curateur n'examine pas toujours cette partie du rapport annuel ; celle-ci, d'ailleurs, n'est souvent pas remplie ou elle l'est avec les mêmes données année après année. Ainsi, le Curateur peut difficilement s'assurer que le représentant légal voit au bien-être physique et moral de la personne représentée parce qu'il n'a pas de renseignements suffisants sur celle-ci. À titre d'illustration, dans un dossier où les rapports annuels n'avaient pas été produits pendant quatre ans, le Curateur a appris en novembre 1993 que la personne représentée avait déménagé en 1986. En outre, c'est l'institution financière qui lui a appris le décès de cette personne à l'occasion d'une simple demande de renseignements au sujet de ses placements. Le Curateur était pourtant chargé de ce dossier depuis 1986.

8.186 Nous avons recommandé au Curateur

- **de jouer pleinement son rôle de surveillance auprès des représentants légaux ;**
- **de revoir le processus de vérification des rapports annuels afin d'agir promptement, d'accorder un ordre de priorité aux dossiers et d'assurer l'uniformité de leur traitement.**

Surveillance des mineurs

8.187 Dans les dossiers de tutelle aux mineurs, il existe deux types de régime : la tutelle légale et la tutelle dative, la première étant celle où le père ou la mère est désigné comme tuteur de la personne représentée. La surveillance de ce type de régime est une question préoccupante depuis nombre d'années et certains problèmes ont été soulevés par le comité des plaintes, formé en mars 1997, mais peu d'actions concrètes ont vu le jour.

8.188 En effet, la moitié des dossiers de tutelle légale et dative examinés comportait des irrégularités dans l'application des moyens de surveillance tels que la sûreté ou le rapport annuel. Les appropriations ou utilisations de fonds contraires aux intérêts de la personne représentée sont d'ailleurs plus fréquentes dans le cas des dossiers de mineurs. À titre d'exemple, plus d'un an après l'ouverture d'un dossier, le Curateur apprend, par une confirmation demandée à une institution financière, que le représentant légal a utilisé l'argent appartenant au mineur pour s'acheter un commerce. À la suite de ce constat, le Curateur a exigé une sûreté, effective huit mois plus tard. Le tuteur a signé une reconnaissance de dette qui aurait été remboursée en trois ans. En décembre 1997, ce dossier est en vérification car il comporte toujours des irrégularités.

8.189 Depuis 1994, le Curateur n'a plus juridiction sur les tutelles légales dont le patrimoine est inférieur à 25 000 dollars. Pourtant, au 31 octobre 1997, 136 de ces dossiers étaient encore sous la surveillance du Curateur. Un rapport annuel est donc exigé et des honoraires facturés annuellement pour des services non prévus légalement et, surtout, non rendus par le Curateur.

8.190 Nous avons recommandé au Curateur

- **de voir à détecter rapidement les problèmes qui touchent le patrimoine du mineur et de traiter ces cas en priorité ;**
- **de renoncer à surveiller les tuteurs légaux qui gèrent un patrimoine inférieur à 25 000 dollars.**

Destitution d'un représentant légal

8.191 Le Curateur a le pouvoir d'évincer de sa charge le représentant légal qui contrevient à ses obligations. Cette solution s'impose lorsque, malgré un engagement volontaire, le représentant légal fait preuve de mauvaise foi. Or, malgré des directives précises en ce sens, le Curateur est souvent lent à réagir et ses efforts ne sont pas toujours suffisants. Au 31 décembre 1997, 233 constats de mauvaise exécution sur 612 signalements faits au cours de cette même année n'étaient toujours pas entièrement menés à leur terme.

8.192 Nous avons recommandé au Curateur d'appliquer, de façon systématique, la procédure de remplacement dans les cas manifestes de mauvaise gestion afin de protéger la personne représentée et de préserver ses biens.

Reddition de comptes

8.193 À la fin du mandat de protection, la *Loi sur le Curateur public* et le Code civil obligent le représentant légal à rendre compte de son administration à la personne représentée, au liquidateur de la succession ou aux héritiers. Une copie de cette reddition doit également parvenir au Curateur. Une fois les comptes définitifs acceptés, le représentant légal peut se retirer du dossier et les biens sont remis aux personnes concernées.

8.194 Avant avril 1997, le Curateur n'examinait même pas les redditions de comptes qu'il recevait, en dépit de l'exigence explicite du Code civil. D'avril à décembre 1997, le Curateur n'a reçu que 15 p. cent des redditions de comptes. Cependant, il ne fait guère d'efforts pour les obtenir puisque, après deux rappels, le dossier est fermé sans mesure additionnelle. Le Curateur ne peut donc s'assurer que les actifs sont remis intégralement aux héritiers légaux ou au mineur devenu majeur.

8.195 Nous avons recommandé au Curateur de se conformer aux exigences légales en obtenant les redditions de comptes des représentants légaux.

Mandats en cas d'inaptitude

8.196 La loi confère au Curateur un pouvoir d'enquête pour protéger toute personne dont un mandataire s'occupe ou administre les biens et un pouvoir de révocation de tout mandat incorrectement exécuté. Contrairement au tuteur ou au curateur privé, le mandataire n'a aucune obligation légale de rendre compte au Curateur.

8.197 En décembre 1997, près de 6 000 mandats avaient été homologués alors que l'on en compte près de 440 000 notariés. Le mandat est homologué lorsque la personne est déclarée inapte et le Curateur a le pouvoir d'intervenir à la suite d'un signalement. Vu l'ampleur du nombre de mandats potentiels, le rôle et les responsabilités du Curateur vont s'accroître et se transformer de plus en plus.

8.198 Même si le pouvoir d'intervention auprès des mandataires existe depuis sept ans, le Curateur n'a pas établi de processus de gestion des mandats ni de directives précises ou d'outils appropriés pour répondre aux besoins des mandataires. Il s'ensuit une dispersion des pratiques et des méthodes de travail et une méconnaissance des interventions à effectuer auprès des mandataires. À titre d'exemple, l'intervention d'un chargé de dossier se résume à renvoyer le plaignant à un avocat, alors qu'un autre va jusqu'à demander un compte rendu de la gestion du mandataire.

8.199 En août 1997, le comité des plaintes a décidé que tous les signalements au sujet de mandataires lui seraient soumis. Pourtant, les demandes effectuées lors de nos travaux démontrent qu'il est encore très difficile d'obtenir un bilan de situation, les cas de signalement n'étant pas centralisés. Le Curateur ne peut donc s'assurer qu'ils sont tous traités.

8.200 Afin de se pencher sur le problème relatif aux mandataires, le Curateur a exprimé le besoin de former, en mai 1997, un comité d'étude ayant pour mandat d'effectuer le bilan de cette question. Créé en janvier 1998, ce comité n'est toujours pas actif.

8.201 Nous avons recommandé au Curateur

- **de déterminer son rôle face aux mandataires ;**
- **d'instaurer des mécanismes de suivi des signalements et d'intervenir rapidement en pareil cas.**

Administration du Curateur

Pratiques de gestion et affectation des ressources

8.202 De façon générale, la gestion du Curateur est dépourvue de deux caractéristiques essentielles à une administration efficace : de saines pratiques de gestion et l'organisation optimale des ressources. Telle est la cause première des diverses lacunes qui émaillent les autres sections du présent rapport.

8.203 Au 31 décembre 1997, chaque chargé de dossier de régime public était responsable en moyenne de 345 personnes représentées. De son côté, chaque chargé de dossier de régime privé s'occupait en moyenne de 830 personnes représentées.

Orientations

8.204 En 1991, le Curateur s'est doté d'une politique globale tant à l'égard des personnes sous tutelle ou curatelle publique qu'à l'endroit des tuteurs et curateurs privés. Cette politique comportait des projets qui visaient, entre autres, à la détermination des champs de collaboration avec les agents d'intervention du milieu et à l'établissement de mécanismes de collecte des données relatives aux mineurs afin de repérer les situations complexes demandant une solution particulière. Ces projets sont toujours à l'état latent.

8.205 De plus, cette politique n'a pas été revue depuis 1991, en dépit de la refonte du Code civil faite en 1994. Parmi les changements apportés aux régimes privés, notons la création d'un conseil de tutelle, la détermination de la sûreté par ce conseil et le retrait de la surveillance des patrimoines de moins de 25 000 dollars pour les tutelles légales.

8.206 La vision du Curateur ne se manifeste pas dans sa planification stratégique pour 1996-2000. Or, afin de concrétiser sa mission, il doit communiquer cette vision, établir ses orientations et se fixer des objectifs mesurables. Comme il tarde à communiquer ses vues, ses priorités sont inconnues du personnel.

8.207 De plus, le Curateur ne s'est pas fixé d'objectifs mesurables qui lui permettraient de s'assurer que ses interventions sont cohérentes et qu'elles atteignent les résultats visés. Les objectifs actuellement retenus sont libellés dans des termes extrêmement vagues, par exemple « améliorer la connaissance de notre clientèle, de leurs attentes et de leurs besoins ». Une rétrospective des planifications annuelles des dernières années démontre aussi la difficulté du Curateur à concrétiser les priorités retenues.

8.208 En mars 1997, le Curateur a adopté une planification annuelle qui comportait plusieurs projets visant à orienter ses interventions. Dès avril, plusieurs de ceux-ci ont été reportés sans échéance. Ignorant le nom et les conditions de vie de sa clientèle vivant seule à domicile, le Curateur a alors lancé une opération d'urgence ; celle-ci s'est conclue en juin 1997 sans que le Curateur donne suite aux projets pourtant désignés comme facteurs critiques de succès dans la planification annuelle, telle la détermination des services et des normes en matière de protection de la personne inapte. D'ailleurs, le service chargé de ces projets a été aboli depuis, le Curateur faisant de multiples essais avant d'établir une politique générale.

8.209 Par ailleurs, le Curateur paie fréquemment des firmes externes pour des travaux ou études visant à orienter son action ou à l'assurer du bon fonctionnement de ses opérations. Cependant, ces travaux sont souvent futiles puisque le Curateur est incapable de les intégrer dans ses pratiques courantes, d'en assurer le suivi ou d'apporter les correctifs nécessaires aux faiblesses détectées. À titre illustratif, au 31 décembre 1997, une centaine de recommandations provenant de firmes externes n'étaient toujours pas appliquées, plusieurs remontant même à plus de deux ans. Ce constat concerne aussi les travaux effectués par le personnel du Curateur.

8.210 L'absence de vision commune et d'orientations claires au sein de l'organisation entraîne trop souvent des décisions subjectives, une disparité dans les méthodes de travail et une inégalité dans le traitement des dossiers. D'ailleurs, plusieurs sujets discutés par la haute direction ne font pas l'objet de décisions et plusieurs décisions prises restent sans suite, ce qui peut expliquer l'absence de concrétisation, au cours des dernières années, de projets de réforme.

Dotation en personnel

8.211 Afin de voir au bon déroulement des activités, le Curateur doit s'assurer que les rôles et responsabilités de ses employés sont bien déterminés en fonction des services à rendre. L'organisation du travail chez le Curateur présente des lacunes qui l'empêchent d'atteindre ses objectifs. Notons aussi que le Plan d'organisation de l'administration supérieure n'a pas été révisé depuis 1983 malgré plusieurs modifications législatives qui ont accru les pouvoirs et fonctions du Curateur. Ainsi, bon nombre des membres du personnel en situation de gestion sont mal classés et sous-évalués.

8.212 L'organisation, qui comptait il y a à peine un an cinq directeurs, est pourvue présentement de deux directeurs, qui parent à l'urgence au détriment d'une gestion ordonnée. Au 31 décembre 1997, un poste de directeur était occupé par un professionnel en situation de gestion depuis le 15 avril 1997 et le processus de dotation n'était toujours pas entrepris. Quatre postes de cadre intermédiaire sont actuellement vacants et plusieurs postes de chef d'équipe sont soit vacants, soit occupés par des techniciens et des agents de bureau alors qu'ils requièrent des professionnels.

Conformité administrative

8.213 Il est fréquent que le Curateur déroge aux règles administratives de la fonction publique en matière de gestion des ressources humaines. En effet, de nombreux employés occasionnels ont été reconduits dans leurs fonctions, bien au-delà de la période autorisée qui est de deux ans.

8.214 De plus, un cadre du Curateur a bénéficié des mesures de départ assisté de mai 1996, prévues par le Conseil du trésor. Celles-ci lui permettaient, notamment, de se faire rembourser la totalité de sa réserve de jours de maladie. En vertu de ce programme, cette personne devait toutefois s'engager, par une entente écrite validée par le Conseil du trésor, à ne plus relever de la fonction publique à partir du 1er octobre 1996, et ce, pour une durée de quatre ans. Or, elle est demeurée employée du Curateur du 1er octobre 1996 au 31 décembre 1997, ce qui contrevenait aux règles édictées par le Conseil du trésor. Le Curateur a donc dérogé à ces règles, entorse qui équivaut à un montant d'environ 75 000 dollars. De plus, ce cadre a reçu une double rémunération car, du 1er juillet au 31 décembre 1997, en sus du salaire que lui versait le Curateur, il a encaissé sa pension de retraité. Notons aussi que ces initiatives du Curateur n'ont pas été approuvées par le Conseil du trésor, contrairement à ce que les mesures de départ assisté prévoyaient expressément.

Supervision et encadrement

8.215 Faute d'une bonne information de gestion, les chefs de service surveillent et contrôlent difficilement la prestation de travail de leurs subordonnés. Ainsi, certains gestionnaires font preuve de laxisme et ils n'assurent pas le suivi des feuilles de temps. D'ailleurs, on observe des délais de 4,5 mois avant l'approbation de celles-ci. Cette situation est d'autant plus préoccupante que les chefs de service ne sont pas en mesure de jauger la productivité des employés.

8.216 Sans directives précises, les employés travaillent à leur façon. Par exemple, certains d'entre eux visitent les personnes représentées, d'autres se contentent de gérer le patrimoine à distance, en négligeant le bien-être moral et physique de la personne inapte. En outre, il arrive qu'un dossier ne soit pas transmis au travailleur social ou au fiduciaire comme il se devrait. Le problème est alors réglé par quelqu'un qui n'a pas forcément les connaissances nécessaires.

8.217 De plus, maints services sont dépourvus de tout processus de révision a posteriori. Par conséquent, le Curateur risque fort que certaines erreurs ne soient jamais corrigées ou, au mieux, qu'elles soient découvertes à la fermeture du dossier. Dans un cas, par exemple, plusieurs comptes bancaires d'une personne représentée n'ont pas été transférés dans le portefeuille collectif de placements du Curateur. À la suite d'un changement de régime de protection, le nouveau représentant légal a pris connaissance de cette erreur. Le Curateur a dû verser plus de 27 000 dollars pour compenser les revenus d'intérêt perdus.

Formation continue

8.218 Le Curateur doit s'assurer que son personnel possède la formation, l'expérience et les connaissances nécessaires pour accomplir ses fonctions. L'absence de formation continue pertinente gêne le service à la clientèle et, compte tenu de la complexité croissante de la mission du Curateur, cette déficience entraîne des erreurs qui nuisent à la protection des personnes représentées ou à la préservation de leur patrimoine.

8.219 Bien que le chargé de dossier ne soit tenu qu'à un diplôme d'études collégiales en techniques administratives, on lui offre peu de formation continue en matière sociale pour l'aider à remplir son rôle. Pourtant, les chargés de dossier doivent intervenir auprès de personnes vulnérables qui, dans certains cas, s'expriment difficilement ou sont en situation de détresse. Les autres membres du personnel du Curateur, quelles que soient leurs fonctions, manquent parfois de formation continue, ce qui peut entraîner une inégalité des services, selon la capacité d'intervenir de chacun. Par ailleurs, le processus de recensement des besoins d'enrichissement des connaissances n'est pas structuré.

Méthodes et outils de travail

8.220 Malgré les descriptions de tâches et les guides de travail, la confusion règne entre les fonctions dévolues aux divers employés. Au chapitre des régimes privés, les employés affectés à la gestion courante des dossiers et ceux qui vérifient les rapports annuels posent des gestes contradictoires, ce qui provoque un manque d'uniformité dans certaines interventions ou une inaction de part et d'autre. En 1997, le Curateur a mis sur pied un comité chargé de revoir l'organisation du travail des régimes privés de protection. Celui-ci a déposé un rapport préliminaire en octobre 1997.

8.221 Par ailleurs, certains guides de travail sont très peu employés, ce qui entraîne une mauvaise utilisation des ressources. Par exemple, le guide relatif à la tenue des dossiers met l'accent sur l'importance d'y verser toute pièce faisant état d'un geste posé au sujet d'une personne représentée, notamment par souci de transparence. Pourtant, les travailleurs sociaux omettent fréquemment de coucher par écrit leur opinion professionnelle ou la décision qu'ils préconisent.

8.222 De plus, la vérification et l'encaissement des chèques d'aide de dernier recours s'effectuent à la pièce et de façon manuelle par le personnel du Service des allocations. Cette façon de procéder alourdit la tâche de ce service et elle mobilise des ressources qui pourraient être utilisées autrement. Pourtant, la perception des revenus de pension des gouvernements se fait par encaissement d'un seul chèque et le système informatique isole automatiquement les cas douteux.

8.223 La tenue des dossiers physiques et informatiques des personnes représentées manque aussi de rigueur. En effet, à l'intérieur même des dossiers, il n'y a pas d'ordre chronologique, les documents de préservation des biens sont mêlés à ceux de la protection des personnes et le dédoublement de documents y est monnaie courante. De plus, les dossiers informatiques sont incomplets et l'information n'y est pas à jour. Certains employés maintiennent des dossiers parallèles, ce qui multiplie d'ailleurs les dédoublements. Par conséquent, il est ardu de connaître la situation exacte de la personne inapte et de prendre à son sujet les décisions qui s'imposeraient.

8.224 De surcroît, il arrive que plusieurs employés du Curateur soient appelés à travailler simultanément au dossier d'une personne représentée. Le processus de communication est tellement boiteux que chaque service fonctionne en vase clos, si bien que les professionnels, qu'ils appartiennent ou non au même service, ne sont pas au courant des interventions des autres.

Service à la clientèle

8.225 Le service à la clientèle n'est pas entièrement satisfaisant. Des critiques sont formulées concernant, entre autres choses, les heures d'ouverture, l'absence de service de garde les fins de semaine et le dédale des boîtes vocales.

8.226 Le traitement des plaintes est d'ailleurs tout aussi déficient. En effet, n'étant pas numérotées, les plaintes peuvent s'égarer sans que personne ne s'en rende compte. Dans plusieurs cas, on perd trace de la plainte puisqu'une fois celle-ci transmise pour réponse à un autre service, il est impossible d'en connaître la suite. D'ailleurs, une plainte transférée est considérée comme réglée, ce qui fausse les statistiques quant au délai de traitement. Étant donné que le comité des plaintes ne traite pas toutes les plaintes reçues, nous n'avons pu nous assurer qu'il est en mesure de les régler entièrement.

Délais d'intervention

8.227 Le Curateur est tout à fait conscient de l'importance d'agir promptement à chaque étape du processus d'intervention, que ce soit en matière de protection de la personne ou de ses biens. D'ailleurs, la plupart de ses objectifs de performance sont axés sur la notion de délais. Pourtant, il n'établit les délais qu'il juge souhaitables que sur la base de ses résultats passés et de ses ressources disponibles et non pas en fonction des besoins réels de protection.

8.228 Le tableau 3 présente les différents délais de traitement qu'ont connus les dossiers du Curateur par rapport à ses propres normes au cours des neuf premiers mois de l'année 1997. Notons que les délais observés ne sont pas tous imputables au Curateur puisque certains sont liés au processus judiciaire. Cependant, ils ont tous des répercussions sur la protection de la personne inapte, car il y a danger pour son bien-être ou son patrimoine. De plus, le délai cumulatif moyen des étapes 3, 4 et 5 du tableau 3 est de 261 jours, alors que la norme est de 190 jours. Or, cet écart-là dépend du Curateur.

Tableau 3 **Délais de traitement**

Description	Délai observé	Norme du Curateur	Écart
1. Délai entre la « recommandation d'inaptitude par un médecin » et le « jugement de la Cour déclarant la personne inapte »	143 jours	90 jours	53 jours (59 %)
2. Délai entre le « jugement de la Cour déclarant la personne inapte » et la « réception du jugement par le Curateur »	30 jours	5 jours	25 jours (500 %)
3. Délai entre la « réception du jugement de la Cour déclarant la personne inapte » et le « début de l'investigation par le Curateur »	24 jours	10 jours	14 jours (140 %)
4. Délai entre le « début » et la « fin de l'investigation » par le Curateur	71 jours	60 jours	11 jours (18 %)
5. Délai entre la « fin de l'investigation » par le Curateur et la « stabilisation de la personne représentée »	166 jours	120 jours	46 jours (38 %)
Total	**434 jours**	**285 jours**	**149 jours (52 %)**

8.229 Le Curateur est aussi incapable de respecter les échéances qu'il s'est fixées eu égard à d'autres volets de sa mission. Ainsi, quand une succession n'est pas réclamée, il faut rapidement procéder à l'inventaire pour éviter la dilapidation du patrimoine ou la perte de certains biens. Autrement, le Curateur risque de devoir absorber les conséquences d'une succession déficitaire. Au 30 juin 1997, dans 54 p. cent des dossiers, le Curateur ne respectait pas les délais d'investigation qu'il s'était lui-même fixés.

8.230 Le Curateur a pour objectif de traiter, dans un délai d'un an suivant la date d'investigation, les dossiers réguliers de biens délaissés. Ceux qui sont qualifiés de « complexes » doivent être traités dans un délai de deux ans. Bien que pour les six premiers mois de l'année 1997 ces objectifs aient été respectés, la longueur des délais place le Curateur en situation de conflit d'intérêts apparent, car ses honoraires sont tributaires de la durée de son administration des biens délaissés. De plus, notons que le taux des honoraires du Curateur est plus élevé pour les dossiers de biens délaissés que pour ceux des personnes représentées.

8.231 Enfin, en novembre 1997, 63 p. cent des mandats attribués aux employés accusaient du retard par rapport aux échéances que le Curateur s'est lui-même fixées, ce qui représente plus de 1 700 mandats. Ces mandats sont pourtant confiés par les chefs de service lorsqu'un problème menace le bien-être de la personne ou son patrimoine.

8.232 Nous avons recommandé au Curateur

- **d'établir ses orientations pour les faire comprendre aux différents volets de sa mission ;**
- **de traduire ses orientations en un plan d'action énonçant les priorités, les échéances et les moyens utiles et mesurables afin de concrétiser sa vision stratégique ;**
- **de revoir l'organisation du travail de ses employés et de gérer ses ressources humaines dans le respect des règles de la fonction publique.**

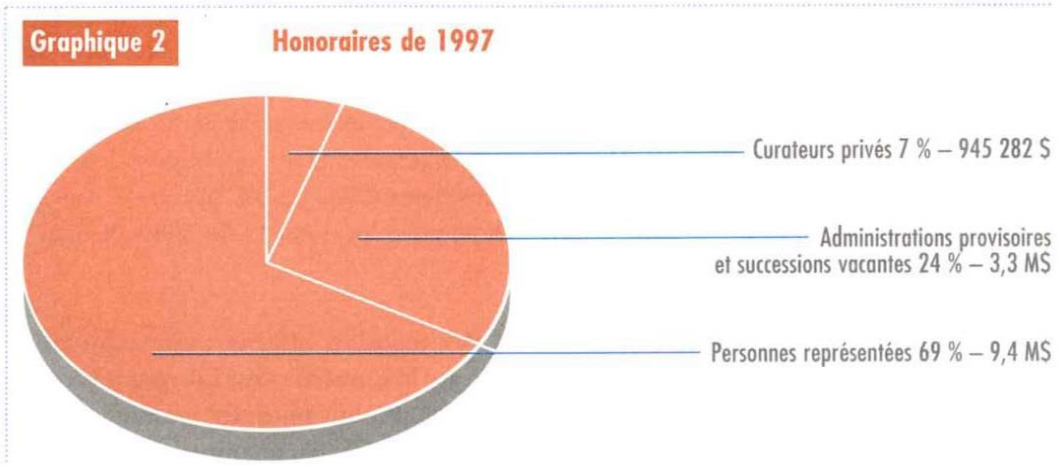
Tarification, prix de revient et perception

8.233 Depuis 1982, le Curateur doit financer la plupart des produits et services qu'il offre à sa clientèle, à même les honoraires qu'il réclame pour représenter la personne inapte, pour administrer les biens qui lui sont confiés et pour surveiller les tutelles et curatelles privées.

8.234 Pour parvenir à autofinancer ces activités, le Curateur a pour principe de comptabiliser ses honoraires dans tous les dossiers, mais de ne les exiger que si le client a la capacité de payer.

8.235 Parmi la gamme de produits et services offerts, certains ne sont pas tarifés, comme les demandes d'information de la part des tuteurs et curateurs privés, parce qu'il s'agit là d'un service que le Curateur assimile à sa responsabilité publique.

8.236 En 1997, les revenus d'honoraires étaient répartis selon les proportions illustrées au graphique 2.



8.237 Le Curateur ne s'est guère préoccupé de son autofinancement au cours des dernières années. C'est ainsi qu'il a assumé un manque à gagner substantiel, sans compter que la facturation aux personnes représentées n'est pas équitable. Depuis l'automne de 1997, des efforts ont été amorcés afin de resserrer l'application de son règlement de tarification. Les données préliminaires indiquent que l'encaissement des honoraires a augmenté, au cours des derniers mois de 1997, de plus de 2,7 millions de dollars, principalement au chapitre des successions non réclamées.

Stratégie de tarification

8.238 Le règlement de tarification dont s'est doté le Curateur repose en grande partie sur un pourcentage de la valeur des transactions effectuées ou de l'actif des personnes représentées. Les tarifs en vigueur ne sont pas en relation avec les coûts des services offerts.

8.239 En l'absence de rapport entre la tarification établie par règlement et les coûts, il est difficile pour le Curateur de justifier ces tarifs. Par exemple, en 1996, le Curateur a facturé des honoraires de près de 3 millions de dollars pour les services de perception des revenus, de gestion des dépenses et pour le paiement de comptes courants, alors que le coût de ces activités, selon les données du Curateur, a été de 1 million de dollars. Dans certains cas, le Curateur facture des honoraires de plus de 3 000 dollars lors de l'émission d'un seul chèque pour le paiement, à un établissement, des frais d'hébergement mensuels des personnes représentées, honoraires qui seront répartis entre celles-ci.

8.240 À l'inverse, les coûts d'obtention et de vérification des inventaires, des sûretés, des rapports annuels et des redditions de comptes des tuteurs et curateurs privés ont été de 900 000 dollars supérieurs aux honoraires facturés par le Curateur en 1996.

8.241 De plus, la tarification actuelle amène les personnes sous régime public, nanties d'un patrimoine substantiel, à assumer une part plus importante du financement des activités du Curateur. Par exemple, la gestion des placements collectifs a rapporté, en 1996, un revenu net de près de 4 millions de dollars, utilisé pour financer les autres activités du Curateur.

8.242 Par ailleurs, le règlement sur les tarifs du Curateur doit éviter le risque d'une double tarification. Actuellement, les sommes investies dans les placements collectifs sont doublement tarifées. En effet, dans un premier temps, le Curateur perçoit des honoraires de 2 p. cent par année pour la gestion des placements collectifs et, dans un deuxième temps, il facture des honoraires de 1/3 de 1 p. cent par année pour la gestion des biens administrés, incluant la valeur des placements déjà tarifés. Depuis l'entrée en vigueur de ce règlement, en 1990, nous estimons à près de 4,2 millions de dollars les revenus ainsi perçus à double titre dans les dossiers des personnes représentées par le Curateur. En avril 1995, un comité interne avait recommandé au Curateur de ne plus appliquer les tarifs de gestion des biens administrés aux montants investis dans les placements collectifs, mais le Curateur a choisi de maintenir l'application des tarifs actuels. Cette décision n'a pas été révisée depuis.

8.243 Le Curateur ne remet pas en cause le cadre législatif actuel. Par conséquent, son projet de révision des tarifs d'honoraires – qui a notamment pour objectifs de rendre plus équitable la tarification au regard des services rendus et d'obtenir une plus grande transparence des charges par rapport à ces mêmes services – ne corrige pas les tarifs non proportionnels aux coûts assumés, ni la double tarification imposée aux personnes représentées.

Récupération des honoraires non exigés

8.244 Pendant le mandat de protection, le Curateur peut renoncer à ses honoraires afin d'équilibrer la situation financière d'une personne représentée sous régime public pour tenir compte de l'insolvabilité de celle-ci. Au décès de cette personne, le Curateur récupère les honoraires auxquels il a ainsi renoncé, si le patrimoine est positif. Cependant, en 1994, le Curateur a cessé cette récupération, invoquant un effectif insuffisant, ce qui a produit un manque à gagner estimé à près de 1 million de dollars entre janvier 1994 et mai 1997.

8.245 Par ailleurs, en ce qui concerne les décès survenus depuis juin 1997, le Curateur a repris cette activité et il s'est remboursé de près de 160 000 dollars en cinq mois à même le patrimoine des personnes qu'il représente. Ainsi, dans les dossiers examinés pour lesquels le Curateur a récupéré plus de 2 000 dollars d'honoraires, 70 p. cent de ces montants étaient dus depuis plus de trois ans, certains d'entre eux depuis dix ans.

8.246 Contrairement à sa pratique à l'égard des personnes sous régime public, le Curateur ne récupère pas les honoraires non exigés dans les dossiers de personnes décédées qui étaient sous tutelle ou curatelle privée, puisqu'il ne peut se payer à même le patrimoine de la personne décédée. Le Curateur applique donc deux poids, deux mesures dans la récupération de ses honoraires.

8.247 Ajoutons que, pour les années 1990 à 1997, le Curateur a renoncé à des honoraires facturés à des personnes sous régime privé alors que celles-ci avaient des actifs variant de 5 000 à 500 000 dollars. Cette décision a entraîné un manque à gagner estimé à 200 000 dollars.

Tarification horaire

8.248 Pour certains services rendus, par exemple l'établissement du budget des personnes représentées par le Curateur, des honoraires sont facturés sur la base de taux horaires. Ainsi, une directive interne précise qu'une feuille de temps doit être remplie tous les jours par les employés qui travaillent au dossier d'une personne représentée par le Curateur.

8.249 De janvier 1995 à septembre 1997, près de 30 p. cent des feuilles de temps n'ont pas été remplies. D'ailleurs, certains employés n'ont pas fait cette compilation depuis 1995 et d'autres ne s'y sont soumis que très occasionnellement.

8.250 De plus, parmi ceux qui remplissent des feuilles de temps, des écarts importants ont été relevés dans le nombre d'heures facturées entre des employés qui ont des fonctions identiques. À titre d'illustration, au cours des neuf premiers mois de 1997, certains employés ont facturé moins de 10 p. cent des heures travaillées, alors que d'autres ont facturé plus de 50 p. cent de ces heures.

8.251 Il s'ensuit des inégalités importantes d'honoraires facturés aux personnes représentées. De plus, le manque de rigueur dans la compilation des heures ainsi travaillées entraîne un manque à gagner pour le Curateur.

8.252 Par ailleurs, dès qu'un employé remplit une feuille de temps, le Curateur impute le temps réel consacré au dossier en question. Cependant, le système informatique est ainsi conçu qu'il comptabilise un minimum de 50 minutes par mois dès qu'il enregistre une feuille de temps. Par conséquent, l'employé qui s'abstient de cumuler son temps débalance la facturation au profit des dossiers dont il s'occupe puisque les frais minimaux ne s'y appliquent pas.

8.253 Enfin, comme le contrôle mis en place dans ce secteur est trop lâche, il se peut fort bien que certaines feuilles de temps échappent à la saisie ou qu'une erreur de saisie impute des frais à un autre dossier.

8.254 Le Curateur a décidé, à la fin de 1997, de mettre l'accent notamment sur les activités tarifées à taux horaires, c'est-à-dire de veiller à ce qu'elles soient plus exactement comptabilisées. Cependant, ces changements sont trop récents pour que nous puissions en mesurer l'effet.

Transfert de juridiction de certains dossiers

8.255 Après le décès d'une personne qu'il représente, le Curateur poursuit son administration jusqu'à l'avis d'acceptation de sa charge par le liquidateur ou de la succession par les héritiers. À cette fin, le Code civil stipule qu'une succession devient non réclamée lorsqu'aucun héritier n'est connu ou ne réclame la succession six mois après le décès. Le Curateur a tardé à appliquer cette disposition et il se rembourse, depuis 1994, à même le patrimoine des personnes décédées selon les tarifs reliés aux « personnes représentées » plutôt que selon les tarifs relatifs aux « administrations provisoires et successions vacantes », une fois la succession devenue non réclamée.

8.256 Cette facturation erronée a engendré un manque à gagner important en honoraires, puisque les taux utilisés pour les « administrations provisoires et les successions vacantes » sont beaucoup plus élevés que les taux de tarification appliqués aux dossiers des « personnes représentées ». Le Curateur facture effectivement 1/3 de 1 p. cent de l'actif brut pour l'ensemble des biens d'une personne sous régime public, alors que ce taux passe à 3 p. cent de l'actif brut pour les biens délaissés.

8.257 À l'automne de 1997, à la suite de l'émission d'une opinion juridique interne, le Curateur a récupéré sur une période de trois ans les honoraires non facturés pour les dossiers de successions non réclamées. Une somme de près de 2 350 000 dollars a ainsi été encaissée à la suite de cette récupération, soit une moyenne annuelle de plus de 780 000 dollars. Cette action tardive du Curateur a entraîné un manque à gagner de 600 000 dollars, puisque la prescription légale empêchait toute récupération relative aux transactions faites entre janvier et octobre 1994.

Honoraires à l'ouverture du régime de protection

8.258 Depuis 1994, le Curateur peut exiger des honoraires pour les travaux effectués relativement à l'ouverture du régime de protection.

8.259 Jusqu'en juin 1997, le Curateur n'a pas facturé d'honoraires pour cette activité. Depuis, il a décidé de récupérer ce type d'honoraires pour tous les nouveaux dossiers de 1997. Une somme de plus de 100 000 dollars a ainsi été récupérée au 31 décembre 1997. Contrairement à ce qui s'est fait avec d'autres dossiers de récupération, le Curateur assume une perte évaluée à plus de 200 000 dollars en ne retournant pas en arrière à ce chapitre pour les années 1995 et 1996.

Prix de revient

8.260 Lorsqu'une organisation fait contribuer les utilisateurs au financement des activités, il est important qu'elle ait un système de prix de revient lui permettant d'établir ses coûts.

8.261 Le Curateur a recensé 23 produits et services pour lesquels on a établi des unités de mesure qui ont été élaborées en 1996 afin de fixer les coûts unitaires. Au 31 décembre 1996, le Curateur n'a produit que 10 coûts unitaires reliés aux services rendus parce que l'information n'était pas disponible quant aux 13 autres produits et services.

8.262 Par ailleurs, certains produits et services ne sont pas clairement définis par le Curateur. À titre d'illustration, l'un d'eux est défini comme « actes du Curateur public assurant le bien-être moral et matériel des personnes qu'il représente ». Une définition plus précise de certains produits et services permettrait une meilleure attribution du temps de l'effectif des diverses directions dans le calcul du prix de revient.

8.263 Un comité de prix de revient a été formé en janvier 1997. Il avait pour mandat de recommander toute amélioration visant à doter l'organisation d'outils de gestion appropriés au regard des produits et services rendus par le Curateur. Cependant, ce comité n'a toujours pas commencé ses travaux.

Perception des comptes à recevoir

8.264 Le Curateur ne s'est pas doté d'une politique de recouvrement des honoraires facturés aux tuteurs et curateurs privés. Actuellement, chaque chargé de dossier qui s'occupe des tuteurs et curateurs privés doit recouvrer les comptes de son propre territoire, mais la façon de faire n'est absolument pas uniforme.

8.265 En effet, un avis est envoyé à deux reprises aux représentants légaux qui n'ont pas payé les honoraires. Par la suite, le Curateur abandonne les démarches de recouvrement, alors qu'il se rembourse directement à même le patrimoine des personnes sous régime public, ce qui contrevient au principe d'équité. En 1996, près de 250 000 dollars d'honoraires n'ont pas été exigés par le Curateur en relation avec les honoraires de surveillance des tuteurs et curateurs privés.

8.266 Par ailleurs, en ce qui a trait à la période d'avril 1997 à février 1998, le Curateur est incapable de faire le suivi de l'âge des comptes à recevoir, cette donnée n'étant pas disponible dans le nouveau système informatique.

8.267 Nous avons recommandé au Curateur

- **de tarifer ses activités de façon cohérente et équitable ;**
- **de chercher à atteindre son objectif d'autofinancement tout en respectant le principe d'équité ;**
- **de s'assurer qu'il connaît le coût unitaire de tous ses produits et services afin d'en établir le prix de revient ;**
- **de recouvrer toutes les sommes qui lui sont dues.**

Système informatique

8.268 Au début des années 1990, le Curateur entreprenait une démarche visant à la refonte complète de ses systèmes d'information de gestion. Ainsi, en 1993, le Conseil du trésor l'autorisait à commencer la réalisation du Plan directeur des technologies de l'information. Les documents présentés à l'appui de cette demande exposaient clairement les prévisions concernant les coûts, les échéanciers, les biens livrables et les bénéfices. Le budget était de 5,6 millions de dollars et les travaux devaient se terminer en décembre 1995.

Déroulement du projet

8.269 La direction de ce projet a été confiée a un employé occasionnel pour la période de juin 1990 à mars 1996. Par la suite, cet employé est devenu contractuel jusqu'en décembre 1996. Le Curateur a octroyé un contrat totalisant 204 000 dollars à une firme employant cette personne à un tarif quotidien de 1 000 dollars. Or, bien qu'aucune politique gouvernementale ne s'applique dans le cas des contrats de service d'informaticiens, il est tout de même étonnant de constater que le taux maximum recommandé par le Conseil du trésor pour des catégories similaires de professionnels de très haut niveau est de 838 dollars par jour. L'écart de rémunération est donc de 19 p. cent. Par la suite, la direction du projet a été assurée par une employée permanente pour une période d'à peine plus d'un an, puisque cette personne est actuellement en congé sabbatique. Les travaux se poursuivent maintenant sous la direction d'un analyste intérimaire. Notons que la rotation fréquente des gestionnaires n'a pas favorisé le bon déroulement du projet.

8.270 Bien que conscient du manque d'expertise de ses ressources internes pour occuper plusieurs fonctions essentielles du projet, comme celle d'architecte de système, ainsi que de la rareté de ce type de ressource sur le marché, le Curateur n'a jamais étudié la solution d'un projet « clé en main », c'est-à-dire de confier un mandat global à un seul exécutant.

8.271 Les projets de développement ont été divisés en quatre grandes étapes : système comptable, gestion des biens délaissés, gestion des régimes de protection privés et gestion des régimes de protection publics. Outre le maintien des fonctions de l'ancien système, il devait s'en ajouter d'autres jusque-là inexistantes. La planification comportait aussi des projets liés à la gestion du plan directeur, aux technologies, à la bureautique et à la gestion documentaire.

8.272 En juin 1996, quatre mois après l'implantation de la deuxième étape (gestion des biens délaissés), la gravité des problèmes qui surgissaient a amené le Curateur à procéder à une réorientation du projet. Sur recommandation du directeur de projet, la haute direction a pris la décision d'amputer le projet des fonctions constituant une nette amélioration par rapport à l'ancien système, ce qui privait le Curateur des avantages y afférents. On a décidé que ces fonctions feraient partie d'une éventuelle étape spéciale, à la toute fin du processus. Par exemple, l'élaboration de la fonction permettant l'enregistrement du cahier du patrimoine n'a pas été achevée. Une équipe de pilotage, constituée de représentants des principaux groupes d'usagers, était pourtant formée et elle participait activement à cette élaboration, mais elle n'a pas été consultée sur le choix des fonctions à reporter. Aucune analyse d'impact de cette décision n'a été faite.

8.273 Cette absence de consultation a entraîné dans certains cas une régression par rapport à l'ancien système. À titre d'exemple, la fonction de visualisation du portrait financier n'est toujours pas opérationnelle car, dans la plupart des dossiers consultés, le bilan ne balance pas. Pourtant, cette fonction est particulièrement importante pour le Service des biens délaissés, car elle permet de répondre de façon appropriée aux créanciers, de favoriser une prise de décision éclairée et de fixer les priorités. Actuellement, le personnel de ce service se voit dans l'obligation de consulter le dossier physique et la liste des transactions qui s'y rapportent, ce qui alourdit considérablement sa tâche.

8.274 De plus, toujours après la deuxième étape, le Curateur a constaté que la performance de l'ordinateur en place était nettement insuffisante. Il a même dû procéder à l'acquisition d'un nouvel ordinateur beaucoup plus puissant au coût de 176 000 dollars. Notons que le Curateur a effectué cette acquisition sans recourir au processus régulier d'appel d'offres, ce qui dérogeait à ses propres directives internes.

8.275 Bien que le Curateur fasse un suivi mensuel du plan, il ne dispose pas d'informations précises sur l'évolution de tous les projets prévus à l'origine et des sommes supplémentaires requises pour les terminer. Il ne possède pas non plus d'informations relativement au calendrier de réalisation des travaux qui restent à accomplir.

8.276 Au 31 décembre 1997, les coûts réels imputés au Plan directeur des technologies de l'information étaient de 7,5 millions de dollars, soit un dépassement budgétaire d'environ 35 p. cent. Quant au calendrier de réalisation, il accuse un retard de plus de deux ans et, dans les faits, le Curateur procède actuellement aux travaux préparatoires à l'implantation de la dernière étape, déjà prévue pour avril 1998.

Satisfaction des usagers

8.277 De leur côté, les usagers nous ont fait part de leur insatisfaction face au nouveau système. En effet, l'intégralité et la fiabilité des données inscrites au système ne sont pas assurées. Faute d'encadrement des gestionnaires et de directives claires quant à l'obligation d'inscrire toutes les informations requises, la saisie se fait selon l'initiative des usagers. En l'absence de guides de gestion à jour et d'une surveillance rigoureuse, les informations sont enregistrées en fonction des connaissances de chacun. Ce manque d'encadrement provoque tantôt une pollution de la base de données, tantôt une disparité entre les dossiers pour une même donnée.

8.278 De plus, on trouve dans le système une quantité importante de données incohérentes. Une firme comptable externe ayant procédé récemment à une revue exhaustive du système d'information l'a jugé faible. Par exemple, certains éléments du patrimoine ayant été liquidés possèdent toujours une valeur comptable, ce qui entraîne l'accumulation d'honoraires indus, faussant par le fait même les données financières du Curateur. En contrepartie, plusieurs éléments du patrimoine ont une valeur comptable négative, ce qui retarde la perception des honoraires de gestion qui s'y rapportent jusqu'au moment du réajustement. Par ailleurs, aucune décision n'a encore été prise relativement aux correctifs à apporter concernant les honoraires.

8.279 Les bénéfices justifiant l'acceptation du projet n'ont pas fait l'objet d'un suivi. Le Plan directeur des technologies de l'information devait comporter comme principal avantage de réduire de 32 postes l'effectif du Curateur, qui correspondent à une masse salariale totale de plus de 1 million de dollars. De fait, le Curateur est dans l'impossibilité de connaître l'importance des économies réalisées jusqu'à maintenant ou encore le moment où cet objectif sera atteint. On prévoyait également obtenir certains bénéfices impalpables, dont l'amélioration du service à la clientèle. Or, le Curateur n'a pas établi les indicateurs qui lui permettraient d'en mesurer la réalisation.

8.280 En conclusion, le Curateur a sous-évalué de façon importante la complexité de ce projet, le suivi qu'il en a fait est déficient et les outils de contrôle dont il s'est pourvu ne l'ont pas amené à mesurer l'ampleur des problèmes survenus. Par conséquent, le produit obtenu ne correspond pas au plan initial ni aux besoins d'origine.

8.281 Nous avons recommandé au Curateur

- **d'achever l'implantation de son système informatique dans les plus brefs délais, selon le meilleur rapport coûts-bénéfices, en s'assurant qu'il satisfera aux besoins des usagers ;**
- **d'encadrer les implantations futures en tirant profit des difficultés survenues relativement à ce projet.**

Informations confidentielles

8.282 Dans le cadre de son mandat, le Curateur est appelé à détenir des informations confidentielles sur sa clientèle. Or, certains renseignements personnels permettant d'identifier les personnes représentées par le Curateur ainsi que des données relatives à leur patrimoine sont accessibles à des employés qui n'ont aucun besoin de ces informations dans l'exercice de leurs fonctions. Par conséquent, le risque de divulgation non autorisée de ces renseignements augmente, ce qui peut porter préjudice aux personnes représentées.

8.283 À titre d'exemple, certains employés du Service des ressources humaines détiennent un droit d'accès leur permettant de connaître les numéros d'assurance sociale des personnes représentées. Les préposés à l'accueil, pour leur part, peuvent consulter l'écran exposant le portrait financier et obtenir ainsi une image globale de la valeur des patrimoines. Par ailleurs, les chargés de dossier responsables du suivi des personnes sous régime privé ont accès aux informations concernant les biens délaissés et plusieurs employés du Service des ressources informationnelles peuvent accéder sans restriction à toutes les données détenues par le Curateur et stockées sur support informatique.

8.284 De plus, le processus de gestion des droits d'accès n'est pas appliqué avec rigueur et il n'existe aucun contrôle de détection pour repérer l'utilisation non autorisée ou abusive des privilèges d'accès.

8.285 Cette situation est fort préoccupante, d'autant plus que tous les employés peuvent emprunter les dossiers entreposés aux archives, ce qui leur permet d'avoir accès à l'ensemble de la documentation disponible sur la clientèle. Du reste, les sessions de formation prévues sur les obligations du Curateur en matière de confidentialité de l'information n'ont pas encore été dispensées au personnel.

8.286 Nous avons recommandé au Curateur

- **de resserrer les mesures de sécurité destinées à assurer le caractère confidentiel des renseignements qu'il détient ;**
- **de s'assurer que son personnel reçoit une formation suffisante en matière de discrétion concernant les renseignements confidentiels.**

8.287 *Commentaires du Curateur*

« Comme le souligne le Vérificateur général dans le préambule de son rapport, la Curatrice publique a considéré la venue de ce dernier au sein de l'organisme qu'elle dirige comme une occasion pour elle de procéder à un bilan de l'organisation et d'en tirer profit.

« Cette vérification de l'optimisation des ressources avait auparavant été refusée à maintes reprises au Vérificateur général. C'est pourquoi la Curatrice publique tient à souligner la qualité et l'harmonie des échanges qui ont eu lieu entre son personnel et les représentants de ce dernier.

« La Curatrice publique prend bonne note des recommandations que contient le rapport du Vérificateur général. En effet, elle entérine le diagnostic posé même si, à son avis, plusieurs éléments devraient être précisés.

« Les observations du Vérificateur général confirment certains constats que la Curatrice publique a pu faire au cours de la dernière année et qui l'ont amenée à amorcer plusieurs changements. Au début de son mandat, la Curatrice publique ne pouvait nullement imaginer l'ampleur des problèmes et la désorganisation extrême que le Vérificateur général dénonce.

« Parmi les initiatives de la Curatrice publique, notons l'attention particulière qu'elle a apportée aux personnes représentées vivant seules à domicile. En effet, le recensement de ces personnes n'avait jamais été fait et la Curatrice publique était d'avis qu'il fallait remédier au plus tôt à cette carence, d'autant qu'il s'agissait d'une question de sécurité.

« De plus, dès son arrivée, la Curatrice publique a jugé que les ressources en place ne pouvaient suffire à remplir correctement son mandat. Elle s'est donc aussitôt adressée au Conseil du trésor pour réclamer que son effectif soit augmenté, afin de combler les besoins les plus urgents.

« Pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 1996, le Curateur public affichait un déficit de 3,5 millions de dollars sur un budget total de 16 millions. Au 31 décembre 1997, ce déficit a été ramené à 100 000 dollars à la suite des efforts déployés par la Curatrice publique en vue de rétablir l'équilibre budgétaire, ce qui lui a d'ailleurs valu l'autorisation de procéder à l'embauche de nouveaux employés.

« Enfin, la Curatrice publique tient à souligner l'appui que lui a accordé sans réserve le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, évidemment dans la mesure où tous deux connaissaient la situation de l'organisme.

« La Curatrice publique reçoit les recommandations du Vérificateur général dans un esprit positif, confiante que son organisation reposera désormais sur des bases solides. Ainsi, il lui sera possible d'assumer la principale mission que lui a confiée l'Assemblée nationale, soit de protéger la personne inapte.

« En conclusion, la Curatrice publique est consciente des périodes difficiles que son personnel a dû traverser. Pourtant, il a toujours cru et croit toujours dans la mission à laquelle il participe. À titre de dirigeante, elle peut assurer ses employés qu'ils disposeront à l'avenir des outils qui leur faisaient défaut, outre l'encouragement et le soutien qu'elle ne manquera pas de leur prodiguer.

« D'ailleurs, dès que la Curatrice publique a pris connaissance de l'ensemble des observations du Vérificateur général, en février 1998, elle a aussitôt pris les dispositions nécessaires pour corriger au plus tôt et en profondeur les divers problèmes mis au jour. Dès à présent, la Curatrice publique et les membres de son personnel s'appliquent à mettre en œuvre les recommandations du Vérificateur général. »

Annexe 1 – Glossaire

Agents d'intervention du milieu

Membres du personnel des établissements d'hébergement et du réseau de la santé et des services sociaux qui travaillent auprès des personnes représentées par le Curateur.

Biens délaissés

Variété de biens tels les successions non réclamées, les biens situés au Québec dont les propriétaires sont inconnus ou introuvables, les biens de personnes morales dissoutes, les pièces à conviction de certains procès et les véhicules abandonnés sur les voies publiques provinciales.

Chargé de dossier

Technicien en administration du Curateur communément appelé « responsable-client ». Il est le pivot d'un dossier et il est chargé tant des actions sociales à l'égard d'une personne représentée que de l'administration de son patrimoine.

Conseil de tutelle

Assemblée composée habituellement de trois personnes qui ont pour mission de surveiller la gestion et de déterminer la sûreté que le tuteur ou curateur privé devra fournir pour garantir son administration. Pour certaines décisions, le représentant légal devra obtenir leur autorisation.

Curateur

Représentant légal nommé par le tribunal à une personne qui est inapte totalement et de façon permanente.

Désinstitutionnalisation

Réforme du réseau des services de santé mentale et de déficience intellectuelle qui vise à transférer les bénéficiaires dans des milieux de vie non institutionnels.

Établissements

Milieux de vie qui hébergent les personnes représentées. Ces milieux de vie peuvent être publics ou privés et régis ou non par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux.*

Évaluation médicale et psychosociale

Évaluation faite par des professionnels de la santé et des services sociaux pour déterminer si une personne est inapte et si elle a besoin d'un régime de protection.

Homologation

Procédure judiciaire qui doit statuer qu'un mandat en cas d'inaptitude est valide et que le mandataire peut commencer à exercer ses fonctions, puisque la personne qui a signé le mandat a été évaluée et reconnue inapte.

Inventaire

Opération qui consiste à énumérer et à décrire les éléments composants l'actif et le passif d'une personne représentée ou d'une succession non réclamée.

Mandataire

Celui qui est désigné par mandat pour s'occuper de la personne signataire (et de ses biens, suivant le cas).

Mandat en cas d'inaptitude

Écrit par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de s'occuper d'elle ou de ses biens (selon le contenu du mandat) si elle devient inapte.

Personne représentée ou personne inapte

Personne incapable de s'occuper d'elle-même ou de gérer ses biens et placée sous un régime de protection.

Reddition de comptes

Présentation de l'état des biens d'autrui administrés par le représentant légal ou le Curateur public à la fin de son mandat.

Réévaluation du régime de protection

Obligation du Code civil du Québec qui exige une nouvelle évaluation médicale et psychosociale avant de reconduire ou de modifier le régime de protection. La réévaluation doit être effectuée tous les trois ans pour une tutelle et tous les cinq ans pour une curatelle.

Régime de protection

L'ouverture d'un régime de protection est prononcée par le tribunal. Un régime peut prendre la forme d'une tutelle ou d'une curatelle, en fonction de l'inaptitude de la personne. Ce régime peut être privé, si un proche désire en prendre charge, ou public lorsque le Curateur assume cette responsabilité.

Succession non réclamée

Une succession est non réclamée lorsque les héritiers y renoncent par un acte notarié ou que le défunt ne laisse ni conjoint ni parents au degré successible, ou qu'aucun autre héritier n'est connu ou ne le réclame.

Sûreté

Garantie fournie par le représentant légal pour assurer la bonne exécution de ses obligations.

Tutelle dative

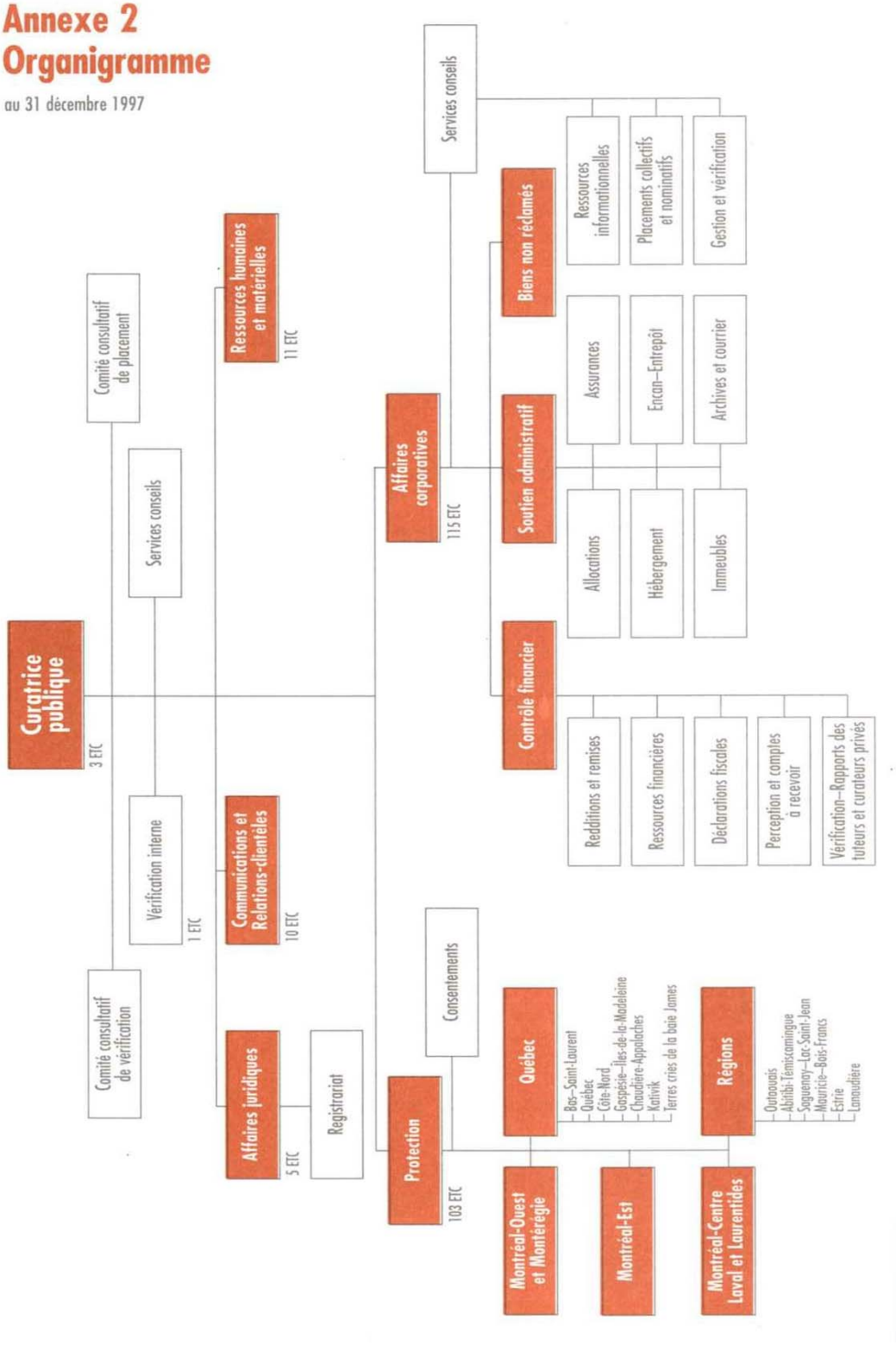
Régime de tutelle exercé par un membre de la famille ou un proche qui remplace les parents en cas de décès ou de déchéance des droits parentaux.

Tuteur

Représentant légal nommé par le tribunal à une personne qui n'est que partiellement ou temporairement inapte à prendre soin d'elle-même ou à administrer ses biens.

Annexe 2
Organigramme

au 31 décembre 1997



Annexe 3 – Objectifs et critères de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion au sujet des éléments abordés au cours de ce mandat de vérification, en fonction des objectifs présentés. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance élevé. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés dans ce rapport.

Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés conformément au mandat législatif ainsi qu'aux méthodes de travail du Vérificateur général. Ces méthodes de travail respectent les normes d'un mandat d'optimisation des ressources émises par l'Institut canadien des comptables agréés.

Protection des droits de la personne inapte sous régime public

Objectif

S'assurer que le Curateur protège les droits des personnes représentées.

Critères

Le Curateur doit

- établir et revoir périodiquement ses orientations et ses priorités en matière de protection de la personne afin de définir le niveau de services et d'orienter ses interventions ;
- coordonner ses actions avec les divers intervenants du milieu en matière de protection des personnes inaptes ;
- se doter de mécanismes lui permettant de maintenir une relation personnelle avec la personne inapte, obtenir son avis et la tenir informée des décisions prises à son sujet ;
- disposer d'une information de gestion complète, fiable, pertinente, uniforme et en temps opportun lui permettant d'évaluer la qualité des services rendus ;
- lorsqu'il exerce une tutelle ou une curatelle, prendre les mesures requises afin de rechercher un tuteur ou un curateur privé pour le remplacer, comme la loi le prévoit.

Objectif

S'assurer que le Curateur organise ses activités de protection de la personne inapte avec un souci suffisant quant à l'efficience et à l'économie.

Critères

Le Curateur doit

- s'assurer que la répartition de l'effectif lui permet d'offrir un service optimal aux personnes représentées ;
- s'assurer que les responsables-clients bénéficient d'une formation, de méthodes de travail et de moyens leur permettant de remplir leurs tâches de façon efficiente ;
- disposer de mécanismes lui permettant d'évaluer le travail du personnel ;
- disposer d'un système lui permettant de traiter correctement les plaintes.

Protection des biens de la personne inapte sous régime public et administration des biens délaissés

Objectif

S'assurer que le Curateur préserve le patrimoine financier des personnes inaptes qui sont sous un régime public de protection.

Critères

Le Curateur doit

- disposer de l'information de gestion et de mécanismes lui permettant de prendre des décisions appropriées et en temps opportun en matière de gestion des biens des personnes représentées ;
- s'assurer que l'organisation du travail permet une gestion efficiente et économique des biens des personnes inaptes ;
- mettre en place des mécanismes lui permettant de contrôler la gestion des menues dépenses effectuée par les établissements ;
- préserver la valeur des immeubles qu'il gère au nom des personnes représentées ;
- remplir promptement les obligations fiscales des personnes représentées avec rigueur et exactitude ;
- s'assurer que la gestion du portefeuille collectif de placements tient compte du niveau de risque en fonction du profil de la personne représentée et que ce porte feuille est équilibré sur le plan de la répartition des revenus de placement ;
- s'assurer que la gestion des placements nominatifs favorise la préservation de la valeur du patrimoine des personnes représentées ;
- mettre en place des mécanismes lui permettant de s'assurer de l'intégralité des biens du début à la fin de son mandat de protection ;
- effectuer une reddition de comptes complète et en temps opportun de sa gestion des biens à la fin de son mandat de protection ou, sur demande, en cours de mandat

Objectif

S'assurer que le Curateur prend possession de tous les biens délaissés et qu'il en fait une gestion efficiente.

Critères

Le Curateur doit

- mettre en place les mécanismes lui permettant d'inventorier et de recouvrer en temps opportun les biens délaissés ;
- faire des efforts suffisants pour retracer les ayants droits aux biens délaissés qu'il administre.

Régimes privés et mandats en cas d'inaptitude

Objectif

S'assurer que le Curateur surveille l'administration des tuteurs et curateurs privés.

Critères

Le Curateur doit

- préciser ses orientations et ses priorités en matière de surveillance afin d'orienter ses interventions auprès des tuteurs et curateurs privés et des mandataires ;
- aider et assister tant le représentant légal que le conseil de tutelle dans l'exercice de leurs fonctions.

Objectif

S'assurer que le Curateur gère ses activités de surveillance de manière efficiente et économique.

Critères

Le Curateur doit

- s'assurer que les rôles et responsabilités du personnel œuvrant à la surveillance des tuteurs et curateurs privés sont bien déterminés afin que ceux-ci accomplissent correctement leurs tâches ;
- disposer d'une information de gestion et de mécanismes lui permettant de surveiller l'administration des tuteurs et curateurs privés afin de prendre action au moment opportun.

Tarification, prix de revient et perception

Objectif

S'assurer que le Curateur tarifie adéquatement les services qu'il offre.

Critères

Le Curateur doit

- se doter d'une politique ou d'une stratégie de tarification lui permettant de financer de manière optimale les services offerts aux clients ;
- déterminer convenablement le prix de revient des biens et services offerts ;
- s'assurer que l'établissement de ses tarifs fait l'objet d'une analyse suffisante ;
- s'assurer que la tarification se rapporte aux services offerts ;
- justifier les privilèges accordés à certains de ses clients ;
- disposer de mécanismes qui appuient le contrôle de la tarification des services offerts.

Système informatique

Objectif

S'assurer que le nouveau système informatique est implanté correctement et qu'il répond aux besoins des usagers.

Critères

Le Curateur doit

- mettre en place les contrôles lui permettant d'apprécier l'évolution de l'échéancier et des coûts d'implantation prévus du nouveau système informatique ;
- disposer de mécanismes lui permettant d'évaluer les choix et orientations techniques faits au cours du projet informatique ;
- s'assurer que le nouveau système informatique répond aux besoins des usagers et qu'il a la flexibilité nécessaire pour s'adapter aux exigences opérationnelles des utilisateurs.



Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998

TOME I

CHAPITRE 9

Suivi de certaines vérifications de l'optimisation des ressources

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	9.1
AGRICULTURE, PÊCHERIES ET ALIMENTATION	9.5
COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC	9.24
RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC	9.32

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Introduction

9.1 Chaque année, nous procédons au suivi d'un certain nombre de nos recommandations formulées dans nos rapports antérieurs. Le but de cette démarche est de mesurer si nos travaux ont amené l'organisme en question à corriger les faiblesses décelées, après lui avoir laissé un délai raisonnable pour ce faire.

9.2 Il ne s'agit pas d'une nouvelle vérification, mais seulement d'un examen des correctifs apportés pour redresser les situations boiteuses. Le tableau qui suit indique quels sont les rapports déjà présentés à l'Assemblée nationale et pour lesquels nous avons vérifié l'application des recommandations.

Nom de l'entité	Rapport pour l'année terminée le 31 mars
Agriculture, Pêcheries et Alimentation Programme de contribution aux taxes municipales et scolaires sur les fermes	1993-1994, pages 39 à 60
Commission de protection du territoire agricole du Québec	1993-1994, pages 61 à 84
Régie des rentes du Québec et Emploi et Solidarité Rentes d'invalidité et Programme d'allocations d'aide aux familles	1994-1995, pages 211 à 228

9.3 De façon générale, les différentes entités ont tenu compte, en bonne partie, des remarques que nous avions formulées.

9.4 Cependant, certaines lacunes persistent et nous en faisons de nouveau état.

Agriculture, Pêcheries et Alimentation

Contribution aux taxes municipales et scolaires

9.5 Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectués auprès du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation en 1993-1994. Nos travaux ont pris fin en novembre 1997. Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure le ministère a tenu compte des recommandations que nous avions formulées.

9.6 La vérification de 1993-1994 traitait de la gestion des activités liées au Programme de contribution aux taxes municipales et scolaires sur les fermes ainsi que de reddition de comptes. À l'époque, les principaux objectifs du programme étaient de réserver les remboursements de taxes aux seules exploitations agricoles enregistrées auprès du ministère et situées en zone agricole, et de décourager l'inutilisation des sols en zone agricole. Le programme visait également à responsabiliser le producteur agricole relativement à son évaluation municipale afin de limiter le risque de surévaluation et éviter la montée en flèche des coûts du programme.

9.7 En 1995, dans le but de contribuer à l'assainissement des finances publiques, le ministère modifie sa loi et révise le programme. Non seulement le ministère désire-t-il ralentir l'accroissement des montants qui y sont consacrés, mais il veut aussi assurer l'équité entre les citoyens en ne remboursant que les taxes liées aux biens productifs agricoles. Enfin, il cherche à améliorer le fonctionnement du programme, et ce, tout en limitant les versements non rationnels. Les modifications apportées au programme s'appliquent à compter de l'année civile 1996.

9.8 Le montant remboursé par le ministère est passé de 61,3 millions de dollars en 1995-1996 à 49,4 millions en 1996-1997, soit une baisse de 11,9 millions.

9.9 Les nouvelles exigences du programme permettent au ministère de corriger certaines lacunes observées lors de la vérification. En effet, pour qu'il soit admissible au Programme de contribution aux taxes municipales et scolaires sur les fermes, le réclamant est tenu de faire la preuve de ses revenus et l'exploitation agricole doit générer un revenu brut agricole annuel d'au moins 10 000 dollars au lieu des 3 000 exigés antérieurement. De même, les modalités de calcul des remboursements sont resserrées, le montant remboursé est limité à l'équivalent de 30 p. cent du revenu brut agricole et le remboursement des taxes ne s'applique qu'aux biens productifs agricoles, soit le fonds de terre et les bâtiments agricoles.

9.10 Par ailleurs, certaines de nos recommandations sont devenues caduques depuis l'adoption du nouveau régime. Comme la pénalité pour sols non productifs a été abolie, le ministère ne réduit plus le remboursement des taxes dans de tels cas. De même, il n'exige plus le retour des sommes versées aux exploitations agricoles pour des parcelles de terre qui ont fait l'objet d'une autorisation d'usage autre qu'agricole, parce que le nouveau régime ne prévoit plus la réclamation des taxes dans ce cas.

9.11 Enfin, nous encourageons le ministère à poursuivre ses efforts pour rectifier les déficiences déjà relevées en 1993-1994 et qui n'ont pas encore été corrigées. Ces lacunes persistantes sont commentées dans les paragraphes qui suivent.

Coûts du programme

Valeur des terres agricoles

9.12 Nous avions recommandé au ministère de prendre les moyens nécessaires pour limiter le risque de surévaluation des terres agricoles afin de contrôler les coûts de son programme. Des modifications ont été apportées à la Loi sur la fiscalité municipale, ce qui permet maintenant au ministère de contester en tout temps l'évaluation d'une exploitation agricole enregistrée. Il peut aussi exiger des municipalités leur rôle d'évaluation foncière et être informé de tout changement apporté subséquemment à ces valeurs.

9.13 Récemment, le ministère a contesté l'évaluation de 500 unités d'évaluation dans une municipalité et il a obtenu que leur valeur soit réduite de 20 p. cent pour les années 1995 à 1997. Cette municipalité a révisé les paramètres de calcul des valeurs des terres situées dans la zone agricole qui serviront de base à la confection du rôle d'évaluation triennal de 1998-2000.

9.14 Nous encourageons le ministère à poursuivre son action en ce sens avec d'autres municipalités.

Taxation pour services municipaux

9.15 La *Loi sur la fiscalité municipale* habilite les villes à prévoir des taxes et à les imposer comme elles le veulent, afin de rembourser des emprunts contractés pour la réalisation de projets municipaux. Dans certains cas, la nature des travaux est telle que l'exploitation agricole ne bénéficie pas et ne profitera pas ultérieurement des infrastructures qui sont imputées à son compte de taxes. En 1993-1994, nous avions recommandé au ministère de repérer les cas de taxation qu'il juge abusive et de contester, si nécessaire, les règlements municipaux.

9.16 Le ministère n'a pas encore établi de mécanisme qui lui permettrait de reconnaître ces cas. Toutefois, certains d'entre eux ont été portés à l'attention du ministère et ils font l'objet d'un refus de remboursement aux producteurs agricoles. En effet, le ministère juge que la taxation des services municipaux est inéquitable pour l'exploitation agricole par rapport aux citoyens. Des négociations sont en cours avec les municipalités.

9.17 Nous encourageons le ministère à poursuivre la contestation des cas de taxation jugée abusive et à se doter d'un mécanisme qui lui permettrait de les déceler.

Traitement des demandes de remboursement

9.18 Lors de la vérification, nous avions décelé plusieurs erreurs dans la saisie des informations inscrites sur les comptes de taxes et sur les formulaires de demande de remboursement, ainsi que des erreurs dans le calcul du remboursement.

9.19 Le ministère a instauré un contrôle systématique de la qualité de la saisie des données utilisées pour le calcul du remboursement des taxes supérieur à 5 000 dollars. Cependant, comme le contrôle de la qualité est moins rigoureux pour les remboursements inférieurs à ce montant, des erreurs de saisie des informations subsistent.

9.20 Nous encourageons le ministère à poursuivre ses efforts pour s'assurer que les informations sont bien saisies et que le remboursement de taxes effectué est bien celui auquel l'agriculteur a droit.

Évaluation de programme et reddition de comptes

9.21 En 1993-1994, nous avions constaté que le Programme de contribution aux taxes municipales et scolaires sur les fermes n'avait pas fait l'objet d'une évaluation globale par rapport aux besoins initiaux, à la pertinence des objectifs fixés et au choix des moyens utilisés pour les réaliser, à l'atteinte de ces objectifs et à la mesure des effets désirés. Nous avions recommandé au ministère de procéder à une évaluation globale du programme et de rendre compte de son efficacité en présentant des données probantes et fiables. Le programme a été révisé par des modifications législatives mais il n'a pas encore été évalué de façon formelle.

9.22 De plus, la reddition de comptes gagnerait à être plus complète. En effet, le rapport annuel de 1996-1997 ne mentionne pas l'objectif du programme ni si les résultats attendus ont été atteints. Seuls la dépense annuelle et le nombre de bénéficiaires sont indiqués. Dans la liste des programmes d'aide financière qui s'adressent aux entreprises agroalimentaires, le ministère a même omis de citer la contribution aux taxes municipales et scolaires sur les fermes. Nous encourageons le ministère à procéder à l'évaluation du programme, comme il se propose de le faire, et à améliorer sa reddition de comptes.

9.23 *Commentaires du ministère*

- ***Commentaires généraux du ministère***

« Le ministère a amorcé, au cours des derniers mois, une révision complète du processus de traitement des demandes de remboursement de taxes effectué en fonction de la section VII.I de la Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. *Cette révision vise principalement à s'assurer que ce processus :*

- *est conforme aux dispositions législatives concernées ;*
- *répond aux recommandations formulées par le présent rapport de suivi du Vérificateur général ;*
- *alimente de façon appropriée la reddition de comptes qui devrait être exercée en regard de la gestion de ce programme.*

« Cette révision de processus permettra ainsi de corriger l'ensemble des lacunes observées par le Vérificateur général.

- ***Commentaires spécifiques du ministère***

« Taxation pour services municipaux. *La révision et la formalisation du processus, tel que précédemment mentionné, doivent prévoir une cueillette d'informations et une analyse permettant de déceler les cas de taxation qui pourraient être abusives, afin que les interventions appropriées puissent être effectuées.*

« Par ailleurs, un comité de travail composé de représentants du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, du ministère des Affaires municipales, de l'Union des producteurs agricoles et de l'Ordre des évaluateurs agréés est actuellement à évaluer une nouvelle grille de taxation en tenant notamment compte des préoccupations soulevées par le Vérificateur général sur cet aspect.

« Évaluation de programme et reddition de comptes. *Une importante conférence sur l'agriculture et l'agroalimentaire québécois a été tenue au début du mois de mars 1998 en vue de développer une vision commune et des consensus sur les enjeux et les orientations de développement de l'agriculture et de l'agroalimentaire. C'est donc à la suite de cet événement que le ministère procédera, s'il y a lieu, à une évaluation globale de ce programme. Il est aussi important de mentionner que le comité de travail dont il a été précédemment question, formé à la suite des modifications législatives apportées en 1995, permet un processus continu d'évaluation et de suivi du régime. »*

Commission de protection du territoire agricole du Québec

9.24 Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué auprès de la Commission de protection du territoire agricole du Québec en 1993-1994. Nos travaux ont pris fin en décembre 1997. Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure la Commission a tenu compte des recommandations que nous avions formulées.

9.25 La vérification de 1993-1994 traitait de la gestion économique, efficace et efficiente des activités de la Commission, des mécanismes instaurés pour assurer la protection du territoire agricole ainsi que de reddition de comptes. Les recommandations portaient sur la zone agricole, les décisions de la Commission, le traitement des demandes, le suivi des infractions à la loi, la gestion administrative et la reddition de comptes.

9.26 Depuis lors, la Commission a pris des mesures pour tenir compte de nos recommandations. Elle a notamment développé une nouvelle approche en matière de surveillance de l'application de la loi en y intéressant le monde municipal, instauré un logiciel de recherche de dossiers de référence, élaboré plusieurs grilles d'analyse, guides et énoncés de politique. Ces mesures devraient permettre à la Commission d'améliorer sa connaissance de la zone agricole, de prévenir et de détecter plus rapidement les infractions à la loi, de favoriser la cohérence de ses décisions et de fournir une information plus complète sur ses activités.

9.27 Par ailleurs, le régime de protection du territoire agricole a été considérablement modifié par l'entrée en vigueur, en juin 1997, de la nouvelle *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*. Désormais, le territoire et les activités agricoles doivent être protégés non seulement par les interventions de la Commission, mais également être pris en compte dans les recommandations formulées par les instances municipales et le monde agricole et, particulièrement, dans les outils d'aménagement, à partir du schéma jusqu'aux règlements d'urbanisme. Notons, à titre d'exemple, quelques changements importants apportés par cette nouvelle loi :

- annulation des dispositions relatives à la constitution des secteurs exclusifs, à l'intérieur de la zone agricole, où le potentiel agricole des terres était très élevé ;
- modification des critères de décision par rapport aux demandes d'autorisation, notamment par l'ajout de l'obligation, pour le demandeur, de démontrer d'abord l'absence d'espace approprié disponible aux fins visées, hors de la zone agricole de la municipalité, et ce, partout, peu importe le potentiel agricole ;

- obligation, pour les municipalités, de se prononcer sur toutes les demandes qui concernent leur territoire ;
- obligation, pour une municipalité régionale de comté, d'instaurer un comité consultatif agricole qui a pour fonction de la conseiller sur toute question relative à l'aménagement du territoire agricole, à la pratique des activités agricoles et aux aspects environnementaux qui y sont rattachés ;
- augmentation du montant de certaines amendes, particulièrement dans les cas de coupe d'érables et d'enlèvement de sol arable.

9.28 En outre, la réforme de la justice administrative, prévue pour 1998, devrait permettre à la Commission d'apporter des changements notables au processus de traitement des demandes et des décisions. Par exemple, les dossiers ne seront plus soumis à un processus de traitement inflexible et on cessera de produire des rapports d'analyse dans tous les cas.

9.29 Malgré tout, nous encourageons la Commission à poursuivre ses efforts pour rectifier une déficience relevée au cours de notre vérification de 1993-1994 et qui n'a pas encore été corrigée.

Gestion administrative

9.30 En 1993-1994, nous avions recommandé à la Commission de mettre en place des mécanismes administratifs qui assureraient l'intégralité et l'exactitude de ses revenus. La Commission s'est dotée d'une politique interne de gestion et de contrôle de ses revenus et recettes. Toutefois, la séparation des tâches nécessaire à un contrôle interne efficace n'a pas encore été mise en place. Pour pallier cette lacune, nous invitons la Commission à concilier le nombre de permis émis et le nombre de demandes d'autorisation reçues avec le montant encaissé au cours de l'année.

9.31 ***Commentaires de la Commission***. *« Dans son rapport pour l'année 1993-1994, le Vérificateur général avait porté un constat très sévère dans son diagnostic et ses recommandations à l'égard de la Commission.*

« Ce constat était le suivant : absence de vue d'ensemble de la zone agricole ; incohérence des décisions de la Commission et explications insuffisantes dans certains cas ; processus de traitement des demandes inefficace et délais de traitement en progression ; lacunes dans la prévention et la détection des infractions et absence de mesures dissuasives ; absence de mécanisme pour assurer l'intégralité et l'exactitude des revenus et reddition de comptes insuffisante sur la mission, les orientations et les priorités de la Commission ainsi que sur la zone agricole, les types de demandes, le résultat des décisions et sur la productivité de l'organisme.

« La Commission a pris le diagnostic au sérieux. Elle s'est donnée une vision, un plan stratégique, des plans d'action annuels et elle a transformé radicalement sa reddition de comptes. Si bien qu'aujourd'hui le Vérificateur général est en mesure de constater que la Commission a pris les mesures pour tenir compte de ses recommandations.

« Quant aux mesures visant l'intégralité et l'exactitude des revenus, les derniers correctifs sont sur le point d'être apportés dans l'esprit de la recommandation du Vérificateur général. »

Régie des rentes du Québec

9.32 Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué auprès de la Régie des rentes du Québec en 1994-1995. Nos travaux ont pris fin en février 1998. Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure la Régie a tenu compte des recommandations que nous avions formulées.

9.33 La vérification de 1994-1995 avait pour but de nous assurer que la Régie traite de façon économique, efficiente et efficace les demandes de rente d'invalidité et d'allocation pour enfant handicapé. Cette vérification avait été axée plus particulièrement sur les activités liées à l'évaluation médicale de ces demandes et sur le contenu du rapport annuel de 1993-1994 de la Régie pour vérifier qu'elle rendait compte de ses activités de façon complète. Nous avions également examiné le Programme d'allocations d'aide aux familles pour nous assurer de son évaluation et de son contrôle.

9.34 La Régie a pris des mesures pour corriger plusieurs lacunes décelées lors de la vérification. Toutefois, certaines faiblesses persistent et nous encourageons la Régie et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité à poursuivre leurs efforts dans les domaines suivants.

Rentes d'invalidité et allocations pour enfant handicapé
Évaluation médicale des demandes

Critères d'évaluation

9.35 À l'époque, nous avions constaté que la Régie n'avait pas fixé, pour toutes les maladies, les critères d'évaluation de l'invalidité. De plus, contrairement à ce que prévoyait la *Loi sur le Régime de rentes du Québec* depuis le 1er janvier 1994, elle n'avait pas établi, par règlement, les conditions et les circonstances qui, lorsqu'elles sont réunies, permettent de considérer qu'une personne est invalide. En ce qui a trait à l'allocation pour enfant handicapé, nous avions recommandé de réévaluer les handicaps qu'elle reconnaît en vue du paiement.

9.36 Au moment de notre suivi, la Régie n'avait pas encore conçu les critères d'évaluation de l'invalidité et, par conséquent, aucun règlement approuvé par le gouvernement ne fixe les conditions et circonstances qui permettent de considérer qu'une personne est invalide. La Régie compte amorcer, au cours de la prochaine année financière, l'élaboration des critères d'évaluation de l'invalidité quand la maladie ou la déficience est clairement invalidante.

9.37 Quant à l'allocation pour enfant handicapé, un projet de nouveau règlement a été élaboré afin de mieux cerner les conditions qui permettent d'inclure un enfant dans cette catégorie. Toutefois, ce projet n'a pas encore été approuvé par le gouvernement.

Contrôle de la qualité des recommandations

9.38 Nous avions recommandé à la Régie de se doter de mécanismes structurés pour assurer la qualité de l'opinion médicale à l'appui de la décision rendue au sujet de l'attribution d'une rente d'invalidité et d'une allocation pour enfant handicapé.

9.39 Un tel mécanisme vient d'être instauré pour la rente d'invalidité, mais il est trop tôt pour extrapoler les résultats obtenus à l'ensemble des demandes de rente. Le processus est engagé et les premiers résultats devraient être disponibles au cours de l'exercice 1998-1999. Par ailleurs, il n'existe pas encore de mécanisme structuré pour les demandes d'allocation pour enfant handicapé.

Information relative à l'invalidité

9.40 Nous avions recommandé à la Régie de se doter d'une information médicale systématisée sur les causes des changements de décision en deuxième instance et d'analyser les résultats des contrôles de maintien de l'admissibilité à une rente d'invalidité.

9.41 La Régie a procédé à une analyse concernant les motifs de renversement des décisions en deuxième instance. Toutefois, aucune analyse n'a été faite des résultats de la vérification des revenus d'emploi de bénéficiaires de rente d'invalidité. Cependant, au moment de notre suivi, la Régie réalisait l'étude des terminaisons de rente à la suite d'une réévaluation médicale. Elle n'a pas encore statué sur les mesures à prendre en cette matière.

Programme d'allocations d'aide aux familles

Évaluation du programme

9.42 En 1994-1995, nous avions recommandé au ministère de l'Emploi et de la Solidarité de préciser les objectifs du Programme d'allocations d'aide aux familles, d'en évaluer le degré d'atteinte et d'en rendre compte.

9.43 Le ministère n'a pas procédé à notre recommandation et il n'a pas évalué le programme de façon formelle. Lors de notre suivi, la responsabilité de ce programme n'a pas été reconnue par le ministère. Voici les arguments qu'il présente pour justifier sa position :

- la loi n'attribue pas précisément cette responsabilité au ministère ;
- divers ministères et organismes du Québec ont participé à l'énoncé d'objectifs et à la gestion des mesures d'aide à la famille, d'où une certaine confusion dans le partage des rôles et des responsabilités ;

- même si la Régie des rentes du Québec est chargée de l'administration de la loi, la signification du mot « administration » n'a pas été clairement définie ;
- les coûts du programme ne sont pas intégrés au budget des dépenses du ministère puisque les sommes nécessaires sont prélevées à même les recettes fiscales reçues des particuliers en vertu de la *Loi sur les impôts.*

9.44 En juin 1997, le gouvernement du Québec a recommandé l'adoption de la *Loi sur les prestations familiales* (L.R.Q., c. 57) en remplacement de la *Loi sur les allocations familiales* (L.R.Q., c. A-17), et ce, sans évaluation du programme. Cette nouvelle loi prévoit l'attribution d'une allocation familiale variable selon le revenu et la composition de la famille. Depuis septembre 1997, le gouvernement a désigné la ministre de la Famille et de l'Enfance comme responsable de l'application de cette loi. De plus, certaines mesures d'aide aux familles seront dorénavant intégrées dans la nouvelle allocation unifiée pour enfant et comptabilisées dans les dépenses.

9.45 Afin d'éviter que la gestion des nouvelles prestations familiales ne connaisse un problème similaire, nous recommandons aux ministères et organismes participants de préciser leurs responsabilités respectives et de s'entendre à ce sujet.

Fiabilité des informations sur les bénéficiaires et sur leurs enfants

9.46 Nous avions recommandé à la Régie de s'assurer de la fiabilité des informations utilisées pour l'établissement de l'admissibilité des bénéficiaires et du versement des allocations, notamment en implantant des contrôles de validation de la fiabilité et de l'intégralité de ces informations et en précisant, avec Revenu Canada, les responsabilités de chacune des parties.

9.47 Avec la nouvelle allocation familiale, la Régie se propose de délaisser les données qu'elle reçoit de Revenu Canada vers l'an 2000. Entre-temps, la Régie a instauré des mesures de contrôle temporaires pour assurer une fiabilité et une intégralité accrues des données reçues de Revenu Canada. Au printemps de 1997, la Régie a procédé à une comparaison exhaustive de ses fichiers avec ceux de Revenu Canada et elle travaille actuellement à implanter une procédure de contrôle de qualité relativement au traitement des rejets suscités par l'intégration des informations de Revenu Canada dans ses fichiers. Enfin, la Régie a signé un protocole d'entente avec Revenu Canada pour préciser les responsabilités de chacun.

Sommes versées en trop

9.48 Lors de notre vérification de 1994-1995, nous avions signalé à la Régie son manque de rigueur dans la gestion des comptes à recevoir relatifs aux allocations familiales versées indûment et l'évolution rapide du montant des créances. Malheureusement, la situation est encore sensiblement la même. Les comptes à recevoir sont passés de 2,4 millions de dollars en décembre 1994 à 3,7 millions en août 1997. Depuis septembre dernier, avec l'adoption de la nouvelle loi, l'allocation familiale

mensuelle moyenne a été haussée de 60 à 108 dollars et le pourcentage de compensation sur une prestation a été réduit, si bien que la croissance des comptes à recevoir est passée de 1,5 à 8,9 p. cent par mois. En janvier 1998, les comptes à recevoir totalisaient 5,7 millions de dollars.

9.49 *Commentaires de la Régie*

- ***Rentes d'invalidité et allocations pour enfant handicapé***
  Évaluation médicale des demandes

***« Critères d'évaluation**. La Régie a entrepris en 1994 une démarche de systématisation des critères d'admissibilité à une rente d'invalidité. Compte tenu de l'ampleur de la tâche, elle a choisi dans un premier temps de publier un guide pour le médecin traitant. En novembre 1996, le « Guide du médecin traitant » a été distribué aux 17 000 médecins du Québec. Ce guide précise les éléments dont le médecin évaluateur de la Régie a besoin pour statuer sur l'incapacité à travailler du requérant et couvre 80 p. cent des maladies invalidantes.*

« Tel qu'indiqué dans le rapport, la Régie compte élaborer au cours de l'année 1998-1999 un projet de règlement pour les situations clairement invalidantes. »

***« Contrôle de la qualité des opinions médicales**. La mise en place des contrôles de qualité des opinions médicales a débuté en août 1997 à la suite des travaux et analyses requis pour définir un cadre formel pour cette activité. »*

- ***Programme d'allocations d'aide aux familles***

***« Sommes versées en trop**. La Régie a entrepris diverses mesures afin d'améliorer sa performance en matière de gestion des comptes à recevoir. En voici une énumération :*

- *« La Régie est à effectuer une refonte du système des prestations familiales de façon à mieux gérer ces prestations. La première phase est actuellement en cours ; il s'agit de l'analyse préliminaire. Au nombre des orientations que s'est données la Régie pour assurer la refonte du système figure une meilleure gestion des comptes à recevoir.*
- *« À l'hiver 1998, la Régie a effectué une étude sur ses modes de gestion des comptes à recevoir et a adopté une nouvelle politique de gestion des comptes à recevoir.*
- *« À compter de la mi-février 1998, la Régie a entrepris un blitz téléphonique auprès de la clientèle qui avait une dette envers la Régie.*
- *« La Régie évalue présentement la possibilité d'introduire une nouvelle activité pour la gestion de ses comptes à recevoir, soit la compensation gouvernementale. »*

9.50 *Commentaires du ministère de l'Emploi et de la Solidarité*

« Les arguments présentés au paragraphe 9.43 (Évaluation du programme) pour justifier la position du ministère reflètent les discussions entre le MES et le Vérificateur général. De plus, le ministère est d'accord avec la recommandation à l'effet que les ministères et organismes participants devraient préciser leurs responsabilités respectives. De l'avis du MES, le ministère de la Famille et de l'Enfance devrait être désigné comme coordonnateur de la démarche de consultation visant à départager les responsabilités des ministères et organismes et comme responsable de l'évaluation du programme. »



Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998

TOME I

ANNEXE A

Rapport de vérification particulière du Vérificateur général du Québec au gouvernement sur la Société du Centre des congrès de Québec

au cours de la période
du 16 décembre 1996 au 21 octobre 1997

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS 239

I. MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION 241

II. VUE D'ENSEMBLE 241

III. OBSERVATIONS ET COMMENTAIRES 242

A. FRAIS DE VOYAGE, DE SÉJOUR ET DE REPRÉSENTATION 243

1. Règlementation 243

a) Frais de voyage et de séjour 243

b) Frais de représentation 244

2. Portée de la vérification des dépenses 244

3. Résultats 244

a) Justification des frais payés 244

b) Autorisation et vérification des frais 247

4. Conclusion 247

5. Recommandation 247

B. GESTION DES CONTRATS 248

1. Règlementation 248

2. Portée de la vérification des contrats 249

3. Résultats 250

a) Lacunes relatives à l'octroi des contrats 250

b) Lacunes relatives à la conclusion et au suivi des contrats 251

c) Lacunes relatives à l'encadrement 252

4. Conclusion 253

5. Recommandation 253

C. PRINCIPALES ALLÉGATIONS RENDUES PUBLIQUES 253

D. AUTRE ÉLÉMENT EXAMINÉ LORS DE NOTRE VÉRIFICATION 256

IV. COMMENTAIRES DE Mme FRANCINE DUBÉ 257

V. COLLABORATION 258

Vérification menée par

Jacques Henrichon
Vérificateur général adjoint

Roger DeBlois
Directeur de vérification

Pierre Blais

Frédérick Bouthillette

Pierre Guérard

Benoît Bussière

Sylvie Chabot

Jocelyne Duval

Alain Fortin

André Garneau

Renaud Gilbert

Caroline Munger

Pierre Rainville

Faits saillants

À la demande du gouvernement, nous avons procédé à une vérification particulière concernant le respect des règles et barèmes qui s'appliquent aux frais de voyage, de séjour et de représentation de Mme Francine Dubé, directrice générale de la Société du Centre des congrès de Québec (la Société) et concernant le respect de la procédure d'octroi de contrats et de la politique d'achat de la Société. Notre vérification couvre la période du 16 décembre 1996, date de l'entrée en fonction de Mme Dubé, au 21 octobre 1997, date à laquelle le gouvernement l'a relevée provisoirement de ses fonctions.

Parmi les conditions d'emploi de Mme Dubé, la Société doit lui rembourser ses frais de voyage, de séjour et de représentation occasionnés par l'exercice de ses fonctions, conformément aux règles et barèmes de la Société. En juin 1995, le Conseil du trésor a approuvé les règles concernant les frais de voyage et de séjour de la Société, mais celle-ci ne lui a pas soumis ses directives concernant les frais de représentation.

Pour la période vérifiée, les frais de voyage, de séjour et de représentation de la Directrice générale s'élèvent à 21 426 dollars et ils sont appuyés par des pièces justificatives. Cependant, les comptes comportent rarement des explications quant aux motifs des dépenses. De cette somme, nous avons établi que Mme Dubé s'est fait rembourser 3 727 dollars pour des frais non justifiés par sa fonction, notamment un montant de 2 056 dollars qui compensait, selon elle, les coûts de sa réinstallation à Québec. Pour ce faire, elle réclamait des voyages à Montréal, à raison de deux par mois, jusqu'à la fin de son bail. Or, le décret de sa nomination indique qu'elle réside à Saint-Romuald et qu'elle est nommée pour exercer ses fonctions à Québec.

Par ailleurs, nous avons vérifié des contrats de la Société totalisant 3,6 millions de dollars, soit 63 p. cent de la valeur de tous ceux qui sont assujettis à la réglementation gouvernementale. Plus du tiers des 204 contrats vérifiés – ce qui représente une somme d'environ 3 millions de dollars – dérogent à la réglementation au moins quant à un élément relatif à l'octroi de contrat. Par exemple, la Société n'a pas procédé par appel d'offres pour 59 contrats totalisant 793 279 dollars et elle n'a jamais eu recours au fichier des fournisseurs du gouvernement, quel que soit le type de contrats couverts par notre vérification.

En outre, la moitié des contrats présentent des anomalies quant à la signature et au suivi. Ainsi, des fournisseurs ont accompli des travaux d'une valeur de 365 035 dollars sans contrat signé et des factures totalisant 195 093 dollars ne comportent pas la preuve que les biens ou services ont été reçus conformément aux contrats. Enfin, des personnes, non autorisées par le règlement de la Société concernant la signature de certains actes, documents ou écrits, ont signé des contrats totalisant 371 304 dollars.

Finalement, après avoir entendu le point de vue de la Directrice générale, notre vérification particulière nous amène à conclure que cette dernière s'est octroyé des avantages pour compenser ses conditions de travail qu'elle considérait, à certains égards, comme insatisfaisantes, avantages que la réglementation ne prévoit pas. De plus, à titre de responsable de la gestion de la Société, elle aurait dû s'assurer que la réglementation relative aux contrats était respectée, et ce, conformément à la loi constitutive de la Société, au Règlement sur l'exercice des pouvoirs et la régie interne de la Société ainsi qu'aux principes de bonne gestion.

I. Mandat et portée de notre vérification

En vertu de l'article 36 de la *Loi sur le Vérificateur général* et à la demande du gouvernement, exprimée par le décret 1362-97 du 22 octobre 1997, nous avons procédé à une vérification particulière concernant le respect des règles et barèmes qui s'appliquent aux frais de voyage, de séjour et de représentation de Mme Francine Dubé, directrice générale de la Société du Centre des congrès de Québec (la Société) depuis son entrée en fonction le 16 décembre 1996 et concernant le respect de la procédure d'octroi de contrats et de la politique d'achat de la Société depuis cette même date.

Pour la période du 16 décembre 1996 au 21 octobre 1997, nous avons établi à 21 426 dollars les dépenses de frais de voyage, de séjour et de représentation de la Directrice générale sur lesquelles porte notre vérification et à 3 574 786 dollars la valeur des contrats accordés.

Cette vérification ne correspond qu'au premier volet du décret gouvernemental. En effet, le décret dont il est question demande également au Vérificateur général de procéder, dans le cadre de ses compétences, à la vérification particulière de l'administration et du fonctionnement de la Société depuis sa création en juillet 1993, notamment en examinant l'économie et l'efficience des mesures mises en place afin de mener à bien les objectifs de la Société. Ce deuxième volet est actuellement en cours et le rapport qui en découlera sera remis dès que possible.

II. Vue d'ensemble

La Société du Centre des congrès de Québec, personne morale au sens du Code civil, a été instituée le 1er juillet 1993 (L.R.Q., c. S-14.001). Elle a pour objets :

- d'administrer et d'exploiter le Centre des congrès de Québec ;
- d'élaborer des projets de développement ou d'exploitation du Centre des congrès ;
- d'exercer des commerces et autres activités de nature à contribuer au développement du Centre des congrès et d'en assurer l'exploitation, la promotion et l'administration.

La Société a procédé à l'ouverture officielle du Centre des congrès en septembre 1996.

Les affaires de la Société sont confiées à un conseil d'administration composé d'au plus neuf membres nommés par le gouvernement, dont un président et un vice-président. Le gouvernement peut nommer un directeur général pour un mandat d'au plus cinq ans ; il peut désigner la même personne pour exercer les fonctions de président du conseil d'administration. Le directeur général est responsable de la gestion de la Société dans le

cadre de ses règlements et il exerce ses fonctions à plein temps. Le gouvernement fixe la rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail du directeur général.

Le poste de directeur général était vacant depuis avril 1996. Par le décret 1551-96 du 11 décembre 1996, le gouvernement a nommé Mme Francine Dubé directrice générale de la Société pour un mandat de cinq ans à compter du 16 décembre 1996 ; le document était accompagné d'un contrat faisant état de sa rémunération et de ses autres conditions d'emploi. En raison des allégations rendues publiques par les médias, Mme Dubé a demandé, le 21 octobre 1997, d'être relevée provisoirement de ses fonctions. Le même jour, le Secrétaire général du Conseil exécutif accédait à sa requête.

La Société a adopté un code d'éthique auquel chacun des employés adhère, y compris la Directrice générale ; l'employé est appelé à respecter une échelle de valeurs où dominent la discrétion, l'objectivité, l'honnêteté, l'absence de conflit d'intérêts et la disponibilité.

Pour l'année financière terminée le 31 mars 1997, les revenus de la Société se sont élevés à 13,5 millions de dollars dont 10,4 millions en subvention du gouvernement du Québec, soit 8,7 millions en subvention de fonctionnement et 1,7 million en subvention relative aux immobilisations. Quant aux dépenses, elles se chiffrent à 13,1 millions de dollars. L'effectif de la Société est de 52 employés et la sous-traitance est privilégiée dans de nombreux domaines.

Pour assurer l'administration, l'exploitation et la promotion du Centre des congrès, les dirigeants et d'autres membres du personnel doivent participer à plusieurs activités de représentation aussi bien à Québec qu'à l'extérieur. Ces tâches exigent souvent, selon la Directrice générale, la présence des dirigeants tant en soirée que durant les fins de semaine, compte tenu de la clientèle visée et des horaires habituels des événements.

III. Observations et commentaires

En vertu de sa loi constitutive, la Société peut adopter tout règlement concernant l'exercice de ses pouvoirs et sa régie interne. Ce règlement entre en vigueur à la date de son approbation par le gouvernement ou toute autre date qu'il détermine. Par le décret 1649-93 du 24 novembre 1993, le gouvernement a approuvé le Règlement sur l'exercice des pouvoirs et la régie interne de la Société. Ce règlement précise notamment, outre ceux que définit la loi, les fonctions et les devoirs du président ainsi que les fonctions du directeur général qui est responsable de la gestion de la Société. Ainsi, le directeur général doit voir à l'élaboration et à l'application d'une politique générale concernant l'organisation de l'administration de la Société, de la politique opérationnelle ainsi que des directives administratives à l'intention des employés.

A. Frais de voyage, de séjour et de représentation

Parmi les conditions annexées à la nomination de la Directrice générale, la Société devait rembourser ses frais de voyage et de séjour occasionnés par l'exercice de ses fonctions, conformément aux règles et barèmes adoptés par la Société ; en ce qui a trait aux frais de représentation, la Société devait rembourser, sur présentation de pièces justificatives, les dépenses occasionnées par l'exercice de ses fonctions, toujours selon les règles et barèmes adoptés par la Société.

1. Règlementation

a) Frais de voyage et de séjour

Le 20 juin 1995, le Conseil du trésor a approuvé le Règlement sur les effectifs, les normes et les barèmes de nomination et de rémunération et les autres conditions de travail des employés non syndiqués de la Société du Centre des congrès de Québec. L'article 43 de ce règlement édicte que les frais de voyage et de séjour sont remboursés selon les directives 5.74, 6.74 et 10.79 du Conseil du trésor, lesquelles portent sur les frais engagés par les fonctionnaires et les cadres ainsi que sur les voyages à l'extérieur du Québec.

Un déplacement est défini comme étant un voyage autorisé effectué par un employé dans l'exercice de ses fonctions et au cours duquel il assume les frais de transport, de logement et de subsistance.

Dans les principes généraux qui sous-tendent ces directives, les frais de déplacement, pour être remboursables, doivent être nécessaires, raisonnables et avoir été réellement assumés. En vertu de ces directives, le réclamant doit présenter des pièces justificatives et fournir des renseignements qui permettent de les expliquer. De plus, elles établissent notamment les indemnités de transport autorisées, les maximums de frais de logement selon les villes et les territoires et les frais de repas. En ce qui concerne ces derniers, les coûts sont remboursés jusqu'à un maximum fixé quand le déplacement dure moins d'une journée complète ; autrement, l'employé touche une indemnité forfaitaire quotidienne. Si, en raison de circonstances exceptionnelles, l'employé fait face à des dépenses plus élevées que prévu, les frais excédentaires lui seront remboursés sur autorisation du dirigeant. Les directives précisent également quels sont les frais raisonnables pour les déplacements à l'extérieur du Québec et du Canada.

Comme la Directrice générale occupe le plus haut palier d'autorisation de la Société, elle n'est pas tenue de faire approuver ses propres déplacements et dépassements.

Considérant que ces directives représentent les normes et barèmes adoptés par la Société et qu'elles font donc partie du contrat de Mme Dubé, nous avons vérifié ses frais de voyage et de séjour à partir de cette base.

b) Frais de représentation

Le Conseil du trésor définit dans l'une de ses directives les dépenses de fonction – maintenant appelées « frais de représentation » – des présidents, vice-présidents et dirigeants d'organisme comme étant des dépenses directement occasionnées par l'accomplissement des tâches inhérentes à l'exercice de leurs fonctions, faites en leur qualité officielle et à l'égard d'un tiers, et qui ne sont pas autrement remboursables.

Concernant ces frais, la Société a adopté, le 19 mai 1994, une politique qui s'applique à tous les employés, sauf aux délégués commerciaux et aux délégués à la clientèle. La Société y mentionne que, en raison de sa mission, elle « favorise les échanges entre ses employés et des individus et des organismes [et qu'elle] rembourse les dépenses admissibles pour les frais de représentation autorisés ». D'une part, cette politique ne définit pas ce que sont les dépenses admissibles et, d'autre part, la Société ne l'a pas fait approuver par le Conseil du trésor comme l'exige sa loi constitutive.

Pour effectuer notre vérification de ces frais, nous avons utilisé des critères basés sur cette politique et d'autres tels que la nécessité, la raisonnabilité et la réalité de la dépense. Le statut de la Directrice générale lui permet de se faire rembourser ces frais sans aucune autre autorisation.

2. Portée de la vérification des dépenses

Notre examen a porté sur toutes les dépenses effectuées par la Directrice générale, c'est-à-dire un montant de 21 426 dollars, soit 13 172 dollars à l'extérieur de la région de Québec et 8 254 dollars dans la région, au cours de la période écoulée depuis son entrée en fonction jusqu'au 21 octobre 1997. Ce montant comprend ses réclamations pour frais de voyage et de représentation, les factures portées au compte de la carte de crédit mise à sa disposition, les paiements faits à même la petite caisse et les sommes remises à différents fournisseurs (agences de voyage, hôtels, taxis, etc.).

3. Résultats

a) Justification des frais payés

En ce qui concerne les comptes de la Directrice générale, ils sont toujours accompagnés des pièces justificatives mais ne comportent que rarement des explications, notamment le nom des invités et de l'organisme qu'ils représentent ainsi que la raison de la rencontre. Selon ce que Mme Dubé nous a dit, la consigne de la Société est de n'indiquer aucun nom sur les comptes des gens de la haute direction. Un examen sommaire des comptes relatifs à la période qui nous intéresse et même antérieurs confirme que certains d'entre eux sont conformes à cette consigne. Notons en outre qu'il n'y a jamais d'indication d'heure de départ ou d'arrivée ni de distinction entre les frais de voyage, de séjour et de représentation. Par ailleurs, la presque totalité des dépenses correspondent aux frais que la Directrice générale a réellement payés au lieu de l'indemnité forfaitaire quotidienne.

À partir de ce constat, nous avons effectué un relevé de tous les frais payés relativement à la Directrice générale et nous avons demandé à celle-ci de nous fournir les motifs à l'appui de ces dépenses. Notre examen des informations disponibles à la Société et de celles que nous a communiquées la Directrice générale nous a permis de ventiler les résultats en quatre catégories. La première catégorie appelée « frais justifiés » comprend les frais au sujet desquels nous sommes assurés que ces dépenses étaient nécessaires, raisonnables et réellement assumées dans le cadre des fonctions de Mme Dubé. Quant à la deuxième catégorie, ce sont les dépenses effectuées relativement à la participation de la Directrice générale à la Table de concertation sur le développement économique pour le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes (SAIC) et regroupées sous ce titre. Sous la rubrique des « frais non justifiés », nous avons regroupé ceux qui ne sont pas acceptables puisqu'ils ne répondent pas aux critères de la première catégorie. La dernière catégorie présente les frais insuffisamment expliqués, soit ceux pour lesquels les informations vérifiées ne nous ont pas permis de les inclure dans l'une ou l'autre catégorie.

Le tableau 1 présente le résultat de notre vérification pour chacune des quatre catégories.

Tableau 1 — **Dépenses de Mme Dubé**

1.	Frais justifiés		15 744 $
2.	Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes		1 269
3.	Frais non justifiés		
	- Réinstallation	2 056	
	- Repas du midi pris seule ou avec des employés	1 014	
	- Autres	657	3 727
4.	Frais insuffisamment expliqués		686
			21 426 $

Les frais de 1 269 dollars sont relatifs à son poste de présidente de la Table de concertation sur le développement économique pour le SAIC. Là-dessus, 160 dollars ont été payés par la Société pour des frais de repas alors qu'ils ont été également remboursés par le SAIC sous forme d'allocation. Quant aux autres frais que nous considérons comme justifiés, ce sont principalement des dépenses d'hôtel, de repas, de téléphone et de kilométrage. Par ailleurs, Mme Dubé a reçu du SAIC des honoraires de 600 dollars qui auraient dû être remis à la Société en raison de la clause de son contrat qui lui fait obligation d'agir comme directrice générale à titre exclusif et à temps plein.

Les « frais de réinstallation » se rapportent à des réclamations de 2 056 dollars qui compensaient, selon Mme Dubé, les coûts de sa réinstallation à Québec. Pour ce faire, elle réclamait des voyages à Montréal, à raison de deux par mois. En effet, au moment de sa nomination, Mme Dubé habitait un appartement à Montréal dont le bail prenait fin le 30 juin 1997. Pourtant, le décret de sa nomination indique qu'elle réside à Saint-Romuald et qu'elle est nommée pour exercer ses fonctions à Québec. Selon ses dires, une entente verbale serait intervenue avec certains dirigeants de la Société pour lui permettre de se rembourser à raison de l'équivalent de deux voyages par mois à Montréal jusqu'à la fin de son bail. Une note du 17 octobre 1997 du Directeur de l'administration mentionne qu'une telle entente aurait été conclue mais nous n'avons pas été en mesure de la confirmer avec qui que ce soit. De toute façon, une autorisation de ce genre ne peut être donnée que par le gouvernement du Québec et les conditions annexées au décret de la nomination de la Directrice générale ne mentionnent aucunement le remboursement de ces frais.

Au cours de notre vérification des dépenses faites par la Directrice générale, nous avons isolé des frais de repas qu'elle a pris seule ou avec des employés. La Société n'a pas établi de règles au sujet du remboursement de certains frais de repas occasionnés à des employés dans l'accomplissement de leurs tâches. Nous nous sommes donc appuyés, par analogie, sur la directive 16.78 du Conseil du trésor qui permet le remboursement de frais réels de repas en dehors des heures normales de travail (la période consacrée au repas du midi est incluse dans les heures normales) sur présentation de pièces justificatives et sur autorisation du dirigeant. Le montant de 1 014 dollars correspond à des repas du midi pris seule ou avec des employés, ce que nous considérons comme non justifié.

Les « autres frais non justifiés » comprennent également une somme de 657 dollars pour des dépenses faites par la Directrice générale sans rapport avec la Société. En effet, ce sont par exemple des repas pris avec des proches de Mme Dubé, des lavages de voiture ainsi que des frais de kilométrage sans aucun intérêt pour la Société. En outre, la Directrice générale a fait développer des photographies personnelles parmi celles de la Société. Nous n'avons pu en établir le montant.

Le montant de 686 dollars de « frais insuffisamment expliqués » représente des dépenses faites avec des tiers et au sujet desquelles nous n'avons pu établir le nom de la personne ni de l'organisme concerné, la raison de la rencontre ou la nécessité de la réclamation. Par ailleurs, notons que la Directrice générale a présenté deux réclamations, l'une de 500 et l'autre de 160 kilomètres, pour couvrir ses déplacements à l'intérieur de la région de Québec ; les frais ainsi payés s'élèvent à 224 dollars. Pour de tels frais, la Directrice générale aurait dû donner le détail de chacun de ses déplacements.

b) Autorisation et vérification des frais

À l'exception de la première réclamation de frais de voyage et de représentation de la Directrice générale qui portait la signature du Directeur principal aux opérations, aucun de ses comptes n'a fait l'objet d'une autorisation. Le Directeur général de l'administration nous a informés qu'il avait signalé à la Directrice générale qu'elle devait accompagner ses comptes de dépenses d'autres renseignements que les pièces justificatives mais il ajoute qu'il n'avait pas le pouvoir d'arrêter le paiement desdites réclamations.

Même si la Directrice générale n'est pas obligée de faire approuver ses dépenses, notons que, à la Société du Palais des congrès de Montréal, les comptes de frais de voyage et de représentation du Président-Directeur général doivent être approuvés par le Président du Comité de vérification.

4. Conclusion

En matière d'administration des fonds publics, ne sont autorisées que les dépenses prévues par les décrets, les règlements et les contrats. Ainsi, la Directrice générale ne pouvait s'octroyer des avantages pour compenser ses conditions de travail qu'elle percevait à certains égards comme insatisfaisantes, avantages que la réglementation ne prévoit pas.

5. Recommandation

Nous avons recommandé à la Société

- **de définir plus clairement sa politique de frais de représentation ;**
- **d'établir des règles au sujet du remboursement de certains frais de repas occasionnés à des employés dans l'accomplissement de leurs tâches ;**
- **de faire autoriser cette réglementation par le gouvernement du Québec.**

De plus, il y aurait lieu qu'elle précise davantage les renseignements qui devraient accompagner les dépenses de frais de voyage, de séjour et de représentation ainsi que les autorisations et les vérifications nécessaires relativement à ces comptes.

B. Gestion des contrats

Dans le cadre de ses activités, la Société octroie et conclut des contrats ; elle suit les travaux effectués et en recommande le paiement. L'octroi comprend notamment la définition des besoins et, conformément à la réglementation, la sollicitation des offres de service et la sélection des fournisseurs.

En ce qui a trait au suivi des contrats, la Société doit s'assurer de l'évolution des travaux en fonction de l'échéancier et de la livraison des biens ou services par les fournisseurs. Lorsqu'elle juge les biens ou services satisfaisants et conformes aux obligations contractuelles, elle doit vérifier les factures et procéder à leur paiement.

Pour faciliter la gestion en cette matière, la Société doit se doter d'une politique interne sur la rédaction, le cheminement administratif et le suivi des contrats.

1. Réglementation

La Société est un organisme du gouvernement au sens de la *Loi sur le Vérificateur général* (L.R.Q., c. V-5.01) puisqu'elle est constituée par la *Loi sur la Société du Centre des congrès de Québec* (L.R.Q., c. S-14.001) et que, en vertu de l'article 5 de cette loi, le gouvernement nomme tous les membres du conseil d'administration ; en outre, au moins la moitié de ses frais de fonctionnement sont assumés par le Fonds consolidé du revenu. Il s'ensuit que la Société est considérée comme un organisme public au sens de l'article 49 de la *Loi sur l'administration financière* (L.R.Q., c. 6) et, partant, qu'elle est assujettie à la réglementation gouvernementale en matière de contrats, à savoir le Règlement cadre sur les conditions des contrats des ministères et des organismes publics, le Règlement sur les contrats de services des ministères et des organismes publics (professionnels et auxiliaires), le Règlement sur les contrats de construction des ministères et des organismes publics et le Règlement sur les contrats d'approvisionnement des ministères et des organismes publics.

Le tableau 2 résume les principales conditions que la Société doit respecter quand elle octroie des contrats.

Toute dérogation à la réglementation doit faire l'objet d'une autorisation du Conseil du trésor.

Un contrat doit être conclu entre l'organisme et un fournisseur et porter sur un objet défini, avoir une durée déterminée ou limitée par la nature du mandat, comporter un montant maximum et, en général, être constaté par écrit et signé par une personne habilitée à engager l'organisme.

Enfin, aucun paiement ne peut être effectué avant qu'une personne habilitée n'atteste que les biens ou services ont été reçus conformément au contrat.

Tableau 2 Principales conditions d'octroi de contrat

CONDITION À RESPECTER	SERVICES PROFESSIONNELS	SERVICES AUXILIAIRES	CONSTRUCTION	APPROVI-SIONNEMENT
SOLLICITATION DES OFFRES				
Seuil à partir duquel il faut recourir à l'appel d'offres pour le choix d'un fournisseur	10 000 $	5 000 $	5 000 $	1 000 $
Type d'appel d'offres				
• Sur invitation à au moins trois fournisseurs au choix de l'organisme	S.O.	De 5 000 $ à 9 999 $	De 5 000 $ à 9 999 $	De 1 000 $ à 24 999 $
• Recours au fichier des fournisseurs du gouvernement	De 10 000 $ à 99 999 $*	De 10 000 $ à 99 999 $*	De 10 000 $ à 99 999 $*	25 000 $ ou plus
• Public	100 000 $ ou plus (certains services : 200 000 $ ou plus)	100 000 $ ou plus	100 000 $ ou plus	25 000 $ ou plus (si la spécialité n'est pas inscrite au fichier des fournisseurs)
MODE DE SOLLICITATION				
• Appel de soumissions (demande de prix ou de taux)	S.O.	X	X	X
• Appel de candidatures ou de propositions de réalisation des travaux	X	S.O.	S.O.	S.O.
MODE DE SÉLECTION DES FOURNISSEURS				
• Plus bas soumissionnaire	S.O.	X	X	X
• Comité de sélection	X	S.O.	S.O.	S.O.

* Si la spécialité n'est pas inscrite au ficher des fournisseurs, la Société doit procéder soit sur invitation à au moins trois fournisseurs de son choix, soit par appel d'offres public.

2. Portée de la vérification des contrats

Notre examen a porté sur les contrats écrits octroyés ou, à défaut, sur les factures reçues au cours de la période qui fait l'objet de notre vérification, soit du 16 décembre 1996 au 21 octobre 1997. Nous n'avons pas tenu compte des dépenses qui ne sont pas assujetties à la réglementation relative aux contrats, par exemple les taxes foncières. De plus, les frais relatifs à la représentation, aux déplacements et à la rémunération des employés ont été exclus.

Ces ajustements étant faits, nous avons établi les contrats et les factures à vérifier à 5 657 529 dollars avant l'ajout des taxes de vente. Nous n'avons retenu là-dessus que les contrats et les factures de fournisseurs qui ont procuré des biens et services à la Société pour une somme supérieure à 10 000 dollars auxquels nous avons ajouté ceux qui ont fait l'objet d'allégations. Ces dépenses représentent un montant de 3 574 786 dollars, soit

63 p. cent du total, et elles se répartissent ainsi : services professionnels, 547 950 dollars ; services auxiliaires, 25 146 dollars ; construction, 2 565 205 dollars ; approvisionnement, 436 485 dollars.

3. Résultats

Le tableau 3 présente les contrats pour lesquels au moins un élément de la réglementation n'a pas été respecté.

Tableau 3 Contrats vérifiés*

TYPE DE CONTRAT	OCTROI DE CONTRAT**				CONCLUSION ET SUIVI DE CONTRAT***			
	N	%	$	%****	N	%	$	%****
Services professionnels	20/34	59	485 550	89	28/34	82	422 245	77
Services auxiliaires	0/66	–	–	–	3/66	5	7 324	29
Construction	7/20	35	2 298 903	90	12/20	60	1 777 412	69
Approvisionnement	42/84	50	171 233	39	58/84	69	206 659	47
Total	69/204	34	2 955 686	83	101/204	50	2 413 640	68

* En l'absence de contrat, la facture en a tenu lieu.
** Octroi : appel d'offres, mode de sollicitation et de sélection des fournisseurs.
*** Conclusion et suivi : rédaction, signature, suivi du contrat et paiement des travaux.
**** Pourcentage établi sur l'ensemble des contrats de ce type.

a) Lacunes relatives à l'octroi des contrats

La procédure gouvernementale sur l'octroi des contrats n'a pas été suivie pour 69 contrats dont le coût total est de 2 955 686 dollars. Ainsi, la Société n'a pas toujours procédé par appel d'offres pour 59 contrats totalisant 793 279 dollars et, quand elle l'a fait, certaines entorses à la réglementation se sont parfois produites. De plus, elle n'a jamais eu recours au fichier des fournisseurs du gouvernement, quel que soit le type de contrats couverts par notre vérification.

Services professionnels

Pour octroyer ses contrats de services professionnels, la Société n'a procédé par appel d'offres que 3 fois (valeur de 92 100 dollars) sur 20 contrats assujettis à cette procédure (valeur totale de 485 550 dollars). Dans les trois cas où la procédure d'appel d'offres a été suivie, la Société a formé deux comités de sélection conformément à la réglementation quant au nombre de membres et à leur appartenance. Cependant, le secrétaire de l'un de ces comités n'était pas agréé par le Conseil du trésor et, dans un autre cas, un seul membre avait été agréé au lieu de deux.

Par surcroît, trois des contrats qui n'ont pas fait l'objet d'un appel d'offres ont accordé au fournisseur un tarif horaire de 120 dollars alors que celui que prévoit la réglementation est de 107,35 dollars.

De plus, la Société a interprété en sa faveur les exceptions prévues par la réglementation pour ne pas faire d'appel d'offres. Ainsi, pour sept contrats totalisant 54 272 dollars, la Société a eu recours à tort à la notion d'individu ; pour un autre contrat de 10 000 dollars, la Société n'a pas jugé bon de procéder par appel d'offres sous prétexte qu'il s'agissait de formation.

Par ailleurs, pour deux contrats d'une valeur de 75 000 dollars, elle n'a accordé aux fournisseurs intéressés que sept jours plutôt que dix pour présenter leurs propositions.

Construction

Pour octroyer ses contrats de construction, la Société n'a procédé par appel d'offres que cinq fois (valeur de 2 231 714 dollars) sur neuf (valeur totale de 2 499 437 dollars).

Par exemple, la Société n'a pas procédé par appel d'offres pour deux contrats d'entretien d'équipement totalisant 156 000 dollars en prétextant que l'équipement en question était particulier. Or, cette spécialité fait partie du fichier des fournisseurs.

En outre, même si la Société a procédé par appel d'offres pour deux contrats totalisant plus de 2 millions de dollars, elle a fait publier cet appel dans un nombre insuffisant de journaux, en omettant notamment de le faire paraître dans un quotidien de Montréal comme le prévoit la réglementation. De plus, dans un cas, le délai pour la réception des soumissions était de 16 jours plutôt que de 21 tel que l'exige le règlement.

Approvisionnement

La Société n'a pas procédé par appel d'offres pour 38 contrats d'approvisionnement totalisant 132 106 dollars. Par exemple, pour un contrat de 37 458 dollars, elle n'a pas fait d'appel d'offres public, prétextant qu'un seul manufacturier pourrait remplir la commande.

b) Lacunes relatives à la conclusion et au suivi des contrats

La Société a dérogé aux règles relatives à la conclusion et au suivi de 101 contrats totalisant 2 413 640 dollars. Les travaux relatifs à cinq contrats (valeur totale de 1 799 103 dollars) ont été amorcés avant même la signature.

De plus, 59 factures, totalisant 365 035 dollars - dont 20 factures de services professionnels pour 302 512 dollars -, ont été présentées sans qu'aucun contrat ait été signé. Cette façon de faire peut entraîner des litiges avec les fournisseurs. En effet, au moment de notre vérification, trois firmes avaient rendu sans contrat des services à la Société ; elles réclament à présent 142 482 dollars pour ces travaux, alors que la Société accepterait de verser 118 177 dollars, ce qui correspond, selon elle, à l'entente verbale. En ce qui a trait à l'un de ces litiges, des factures reçues pour 12 038 dollars sur un total de 37 038 n'ont pas encore été acceptées par la Société.

De plus, des travaux d'une durée de quatre mois et d'une valeur de 40 434 dollars ont été effectués par un professionnel, ancien employé de la Société, sans contrat signé. Ce montant comprend un boni au rendement de 10 150 dollars qui lui a été accordé à titre d'employé de l'équipe des ventes, statut qu'il n'avait plus au moment du versement.

Par ailleurs, bien que la réglementation exige qu'une personne mandatée à cette fin atteste que les biens ou services ont été reçus conformément au contrat avant que l'on procède au paiement, 46 factures (total de 195 093 dollars) ne sont pas accompagnées de la preuve que ce contrôle a été effectué par une personne habilitée à le faire.

c) Lacunes relatives à l'encadrement

Bien que la Société ait élaboré une politique interne concernant l'achat de biens et services et la gestion des appels d'offres, qui résume la réglementation et précise comment l'appliquer, cette politique n'est en vigueur que depuis avril 1997. De plus, aucune règle interne n'encadre la rédaction, le cheminement administratif et le suivi des contrats.

Par ailleurs, bien qu'autorisé par son conseil d'administration, le règlement sur la signature de certains actes, documents ou écrits de la Société, appliqué pendant la période couverte par notre vérification, n'a pas fait l'objet d'une approbation du gouvernement pour le mettre en vigueur, comme la loi constitutive de la Société semble l'exiger.

De plus, la Société ne s'est pas assurée du respect de la délégation de signature prévue par ce règlement pour 27 contrats totalisant 191 647 dollars. Ces contrats ont généralement été signés par des membres du personnel qui n'étaient pas en mesure d'engager la Société. Enfin, signalons qu'un contractuel a autorisé, au nom de la Société, des achats de 18 780 dollars ; de ce montant, 5 323 dollars font partie de notre vérification. Ce même employé a également autorisé 166 200 dollars de contrats de vente.

4. Conclusion

À la Société du Centre des congrès de Québec, c'est le Règlement sur l'exercice des pouvoirs et la régie interne de la Société qui précise les fonctions du directeur général. À titre de responsable de la gestion de la Société, la Directrice générale aurait dû s'assurer que la réglementation relative aux contrats était respectée, et ce, conformément à la loi constitutive de la Société, au Règlement sur l'exercice des pouvoirs et la régie interne de la Société ainsi qu'aux principes de bonne gestion. Les lacunes observées à ce chapitre nous amènent à conclure que la Directrice générale n'a pas assumé pleinement cette responsabilité.

5. Recommandation

La Société devrait se conformer à la réglementation gouvernementale sur les contrats. De plus, elle devrait adopter des règles qui lui permettraient d'encadrer la rédaction, le cheminement administratif et le suivi des contrats.

C. Principales allégations rendues publiques

Nous commentons dans cette section les principaux sujets abordés dans les journaux d'octobre 1997 et qui n'ont pas été traités précédemment.

Cours d'anglais par la Directrice générale

Un journaliste allègue que la Société a payé à la Directrice générale des cours d'anglais privés, suivis à son bureau ainsi qu'à Toronto, qui ont coûté 4 000 dollars, y compris 1 500 dollars en frais de voyage et de séjour.

Le curriculum vitæ de Mme Dubé démontre qu'elle connaît l'anglais ; elle a été classée au niveau intermédiaire pour son cours privé de conversation. Cependant, comme son poste de directrice générale de la Société l'appelle fréquemment à rencontrer des clients de langue anglaise, il est essentiel qu'elle puisse s'exprimer correctement et rapidement en anglais. Par conséquent, les cours qu'elle a suivis nous semblent pertinents. En effet, ces cours étaient axés sur la conversation dans le monde des affaires et ils incluaient des termes propres au secteur du tourisme et des congrès.

Les frais totaux inhérents à ces cours s'élèvent à 6 788 dollars, dont 1 350 dollars pour l'inscription à un cours de communication verbale (donné en privé à son bureau) et 2 260 dollars pour l'inscription à un cours de deux semaines d'immersion à Toronto. Les frais de voyage et de séjour pour ce cours s'élèvent à 3 178 dollars, mais ils comprennent des frais de représentation de 144 dollars.

Achat d'œuvres d'art et d'autres accessoires pour le salon VIP

Un journaliste prétend que la Directrice générale s'est occupée personnellement d'acheter pour 42 000 dollars d'œuvres d'art pour décorer le nouveau salon VIP, parce qu'elle jugeait que les œuvres du Musée du Québec n'étaient pas de qualité suffisante. En outre, il mentionne que ces œuvres ont été acquises en sus des « exigences du 1 p. cent » imposées aux édifices publics et que leur coût a dépassé le budget d'aménagement. Par ailleurs, il affirme que la Directrice générale a acheté pour plus de 1 500 dollars d'accessoires de salle de bain.

Le salon VIP en question a été conçu pour recevoir certaines personnes lors d'activités importantes, que ce soit des clients potentiels ou pour un événement tenu au Centre des congrès. Son coût s'élève à 202 000 dollars, soit 131 000 dollars pour l'aménagement, 32 000 dollars pour le mobilier et 39 000 dollars pour les accessoires, essentiellement des œuvres d'art. La Société a retenu les services d'un consultant de la Société immobilière du Québec (SIQ) pour l'aménagement du salon VIP et des bureaux, notamment la décoration, le mobilier et les accessoires.

L'achat des œuvres d'art n'a pas été fait selon des critères de besoins établis par la Société. C'est Mme Dubé qui s'en est occupée personnellement, ayant pris conseil du consultant avant l'achat des œuvres pour s'assurer qu'elles s'adaptaient toutes à la décoration du salon.

La Société a attribué une partie de son budget global d'aménagement et d'équipement aux accessoires de ses différents locaux. Elle pouvait ainsi absorber l'achat de sept œuvres d'art pour le salon VIP (total de 35 000 dollars) et de deux autres œuvres (total de 7 000 dollars) pour la salle du conseil et la réception. Ces œuvres n'ont rien à voir avec le programme d'intégration des arts concernant les édifices du gouvernement (appelé « exigences du 1 p. cent » par le journaliste), dont le budget s'élevait à 310 000 dollars. En effet, en vertu de ce programme, la Société a intégré deux œuvres à son immeuble : les animaux de bronze en mouvement à l'extérieur du Centre et une sphère portant des noms d'organismes dans le hall d'entrée. En outre, six œuvres d'art ont été louées du Musée du Québec et elles ont été placées dans d'autres locaux que le salon VIP. Selon le consultant, ces œuvres louées étaient celles qui s'harmonisaient le mieux avec la décoration déjà faite et qui étaient disponibles à ce moment-là, puisque l'inventaire des œuvres offertes en location varie beaucoup durant l'année.

Concernant les accessoires de l'une des salles de bain du salon VIP, Mme Dubé s'en est aussi occupée personnellement et elle s'est fait conseiller par le consultant. Ces accessoires comprennent notamment des serviettes, une robe de chambre et une étagère dont le coût total est de 1 305 dollars. Selon le consultant, ces accessoires vont très bien avec la salle de bain qui, dans l'ensemble, n'est pas plus luxueuse que le salon VIP.

Somme toute, le consultant est d'avis que la décoration du salon VIP est la continuité de celle du Centre. De plus, la Directrice générale jugeait important que le Centre serve de vitrine pour démontrer le savoir-faire des Québécois, particulièrement des artistes.

Chasseurs de tête et graphologue

Un article de journal rapportait que la Société avait dépensé plus de 45 000 dollars pour des chasseurs de têtes pour tenter de dénicher un directeur du marketing et des ventes, mais c'est à une amie graphologue que la Directrice générale a soumis les dossiers de candidatures avant d'arrêter son choix.

La Société a mandaté à deux reprises des chasseurs de têtes pour combler le poste de directeur du marketing et des ventes, respectivement pour 8 500 et 20 000 dollars, auxquels s'ajoutent des frais de publication de 3 300 dollars pour un total de 31 800 dollars. Une dizaine de candidats ont été présentés par les deux firmes mais ils n'ont pas été retenus par la Directrice générale ou ils ont décliné l'offre qui leur était faite. Quant à la graphologue, elle a fait parvenir trois factures à la Société pour un montant total de 1 755 dollars pour des analyses et des évaluations graphologiques d'une dizaine de candidats à ce poste. Ses services ont été utilisés comme moyen d'évaluation complémentaire des candidatures.

Rapatriement des billets de promotion par Mme Dubé

L'article mentionne également que Mme Dubé a rapatrié à son bureau tous les billets de spectacle, entrées à des événements culturels ou cartons d'invitation achetés par la Société ou obtenus par des échanges promotionnels.

La Société achète des billets ou des commandites pour certaines de ses activités de promotion ou elle peut être invitée, à titre gracieux, à participer à quelques activités. En février 1997, la Société s'est dotée d'un système de gestion qui comporte des données sur la nature de l'activité, la date de son déroulement et les personnes de la Société ou les invités qui y participeront. Ce système a été mis en place pour éviter une double participation des employés de la Société à certaines activités. C'est la Directrice générale qui décide si la Société participe ou non à une activité et quel employé y assiste avec ou sans invités. Le système n'étant pas à jour, nous n'avons pas été en mesure de déterminer à qui chacun de ces billets ou commandites ont été remis.

Peinture de certains murs dans les locaux administratifs

Le journaliste mentionne que certains murs des locaux administratifs ont été repeints pour 2 000 dollars même s'ils l'avaient été 18 mois plus tôt.

Au début de 1996, la Société a fait peindre ses bureaux. Des travaux d'aménagement prévus bien avant la nomination de la Directrice générale, dans les secteurs des ventes, du marketing et de l'administration, ont été effectués en mai 1997. Ces travaux, jumelés à d'autres de moindre importance, exigeaient que les murs soient repeints. C'est alors que Mme Dubé a demandé au consultant en décoration de la SIQ de lui soumettre une idée pour harmoniser l'ensemble. Les travaux se sont échelonnés sur quelques mois, soit de mai à septembre 1997, et ils ont coûté environ 7 000 dollars.

Doubles réclamations de dépenses

Enfin, le journaliste rapporte que Mme Dubé a tenté à plusieurs reprises d'obtenir en double le remboursement de dépenses de restaurant déjà payées avec la carte de crédit de la Société et qu'elle avait présenté des factures d'essence en même temps qu'elle réclamait des frais de kilométrage.

Des frais de 85 dollars payés avec la carte de crédit ont été réclamés en double. Toutefois, la Société a constaté cette erreur et elle l'a corrigée sur la réclamation suivante. En ce qui concerne les factures d'essence, l'examen des dépenses relatives aux frais de déplacement de Mme Dubé démontre que cette allégation n'est pas fondée.

D. Autre élément examiné lors de notre vérification

Cadeau de la Société au président du conseil d'administration

Le 15 septembre 1997, date anniversaire du président du conseil d'administration, l'un des membres du conseil a proposé à Mme Dubé de se joindre à eux pour lui offrir un petit présent à leurs frais. La Directrice générale lui a fait savoir qu'elle s'en chargerait elle-même. Le même jour, Mme Dubé offrait au président du conseil une sculpture de 552 dollars précédemment achetée sur le compte de la Société. Selon Mme Dubé, la carte qui accompagnait le cadeau était très explicite quant à sa provenance, c'est-à-dire « au nom des employés et des membres du CA » de la Société. Selon le président du conseil d'administration, il ne savait trop comment réagir compte tenu qu'il avait lui-même fait parvenir des fleurs à Mme Dubé à l'occasion de son anniversaire de naissance quelques semaines auparavant. Dans les circonstances, il a accepté ce cadeau. Toujours selon ses dires, il soupçonnait que cette sculpture n'avait pas été payée par la Directrice générale mais ne pouvait imaginer que la valeur de ce cadeau était d'environ 600 dollars, ce que nous lui avons appris le 17 novembre 1997. Sur quoi il a retourné la sculpture à la Société dès le lendemain.

IV. Commentaires de Mme Francine Dubé

Au cours de notre vérification, nous avons rencontré Mme Dubé à trois reprises, ce qui lui a permis de nous exposer son point de vue. Nous lui avons remis un projet de rapport afin d'obtenir ses commentaires. Mme Dubé, par l'entremise de sa procureure, nous a fait parvenir, le 30 décembre 1997, des commentaires écrits sur notre projet de rapport dont nous avons tenu compte quand la chose était justifiée. Nous résumons ci-après la teneur des autres commentaires de Mme Dubé.

Commentaire général

Mme Dubé nous a expliqué que son mandat était de voir au développement économique, au développement des affaires, à la rentabilité financière du Centre des congrès et d'amener le Centre à devenir un « leader » dans la région de Québec. Elle n'était pas tenue de revoir en profondeur les règles et la procédure en place à la Société, d'autant qu'elle ne disposait d'aucune information – qui lui serait venue du Vérificateur général ou des gestionnaires en place – lui permettant de croire qu'il pouvait y avoir des difficultés.

Au sujet de sa demande d'être relevée provisoirement de ses fonctions, Mme Dubé soutient que la lettre en question lui a été télécopiée par un haut fonctionnaire du Secrétariat à l'Organisation gouvernementale et aux Emplois supérieurs du ministère du Conseil exécutif qui, au téléphone, l'a incitée fortement à la signer de toute urgence. Mme Dubé a donc signé la lettre et elle l'a retournée par télécopieur quelques minutes plus tard sans avoir pu consulter un conseiller juridique ni qui que ce soit d'autre.

Mme Dubé indique également que tous les gestionnaires en place avaient été choisis par ses prédécesseurs et que, à son arrivée, des hauts fonctionnaires du gouvernement lui ont indiqué qu'elle pouvait leur faire pleinement confiance.

Frais de voyage, de séjour et de représentation

À cet égard, Mme Dubé maintient qu'une entente existait entre elle et les gestionnaires de la Société afin de compenser ses frais de réinstallation. En outre, selon elle, le lieu de résidence indiqué dans le décret de sa nomination a fait l'objet d'une discussion avec le cabinet de la ministre. Sur le plan politique, il était plus approprié de mentionner l'adresse de la région de Québec plutôt que celle de Montréal.

Concernant les dépenses faites avec ses proches, Mme Dubé nous a mentionné qu'elles correspondent presque en totalité à la part du « proche » qui l'accompagne dans le cadre de ses fonctions. Elle ajoute qu'elle a parfois assisté seule à certaines activités, alors que les membres du conseil d'administration étaient accompagnés. Selon elle, le fait d'inviter parfois l'un de ses proches ne représente qu'une forme de compensation.

En ce qui a trait aux honoraires de 600 dollars reçus du SAIC, elle signale que sa participation à cet organisme ne l'a jamais empêchée d'accomplir ses tâches premières et que, au contraire, sa performance comme directrice générale en a été accrue.

En ce qui concerne les dépenses relatives aux repas du midi, elle est d'avis qu'elles devraient être considérées comme justifiées puisque ce sont des dépenses imposées par la quantité de travail, qu'elles ont été faites dans l'intérêt de la Société et pour assurer une meilleure productivité.

Pour ce qui est de la comparaison établie avec la Société du Palais des congrès de Montréal, Mme Dubé croit qu'elle est inapplicable puisque, dans ce cas, le directeur général est également président du conseil d'administration et que cette dernière qualité lui fait obligation de rendre compte à cette instance.

Gestion des contrats

Mme Dubé admet qu'elle connaissait l'existence des conditions d'octroi de contrats. Toutefois, elle affirme qu'on ne lui a jamais demandé et qu'elle-même n'a jamais ordonné de les contourner. Elle ajoute que, dès son arrivée, elle a donné instruction de « faire les choses selon les règles ». Elle affirme n'avoir jamais vu auparavant la plupart des contrats dont nous faisons état ou de leur suivi. Elle rappelle qu'elle a fait confiance à ses gestionnaires, n'ayant aucune raison de douter d'eux. De plus, sa principale priorité était d'évaluer où en était la Société après quatre mois d'exploitation du Centre des congrès et d'élaborer le plan marketing et le plan d'affaires, y compris les orientations stratégiques.

En ce qui a trait aux contrats de services professionnels, Mme Dubé expose diverses raisons pour lesquelles la Société n'a pas procédé par appel d'offres : par exemple, un contrat en particulier a été négocié en même temps qu'une commandite ; un autre contrat pouvait être résilié en tout temps ; enfin, dans une circonstance, la Société ne pouvait aucunement prévoir l'ampleur que prendrait l'étude confiée.

V. Collaboration

Nous tenons à signaler la disponibilité de toutes les personnes que nous avons rencontrées au cours de notre vérification particulière, soit Mme Dubé et sa procureure, ainsi que les membres du personnel et du conseil d'administration de la Société.



Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998

TOME I

ANNEXE B

Rapport de vérification particulière du Vérificateur général du Québec au gouvernement sur la Société du Centre des congrès de Québec

(deuxième volet)

Administration et fonctionnement de la Société depuis sa construction

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS 261

I. MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION 263

II. VUE D'ENSEMBLE 264

III. OBSERVATIONS ET COMMENTAIRES

A. Marketing et vente 266

1. Planification des activités de marketing et de vente 266

2. Recherche et sollicitation de clients 268

3. Objectifs de vente et suivi des résultats 271

4. Conclusion 273

B. Gestion des services et de l'équipement 274

1. Gestion des services 274

2. Gestion de l'équipement 276

3. Coût d'utilisation de l'équipement et des services 278

4. Conclusion 278

C. Retombées économiques 279

D. Frais de voyage, de séjour et de représentation 281

1. Réglementation 281

2. Portée de la vérification des dépenses 282

3. Résultats 284

4. Conclusion 285

E. Gestion des contrats 286

1. Réglementation 286

2. Portée de la vérification des contrats 288

3. Résultats 288

4. Conclusion 291

F. Autres éléments examinés lors de notre vérification 292

1. Cérémonies d'ouverture 292

2. Conditions de travail de certains employés 292

3. Frais de participation à un regroupement 293

IV. COMMENTAIRES DE M. MIVILLE VACHON 294

V. COMMENTAIRES DE Mme FRANCINE DUBÉ 294

VI. COLLABORATION 297

APPENDICE 298

Vérification menée par

Jacques Henrichon
Vérificateur général adjoint

Roger DeBlois
Directeur de vérification

Frédérick Bouthillette

Benoît Bussière

Sylvie Chabot

Jocelyne Duval

Alain Fortin

André Garneau

Renaud Gilbert

Caroline Munger

Pierre Rainville

Faits saillants

En vertu de l'article 36 de la *Loi sur le Vérificateur général* et à la demande du gouvernement, exprimée par le décret 1362-97 du 22 octobre 1997, nous avons exécuté le deuxième volet d'une vérification particulière de la Société du Centre des congrès de Québec. Nous devions procéder, dans le cadre de nos compétences, à la vérification de l'administration et du fonctionnement de la Société depuis sa création en juillet 1993. Afin de répondre à cette requête, nous avons examiné l'économie et l'efficience des mesures mises en place pour mener à bien les objets de la Société. Ainsi, nous avons vérifié le marketing et la vente, la gestion des services et de l'équipement et les retombées économiques depuis la constitution de la Société jusqu'au 21 octobre 1997. Pour la même période, nous avons examiné certains comptes de frais de voyage, de séjour et de représentation ainsi que la gestion des contrats. Cependant, nous n'avons pas effectué de travaux de vérification sur les comptes de frais de voyage, de séjour et de représentation de Mme Francine Dubé ni sur la gestion des contrats de la période du 16 décembre 1996 au 21 octobre 1997 puisque nous en avions fait le sujet d'un rapport antérieur.

Dès juin 1994, la Société a élaboré une première stratégie de marketing et de vente qui, comme il se doit, comprend notamment une définition des marchés cibles, des objectifs et un plan d'action. Cependant, la direction de la Société a tardé à mettre en place une structure bien articulée de recherche et de sollicitation de clientèle. Pourtant, cette structure avait d'autant plus d'importance que le délai était très court entre la création de la Société et l'ouverture du Centre prévue pour septembre 1996, sachant que la décision de tenir un congrès se prend longtemps d'avance. Par conséquent, la Société accuse un certain retard dans l'atteinte de ses objectifs de réservation d'événements pour les années 1998-1999 et 1999-2000. Ce retard est également dû à un roulement important du personnel au sein de la Direction du marketing et de la vente et au fait que le poste de directeur de cette unité est resté vacant durant dix mois au total.

Les services offerts par la Société lors de la tenue d'événements sont dans l'ensemble bien rendus. En général, les clients sont satisfaits si l'on se fie aux commentaires que la Société a obtenus. Cependant, la Société ne mesure pas, de façon systématique, le degré de satisfaction de la clientèle. Par contre, l'utilisation qui a été faite de son équipement démontre sa nécessité.

En septembre 1997, la Société annonçait des retombées économiques de 120 millions de dollars pour la première année de fonctionnement du Centre, ce qui était inexact. Un moyen reconnu d'évaluer les retombées économiques d'un centre de congrès consiste à calculer les dépenses touristiques directes qu'il génère en s'appuyant sur le nombre de participants et d'exposants, le nombre de jours que dure l'événement et les dépenses quotidiennes de chacun selon son origine. La Société s'est servie notamment de

prévisions plutôt que du nombre réel de participants et d'exposants. De plus, elle a inclus à tort dans son calcul les événements qui auraient eu lieu même si le Centre n'avait pas existé ; ces événements n'apportent pas de retombées économiques supplémentaires pour la région de Québec. Le 28 octobre 1997, Tourisme Québec a publié sa propre évaluation des retombées qu'il a établies à 40 millions de dollars pour la même période.

Par ailleurs, nous ne sommes pas en mesure d'affirmer que toutes les dépenses de voyage, de séjour et de représentation de M. Miville Vachon et du vice-président aux opérations étaient nécessaires et raisonnables puisqu'ils sont incapables de donner les motifs de leurs dépenses. Quant aux autres employés, l'information à l'appui des réclamations de frais de voyage et de représentation est incomplète en ce qui a trait aux dépenses faites au Québec.

À la Société du Centre des congrès de Québec, c'est le Règlement sur l'exercice des pouvoirs et la régie interne de la Société qui précise les fonctions du directeur général. À titre de responsable de la gestion de la Société, le directeur général aurait dû s'assurer que la réglementation relative aux contrats était respectée, et ce, conformément à la loi constitutive de la Société, au Règlement sur l'exercice des pouvoirs et la régie interne de la Société ainsi qu'aux principes de bonne gestion des fonds publics. Les lacunes observées à ce chapitre nous amènent à conclure que M. Miville Vachon n'a pas assumé pleinement cette responsabilité lorsqu'il était directeur général, du 5 juillet 1993 au 17 mai 1996.

Entre le 17 mai 1996 et le 15 décembre 1996, le poste de directeur général est resté vacant. En raison de l'importance de cette fonction et d'autant plus que le Centre amorçait son fonctionnement, le gouvernement aurait dû nommer un directeur général, du moins par intérim.

I. Mandats et portée de notre vérification

En vertu de l'article 36 de la *Loi sur le Vérificateur général* et à la demande du gouvernement, exprimée par le décret 1362-97 du 22 octobre 1997, nous avons procédé à une vérification particulière de la Société du Centre des congrès de Québec. Ce mandat comporte deux volets.

Le premier volet, au sujet duquel un rapport a été produit en janvier 1998, consistait à effectuer une vérification particulière concernant le respect des règles et barèmes qui s'appliquent aux frais de voyage, de séjour et de représentation de Mme Francine Dubé, directrice générale de la Société depuis son entrée en fonction le 16 décembre 1996, et concernant le respect de la procédure d'octroi de contrats et de la politique d'achat de la Société depuis cette même date. Lors de cette vérification, nous avons examiné tous les comptes de dépenses de Mme Dubé qui totalisaient 21 426 dollars et 204 contrats d'une valeur de 3 574 786 dollars. Ce premier volet couvrait une période de dix mois, soit du 16 décembre 1996 au 21 octobre 1997.

Quant au deuxième volet, le gouvernement demande au Vérificateur général de procéder, dans le cadre de ses compétences, à la vérification particulière de l'administration et du fonctionnement de la Société depuis sa création en juillet 1993. Afin de répondre à la requête du gouvernement, nous avons examiné l'économie et l'efficience des mesures mises en place pour mener à bien les objets de la Société. Ainsi, nous avons vérifié le marketing et la vente, la gestion des services et de l'équipement et les retombées économiques depuis la constitution de la Société jusqu'au 21 octobre 1997. De plus, nous avons examiné certains comptes de frais de voyage, de séjour et de représentation pour la période du 1er juillet 1993 au 21 octobre 1997 sur un montant total que nous avons estimé à 353 600 dollars, excluant ceux de Mme Francine Dubé, déjà commentés dans notre premier rapport, ainsi que la gestion des contrats octroyés par la Société entre le 1er juillet 1993 et le 15 décembre 1996, qui constituent un total de 11 219 803 dollars.

La réalisation de ce mandat est appuyée sur les méthodologies, règles et outils de vérification proposés par l'Institut canadien des comptables agréés et par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée (CCAF-FCVI inc.) quant à l'aspect de la vérification de l'optimisation des ressources. En ce qui concerne la vérification des dépenses de voyage, de séjour et de représentation ainsi que celle des contrats, elles ont porté sur leur conformité avec les lois, règlements et énoncés de politique qui les régissent. Ces vérifications se distinguent de l'attestation financière dont l'objet est de s'assurer que les états financiers présentent fidèlement la situation financière de l'entité, les résultats de ses opérations et l'évolution de sa situation financière. Dans ce dernier type de vérification, la conformité n'est vérifiée que si son non-respect peut entraîner des erreurs importantes dans les états financiers. Ainsi, le non-respect des règles relatives aux appels d'offres n'a aucune incidence sur la présentation fidèle des états financiers puisque les dépenses sont faites, par opposition, par exemple, à l'inadmissibilité à une prestation qui pourrait être récupérable.

II. Vue d'ensemble

La Société du Centre des congrès de Québec, personne morale au sens du Code civil, a été instituée le 1er juillet 1993 (L.R.Q., c. S-14.001). Elle a pour objets :

- d'administrer et d'exploiter le Centre des congrès de Québec ;
- d'élaborer des projets de développement ou d'exploitation du Centre des congrès ;
- d'exercer des commerces et autres activités de nature à contribuer au développement du Centre des congrès et d'en assurer l'exploitation, la promotion et l'administration.

Les affaires de la Société sont confiées à un conseil d'administration composé d'au plus neuf membres nommés par le gouvernement, dont un président et un vice-président. Le président dirige les réunions du conseil d'administration, il voit à son fonctionnement et assume toutes les autres fonctions qui lui sont assignées par règlement de la Société. Le gouvernement peut nommer un directeur général pour un mandat d'au plus cinq ans ; il peut désigner la même personne pour exercer les fonctions de président du conseil d'administration.

Le 5 juillet 1993, à la suite de sa nomination par le gouvernement, M. Miville Vachon devient président du conseil d'administration et directeur général de la Société pour un mandat de cinq ans (décret 931-93). Cependant, trois ans plus tard, le 17 mai 1996, M. Vachon cesse d'exercer ses fonctions, ce que confirme le décret 565-96.

Le même mois, le gouvernement nomme M. François Noël président du conseil d'administration par intérim (décret 595-96), nomination rendue définitive en décembre suivant (décret 1552-96). Le poste de directeur général reste vacant durant sept mois, soit jusqu'à la nomination par le gouvernement de Mme Francine Dubé en décembre 1996 (décret 1551-96). En raison des allégations véhiculées par les médias, Mme Dubé a demandé, le 21 octobre 1997, d'être relevée provisoirement de ses fonctions. Le même jour, le Secrétaire général du Conseil exécutif accédait à sa requête. À ce sujet, Mme Dubé nous a signalé qu'on l'avait incitée fortement à signer de toute urgence la lettre par laquelle elle demandait à être relevée provisoirement de ses fonctions.

C'est la Société immobilière du Québec (SIQ) qui était responsable du projet de construction du Centre des congrès, réalisé entre mai 1994 (excavation) et août 1996 (livraison du bâtiment à la Société du Centre des congrès de Québec). Pour souligner la livraison et l'inauguration de ces installations, la Société a procédé à des cérémonies d'ouverture en août et septembre 1996. En septembre 1996, la Société accueillait son premier congrès.

Au 30 septembre 1997, la Société possédait un équipement d'un coût de 112,6 millions de dollars, offrant 12 700 mètres carrés d'espace locatif, ce qui comprend une salle d'exposition, une salle de congrès ainsi que plusieurs petites salles de réunion. Le Centre vise à accueillir les congrès de 800 personnes et plus ainsi que les réunions de 350 participants et plus qui nécessitent des aires d'exposition substantielles. Cette offre est complémentaire à celle du réseau hôtelier qui dispose de salles plus petites.

La force de vente de la Société, responsable de la sollicitation des clients, est principalement composée de cinq ou six délégués commerciaux répartis entre les différents segments de marché (international, américain, canadien et québécois). Une fois le contrat signé, un coordonnateur assiste le client pour la préparation et la réalisation de l'événement. Les services requis durant l'événement sont fournis directement par le personnel de la Société ou, plus fréquemment, par des sous-traitants (manutention, accueil, etc.) et par des fournisseurs faisant affaire directement avec le client (alimentation, audiovisuel, etc.).

Entre septembre 1996 et le 21 octobre 1997, le Centre a accueilli 132 événements dont 32 congrès et autres types de manifestations telles que des salons, des galas et des foires commerciales. Le taux d'occupation de l'espace disponible de l'ensemble des salles a été de 31 p. cent au cours de cette période. La tenue d'événements entraîne des retombées économiques importantes pour la région de Québec.

L'effectif de la Société, en octobre 1997, était de 55 employés. Par ailleurs, pour l'exercice terminé le 31 mars 1997, les revenus de la Société ont totalisé 13,4 millions de dollars dont 10,5 millions en subvention de fonctionnement du gouvernement du Québec, 885 000 dollars en location d'espace et 1,1 million en fourniture de services (redevances sur services alimentaires, électricité, télécommunications, etc.). Les dépenses de l'exercice sont de 13,0 millions de dollars, ce qui comprend 7,6 millions en frais d'exploitation et d'administration et 840 000 dollars en frais relatifs aux événements.

III. Observations et commentaires

A. Marketing et vente

Dès juin 1994, la Société a élaboré une première stratégie de marketing et de vente consignée dans un document qui, comme il se doit, comprend notamment une définition des marchés cibles, des objectifs et un plan d'action. Cependant, la direction de la Société a tardé à mettre en place une structure bien articulée de recherche et de sollicitation de clientèle. L'application de cette stratégie était d'autant plus importante que la Société disposait de peu de temps avant l'ouverture du Centre en septembre 1996, sachant que la décision de tenir un congrès se prend longtemps d'avance. Ainsi, le travail de sollicitation, élément primordial pour obtenir un contrat, a subi des délais. Par conséquent, la Société accuse un certain retard dans l'atteinte de ses objectifs de réservation d'événements pour les années 1998-1999 et 1999-2000.

Le retard dans la mise en place de la force de vente est dû, d'une part, au manque de planification stratégique d'ensemble, ce qui n'a pas favorisé la cohésion des actions des différentes unités administratives et, d'autre part, au roulement important de personnel de la Société durant sa courte histoire. À ce chapitre, pas moins de dix gestionnaires ont quitté leurs fonctions, y compris le premier président-directeur général dont le poste est demeuré vacant pendant sept mois. De plus, entre la nomination du premier vice-président au marketing en janvier 1994 et le 21 octobre 1997, la Direction du marketing et de la vente est restée sans responsable pendant dix mois, soit sept mois de septembre 1994 à mars 1995 et trois mois d'août 1997 à octobre 1997. En outre, durant la même période, cinq personnes ont assumé des fonctions de direction au sein de cette unité. Enfin, la Société a amorcé l'embauche des délégués commerciaux entre juin et septembre 1994 en comblant cinq postes de ce genre. Au cours des exercices suivants, ce nombre est resté à peu près le même mais le roulement de personnel est notable car, entre juin 1994 et octobre 1997, la Société a embauché 13 délégués commerciaux.

1. Planification des activités de marketing et de vente

Il est généralement reconnu que, pour se placer avantageusement sur les marchés qu'elle convoite, une entreprise telle que la Société doit d'abord poser un diagnostic quant à sa situation en inventoriant ses forces, ses faiblesses, ses particularités bonnes ou mauvaises. Pour ce faire, elle doit connaître les clients potentiels, la concurrence ainsi que l'environnement politique et économique. Elle établira ensuite une stratégie qui fixera des objectifs, ciblera les clients, mettra en valeur ses avantages concurrentiels, précisera son plan d'action et dressera le calendrier de réalisation. De ces décisions fondamentales doit découler une stratégie opérationnelle qui prévoira notamment les efforts à consacrer à la publicité et à la promotion, l'éventail des services offerts et des tarifs fixés ainsi que le choix des mécanismes susceptibles de l'aider dans ses démarches de sollicitation et de relations avec les clients.

Trois stratégies de marketing et de vente consignées dans des documents ont été élaborées pendant la période couverte par notre vérification : en juin 1994 pour l'année financière 1994-1995, en février 1995 pour celle de 1995-1996, et en novembre 1995 pour les années 1996 à 2000. En fonction des critères précités, elles comprennent notamment les objectifs généraux, les clientèles ciblées, les gestes à poser et le choix des activités de publicité et de promotion.

Cependant, ces stratégies ont été élaborées en l'absence d'une planification globale. Ce n'est qu'en septembre 1997 que la Société a établi un plan qui comprend des objectifs stratégiques pour l'ensemble de ses activités et une mise à jour de la mission qui avait déjà été précisée dans la stratégie de marketing de novembre 1995. Ce plan fait suite à une démarche de planification entreprise en février 1997, à la suite de la récente nomination de nouveaux administrateurs et de la directrice générale. En septembre 1997, la direction de la Société a communiqué ce plan à tous les employés. Toutefois, ce plan est vague, incomplet et il ne comporte pas d'éléments de mesure. La Société devait, par la suite, préparer des objectifs opérationnels et des plans d'action détaillés pour chaque unité administrative, et ce, pour mars 1998. En date du 21 octobre 1997, la Direction des communications avait procédé à cette démarche tandis que la Direction du marketing et de la vente l'avait fait auparavant à l'intérieur de ses stratégies de marketing et de vente. En l'absence d'une planification d'ensemble, les actions des différentes unités administratives de la Société risquent de ne pas être cohérentes.

Par ailleurs, le diagnostic, aspect primordial des stratégies de marketing et de vente, a été établi à partir d'une analyse incomplète de la concurrence qui se résumait à une comparaison des superficies des salles et à la présentation de la répartition géographique des principaux centres de congrès du Québec, du Canada et des États-Unis. Les informations que possédait la Société portaient principalement sur les infrastructures des centres et elles ont été recueillies de façon disparate. L'obtention et la compilation systématique d'informations sur ses principaux concurrents, tels leur méthode de sollicitation, les outils de promotion utilisés et les prix et rabais accordés, auraient pourtant aidé la Société à reconnaître les facteurs de succès des concurrents et à préciser ses forces et faiblesses. Ainsi, elle aurait pu mieux orienter sa stratégie et ses plans d'action pour se distinguer des compétiteurs les plus menaçants, notamment aux États-Unis et dans le reste du Canada.

En outre, ces trois stratégies prévoient un partenariat avec les principaux milieux touristiques de la région de Québec. Un protocole de collaboration et de partage de responsabilités entre l'Office du tourisme et des congrès de la Communauté urbaine de Québec (OTCCUQ) et la Société est intervenu en décembre 1994. Cependant, rien de bien concret n'a été entrepris avant le 21 octobre 1997, sauf certaines rencontres entre la Société et des partenaires en juillet et septembre 1997 concernant notamment les orientations en marketing. Selon les dires de Mme Dubé, l'implantation du partenariat était prévue pour l'automne de 1997. Pourtant, la Société aurait eu tout intérêt à s'appuyer davantage sur les gens du milieu, que ce soit pour lutter contre d'autres centres

concurrents ou pour mousser à l'extérieur les attraits de la ville de Québec et de son centre des congrès. Une telle association aurait permis aussi de coordonner les diverses équipes de vente et de partager les informations sur la clientèle et la concurrence.

En août 1997, dans le cadre de sa démarche de planification, la Société avait entrepris, avec l'aide d'une firme de consultation, la mise à jour de sa stratégie de marketing et de vente de novembre 1995.

2. Recherche et sollicitation de clients

La force de vente d'un centre de congrès est à la base même de sa réussite. Cette assertion est d'autant plus véridique que le Centre des congrès de Québec est encore en phase de démarrage. Il est donc essentiel que la recherche et la sollicitation de la clientèle soient effectuées de façon appropriée.

a) Sollicitation de la clientèle

Le délégué commercial doit solliciter des clients potentiels, négocier et confirmer auprès d'eux la tenue d'événements au Centre des congrès. Plusieurs moyens s'offrent aux délégués pour solliciter la clientèle : appels téléphoniques, envois postaux, réunions d'organisateurs de congrès (en particulier les *showcases*). En outre, les délégués représentent la Société à des conférences, colloques et réunions d'affaires, ils organisent des tournées de familiarisation (invitation de plusieurs clients potentiels à une visite simultanée du Centre et de la ville de Québec) et des visites d'inspection (invitation d'un seul client potentiel). De plus, ils recourent au Cercle des ambassadeurs qui est constitué de chercheurs, de professeurs et de gens d'affaires susceptibles de faire venir des congrès internationaux au Centre. Les délégués donnent également de l'information sur les infrastructures du Centre et les attractions de la ville de Québec, sur la réservation de chambres et le transport et ils préparent des budgets prévisionnels pour les clients.

La durée du processus de sollicitation menant à la signature d'un contrat est variable en fonction de la nature de l'événement et selon qu'il est régional (quelques mois) ou international (jusqu'à huit ans). Au fur et à mesure que les négociations avancent, le statut accordé au client change pour devenir « tentatif », « engagement » et « contrat signé ».

Bien qu'une partie importante de la promotion du Centre soit effectuée par le travail de sollicitation des délégués commerciaux, la Société fait régulièrement usage, au même titre que la concurrence, de publicité dans les magazines spécialisés, de brochures et vidéos promotionnels, des réseaux électroniques, etc. Ces outils sont de bonne qualité.

Cependant, nous constatons que certaines entraves ont contrecarré, en qualité et en quantité, le travail de sollicitation de la Société. En effet, la direction de la Société a tardé à investir des ressources dans l'établissement d'une banque de données sur la clientèle et elle n'a pas suivi d'assez près la sollicitation.

b) Banque de données

Le principal outil sur lequel les délégués s'appuient pour leur sollicitation est la banque de données sur la clientèle passée, actuelle et future. Or, il se trouve que la banque de données contient des informations incomplètes et mal classifiées.

La direction de la Société n'a pas mis suffisamment d'efforts dans la recherche dès le départ, aspect d'autant plus important que le cycle de décision d'un congrès peut prendre jusqu'à huit ans, selon un avis du ministère du Tourisme émis en 1991. Bien que l'équipe de recherche ait été constituée de deux ou trois personnes dès mai 1994, et ce, jusqu'en décembre 1996, son travail n'était pas suffisamment axé sur la recherche parce que la direction lui a confié d'autres tâches de temps à autre. De plus, ce n'est qu'à partir de décembre 1996, avec l'embauche d'une autre personne à temps plein, que la Société s'est dotée d'un appui permanent à la recherche.

En date du 21 octobre 1997, le travail de l'équipe de recherche se résume essentiellement à répondre aux demandes ponctuelles des délégués commerciaux et à extraire de l'information sur des clients susceptibles de venir au Centre. L'équipe de recherche utilise des répertoires variés qui comprennent notamment la navigation sur Internet, des disques optiques compacts (CD-ROM) et des listes d'origines diverses. L'information que l'équipe de recherche produit à l'intention des délégués commerciaux prend la forme de données dans le système informatisé, implanté depuis l'été de 1995. La Direction du marketing et de la vente consulte régulièrement la banque de données pour obtenir divers renseignements sur les clients, les organisations, les événements et les salles.

Pour combler le retard accumulé en matière de recherche, les délégués commerciaux, jusqu'en décembre 1996, faisaient eux-mêmes presque tout ce travail. Or, la tâche d'un délégué est normalement composée de sollicitation et d'un peu de travail de recherche. En date du 21 octobre 1997, les délégués étaient encore appelés à faire beaucoup de recherche. Tous les efforts ainsi investis à ce chapitre par les délégués commerciaux réduisent d'autant le temps disponible pour la sollicitation de la clientèle.

Afin d'accélérer l'établissement de sa banque de données, la Société aurait eu tout intérêt à s'alimenter auprès de ses différents partenaires, notamment l'OTCCUQ. Elle aurait ainsi enrichi sa banque de données en y versant de nouvelles suggestions de clients potentiels et en mettant à jour les informations qu'elle contenait déjà.

En outre, l'information a été mal regroupée car il y a eu mauvaise interprétation des critères de classification pendant une longue période. Les critères servent à déterminer si une organisation peut devenir cliente du Centre des congrès de Québec. Ainsi, un client est « potentiel » si le nombre de participants à un événement se situe entre 800 et 4 000 ; cependant, si l'espace d'exposition nécessaire doit être d'au moins 2 420 mètres carrés, la Société peut alors accepter un événement n'ayant que 350 participants. Comme autre critère, il doit y avoir une possibilité que la ville de Québec soit retenue, par exemple lorsque le lieu d'un congrès doit respecter l'alternance entre l'ouest, le centre et l'est du Canada. La banque de données renferme aussi des clients « non potentiels » et « non qualifiés ». Les clients « non potentiels » sont ceux pour lesquels un des critères de sélection n'est pas respecté et les clients « non qualifiés » sont ceux au sujet desquels l'information est insuffisante pour pouvoir les ranger dans l'une ou l'autre catégorie.

Ainsi, comme le démontre le tableau 1, la Société est incapable, en date du 21 octobre 1997, de déterminer la possibilité, pour quelque 295 clients « non qualifiés », de tenir un événement au Centre. De plus, la Société n'est pas en mesure de cerner tous les clients « potentiels » et « non potentiels » en raison du manque d'informations, telles que le nombre de participants et la superficie nécessaire à la tenue de l'événement. Donc, bien que la banque de données présente quelque 1 054 clients « potentiels », ce nombre pourrait varier sensiblement si l'information était exacte et complète. Par conséquent, les délégués perdent forcément un temps précieux à circonscrire leur clientèle.

Tableau 1 **Répartition des clients dans la banque de données**

Segment de marché	Clients potentiels	Clients non potentiels	Clients non qualifiés	Total
Québécois	535	95	84	714
Canadien	276	203	46	525
Américain	170	290	149	609
International (sauf américain)	73	36	16	125
Total	**1 054**	**624**	**295**	**1 973**

c) Suivi de la sollicitation

Le suivi du travail de sollicitation de la Société comporte plusieurs lacunes. En effet, puisque chaque client potentiel doit être sollicité à temps, c'est-à-dire au moment où il prendra une décision au sujet du lieu de la tenue de son congrès, il importe d'effectuer un suivi serré sur ce plan. Or, même si le système informatisé comporte un module de gestion du temps qui devrait aider les délégués à tenir compte de ce moment propice, ceux-ci ne l'utilisent pas à bon escient. En effet, en date du 21 octobre 1997, environ 790 clients potentiels n'apparaissaient à l'agenda d'aucun délégué, pour quelque démarche que ce soit. En outre,

près de 100 clients potentiels n'avaient été joints d'aucune manière par les délégués depuis au moins deux ans. Compte tenu qu'une décision en matière d'organisation de congrès se prend très longtemps d'avance, la Société ne sait pas si ce rythme de relance du client est normal ; ainsi, il est possible que des clients potentiels soient oubliés.

De plus, certains indicateurs de rendement des délégués ont été établis en 1995 : analyse de l'emploi du temps, liste des projets abandonnés, changement de statut des clients, etc. Cependant, ces indicateurs ne sont pas utilisés assez systématiquement pour permettre à la Société d'effectuer une supervision valable. À notre avis, d'autres indicateurs devraient faire partie du contrôle de la Société, par exemple le nombre de nouveaux clients classés « tentatifs » par délégué pour une période donnée, le nombre d'appels de sollicitation et de visites d'inspection effectués par délégué, de même que le nombre de tournées de familiarisation et de visites d'inspection concrétisées en contrat. La rentabilité des événements accueillis à Québec devrait également être prise en compte. Enfin, la Société gagnerait à indiquer à son équipe de recherche des attentes quant au nombre de nouveaux clients potentiels à trouver ou de mises à jour à effectuer, et à orienter davantage ses efforts dans les segments de marché où les retards s'accumulent.

d) Évaluation et formation

Au même titre que les autres employés de la Société, le personnel de vente est évalué chaque année depuis l'inauguration de ce service. Les critères utilisés sont valables. Certains besoins en formation sont parfois indiqués sur la fiche d'évaluation.

Par ailleurs, la formation dispensée aux délégués commerciaux était axée sur des cours d'anglais et d'informatique et elle négligeait le volet le plus important de leur travail, soit la mise à jour de leur formation en matière de représentation, de sollicitation et de vente. Auparavant, la Société ne faisait que répondre à des demandes particulières sans approche structurée. Toutefois, en mai 1997, la Société a adopté une politique de développement des ressources humaines qui indique quelle direction devrait prendre la formation du personnel ; il y est notamment question de cours de vente pour les délégués.

3. Objectifs de vente et suivi des résultats

Dans ses stratégies de marketing et de vente antérieures à octobre 1997, la Société établit des objectifs de vente qui se traduisent en nombre de nuitées et d'événements répartis sur un certain nombre d'années. De plus, quand elle prépare son budget annuel de revenus et dépenses, la Société prévoit ses revenus de location de salles et de services auxiliaires en fonction d'une projection du nombre, de la nature et de la durée des événements qui auront lieu au cours de l'année.

Parce que les congrès se tiennent surtout en automne et au printemps et que la disponibilité des chambres d'hôtel varie d'une saison à l'autre, la Société aurait tout avantage à établir des objectifs de réservation pour chaque saison des années à venir. Or, faute d'information suffisante, il nous a été impossible de nous assurer que les objectifs de la Société, notamment ceux de la stratégie de novembre 1995, ont été calculés de cette façon. Tout nous porte à croire cependant qu'ils ne sont pas saisonniers car seuls des objectifs annuels y sont présentés. L'établissement d'objectifs en fonction des périodes de l'année et leur suivi régulier permettraient pourtant à la Société de connaître avec plus de précision quelle époque est moins achalandée et d'orienter ses efforts de vente en conséquence.

En outre, la Société n'a fait part à l'ensemble des délégués commerciaux de ses objectifs de vente que plus d'un an après la mise en place de la force de vente. Par ailleurs, sauf pour l'année 1996-1997, elle n'a jamais indiqué non plus aux délégués le nombre d'événements ou de nuitées que chacun devait réserver ni les revenus attendus de leurs résultats de vente. Enfin, sous prétexte que ces données sont confidentielles, la Société ne révélait pas les résultats périodiques de vente à ses délégués. Pour toutes ces raisons, l'équipe de vente était peu sensibilisée à la contribution que la Société attendait d'elle.

Le tableau 2 expose, en date du 30 septembre 1997, le degré d'atteinte des objectifs déterminés dans la stratégie de marketing et de vente de novembre 1995. Ces résultats se traduisent en événements réservés pour les cinq premières années.

Tableau 2

Degré d'atteinte des objectifs de la stratégie de marketing et de vente de novembre 1995

	1996-1997 (7 mois)			1997-1998			1998-1999			1999-2000			2000-2001			TOTAL		
Événement	Résultats	Objectifs	% de succès	Résultats	Objectifs	% de succès	Résultats	Objectifs	% de succès	Résultats	Objectifs	% de succès	Résultats	Objectifs	% de succès	Résultats	Objectifs	% de succès
Congrès	28	20	140 %	34	38	89 %	24	45	53 %	19	47	40 %	16	48	33 %	121	198	61 %
Québécois	24	12	200 %	24	21	114 %	14	23	61 %	8	21	38 %	8	20	40 %	78	97	80 %
Canadien	3	6	50 %	4	13	31 %	4	16	25 %	5	18	28 %	1	20	5 %	17	73	23 %
Américain	1	2	50 %	3	3	100 %	0	5	0 %	1	5	20 %	1	4	25 %	6	19	32 %
International	0	0	0 %	3	1	300 %	6	1	600 %	5	3	167 %	6	4	150 %	20	9	222 %
Salons	14	8	175 %	16	17	94 %	6	20	30 %	4	21	19 %	3	20	15 %	43	86	50 %
Autres	41	8	513 %	21	17	124 %	7	20	35 %	3	21	14 %	1	24	4 %	73	90	81 %
Total	83	36	231 %	71	72	99 %	37	85	44 %	26	89	29 %	20	92	22 %	237	374	63 %

Note : La colonne des résultats représente le nombre d'événements réservés, sous forme d'engagements et de contrats signés.

En date du 30 septembre 1997, et ce, même s'il reste encore six mois avant le début de l'année 1998-1999, la Société accuse un certain retard dans l'atteinte des objectifs qu'elle s'est fixés pour cette année-là, en raison notamment de la lenteur de la mise en place de l'équipe de vente avant l'ouverture du Centre quand on sait que la planification d'un congrès peut prendre jusqu'à huit ans. Au 30 septembre 1997, l'année 1999-2000 semblait s'engager de la même façon.

En 1996-1997, la Société a largement dépassé son objectif quant au nombre d'événements. Vu la courte période de démarchage, la Société a mis l'accent sur les événements qui se réservent moins à l'avance, soit ceux du marché québécois, qui représentent d'ailleurs 87 p. cent des événements réservés. L'effet de nouveauté a également contribué à ces très bons résultats. Les manifestations de 1996-1997 ont procuré un taux d'occupation de 35 p. cent de l'espace disponible ; il reste du chemin à parcourir si l'on considère que le taux d'utilisation maximal d'un centre de congrès est d'environ 70 p. cent.

Au 30 septembre 1997, le carnet de réservation pour la période d'avril 1997 à mars 2001 démontre que le marché québécois domine toujours. Par ailleurs, les congrès internationaux (à l'exclusion des États-Unis) réservés atteignent déjà deux fois les objectifs de départ, surtout grâce à l'efficacité du Cercle des ambassadeurs.

Par contre, la Société éprouve des difficultés relativement au marché américain qui ne représente que 5 p. cent des congrès réservés et n'atteint que 32 p. cent des objectifs. Les principales causes en sont connues dans le milieu touristique : insuffisance des liaisons aériennes entre Québec et les grandes villes nord-américaines et pénurie de chambres d'hôtel de catégorie supérieure en saison achalandée.

Enfin, la Société dispose d'une information de gestion insuffisante pour mesurer sa performance de vente. D'une part, elle ne possède pas de tableau de bord qui permettrait d'établir de temps à autre un rapport entre le nombre des événements tenus au cours de l'année et les revenus générés, l'espace occupé, les rabais consentis sur la location des salles et les retombées économiques. D'autre part, la Société ne compile pas des renseignements pourtant utiles à la prise de décision, par exemple les dépenses de promotion et de publicité engagées pour chaque marché et les revenus générés par délégué.

4. Conclusion

La direction de la Société a tardé à mettre en place une structure bien articulée de recherche et de sollicitation de clientèle. Par conséquent, elle accuse un certain retard dans l'atteinte de ses objectifs de réservation d'événements pour les années 1998-1999 et 1999-2000. Ce retard est également dû à un roulement important du personnel au sein de la Direction du marketing et de la vente ainsi qu'à la vacance du poste de directeur de cette unité durant dix mois.

La Société devrait

- **parfaire sa connaissance de la concurrence et se rapprocher de ses partenaires de façon à mieux orienter ses efforts de marketing et de vente ;**
- **se doter d'une meilleure planification stratégique d'ensemble comprenant des objectifs assortis d'éléments de mesure ;**
- **étoffer sa banque de données et suivre davantage le travail de sollicitation ;**
- **consacrer plus d'efforts à rattraper les retards de vente ;**
- **obtenir davantage d'information de gestion pour mesurer sa performance de vente.**

B. Gestion des services et de l'équipement

Les services offerts par la Société sont dans l'ensemble bien rendus et les clients sont satisfaits si l'on se fie aux commentaires que la Société a reçus. Cependant, la Société ne mesure pas, de façon systématique, le degré de satisfaction de la clientèle. Néanmoins, l'utilisation qu'elle a faite de son équipement démontre sa nécessité et elle a mis en place des mesures pour en assurer l'entretien. Par contre, l'évaluation des coûts d'utilisation des services est incomplète.

1. Gestion des services

La tenue des événements constitue la pierre angulaire des activités de la Société. Aux yeux du client, le succès qu'il obtient est capital et le tout se joue souvent en quelques jours. C'est pourquoi le personnel de la Société doit porter une attention très particulière à la planification et à la réalisation des événements.

a) Planification et réalisation des événements

Après la signature du contrat avec le client, qui a lieu normalement entre un mois et quelques années avant l'événement, la Société nomme un coordonnateur responsable du dossier. Dès ce moment, le coordonnateur devient généralement l'interlocuteur unique du client. Il est responsable d'aider celui-ci dans sa planification et veille à ce que les services nécessaires lui soient fournis.

Quel que soit le type d'événement, il faut prévoir et organiser de nombreuses tâches : réception de marchandise au débarcadère, montage de la salle d'exposition, de réunion ou de banquet, entretien ménager, accueil et sécurité. Ces divers volets sont assumés par des sous-traitants. Le service alimentaire, quant à lui, revient à un fournisseur officiel exclusif, c'est-à-

dire que les clients ne peuvent s'adresser ailleurs. Les services d'audiovisuel sont rendus par des fournisseurs et, finalement, le personnel du Centre offre des services de téléphonie et d'affichage des activités sur moniteurs.

L'une des étapes importantes de l'organisation d'un événement est une rencontre qui réunit le client, le coordonnateur ainsi que les responsables des secteurs concernés (aménagement, alimentation, etc.). De plus, le coordonnateur élabore un scénario qui compile, par local et selon une grille horaire, tous les services qui seront rendus. Chaque responsable reçoit un exemplaire de ce document, ce qui lui permet de planifier ses besoins en personnel ou encore de savoir quelle salle préparer à quel moment. Pendant l'événement même, le coordonnateur est le plus souvent présent sur place et il se tient à la disposition du client.

Après coup, le coordonnateur prépare un compte rendu du déroulement de l'événement, document qu'il remet au directeur du Service à la clientèle. Par la suite, le compte rendu servira d'aide-mémoire pour organiser la prochaine activité du client et pour améliorer ce qui doit l'être en vue d'augmenter la satisfaction de la clientèle et la productivité.

Pour avoir une idée de la qualité du service, nous avons examiné les 27 lettres de commentaires que la Société a reçues de ses clients ou de leurs fournisseurs. De plus, nous avons analysé les comptes rendus de 22 événements, ce qui porte à 49 les manifestations que nous avons étudiées sur les 132 qui ont eu lieu entre septembre 1996 et le 21 octobre 1997.

Selon notre examen, les services sont dans l'ensemble bien rendus. Les éléments à améliorer ont été notés plus fréquemment au début de l'exploitation du Centre, ce qui est normal. Par exemple, quelques plaintes portaient sur l'accès au Centre, sur la température des salles, sur le système d'éclairage et sur la vibration d'un plancher. Des mesures ont été prises pour régler ces divers problèmes.

Selon les commentaires que nous avons obtenus, la Société aurait avantage à distribuer le scénario au moins une semaine avant l'événement. Or, en regardant certains dossiers du Service de l'aménagement, nous avons constaté que le scénario a été produit moins d'une semaine avant la manifestation dans 82 cas sur 104 et, à 38 reprises, il n'a été disponible que deux jours ou moins avant l'événement.

Nous avons de plus constaté que les comptes rendus perdent de leur utilité car ils ne sont pas préparés assez promptement après les événements. Nous n'avons pu mesurer ce délai pour l'ensemble des comptes rendus mais, selon les informations obtenues du personnel, il a été souvent de plus de six mois au lieu de deux semaines, ce qui lui semblerait normal.

b) Satisfaction de la clientèle

La principale raison d'être de la Société étant d'offrir des services à la clientèle, la satisfaction de celle-ci est essentielle, que ce soit pour obtenir un contrat, pour assurer son renouvellement ou pour propager la bonne réputation du Centre. Cependant, la Société ne mesure pas la satisfaction de sa clientèle de façon systématique. Bien que la Société ait une idée de la satisfaction à partir des comptes rendus et des lettres reçues, la haute direction aurait avantage à utiliser un outil rigoureux et indépendant pour évaluer la satisfaction de ses clients. Faute d'évaluation systématique, nous avons donc compilé les lettres des clients ; selon celles-ci, ils sont satisfaits. En effet, sur un total de 23 lettres, 20 étaient positives, une était négative et les deux dernières n'entraient dans aucune de ces deux catégories. Soulignons que l'événement pour lequel le client s'est dit insatisfait remonte à octobre 1996, soit au tout début de l'exploitation du Centre. Au 21 octobre 1997, la Société préparait un questionnaire à l'intention de sa clientèle pour connaître son degré de satisfaction.

2. Gestion de l'équipement

Pour être en mesure de répondre à toutes les demandes qui lui parviennent, la Société doit posséder, utiliser et entretenir l'équipement nécessaire à l'organisation d'événements extrêmement variés. En effet, chaque manifestation doit être planifiée en fonction des besoins exprimés par les organisateurs.

Selon les données financières de la Société au 30 septembre 1997, le coût de son équipement totalise quelque 112,6 millions de dollars, réparti comme l'indique le tableau 3.

Tableau 3 Coût de l'équipement de la Société

Terrains et bâtisses		104 483 537 $
Matériel		
Centre administratif		
Mobilier, équipement de bureau et informatique	267 629 $	
Centre des congrès		
Mobilier (tables, chaises, planchers de danse, autres)	1 355 021	
Équipement (télécommunications, signalisation dynamique, services alimentaires, autres)	6 014 055	
Accessoires (vaiselle, chevalets, cordons de foule, autres)	453 623	8 090 328
Total		112 573 865 $

Pour accueillir un événement quelconque, la Société dispose de 12 700 mètres carrés d'espace locatif comprenant une salle d'exposition de 6 950 mètres carrés, une salle de congrès de 3 210 mètres carrés ainsi que 23 salles de réunion totalisant 2 540 mètres carrés. Le taux d'occupation de ces salles résulte essentiellement des efforts de la Société concernant le marketing et la vente.

La Société produit un calendrier des événements où sont indiquées les salles utilisées pour chacun. Nous avons ainsi pu calculer le taux d'utilisation en comparant le nombre de jours de location d'une salle durant un événement par rapport à la période visée.

En résumé, toutes les salles du Centre ont été utilisées à des taux variant de 15 à 43 p. cent pour la période de septembre 1996 à mars 1997 et de 20 à 42 p. cent pour celle d'avril au 21 octobre 1997, ce qui démontre leur nécessité.

En date du 21 octobre 1997, la Société étudiait la possibilité de rénover la salle de banquet de l'ancien Centre municipal des congrès de Québec puisque le nouvel immeuble n'offre pas de salle de réunion de taille intermédiaire, c'est-à-dire d'une superficie de 425 mètres carrés pouvant accueillir plus de 300 personnes. En effet, entre septembre 1996 et le 21 octobre 1997, la Société a utilisé cette salle à huit reprises, soit durant 23 jours au total.

L'examen des comptes rendus et des lettres reçues des clients de même que les entrevues que nous avons menées ne révèlent pas que les composantes importantes du matériel de la Société n'ont pas été utilisées. Dans un autre ordre d'idées, la Société produit une liste à jour des différents articles qu'elle possède. Cet inventaire comprend plus de 14 000 articles différents, la plupart étant utilisés pour la tenue des événements.

Par ailleurs, la Société dispose d'une couverture d'assurance adéquate et elle fait entretenir son équipement par des firmes spécialisées. Les contrats octroyés couvrent les composantes importantes du bâtiment et du matériel de la Société, et ce, tant sur le plan opérationnel que monétaire. De plus, le concessionnaire des services alimentaires est responsable de faire réparer ou de remplacer l'équipement, l'outillage et le mobilier fournis par la Société.

La Société a fait l'acquisition, en juillet 1997, d'un progiciel commercial de gestion de maintenance assistée par ordinateur pour assurer la fiabilité et l'efficacité de l'équipement : systèmes de climatisation, de ventilation et de chauffage, matériel roulant, système électromécanique et système architectural. La Société a acquis ce progiciel pour permettre la gestion optimale des activités de maintenance et des interventions effectuées soit par son personnel, soit par les firmes qui assurent l'entretien, et pour obtenir les renseignements nécessaires pour contenir les coûts d'exploitation.

En date du 21 octobre 1997, la Direction de l'exploitation de l'immeuble travaillait encore à l'implantation de ce système. Selon ses prévisions, il reste les éléments électromécaniques et architecturaux de la bâtisse à intégrer au système pour mars 1999.

3. Coût d'utilisation de l'équipement et des services

Pour évaluer le coût d'utilisation de l'équipement et des services, la Société possède une panoplie de données sur les revenus et dépenses de chaque événement et de l'ensemble des événements ainsi qu'un tableau de revenus, dépenses et disponibilités budgétaires. Cependant, son système de prix de revient pour évaluer la performance des divers types d'événements n'est pas complet. En effet, les dépenses n'incluent que le coût des services auxiliaires et non celui du salaire du personnel directement affecté à la tenue de ces événements, ni les frais indirects afférents à l'exploitation de l'immeuble.

Si la Société disposait d'une information complète sur les coûts, elle pourrait mieux tarifer, accorder des rabais en toute connaissance de cause et fixer des objectifs de vente plus précis.

4. Conclusion

Les services offerts par la Société lors de la tenue d'événements sont dans l'ensemble bien rendus. Les clients sont satisfaits si l'on se fie aux commentaires que la Société a obtenus. L'utilisation qui a été faite de son équipement démontre sa nécessité.

La Société devrait

- **poursuivre ses efforts pour mesurer systématiquement la satisfaction de sa clientèle ;**
- **disposer d'informations plus complètes sur le coût des services et de l'utilisation de son équipement pour pouvoir tenir compte de tous les facteurs qui influent sur la rentabilité d'un événement.**

C. Retombées économiques

Le Centre des congrès est un équipement dont l'intérêt et la justification reposent fondamentalement sur les retombées économiques supplémentaires qui en découlent pour la ville et la région de Québec. C'est ce qui ressort de l'avis sectoriel de mai 1991 préparé par le ministère du Tourisme. D'ailleurs, presque tous les centres de congrès sont déficitaires, où qu'ils soient situés dans le monde, et ce, même dans le secteur privé.

Les événements qui entraînent le plus de retombées pour la région de Québec sont ceux qui attirent des participants de l'extérieur (Canada, États-Unis et autres pays), mais ils sont également fort recherchés par la concurrence. Par contre, les autres types d'événements (salons, galas, banquets et réunions diverses) sont plus générateurs de revenus pour le Centre des congrès de Québec, mais ils offrent moins de retombées économiques. Compte tenu de ces effets paradoxaux, il est essentiel que la Société connaisse la contribution des divers types d'événements aux retombées économiques ainsi qu'à ses revenus propres.

Un moyen reconnu d'évaluer les retombées économiques d'un centre de congrès consiste à calculer les dépenses touristiques directes qu'il génère. On procède en multipliant le nombre de participants et d'exposants par le nombre de jours que dure l'événement et les dépenses quotidiennes de chacun selon son origine.

En septembre 1997, la Société a émis un communiqué de presse concernant les retombées économiques des événements tenus de septembre 1996 à août 1997. Les informations rendues publiques, soit des retombées de 120 millions de dollars, étaient erronées.

Par exemple, les retombées économiques de Québec en fleurs 97, communément appelé « Les Floralies », étaient surévaluées d'environ 25 millions de dollars. La Société les avait établies à environ 5 millions de dollars mais le montant publié était de 30 millions.

De plus, les chiffres utilisés dans le calcul des 120 millions de dollars quant au nombre de participants et d'exposants n'étaient pas tous des résultats réels, mais parfois des prévisions. Ainsi, pour huit événements, le fait d'utiliser le nombre d'exposants prévus plutôt que réels a surévalué de près de 5 millions de dollars les retombées économiques sur un total de 21,7 millions calculé par la Société. Ces événements n'apportent pas de retombées économiques supplémentaires pour la région de Québec.

En outre, la Société a tenu compte de tous les événements tenus au Centre pour calculer ses retombées économiques. Or, de l'avis de membres du personnel de Tourisme Québec et selon deux études auxquelles nous nous sommes référés, il ne faudrait pas tenir compte des événements qui auraient eu lieu même si le Centre n'avait pas existé ainsi que ceux qui attirent principalement une clientèle locale.

Les deux études en question sont des analyses effectuées par Tourisme Québec : la première, en août 1995, portait sur une enquête de 1993 menée par l'International Association of Convention and Visitor Bureaus ; la deuxième, en mai 1996, évaluait les retombées économiques engendrées par les congrès et les expositions tenus au Palais des congrès de Montréal.

La Société n'a pas établi la proportion des participants de la région de Québec aux événements québécois et canadiens. Les événements ne sont pas non plus classés en fonction du marché (international, américain, canadien ou québécois) sur la base de critères préétablis et uniformes. Comme les dépenses quotidiennes attribuées aux participants dépendent de cette classification, le calcul des retombées économiques peut être faussé.

En outre, la Société établit le nombre de jours que dure la manifestation en retranchant, sans égard à la particularité de l'événement, une journée au calendrier de l'événement pour tenir compte du montage et du démontage des installations. Nous n'avons pas été en mesure de valider cette méthode. À la suite de l'examen d'un échantillon de 20 événements, nous avons constaté que la durée de montage et de démontage est variable. Par exemple, pour un événement dont la durée de montage et de démontage était de trois jours, les retombées économiques sont surévaluées de 1,2 million de dollars, et ce, sur un montant de 3,8 millions calculé par la Société.

Avant de publier ses résultats en la matière, la Société aurait eu intérêt à valider sa méthode de calcul auprès de Tourisme Québec ou de l'OTCCUQ, car ces organismes ont acquis un savoir-faire reconnu en matière d'évaluation des retombées économiques.

Cependant, les dépenses quotidiennes par participant utilisées par la Société sont adéquates.

Le 28 octobre 1997, Tourisme Québec a publié sa propre évaluation des retombées économiques des événements tenus au Centre entre septembre 1996 et août 1997 et il les a établies à environ 40 millions de dollars plutôt qu'à 120 millions.

Enfin, il serait possible, à la suite d'une estimation adéquate des retombées économiques, d'utiliser le modèle intersectoriel du Bureau de la statistique du Québec afin d'obtenir l'effet de ces retombées sur la valeur ajoutée, l'emploi, les recettes fiscales, etc.

La Société devrait disposer des données nécessaires pour calculer adéquatement les retombées économiques générées par le Centre.

D. Frais de voyage, de séjour et de représentation

1. Réglementation

a) Frais de voyage et de séjour

Le 30 novembre 1993, le Conseil du trésor a approuvé le Règlement sur les effectifs, les normes et les barèmes de nomination et de rémunération et les autres conditions de travail des employés non syndiqués de la Société du Centre des congrès de Québec. Le 20 juin 1995, le Conseil du trésor entérinait certaines modifications de ce règlement. En particulier, l'article 43 édicte que les frais de voyage et de séjour sont remboursés selon les directives 5.74, 6.74 et 10.79 du Conseil du trésor, lesquelles portent sur les frais engagés par les fonctionnaires et les cadres ainsi que sur les voyages à l'extérieur du Québec. En mars 1996, plusieurs employés se sont syndiqués. La convention collective établit que leurs frais de voyage et de séjour sont remboursés selon la directive 5.74 ci-haut mentionnée.

Un déplacement est défini comme étant un voyage autorisé effectué par un employé dans l'exercice de ses fonctions et au cours duquel il assume les frais de transport, de logement et de subsistance.

Dans les principes généraux qui sous-tendent ces directives, les frais de déplacement, pour être remboursables, doivent être nécessaires, raisonnables et avoir été réellement assumés. En vertu de ces directives, le réclamant doit présenter des pièces justificatives et fournir des renseignements qui permettent de les expliquer. De plus, elles établissent notamment les indemnités de transport autorisées, les maximums de frais de logement selon les villes et les territoires et les frais de repas. En ce qui concerne ces derniers, les coûts sont remboursés jusqu'à un maximum fixé quand le déplacement dure moins d'une journée complète ; autrement, l'employé touche une indemnité forfaitaire quotidienne. Si, en raison de circonstances exceptionnelles, l'employé fait face à des dépenses plus élevées que prévu, les frais excédentaires lui seront remboursés sur autorisation du dirigeant. Les directives précisent également quels sont les frais raisonnables pour les déplacements à l'extérieur du Québec et du Canada.

Comme le président-directeur général ou le directeur général occupe le plus haut palier d'autorisation de la Société, il n'est pas tenu de faire approuver ses propres déplacements et dépassements.

b) Frais de représentation

Le Conseil du trésor définit dans l'une de ses directives les dépenses de fonction – maintenant appelées « frais de représentation » – des présidents, vice-présidents et dirigeants d'organisme comme étant des dépenses directement occasionnées par l'accomplissement des tâches inhérentes à l'exercice de leurs fonctions, faites en leur qualité officielle et à l'égard d'un tiers, et qui ne sont pas autrement remboursables.

Concernant ces frais, la Société a adopté, le 19 mai 1994, une politique qui s'applique à tous les employés, sauf aux délégués commerciaux et aux délégués à la clientèle. La Société y mentionne que, en raison de sa mission, elle « favorise les échanges entre ses employés et des individus et des organismes [et qu'elle] rembourse les dépenses admissibles pour les frais de représentation autorisés ». D'une part, cette politique ne définit pas ce que sont les dépenses admissibles et, d'autre part, la Société ne l'a pas fait approuver par le gouvernement comme l'exige sa loi constitutive. De plus, comme aucune politique ne s'applique aux délégués commerciaux et aux délégués à la clientèle, la Société les assimile, en cette matière, à tous les autres employés.

La Société n'a pas établi de règles au sujet du remboursement des frais de repas que l'employé prend seul ou avec des collègues. Nous nous sommes donc appuyés, par analogie, sur la directive 16.78 du Conseil du trésor qui permet le remboursement de frais réels de repas en dehors des heures normales de travail (la période consacrée au repas du midi est incluse dans les heures normales), sur présentation de pièces justificatives et sur autorisation du supérieur.

2. Portée de la vérification des dépenses

Notre vérification a porté sur les frais de voyage, de séjour et de représentation de tous les employés entre juillet 1993 et le 21 octobre 1997, à l'exception des comptes de Mme Francine Dubé déjà analysés dans notre premier rapport. D'après les données fournies par la Société, nous avons estimé ces frais à 353 600 dollars. Ce montant comprend les réclamations pour frais de voyage et de représentation, les paiements faits à même la petite caisse et les sommes remises directement à différents fournisseurs. Le tableau 4 expose la répartition des frais de voyage, de séjour et de représentation pour la période vérifiée.

Nous avons divisé ces frais de 353 600 dollars en deux parties. L'une comprend les dépenses de deux hauts dirigeants de la Société pour lesquels, selon Mme Dubé, la consigne interdisait de mentionner les noms des invités et des organismes. Les deux gestionnaires sont M. Miville Vachon, président-directeur général de la Société de juillet 1993 au 16 mai 1996, et le vice-président aux opérations en poste depuis janvier 1994. Le solde se rapporte aux autres employés.

Nous avons vérifié toutes les dépenses des deux hauts dirigeants en examinant les informations disponibles à la Société et en communiquant avec eux afin d'être en mesure d'affirmer que ces dépenses étaient nécessaires, raisonnables et réellement assumées. En ce qui concerne les dépenses des autres employés, les réclamations examinées ont été sélectionnées au hasard. Nous nous sommes assurés que les dossiers de la Société comportaient toute l'information requise : pièces justificatives et explications, notamment le nom des invités et de l'organisme qu'ils représentent ainsi que la raison de la rencontre.

Tableau 4 **Frais de voyage, de séjour et de représentation pour la période vérifiée**

Directeur général	Miville Vachon	Aucun	Francine Dubé	
Période	01/07/1993 16/05/1996	17/05/1996 15/12/1996	16/12/1996 21/10/1997	
Nombre de mois	35 mois	7 mois	10 mois	Total
Hauts dirigeants*				
Miville Vachon				
Région de Québec	25 000			25 000
Extérieur	5 600			5 600
Vice-président aux opérations				
Région de Québec	4 900	1 500	2 000	8 400
Extérieur	2 000	–	200	2 200
	37 500	**1 500**	**2 200**	**41 200**
Autres employés				
Vérifiés	40 400	16 600	30 800	87 800
Non vérifiés	164 800	27 800	32 000	224 600
	205 200	**44 400**	**62 800**	**312 400**
Total	**242 700**	**45 900**	**65 000**	**353 600**
Francine Dubé**				
Région de Québec	–	–	8 254	8 254
Extérieur	–	–	13 172	13 172
	–	–	**21 426**	**21 426**

* Ces frais ne comprennent pas ceux qui se rapportent à l'automobile fournie à chacun d'eux : M. Miville Vachon, 21 500 dollars entre juillet 1993 et le 17 mai 1996 ; le vice-président aux opérations, 17 000 dollars entre janvier 1994 et le 31 mars 1997.

** Ces données apparaissent à des fins de comparaison car elles ont été analysées dans le premier volet du mandat. La Société ne fournissait pas de voiture à Mme Francine Dubé.

3. Résultats

a) Justification des frais payés

Nous avons constaté que les réclamations de frais de voyage, de séjour et de représentation de M. Miville Vachon et du vice-président aux opérations sont toujours accompagnées des pièces justificatives mais qu'elles ne comportent jamais d'explication, notamment le nom des invités et de l'organisme qu'ils représentent ainsi que la raison de la rencontre. Pour cette raison, il est impossible de distinguer entre les divers genres de frais. Par ailleurs, toutes les dépenses correspondent aux frais réellement payés au lieu de l'indemnité forfaitaire quotidienne.

À partir de ce constat, nous leur avons demandé de fournir les motifs à l'appui de ces dépenses. Selon M. Miville Vachon, il n'est pas en mesure de satisfaire à notre demande car il ne possède plus les documents (par exemple son agenda) qui l'auraient aidé à justifier ses frais. À son avis, il était normal de détruire tout document qui n'était pas susceptible de servir à son successeur. Il admet volontiers que ses dépenses de l'époque puissent comprendre des repas du midi pris avec des employés, mais qu'il ignorait que cette pratique n'était pas conforme à la réglementation. Enfin, il affirme qu'il n'a pas fait de dépenses relatives à ses proches, si ce n'est dans le cadre d'activités utiles à la Société.

Quant au vice-président aux opérations, il nous a déclaré qu'il n'est pas en mesure de justifier ses dépenses. Il ne lui apparaît pas raisonnable de tenter à postériori de fournir avec précision des renseignements explicatifs supplémentaires qui n'ont pas été requis au moment du remboursement de ces frais. Il lui est cependant possible de confirmer que des rencontres de travail ont eu lieu, pour des motifs d'efficacité et d'efficience, avec des employés de la Société à l'heure du midi ; ces frais de repas ont été réclamés à la Société, laquelle a bénéficié, sans frais additionnels, de la disponibilité de ces gens. Par ailleurs, il confirme que nulle dépense de voyage, de séjour ou de représentation qui aurait été engagée avec des proches et sans intérêt pour la Société n'a été réclamée ou remboursée.

Puisque M. Miville Vachon et le vice-président aux opérations n'ont pas été en mesure de fournir les motifs à l'appui de leurs dépenses, nous considérons ces frais comme insuffisamment expliqués.

Par ailleurs, les comptes de dépenses des autres employés sont toujours accompagnés des pièces justificatives et leurs voyages à l'extérieur du Québec sont expliqués. Quant aux dépenses faites au Québec, l'information à l'appui des réclamations de frais de voyage et de représentation est incomplète. Par exemple, en ce qui concerne les dépenses de repas pris dans la région de Québec, le nom de la personne invitée accompagne la pièce justificative dans 65 p. cent des cas, mais sans indication de l'organisme ni de la raison de la rencontre. Par ailleurs, pour les 35 p. cent restants, aucun renseignement n'est fourni. Pourtant, ces informations sont nécessaires pour justifier la dépense.

b) Autorisation et vérification des frais

Même si M. Miville Vachon n'était pas tenu de faire approuver ses réclamations, il aurait été souhaitable qu'il obtienne une autorisation semblable à celle que réclame la Société du Palais des congrès de Montréal où les comptes de frais de voyage et de représentation du président-directeur général doivent être approuvés par le président du Comité de vérification depuis octobre 1992.

Les réclamations du vice-président aux opérations ont été approuvées durant la période où M. Miville Vachon était en poste. Par ailleurs, elles n'ont pas reçu d'approbation à l'époque où la Société n'avait pas de directeur général et n'ont été approuvées qu'une fois sur deux durant le mandat de Mme Francine Dubé.

En ce qui concerne les autres employés, leurs réclamations sont approuvées.

4. Conclusion

Nous ne sommes pas en mesure d'affirmer que toutes les dépenses de M. Miville Vachon et du vice-président aux opérations étaient nécessaires et raisonnables puisqu'ils sont incapables de donner les motifs de leurs dépenses.

Quant aux autres employés, l'information à l'appui des réclamations de frais de voyage et de représentation est incomplète en ce qui a trait aux dépenses faites au Québec.

La Société devrait

- **définir plus clairement sa politique de frais de représentation ;**
- **établir des règles au sujet des frais de représentation des délégués commerciaux et des délégués à la clientèle ;**
- **établir des règles au sujet du remboursement de certains frais de repas assumés par des employés dans l'accomplissement de leurs tâches ;**
- **faire autoriser cette politique et ces règles par le gouvernement du Québec.**

De plus, la Société devrait préciser davantage les renseignements qui doivent accompagner les frais de voyage, de séjour et de représentation ainsi que les autorisations et les vérifications nécessaires relativement à ces réclamations.

E. Gestion des contrats

Dans le cadre de ses activités, la Société octroie et conclut des contrats ; elle suit les travaux effectués et procède à leur paiement. L'octroi comprend notamment la définition des besoins et, conformément à la réglementation, la sollicitation des offres de service et la sélection des fournisseurs.

En ce qui a trait au suivi des contrats, la Société doit s'assurer de l'évolution des travaux en fonction de l'échéancier et de la livraison des biens ou services par les fournisseurs. Lorsqu'elle juge les biens ou services satisfaisants et conformes aux obligations contractuelles, elle doit vérifier les factures et procéder à leur paiement.

Pour faciliter la gestion en cette matière, la Société doit se doter d'une politique interne relative à la rédaction, au cheminement administratif et au suivi des contrats.

1. Réglementation

La Société est un organisme du gouvernement au sens de la *Loi sur le Vérificateur général* (L.R.Q., c. V-5.01) puisqu'elle est constituée par la *Loi sur la Société du Centre des congrès de Québec* (L.R.Q., c. S-14.001) et que, en vertu de l'article 5 de cette loi, le gouvernement nomme tous les membres du conseil d'administration ; en outre, au moins la moitié de ses frais de fonctionnement sont assumés par le Fonds consolidé du revenu. Il s'ensuit que la Société est considérée comme un organisme public au sens de l'article 49 de la *Loi sur l'administration financière* (L.R.Q., c. 6) et, partant, qu'elle est assujettie à la réglementation gouvernementale en matière de contrats, à savoir le Règlement cadre sur les conditions des contrats des ministères et des organismes publics, le Règlement sur les contrats de services des ministères et des organismes publics (professionnels et auxiliaires), le Règlement sur les contrats de construction des ministères et des organismes publics et le Règlement sur les contrats d'approvisionnement des ministères et des organismes publics.

Le tableau 5 résume les principales conditions que la Société doit respecter quand elle octroie des contrats. Comme les principaux changements survenus à ce sujet entre juillet 1993 et octobre 1997 ont trait aux balises monétaires et pour ne pas alourdir le tableau, nous ne faisons état que des montants qui s'appliquaient au 21 octobre 1997. Cependant, aux fins de notre vérification, nous avons utilisé les conditions d'octroi de contrat en vigueur au moment de cet octroi.

Tableau 5 **Principales conditions d'octroi de contrat**

CONDITION À RESPECTER	SERVICES PROFESSIONNELS	SERVICES AUXILIAIRES	CONSTRUCTION	APPROVI-SIONNEMENT
SOLLICITATION DES OFFRES				
Seuil à partir duquel il faut recourir à l'appel d'offres pour le choix d'un fournisseur	10 000 $	5 000 $	5 000 $	1 000 $
Type d'appel d'offres				
• Sur invitation à au moins trois fournisseurs au choix de l'organisme	S.O.	De 5 000 $ à 9 999 $	De 5 000 $ à 9 999 $	De 1 000 $ à 24 999 $
• Recours au fichier des fournisseurs du gouvernement	De 10 000 $ à 99 999 $*	De 10 000 $ à 99 999 $*	De 10 000 $ à 99 999 $*	25 000 $ ou plus
• Public	100 000 $ ou plus (certains services : 200 000 $ ou plus)	100 000 $ ou plus	100 000 $ ou plus	25 000 $ ou plus (si la spécialité n'est pas inscrite au fichier des fournisseurs)
MODE DE SOLLICITATION				
• Appel de soumissions (demande de prix ou de taux)	S.O.	X	X	X
• Appel de candidatures ou de propositions de réalisation des travaux	X	S.O.	S.O.	S.O.
MODE DE SÉLECTION DES FOURNISSEURS				
• Plus bas soumissionnaire	S.O.	X	X	X
• Comité de sélection	X	S.O.	S.O.	S.O.

* Si la spécialité n'est pas inscrite au ficher des fournisseurs, la Société doit procéder soit sur invitation à au moins trois fournisseurs de son choix, soit par appel d'offres public.

Toute dérogation à la réglementation doit faire l'objet d'une autorisation du Conseil du trésor.

Un contrat doit être conclu entre l'organisme et un fournisseur et porter sur un objet défini, avoir une durée déterminée ou limitée par la nature du mandat, comporter un montant maximum et, en général, être constaté par écrit et signé par une personne habilitée à engager l'organisme. Enfin, aucun paiement ne peut être effectué avant qu'une personne mandatée à cette fin n'atteste que les biens ou services ont été reçus conformément au contrat.

2. Portée de la vérification des contrats

Notre examen a porté sur les contrats écrits octroyés ou, à défaut, sur les factures reçues ou les appels d'offres lancés au cours de la période qui fait l'objet du deuxième volet de notre vérification, soit du 1er juillet 1993 au 15 décembre 1996. Nous n'avons pas tenu compte des dépenses qui ne sont pas assujetties à la réglementation relative aux contrats, par exemple les taxes foncières, le loyer et les biens acquis par l'intermédiaire de la SIQ. Par conséquent, les contrats relatifs à la construction du Centre des congrès, l'achat des bureaux administratifs et certaines pièces d'équipement – valeur totale de 104,4 millions de dollars – n'ont pas fait l'objet de notre vérification, puisque c'est la SIQ qui était responsable de ces contrats. En revanche, nous avons pris en compte les contrats de construction directement octroyés par la Société. En outre, nous avons exclu les frais relatifs à la représentation, aux déplacements et à la rémunération des employés.

Ces ajustements étant faits, nous avons établi les contrats et les factures à vérifier à 11 219 803 dollars avant l'ajout des taxes de vente, soit 5 140 244 dollars pour la période du 1er juillet 1993 au 16 mai 1996 et 6 079 559 dollars pour la période du 17 mai 1996 au 15 décembre 1996. Nous n'avons retenu là-dessus que les fournisseurs qui ont procuré des biens et services à la Société pour une somme totale supérieure à 10 000 dollars. Parmi ceux-ci, nous avons étudié les contrats pour lesquels il faut recourir à l'appel d'offres avant de choisir un fournisseur.

3. Résultats

Afin de présenter un portrait de la gestion des contrats depuis la constitution de la Société jusqu'au 21 octobre 1997, nous reprenons les résultats du premier volet de notre vérification particulière, à savoir les contrats octroyés au cours de la période où Mme Dubé était directrice générale. Pour ne pas induire le lecteur en erreur, il importe de signaler que, dans notre premier rapport, plusieurs allégations nous ont amenés à examiner des contrats qui ne répondaient pas à nos critères de sélection, contrairement au deuxième volet où n'existaient pas de telles allégations. Par conséquent, afin de présenter des données comparables, les résultats de la période du 16 décembre 1996 au 21 octobre 1997, exposés dans ce rapport, ne tiennent pas compte des contrats que nous n'aurions pas vérifiés de notre propre chef, c'est-à-dire sans avoir été incités à nous y intéresser.

Le tableau 6 présente d'abord les contrats qui ont fait l'objet de notre vérification, ensuite ceux pour lesquels la procédure d'octroi n'a pas été respectée et, enfin, ceux pour lesquels la procédure de conclusion et de suivi n'a pas été respectée. Les résultats sont divisés en trois périodes, soit : de juillet 1993 au 16 mai 1996 (période où M. Miville Vachon était président-directeur général) ; du 17 mai 1996 au 15 décembre 1996 (période où la Société n'avait pas de directeur général) et du 16 décembre 1996 au 21 octobre 1997 (période où Mme Francine Dubé était directrice générale).

Tableau 6 **Contrats vérifiés***

Directeur général	Miville Vachon		Aucun		Francine Dubé**	
Période	De juillet 1993 au 16 mai 1996		Du 17 mai au 15 décembre 1996		Du 16 décembre au 21 octobre 1997	
Nombre de mois	35 mois		7 mois		10 mois	
Base de la compilation	Nombre de contrats	Valeur des contrats	Nombre de contrats	Valeur des contrats	Nombre de contrats	Valeur des contrats
Total des contrats	n.d.	5 140 244 $	n.d.	6 079 559 $	n.d.	5 657 529 $
Contrats vérifiés						
Services professionnels	30	943 344 $	5	133 067 $	28	526 188 $
Services auxiliaires	4	12 735 $	24	1 628 088 $	2	13 187 $
Construction	2	701 891 $	2	200 540 $	13	2 561 536 $
Approvisionnement	20	1 519 927 $	67	4 218 017 $	106	3 496 798 $
Total vérifié	56	3 177 897 $	67	4 218 017 $	106	3 496 798 $
% vérifié	n.d.	62 %	n.d.	69 %	n.d.	62 %
Total vérifié assujetti aux appels d'offres***	38	2 446 848 $	42	3 678 478 $	83	3 297 001 $
Octroi de contrats**						
Contrats ayant au moins une déficience						
En nombre et en dollars	33	2 324 649 $	34	3 262 381 $	67	2 950 665 $
En pourcentage	50 %	73 %	51 %	77 %	63 %	84 %
Contrats sans appel d'offres						
En nombre et en dollars	21	525 352 $	10	325 526 $	57	788 260 $
En pourcentage	55 %	21 %	24 %	9 %	69 %	24 %
Conclusion et suivi de contrats***						
Contrats ayant au moins une déficience						
En nombre et en dollars	32	855 263 $	33	1 860 355 $	70	2 360 240 $
En pourcentage	57 %	27 %	49 %	44 %	66 %	67 %
Mandats sans contrat						
En nombre et en dollars	14	281 005 $	24	1 538 192 $	45	349 084 $
En pourcentage	25 %	9 %	36 %	36 %	42 %	10 %

* En l'absence de contrat, la facture ou l'appel d'offres en a tenu lieu.

** Les chiffres relatifs à la période de gestion de Mme Dubé ont été redressés afin de présenter des données comparables. Nous avons exclu les contrats qui ne répondaient pas à nos critères de sélection.

*** Seulement une partie des contrats est assujettie à la procédure d'appel d'offres car certains éléments font exception, par exemple la notion d'individu.

**** Octroi de contrats : définition des besoins et, conformément à la réglementation, sollicitation des offres de service et sélection des fournisseurs.

***** Conclusion et suivi : rédaction, signature du contrat et paiement des travaux.

Note : En appendice, le lecteur trouvera la liste des contrats pour lesquels la procédure n'a pas été respectée, et ce, pour chaque période.

a) Lacunes relatives à l'octroi des contrats

Les résultats de notre vérification présentés au tableau 6 démontrent que plusieurs contrats ne respectent pas au moins un élément de la procédure, quelle que soit la période. Ainsi, la Société n'a pas toujours procédé par appel d'offres.

De plus, même lorsque la Société a lancé des appels d'offres, certains manquements à la réglementation se sont parfois produits. Notamment, la Société a été en appel d'offres sur invitation de trois fournisseurs plutôt que de procéder à un appel d'offres public. Pour certains contrats de services auxiliaires, la Société a établi des critères de sélection des fournisseurs qui n'ont pas été inclus dans l'appel d'offres, par exemple le nombre d'années d'expérience. Cette façon de faire est contraire à la réglementation et elle manque d'impartialité et de transparence. Dans d'autres cas, les besoins ont été mal définis. À titre d'illustration, la Société a signé un contrat de 357 000 dollars pour l'achat de biens auprès d'un fournisseur et, 12 jours plus tard, elle acquérait du même fournisseur des biens similaires pour plus de 68 000 dollars. Sans définition précise des besoins, il est impossible de profiter au maximum des économies d'échelle et d'obtenir ainsi le prix le plus bas qui soit.

Enfin, la Société n'a jamais eu recours au fichier des fournisseurs du gouvernement, quels que soient la période et le type de contrats couverts par notre vérification.

b) Lacunes relatives à la conclusion et au suivi des contrats

Comme l'expose le tableau 6, quelle que soit la période, certains contrats n'ont pas été attribués selon la procédure de conclusion et de suivi des contrats. En effet, des mandats ont été remplis sans qu'un contrat ait été signé, l'approbation du contrat et des factures par une personne mandatée à cette fin n'a pas toujours été effectuée et certains travaux ont commencé avant la signature du contrat.

c) Lacunes relatives à l'encadrement

Bien que la Société ait élaboré une politique interne concernant l'achat de biens et services et la gestion des appels d'offres, qui résume la réglementation et précise comment l'appliquer, cette politique n'est en vigueur que depuis avril 1997. De toute façon, cette politique interne n'a rien corrigé car on a retracé plusieurs contrats octroyés après l'établissement de celle-ci qui ne respectent pas la procédure d'octroi des contrats ou la procédure de conclusion et de suivi des contrats. De plus, aucune règle interne n'encadre la rédaction, le cheminement administratif et le suivi des contrats.

En octobre 1993, la Société a édicté un règlement concernant la délégation des signatures qui énumère les paliers d'autorisation des documents. De façon générale, la responsabilité est attribuée en fonction du poste plutôt qu'en vertu d'un nom précis. Or, entre juillet 1993 et le 21 octobre 1997, le règlement relatif à la délégation des signatures n'a

pas toujours été mis à jour au moment où des changements d'organigramme l'exigeaient. Par conséquent, l'autorisation de signature n'a pas suivi la norme au cours des trois périodes examinées.

Par ailleurs, bien qu'autorisé par son conseil d'administration, le règlement sur la signature de certains actes, documents ou écrits de la Société n'a pas fait l'objet d'une approbation du gouvernement, comme la loi constitutive de la Société semble l'exiger. D'après les souvenirs de M. François Noël, il aurait demandé si ce règlement devait recevoir l'approbation du gouvernement en plus de celle du conseil d'administration. On lui aurait répondu que l'autorisation gouvernementale n'était pas requise.

Entre le 17 mai 1996 et le 15 décembre 1996, le gouvernement n'a pas nommé de directeur général, ni par intérim ni de façon définitive. Conformément à la loi constitutive, au Règlement sur l'exercice des pouvoirs et la régie interne de la Société ainsi qu'aux principes de bonne gestion, le directeur général doit s'assurer que la réglementation est respectée. En l'absence d'un directeur général, cette responsabilité est laissée à vau-l'eau.

4. Conclusion

À la Société du Centre des congrès de Québec, c'est le Règlement sur l'exercice des pouvoirs et la régie interne de la Société qui précise les fonctions du directeur général. À titre de responsable de la gestion de la Société, le directeur général aurait dû s'assurer que la réglementation relative aux contrats était respectée, et ce, conformément à la loi constitutive de la Société, au Règlement sur l'exercice des pouvoirs et la régie interne de la Société ainsi qu'aux principes de bonne gestion des fonds publics. Les lacunes observées à ce chapitre nous amènent à conclure que le directeur général, M. Miville Vachon, n'a pas assumé pleinement cette responsabilité.

Entre le 17 mai 1996 et le 15 décembre 1996, le poste de directeur général est resté vacant. En raison de l'importance de cette fonction et d'autant plus que le Centre amorçait son fonctionnement, le gouvernement aurait dû nommer un directeur général, du moins par intérim.

Notre vérification nous a permis de constater que la Société, en période de démarrage, a surtout cherché à ce que le Centre des congrès devienne opérationnel, ce qui peut expliquer mais non excuser certaines entorses à la réglementation.

La Société devrait se conformer à la réglementation gouvernementale sur les contrats. De plus, elle devrait adopter des règles qui lui permettraient d'encadrer la rédaction, le cheminement administratif et le suivi des contrats. Enfin, elle devrait mettre à jour son règlement sur la délégation des signatures dès qu'une modification de l'organigramme le commande.

Par ailleurs, le gouvernement devrait s'assurer qu'une personne occupe constamment la fonction de directeur général.

F. Autres éléments examinés lors de notre vérification

1. Cérémonies d'ouverture

En septembre 1996, le Centre des congrès de Québec ouvrait ses portes, ce qui donnait lieu à des cérémonies particulières. Selon les procès-verbaux de la Société et les entrevues accordées aux médias au printemps de 1996, ces festivités devaient s'autofinancer et permettre aux citoyens de venir découvrir le Centre. Or, à partir des données fournies par la Société, les revenus sont de l'ordre de 390 000 dollars et les dépenses, d'environ 955 000 dollars, incluant le salaire des employés retenus spécifiquement pour ce projet, soit un déficit de 565 000 dollars.

De plus, dans le cadre de l'examen de la gestion des contrats, soit la section E de ce rapport, nous avons examiné 34 contrats totalisant 620 559 dollars qui sont des dépenses relatives aux cérémonies d'ouverture. Là-dessus, trois contrats totalisant 30 144 dollars sont assujettis à la procédure d'appel d'offres, les autres en étant exemptés. La Société n'a pas lancé d'appel d'offres pour ces trois contrats.

2. Conditions de travail de certains employés

Notre vérification nous a permis de constater que le vice-président aux opérations a gagné un salaire annuel supérieur à ce qu'autorisait le Règlement sur les effectifs, les normes et les barèmes de nomination et de rémunération et les autres conditions de travail des employés non syndiqués de la Société du Centre des congrès de Québec. Pour la période du 1er août 1995 au 31 juillet 1997, la Société a versé en salaire au vice-président aux opérations un montant de 47 855 dollars supérieur à l'échelle salariale approuvée par le Conseil du trésor. Selon une entente, ce dépassement et les avantages sociaux afférents devaient être payés par la SIQ. Le 15 septembre 1995, celle-ci envoyait un chèque de 25 000 dollars à la Société comme paiement final à ce chapitre et pour couvrir des vacances cumulées totalisant plus de 27 000 dollars lorsque le vice-président aux opérations était un employé de la SIQ. Le 18 septembre 1995, la Société refusait le chèque et la convention proposée par la SIQ tant et aussi longtemps que l'autorisation du Conseil du trésor pour conclure une nouvelle entente avec la SIQ ne serait pas reçue. Au 21 octobre 1997, les choses étaient encore en l'état.

De plus, au cours de la période du 1er août 1997 au 21 octobre 1997, la Société a payé en salaire au vice-président aux opérations un montant de 5 260 dollars supérieur à l'échelle salariale approuvée par le Conseil du trésor. Ce dépassement ne respecte pas la réglementation. En effet, en juin 1997, le conseil d'administration a proposé de renouveler, pour une période de deux ans et aux mêmes conditions, le contrat du vice-

président aux opérations à l'exception de l'allocation automobile, à la condition d'obtenir l'autorisation des personnes compétentes. Au 21 octobre 1997, cette approbation était toujours attendue.

Par ailleurs, notre vérification nous a également permis de constater que, de janvier 1994 au 31 mars 1997, la Société a fourni une voiture, comme condition de travail, au vice-président aux opérations et une autre, de janvier 1994 à septembre 1994, au vice-président au marketing. La première automobile a occasionné des dépenses de plus de 17 000 dollars et la seconde a engendré des dépenses de l'ordre de 3 500 dollars. Même si toutes ces dépenses avaient été autorisées par le conseil d'administration, la Société a contrevenu à sa loi constitutive et au Règlement sur les effectifs, les normes et les barèmes de nomination et de rémunération et les autres conditions de travail des employés non syndiqués de la Société du Centre des congrès de Québec approuvé par le Conseil du trésor, puisque ce règlement ne prévoit pas de tels avantages.

La Société devrait régulariser le traitement du vice-président aux opérations et respecter le Règlement sur les effectifs, les normes et les barèmes de nomination et de rémunération et les autres conditions de travail des employés non syndiqués de la Société du Centre des congrès de Québec. Pour offrir des conditions de travail qui ne sont pas prévues, par exemple la fourniture d'une automobile à un employé, la Société devrait d'abord modifier son règlement et obtenir l'approbation du Conseil du trésor, conformément à sa loi constitutive.

3. Frais de participation à un regroupement

Au moment de sa prise de fonction, le 1er avril 1995, le directeur du marketing et de la vente de la Société était membre d'un regroupement de professionnels et de gens d'affaires de la région de Québec.

Durant le séjour de cet employé qui a pris fin au 31 mars 1997, les dépenses qu'il assumait comme participant à ce regroupement se sont élevées, selon la Société, à 4 773 dollars et elle les lui a remboursées.

Dans le cadre de notre vérification, la Société a mentionné qu'elle n'aurait pas dû accepter ces dépenses qui n'étaient d'aucun intérêt pour le Centre.

Par contre, l'employé soutient que ce groupe, constitué de gens d'affaires influents à Québec, organise des activités de développement des affaires au même titre qu'une chambre de commerce et que ces activités ont été bénéfiques pour la Société. Il estime que les déboursements directs se sont élevés au plus à 1 200 dollars, soit 600 par année. De plus, il rappelle que ces dépenses ont toujours été autorisées et approuvées par son supérieur immédiat.

IV. Commentaires de M. Miville Vachon

« J'ai occupé les fonctions de président-directeur général de la Société de juillet 1993 au 17 mai 1996, soit environ 35 mois.

« Lorsque j'ai été nommé, je n'avais même pas de bureau et c'est le ministère du Tourisme qui nous a prêté des espaces et du personnel pour débuter. Nous sommes vraiment partis de zéro.

« Même avec une équipe réduite durant les premiers mois, nous avons, avec les moyens à notre disposition, procédé à l'organisation de la structure administrative en plus de déterminer les besoins matériels et financiers du futur Centre.

« Il peut y avoir eu des manquements ou déficiences à la procédure mais lorsqu'une entreprise est en phase de démarrage, il faut gérer les priorités, ce qui peut expliquer le non-respect de certaines normes ou procédures surtout lorsque nous avons des délais à respecter. Je crois qu'il est important de souligner et de faire la différence entre des normes et la gestion d'une entreprise.

« Je suis très conscient qu'il y a toujours de l'amélioration à apporter pour parvenir à la qualité totale et je suis convaincu que le Centre a un avenir prometteur et obtiendra de grands succès.

« Je me permets de signaler le soutien du conseil d'administration et de toute l'équipe durant ces années et je les en remercie. J'ai toujours dit que le capital humain était le capital le plus important d'une entreprise.

« Si je peux me permettre une suggestion, il serait peut-être possible que, dans le futur, le Vérificateur général du Québec soit impliqué de plus près dans la mise en place de toute nouvelle société. Il pourrait en assurer le suivi et même jouer un rôle conseil auprès des dirigeants.

« Pour terminer, je peux vous assurer qu'une bonne gestion du Centre des congrès a été faite au meilleur des connaissances de l'ensemble de l'équipe qui m'entourait. »

V. Commentaires de Mme Francine Dubé

En transmettant notre projet de rapport à Mme Francine Dubé, nous l'avons invitée à nous faire part de ses commentaires, ce qu'elle a fait en ce qui concerne les éléments les plus importants de nos constats. Mme Dubé souligne qu'il ne faut pas en déduire qu'elle approuve tous les sujets qu'elle ne commente pas, et ce, pour deux raisons. D'une part, nous faisons fréquemment référence à des documents, par exemple des contrats, qu'elle n'a pas en main. D'autre part, selon elle, le premier volet de notre vérification particulière n'a pas suffisamment tenu compte de ses remarques.

Comme nous le faisons toujours, nous avons intégré à notre rapport tous les ajustements suggérés par Mme Dubé et qui nous semblaient justifiés. Quant au reste, nous résumons ci-après la teneur de ses autres commentaires.

Mme Dubé précise que, durant son mandat, elle a tenté de combler le poste de directeur du marketing et de la vente. À son avis, le roulement de personnel dans cette direction – y compris le directeur qui a changé à plusieurs reprises – explique pour beaucoup le retard accumulé au chapitre des ventes. Par conséquent, il lui semblait essentiel de choisir avec le plus grand soin celui ou celle qui prendrait la direction de ce secteur névralgique.

La Directrice générale se dit étonnée du fait que, selon notre rapport, les diverses stratégies de marketing et de vente s'appuyaient sur une analyse incomplète de la concurrence et que les informations avaient été recueillies de façon disparate. En effet, bien que plusieurs groupes – le conseil d'administration de la Société, le Comité de gestion, le Comité des partenaires hôteliers et l'Office du tourisme et des congrès de la Communauté urbaine de Québec – aient été mis à contribution pour évaluer le processus et les résultats, jamais elle n'a eu vent de commentaires négatifs au sujet de la planification stratégique.

Concernant la banque de données sur la clientèle, Mme Dubé soutient qu'elle a demandé à de nombreuses reprises au directeur général de l'OTCCUQ d'établir un partenariat à cet égard et que ses demandes ont sans cesse été rejetées sous prétexte que la banque de l'Office avait été élaguée après le partage des clientèles de congrès.

En ce qui a trait au suivi de la sollicitation de clients, elle déclare que toutes les modifications nécessaires avaient été inventoriées durant son mandat et que l'équipe s'apprêtait à corriger son approche, grâce aux plans d'action et de suivi sectoriels.

Quant aux lacunes relatives aux objectifs et au suivi des résultats de vente, Mme Dubé précise que le mandat accordé à une firme de consultants avant le 21 octobre 1997, concernant la mise à jour de la stratégie de marketing et de vente, prévoyait cet aspect. Plus particulièrement en ce qui concerne les résultats des congrès internationaux, Mme Dubé mentionne que l'animation du Cercle des ambassadeurs faisait partie de ses priorités et que, pour la première fois, la Société y a affecté une ressource permanente et qu'elle a préparé une stratégie d'action.

Mme Dubé tient à préciser que c'est elle-même qui a eu l'idée d'élaborer un questionnaire pour connaître le degré de satisfaction de la clientèle.

Les calculs relatifs aux retombées économiques ont été faits, selon Mme Dubé, par le Service à la clientèle. Les données émises par le Service des communications l'ont été en toute bonne foi.

Par ailleurs, la Directrice générale exprime son plus profond désaccord avec la théorie selon laquelle il ne faudrait pas comptabiliser les événements qui auraient eu lieu même si le Centre n'avait pas existé ni ceux qui attirent une clientèle locale. Elle ajoute que plusieurs manifestations de tout genre n'auraient pas été tenues à Québec sans le Centre,

car les organisateurs étaient insatisfaits des précédentes installations. De plus, aucun autre endroit que le Centre n'est susceptible d'accueillir un événement qui rassemble 800 personnes et plus à Québec. Il faut donc comptabiliser cette clientèle.

En matière de frais de voyage, de séjour et de représentation, Mme Dubé rappelle que M. Miville Vachon et le vice-président aux opérations disposaient d'une voiture dont ils se servaient non seulement pour les besoins de la Société mais également à des fins personnelles. Par conséquent, pour que les éléments de comparaison soient les mêmes entre les diverses périodes, il faudrait retrancher des dépenses de Mme Dubé tous les frais relatifs à l'utilisation d'une voiture, soit un montant de 5 234 dollars.

En ce qui concerne la gestion des contrats, Mme Dubé argue que le Vérificateur général, ayant décidé d'exclure de ses travaux tout ce qui se rapportait à la construction du Centre des congrès, aurait dû éliminer de même les cinq nouvelles salles construites durant son mandat. En effet, selon Mme Dubé, la comparaison ne tient pas puisque les travaux de construction n'étaient pas terminés quand elle a amorcé son mandat.

En ce qui concerne cette prétention, nous tenons à rappeler que notre vérification a porté sur tous les contrats octroyés (y compris les contrats de construction) par la Société, quelle que soit la période. Nous avons exclu les contrats signés par la Société immobilière du Québec et qui se rapportent à la construction du Centre des congrès, à l'achat des bureaux administratifs et à certaines pièces d'équipement.

Mme Dubé rappelle avec insistance qu'elle ne s'est pas occupée elle-même des contrats durant son mandat, mais que cette responsabilité était assumée par le vice-président aux opérations. Elle croyait que la procédure était rigoureusement suivie, n'ayant aucune raison d'en douter.

Elle ajoute qu'au cours des trois périodes, en effet, rien n'indique que la gestion ait été différente entre M. Miville Vachon, Mme Francine Dubé et M. François Noël au chapitre des contrats. Elle note que, même si M. Noël n'était que président du conseil d'administration, il agissait dans les faits comme un directeur général par intérim.

À son avis, les contrats n'étaient pas l'apanage surtout de l'un ou l'autre des directeurs généraux, mais qu'il s'agissait d'une procédure habituelle au sein de la Société. Mme Dubé se dit d'ailleurs heureuse que notre rapport spécifie que c'est durant son mandat que la Société a élaboré une politique interne concernant l'achat des biens et services et la gestion des appels d'offres.

D'une part, Mme Dubé tient à signaler qu'elle a procédé, durant son mandat, à deux mises à jour du Règlement relatif à la signature des documents.

D'autre part, elle souligne que M. François Noël a assumé dans les faits la direction générale de la Société parce que le gouvernement tardait à procéder à une véritable nomination à ce poste. Par conséquent, le gouvernement doit être blâmé à ce chapitre et M. François Noël, de son côté, doit répondre de sa gestion des contrats.

Enfin, Mme Dubé déclare ceci : « en ce qui a trait aux conditions dont bénéficiait [le vice-président aux opérations], nous constatons qu'il n'y a aucune commune mesure entre les bénéfices perçus par [celui-ci] et ceux que [je suis] accusée d'avoir injustement perçus ». Elle souligne qu'elle a demandé elle-même aux membres du conseil d'administration de régulariser la situation quant au salaire du vice-président aux opérations pour qu'il soit conforme à la réglementation. Ce serait également à son instigation que le vice-président aux opérations s'est vu retirer l'autorisation d'utiliser la voiture précédemment mise à sa disposition.

VI. Collaboration

Nous tenons à signaler la disponibilité et l'esprit de collaboration de toutes les personnes que nous avons rencontrées au cours de notre vérification.

Appendice

Contrats pour lesquels la procédure n'a pas été respectée, par période

Note : Les renseignements donnés dans cet appendice ont pour but de communiquer au gouvernement une information aussi complète que possible. Bien entendu, les conclusions de nos travaux de vérification ne permettent pas d'imputer à ces fournisseurs les irrégularités constatées.

		Déficiences relatives à l'octroi des contrats			Déficiences relatives à la conclusion et au suivi des contrats		
Nature du contrat*	Fournisseur	Montant	Sans appel d'offres	Autres**	Montant	Mandats sans contrat écrit	Autres**
A : Période de juillet 1993 au 16 mai 1996 - M. Miville Vachon, directeur général							
SP	Bernard Thiboutot	12 067,00	X	1			
SP	Le Consortium CIMA/ Pageau Morel & Associés	10 327,50	X				
SP	Consortium d'architectes Hudon Hudon/ Garthier-Guité-Roy/ Belzile-Galienne-Martin-Moisan.	50 000,00	X	1	50 000,00		11
SP	Excès inc.	19 000,00	X				
SP	Excès inc.	22 000,00	X		22 000,00		11
SP	Gagnon, Letellier, Cyr, architectes	21 000,00		8,9			
SP	Gilbert Deschamps	122 268,00	X				
SP	Lemay & Michaud	30 000,00		8,9	30 000,00		11
SP	Maître-Couple	14 640,00		4			
SP	Maître-Couple	3 660,00		4			
SP	Mallette Major Martin, conseillers en administration	7 000,00	X		7 000,00	X	12
SP	Mallette Major Martin, conseillers en administration	5 654,00	X		5 654,00	X	
SP	Mallette Major Martin, conseillers en administration	1 955,00	X		1 955,00	X	
SP	Mallette Major Martin, conseillers en administration	2 870,00	X		2 870,00	X	
SP	Mallette Major Martin, conseillers en administration	1 130,00	X		1 130,00	X	
SP	Max Sun Technologies inc.	82 500,00	X				
SP	Pageau Morel et Associés	18 590,00	X	1			
SP	Palais des congrès de Montréal				48 382,00	X	
SP	Pulsion Design International				4 000,00	X	12
SP	Pulsion Design International				7 000,00	X	12
SP	Pulsion Design International				7 000,00	X	12

		Déficiences relatives à l'octroi des contrats			Déficiences relatives à la conclusion et au suivi des contrats		
Nature du contrat*	Fournisseur	Montant	Sans appel d'offres	Autres**	Montant	Mandats sans contrat écrit	Autres**
SP	Pulsion Design International				229 000,00		11
SA	Imprimerie Le Laurentien	7 125,00	X		7 125,00	X	
SA	Johanne Guillemette	2 516,25	X	1	2 516,25	X	
SA	Johanne Guillemette	1 457,50	X	1	1 457,50	X	
SA	Johanne Guillemette	1 636,25	X	1	1 636,25	X	
C	Honeywell ltée	518 611,72		6,7			
C	Place Québec inc.				183 279,30	X	
A	Apple Canada inc.	30 021,00	X		30 021,00		12
A	Artopex Plus inc.	356 955,00		2			
A	Artopex Plus inc.	68 447,50		2			
A	Ascenseurs Drolet Koné inc.	116 528,00	X				
A	Cassidy	154 000,00		2			
A	Cassidy	32 138,64		2			
A	MBH, mobilier de bureau				11 051,00		12
A	MBH, mobilier de bureau	5 026,00	X		5 026,00		12
A	MBH, mobilier de bureau	5 680,00	X		5 680,00		12
A	Micro-Data BR				20 590,00		10,12
A	Micro-Data BR				4 248,00		10,12
A	Micro-Data BR				17 150,00		12
A	Les Ordinateurs Prosys-Tec inc.				31 903,00		12
A	Les Ordinateurs Prosys-Tec inc.				48 308,00		12
A	Les Ordinateurs Prosys-Tec inc.				7 605,00		12
A	Les Ordinateurs Prosys-Tec inc.				5 357,50		12
A	Les Ordinateurs Prosys-Tec inc.				5 073,00		12
A	Sani-Métal ltée	468 700,00		7			
A	La Société de programmation COBA	31 645,00		3,6	31 645,00		11
A	Victor Innovatex inc.	99 500,00		3			
	Total en dollars	2 324 649,36			835 662,80		
	Total en nombre	33			31		

		Déficiences relatives à l'octroi des contrats			Déficiences relatives à la conclusion et au suivi des contrats		
Nature du contrat*	Fournisseur	Montant	Sans appel d'offres	Autres**	Montant	Mandats sans contrat écrit	Autres**
B : Période du 17 mai 1996 au 15 décembre 1996 - Sans directeur général							
SP	André Verreault et l'Ensemble Vegas				10 000,00		10
SP	Antoine Préfontaine	10 514,50	X				
SP	Le Cabinet de Relations Publiques National	10 952,33	X	1	10 952,33		10,12
SP	Le Groupe Logiscène inc.				26 600,00		12
SA	Capital HRS inc.				37 140,16	X	12
SA	Capital HRS inc.				12 362,00	X	12
SA	Capital HRS inc.				17 546,00	X	12
SA	Capital HRS inc.				9 333,33	X	12
SA	Ecco Personnel Canada inc.	56 717,72		6, 7	56 717,72		11, 12
SA	Éclairage Focus Québec				18 750,00	X	12
SA	Éclairage Focus Québec				9 925,00	X	12
SA	Groupe CDJ inc.	179 854,60		6, 7	179 854,60	X	12
SA	Groupe CDJ inc.	191 552,00		2, 6, 7	191 552,00	X	12
SA	Le Groupe Logiscène inc.				9 703,70	X	
SA	Le Groupe Logiscène inc.				19 303,90	X	
SA	Le Groupe Logiscène inc.				4 911,65	X	
SA	Les Entreprises B.G. inc.	26 870,00		1	26 870,00		11
SA	Place Québec inc.				44 504,13	X	12
SA	Place Québec inc.				32 770,45	X	
SA	Place Québec inc.				45 516,22	X	
SA	Sécurité et Protection Sec-Pro	743 322,40		6, 7	743 322,40	X	
SA	Serrano Studio inc.				18 830,00		10
SA	Serrano Studio inc.				5 940,00	X	
SA	SPL Audio Sonorisation enr.				8 000,00	X	12
SA	SPL Audio Sonorisation enr.				13 000,00	X	12
SA	Tecksol inc.	98 235,22		6, 7	98 235,22	X	12
SA	Transi-son Sonorisation				10 000,00	X	12
SA	Transi-son Sonorisation				14 000,00	X	12

		Déficiences relatives à l'octroi des contrats			Déficiences relatives à la conclusion et au suivi des contrats		
Nature du contrat*	Fournisseur	Montant	Sans appel d'offres	Autres**	Montant	Mandats sans contrat écrit	Autres**
A	Alpha Vico	52 369,32		7			
A	Alpha Vico	471 024,00		2, 7			
A	Bell Canada	191 025,00		3			
A	Calmek Équipement inc.	48 113,35		2			
A	Calmek Équipement inc.	8 714,00		2			
A	Camions industriels Yale Montréal ltée	100 723,00		7			
A	Cassidy	15 080,00		2			
A	Cassidy	54 191,22		7			
A	Cassidy	17 884,80		4			
A	Cassidy	17 556,00		4			
A	Équipements de scène Fisco	154 200,00		7	154 200,00		12
A	Globe Hotelware Agency	162 437,32		3			
A	Globe Hotelware Agency	12 953,80	X				
A	Globe Hotelware Agency	22 796,40		2			
A	Krueger International Canada inc.	55 945,46	X				
A	La corporation de tapis Peerless	45 077,50	X				
A	Laidlaw, Gestion de rebuts	32 694,00		3			
A	Larose et Fils	27 400,00		2			
A	Le groupe de présentation CORPAV ADCOM	6 581,54	X		6 581,54	X	
A	Le groupe de présentation CORPAV ADCOM	1 010,00	X		1 010,00	X	
A	Menuiserie R. Légaré inc.	26 810,00	X				
A	Meubles St-Damase inc.	5 120,50		7			
A	Meubles St-Damase inc.	112 894,00		7			
A	Meubles St-Damase inc.	20 671,00	X				
A	Micro-Data BR				11 994,00		12
A	Micro-Data BR				5 999,00		12
A	Perco ltée	146 080,00		7			
A	Société des Alcools du Québec				4 930,00	X	
A	Sony du Canada ltée	135 010,00	X				
	Total en dollars	3 262 380,98			1 860 355,35		
	Total en nombre	34			33		

Nature du contrat*	Fournisseur	Déficiences relatives à l'octroi des contrats: Montant	Sans appel d'offres	Autres**	Déficiences relatives à la conclusion et au suivi des contrats: Montant	Mandats sans contrat écrit	Autres**
C : Période du 16 décembre 1996 au 21 octobre 1997 - Mme Francine Dubé, directrice générale							
SP	Bell Solutions Globales	23 100,00	X	1	23 100,00	X	
SP	Cima + / Pageau Morel & Associés inc.	85 901,01	X	1	85 901,01	X	
SP	Cima + / Pageau Morel & Associés inc.	9 224,83	X		9 224,83	X	
SP	Cima + / Pageau Morel & Associés inc.	2 542,12	X		2 542,12	X	
SP	Consort. Consult. BPR-PABLAI	33 750,00	X	1	33 750,00		11
SP	Consortium d'architectes Hudon-Hudon/Garthier-Guité-Roy/Belzile-Galienne-Martin-Moisan	98 500,00	X	1			
SP	Ducharme Perron	15 821,60	X	1	15 821,61		10,11
SP	Jean-Sébastien Cossette	48 300,00	X	1	48 300,00		10
SP	KPMG	12 038,14	X	1	12 038,14	X	
SP	KPMG	25 000,00		1,5	25 000,00	X	
SP	KPMG	50 000,00		1,5	50 000,00	X	
SP	Malette Maheu, serv. conseils	10 000,00	X	1			
SP	Martin Nantel	8 437,94	X	1	8 437,94	X	12
SP	Martin Nantel	11 400,00	X	1	11 400,00	X	12
SP	Martin Nantel	12 600,00	X	1	12 600,00	X	12
SP	P.M.E. Marketing-P. Moreau				6 150,00	X	12
SP	P.M.E. Marketing-P. Moreau				7 268,93	X	12
SP	P.M.E. Marketing-P. Moreau				7 952,65	X	12
SP	P.M.E. Marketing-P. Moreau				8 264,28	X	12
SP	P.M.E. Marketing-P. Moreau				6 797,58	X	12
SP	P.M.E. Marketing-P. Moreau				4 000,00	X	12
SP	Raymond Chabot Martin Paré	17 100,00		1,8	17 100,00		10
SP	Robert M. Lecavalier	7 000,00	X	1	7 000,00	X	
SP	Robert M. Lecavalier	558,11	X	1	558,11	X	
SP	Robert M. Lecavalier	6 500,00	X	1	6 500,00	X	
SP	Robert M. Lecavalier	7 776,11	X	1	7 776,11	X	
C	Ascenseurs Drolet Koné inc.	64 000,00	X	1			

		Déficiences relatives à l'octroi des contrats			Déficiences relatives à la conclusion et au suivi des contrats		
Nature du contrat*	Fournisseur	Montant	Sans appel d'offres	Autres**	Montant	Mandats sans contrat écrit	Autres**
C	Construction Marc Drolet inc.	11 694,00		1	11 694,00		11
C	Construction Marc Drolet inc.	1 736 580,00		7	1 736 580,00		11
C	Construction Pierre Blouin inc.	282 906,50		7			
C	Honeywell ltée				15 000,00		10
C	Honeywell ltée				5 770,00		10
C	Honeywell ltée				4 700,00		10
C	Honeywell ltée	92 000,00	X	1			
C	Place Québec inc.	88 287,00	X	1			
C	Place Québec inc.	23 435,54	X	1			
A	A à Z Serrurier enr.	1 050,88	X		1 050,88	X	
A	A à Z Serrurier enr.	1 099,30	X		1 099,30	X	
A	A à Z Serrurier enr.	1 714,22	X		1 714,22	X	
A	A à Z Serrurier enr.	1 390,00	X		1 390,00	X	
A	Ameublement Bonaventure inc.	17 210,00	X				
A	Artelite inc.	18 263,80	X				
A	Bell Canada				21 437,68	X	
A	Contrôle assisté de maintenance inc.	21 690,00		6			
A	Distrilec Roberge inc.	1 257,30	X		1 257,30		10,11,12
A	Éclairage Focus Québec	1 018,25	X		1 018,25		10
A	Éclairage Focus Québec	10 089,70		4	10 089,70		10,12
A	Folia Design	548,85	X		548,85	X	12
A	Folia Design	544,90	X				
A	Folia Design				7 848,85		12
A	Fraser Contract Furniture inc.	37 457,99	X				
A	Honeywell ltée	6 800,00	X		6 800,00		10
A	Ixmédia inc.				4 671,30	X	
A	Ixmédia inc.				22 985,00		10,12
A	Le Groupe de présentation CORPAV ADCOM	4 092,00	X		4 092,00	X	
A	Maxi-Vox inc.				3 486,84		10,12
A	Maxi-Vox inc.				2 026,00	X	
A	Meubles St-Damase inc.	4 500,00	X				
A	Meubles St-Damase inc.	4 536,00	X				
A	Poliquin Textile inc.	5 920,00		4			

		Déficiences relatives à l'octroi des contrats			Déficiences relatives à la conclusion et au suivi des contrats		
Nature du contrat*	Fournisseur	Montant	Sans appel d'offres	Autres**	Montant	Mandats sans contrat écrit	Autres**
A	Poliquin Textile inc.	1 425,00		4			
A	Radio-Onde inc.	33,60	X		33,60	X	
A	Radio-Onde inc.	1 310,00	X		1 310,00	X	
A	Radio-Onde inc.	930,00	X		930,00	X	
A	Radio-Onde inc.	1 310,00	X		1 310,00	X	
A	Radio-Onde inc.	930,00	X		930,00	X	
A	Radio-Onde inc.	300,00	X		300,00	X	
A	Radio-Onde inc.	300,00	X		300,00	X	
A	Radio-Onde inc.	180,00	X		180,00	X	
A	Radio-Onde inc.	180,00	X		180,00	X	
A	Radio-Onde inc.	180,00	X		180,00	X	
A	Radio-Onde inc.	180,00	X		180,00	X	
A	Radio-Onde inc.	355,00	X		355,00	X	
A	Radio-Onde inc.	45,00	X		45,00	X	
A	Radio-Onde inc.	69,00	X		69,00	X	
A	Radio-Onde inc.	1 310,00	X		1 310,00	X	
A	Radio-Onde inc.	930,00	X		930,00	X	
A	Radio-Onde inc.				34 900,00		12
A	Solution Air 2000 inc.	4 975,32	X		4 975,32		10,12
A	Solution Air 2000 inc.	1 520,28	X		1 520,28		10,12
A	Solution Air 2000 inc.	5 187,85	X		5 187,85		10,12
A	Solution Air 2000 inc.	4 172,88	X		4 172,88		10,12
A	Tektronik inc.				4 598,00		10,12
A	Tektronik inc.				9 157,00		10,12
A	Wesco Canada inc.	1 205,25	X		1 205,25		12
A	Wesco Canada inc.				3 237,45		10,12
	Total en dollars	2 950 665,27			2 360 240,11		
	Total en nombre	67			70		

		Déficiences relatives à l'octroi des contrats			Déficiences relatives à la conclusion et au suivi des contrats		
Nature du contrat*	Fournisseur	Montant	Sans appel d'offres	Autres**	Montant	Mandats sans contrat écrit	Autres**
D : Période du 16 décembre 1996 au 21 octobre 1997 - Contrats étudiés dans le premier volet de notre vérification à cause d'allégations, mais retirés ensuite car ils ne correspondent pas à nos critères de sélection et pour ne pas fausser notre comparaison							
SP	Diane Fortin, graphologue				1 225,00	X	
SP	Diane Fortin, graphologue				260,00	X	
SP	Diane Fortin, gràphologue				270,00	X	
SP	Ducharme Perron				3 007,20	X	
SA	Lav. de vitre J.M. Rouleau				4 300,00		12
SA	Lav. de vitre J.M. Rouleau				2 500,00	X	
SA	Xérox Canada Ltée				523,88		12
C	Ascenseurs Drolet Koné inc.				715,67	X	
C	Ascenseurs Drolet Koné inc.				756,00	X	12
C	Ascenseurs Drolet Koné inc.				370,11	X	
C	Ascenseurs Drolet Koné inc.				359,34	X	
C	Ascenseurs Drolet Koné inc.				379,30	X	
C	Ascenseurs Drolet Koné inc.				419,23	X	
C	Ascenseurs Drolet Koné inc.				668,45	X	
A	Acklands ltée				2 502,01		10. 12
A	Acklands ltée				508,17		10
A	Acklands ltée				984,00		10
A	Ambulance St-Jean				866,37		10
A	Ambulance St-Jean				724,83		10
A	Cascades Dismed inc.				3 860,70		10
A	Centre de prév. et sécurité				450,00		10
A	Centre de prév. et sécurité				800,00		10
A	Éclairage Focus Québec				748,22		12
A	Galerie Madeleine Lacerte				3 000,00		12
A	Le Portal Galerie d'Art				9 539,16		12

		Déficiences relatives à l'octroi des contrats			Déficiences relatives à la conclusion et au suivi des contrats		
Nature du contrat*	Fournisseur	Montant	Sans appel d'offres	Autres**	Montant	Mandats sans contrat écrit	Autres**
A	Manoir Montmorency				153,78		12
A	Manoir Montmorency				146,73		12
A	Meubles Barnabé	1227,73	X		1 227,73	X	
A	Odette Théberge				4 000,00		12
A	Peintres Québécois inc.				4 341,50		12
A	Signature Maurice Tanguay	3793,15	X		3 793,15	X	
	Total en dollars	5 020,88			53 400,53		
	Total en nombre	2			31		

*SP : services professionnels ; SA : services auxiliaires ; C : construction ; A : approvisionnement.

**Types d'entorses à la procédure

1. Aucun recours au fichier des fournisseurs
2. Détermination erronée des besoins
3. Type d'appel d'offres inapproprié
4. Nombre insuffisant de fournisseurs invités
5. Délai insuffisant accordé pour répondre aux appels d'offres
6. Conditions à respecter non incluses dans l'appel d'offres
7. Publication non réglementaire dans les journaux
8. Composition inadéquate des comités de sélection
9. Critères de sélection non réglementaires
10. Contrat approuvé par une personne non autorisée
11. Travaux commencés avant la signature du contrat
12. Facture non approuvée ou approuvée par une personne non autorisée



Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998

TOME I

ANNEXE C

Extraits des rapports des commissions parlementaires

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 309

COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE 310

Rapport du 3 juin 1997 310

Programme d'infrastructures 310

Gestion de l'assurance-traitement 311

Rapport du 25 novembre 1997 312

Tome 1 du rapport 1996-1997 312

Services d'aide juridique 313

Administration des sentences et réinsertion sociale des délinquants 314

Programme d'investissements en démarrage d'entreprises 315

Services conseils à la clientèle agricole 316

Fonction de vérification interne au gouvernement du Québec 316

Autres sujets 319

Services aériens et postaux 319

Gestion des ressources humaines à la Régie des alcools, des courses et des jeux 320

COMMISSION DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION 321

COMMISSION DE LA CULTURE 323

Introduction

Les résultats des travaux du Vérificateur général sont réunis, deux fois par année, dans un rapport qui est déposé à l'Assemblée nationale. Ce document fait état des déficiences constatées et des recommandations adressées aux diverses entités vérifiées.

L'Assemblée nationale, grâce à des commissions parlementaires qu'elle a mises en place, s'assure qu'une suite est donnée aux révélations du Vérificateur général. Ces commissions convoquent en audience publique les dirigeants des ministères et organismes pour qu'ils viennent expliquer et justifier les façons de faire et exposer, s'il y a lieu, les correctifs apportés aux lacunes signalées par le Vérificateur général. Elles convoquent aussi, le cas échéant, des personnes directement touchées par un sujet particulier.

À compter du présent tome, le rapport du Vérificateur général inclura les recommandations extraites des rapports faits par ces commissions parlementaires, afin que le lecteur puisse constater les effets de cet exercice qui devrait favoriser le bon usage des ressources mises à la disposition du gouvernement.

En premier lieu, la présente annexe fait une large place aux commentaires de la Commission de l'administration publique, créée le 10 avril 1997 et nantie d'un double mandat. D'une part, cette commission est chargée de vérifier les engagements financiers de tous les ministères et organismes publics dont les crédits sont votés par l'Assemblée nationale. D'autre part, elle doit entendre chaque année le Vérificateur général sur son rapport annuel, ainsi que les sous-ministres et les dirigeants d'organismes afin de discuter de leur gestion, conformément à la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics.*

Par souci d'efficacité, la Commission a choisi d'arrimer ses travaux à la parution, au printemps et à l'automne, du rapport du Vérificateur général.

En deuxième lieu, d'autres commissions parlementaires se penchent également sur les problèmes notés par le Vérificateur général, mais selon le champ de compétence qui leur est imparti et l'organisme mis en cause. Le Vérificateur général participe à ces diverses auditions.

C'est ainsi que la Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation, toujours dans le cadre de la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, a entendu en février 1997 plusieurs dirigeants du ministère et d'organismes liés au domaine agricole. Par ailleurs, la Commission de la culture a engagé un débat général, compte tenu de l'importance des différents enjeux liés à la question des cartes d'identité et de la protection de la vie privée au Québec.

Selon la procédure habituelle, chaque commission publie un rapport dès qu'elle le juge bon, sans périodicité préétablie.

Commission de l'administration publique

Rapport du 3 juin 1997

Le premier rapport de la Commission aborde deux chapitres du tome I du rapport du Vérificateur général pour l'année 1995-1996. Au cours des séances des 14 et 21 mai 1997, la Commission a entendu, d'une part, le Sous-Ministre des Affaires municipales au sujet de la gestion du programme d'infrastructures et, d'autre part, le Secrétaire du Conseil du trésor quant à l'assurance-traitement offerte aux employés des secteurs public et parapublic.

Programme d'infrastructures

Le Vérificateur général a effectué une étude auprès du ministère des Affaires municipales afin de s'assurer que la gestion du programme d'infrastructures respectait les dispositions de l'entente Canada-Québec ainsi que les règles et les normes approuvées par le Conseil du trésor. L'étude visait également à s'assurer de l'efficacité de la procédure de vérification des réclamations.

Dans le tome I de son rapport annuel 1995-1996, le Vérificateur général a signalé cinq grandes lacunes dans la gestion de ce programme. Ce sont :

- le non-respect de certaines dispositions de l'entente Canada-Québec concernant la détermination du seuil minimal d'immobilisations que les municipalités devaient assumer afin de bénéficier de l'aide financière ;
- l'absence apparente de justification pour la sélection de certains projets ou pour la révision à la baisse des seuils, lorsque le ministère exercer son pouvoir discrétionnaire prévu par l'entente ;
- un manque de précision dans les règles et les normes approuvées par le Conseil du trésor pour l'appréciation des projets d'immobilisations ;
- l'absence ou l'insuffisance des pièces justificatives versées aux dossiers ;
- certaines carences dans la méthode de vérification des réclamations.

La Commission de l'administration publique a donc voulu faire la lumière sur la question en conviant le Sous-Ministre des Affaires municipales à expliquer et à justifier les façons de faire du ministère, et à exposer, s'il y a lieu, les correctifs apportés aux lacunes signalées par le Vérificateur général.

Du point de vue du citoyen et du contribuable, la Commission trouve raisonnable de penser que ces déficiences peuvent comporter des risques de compromettre la transparence du processus décisionnel, l'équité dans l'attribution de l'aide aux municipalités, de même que

l'efficacité dans l'atteinte des objectifs du programme. Si tel est le cas, cela pourrait signifier que le processus d'appréciation et d'approbation des projets ne garantit pas que toutes les municipalités sont traitées sur le même pied, certaines d'entre elles pouvant être indûment avantagées. De la même façon, la présence de ces déficiences pourrait nuire à la création d'emplois et à la rénovation des infrastructures parce qu'elles auraient permis le financement de dépenses d'immobilisations qui, si l'on avait eu recours à une gestion plus rigoureuse, auraient été jugées inadmissibles.

En conclusion, la Commission recommande

- qu'une formule établissant un seuil minimal d'immobilisations basé sur la moyenne des investissements des cinq dernières années soit rétablie dans tout programme futur d'aide financière gouvernementale aux travaux d'infrastructure des municipalités ;
- que le ministère des Affaires municipales précise les objectifs du programme et élabore des indicateurs précis et des mécanismes d'évaluation de l'atteinte des objectifs poursuivis et de mesure des résultats et des répercussions du programme.

Gestion de l'assurance-traitement

Le Vérificateur général a conduit une étude de la gestion de l'assurance-traitement dans les secteurs de la fonction publique, des commissions scolaires et de la santé et des services sociaux. La vérification portait principalement sur les éléments suivants : l'information concernant l'admissibilité à l'assurance-traitement ; la justification de la période d'invalidité ; l'évaluation par l'employeur des possibilités de réadaptation et de retour progressif au travail, ainsi que les mesures prises en ce sens ; l'exercice de la responsabilité du Secrétariat du Conseil du trésor, du ministère de la Santé et des Services sociaux et du ministère de l'Éducation de s'assurer que les employeurs gèrent efficacement l'assurance-traitement dans leurs secteurs respectifs.

L'examen des dossiers a révélé que la qualité de la gestion des dossiers varie d'un ministère à l'autre et, parfois, d'un dossier à l'autre. Ainsi, 123 dossiers sur 378 dossiers analysés, soit le tiers, ne contenaient pas toute l'information nécessaire pour étayer le droit à l'assurance-traitement et justifier la période d'invalidité ou une partie de celle-ci. Le Vérificateur général a estimé à 68 millions de dollars les prestations d'assurance-traitement non justifiées par une information suffisante. En somme, le Vérificateur général conclut qu'il y a un manque d'uniformité et de rigueur dans la gestion de l'assurance-traitement dans les secteurs public et parapublic, et que les employeurs ne sont pas assez sensibilisés à l'importance d'une saine gestion dans ce domaine. Les lacunes relevées laissent soupçonner qu'il y a du laxisme ou de la complaisance dans la gestion de l'assurance-traitement.

La Commission a voulu faire la lumière sur la question en conviant le Secrétaire du Conseil du trésor à rencontrer les parlementaires en séance publique.

Après délibérations, la Commission recommande au Secrétariat du Conseil du trésor

- que les objectifs du régime d'assurance-traitement soient précisés et que des indicateurs précis et pertinents soient élaborés afin d'en mesurer les résultats ;
- qu'une analyse soit faite des coûts et des bénéfices du régime actuel d'auto-assurance gouvernemental par rapport à un régime équivalent administré par le secteur privé ;
- que le projet de refonte de 1993 soit repris afin de ramener la période de couverture universelle à six mois au lieu de deux ans, de façon à introduire dans le régime une incitation à une gestion plus rigoureuse, et qu'une proposition soit faite en ce sens lors du renouvellement des conventions collectives ;
- que le Secrétariat du Conseil du trésor élabore des moyens de s'assurer que les secteurs mettent en place un cadre intégré de gestion des invalidités, qu'ils l'utilisent efficacement et qu'ils en rendent compte ;
- que le Secrétariat du Conseil du trésor élabore et mette en place des mesures pour s'assurer que les employeurs locaux n'utilisent pas les dispositions du régime d'assurance-traitement à d'autres fins que celles pour lesquelles il a été créé.

Rapport du 25 novembre 1997

La Commission s'est attardée à certains chapitres du tome I du rapport du Vérificateur général pour l'année financière 1996-1997.

De plus, un rapport d'enquête de la Commission de la fonction publique portant sur la gestion des ressources humaines d'un organisme public a été examiné en séance publique et le dirigeant de l'organisme a dû s'expliquer au sujet des problèmes signalés.

Enfin, la Commission s'est intéressée à la gestion d'une unité autonome de service en examinant, en présence des dirigeants, le rapport annuel de la Direction générale des services aériens et postaux.

Tome I du rapport 1996-1997

Les sujets du tome I du rapport du Vérificateur général pour 1996-1997 qui ont été abordés par la Commission sont : les services d'aide juridique, l'administration des sentences et la réinsertion sociale des délinquants, le programme d'investissements en démarrage d'entreprises, les services conseils à la clientèle agricole et la fonction de vérification interne au gouvernement du Québec.

Services d'aide juridique

Le Vérificateur général, dans son rapport déposé en juin 1997, relevait plusieurs lacunes relatives aux contrôles exercés quant à l'admissibilité des bénéficiaires à l'aide juridique, à la qualité de la gestion des ressources, à la reddition de comptes, aux mécanismes susceptibles d'assurer la gestion cohérente du réseau et à la mesure de l'efficience des avocats salariés.

Le Vérificateur général s'est heurté dans sa vérification à un refus concerté des centres régionaux de permettre l'accès aux dossiers de l'aide juridique, sous prétexte que les renseignements qu'ils contiennent sont protégés par le secret professionnel. Cette limitation imposée au Vérificateur général l'a empêché d'émettre une opinion sur l'efficience du travail des avocats et de se prononcer sur les cas d'admissibilité douteuse à l'aide juridique qu'il a pu relever durant sa vérification.

Lors de son audition publique devant la commission parlementaire, le Président de la Commission des services juridiques a reconnu la pertinence des observations et des recommandations du Vérificateur général et il a indiqué que les correctifs appropriés avaient déjà été mis en place ou qu'ils étaient sur le point de l'être.

La Commission parlementaire prend acte des mesures mises en place par la Commission des services juridiques pour apporter les correctifs appropriés aux lacunes relevées par le Vérificateur général. Les membres de la Commission ont perçu la détermination du Président d'agir rapidement et efficacement. Cependant, la Commission considère comme inacceptable que la Commission des services juridiques n'ait pas accès à toute l'information de gestion nécessaire pour s'assurer de l'utilisation optimale des fonds publics et en rendre compte. La Commission parlementaire juge tout aussi inacceptable que le Vérificateur général n'ait pas accès à toute l'information qu'il juge nécessaire pour remplir son mandat.

Pour ces motifs, la Commission de l'administration publique

- appuie le Vérificateur général pour que tout ministère, organisme du gouvernement, entreprise ou organisme bénéficiant de subventions gouvernementales collabore avec lui et fournisse toute l'information qu'il juge nécessaire à l'exécution de son mandat, conformément à la *Loi sur le Vérificateur général* ;
- recommande au gouvernement que des modifications soient apportées à la loi pour que la Commission des services juridiques dispose d'un pouvoir de directive ou de réglementation sur les centres communautaires juridiques régionaux pour assurer une reddition de comptes complète et exacte de l'utilisation des fonds publics ;
- recommande à la Commission des services juridiques d'établir les critères, de préciser les objectifs à atteindre par les centres régionaux et de s'assurer d'une gestion plus uniforme en ce qui a trait à l'évaluation de l'efficience des avocats et aux mesures de recouvrement des coûts.

Administration des sentences et réinsertion sociale des délinquants

Le 2 octobre 1997, la Commission entendait le Sous-Ministre de la Sécurité publique, le Sous-Ministre de la Justice ainsi que la Présidente de la Commission québécoise des libérations conditionnelles concernant l'administration des sentences et la réinsertion sociale des délinquants, ainsi que la perception des amendes.

Le rapport du Vérificateur général souligne des déficiences dans la gestion des absences temporaires en milieu carcéral et des libérations conditionnelles, dans la surveillance des délinquants en milieu ouvert, dans la réinsertion sociale des délinquants et dans la perception des amendes. Le Vérificateur général indique que tous les efforts déployés par l'ensemble des intervenants associés à la condamnation coûtent cher, et que tous ces efforts risquent d'être annihilés si les sentences imposées par les tribunaux ne sont pas respectées.

La Commission a pris acte des mesures annoncées par le ministère de la Sécurité publique, le ministère de la Justice et la Commission québécoise des libérations conditionnelles pour apporter des correctifs aux déficiences relevées par le Vérificateur général. Les membres de la Commission ont manifesté leur inquiétude devant le recours intensif au motif humanitaire pour autoriser des absences temporaires quand on est en situation de surpopulation carcérale.

Souhaitant une action rapide de toutes les parties en cause, la Commission

- recommande au ministère de la Sécurité publique de clarifier la notion de « motif humanitaire » à des fins d'absence temporaire ;
- demande au ministère de la Justice d'accélérer la révision de sa procédure et de ses outils de perception des amendes ;
- recommande à la Commission québécoise des libérations conditionnelles de revoir et d'uniformiser toute l'information à fournir aux commissaires, telle que la copie des jugements et des rapports de police ;
- recommande à la Commission québécoise des libérations conditionnelles de s'assurer que chaque décision de refuser une libération conditionnelle est documentée.

Programme d'investissements en démarrage d'entreprises

Le 8 octobre 1997, la Commission a entendu le Sous-Ministre de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie ainsi que le Président-Directeur général de la Société de développement industriel du Québec au sujet de la gestion du programme d'investissements en démarrage d'entreprises.

Le rapport du Vérificateur général recommande au ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie et à la Société de développement industriel du Québec de tenir compte davantage des priorités sectorielles pour maximiser les retombées de l'aide, d'évaluer périodiquement les effets du programme sur la création d'emplois, de mieux encadrer la gestion du programme et l'analyse des prêts effectuées par les institutions financières, d'améliorer le suivi et le soutien à apporter aux bénéficiaires, ainsi que la reddition de comptes.

La Commission est inquiète de constater que le taux d'échec soit si élevé alors que les entreprises n'ont pas encore commencé à effectuer leur remboursement. Elle considère également qu'il y a eu des faiblesses importantes dans l'encadrement des institutions financières et dans le parrainage des nouveaux entrepreneurs lors du démarrage du programme, ce qui a entraîné un manque de rigueur dans la confection et l'évaluation des plans d'affaires et dans la démonstration qui devait être faite de la perspective raisonnable de rentabilité. Elle juge qu'il y aurait lieu de mieux encadrer le risque financier lorsque l'État investit des fonds publics. Malgré les lacunes observées, la Commission reconnaît que le programme a constitué une occasion unique pour favoriser le lancement en affaires de nouveaux investisseurs dans un contexte économique difficile.

Pour ces motifs, la Commission

- recommande que tout nouveau programme de démarrage d'entreprises et de création d'emplois prévoie, dès l'origine, une méthodologie et un mécanisme de mesure de l'atteinte de ses objectifs ;
- recommande que des mesures précises d'encadrement et de soutien des bénéficiaires ainsi que l'établissement de relations continues avec les institutions financières fassent partie de tout nouveau programme.

Services conseils à la clientèle agricole

Le Vérificateur général a recommandé au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et aux organismes qui en dépendent de revoir leur rôle en matière de services conseils pour éviter les chevauchements, de se doter d'un système d'information de gestion, de réviser le contenu de leurs rapports annuels, de préciser leur rôle en matière de services conseils et de s'assurer de répondre efficacement aux besoins et, enfin, de poursuivre leurs démarches en vue de mettre en œuvre la politique de tarification en s'assurant de la cohérence, de l'équité et de l'uniformité dans le financement des activités de services conseils.

La Commission a pris acte des explications du Sous-Ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et des actions entreprises pour redéfinir le rôle du ministère en matière de services conseils à la clientèle agricole. Elle entend assurer un suivi de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan triennal annoncé. La Commission est d'avis que le ministère devrait faire des efforts supplémentaires pour appliquer sa politique de tarification des services conseils d'une façon plus cohérente et plus équitable.

Pour ces motifs, la Commission

- appuie la recommandation du Vérificateur général visant à ce que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation révise sa politique de tarification et de recouvrement des coûts des produits et services tarifés afin d'assurer la cohérence, l'équité et l'uniformité dans le financement de ses activités et de celles des organismes relevant du ministère ;
- suggère au ministère de s'inspirer davantage des critères établis par le ministère des Finances pour la tarification des produits et services.

Fonction de vérification interne au gouvernement du Québec

Le 19 novembre 1997, la Commission a entendu le Secrétaire du Conseil du trésor à propos de la vérification interne et de ses relations avec les travaux du Contrôleur des finances et l'évaluation de programmes. Pour mieux préparer cette audition, la Commission avait préalablement entendu, le 12 novembre 1997, le Comité des responsables de la vérification interne, le Contrôleur des finances et le Groupe des responsables en analyse et en évaluation de programmes.

Dans le chapitre 9 du tome I de son rapport 1996-1997, le Vérificateur général a présenté les résultats de son étude sur les ressources et la nature des travaux de la vérification interne et sur la valeur qu'elle ajoute à la gestion. Il a constaté, malgré la mention régulière par lui-même et ses prédécesseurs, que la situation a peu évolué et que la vérification interne continue de vivoter.

Le Vérificateur général a fait remarquer que, n'étant pas soumis à une exigence de reddition de comptes précise quant à leur performance et à l'atteinte des résultats, les dirigeants ne ressentent pas le besoin d'obtenir, au sein même de leur organisme, un examen objectif de leur gestion ainsi qu'une certification des résultats. En conséquence, il recommande que le Secrétariat du Conseil du trésor détermine la nature de la reddition de comptes qui accompagne une décentralisation des pouvoirs. Il doit également remettre en cause les rôles et les responsabilités des différents acteurs afin d'éliminer les chevauchements potentiels et de dissiper les perceptions à cet égard, sans quoi les efforts pour activer la fonction de vérification de gestion risquent d'être vains.

Le Vérificateur général a noté des efforts réels en fait de vérification interne et d'évaluation de programmes de la part du Secrétariat du Conseil du trésor mais qui ne sont pas accompagnés des succès espérés. Les gestionnaires ont beaucoup de difficulté à percevoir les différences entre les travaux des vérificateurs internes, des évaluateurs de programmes et du Contrôleur des finances. Leurs objectifs diffèrent mais ils posent souvent les mêmes questions.

L'impasse peut être dénouée par l'expression bien sentie de reddition de comptes dans toute la chaîne, des gestionnaires jusqu'à l'Assemblée nationale. La vitalité de la fonction de contrôle et de vérification sera ravivée lorsque les besoins d'information du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif seront exprimés dans le même souffle.

La Commission articule ses recommandations et ses demandes autour de l'harmonisation des fonctions et des acteurs, de la reddition de comptes et de ses outils ainsi que de la transparence de l'administration qui est publique (et non privée).

La Commission

- recommande que chaque ministère et organisme du gouvernement dispose d'une masse critique d'au moins quelques personnes qualifiées, de façon à institutionnaliser la fonction de vérification interne, et que le Conseil du trésor s'en assure ;
- selon le partage des responsabilités qui sera établi, recommande que le Secrétariat du Conseil du trésor ou le Contrôleur des finances s'assure des capacités et de la qualité professionnelles des vérificateurs internes ;
- recommande que le Secrétariat du Conseil du trésor situe la vérification interne dans le cadre d'un système de reddition de comptes précis ;
- suggère que le Secrétariat du Conseil du trésor ou le Contrôleur des finances envisage la possibilité d'établir une équipe centrale volante de vérificateurs internes qui offre des services tarifés aux ministères et organismes qui n'auraient pas de capacité suffisante dans le domaine ou qui préféreraient cette option ;

- recommande au ministère des Finances de proposer une modification de l'article 54 de la *Loi sur l'administration financière* de façon à transférer la responsabilité de la certification de la conformité des paiements du Contrôleur des finances aux sous-ministres et présidents d'organisme, donnant ainsi à ces derniers plus de moyens pour mieux utiliser la vérification interne et réduire les chevauchements ;
- suggère au gouvernement et aux organismes centraux d'explorer en profondeur la possibilité et l'opportunité d'intégrer le mandat de contrôle des finances au Conseil du trésor, selon une formule renouvelée de contrôle général décentralisé dans laquelle le Conseil du trésor définirait des normes mais laisserait la responsabilité des fonctions aux ministères et organismes qui devraient rendre des comptes ;
- prend acte des travaux du Groupe de travail du Contrôleur des finances sur ses responsabilités en matière de contrôle et du Groupe de travail sur les fonctions de contrôle et de vérification créé par le Conseil du trésor (ce dernier devant remettre son rapport final en juin 1998) et décide d'attendre de prendre connaissance de leurs conclusions avant de se prononcer sur la nature et la structure de la fonction de contrôle au gouvernement ;
- recommande que, entre-temps, le Secrétariat du Conseil du trésor prenne la mesure des chevauchements entre, d'une part, les fonctions de vérification interne et de contrôle des finances et, d'autre part, entre la vérification interne et l'évaluation de programmes au moyen d'un questionnaire ou d'une enquête auprès des sous-ministres et dirigeants d'organisme et, enfin, que la Commission de l'administration publique soit informée des résultats ;
- demande au Groupe de travail sur les fonctions de contrôle et de vérification de tenir périodiquement la Commission au courant de l'évolution de ses travaux et de lui faire un rapport d'étape, si possible en mars 1998 ;
- recommande au Groupe de travail sur les fonctions de contrôle et de vérification, dont le rapport préliminaire comprend la responsabilité envers le Parlement, de s'enquérir des besoins et des attentes des parlementaires par l'intermédiaire de la Commission de l'administration publique ;
- souhaite que le Secrétariat du Conseil du trésor se hâte de mettre à exécution son projet de Guide qui pourrait remplacer la Directive sur l'analyse de programmes et la vérification interne ; que, dans cette tâche, le Secrétariat fasse la distinction entre indicateurs d'activités, de résultats et d'impacts ; que ce guide fournisse un cadre pour la préparation des rapports des ministères et organismes à propos de leurs priorités, objectifs et résultats en termes quantitatifs lorsque possible ; que ce cadre soit suffisamment harmonisé pour qu'il soit possible de faire de l'analyse comparative entre ministères et organismes ;

- recommande au gouvernement et aux organismes centraux, en particulier au Conseil du trésor, que les systèmes centraux SYGBEC (gestion budgétaire et comptable) et SAGIP (information sur le personnel) soient révisés dans les plus brefs délais, dans l'optique d'une nouvelle politique de contrôle et de vérification, en tenant compte des orientations de gestion par résultats, de responsabilisation et de reddition de comptes et de façon que le gouvernement puisse publier les comptes publics le plus rapidement possible après la fin de l'année financière.

Autres sujets

Services aériens et postaux

Une unité autonome de service a été mise sur pied en juin 1995, résultant de la fusion du Fonds du service aérien gouvernemental et du Fonds du courrier et de la messagerie.

Le Sous-Ministre associé aux Services gouvernementaux et le Directeur général des services aériens et postaux ont fait valoir que la formule de l'unité autonome de service avait permis de cibler et de quantifier des mesures concrètes d'économies, notamment sur le plan du personnel d'encadrement, de la rationalisation des coûts de loyer et de la diminution des frais d'exploitation. La révision des processus et l'engagement du personnel se sont traduits par des gains de productivité et une plus grande efficience.

La Commission se penchera ultérieurement sur les résultats du suivi que le Vérificateur général doit effectuer au cours de l'automne de 1997 concernant les conclusions et recommandations de ses rapports antérieurs sur les services aériens et postaux du gouvernement.

En conclusion, la Commission

- suggère à la Direction générale des services aériens et postaux de développer ses mesures de jalonnement (*benchmarking*) qui lui permettront de comparer sa performance avec celle d'entreprises similaires du secteur privé ;
- recommande au gouvernement d'approuver le projet de constituer un fonds d'assurance à la Direction générale des services aériens et postaux basé sur le produit de ses exportations afin d'assurer une protection adéquate en cas de perte d'aéronefs.

Gestion des ressources humaines
à la Régie des alcools, des courses et des jeux

Ayant fait enquête à partir des plaintes formulées par un grand nombre d'employés de la Régie, la Commission de la fonction publique relevait d'importantes lacunes en matière de gestion des emplois et des personnes et en ce qui a trait au climat de travail.

Parmi les neuf recommandations faites à la Régie, la Commission de la fonction publique indiquait que trois d'entre elles étaient urgentes : élaborer et faire approuver ses plans d'organisation ; décrire et évaluer le niveau des emplois ; régulariser le classement des titulaires et des emplois en fonction des tâches exercées.

Afin d'assurer le suivi de ce dossier, la Commission

- demande à la Commission de la fonction publique d'examiner le rapport sur la situation de la gestion des ressources humaines que la Régie doit déposer en décembre 1997 et de faire part de ses commentaires à l'organisme et à la Commission parlementaire ;
- recommande à la Commission de la fonction publique d'effectuer un suivi de ses recommandations en s'assurant que les correctifs annoncés par la Régie seront effectivement apportés.

Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation

Dans le cadre de la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, la Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation a entendu, les 18 et 19 février 1997, les dirigeants du ministère et de plusieurs organismes liés au domaine agricole.

En présence du Président de la Commission de protection du territoire agricole du Québec, la Commission parlementaire a abordé l'application de la *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles*, la représentation devant la Commission de protection du territoire agricole, ses règles d'éthique, le suivi de ses dossiers et les décisions confiées au Tribunal d'appel.

Lors de l'audition de la Présidente du Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole, plusieurs sujets ont été discutés, dont l'implantation de la *Loi sur la justice administrative,* les différentes façons d'être représenté devant le Tribunal et l'avenir du Tribunal.

En présence du Président de la Régie des assurances agricoles du Québec, plusieurs sujets ont été traités, dont le déficit du Fonds d'assurance-stabilisation. À la suite des discussions avec les membres de la Commission parlementaire, le Président de la Régie et le Vérificateur général se sont engagés à collaborer, au cours des prochains mois, afin de présenter des états financiers plus explicites et plus clairs pour permettre aux députés de mieux apprécier le rendement de ces fonds. Parmi les autres sujets abordés, notons un nouveau système d'assurance agricole, l'amélioration des programmes, un taux élevé de satisfaction, la constitution d'un fonds de réserve et l'avenir de la Régie.

À l'occasion du témoignage du Président de la Société de financement agricole, les discussions ont porté sur l'approbation des prêts dans les bureaux régionaux, la constitution d'un nouveau mode de propriété, l'assurance-stabilisation dans l'industrie porcine, le taux de faillite et le maximum des prêts consentis. Relativement à ce dernier sujet, la Commission recommande

- que la limite maximale des prêts soit augmentée afin de tenir davantage compte de l'étendue et de la valeur des terres.

Parmi les principaux sujets discutés lors de l'audition du Président de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec, notons l'instauration d'une réserve d'adaptation, la mise en œuvre de la réforme de la justice administrative, la fusion des plans conjoints de lait, les petites entreprises et les conflits d'intérêts.

Finalement, en présence du Sous-Ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, la Commission parlementaire a traité des programmes d'aide et de développement de la capacité concurrentielle des entreprises, de la mise en vigueur de la *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles*, des plans agro-environnementaux intégrés, de la coloration de la margarine, de l'emploi des fertilisants, de la privatisation et de la tarification des services ainsi que de la question de la propriété intellectuelle.

Commission de la culture

En juin 1996, la Commission de la culture a diffusé un document de consultation intitulé *Les enjeux du développement de l'inforoute québécoise* et elle a entendu plusieurs personnes et organismes afin de procéder à une synthèse de sa vision de l'inforoute. Durant ce débat général, les membres de la Commission ont tenu compte de l'importance des différents enjeux liés à la question des cartes d'identité et de la protection de la vie privée au Québec. Soucieux d'apporter leur contribution à cette réflexion, ils se sont unanimement donné pour mandat, en décembre 1996, de procéder à l'examen de ces matières dans le cadre d'une consultation générale.

Les membres de la Commission ont ainsi voulu souligner l'importance d'avoir un débat aussi ouvert et complet que possible, en vue d'obtenir des réponses à toute une série de préoccupations fondamentales soulevées par la Commission d'accès à l'information dans un document intitulé *Document de réflexion sur les cartes d'identité au Québec*, par le Protecteur du citoyen dans son rapport annuel 1995-1996 et par le Vérificateur général dans son rapport annuel 1995-1996, tome II.

Cinquante-trois personnes et organismes ont présenté un mémoire à cet effet, dont 40 ont été entendus lors des auditions publiques tenues à l'Assemblée nationale au cours des mois de mars, août et septembre 1997.

Le Vérificateur général a relevé, en 1995-1996, plusieurs difficultés reliées à l'application de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, ainsi qu'à l'existence d'un cadre de gestion « de plus en plus judiciarisé et fragmenté ». Il a souligné, notamment, qu'une mise en commun des données de huit mégafichiers gouvernementaux contribuerait à des économies appréciables, à une amélioration des services aux citoyens et à un raffermissement du contrôle administratif. Le Vérificateur général a également insisté sur l'importance de mettre en place des mesures susceptibles d'assurer une protection adéquate des renseignements personnels, qu'il s'agisse d'émettre une carte d'identité, d'utiliser un identifiant unique ou d'établir une carte multiservice.

Dans son mémoire, le Vérificateur général a insisté sur le respect de la dimension humaine en rappelant que le processus d'implantation d'une nouvelle carte devra tirer tous les avantages des nouvelles technologies sans que l'on perde jamais de vue l'amélioration des services aux citoyens, le maintien de l'efficacité administrative et la protection de la vie privée, quel que soit le type de support choisi.

Après avoir soigneusement examiné les différentes options proposées et sondé les avantages et inconvénients qui en découlent, les membres de la Commission de la culture recommandent, dans un document publié en avril 1998,

- qu'en l'absence de la démonstration concrète et convaincante de la nécessité dans l'intérêt public d'instaurer une nouvelle carte d'identité multiservice, aucune démarche en ce sens ne soit entreprise ;
- que le Conseil des ministres étudie la pertinence de prévoir la délivrance d'une carte d'identité d'utilisation facultative et neutre (c'est-à-dire non reliée à quelque autre identifiant ou banque de données) et permettant aux citoyens qui le désirent de pouvoir s'identifier sans recourir à des cartes non prévues à cette fin ;
- que, par ailleurs, le Conseil des ministres tienne compte de la préoccupation exprimée par plusieurs devant la Commission de la culture que la délivrance et l'usage d'une telle carte facultative et neutre ne deviennent pas obligatoires.



Le logo du Vérificateur général

Une tour bien reconnaissable, celle du Parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité suprême et unique de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits fort dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par le Vérificateur général, à savoir l'attestation financière, la conformité avec les lois, règlements, énoncés de politique et normes, et l'optimisation des ressources ;
- les trois éléments que le vérificateur examine au moment de ses vérifications de l'optimisation des ressources : l'économie, l'efficience et l'efficacité ;
- les trois types de ressources que l'on trouve dans tout organisme : les ressources humaines, financières et matérielles.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien sa mission, tout en rappelant que c'est à l'Assemblée nationale, et à elle seule, qu'il doit rendre des comptes.

Conception et réalisation graphique LepireDesign inc.

Achevé d'imprimer en décembre 1998 sur les presses de Litho Acme-Prescom.