

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999

Tome I



Rapport
à l'Assemblée nationale
pour l'année 1998-1999

Tome I

Dépôt légal – 2e trimestre 1999

Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISSN 1200-5541
ISBN 2-551-19209-9

© Gouvernement du Québec

Direction artistique : Norman Dupuis inc.

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/rapports

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Québec, juin 1999

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.01), j'ai l'honneur de vous transmettre le premier tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999*.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de tout mon respect.

Le vérificateur général,



Guy Breton, FCA

TABLE DES MATIÈRES

	SIGLES UTILISÉS DANS CET OUVRAGE	VI
	INTRODUCTION	1
Chapitre 1	OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	3
Chapitre 2	FONDS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ PAR LA RÉINSERTION AU TRAVAIL	11
Chapitre 3	VÉRIFICATION MENÉE PAR UN CABINET DU SECTEUR PRIVÉ AUPRÈS DE LA CAISSE DE DÉPÔT ET PLACEMENT DU QUÉBEC	33
Chapitre 4	ADAPTATION À L'AN 2000 DES SYSTÈMES INFORMATIQUES AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC	41
Chapitre 5	SUIVI DE CERTAINES VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES	73
ANNEXE	RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE CONCERNANT LA VÉRIFICATION DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 1998	133

Sigles utilisés dans cet ouvrage

ACCES	Actions concertées pour contrer les économies souterraines
CAP	Commission de l'administration publique
CCSP	Conseil sur la comptabilité du secteur public
DGSIG	Direction générale des services informatiques gouvernementaux
ICCA	Institut canadien des comptables agréés
IGIF	Inspecteur général des institutions financières
MJQ	Ministère de la Justice du Québec
MRC	Municipalité régionale de comté
MRN	Ministère des Ressources naturelles
MRQ	Ministère du Revenu du Québec
MSP	Ministère de la Sécurité publique
OSBL	Organisme sans but lucratif
PPPIFG	Provision pour pertes sur les interventions financières garanties
RACJ	Régie des alcools, des courses et des jeux
REXFOR	Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec
SAAQ	Société de l'assurance automobile du Québec
SGF	Société générale de financement du Québec
SIQ	Société immobilière du Québec
SQ	Sûreté du Québec
UAS	Unité autonome de service

INTRODUCTION

Les membres de l'Assemblée nationale ont notamment pour mandat de veiller à la bonne utilisation, par le gouvernement, ses organismes et ses entreprises, des fonds et autres biens publics. Pour les aider à accomplir leur tâche, le législateur a désigné le Vérificateur général qui, grâce aux travaux qu'il effectue, est amené à faire des constats, à formuler certaines recommandations et à inviter les ministères et organismes vérifiés à s'expliquer au sujet de leurs décisions administratives. Sa liberté est entière quant à ses choix en la matière.

La *Loi sur le Vérificateur général* oblige le titulaire de ce poste à présenter à l'Assemblée nationale, à tout le moins une fois l'an, les résultats de ses travaux. De la sorte, il attire l'attention des élus sur les sujets dignes de leur intérêt. Le présent ouvrage est le premier tome du *Rapport du Vérificateur général pour l'année 1998-1999*.

Pour mener ses travaux, le Vérificateur général s'appuie sur les normes de vérification de l'optimisation des ressources qui émanent de l'Institut canadien des comptables agréés. En outre, comme on pourra le constater à la lecture de l'ouvrage, chaque chapitre a été dûment validé auprès des entités vérifiées et, en règle générale, les commentaires qu'elles ont formulés apparaissent après chacun des sujets traités.

Le lecteur prendra connaissance, dans les pages qui suivent, de quelques rapports sur des sujets particuliers. Tout d'abord, et comme à l'accoutumée, le Vérificateur général fait part des observations que lui ont inspirées ses travaux et il se prononce sur l'actualité gouvernementale (chapitre 1). Ensuite, il expose sa lecture de l'administration du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail, constitué en 1997 (chapitre 2). Le chapitre 3 commente une vérification menée par un cabinet privé au sujet de la reddition de comptes de la Caisse de dépôt et placement du Québec. Puis, comme il s'y était engagé l'automne dernier, le Vérificateur général dresse le bilan, en date de janvier 1999, des travaux d'adaptation à l'an 2000 menés au gouvernement du Québec. Il expose les risques que courent encore quelques entités de ne pas être prêtes à temps pour l'arrivée du nouveau millénaire (chapitre 4).

Le tome I du rapport pour l'année 1998-1999 ne regroupe pas moins de onze suivis (chapitre 5). Cette démarche consiste essentiellement à se rendre compte si le ministère ou l'organisme a réagi positivement aux recommandations qui lui ont été faites et dans quelle mesure il est parvenu à régler les problèmes qui lui avaient été signalés.

En annexe paraît la reproduction d'un rapport déposé à l'Assemblée nationale en même temps que les Comptes publics de l'exercice 1997-1998.

OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Chapitre 1

Le Vérificateur général du Québec
• Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999 / Tome I

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

PLAN DU CHAPITRE

Gestion par résultats et vérification	1.2
Rapport sur les états financiers consolidés du gouvernement	1.13
Sommaire du contenu du présent rapport	1.20

1.1 Le premier chapitre de chacun de mes rapports est traditionnellement réservé à mes commentaires sur les sujets abordés dans l'ouvrage. De plus, je saisis cette occasion pour établir un contact plus personnel avec le lecteur et pour partager mes observations et mes préoccupations quant à l'évolution de l'administration gouvernementale.

GESTION PAR RÉSULTATS ET VÉRIFICATION

1.2 Au cours des dernières années, on a vu émerger une nouvelle façon d'administrer les affaires de l'État. Cette méthode a été baptisée «gestion par résultats». La performance, la transparence, la responsabilisation et, bien sûr, l'accent mis sur les résultats en sont les courants de fond.

1.3 Dans le tome II de mon rapport pour l'année 1997-1998 (chapitre 2), j'ai traité de la mise en application du concept de gestion par résultats dans les unités autonomes de service (UAS). J'ai conclu que, en dépit de quelques améliorations qu'il faudrait apporter au modèle des UAS, le concept de gestion par résultats était une voie à suivre.

1.4 Lors du dépôt du budget de dépenses pour 1999-2000 en mars dernier, le gouvernement a annoncé son intention de favoriser la transformation de l'administration publique afin qu'elle devienne plus performante. Dans cette perspective, il compte établir de nouvelles règles de gestion ayant les buts suivants :

- mettre l'accent sur l'atteinte de résultats plutôt que sur la conformité à une procédure ;
- laisser davantage le choix des moyens aux ministères pour l'exécution de leurs mandats ;
- renforcer la reddition de comptes à tous les paliers de l'administration gouvernementale ;
- rendre publics les objectifs fixés et les résultats atteints.

1.5 Cette gestion axée sur les résultats comporte certaines étapes que le gouvernement se propose d'enchâsser dans une nouvelle législation, soit la planification, le contrôle a posteriori et la reddition de comptes. Je me réjouis de cette orientation dont les principes sont sous-jacents à la plupart de mes commentaires et de mes recommandations au gouvernement. J'observerai avec grand intérêt le déroulement des consultations publiques qui suivront le dépôt de l'énoncé de politique gouvernementale et des pièces législatives proposées pour lui donner effet. J'encourage donc le gouvernement à avancer résolument dans cette voie d'amélioration de la gestion des fonds publics.

1.6 Cette approche de gestion par résultats aura-t-elle quelque incidence sur le type de vérification que nous faisons ?

1.7 D'entrée de jeu, il est utile de rappeler que la *Loi sur le Vérificateur général* établit trois types de vérification: la vérification financière, la vérification de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources.

1.8 La nouvelle approche de gestion axée sur les résultats n'aura pas de répercussions sur la vérification des états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises. À cet égard, notre rôle reste le même, quel que soit le mode de gestion en vigueur: donner à l'Assemblée nationale l'assurance raisonnable que les états financiers de ces entités sont exempts d'inexactitudes importantes.

1.9 En matière de vérification de la conformité, mon devoir ne change pas non plus: informer les parlementaires des lacunes importantes que je constate dans les opérations des entités que je vérifie relativement au respect des lois, règlements, énoncés de politique et directives. La liberté administrative accrue que préconise la nouvelle approche de gestion doit s'exercer dans le cadre législatif, réglementaire et administratif que le Parlement et les autorités gouvernementales jugeront utile de maintenir. En effet, l'atteinte des résultats recherchés ne justifie pas que l'on prenne n'importe quel moyen. Par conséquent, les contrôles appliqués aux activités des ministères et organismes seront assouplis dans la mesure où les autorités compétentes modifieront le cadre de gestion et non à cause d'un relâchement dans nos travaux de vérification.

1.10 Qu'en sera-t-il de la vérification de l'optimisation des ressources? Au cours des vingt dernières années, les vérificateurs législatifs des pays démocratiques ont mis l'accent sur ce type de vérification. Cet intérêt provient du constat que le contenu de la reddition de comptes des ministères et organismes ne comble pas les besoins des députés quant à l'information qui doit leur permettre d'exercer leur contrôle du gouvernement. Le Vérificateur général s'est donc vu confier le mandat, au milieu des années 1980, d'apprécier directement la qualité de la gestion et de faire état de ses constatations à l'Assemblée nationale. Ainsi, lorsqu'il sera atteint, l'objectif du gouvernement d'améliorer la reddition de comptes des ministères et organismes, notamment en mettant davantage en lumière les résultats obtenus, devrait avoir une incidence sur l'évolution de nos travaux de vérification.

1.11 Néanmoins, la vérification de l'optimisation des ressources reste un outil indispensable au contrôle parlementaire des fonds et autres biens publics. En effet, ce type de vérification permet de comprendre les causes du fonctionnement déficient de certaines activités gouvernementales.

1.12 Je poursuivrai donc la mission qui m'est confiée de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire des fonds et autres biens publics, tout en tenant compte des progrès qui découleront de la nouvelle approche de gestion que le gouvernement désire mettre en place.

RAPPORT SUR LES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT

1.13 Les Comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 1998 ont été déposés très tardivement à l'Assemblée nationale, soit 14 mois après la fin de cet exercice. Le document appelé «Comptes publics» contient notamment les états financiers du gouvernement ainsi que le rapport du Vérificateur général à ce sujet.

1.14 Même si ce retard est explicable en partie, il est inacceptable que les états financiers du gouvernement soient déposés plus d'un an après la fin d'une année financière. En effet, les parlementaires sont alors privés d'une information essentielle à leur fonction de surveillance de l'action gouvernementale.

1.15 À l'occasion du dépôt de cet important document, j'ai présenté aux parlementaires un rapport contenant mes commentaires à la suite de la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec. Ces commentaires sont reproduits à l'annexe du présent rapport. La production d'un tel rapport distinct sur les Comptes publics est inhabituelle et il importe d'expliquer les raisons qui en ont motivé la publication.

1.16 Jusqu'en 1985, le rapport annuel du Vérificateur général à l'Assemblée nationale contenait ses observations sur les états financiers du gouvernement du Québec et, en annexe, ces états eux-mêmes. À compter de 1985-1986, le ministère des Finances allait présenter, dans le volume I des Comptes publics, les observations du Vérificateur général en plus de son rapport sur les états financiers du gouvernement.

1.17 Dix ans plus tard, en 1996, je signalais au Sous-Ministre des Finances que les parlementaires auraient tout intérêt à prendre connaissance des Comptes publics dès l'ouverture de la session d'automne de l'Assemblée nationale plutôt qu'au moment de sa clôture. De la sorte, mon rapport annuel publié ultérieurement présenterait mes commentaires au sujet des états financiers du gouvernement en même temps que ceux qui traitent de tout l'appareil gouvernemental. Les parlementaires disposeraient ainsi d'un outil plus complet.

1.18 C'est dans cet esprit que j'ai préparé un rapport à l'intention des parlementaires pour leur faire part de mes commentaires sur les états financiers du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 1998. Normalement, ces commentaires auraient été inclus dans la présentation de mes travaux d'attestation financière, apparaissant dans le tome II de mon rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998 (chapitre 11). Étant donné le dépôt récent des Comptes publics, il aurait été pour le moins étonnant de lire quelques mois à l'avance mes commentaires sur un document encore à paraître. J'ai donc décidé de faire coïncider la parution des résultats de ma vérification avec celle du dépôt des Comptes publics. C'est pourquoi j'ai résolu de préparer un rapport distinct, qui est en quelque sorte la suite du chapitre 11 du tome II de mon rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998. Les parlementaires ont ainsi pu prendre connaissance simultanément des états financiers gouvernementaux et de mon opinion sur ceux-ci.

1.19 Tant et aussi longtemps que les Comptes publics ne seront pas publiés avant le tome II de mon propre rapport annuel – habituellement déposé au début du mois de décembre –, j'ai l'intention de m'en tenir à cette formule qui consiste à produire un tel rapport distinct.

SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT RAPPORT

1.20 Les sujets dont je traite dans les paragraphes suivants correspondent aux chapitres de ce rapport et ils me semblent particulièrement dignes d'intérêt.

1.21 Le **Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail** a été mis sur pied en 1997 à la suite du Sommet sur l'économie et l'emploi, lequel avait notamment pour but de relancer au plus tôt le marché de l'emploi. Ce fonds de 250 millions de dollars, d'une durée de vie de quatre ans, est alimenté à parts égales par les particuliers et les entreprises. Son objectif est de favoriser l'intégration au travail des personnes démunies et, partant, de les tirer de la pauvreté.

1.22 J'ai constaté toutefois que le Fonds n'a pas précisé ses cibles quantitatives. De plus, il ne s'est pas toujours assuré que les projets acceptés et le profil des participants subventionnés n'allaient pas à l'encontre de ses orientations. Il n'a pas davantage veillé à ce que soit effectué un suivi adéquat des projets.

1.23 À mon avis, malgré les efforts consentis jusqu'à présent, le Fonds pourra difficilement apprécier les résultats obtenus, notamment parce que les objectifs n'ont pas été définis. De ce fait, sa reddition de comptes ne peut être complète.

1.24 Enfin, même si le Fonds a été constitué pour une durée limitée, il est souhaitable que l'expérience acquise puisse servir à toute nouvelle initiative de ce type. Je souhaite d'ailleurs fortement que l'on poursuive les efforts d'évaluation quant aux retombées des interventions du Fonds.

1.25 Un autre chapitre présente des éléments du rapport d'une vérification effectuée par un cabinet privé à la **Caisse de dépôt et placement du Québec** (la Caisse) relativement à ses pratiques de reddition de comptes. Le rapport de ce vérificateur privé a été remis à la Caisse il y a près de deux ans.

1.26 La publication du chapitre 3 du présent rapport constitue le dernier épisode d'une démarche entreprise par la Caisse en 1996. Elle refusait alors de conclure l'entente prévue par la *Loi sur le Vérificateur général* afin que je puisse réaliser moi-même la vérification de l'optimisation des ressources de cette entreprise du gouvernement. Plutôt que de consentir à cette entente, la Caisse a en effet décidé de confier la réalisation de nos projets de vérification à son vérificateur interne qui, en 1997, a mandaté des cabinets du secteur privé pour les réaliser. Le tome II de mon rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998 (chapitre 9) présentait les conclusions d'une première vérification faite de cette manière au sujet des systèmes d'information de la Caisse.

1.27 Ce chapitre expose mes réserves quant à la portée réduite de l'objectif de la vérification exécutée à la demande de la Caisse, de même que les constatations et les recommandations formulées par le vérificateur externe. J'y décris les progrès accomplis par la Caisse en matière de reddition de comptes dans son rapport d'activité de 1997, comme en font état les travaux de suivi de ces recommandations, effectués par son vérificateur interne. J'y indique aussi les améliorations qui, à mon avis, doivent encore être apportées.

1.28 Au terme de cette démarche, le litige au sujet de l'exercice de ma compétence en matière de vérification de l'optimisation des ressources de la Caisse demeure entier, puisqu'aucune entente n'a été conclue entre la Caisse et le Vérificateur général quant aux modalités relatives à ces vérifications. Pourtant, la Commission parlementaire des finances publiques avait bien accueilli mes revendications à ce sujet à l'automne de 1997. Je sollicite toujours la collaboration du conseil d'administration de la Caisse afin de conclure une telle entente, conformément à la loi.

1.29 Enfin, comme je l'avais indiqué dans mon dernier rapport à l'Assemblée nationale, j'ai procédé, en date du 1er janvier 1999, au suivi de l'**adaptation à l'an2000 des systèmes informatiques au gouvernement du Québec**. Ce dossier est de première importance pour l'organisme que je dirige.

1.30 Mon étude initiale, en date du 31 décembre 1997, m'amenait à constater que le Secrétariat du Conseil du trésor ne possédait pas toute l'information nécessaire pour remplir pleinement son rôle de coordonnateur et pour établir le portrait exact de la situation relative aux travaux d'adaptation. Il ne se faisait alors aucune coordination auprès des organismes des réseaux et des entreprises du gouvernement.

1.31 Depuis ce temps, le niveau de risque global a diminué en ce qui a trait à l'adaptation à l'an 2000 au sein du gouvernement. Tant le Secrétariat du Conseil du trésor, à titre de coordonnateur, que les ministères, organismes, entreprises et réseaux ont multiplié les efforts pour que les activités essentielles gouvernementales soient maintenues lors du passage au nouveau millénaire.

1.32 À mon avis, cependant, le Secrétariat du Conseil du trésor ne mesure pas l'adaptation des systèmes avec des indicateurs suffisamment précis et il ne renseigne pas adéquatement les citoyens et les entités quant à la capacité des activités essentielles de franchir le millénaire sans problème. Mon analyse révèle également que les ministères responsables du réseau municipal et de celui de la santé et des services sociaux connaissent relativement peu les risques liés à l'adaptation à l'an 2000 des systèmes stratégiques et de l'équipement spécialisé doté d'un microprocesseur qu'utilisent les établissements, exception faite de l'équipement biomédical. En outre, même si la situation du réseau de l'éducation est plus rassurante, il doit notamment se préoccuper de l'équipement spécialisé. Bref, il est clair pour moi que des efforts importants doivent encore être fournis.

1.33 Par ailleurs, j'ai examiné les projets d'adaptation à l'an 2000 de 12 ministères et organismes et de 3 entreprises du gouvernement qui, lors de mon étude initiale, comportaient un risque élevé ou moyen. Ce dernier bilan démontre que 12 de ces entités présentent maintenant un niveau de risque acceptable, alors que 3 autres affichent un niveau de risque préoccupant, selon les facteurs qualitatifs et quantitatifs d'appréciation du risque définis dans le cadre de notre modèle d'évaluation.

1.34 Bien entendu, la priorité doit être accordée au suivi de l'adaptation des activités essentielles du gouvernement. J'invite le Secrétariat du Conseil du trésor et les diverses entités à prévoir des plans palliatifs pour parer à tout problème majeur. Je continuerai d'être attentif à ce dossier tout au long de l'année.

1.35 Un dernier chapitre rend compte des suites données à mes recommandations découlant de 11 vérifications antérieures. Encore cette année, les responsables ont redressé, en tout ou en partie, la grande majorité des situations dénoncées. Dans les autres cas, je réitère mes recommandations et les dirigeants pourront ensuite être invités à expliquer leur retard devant la Commission de l'administration publique.

1.36 Ma mission m'amène généralement à mettre en relief les lacunes de la gestion gouvernementale ainsi qu'à recommander d'apporter des améliorations. Cependant, je reconnais d'emblée la volonté des gestionnaires publics d'accomplir le mieux possible les tâches qui leur sont confiées. Le personnel compétent et dévoué qui œuvre au service de l'État est un acquis précieux de notre société. La collaboration obtenue dans la réalisation de mes travaux témoigne éloquemment de cette volonté de contribuer à relever les défis constamment renouvelés que présente la poursuite de l'excellence.

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 1998-1999

Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail

Chapitre 2

Le Vérificateur général du Québec
• Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999 / Tome I

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Vérification menée par

GILLES THOMASSIN
Directeur de vérification

FRANCINE ASSELIN
LORRAINE PARADIS
DIANE PETITCLERC
CAROLINE RIVARD
MARTIN RODRIGUE
CHRISTIAN VILLENEUVE

PLAN DU CHAPITRE

FAITS SAILLANTS	2.1
VUE D'ENSEMBLE	2.8
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	2.19
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
Orientations, objectifs, balises et indicateurs de mesure	2.25
Délégation et exercice des responsabilités	2.43
Mesure des résultats	2.80
Reddition de comptes	2.95
Conclusion	2.106
Annexe 1 – Objectifs et critères de vérification	

Les commentaires du Fonds apparaissent à la fin du présent chapitre.

FAITS SAILLANTS

2.1 Dans un élan de solidarité visant à favoriser l'intégration au travail des personnes démunies, les particuliers et les entreprises ont accepté, lors du Sommet sur l'économie et l'emploi tenu à l'automne de 1996, de constituer à parts égales le Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail (le Fonds).

2.2 Les grandes orientations établies pour guider l'utilisation et la gestion du Fonds prévoient qu'il finance des projets d'insertion en emploi, de préparation à l'emploi et de création d'emplois. Un comité national ou des comités régionaux ou locaux (les comités) choisissent ces projets parmi ceux qu'ils reçoivent des promoteurs, principalement des organismes sans but lucratif. Pour conseiller ces promoteurs, analyser les projets, soumettre le nom de participants et procéder au suivi, le gestionnaire du Fonds et les comités s'appuient sur les directions régionales d'Emploi-Québec et les centres locaux d'emploi.

2.3 Compte tenu que le Fonds devait se tourner vers la gestion des résultats, notre vérification nous a amenés à examiner si le gestionnaire a suivi les principales orientations du Fonds et les quatre grands principes à la base du concept de la gestion par résultats. Nous nous sommes donc penchés sur les paramètres du Fonds – orientations, objectifs, balises et indicateurs de mesure –, sur la délégation et l'exercice des responsabilités, sur la mesure des résultats du Fonds ainsi que sur la reddition de comptes qui en est faite. Nos travaux, y compris l'examen des dossiers de 161 projets approuvés, ont été menés au ministère de la Solidarité sociale – le ministère de l'Emploi et de la Solidarité jusqu'au 15 décembre 1998 – ainsi qu'auprès de 7 directions régionales et de 21 centres locaux d'emploi. Ils portaient sur les activités du Fonds depuis sa constitution et ils se sont terminés le 31 janvier 1999.

2.4 Nous avons constaté que le Fonds a parfois financé des emplois déjà existants et absorbé des frais réguliers de fonctionnement de certains organismes. Il s'est à l'occasion substitué à d'autres programmes, et ce, tout en n'étant pas assuré d'atteindre la clientèle visée. La raison en est, d'une part, qu'il n'est pourvu que de rares objectifs, d'ailleurs non assortis d'indicateurs de mesure et, d'autre part, que les comités tiennent plus ou moins compte des paramètres de départ du Fonds lors de l'approbation des projets.

2.5 Bien que la structure de gestion et les grandes responsabilités aient été définies, certaines d'entre elles ne sont pas toujours exercées correctement, notamment parce qu'elles ont été insuffisamment précisées. Il s'ensuit que l'analyse des projets est ardue et que le gestionnaire ne peut être certain que les projets acceptés et le profil des participants subventionnés correspondent aux paramètres du Fonds et aux besoins prioritaires des régions. De plus, les ententes

contractuelles et le suivi des projets ne sont pas adéquats, ce qui empêche le gestionnaire de mettre en place les mesures qui s'imposent pour corriger les situations problématiques.

2.6 Jusqu'à présent, le gestionnaire n'est pas parvenu à obtenir une mesure éloquente des résultats, faute d'objectifs définis et de données fiables et enregistrées à temps dans le système informatique. Sa reddition de comptes s'en trouve limitée, d'autant plus que le portrait qu'il dresse est incomplet et que la terminologie qu'il emploie risque d'occasionner des méprises quant aux résultats réellement atteints.

2.7 Même si la vie du Fonds est limitée dans le temps, nous souhaitons que nos commentaires et l'expérience acquise puissent servir à toute initiative du genre que le gouvernement mettrait un jour sur pied. Par ailleurs, nous encourageons le gestionnaire à poursuivre ses efforts pour évaluer les retombées du Fonds.

VUE D'ENSEMBLE

2.8 En novembre 1996, le Sommet sur l'économie et l'emploi réunit au Québec des représentants de tous les milieux économiques et sociaux, notamment afin de relancer au plus tôt le marché de l'emploi. Ces assises donnent lieu à l'instauration, le 12 juin 1997, du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail (le Fonds).

2.9 Au nom du principe de solidarité qui doit exister entre concitoyens, les particuliers et les entreprises constituent, à parts égales, ce fonds de 250 millions de dollars. La durée de vie du Fonds est prévue pour trois ans, à moins d'un changement adopté par le gouvernement[1]. Son objectif est de favoriser l'intégration au travail des personnes démunies et, partant, de les tirer de la pauvreté.

2.10 La loi constitutive du Fonds prévoit que le Premier ministre est responsable de son application et qu'il présentera une reddition de comptes à l'Assemblée nationale pour chaque année financière qui prend fin le 31 mars. Il est assisté par un Comité aviseur qui le conseille sur les activités, programmes ou interventions qui offrent les meilleures chances d'intégration au marché du travail pour les personnes démunies. Par ailleurs, le gouvernement désigne le ministre de la Solidarité sociale – la ministre d'État de l'Emploi et de la Solidarité jusqu'au 15 décembre 1998 – comme gestionnaire du Fonds.

2.11 En septembre 1997, une décision du Conseil du trésor entérine les grandes orientations qui doivent guider l'utilisation et la gestion du Fonds, à la suite de recommandations faites par le Comité aviseur et acceptées par le Premier ministre.

2.12 Il revient au gestionnaire de traduire la mission et les grandes orientations du Fonds en objectifs bien définis qui peuvent être atteints et qui sont mesurables, en balises à respecter et en indicateurs de mesure, et de soumettre les résultats de son travail, pour validation, au Comité aviseur. Celui-ci est constitué de représentants du secteur communautaire et de quelques personnes du milieu des

1. Le 31 mars 1999, le gouvernement a décrété que le Fonds cesserait d'avoir effet le 1er avril 2001.

affaires qui sont nommés par le gouvernement. Par la suite, le gestionnaire communique ces paramètres aux personnes concernées, en précisant et en diffusant la structure de gestion et les responsabilités de chacune.

2.13 Selon le mémoire présenté par le Premier ministre au Conseil des ministres en février 1997, le gestionnaire a pour responsabilités de participer au choix des projets retenus, de demander une reddition de comptes quant aux sommes qu'il a consenties dans le cadre du Fonds et de rendre lui-même compte au Comité aviseur et au gouvernement tant de l'utilisation des crédits que des résultats obtenus. Il est en outre tenu de faire le suivi périodique et l'évaluation annuelle des projets.

2.14 Pour accomplir sa tâche et faire approuver les projets, le gestionnaire s'appuie sur des comités régionaux ou locaux (les comités) ou sur un comité national s'il s'agit de « projets nationaux », c'est-à-dire susceptibles d'avoir des retombées dans plusieurs régions.

2.15 Les projets dont il est question s'adressent aux personnes démunies et ils doivent avoir pour but de préparer à l'emploi, d'aider à intégrer le marché du travail ou de créer des emplois. Ils seront présentés aux comités par des promoteurs – surtout des organismes sans but lucratif (OSBL) – et approuvés s'ils répondent à certaines conditions. Ces projets doivent être étudiés non seulement au regard de leurs retombées financières, mais aussi quant à leur rentabilité sociale.

2.16 Le gestionnaire et les comités peuvent également compter sur les directions régionales d'Emploi-Québec et sur les centres locaux d'emploi (les régions) pour accompagner les promoteurs, analyser les projets, soumettre le nom de participants et procéder au suivi.

2.17 En novembre 1997, la ministre gestionnaire indique que le Fonds doit être administré selon le modèle de la « gestion par résultats ».

2.18 Ce concept relativement nouveau repose sur quatre grands principes, déjà décrits dans le tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998* (page 20) :

Délégation des responsabilités – Favoriser la responsabilisation quant à l'utilisation des ressources que le gouvernement met à la disposition des dirigeants.

Détermination des objectifs – Préciser les résultats escomptés.

Mesure des résultats – Déterminer un ensemble d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, établir des pratiques permettant de recueillir les renseignements nécessaires à la mesure de la performance et mesurer les résultats à l'aide des indicateurs.

Reddition de comptes régulière et publique – Communiquer les résultats en fonction des objectifs fixés.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

2.19 Notre vérification, dont les objectifs et les critères de vérification apparaissent en annexe du présent rapport, avait pour but de nous assurer que le gestionnaire du Fonds s'appuie sur des bases solides pour son administration. Nous cherchions à savoir s'il a mis en place un processus pour établir que les projets subventionnés et le profil des participants répondent aux orientations, objectifs et balises du Fonds et s'il en fait un suivi adéquat. De plus, nous voulions vérifier que le gestionnaire du Fonds mesure adéquatement les résultats obtenus et qu'il apporte les correctifs qui s'imposent pour améliorer la gestion du Fonds. Enfin, nous avions pour but de nous assurer que la reddition de comptes du gestionnaire est fiable, compréhensible et complète.

2.20 Nos travaux ont été menés dans 7 directions régionales sur 16 et dans 21 centres locaux d'emploi sur 151 ainsi qu'auprès de la Direction du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail et de la Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique du ministère. Cette dernière direction a notamment pour mandat de procéder à l'évaluation du Fonds. Nous avons examiné 161 dossiers de projets approuvés par le Fonds depuis le début des activités jusqu'à la fin d'octobre 1998, ce qui représente une somme de 17 millions de dollars. Notre échantillon équivaut à 25 p. cent de la valeur et à 18 p. cent du nombre total de projets approuvés dans les régions visitées et à environ 19 p. cent de la valeur et 11 p. cent du nombre total de projets subventionnés par le Fonds à cette même date, à l'exclusion des projets nationaux.

2.21 En outre, nous avons examiné trois de ces projets nationaux; la valeur totale de notre échantillon s'élève à 31 millions de dollars. Nous n'avons pas étudié les projets refusés par les comités.

2.22 Nous avons examiné les activités du Fonds depuis sa mise en route, et ce, jusqu'au 31 janvier 1999.

2.23 Le présent texte fait appel à la notion de «poste», qui correspond non seulement aux emplois créés mais aussi aux places de formation et de stage. La notion de «cadre normatif», quant à elle, inclut la loi constitutive, les décrets, les décisions du Conseil du trésor et du Conseil des ministres, ainsi que les mémoires afférents qui ont trait au Fonds.

2.24 Par ailleurs, le terme «gestionnaire» fait référence au ministre responsable du Fonds ainsi qu'au personnel qui l'entoure et qui partage avec lui la même mission.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

Orientations, objectifs, balises et indicateurs de mesure

2.25 Le gestionnaire du Fonds, comme toute personne responsable de fonds publics, doit s'appuyer sur des bases solides. Quand il s'agit en outre de gestion par résultats, il est essentiel de traduire la mission et les grandes orientations en objectifs accessibles et mesurables, en balises et en indicateurs de mesure.

2.26 En s'appuyant sur la décision du Conseil du trésor de septembre 1997 selon laquelle les interventions du Fonds ne font pas l'objet de normes, le gestionnaire a engagé le Fonds dans un mode de gestion aussi libre que possible, simplement semé de quelques « balises », d'« orientations » générales et de trop rares objectifs, d'ailleurs non assortis d'indicateurs de mesure. Or, la gestion par résultats impose la définition d'objectifs clairs et mesurables, même en laissant le choix des moyens. Comme ces objectifs essentiels n'ont pas été fixés et que les comités tiennent plus ou moins compte des paramètres de départ, le Fonds finance parfois des emplois déjà existants et absorbe des frais réguliers de fonctionnement de certains organismes. De plus, il se substitue à l'occasion à des programmes déjà en vigueur et il n'a pas l'assurance d'atteindre la clientèle qu'il visait au départ.

Clientèle à atteindre et nature des projets

2.27 Pour illustrer notre propos, examinons les orientations du Fonds. L'une d'elles précise que « le Fonds s'adresse aux personnes démunies : prestataires de la sécurité du revenu, personnes en situation de dénuement, personnes qui perdent l'accessibilité à l'assurance-emploi et qui sont démunies, personnes qui ne bénéficient d'aucun régime d'assurance ou d'assistance et qui sont dans une situation de pauvreté ».

Les résultats escomptés sont imprécis.

2.28 Cette orientation comporte comme objectifs que « le Fonds s'adresse de façon nettement prioritaire, du moins pour la première année, aux prestataires de la sécurité du revenu » et que « les femmes devraient bénéficier de la majorité des emplois ». Force est de constater que ces objectifs ne sont pas assortis d'indicateurs de mesure précis pour lever toute ambiguïté. En effet, le terme « majorité » et l'expression « nettement prioritaire » n'ayant pas été précisés par le gestionnaire, les régions fixent des cibles fort différentes, soit de 50 à 60 p. cent pour « majorité » et de 70 à 85 p. cent pour « nettement prioritaire », ou même elles n'en établissent aucune. En outre, des objectifs bien nets auraient mobilisé davantage les promoteurs et le personnel affecté au Fonds, sans parler d'une mesure des résultats qui aurait été facilitée.

2.29 Une autre orientation qui nous semble importante se lit comme suit : « Les projets mis de l'avant touchent à la fois l'aide à l'insertion en emploi, la préparation à l'emploi et la création d'emplois, en accordant autant d'importance à la création qu'à l'insertion. » Voilà donc définis les trois volets du Fonds.

2.30 Tout comme pour l'orientation ayant trait à la clientèle visée, aucun indicateur n'est fixé, sauf dans quelques rares régions, quant au nombre de personnes à rapprocher du marché du travail, à former ou pour qui créer un poste.

2.31 D'ailleurs, un document interne du ministère d'octobre 1998, intitulé «Cadre d'évaluation des projets qui s'inscrivent dans le Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail», confirme qu'«on ne retrouve pas pour le moment de cibles quantitatives précises pour la plupart des orientations et des objectifs qui en découlent».

Consolidation de postes et financement de frais réguliers

2.32 Le cadre normatif du Fonds indique qu'il «ne sert pas à consolider les emplois existants ni à financer les frais réguliers de fonctionnement des organismes».

2.33 Or, même si tel n'est pas son mandat, le Fonds prend en charge des postes déjà existants dans un OSBL, selon 19 p. cent des dossiers examinés. Par ailleurs, la subvention sert à couvrir des frais réguliers d'exploitation dans 25 p. cent des cas, sans parler des dossiers où il est impossible d'établir clairement à quoi correspond le montant accordé.

Programmes réguliers des ministères et organismes

2.34 Une autre orientation de départ indique que «les interventions soutenues par le Fonds sont complémentaires à celles soutenues par les programmes réguliers des ministères et organismes pour favoriser la réinsertion en emploi». En outre, elles peuvent concourir à bonifier les mesures existantes.

2.35 Toutefois, il y a lieu de se demander si le Fonds ne se substitue pas parfois à des programmes existants, parce que la caisse des ministères concernés est vide ou qu'elle ne suffit pas à combler tous les besoins.

Le Fonds se substitue-t-il à des programmes existants?

2.36 Ainsi, 25 p. cent des projets que nous avons examinés sont admissibles à des mesures gouvernementales déjà existantes, mais pour lesquelles le budget est épuisé, de l'avis même de plusieurs ministères en cause. De plus, dans 16 p. cent des dossiers examinés, le Fonds subventionne l'organisme à titre de mesure transitoire, parce que le ministère auquel il pourrait s'adresser est en réorganisation ou qu'il n'a pas encore décidé s'il continuerait de financer ce type de projet. Le plus souvent, les ministères dont il est question sont les suivants: Santé et Services sociaux, Solidarité sociale, Éducation.

2.37 Par ailleurs, certaines régions se demandent si le Fonds peut financer la création de centres de la petite enfance, en lieu et place du ministère de la Famille et de l'Enfance. En effet, lors du Sommet sur l'économie et l'emploi de l'automne de 1996, il était prévu que le financement de la nouvelle politique familiale, menant à la création de ces centres, proviendrait principalement d'un regroupement des programmes existants et d'une réallocation des budgets de l'État consacrés à la famille. Quelques régions décident pourtant d'en subventionner quelques-uns, sans que le gestionnaire adopte une position claire sur le sujet.

2.38 Dans un autre ordre d'idées, 14 p. cent des dossiers examinés correspondent à des projets de formation. Le Fonds a injecté près de 2,5 millions de dollars dans une région, pour plusieurs cours habituellement financés par le ministère de l'Éducation. Au contraire, une autre région n'a accepté que peu de projets de ce genre, en arguant que les mesures régulières d'Emploi-Québec pouvaient répondre à ce besoin.

2.39 Enfin, le Fonds a accordé des bourses d'études, croyant que les personnes en cause ne seraient pas admissibles au régime d'aide financière du ministère de l'Éducation, qui avait pourtant modifié son règlement en conséquence, et ce, avant même le début des activités du Fonds. À l'inverse, une autre modification excluait certains élèves en vertu du genre d'établissement fréquenté. Le Fonds a malgré tout retenu des candidats ainsi exclus des programmes de prêts et bourses. De ce fait, il a quand même compensé les désagréments subis par des personnes qui avaient compté à tort sur cette aide financière.

Formation et encadrement par les organismes

2.40 Les personnes démunies, souvent dépourvues d'une scolarité suffisante, ont particulièrement besoin de la formation offerte par les organismes. Il est donc essentiel que l'expérience acquise puisse être transférable dans un autre emploi. Or, même si la formation et l'encadrement offerts sont d'une grande importance, les descriptions qu'en font les promoteurs, dans un certain nombre de dossiers examinés, sont imprécises et elles ne permettent pas non plus d'évaluer de quelle façon le participant parviendra à acquérir ces connaissances transférables.

Substitution de postes et concurrence déloyale

2.41 Les orientations du Fonds selon lesquelles les emplois créés ne doivent pas induire de substitution d'emploi ni de concurrence déloyale sont respectées la plupart du temps.

2.42 **Nous avons recommandé au gestionnaire de traduire, dès l'amorce d'un tel fonds, la mission et les grandes orientations en objectifs précis et mesurables, en balises et en indicateurs de mesure et de les communiquer promptement à son personnel, aux comités ainsi qu'aux promoteurs de projets.**

Délégation et exercice des responsabilités

2.43 Quand on lance une nouvelle activité qui mettra plusieurs personnes à contribution, il est important de préciser la structure de gestion, les responsabilités de chacun et la façon de les exercer.

2.44 Même si nos travaux démontrent que la structure de gestion ainsi que les grandes responsabilités ont été définies, l'imprécision de certaines d'entre elles ou de la façon de les exercer, ou encore leur exercice inadéquat ont entraîné des difficultés.

En effet, le gestionnaire n'est pas toujours assuré que les projets acceptés et le profil des participants subventionnés correspondent aux paramètres établis pour le Fonds et aux besoins prioritaires des régions. De plus, l'analyse des projets est ardue et les ententes contractuelles ainsi que le suivi des projets ne sont pas adéquats.

Élaboration des planifications stratégiques régionales

2.45 Le cadre normatif requiert que chaque comité d'approbation élabore une certaine planification stratégique de ses interventions. À notre avis, celle-ci doit répondre aux paramètres du Fonds et respecter les particularités régionales. Pour sa part, le gestionnaire doit s'assurer qu'une telle planification est bien établie, qu'elle est rendue publique et qu'elle fait l'objet d'un suivi. Il est également tenu de veiller à ce que des plans d'action soient préparés afin de mettre en œuvre ces planifications stratégiques régionales.

2.46 Chacune des régions visitées a élaboré une certaine planification stratégique, mais sans qu'il en découle nécessairement un plan d'action axé de façon particulière sur un ou des éléments de cette planification. Toutefois, les membres des comités se sont interrogés davantage sur l'interprétation de certains paramètres imprécis que sur les éléments régionaux auxquels s'attarder en priorité. Par conséquent, il se peut que les projets choisis ne répondent pas aux besoins prioritaires de la région. Quant au gestionnaire, il ne s'est pas préoccupé de cet élément.

Surveillance par le gestionnaire

Le gestionnaire ne se soucie pas toujours de son rôle de surveillance.

2.47 Étant donné que le gestionnaire est responsable de rendre compte au Comité aviseur et au gouvernement des résultats obtenus par le Fonds, il doit exercer un minimum de surveillance quant au respect des paramètres, et ce, tant en matière de projets acceptés que de participants choisis. Les observations et commentaires qui suivent démontrent que le gestionnaire ne se soucie pas toujours de ce rôle.

2.48 Tout d'abord, en ce qui a trait aux projets acceptés par les comités, le gestionnaire instaure un processus de révision de ceux-ci environ neuf mois après la mise en route du Fonds.

2.49 Cette révision entraîne des conséquences: le gestionnaire refuse certains projets déjà approuvés par les comités, compte tenu notamment qu'ils contreviennent à certains paramètres, comme nous l'avons déjà dit.

2.50 Ainsi, les comités se demandent si leur rôle ne se limite plus désormais qu'à émettre des recommandations. En outre, il s'écoule parfois un long délai entre le dépôt des projets par les promoteurs et leur approbation par le gestionnaire, ce qui provoque évidemment du mécontentement.

2.51 L'une des causes de refus du gestionnaire est que le salaire prévu pour des participants est trop élevé. Pourtant, dès le début, on demandait que les postes soutenus par le Fonds soient rémunérés selon l'expérience et la compétence de la personne embauchée, au taux habituellement payé par l'employeur pour des

tâches semblables. Or, en juin 1998, le gestionnaire constate que, « dans certains cas, le Fonds soutient des taux de salaires élevés qui ne sont peut-être pas toujours justifiés», ce que nous avons aussi constaté pour certains postes dans 30 p. cent des dossiers examinés. Le gestionnaire mentionne alors qu'il faut « tenir compte de la capacité des organismes à payer les salaires octroyés lorsque la subvention du Fonds prendra fin ». Il demande aussi d'« éviter les effets d'attraction au Fonds de lutte pour le seul motif qu'il peut être plus généreux que les mesures habituelles ».

2.52 Dans sa forme actuelle, ce processus de révision est insatisfaisant, surtout parce que l'information utilisée par le gestionnaire est trop partielle pour l'assurer que les projets ne contreviennent pas aux paramètres établis. De plus, on peut se demander s'il est nécessaire qu'il révise systématiquement tous les projets de 25 000 dollars ou plus comme il le fait actuellement.

2.53 Pour ce qui est du rôle du gestionnaire à l'égard des participants choisis, notons en premier lieu qu'il a confié au promoteur le soin de vérifier que le participant sélectionné répond aux critères du Fonds, mais sans prendre aucune mesure pour s'assurer que cette démarche est faite.

2.54 Dans bien des cas, le promoteur ne recourt pas aux services des agents des centres locaux d'emploi pour cibler les participants. Par contre, lorsqu'il sollicite cette aide, il se heurte à une nouvelle difficulté puisque les systèmes du ministère ne contiennent pas toute l'information nécessaire. De ce fait, certaines régions ont du mal à repérer des prestataires de la sécurité du revenu répondant aux exigences des postes offerts.

2.55 D'ailleurs, ce sujet a déjà été abordé dans le tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998* (page 55). On peut y lire la recommandation, adressée au ministère, « de procéder à l'évaluation complète des besoins des prestataires et de verser toute cette information dans son système informatique ».

2.56 Quant aux personnes qui ne sont pas prestataires de la sécurité du revenu, le promoteur les invite à remplir un formulaire pour renseigner le Fonds à leur sujet. Le gestionnaire n'a toutefois pas l'assurance que le promoteur vérifie si ces renseignements sont exacts, de sorte qu'un individu pourrait déclarer qu'il gagne un faible revenu, même si ce n'est pas vrai. Ce qui est certain, c'est que le Fonds n'a pas toute l'information à cet égard. Il manque en effet des formulaires dans certains dossiers examinés, alors que d'autres sont incomplets et ne révèlent pas, par exemple, quel était le revenu de la personne avant sa participation au Fonds.

2.57 Bref, le système informatique ne contient pas le nom de tous les participants subventionnés par le Fonds, soit parce que le centre local d'emploi n'a pas reçu le formulaire en question, soit encore parce que l'agent n'a pas eu le temps de le saisir.

Des postes sont comblés à l'occasion par des personnes qui ne sont pas démunies.

2.58 Par conséquent, le gestionnaire ne peut être complètement assuré que le profil des participants subventionnés correspond aux paramètres du Fonds. Nous avons d'ailleurs constaté que des postes sont comblés à l'occasion par des personnes qui ne sont pas démunies.

Analyse des projets

2.59 Le gestionnaire doit fournir aux régions des outils pour analyser les projets de façon complète et objective, et ce, en temps opportun. Les régions sont cependant libres d'adapter ces instruments en fonction de leur planification stratégique, mais l'information et la documentation à l'appui de l'analyse des projets doivent être conservées dans les dossiers.

2.60 L'analyse d'un projet est une étape importante, car elle mène à une recommandation aux membres d'un comité d'approbation. Par conséquent, les outils d'analyse doivent être adéquats. Ces outils sont de plusieurs ordres, qu'il s'agisse, entre autres, des orientations, des objectifs et des balises du Fonds, ou des formulaires et des renseignements transmis par le gestionnaire.

2.61 De plus, une analyse doit être appuyée par toute l'information nécessaire à une bonne compréhension des différents aspects d'un projet.

2.62 Nos travaux ont révélé que, surtout au début, le gestionnaire n'a pas offert un soutien et un encadrement suffisants à son personnel. Tout d'abord, le gestionnaire du Fonds fait bien parvenir aux régions des formulaires pour l'analyse des projets, mais quelques-unes les modifient parce qu'ils ne répondent pas à leurs besoins, par exemple en y ajoutant une grille de pointage.

2.63 Pour l'analyse des projets, le personnel du Fonds s'appuie d'abord sur les grandes orientations de départ. Cependant, comme certaines laissent place à une large interprétation, le processus d'analyse s'en trouve plus ardu. Ce n'est qu'après un an que le gestionnaire indique des balises plus précises sur certains aspects dont, entre autres, les salaires.

2.64 Dans les dossiers examinés, l'information à l'appui de l'analyse des projets est d'une qualité très variable, notamment parce que les directives ne sont pas claires en ce qui concerne les documents qu'il faut verser au dossier. Par conséquent, certains dossiers ne contiennent pas toute la documentation à prendre en compte pour l'analyse des projets. Par ailleurs, certains renseignements importants consignés dans les dossiers ne sont pas retenus par l'analyste. À titre d'exemple, mentionnons le fait de ne pas avoir remis en question la nécessité de subventionner un organisme qui avait des placements à son actif. Ainsi, les comités n'ont pas l'assurance d'avoir toute l'information requise pour accepter un projet.

Ententes contractuelles

2.65 Les ententes contractuelles doivent énoncer clairement les droits et obligations des deux parties, et ce, afin d'éviter toute ambiguïté dans la relation légale qui lie les promoteurs et le Fonds. Le contrat type devrait, selon nous, préciser notamment les éléments suivants: la ventilation de la subvention approuvée entre les différents postes budgétaires; le détail des frais de fonctionnement et d'immobilisations financés; les modalités de recouvrement; les conditions particulières émises par le comité lors de l'approbation du projet; l'usage réservé aux immobilisations et à l'équipement au terme du projet. Cette dernière précision est d'autant plus importante qu'une subvention est accordée pour un projet d'une durée définie. Pourtant, la plupart de ces renseignements apparaissent rarement dans les dossiers examinés.

2.66 Plusieurs régions utilisent en toute circonstance un contrat type élaboré par le gestionnaire, mais ce document ne compile pas tous les renseignements que nous jugeons essentiels. Par contre, certaines régions visitées ont particularisé leur propre modèle de contrat.

2.67 Parfois, une annexe explique ce qui est financé par la subvention du Fonds mais, dans certains cas, on ne peut distinguer ce qu'absorbe le Fonds et ce que paient les autres partenaires. Il faut donc s'attendre à ce que le suivi soit compliqué, surtout s'il est effectué par des personnes différentes.

2.68 En ce qui concerne certains projets nationaux, il arrive que l'organisme ne respecte pas des clauses importantes du contrat, par exemple le nombre de participants à maintenir en emploi durant le projet. Pourtant, la subvention est versée en totalité et il arrive même que l'on reconduise l'entente pour une autre année avec l'organisme délinquant.

2.69 Ainsi, le contrat utilisé jusqu'à présent ne joue pas vraiment son rôle. On s'en sert différemment d'une région à l'autre et, de façon générale, il comporte très peu de renseignements particuliers. De la sorte, le promoteur ne comprend pas forcément toutes ses obligations. En outre, il est plus difficile de procéder au suivi et le gestionnaire pourrait avoir du mal à récupérer de l'argent ou du matériel s'il survenait une situation problématique.

Suivi des projets acceptés

2.70 Le cadre normatif stipule que chaque projet accepté par le Fonds doit faire l'objet d'un suivi adéquat, notamment par les comités régionaux, afin d'en accroître le taux de succès et d'en maximiser les retombées.

2.71 Le suivi est un élément essentiel pour que les conditions attachées aux différents projets subventionnés par le Fonds soient respectées et pour constater l'efficacité de ces subventions afin d'en tirer des leçons pour la gestion d'activités similaires.

2.72 Puisque les comités sont tenus de faire le suivi des projets et de veiller à imposer des correctifs s'il y a lieu, il faut que le gestionnaire établisse des règles claires. Ainsi, il exigera qu'un suivi adéquat soit effectué en temps opportun par le personnel des régions et que celui-ci s'assure que les promoteurs s'acquittent de leurs responsabilités. Il veillera aussi à ce que toutes ces étapes soient franchies.

2.73 À notre avis, le gestionnaire du Fonds n'a pas défini ce qu'est un «suivi adéquat», si ce n'est sur le plan administratif. D'une part, il n'a pas déterminé les éléments d'information qui lui sont essentiels, ni fixé, outre la production d'un rapport d'étape, de conditions minimales à respecter avant le versement de la subvention. D'autre part, il n'a pas non plus indiqué la nature des renseignements à obtenir selon le risque relatif à chaque projet, pas plus qu'il n'a suggéré la fréquence des suivis, sauf que le rapport d'étape doit être fourni par le promoteur avant chacun des versements, excepté le premier. Pourtant, une région, consciente de ses responsabilités, a d'elle-même établi des règles claires qu'elle a respectées.

2.74 En conséquence, la plupart des régions se limitent souvent à un suivi budgétaire, c'est-à-dire que le personnel du gestionnaire classe le rapport d'étape après avoir procédé au versement de la subvention, et ce, même si ce rapport n'est pas complet et significatif. Il en découle que quelques organismes font faillite sans que le Fonds intervienne, si bien que ses possibilités de récupération sont presque réduites à néant.

Le suivi des projets n'est pas adéquat.

2.75 Le suivi étant notamment tributaire de directives précises et d'un rapport d'étape éloquent, il s'ensuit que cette activité du Fonds est déficiente.

2.76 De façon générale, les comités s'intéressent au suivi, comme c'est leur rôle de le faire, mais la façon de procéder varie selon la région. En effet, un comité ne s'attarde qu'aux projets d'envergure, un autre se préoccupe uniquement des situations fâcheuses, par exemple s'il y a plainte, alors que d'autres se limitent au suivi budgétaire. Quoi qu'il en soit, le suivi du comité régional se trouve limité du fait qu'il y a peu de travaux à cet égard menés par le personnel du gestionnaire en région. Il est donc difficile pour le comité de savoir, par exemple, s'il faudrait mettre fin à un projet mal engagé.

2.77 De surcroît, comme le gestionnaire ne s'assure pas que les projets font l'objet d'un suivi, il ne peut ainsi ramener à l'ordre ceux qui n'en font pas.

2.78 Mentionnons toutefois que, à l'automne de 1998, le gestionnaire a entrepris des travaux qui devraient lui permettre, tout comme aux comités régionaux, de tirer des enseignements généraux à partir des projets terminés. Cependant, rien n'avait encore été prévu, à la fin de notre vérification, pour améliorer le suivi des projets en cours.

2.79 **Nous avons recommandé au gestionnaire, dans le cadre d'un tel Fonds,**

- **de préciser davantage les responsabilités à exercer par chacun**
- **d'offrir le soutien et l'encadrement nécessaires aux régions**
- **de s'assurer que les projets ne vont pas à l'encontre du cadre normatif;**
- **de veiller à ce que les responsabilités déléguées soient exercées.**

Mesure des résultats

2.80 La gestion par résultats est en quelque sorte un banc d'essai. Si d'aventure l'information de gestion ou l'évaluation ponctuelle des résultats révèlent une déviation par rapport aux objectifs à atteindre, le gestionnaire a le loisir de modifier les façons de faire et de corriger ce qui lui semble mal engagé. Ce suivi attentif est d'autant plus important que le Fonds est limité dans le temps.

2.81 Pour parvenir à mesurer les résultats d'une intervention, quelle qu'elle soit, il faut non seulement fixer à l'avance des indicateurs de mesure, mais se soucier également de deux éléments indispensables. Tout d'abord, la collecte des renseignements et leur analyse sont constantes, si bien que le gestionnaire sait, dès que possible, dans quelle mesure il se rapproche des résultats escomptés et, dans le cas contraire, ce qu'il doit corriger. Ensuite, à plus long terme, l'expérience acquise doit permettre d'éviter la répétition des erreurs, une fois dressé le bilan des répercussions qu'a eues l'intervention sur les participants, les partenaires et la collectivité, et ce, même si le programme ou l'initiative a une durée limitée.

Collecte et analyse des renseignements

Le gestionnaire ne peut parvenir à une mesure éloquente des résultats.

2.82 Malgré les efforts consentis jusqu'à présent, le gestionnaire du Fonds ne peut parvenir à une mesure éloquente des résultats, compte tenu que les objectifs n'ont pas été définis au départ, que les données qu'il possède ne sont pas toujours fiables et que leur enregistrement dans le système informatique tarde.

2.83 Pourtant, dès l'automne de 1997, le gestionnaire indique la nécessité de se pourvoir rapidement d'outils d'évaluation qualitative et quantitative des résultats, puisque telle est l'orientation non seulement du Fonds mais aussi du gouvernement. De plus, selon l'évaluation des processus de gestion du Fonds publiée en janvier 1999, le gestionnaire considère qu'il aurait été préférable d'amorcer ces travaux très tôt après l'implantation du Fonds.

2.84 À la fin de notre vérification, étant donné que les objectifs et les indicateurs de mesure ne sont pas tous déterminés ou correctement quantifiés, les données nécessaires à la collecte de l'information de gestion ne sont qu'en partie colligées dans le système informatique. En outre, le système n'est pas adapté à une analyse rapide et complète des données qu'il contient.

2.85 Par ailleurs, certaines de ces données sont inexactes. Ainsi, le gestionnaire a émis une directive selon laquelle le dossier des participants aux projets du Fonds qui étaient prestataires de la sécurité du revenu doit être plus complet que celui des non-prestataires. Dans le but de simplifier la saisie des renseignements concernant ces derniers, on demande d'inscrire comme lieu de naissance de ces personnes la valeur par défaut « indéterminé », et ce, même si le Fonds doit notamment atteindre les immigrants.

2.86 Or, selon un sondage du gestionnaire, mené à l'automne de 1998 auprès de participants aux projets, 13 p. cent d'entre eux sont nés à l'extérieur du Canada. Par contre, un rapport du gestionnaire, pour la même période mais construit à partir des données du système informatique, estime cette proportion à moins de 7 p. cent. Cet écart n'est donc pas surprenant, compte tenu que le lieu de naissance des non-prestataires de la sécurité du revenu n'est pas inscrit dans le système.

2.87 Parmi les données produites par le gestionnaire, quelques-unes nous laissent perplexes. Par exemple, il comptabilise les postes prévus et non les postes comblés. De la sorte, si les postes prévus ne sont pas tous occupés ou si le promoteur se désiste, l'information enregistrée est erronée. De surcroît, cette information est utilisée pour la reddition de comptes.

2.88 En l'absence d'une définition précise de ce qu'est un emploi, on traite de la même manière des postes accordés pour 20 ou 52 semaines, qu'elles comportent 30 ou 40 heures.

2.89 De plus, étant donné qu'il s'écoule parfois plusieurs mois entre l'approbation d'un projet par le comité et son enregistrement dans le système informatique, les régions ont beaucoup de mal à utiliser les renseignements communiqués par le gestionnaire, notamment pour suivre leur budget.

2.90 Comme l'information de gestion dans les systèmes informatiques comporte certaines imprécisions, voire des inexactitudes, le personnel supporte un énorme fardeau, surtout en région. En effet, le gestionnaire réclame à maintes reprises des renseignements additionnels et des données mensuelles qui exigent de nombreuses collectes de données, sous différents angles. À la fin de nos travaux, le registre le plus exact est encore celui qui est tenu manuellement par le gestionnaire, et ce, au moment où le Fonds entamera bientôt sa troisième année de fonctionnement.

Évaluation des retombées

2.91 Le gestionnaire a amorcé une évaluation du Fonds, avec l'approbation du Comité aviseur. Ce bilan comporte plusieurs volets : sondage téléphonique auprès de 4 000 participants inscrits dans le système informatique, portrait des participants, classement des projets par catégorie, compilation des résultats de visites dans cinq régions et d'entrevues avec des représentants de tous les paliers d'intervention, questionnaire uniforme transmis récemment aux organismes dont les projets sont terminés.

2.92 Compte tenu qu'une orientation du Fonds vise la création d'emplois durables, nous nous interrogeons sur l'atteinte de cet objectif. En effet, une statistique produite par le gestionnaire révèle que, en décembre 1998, seulement 22 p. cent des participants ayant terminé leur projet occupent un emploi à cette date. De plus, pour 11 p. cent des dossiers examinés, le Fonds a contribué à la création d'un

organisme sans but lucratif. Il va sans dire que, si celui-ci ne se trouve pas une nouvelle source de financement quand le Fonds cessera, les emplois ainsi créés disparaîtront eux aussi.

2.93 Par ailleurs, plus d'un an après la fin du mandat confié au ministère de la Métropole et au Secrétariat au développement des régions – aujourd'hui le ministère des Régions – de s'occuper, pour la première année du Fonds, des projets d'« économie sociale », aucune évaluation des résultats n'est encore faite. Cependant, un projet d'évaluation était sur le point de se concrétiser au moment de nos travaux.

2.94 **Nous avons recommandé au gestionnaire**

- **de recueillir et d'analyser les données nécessaires à la mesure des résultats du Fonds, après s'être assuré de leur exactitude, et de prendre les mesures qui s'imposent pour améliorer l'efficacité de cette opération;**
- **d'intensifier ses efforts pour mieux évaluer les retombées du Fonds.**

Reddition de comptes

La reddition de comptes est limitée.

2.95 La reddition de comptes se trouve limitée du fait que les objectifs ne sont pas quantifiés. En effet, même si le gestionnaire du Fonds désire faire preuve d'une grande transparence, le lecteur n'est pas en mesure d'apprécier les résultats qui lui sont communiqués, puisqu'il ne peut comparer avec ce qui était escompté. De plus, malgré l'effort déployé, les résultats communiqués jusqu'à présent ne permettent de dresser qu'un portrait incomplet et la terminologie utilisée risque d'occasionner des méprises quant aux résultats réellement atteints.

2.96 Le premier bilan du Fonds a été déposé au début de mai 1998 pour la période de juin 1997 à mars 1998. Cependant, les renseignements véhiculés par ce document ne sont pas tous étayés. Par exemple, on peut y lire que le Fonds « a permis à 8 013 personnes de sortir de la pauvreté en accédant à un emploi ou en s'y préparant ». Or, ce chiffre correspond plutôt au nombre de postes que le Fonds s'était engagé à subventionner – en tout ou en partie – jusqu'à ce moment; de surcroît, certains de ces postes n'étaient pas même comblés au moment du bilan. Enfin, en décembre 1998, le système informatique ne contient encore que 4 119 inscriptions pour ces mêmes projets, en dépit de ce qu'annonce le bilan.

2.97 Une autre nuance s'impose. En effet, il n'y a pas de mention dans le premier bilan que les 8 013 postes ont été financés non seulement par le Fonds mais aussi par les organismes eux-mêmes et par d'autres sources gouvernementales ou privées. D'ailleurs, une analyse effectuée en septembre 1998 par le gestionnaire révèle que la contribution du Fonds représente 61 p. cent du financement total.

2.98 Les renseignements sur les divers projets nationaux financés par le Fonds et dont fait état le bilan du gestionnaire sont tirés des comptes rendus du Comité national d'approbation de projets. Étant donné que les protocoles d'entente n'étaient pas tous signés à ce moment-là et que la recherche de plus de 400 participants n'était pas encore amorcée, le bilan ne peut indiquer que ces personnes sont sorties de la pauvreté.

2.99 D'autres renseignements n'apparaissent tout simplement pas dans le bilan du Fonds. Ainsi, on ignore quelle est la proportion des budgets alloués que les régions utilisent réellement. Pourtant, si l'indice de pauvreté régional sert de mesure à la répartition budgétaire, il faudrait expliquer les écarts entre les sommes accordées et leur utilisation réelle.

2.100 Il serait également utile d'expliquer pourquoi une région excède largement sa part du budget de formation, tandis que la plupart des autres régions dépensent beaucoup moins que leur allocation à ce chapitre.

2.101 Par ailleurs, le bilan expose les sommes totales investies par le Fonds pour venir en aide à un certain nombre de participants, mais il ne distingue pas les montants consacrés aux immobilisations, ce qui représente pourtant un apport durable du Fonds aux organismes communautaires.

2.102 En ce qui concerne les participants, le bilan ne fait nullement état du pourcentage atteint parmi les femmes et les prestataires de la sécurité du revenu, même s'il s'agit là de groupes ciblés par le Fonds. Au 31 mars 1998, les fichiers informatiques – partiels – du gestionnaire révèlent que 38 p. cent des participants sont des femmes et 90 p. cent, des prestataires.

2.103 Le gestionnaire du Fonds parle de résultats «qui dépassent les objectifs», alors même qu'il n'en précise aucun. Par exemple, les femmes représentent moins de la moitié des participants aux projets financés par le Fonds. Or, aucune stratégie n'est élaborée pour s'assurer de favoriser cette clientèle.

2.104 Cette reddition de comptes est également amputée d'une information pertinente, soit celle qui se rapporte aux ressources investies jusqu'à présent. En effet, le bilan ne révèle pas que le gestionnaire met à la disposition du Fonds plusieurs de ses employés, professionnels et agents, et ce, dans les 16 régions. Pourtant, il serait relativement simple pour lui de compiler cette information.

2.105 **Nous avons recommandé au gestionnaire d'améliorer sa reddition de comptes relative au Fonds.**

Conclusion

2.106 Comme les orientations du Fonds ne sont pas assorties pour l'instant de cibles quantitatives précises, elles ne peuvent être communiquées aux comités d'approbation et au personnel des régions. Cette information leur est pourtant nécessaire dans le cadre d'une gestion axée sur les résultats.

2.107 De plus, étant donné que la définition des grandes responsabilités manque de précision, celles-ci ne sont pas toujours exercées correctement. Ainsi, le gestionnaire n'a pas l'assurance que les projets acceptés et les participants choisis ne vont pas à l'encontre du cadre normatif. Il n'a pas non plus veillé à ce qu'un suivi adéquat des projets soit effectué, de sorte qu'il n'a pu mettre en place les mesures qui s'imposaient pour corriger les situations problématiques.

2.108 À notre avis, malgré les efforts faits jusqu'à maintenant, le gestionnaire pourra difficilement apprécier les résultats obtenus, compte tenu qu'il n'a pas fixé les objectifs à atteindre. De ce fait, sa reddition de comptes ne peut être ni exacte ni complète.

Nous souhaitons que l'expérience acquise puisse servir.

2.109 Même si la vie du Fonds est limitée dans le temps, il serait éminemment souhaitable que l'expérience acquise puisse servir à toute initiative du genre que le gouvernement mettrait un jour sur pied.

2.110 Commentaires du Fonds

«Le ministère de la Solidarité sociale tient à rappeler le caractère exceptionnel du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail. Ce fonds constitue un geste de solidarité des contribuables et des entreprises convenu lors du Sommet sur l'économie et l'emploi afin d'aider les personnes pauvres à s'intégrer au marché du travail.

«Afin d'aider les personnes que les programmes réguliers des ministères et organismes rejoignent difficilement ou de façon inadéquate, le gouvernement a fait appel au partenariat communautaire et à une gestion souple, «dénormée» et décentralisée du Fonds de lutte contre la pauvreté. Des orientations ont été proposées au gouvernement par un comité aviseur constitué très majoritairement de représentants du secteur communautaire et des entreprises ; ces orientations ont été approuvées par le gouvernement.

«Comme le souligne le Vérificateur général, cette gestion singulière n'enlève rien au besoin de rigueur administrative. C'est ainsi que le ministère a précisé ces orientations, formé le personnel et les représentants du secteur communautaire affectés à la gestion du Fonds et mis en place l'une des stratégies d'évaluation les plus complètes élaborées au gouvernement. Une entente de service a été conclue en mars 1999 entre le ministre de la Solidarité sociale et la ministre d'État au Travail et à l'Emploi où sont précisés les rôles et les attentes des divers acteurs administratifs et politiques. Cette entente tient compte des observations du Vérificateur général. Le Premier ministre déposera incessamment à l'Assemblée nationale un rapport sur l'utilisation du Fonds de lutte contre la pauvreté, dans un souci de transparence et de reddition de comptes.

« Le Vérificateur général aurait souhaité que le ministère de la Solidarité sociale, gestionnaire du Fonds, fixe d'avance des objectifs quantitatifs, des cibles de résultats. La fixation de telles cibles, de l'avis du ministère, aurait été contraire à la dynamique retenue de gestion par projets. La préoccupation des résultats a cependant toujours été présente. L'information de gestion et les rapports préliminaires d'évaluation indiquent que l'un des objectifs centraux du Fonds, celui de rejoindre des personnes pauvres, a été généralement respecté.

« Le Vérificateur général note que certains renseignements rendus publics à ce jour sur les premiers résultats obtenus à la suite des projets financés par le Fonds de lutte contre la pauvreté ne sont pas suffisamment explicites. Ces remarques ont été prises en compte dans la production du rapport sur l'utilisation du Fonds.

« Il est fait état du financement de postes réguliers et de frais de gestion dans des organismes communautaires. Afin d'accroître la capacité de certains organismes d'encadrer et d'accompagner les personnes participantes, ce qui est une condition essentielle de succès, de telles dépenses ont été autorisées pour une partie des cas relevés.

« À l'égard de l'orientation voulant que le Fonds de lutte agisse de façon complémentaire aux programmes réguliers des ministères et organismes, le Vérificateur général dit ne pas avoir obtenu l'assurance que le Fonds ne se substitue pas aux programmes existants. À bien des égards, le Fonds de lutte a contribué à bonifier les programmes des ministères ou à accroître leur capacité d'intervention. Par exemple, depuis juin 1997, Emploi-Québec a financé, par ses propres fonds, des projets pour un montant de 37 millions de dollars. Plusieurs autres ministères ont apporté une contribution additionnelle de 19,3 millions de dollars. Enfin, le ministère de la Solidarité sociale a pris à sa charge la totalité des frais administratifs du Fonds de lutte, soit 12 millions de dollars, ce qui est tout à fait exceptionnel. Aucuns frais de gestion n'ont été imputés au Fonds de lutte contre la pauvreté. »

ANNEXE 1 – 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 ci-après.

Les critères de vérification émanent entre autres de la *Loi instituant le Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail*, de certains décrets et de certaines décisions du Conseil des ministres ou du Conseil du trésor relatifs au Fonds, et ils répondent aux exigences de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA). Nos travaux sont conformes à la *Loi sur le Vérificateur général* et aux méthodes de travail en vigueur, lesquelles respectent les normes des missions de certification émises par l'ICCA. En outre, nous avons évalué l'administration du Fonds sur la base des principes reconnus de la gestion par résultats.

Objectif

S'assurer que le gestionnaire du Fonds s'appuie sur des bases solides pour son administration.

Critères

Le gestionnaire doit traduire la mission et les grandes orientations du Fonds en objectifs bien définis qui peuvent être atteints et qui sont mesurables, en balises à respecter et en indicateurs de mesure. Il doit les valider auprès du Premier ministre ou, à tout le moins, auprès du Comité aviseur.

Les orientations, les objectifs, les balises, les indicateurs de mesure et les éléments de la planification stratégique régionale doivent être communiqués au personnel du ministère de la Solidarité sociale, aux comités ainsi qu'aux promoteurs de projets.

La structure de gestion et les responsabilités de chacun doivent être précisées et diffusées par le gestionnaire du Fonds.

Chaque comité d'approbation doit établir une planification stratégique (secteurs, problèmes et clientèles prioritaires) de ses interventions qui répond aux grandes orientations, aux objectifs et aux balises du Fonds. Le gestionnaire doit s'assurer qu'une telle planification stratégique a été établie et qu'elle est suivie.

Le gestionnaire du Fonds doit s'assurer que des plans d'action (information, soutien aux promoteurs et guides) ont été préparés afin de mettre en œuvre les planifications stratégiques régionales.

Objectif

S'assurer que le gestionnaire du Fonds a mis en place un processus pour établir que les projets subventionnés et les profils des participants répondent aux orientations, aux objectifs et aux balises du Fonds et qu'il fait un suivi adéquat des données recueillies.

Critères

Des outils pour analyser les projets de façon complète et objective doivent être fournis en temps opportun par le gestionnaire du Fonds et adaptés par les régions s'il y a lieu. L'information et la documentation à l'appui de l'analyse des projets doivent être conservées dans les dossiers.

Les projets sélectionnés par les comités d'approbation doivent respecter les orientations, les objectifs, la planification stratégique et les balises établies pour le Fonds.

Les ententes contractuelles avec les promoteurs doivent décrire les droits et obligations des deux parties.

Le gestionnaire du Fonds doit s'assurer que les projets subventionnés et les participants à ces projets répondent aux orientations.

Le gestionnaire doit établir des règles claires afin qu'il y ait un suivi adéquat et en temps opportun des projets financés par le Fonds (nature du suivi, nature de l'information exigée selon l'analyse du risque relatif à chaque projet et les responsabilités de chacun, fréquence du suivi).

Les comités d'approbation doivent effectuer un suivi des projets et voir à ce qu'il y ait mise en place de mesures correctives si nécessaire (modifier la façon de procéder, retenir la subvention, récupérer un surplus de subvention déjà versé, suggérer des ajustements aux balises du Fonds).

Le gestionnaire du Fonds doit s'assurer que chaque projet fait l'objet d'un suivi et voir à ce que des mesures soient prises pour redresser la situation s'il y a lieu.

Objectif

S'assurer que le gestionnaire du Fonds mesure adéquatement les résultats obtenus, qu'il en rend compte et qu'il apporte les correctifs qui s'imposent pour améliorer la gestion du Fonds.

Critères

Le gestionnaire du Fonds doit mesurer les résultats obtenus en fonction des grandes orientations, des objectifs et des indicateurs de mesure déterminés pour le Fonds, les comparer avec les résultats escomptés, expliquer les écarts et prendre les moyens pour redresser la situation si nécessaire.

Le gestionnaire du Fonds doit rendre compte des résultats obtenus, des résultats qui étaient escomptés, des raisons des écarts et des correctifs apportés s'il y en a eu. Les résultats communiqués doivent être fiables, compréhensibles et complets.

REDDITION DE COMPTES

Vérification menée par un cabinet du secteur privé auprès de la Caisse de dépôt et placement du Québec

Le Vérificateur général du Québec
• Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999 / Tome I

Chapitre 3

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

PLAN DU CHAPITRE

INTRODUCTION	3.1
EXAMEN DES TRAVAUX EFFECTUÉS PAR UN CABINET PRIVÉ ET PAR LE VÉRIFICATEUR INTERNE	3.5
Divulgation d'objectifs et d'éléments de mesure	3.10
Divulgation des objectifs de coûts de gestion	3.15
Divulgation conforme aux demandes des déposants et suivi de la qualité du service aux déposants	3.17
Gestion du risque	3.20
Divulgation de l'application de la politique en matière de contrats	3.22
Présentation de données	3.23
Normes de calcul du rendement	3.25
CONCLUSION	3.27

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

INTRODUCTION

3.1 Dans le tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1996-1997*, nous avons demandé une nouvelle fois à la Caisse de dépôt et placement du Québec (la Caisse) de nous permettre de mener nos projets de vérification de l'optimisation des ressources sur les systèmes d'information et la reddition de comptes.

3.2 Le conseil d'administration de la Caisse, par l'entremise de son comité de vérification, a plutôt décidé de confier les travaux de vérification de l'optimisation des ressources à son vérificateur interne qui, en 1997, a mandaté des cabinets du secteur privé pour réaliser les deux projets en question.

3.3 Bien que le litige relaté en 1996-1997 demeure entier et qu'aucune entente n'ait été conclue entre la Caisse et le Vérificateur général quant aux modalités relatives à nos vérifications de l'optimisation des ressources, nous avons recueilli les résultats de ces travaux, avec l'accord de la Caisse et dans un souci d'économie, afin de porter à l'attention des parlementaires les commentaires qui nous semblent appropriés.

3.4 C'est ainsi que, au chapitre 9 du tome II de notre rapport pour l'année 1997-1998, nous avons fait état de la vérification menée par un cabinet privé au sujet des systèmes d'information de la Caisse. De même, nous avons mentionné qu'un rapport sur la reddition de comptes de la Caisse lui a été soumis en août 1997 par le cabinet chargé de ce projet. Nous attendions la conclusion des travaux de suivi entrepris par le vérificateur interne pour acheminer les commentaires pertinents à l'Assemblée nationale. Ce suivi a été achevé le 19 février 1999.

EXAMEN DES TRAVAUX EFFECTUÉS PAR UN CABINET PRIVÉ ET PAR LE VÉRIFICATEUR INTERNE

3.5 Nous avons examiné les travaux de vérification de l'optimisation des ressources ainsi que le rapport émis par le cabinet privé au sujet de la reddition de comptes de la Caisse à l'Assemblée nationale pour l'exercice terminé le 31 décembre 1996. Ces travaux avaient pour objectif de vérifier que l'information fournie par la Caisse à l'Assemblée nationale permet la comparaison avec des normes établies et des organismes cibles et qu'elle comporte toutes les données exigées par les lois et les règlements et par les décisions de la Caisse. Le cabinet privé a émis une opinion positive au regard de l'objectif retenu. Cependant, il a noté que certains aspects de la reddition de comptes de la Caisse pourraient être améliorés et il a formulé des recommandations à cet égard.

3.6 L'objectif du cabinet privé ne répond pas à ce que nous attendions d'un tel projet de vérification de l'optimisation des ressources. En effet, le projet aurait dû retenir comme objectif de vérification de s'assurer que la reddition de comptes à l'Assemblée nationale est complète et qu'elle lui permet d'évaluer la performance de la Caisse. Pourtant, le projet de vérification que nous avions proposé à la Caisse comportait cet objectif. À notre avis, puisque les recommandations formulées par le cabinet privé concernent les fondements mêmes de l'évaluation de la performance d'un organisme public, il n'aurait pu émettre une opinion positive s'il avait retenu l'objectif que nous avions proposé à la Caisse.

3.7 Rappelons que la Caisse gère un actif total de 83 milliards de dollars au 31 décembre 1998 pour le compte de nombreux Québécois – pensons à la Société de l'assurance automobile du Québec, qui représente à elle seule près de 4,5 millions de cotisants, et à la Régie des rentes du Québec, qui en regroupe 3,2 millions –, ce qui justifie amplement la divulgation des éléments essentiels à l'appréciation de sa performance par l'Assemblée nationale. D'ailleurs, la Commission des finances publiques a clairement manifesté ses attentes à cet égard lorsque, en vertu de son mandat de surveillance de la Caisse, elle a enjoint à cette dernière, en juin 1998, de faire preuve de transparence envers la collectivité québécoise. Elle a alors recommandé que « la Caisse développe et [inclue] dans son rapport annuel de nouveaux indicateurs qui permettraient de mieux informer les parlementaires et la population sur sa gestion et celle de ses filiales en fonction des deux grands objectifs que lui confère sa mission ». La Caisse a pour mission d'obtenir un rendement financier optimal et de contribuer par son action au dynamisme de l'économie, tout en veillant à la sécurité des capitaux qu'elle gère.

3.8 Nous avons donc examiné les travaux de suivi du vérificateur interne sur la mise en application des recommandations formulées par le cabinet privé, afin d'apprécier les améliorations apportées par la Caisse dans son rapport annuel d'activité de 1997. Les travaux de suivi indiquent que la plupart des mesures correctives n'ont pas encore été entièrement implantées.

3.9 Nous livrons ci-après les constatations et les recommandations tirées du rapport du vérificateur externe ainsi que les actions prises par la Caisse pour corriger les faiblesses signalées, en nous inspirant des travaux de suivi du vérificateur interne.

Divulgation d'objectifs et d'éléments de mesure

3.10 Une bonne reddition de comptes présuppose la détermination d'objectifs mesurables à partir d'indicateurs de performance et la divulgation des résultats atteints.

3.11 Le cabinet privé mentionne que la Caisse expose son rendement « selon les normes applicables et de façon comparable en fonction du premier volet de sa mission », qui est de faire fructifier le capital des déposants en assurant à la fois le rendement optimal et la sécurité du capital. Il ajoute que la Caisse communique également de nombreux renseignements relatifs au deuxième volet de sa mission, qui est de contribuer au dynamisme économique du Québec.

3.12 Toutefois, il recommande à la Caisse de révéler les principaux objectifs qu'elle poursuit relativement aux deux volets de sa mission et de divulguer les résultats atteints au regard de ces objectifs.

3.13 Les améliorations suivantes ont été apportées au rapport d'activité de 1997: ajout de l'objectif de rendement de la Caisse qui est de surclasser les indices établis dans les divers marchés, et ce, pour chacune des catégories de son actif; ajout d'une énumération des principaux indices de référence.

3.14 À notre avis, le rapport d'activité ne présente pas tous les éléments nécessaires à l'évaluation du rendement, notamment un indicateur qui permettrait d'apprécier le rendement global, un indice de référence pour les placements des filiales de participation et l'effet sur le rendement global des placements tactiques et stratégiques qui font principalement appel aux instruments financiers dérivés. De plus, il n'apporte aucune amélioration en ce qui a trait à l'évaluation de la performance de la Caisse quant à sa contribution à l'essor économique.

Divulgation des objectifs de coûts de gestion

3.15 Dans le même ordre d'idées, le vérificateur externe constate que la Caisse adopte des objectifs de contrôle des coûts de gestion et que son rapport annuel expose ses résultats à cet égard, mais il souligne qu'elle devrait aussi divulguer les objectifs en question.

3.16 Dans son rapport d'activité de 1997, la Caisse mentionne qu'elle vise à maintenir ses frais de gestion à un niveau inférieur à la moyenne des coûts de gestion des institutions financières de même calibre, mais elle ne donne aucune information pour permettre d'évaluer sa performance à cet égard.

Divulgation conforme aux demandes des déposants et suivi de la qualité du service aux déposants

3.17 En 1996-1997, nous étions préoccupés par l'intégralité de la reddition de comptes faite aux déposants. Toutefois, ce souci s'est atténué quand nous avons pris connaissance des travaux menés à cet égard par la Caisse depuis ce temps. D'ailleurs, le vérificateur externe mandaté par la Caisse souligne qu'elle communique à ses déposants une information plus complète et ciblée que celle qui s'adresse à l'Assemblée nationale.

3.18 Toutefois, il recommande à la Caisse de déclarer, dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale, que sa divulgation aux déposants est complète et conforme aux standards de l'industrie. Il lui suggère également d'exposer les moyens qu'elle utilise pour connaître les besoins de ses déposants et pour les satisfaire.

3.19 Dans son rapport de 1997, la Caisse fait état de certains moyens qu'elle utilise pour connaître les besoins de ses déposants, dont de nombreuses rencontres pour discuter des besoins particuliers de chacun, mais elle ne divulgue toujours pas les résultats obtenus de cette façon pas plus qu'elle ne déclare que la reddition de comptes présentée aux déposants est complète et conforme aux standards de l'industrie.

Gestion du risque

3.20 Le vérificateur externe rapporte que la Caisse gère quotidiennement les risques inhérents à ses activités. Il lui recommande de divulguer ces risques ainsi que les moyens qu'elle emploie pour les contrôler.

3.21 Les travaux de suivi révèlent que la Caisse a expliqué, en 1997, certaines de ses méthodes de gestion du risque. Cependant, nous constatons qu'elle donne peu d'information sur les risques eux-mêmes et que les renseignements fournis ne permettent pas d'évaluer la performance de la Caisse à cet égard.

Divulgation de l'application de la politique en matière de contrats

3.22 Le cabinet privé rappelle à la Caisse que la politique en matière de contrats lui commande de déclarer de quelle façon elle met cette politique en application. Dans son rapport d'activité de 1997, la Caisse mentionne qu'elle respecte sa politique et ses directives d'application, sans toutefois donner d'information pour permettre au lecteur d'en juger.

Présentation de données

3.23 Le cabinet privé recommande que les statistiques administratives du rapport annuel incluent des données plus complètes. Ainsi, un lecteur moins au fait des structures de fonctionnement de la Caisse pourra connaître l'ensemble des frais de gestion des placements et des frais d'administration par rapport à tous les actifs détenus par la Caisse et ses filiales.

3.24 En 1997, la Caisse a étoffé sa présentation en ajoutant des statistiques sur la gestion externe. Cependant, nous constatons que le lecteur doit cumuler lui-même plusieurs données pour être en mesure d'apprécier le total des frais assumés par la Caisse, y compris ceux des filiales, et les mettre en relation avec l'actif net total. De plus, le rapport d'activité présente toujours l'actif net (y compris celui des filiales) de la Caisse par employé en ne tenant compte que des employés directs de la Caisse (à l'exclusion de ceux des filiales), ce qui fausse la statistique.

Normes de calcul du rendement

3.25 Le vérificateur externe mentionne que, pour respecter la structure des fonds de l'époque, certaines valeurs du rendement historique ne sont pas conformes aux normes de l'Association for Investment Management and Research. Il ajoute que le passage du temps devrait mener à la conformité totale.

3.26 Pourtant, au 31 décembre 1997, le problème perdure, même si la Caisse affirme que la présentation des résultats et le calcul des rendements ont été certifiés conformes aux normes de l'Association for Investment Management and Research par une firme indépendante. En effet, cette certification ne porte que sur les années 1996 et 1997 et la Caisse ne reproduit pas le rapport de certification. La Caisse a tout de même entrepris un travail de révision des données historiques pour que le rapport d'activité de 1998 soit totalement conforme à ces normes.

CONCLUSION

3.27 La Caisse devrait entreprendre ou poursuivre les démarches qui s'imposent pour corriger les faiblesses signalées par le cabinet privé.

3.28 Nous réitérons notre volonté d'en venir à une entente avec la Caisse pour que le Vérificateur général puisse réaliser lui-même des mandats de vérification de l'optimisation des ressources au sein de cette entreprise.

3.29 Commentaires de la Caisse

«Le cabinet privé chargé de mener la vérification a choisi de retenir des critères de comparabilité avec les normes établies et les organismes cibles afin d'évaluer le volet de la reddition de comptes. Son opinion positive reflète la réalité dans laquelle évolue la Caisse. Contrairement à la plupart des organismes du secteur public, la Caisse affiche des résultats financiers mesurables qui constituent un excellent indicateur de sa performance par rapport à ses pairs et aux indices de référence reconnus.

«À la suite des recommandations du cabinet privé, la Caisse avait révisé et amélioré le contenu de son rapport annuel d'activité de 1997 à l'égard de tous les points mentionnés. Elle a maintenu ces améliorations pour le rapport de l'exercice 1998, révisé l'ensemble de l'information présentée en collaboration avec son service de vérification ainsi que le comité de révision du rapport annuel et elle en a bonifié certains aspects. Elle a notamment revu la présentation des tableaux pour en faciliter la compréhension, accentué la divulgation d'informations pertinentes à ses activités, mis en relief comment sa contribution au dynamisme de l'économie s'est concrétisée au cours de 1998 et ajouté une section traitant de sa régie interne.

«La Caisse applique un processus continu d'amélioration de la reddition de comptes tant à l'Assemblée nationale qu'à ses déposants, à qui elle rend compte régulièrement et fréquemment de ses résultats, et ce, de façon détaillée et ciblée sur les objectifs établis avec chacun d'eux. À cet égard, un sondage effectué en 1998 par une firme externe auprès des déposants révèle un taux de satisfaction pour les trois dernières années de 91,6 p. cent.

«Par ailleurs, dans le contexte des positions de chacun quant à la vérification de l'optimisation des ressources, nous estimons avoir tenu compte des préoccupations du Vérificateur général dans les deux dossiers de vérification de l'optimisation des ressources réalisés.»

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, d'entreprises et des réseaux du gouvernement

Le Vérificateur général du Québec
• Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999 / Tome I

Chapitre

4

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Étude menée par

Louis-Philippe Fiset
Directeur de vérification

Yves Denis
Clarence Kimpton
Karl Lachance
Carl Laliberté
Hélène Lapointe
Guy Perron

PLAN DU CHAPITRE

FAITS SAILLANTS	4.1
VUE D'ENSEMBLE	4.9
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOS TRAVAUX	4.18
RÉSULTATS DE NOS TRAVAUX	
Coordination du Secrétariat du Conseil du trésor	4.25
Réseaux du gouvernement	4.38
Réseau de la santé et des services sociaux	4.40
Réseau municipal	4.58
Réseau de l'éducation	4.68
Travaux d'adaptation des entités gouvernementales	4.79
État d'avancement des travaux des entités	4.84
Suivi des travaux d'adaptation	4.88
Planification et réalisation des essais	4.93
Planification et réalisation de l'implantation	4.98
Élaboration et mise en place de plans palliatifs	4.100
Équipement spécialisé doté d'un microprocesseur	4.103
Synthèse – Travaux d'adaptation des entités	4.106
CONCLUSION	4.109
ANNEXE 1 – OBJECTIFS ET CRITÈRES DE VÉRIFICATION	
ANNEXE 2 – FACTEURS D'APPRÉCIATION DU RISQUE	
ANNEXE 3 – ENTITÉS AYANT PARTICIPÉ À NOTRE ÉTUDE	

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

FAITS SAILLANTS

4.1 Le bogue de l'an 2000 préoccupe toutes les organisations du monde entier. Ce problème résulte d'une pratique courante dans le domaine des technologies de l'information, soit de représenter l'année en tronquant les deux premiers chiffres (99 au lieu de 1999). Si les systèmes informatiques du gouvernement ne sont pas adaptés en conséquence d'ici le 1er janvier 2000, la qualité de la gestion des activités gouvernementales et des services rendus à la population ne pourra être maintenue.

4.2 Notre étude initiale, en date du 31 décembre 1997, nous faisait constater que le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) ne possédait pas toute l'information nécessaire pour remplir pleinement son rôle de coordination et pour établir un portrait exact de la situation relative aux travaux d'adaptation. Par ailleurs, il ne se faisait alors aucune coordination auprès des établissements et des organismes des réseaux et des entreprises du gouvernement. Enfin, les projets d'adaptation à l'an 2000 de 5 des 25 entités gouvernementales examinées semblaient risqués et ceux de 10 autres présentaient des risques moyens susceptibles de s'aggraver s'ils n'étaient pas suivis de près.

4.3 Au 1er janvier 1999, le risque global lié à l'adaptation à l'an 2000 des systèmes informatiques du gouvernement a diminué par rapport à l'an dernier. Cette amélioration est attribuable à ce que le SCT assure une meilleure coordination, que les ministères responsables des réseaux prennent part davantage à la démarche et que les entités établissent des priorités en cette matière.

4.4 Le SCT a amélioré la qualité de sa coordination. Par exemple, il a instauré le Bureau de coordination – an 2000 à l'automne de 1998, déterminé et suivi les activités essentielles des ministères et organismes, et procédé à une reddition de comptes aux deux mois à l'intention du Conseil du trésor et du Conseil des ministres. Toutefois, il pourrait encore perfectionner son approche, surtout en matière de validation et de diffusion de l'information obtenue des entités. À notre avis, le SCT mesure l'adaptation des systèmes informatiques dans les entités avec des indicateurs insuffisamment précis et il n'utilise pas tous les moyens de communication à sa disposition pour informer les entités des meilleures pratiques à adopter. De plus, il ne renseigne pas adéquatement les citoyens quant à la capacité des activités essentielles du gouvernement de franchir le millénaire sans problème. En outre, la reddition de comptes présentée aux autorités administratives et politiques concernant ces activités pourrait être bonifiée.

4.5 Notre analyse révèle également que les ministères responsables du réseau municipal et de celui de la santé et des services sociaux connaissent relativement peu, au 1er janvier 1999, les risques liés à l'adaptation à l'an 2000 des systèmes stratégiques et de l'équipement spécialisé doté d'un microprocesseur qu'utilisent les établissements, exception faite de l'équipement biomédical. Par conséquent, ils ne sont pas en mesure d'intervenir à temps et d'informer correctement le gouvernement du travail qu'il reste à accomplir. Bref, à cette même date, des efforts importants sont encore nécessaires pour que les établissements et les organismes de ces deux réseaux puissent assurer la livraison continue de biens et services à la population québécoise. En outre, même si la situation du réseau de l'éducation est plus rassurante, le ministère doit préciser les efforts nécessaires, les coûts d'adaptation, l'inventaire des systèmes et de l'équipement spécialisé susceptibles d'être touchés par le passage à l'an 2000.

4.6 Par ailleurs, nous avons examiné l'état des projets d'adaptation à l'an 2000 de 15 entités qui, lors de notre étude initiale, couraient un risque élevé ou moyen. Ce dernier bilan démontre que 12 de ces entités présentent un niveau de risque acceptable, alors que 3 autres affichent un niveau de risque préoccupant, selon les facteurs qualitatifs et quantitatifs d'appréciation du risque définis dans le cadre de notre modèle d'évaluation. En effet, nous avons construit un graphique qui tient compte de la combinaison des deux types de facteurs et qui indique la limite au-delà de laquelle le risque est inacceptable. Les trois entités concernées n'obtiennent qu'un pointage inférieur ou égal à 25 p. cent sur le plan qualitatif et à 53 p. cent sur le plan quantitatif. Précisons qu'aucune d'entre elles ne comportait un risque élevé lors de notre mandat initial.

4.7 Les constatations qui découlent de notre analyse signalent des lacunes regroupées sous plusieurs thèmes: l'état d'avancement et le suivi des travaux d'adaptation; la planification et la réalisation des essais; l'implantation des systèmes; la conception et la mise en place de plans palliatifs; la conformité de l'équipement spécialisé doté d'un microprocesseur. Les projets d'adaptation dans les entités qui forment notre échantillon de 1999 entraînent des coûts d'environ 109 millions de dollars.

4.8 Depuis notre étude en date du 31 décembre 1997, le niveau de risque global a diminué en ce qui a trait à l'adaptation à l'an 2000 au sein du gouvernement. Cependant, au 1er janvier 1999, la tâche à accomplir reste importante pour éviter toute interruption dans les services rendus à la population. Bien entendu, la priorité doit être accordée au suivi de l'adaptation des activités essentielles du gouvernement. Si besoin en est, les entités, en collaboration avec le SCT, devront prévoir des plans palliatifs pour parer à tout problème majeur.

VUE D'ENSEMBLE

4.9 Le bogue de l'an 2000 préoccupe toutes les organisations du monde entier. Ce problème résulte d'une pratique courante dans le domaine des technologies de l'information, soit de représenter l'année en tronquant les deux premiers chiffres (99 au lieu de 1999). Si les systèmes informatiques[1] du gouvernement ne sont pas adaptés en conséquence d'ici le 1er janvier 2000, la qualité de la gestion des activités gouvernementales et des services rendus à la population ne pourra être maintenue.

4.10 Conscients des répercussions que ce problème pourrait avoir sur les biens et services livrés à la population québécoise, nous avons déjà publié – dans le tome I de notre rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998 – les résultats d'une première étude de l'adaptation à l'an 2000 des systèmes informatiques au gouvernement du Québec. Nos constats et nos recommandations de l'époque traitaient des activités de coordination menées par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) auprès des ministères et organismes depuis l'automne de 1996. Nous présentions aussi un état de situation ainsi qu'une appréciation du niveau de risque, en date du 31 décembre 1997, de divers projets d'adaptation à l'an 2000 menés au sein de 25 entités gouvernementales.

4.11 En décembre 1997, le SCT ne possède pas toute l'information qu'il lui faut pour assumer pleinement son rôle de coordonnateur. En effet, il n'a pas inventorié tous les systèmes stratégiques du gouvernement et il ne connaît pas l'état d'avancement de leur adaptation. Il ne peut non plus apprécier l'ampleur des coûts d'adaptation à l'échelle gouvernementale ni leur incidence sur les échanges d'information entre les entités. En outre, les établissements et les organismes des réseaux et les entreprises du gouvernement ne font l'objet d'aucun effort de coordination. Le SCT n'est donc pas en mesure d'effectuer une reddition de comptes adéquate au Conseil du trésor sur ces différents aspects.

4.12 Par ailleurs, à cette même date, les projets d'adaptation de 5 des 25 entités vérifiées comportent des risques élevés et 10 autres présentent des risques moyens, qui peuvent devenir importants s'ils ne sont pas suivis de près au cours des mois à venir. Plusieurs entités accusent du retard par rapport aux échéanciers fixés par le SCT et la planification de certaines ne leur laisse que quelques mois entre la date d'implantation finale de quelques-uns de leurs systèmes stratégiques et le 1er janvier 2000.

4.13 Une semaine après le dépôt de notre rapport, soit le 10 juin 1998, le Conseil des ministres prend la décision d'élargir le mandat de coordination du SCT, en lui demandant d'assurer une vigie auprès des entreprises d'État ainsi que des réseaux de la santé et des services sociaux, de l'éducation et des municipalités. Il manifeste ainsi son désir d'obtenir une information de gestion plus complète qui lui permettra de mieux connaître l'état d'avancement des travaux d'adaptation à l'an 2000 au sein du gouvernement, particulièrement en matière d'équipement et de systèmes stratégiques.

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

4.14 Le 7 octobre 1998, les membres de la Commission de l'administration publique (CAP) rencontrent des gestionnaires du SCT, du ministère de la Santé et des Services sociaux et du ministère de l'Éducation afin, d'une part, de faire le point sur la coordination gouvernementale de l'adaptation à l'an 2000 et, d'autre part, de connaître l'état de situation dans les réseaux chapeautés par ces ministères. Le SCT remet alors aux membres de la CAP un tableau de bord portant sur l'état d'adaptation des 529 systèmes stratégiques déterminés par les ministères et organismes. Or, ce tableau de bord comporte des données parfois erronées qui n'ont pas été validées auprès des entités et il ne présente pas d'information quant à l'état de la situation et aux coûts d'adaptation des établissements et des organismes des réseaux et des entreprises du gouvernement. La reddition de comptes du SCT ne peut donc être exhaustive.

4.15 En ce qui concerne les réseaux du gouvernement, le ministère de l'Éducation indique à la CAP qu'il accorde une attention spéciale au bogue de l'an 2000 et que les travaux d'adaptation progressent selon l'échéancier. Le ministère de la Santé et des Services sociaux signale pour sa part qu'il reste beaucoup de travail à faire et qu'il entend accorder la priorité à l'équipement et aux systèmes qui se rapportent aux soins. L'inventaire de l'équipement biomédical et sa classification par niveau de risque ne sont pas encore terminés. Par ailleurs, le ministère ne connaît précisément ni l'ampleur ni les coûts des travaux d'adaptation qui s'imposent pour faire face à l'arrivée du nouveau millénaire.

4.16 Le 10 mars 1999, le Vérificateur général dépose le tome II de son rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998. Le premier chapitre de ce document décrit notamment la situation gouvernementale, en matière de préparation à l'an 2000, au début d'octobre 1998. Le Vérificateur général observe principalement que le SCT ne dispose toujours pas d'une information suffisamment fiable et complète. En outre, le SCT n'a pas mis en place tous les mécanismes nécessaires pour lui permettre d'assumer ses responsabilités de coordonnateur gouvernemental et de procéder à une reddition de comptes exhaustive aux autorités quant au degré d'avancement de l'opération. Le Vérificateur général indique également certaines mesures que le SCT devrait prendre à court terme pour réduire les risques que court le gouvernement dans son ensemble. Il insiste aussi sur le fait que les ministères responsables doivent s'assurer que les activités d'adaptation à l'an 2000 sont effectivement menées à temps dans leur réseau et que des plans palliatifs sont élaborés et mis en place lorsque la situation le commande.

4.17 L'intérêt soutenu de notre organisation pour ce dossier de première importance nous a dicté de procéder, en date du 1er janvier 1999, à un suivi de la situation gouvernementale. Nous avons accordé une attention particulière aux mécanismes de gestion et de réduction des risques adoptés par le SCT et par les entités qui comportaient un risque moyen ou élevé, selon notre première étude.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOS TRAVAUX

4.18 Pour ce suivi, nous avons surtout examiné et évalué la coordination exercée par le SCT, depuis octobre 1998, auprès des entités gouvernementales et réétudié le niveau de risque des 15 entités qui causaient des inquiétudes au 31 décembre 1997. Pour ce faire, nous avons principalement tenu compte de leurs réponses à un nouveau questionnaire que nous leur avons transmis et de la qualité des documents de planification et de suivi qu'elles nous ont fait parvenir. Nous nous sommes également souciés de la nature, de l'envergure et du degré d'avancement de leurs travaux au 1er janvier 1999, principalement de ceux qui ont trait à l'adaptation de leurs systèmes stratégiques.

4.19 Après avoir reçu de ces 15 entités les réponses à notre questionnaire, nous avons validé sur place l'information obtenue de 6 d'entre elles; quant aux autres, elles ont été jointes au téléphone ou par courrier électronique.

4.20 Par la suite, nous avons analysé les renseignements obtenus, à l'aide de facteurs qualitatifs et quantitatifs d'appréciation du risque, lesquels apparaissent au tableau 2 et à l'annexe 2 du présent rapport. Nous avons attribué une importance égale à ces deux types de facteurs dans le cadre de notre démarche d'évaluation. De plus, pour calculer le niveau de risque des différentes entités, ces facteurs ont été pondérés en fonction de leur importance respective. Certains facteurs quantitatifs ont également été ajustés pour les projets d'adaptation de petite envergure afin de bien refléter le niveau de risque lié à leur réalisation. L'importance accordée aux facteurs qualitatifs et quantitatifs de même que la pondération attribuée à chacun de ces facteurs ont été validées auprès de deux responsables de projets d'adaptation à l'an 2000 rattachés à des entités qui ne faisaient pas partie de notre échantillon.

4.21 Les entités examinées dans le cadre de nos travaux ont été classées selon deux niveaux de risque, soit un niveau acceptable et un niveau préoccupant. Précisons que nous avons convenu d'appliquer une marge de tolérance de 20 p. cent pour la classification des entités de niveau acceptable afin d'assouplir notre modèle d'évaluation et de le rendre plus conforme à la réalité observée (voir le graphique 1 présenté dans la section « Synthèse – Travaux d'adaptation des entités »). Cette façon de classer les entités est légèrement différente de celle dont nous nous sommes servis l'an dernier et qui comportait trois niveaux de risque : faible, moyen et élevé.

4.22 Les projets d'adaptation à l'an 2000 des systèmes et des applications des 15 entités étudiées entraînent des coûts totaux estimés à 109 millions de dollars, soit environ 46 p. cent des coûts d'adaptation à l'an 2000 de l'ensemble des ministères, organismes et entreprises d'État. La charge de travail nécessaire à ces modifications correspond à 173000 jours-personnes environ, dont un peu moins de la moitié servira à l'adaptation des systèmes stratégiques de ces seules entités. Au 31 décembre 1998, le SCT évaluait respectivement à 136 et à 103 millions de dollars les coûts d'adaptation à l'an 2000 des ministères et organismes ainsi que des entreprises du gouvernement. En ce qui a trait aux réseaux du gouvernement,

les coûts de l'opération n'étaient toujours pas connus à cette date, mais on évaluait sommairement à 500 millions de dollars ce que réclamerait, à lui seul, le réseau de la santé et des services sociaux.

4.23 Par ailleurs, un autre questionnaire nous a permis d'examiner les travaux d'adaptation à l'an 2000 menés dans les réseaux de la santé et des services sociaux, de l'éducation et des municipalités. Dans le premier cas, nous avons corroboré les renseignements recueillis auprès du ministère concerné. Quant aux deux autres réseaux, nous avons analysé l'information obtenue et pris connaissance de celle dont disposait le SCT. Nous avons regroupé dans une section distincte du présent rapport les constatations et les recommandations qui se rapportent aux réseaux du gouvernement (par. 4.38ss.).

4.24 Enfin, même si nous avons concentré notre attention sur l'adaptation à l'an 2000 des systèmes de certaines entités gouvernementales, nous sommes tout de même conscients de l'importance qui doit être accordée, au cours de l'année 1999, à la mise à niveau de l'infrastructure technologique et à l'adaptation des réseaux de télécommunication. En effet, il s'agit d'éléments indispensables pour que le gouvernement puisse assurer la livraison continue des biens et services à la population québécoise au début du prochain millénaire.

RÉSULTATS DE NOS TRAVAUX

Coordination du Secrétariat du Conseil du trésor

4.25 Pour assumer son mandat élargi, le SCT modifie sa structure, en octobre 1998, en créant le Bureau de coordination gouvernementale – an 2000. Ce groupe d'une dizaine de personnes procède au suivi et rend compte de l'état d'avancement des travaux essentiels à la disponibilité continue des services à la population. Il se préoccupe surtout de la santé et de la sécurité publique, de l'intégrité des données gouvernementales ainsi que du maintien de l'activité économique du Québec. Ses principales responsabilités sont les suivantes: assurer la coordination, le suivi et l'évaluation continue des travaux d'adaptation; favoriser la concertation et le partage de renseignements, que ce soit avec les entités ou entre elles; renseigner régulièrement le Conseil du trésor, le Conseil des ministres et la population sur l'état d'avancement du dossier.

4.26 Pour remplir sa tâche, le SCT recourt à de nombreux coordonnateurs: 78 au sein des ministères et organismes, 21 dans les sociétés d'État et 3 pour les réseaux du gouvernement.

Le Secrétariat du Conseil du trésor a amélioré la qualité de sa coordination.

4.27 Selon nos observations, le SCT est parvenu à améliorer considérablement sa performance et à mieux s'acquitter de ses responsabilités depuis l'implantation du Bureau de coordination – an 2000, surtout en prenant les initiatives suivantes:

- créer un comité, formé d'administrateurs publics et des coordonnateurs des ministères de l'Éducation, de la Santé et des Services sociaux, des Affaires municipales, de la Sécurité publique, de l'Industrie et du Commerce, du SCT,

de la Société immobilière du Québec (SIQ) et d'Hydro-Québec, dont les réunions ont lieu chaque mois;

- dresser la liste des 78 activités jugées essentielles et qui dépendent de 27 ministères et organismes gouvernementaux, et en effectuer le suivi en priorité;
- accroître les ressources du SCT vouées à la coordination des entités;
- élaborer une méthode de classification des entités en fonction de leur niveau de risque;
- valider davantage l'information obtenue et, au besoin, visiter certaines entités;
- suivre les activités d'adaptation à l'an 2000 menées dans les entreprises d'État et les réseaux du gouvernement; à compter d'octobre 1998, coopérer avec la SIQ pour que l'équipement spécialisé doté d'un microprocesseur[2] et faisant partie intégrante d'un immeuble soit adapté, que cet immeuble soit loué par la SIQ ou qu'il lui appartienne;
- surveiller l'adaptation de l'équipement spécialisé doté d'un microprocesseur dans les ministères et organismes gouvernementaux;
- en ce qui concerne les activités essentielles des ministères et organismes gouvernementaux, déterminer la date limite d'envoi au SCT des mesures et des plans palliatifs détaillés;
- tous les deux mois, rendre compte au Conseil du trésor et au Conseil des ministres quant à l'état d'avancement de l'opération au gouvernement du Québec.

4.28 Grâce à ces initiatives, le SCT est en mesure d'assumer jusqu'à son terme son mandat de coordination auprès des diverses entités gouvernementales. Toutefois, au cours des prochains mois, il pourrait encore perfectionner son approche, surtout en matière de collecte, d'analyse et de validation des renseignements obtenus des entités, tout comme en ce qui concerne le suivi et la reddition de comptes, afin de bonifier l'information transmise aux autorités gouvernementales.

4.29 À notre avis, les indicateurs de l'état d'adaptation des systèmes informatiques dans les entités ne sont pas assez précis. Par conséquent, le SCT ne peut présenter au Conseil du trésor et au Conseil des ministres un rapport qui refléterait exactement le travail achevé.

4.30 Par exemple, dans une note adressée au Conseil des ministres et présentant le bilan de la situation gouvernementale au 31 décembre 1998, le SCT mentionne que les travaux d'adaptation relatifs aux activités essentielles sont terminés à 82,9 p. cent et à 76,4 p. cent quant aux systèmes stratégiques. Or, ce bilan ne tient compte que des jours-personnes utilisés au 31 décembre 1998 en comparaison des prévisions faites à cet égard pour mener à terme l'ensemble de l'opération. Il n'établit pas la proportion réelle des composantes adaptées par rapport aux besoins définis au départ. Bien que nous n'ayons pas d'exemple qui témoignerait d'écarts de réalisation notables entre ces deux indicateurs, le SCT aurait intérêt

2. La section intitulée « Équipement spécialisé doté d'un microprocesseur » (par. 4.103ss.) présente des exemples qui ont pour objet d'expliquer ce concept.

à s'assurer auprès des entités que le degré d'avancement des travaux établi en fonction des jours-personnes utilisés à une date donnée correspond bien à la proportion des composantes adaptées à la même date, à tout le moins en ce qui concerne les activités essentielles du gouvernement. Ainsi, il serait en mesure d'évaluer avec plus de justesse l'état d'avancement des travaux des entités gouvernementales et de réagir s'il observait que l'on s'écarte de la planification.

4.31 En outre, dans le mémoire qu'il transmet tous les deux mois aux autorités administratives et politiques, le SCT n'indique pas les entités qu'il considère comme à risques en raison, notamment, d'un degré d'avancement insatisfaisant de leurs systèmes stratégiques. Ce défaut de communication peut contribuer à retarder la mise en place des correctifs qui s'imposent pour assurer la livraison ininterrompue des biens et services à la population québécoise.

4.32 Par ailleurs, le SCT n'obtient pas systématiquement des entités responsables d'activités essentielles les documents de planification et de suivi relatifs à leurs travaux d'adaptation. De plus, le SCT ne valide pas encore suffisamment l'information qui lui est acheminée par les entités. En effet, il ne corrobore pas les calculs effectués par les entités pour déterminer le degré d'avancement de leurs travaux. Il ne peut donc se porter garant de la fiabilité des données qu'il utilise pour rendre des comptes aux autorités administratives et politiques.

4.33 Entre autres responsabilités, le SCT est tenu de diffuser et de rendre accessible aux diverses entités gouvernementales toute information susceptible de les aider à mener plus efficacement leurs travaux d'adaptation à l'an 2000. Or, nous avons noté, en date du 1er janvier 1999, que le site Internet du SCT est peu étoffé; ce dernier n'utilise pas tous les moyens de communication à sa disposition pour bien informer les entités, par exemple au sujet de la conception et de la mise en place de leurs plans palliatifs. En outre, il ne renseigne pas adéquatement la population quant aux activités essentielles déjà adaptées à l'an 2000 ou dont la continuité sera assurée grâce à de tels plans.

4.34 Enfin, le suivi des projets d'adaptation menés dans les entreprises publiques, les établissements et les organismes des réseaux du gouvernement est indispensable, particulièrement pour pouvoir cibler les systèmes stratégiques qui risquent de ne pas être prêts à temps et pour évaluer les mesures palliatives prévues. Or, ces organisations ne sont pas soumises aux mêmes exigences que les ministères et organismes en ce qui concerne les dates de production de mesures de contingence et de plans palliatifs détaillés. De la sorte, le SCT ne peut avoir l'assurance que les services offerts par ces entités seront maintenus au début du prochain millénaire.

4.35 Par ailleurs, le SCT se préoccupe relativement peu des immeubles occupés par les entreprises publiques, les établissements et les organismes des réseaux du gouvernement en ce qui concerne l'adaptation de l'équipement spécialisé doté d'un microprocesseur. Puisque ces entités ne sont généralement pas clientes de la SIQ, le SCT ne peut être assuré qu'elles se soucient d'adapter leur équipement à l'an 2000.

4.36 Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor

- **de se doter de mécanismes de coordination additionnels en matière d'obtention, de suivi, d'analyse et de validation de l'information obtenue des diverses entités gouvernementales;**
- **de voir à ce que les entreprises publiques ainsi que les entités des réseaux du gouvernement soient soumises aux mêmes règles qu'il impose aux ministères et organismes quant à la conception et à la mise en place de mesures de contingence et de plans palliatifs détaillés;**
- **d'étoffer la reddition de comptes présentée aux autorités politiques et administratives ainsi que l'information transmise à la population sur l'état d'avancement de l'adaptation à l'an 2000 au gouvernement du Québec;**
- **de veiller à ce que les entreprises publiques et les ministères responsables des réseaux du gouvernement s'assurent de l'adaptation à l'an 2000 de l'équipement spécialisé doté d'un microprocesseur.**

4.37 Résumé des commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

Le SCT insiste sur la tâche qui incombe en tout premier lieu aux ministères, organismes, sociétés d'État et responsables des réseaux, soit d'assurer que les systèmes informatiques et l'équipement spécialisé seront exempts de problèmes au moment du passage à l'an 2000. Quant à lui, il assume la vigie, la coordination et la concertation pour l'ensemble des ministères et organismes du gouvernement. Par ailleurs, il est également responsable de rendre des comptes aux autorités gouvernementales au sujet de toutes les entités qu'il chapeaute en cette matière.

Selon le SCT, il y a lieu d'établir une distinction entre les responsabilités des ministères chargés d'un réseau et les siennes propres. En effet, il n'est pas question pour le SCT d'assumer sa tâche habituelle là où les structures ont prévu un autre niveau de coordination. Il se conforme ainsi à la décision du Conseil des ministres qui a défini son champ d'action.

Une reddition de comptes est présentée tous les deux mois au Conseil du trésor et au Conseil des ministres. En outre, le SCT recueille des données tous les mois auprès des ministères et organismes dont l'une ou l'autre activité est reconnue comme essentielle.

Le SCT juge important de rappeler que ses estimations des travaux à accomplir sont exprimées en jours-personnes, comme le font d'ailleurs presque tous ceux que préoccupe l'adaptation à l'an 2000. En outre, chaque collecte de données lui fournit l'occasion de procéder à une évaluation et à une appréciation du niveau de risque, information qu'il transmet au Conseil du trésor et au Conseil des ministres.

Pour s'assurer que les données recueillies sont valides, le SCT discute avec les divers coordonnateurs responsables de produire les rapports dès qu'il note un écart important ou un changement significatif par rapport aux données précédentes.

Le 15 mars 1999, le site Internet – an 2000 du gouvernement québécois était officiellement lancé. Le Bureau de coordination gouvernementale – an 2000 est responsable de sa mise à jour. On y trouve, outre des données relatives à l'état d'avancement des travaux d'adaptation, des liens avec d'autres sites gouvernementaux.

Le SCT mentionne que le Conseil des ministres exige, depuis le 27 janvier 1999, que les ministères et organismes élaborent des plans palliatifs pour toute activité essentielle qui, autrement, risquerait de ne pas être adaptée à temps. Par ailleurs, le SCT s'est adressé à quelques reprises aux sous-ministres et aux dirigeants d'organismes pour leur rappeler l'importance d'élaborer de tels plans.

En ce qui a trait aux immeubles qu'occupent les ministères, organismes et entreprises publiques, le SCT estime avoir assumé sa tâche en adressant à tous les coordonnateurs concernés, le 27 octobre 1998, une lettre au sujet de l'importance d'inclure l'équipement spécialisé dans les travaux d'adaptation.

Enfin, le SCT est d'avis qu'il permet au gouvernement d'obtenir un portrait détaillé de la situation.

Réseaux du gouvernement

4.38 Les établissements et les organismes des réseaux du gouvernement utilisent des systèmes stratégiques et de l'équipement spécialisé doté d'un microprocesseur. Notre analyse révèle que les ministères responsables du réseau de la santé et des services sociaux et du réseau municipal connaissent relativement peu, au 1er janvier 1999, les risques liés à l'adaptation à l'an 2000 de ces divers éléments, exception faite de l'équipement biomédical. En outre, à cette même date, des efforts importants sont encore nécessaires pour que les établissements et les organismes de ces deux réseaux puissent assurer la livraison continue de biens et services à la population québécoise. Comme on le verra plus loin, les responsables de ces réseaux ne sont pas encore en mesure de bien gérer les risques ni d'informer correctement le gouvernement du travail qui reste à accomplir.

4.39 Quant au réseau de l'éducation, l'information obtenue tend à démontrer que la situation d'ensemble est moins préoccupante puisque les systèmes utilisés par les commissions scolaires et les cégeps proviennent d'un nombre restreint de fournisseurs qui ont pour la plupart certifié la conformité à l'an 2000 de leurs produits. Le ministère responsable devra néanmoins accorder une attention particulière à l'adaptation des divers systèmes utilisés dans les universités québécoises et à la certification de l'équipement spécialisé doté d'un microprocesseur dans les établissements d'enseignement de la province.

Réseau de la santé et des services sociaux

4.40 En octobre 1998, le ministère de la Santé et des Services sociaux met sur pied la Direction générale de l'adaptation à l'an 2000 et il forme trois comités : le conseil de direction a pour mandat d'adopter les grandes orientations stratégiques et de s'assurer du bon déroulement de l'opération ; le comité aviseur des opérations doit

fournir le soutien nécessaire aux 18 directions générales adjointes de l'adaptation à l'an 2000 et favoriser les communications entre les régions; le comité conseil clinique, en collaboration avec ses partenaires (dans les champs clinique et technique), valide le processus d'élaboration des plans palliatifs ou plans de relève, et les orientations cliniques suggérées dans les situations critiques. Afin de mieux coordonner le travail d'adaptation à l'an 2000, le ministère a également confié à une firme informatique le mandat de mettre en place une banque centrale de données conviviale, transparente et accessible à toutes les régies régionales et à tous les établissements.

4.41 La Direction générale de l'adaptation à l'an 2000 a dressé un premier état de situation dans le réseau sociosanitaire en décembre 1998. On y apprend qu'environ 500 établissements répartis dans les diverses régions ont procédé à l'inventaire de leur équipement, ce qui représente environ 450000 éléments et 60 000 produits différents.

4.42 L'équipement biomédical comprend 147 000 éléments, dont 88 200 se situent aux niveaux de risque[3] 1 et 2. Selon l'inventaire des établissements fourni au ministère, 10 p. cent de ces éléments à risques ne sont pas conformes et 2 p. cent requièrent une intervention majeure. Notons toutefois que leur évaluation de conformité à l'an 2000 n'est achevée qu'à 52 p. cent.

4.43 L'équipement et les systèmes informatiques comprennent 260 000 éléments, dont 143 000 relèvent des niveaux de risque 1 et 2. Selon l'inventaire des établissements fourni au ministère, 50 p. cent de ces éléments à risques, incluant les micro-ordinateurs, ne sont pas conformes. Notons toutefois que leur évaluation de conformité n'est achevée qu'à 33 p. cent.

4.44 L'équipement spécialisé doté d'un microprocesseur faisant partie intégrante des immeubles comporte 43000 éléments, dont 15050 correspondent aux niveaux de risque 1 et 2. L'inventaire des établissements fourni au ministère révèle que 10 p. cent de ces éléments à risques ne sont pas conformes. Notons toutefois que leur évaluation de conformité n'est achevée qu'à 17 p. cent.

4.45 Les chiffres qui précèdent démontrent l'ampleur du travail qui reste à accomplir au sein des établissements du réseau avant l'arrivée du nouveau millénaire.

4.46 Cependant, étant donné que l'information colligée n'est pas encore versée, au 1er janvier 1999, dans la banque centrale de données destinée aux régies régionales et aux établissements, l'objectif premier de coordination du travail d'adaptation et de partage de l'information n'est pas atteint.

---

3. Niveau de risque 1 : Équipement ou système dont le mauvais fonctionnement entraînera des conséquences sur la santé et la sécurité des patients et du personnel, ou qui causera des ennuis majeurs à l'établissement.

   Niveau de risque 2 : Équipement ou système dont le mauvais fonctionnement amènera des problèmes appréciables dans l'établissement, mais sans qu'il y ait d'incidence sur la santé et la sécurité des patients et du personnel.

   Niveau de risque 3: Équipement ou système dont le mauvais fonctionnement ne devrait entraîner que des ennuis mineurs dans l'établissement, sans aucune répercussion sur la santé et la sécurité des patients et du personnel.

4.47 En janvier 1999, le ministère procédait à un appel d'offres pour choisir deux firmes chargées d'inventorier les répercussions possibles du passage à l'an 2000 sur l'équipement spécialisé doté d'un microprocesseur faisant partie intégrante des immeubles du réseau.

4.48 Bien que le ministère considère que certains systèmes informatiques stratégiques utilisés par les établissements du réseau correspondent au niveau de risque 1, il s'est concentré sur l'adaptation des appareils biomédicaux.

4.49 Par ailleurs, les autorités concernées sont conscientes du manque de ressources humaines dans les régions, qu'il s'agisse d'ingénieurs biomédicaux ou de spécialistes en systèmes d'information.

4.50 Il est prévu que, avant le 30 avril 1999, les établissements soumettent leur cahier des charges relatif à la préparation des plans d'adaptation de leur équipement et de leurs systèmes informatiques et un plan de financement pour tous les volets du projet.

4.51 Conscient de la possibilité que les adaptations nécessaires ne soient pas toutes faites à temps, le ministère exige que chaque établissement de santé produise un plan palliatif pour les activités jugées prioritaires dans le réseau, en particulier l'équipement des niveaux de risque 1 et 2 (en partie seulement pour ce dernier niveau), même si le fournisseur a déjà certifié qu'ils sont conformes à l'an 2000. Au 1er janvier 1999, aucun établissement n'a encore élaboré de plan palliatif susceptible d'assurer la sécurité et le maintien des services à la population. De fait, ces plans ne seront disponibles que le 1er septembre 1999, tandis que les régies régionales seront appelées à les approuver le 1er octobre.

4.52 Bien qu'il se soit donné des priorités selon le niveau de risque, le ministère connaît encore relativement peu, au début de janvier 1999, l'ampleur de la tâche qu'il lui reste à accomplir, car près de 32 000 produits ne sont assortis d'aucune indication quant à leur conformité à l'an 2000. Le ministère n'est donc pas tout à fait en mesure d'évaluer et de gérer les risques liés à leur adaptation ni d'informer correctement le gouvernement quant au solde de l'effort à fournir. Cependant, étant donné que le ministère a commencé l'évaluation de la conformité à l'an 2000 des produits par ceux des niveaux de risque 1 et 2, il va de soi que le travail qui reste à faire concerne des produits de moindre importance.

4.53 Par ailleurs, au 1er janvier 1999, les coûts du passage à l'an 2000 dans le réseau de la santé ne sont pas encore connus, mais il faut s'attendre à des dépenses d'environ 250 millions de dollars, selon une estimation récente du ministère, au lieu des 500 millions d'abord prévus.

Beaucoup de travail reste à faire pour adapter à l'an 2000 les systèmes informatiques et l'équipement spécialisé des établissements du réseau sociosanitaire.

4.54 Enfin, en date du 1er janvier 1999, le ministère n'a pas encore établi de stratégie de communication pour joindre les diverses clientèles visées.

4.55 Compte tenu de l'ampleur du travail à réaliser et de la diversité de l'équipement à adapter, notamment les systèmes informatiques et l'équipement spécialisé doté d'un microprocesseur faisant partie intégrante des immeubles, la situation dans le réseau de la santé et des services sociaux nous apparaît préoccupante.

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

- **d'accorder plus d'attention à l'adaptation des systèmes informatiques et de l'équipement spécialisé doté d'un microprocesseur faisant partie intégrante des immeubles;**
- **de concevoir et de mettre en place dans les plus brefs délais des plans palliatifs pour l'équipement exposé à un risque des niveaux 1 et 2 (en partie seulement pour ce dernier niveau);**
- **de déterminer dès que possible les coûts d'adaptation à l'an 2000 dans le réseau de la santé et des services sociaux, afin que les établissements soient capables de les assumer;**
- **d'implanter sa stratégie de communication dans les plus brefs délais afin que la population du Québec soit informée et rassurée quant à l'adaptation à l'an 2000 au sein du réseau sociosanitaire.**

4.57 Résumé des commentaires du ministère

Dans l'ensemble, le ministère est d'accord avec notre rapport. Il tient cependant à apporter des précisions sur certains éléments.

Le ministère a assuré la coordination et le partage de l'information, notamment en tenant trois séances du conseil de direction de l'adaptation à l'an 2000, de novembre 1998 à janvier 1999. La banque de données centrale avec toutes ses fonctionnalités a été rendue accessible aux régies régionales en janvier 1999 et aux établissements en février 1999.

De plus, le «Guide d'adaptation à l'an 2000» a été élaboré et transmis aux établissements en février 1999. Un autre guide, conçu à l'intention des professionnels qui travaillent dans les cliniques et les polycliniques, a été diffusé avec l'appui des fédérations médicales.

En ce qui concerne l'équipement et les systèmes stratégiques, la direction a produit des états de situation au sujet de plusieurs d'entre eux pour faciliter la prise de décision des établissements quant à leur déclaration de conformité.

Comme il manquait de ressources humaines en région, le ministère a mis à la disposition des établissements des firmes spécialisées dans les domaines des produits médicaux, des systèmes d'information et des produits généraux et spécialisés.

Enfin, le ministère approuvait, en février 1999, un plan de communication visant à faire valoir qu'il a planifié rigoureusement le passage à l'an 2000, que chaque client a une part de responsabilité en cette matière et que l'information disponible est complète et pertinente. Cette stratégie de communication touche toutes les clientèles, internes et externes, et elle prévoit un certain nombre d'activités correspondant aux objectifs précités.

Réseau municipal

4.58 Dans le réseau municipal, les problèmes à prévoir peuvent toucher les systèmes informatiques liés à la gestion et ceux qui permettent la reddition de services à la population. Les élus et les administrateurs municipaux sont responsables de maintenir les services offerts aux citoyens, aux organisations à caractère public – par exemple les écoles et les hôpitaux –, ainsi qu'aux entreprises industrielles et commerciales.

4.59 À l'automne de 1998, le ministère des Affaires municipales commence concrètement ses activités de coordination en procédant à la mise en place d'un comité de coordination qui regroupe les principaux responsables municipaux ainsi que des représentants du SCT et du ministère de la Sécurité publique. Au cours de la première réunion de ce comité, le 25 septembre 1998, on constate qu'il n'existe pas encore de bilan de situation pour le réseau municipal et qu'il faut au plus tôt sensibiliser les municipalités à l'urgence de se préparer au passage à l'an 2000.

4.60 En novembre 1998, le ministère présente à ses partenaires un plan de sensibilisation et de soutien qui prévoit les démarches suivantes :

- l'envoi de lettres du Ministre et du Sous-Ministre, respectivement en novembre et en décembre 1998, à toutes les municipalités, municipalités régionales de comté (MRC) et communautés urbaines ;
- la tenue d'une vingtaine de sessions de formation destinées aux élus et aux fonctionnaires municipaux dans chaque région administrative du Québec en janvier et en février 1999 ;
- la distribution aux municipalités d'une trousse pour les aider à inventorier leurs composantes menacées par le bogue de l'an 2000, à évaluer les risques, à choisir les solutions appropriées, à élaborer un plan d'action, à se doter d'un plan palliatif et à ajuster le plan actuel de mesures d'urgence en fonction des besoins ;
- la rédaction d'un plan de communication ministériel.

4.61 Quelques jours après cette rencontre, le Ministre des Affaires municipales écrit aux élus municipaux afin de les sensibiliser aux principaux enjeux liés à l'adaptation à l'an 2000 et de les informer des moyens que compte utiliser son ministère afin de les appuyer dans leur démarche.

4.62 Au début du mois de décembre 1998, le Sous-Ministre des Affaires municipales envoie aux directeurs généraux et aux secrétaires-trésoriers des municipalités et des MRC un dépliant d'information sur le passage à l'an 2000 ainsi qu'un questionnaire portant sur les progrès du milieu municipal en cette matière. Ce questionnaire a notamment pour but d'inciter les municipalités à analyser les activités et à concevoir des plans d'action. En vertu de son plan d'action, le ministère doit expédier des questionnaires similaires, en avril et en septembre 1999, pour connaître l'évolution de la situation et décider si des mesures complémentaires sont nécessaires.

4.63 Au 1er janvier 1999, la compilation et l'analyse des questionnaires reçus n'étant pas encore terminées, le ministère ne peut ébaucher qu'un portrait imprécis, quant aux efforts et aux coûts, de l'adaptation à l'an 2000 des systèmes et de l'équipement spécialisé doté d'un microprocesseur dans les 1459 municipalités, MRC et communautés urbaines du Québec. Il n'est donc pas encore en mesure d'évaluer et de gérer correctement les risques liés à cette opération d'envergure ni de s'assurer du maintien des services municipaux essentiels, par exemple l'approvisionnement en eau potable et l'épuration des eaux. Il est également incapable de déterminer si des plans palliatifs sont nécessaires pour assurer la continuité de ces services lors du passage à l'an 2000.

4.64 En outre, à cette même date, le ministère n'a pas encore mis en place les mécanismes nécessaires, en ce qui a trait à la diffusion et au partage de l'information entre les municipalités, pour assurer efficacement l'adaptation à l'an 2000 à l'échelle provinciale.

Le ministère responsable du réseau municipal doit intensifier son travail de coordination et améliorer sa gestion des risques.

4.65 Par voie de conséquence, nous considérons la situation du réseau municipal comme préoccupante en date du 1er janvier 1999, et ce, pour deux principales raisons. D'une part, le ministère n'a commencé que tardivement à assumer son rôle de coordonnateur auprès des organismes et des établissements dont il est responsable. D'autre part, puisqu'il ne connaît pas assez les risques que court son réseau ni l'ampleur réelle du problème, il ne peut informer correctement le gouvernement du travail qui reste à accomplir.

4.66 Nous avons recommandé au ministère des Affaires municipales

- **de déterminer dès que possible les efforts nécessaires et les coûts d'adaptation à l'an2000 dans le réseau municipal, afin de pouvoir mieux jouer son rôle de coordination**
- **d'intensifier son effort de coordination en matière d'évaluation et de gestion des risques, de conception et de mise en place de plans palliatifs ainsi que de reddition de comptes, pour s'assurer que les services essentiels fournis à la population par les municipalités du Québec le seront sans interruption**
- **d'accélérer la mise en place des mécanismes de diffusion et de partage de l'information entre les municipalités, afin que l'adaptation à l'an 2000 se déroule au mieux à l'échelle provinciale.**

4.67 Résumé des commentaires du ministère

Le ministère responsable du réseau municipal est d'accord, dans l'ensemble, avec les constats émis par le Vérificateur général concernant l'état de la situation au 1er janvier 1999.

Le ministère précise dans sa réponse que la situation a beaucoup évolué depuis cette date, compte tenu des différentes actions qu'il a prises. Il mentionne, à la fin d'avril 1999, que la tournée provinciale de sensibilisation des élus et des fonctionnaires municipaux est maintenant terminée et que le suivi des services municipaux essentiels – par exemple

l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement des eaux usées –, amorcé en février 1999, est bien engagé.

Quant aux mécanismes de diffusion et de partage de l'information entre les municipalités, le ministère mentionne qu'il a retenu les stratégies suivantes :

- l'examen, avec ses partenaires municipaux et gouvernementaux, de la possibilité que la banque d'information constituée par le ministère de la Santé et des Services sociaux à l'intention des établissements de son réseau devienne accessible aux organismes municipaux ;
- la mise en place, sur le site Internet du ministère, au début du mois de mai 1999, d'un forum de discussion et d'échange d'information entre les organismes municipaux sur les problèmes rencontrés et les solutions possibles ;
- l'intensification de l'échange d'information en région par le truchement des tables interministérielles régionales.

Réseau de l'éducation

4.68 Au cours de l'été de 1998, le ministère de l'Éducation fait parvenir un questionnaire aux établissements du réseau pour connaître les mesures qu'ils ont prises au sujet du bogue de l'an 2000 et l'avancement de leurs travaux. On constate ainsi que trois éléments principaux sont touchés : les systèmes informatiques, les logiciels et l'équipement de soutien pédagogique ainsi que l'équipement spécialisé. Cette collecte de renseignements indique aussi que le problème varie selon le type d'organisme, soit les commissions scolaires, les cégeps et les universités.

4.69 Les commissions scolaires se procurent 97 p. cent de leurs systèmes informatiques auprès de fournisseurs ayant certifié que leurs produits sont conformes à l'an 2000. Par ailleurs, quelques commissions scolaires seulement se sont préoccupées, en matière d'adaptation, de l'équipement spécialisé doté d'un microprocesseur.

4.70 Pour sa part, la Fédération des cégeps, en collaboration avec une firme spécialisée, a mené une analyse d'impact au sujet des systèmes informatiques et autre équipement dans 37 des 48 cégeps de la province. Par ailleurs, un sondage effectué à l'été de 1998 par le ministère de l'Éducation auprès de tous les cégeps démontre que, en moyenne, 70 p. cent des systèmes stratégiques ont été certifiés conformes à l'an 2000 par leurs fournisseurs. Toutefois, seulement 30 p. cent des cégeps ont évalué les conséquences du changement de millénaire sur leur équipement spécialisé doté d'un microprocesseur.

4.71 Dans les universités, le problème de l'adaptation à l'an 2000 est plus complexe, étant donné la diversité des systèmes, la multiplicité des activités de recherche et l'étalement de certains campus. Selon l'information recueillie, chaque université a défini sa propre stratégie d'adaptation et la plupart ont évalué les conséquences du passage à l'an 2000 sur l'équipement spécialisé doté d'un microprocesseur.

4.72 Compte tenu que les responsabilités du réseau de l'éducation sont habituellement décentralisées, le ministère a décidé de s'appuyer sur les structures en place plutôt que de créer un comité de coordination propre à l'an 2000 qui regrouperait des représentants du ministère et des établissements. C'est d'ailleurs le responsable du projet d'adaptation à l'an 2000 au ministère qui s'occupe de la coordination des établissements du réseau. Ainsi, le ministère n'a pas dressé, pour l'ensemble des établissements d'enseignement, un inventaire des systèmes et de l'équipement susceptibles d'être touchés par le passage à l'an 2000, car il considère qu'une telle responsabilité revient à chacun d'eux. En outre, il ne dispose pas encore d'une information précise relativement aux efforts nécessaires et aux coûts d'adaptation à l'an 2000 de l'ensemble des établissements d'enseignement.

4.73 Pour faire le suivi des travaux d'adaptation à l'an 2000 dans le réseau qu'il chapeaute, le ministère adresse, tous les trois mois, un questionnaire aux commissions scolaires et aux cégeps. Il devrait recevoir les premiers questionnaires remplis au début de 1999. Le ministère se soucie surtout des éléments stratégiques qu'il a reconnus comme tels, c'est-à-dire ceux qui peuvent influer directement sur les services d'enseignement et de recherche. En ce qui concerne les universités, le ministère compte suivre la réalisation de leur plan d'adaptation à l'an 2000 sur une base individuelle.

4.74 Le ministère prévoit aussi organiser des rencontres avec les représentants des établissements du réseau pour s'assurer qu'ils connaissent tous les aspects des problèmes éventuels du passage à l'an 2000 et pour les aider à surmonter les difficultés qui se présentent. Il a également l'intention de procéder à des vérifications de la certification de conformité donnée par les fournisseurs à plusieurs établissements quant à leurs systèmes stratégiques.

4.75 Enfin, le 1er janvier 1999, le ministère n'a pas encore exigé de plan palliatif de la part des établissements d'enseignement. Il veut d'abord évaluer le progrès des travaux menés par ces derniers au début de l'année 1999.

La situation d'ensemble dans le réseau de l'éducation est moins préoccupante que dans les deux autres réseaux.

4.76 L'information obtenue pour le réseau de l'éducation tend donc à démontrer que la situation d'ensemble est moins préoccupante que pour les deux autres réseaux du gouvernement. Cependant, il existe un risque potentiel d'interruption de services lié aux systèmes informatiques des universités et à l'équipement spécialisé doté d'un microprocesseur des divers établissements.

4.77 **Nous avons recommandé au ministère de l'Éducation**

- **de se doter d'un inventaire des systèmes et de l'équipement susceptibles d'être touchés par le passage à l'an 2000, pour l'ensemble des établissements d'enseignement, afin de pouvoir exercer une coordination efficace de l'opération ;**
- **de préciser dans les plus brefs délais les efforts nécessaires et les coûts d'adaptation à l'an 2000 dans le réseau de l'éducation ;**
- **d'accorder une attention particulière aux risques associés aux divers systèmes informatiques des universités, à l'équipement spécialisé doté d'un microprocesseur des différents établissements d'enseignement ainsi qu'à la conception et à la mise en place de plans palliatifs si besoin en est.**

4.78 Résumé des commentaires du ministère

Le ministère responsable du réseau de l'éducation est d'accord avec les constats du Vérificateur général concernant l'état de situation des établissements de son réseau au 1er janvier 1999.

Le ministère mentionne qu'il entend suivre attentivement l'évolution des travaux d'adaptation dans le réseau de l'éducation afin de s'assurer de la continuité des services d'enseignement lors du passage à l'an 2000. Il affirme également que les préoccupations apparaissant dans notre rapport seront prises en compte afin de minimiser le risque associé à cette échéance incontournable.

Travaux d'adaptation des entités gouvernementales

4.79 Nous avons étudié l'état des projets d'adaptation à l'an 2000 de 15 entités gouvernementales en date du 1er janvier 1999, en examinant les réponses de ces dernières à un nouveau questionnaire que nous leur avons transmis ainsi que la documentation obtenue. Ces 15 entités, qui comportaient un risque élevé ou moyen au moment de notre étude initiale, ont donc pu être évaluées en fonction des facteurs qualitatifs et quantitatifs d'appréciation du risque présentés au tableau 2 et à l'annexe 2 de ce rapport. Rappelons que ces facteurs ont été pondérés selon leur importance, qu'ils ont été adaptés au besoin, afin de bien refléter le risque lié aux projets de petite envergure, et qu'ils ont fait l'objet d'une validation auprès de deux responsables de projets d'adaptation à l'an 2000 rattachés à des entités qui ne faisaient pas partie de notre échantillon.

Trois entités sur 15 comportent un niveau de risque préoccupant.

4.80 Au 1er janvier 1999, le risque que représentent 12 des 15 entités examinées est acceptable, tandis que les 3 autres comportent un niveau de risque préoccupant, selon les facteurs qualitatifs et quantitatifs d'appréciation du risque définis dans le cadre de notre modèle d'évaluation. Aucune de ces trois entités n'avait été considérée comme à risque élevé lors de notre étude initiale. Rappelons que ce résultat a été obtenu en accordant une importance égale aux facteurs qualitatifs et quantitatifs retenus et en incluant une marge de tolérance de 20 p. cent pour la classification des entités, afin d'assouplir notre modèle et de le rendre plus conforme à la réalité observée (voir le graphique 1).

4.81 Précisons que certaines entités ont été incapables de nous démontrer, avec la documentation qu'elles nous ont transmise, leur capacité de répondre aux critères minimaux de qualité que nous considérons comme nécessaires pour mener à bien leur projet d'adaptation à l'an 2000. Par conséquent, nous avons dû hausser le niveau de risque qui leur a été attribué.

4.82 Les constatations qui découlent de notre analyse abordent plusieurs thèmes: l'état d'avancement au 1er janvier 1999 des travaux d'adaptation ; le suivi des travaux; la planification et la réalisation des essais et de l'implantation; l'élaboration et la mise en place de plans palliatifs. Le tableau 1 présente au lecteur les différentes phases d'adaptation auxquelles il faut soumettre chaque système informatique.

TABLEAU 1

PHASES D'ADAPTATION À L'AN 2000 DES SYSTÈMES INFORMATIQUES

Phase du projet	Description
Analyse d'impact	Obtenir une vue d'ensemble du problème relatif au passage à l'an 2000, des actions à prendre et des ressources à consacrer à sa résolution. Effectuer l'inventaire de toutes les composantes touchées par le bogue de l'an 2000 et de celles qui réclament une intervention.
Stratégie de conversion	Pour chacun des systèmes informatiques, obtenir un portrait détaillé des conséquences à prévoir et établir les priorités d'intervention selon les risques qui menacent les fonctions essentielles de l'entité. Déterminer une stratégie et un plan d'action détaillé pour l'adaptation, les essais et l'implantation. Préciser les ressources (humaines, matérielles et financières) nécessaires à la réalisation du plan d'action proposé. Prévoir des solutions de rechange dans l'éventualité où il serait impossible de livrer les systèmes adaptés à temps.
Travaux de conversion	Adapter les systèmes informatiques de sorte qu'ils puissent traiter toutes les données comportant une date, avant et après le 31 décembre 1999. Adapter les pratiques, les méthodes et les formulaires.
Essais	Tester l'adaptation des systèmes informatiques pour s'assurer que les données et les résultats produits ne sont pas altérés, pas plus que leur performance de traitement.
Implantation	Dans les environnements de production, activer les systèmes informatiques adaptés, testés et jugés prêts au passage à l'an 2000.
Certification de conformité à l'an 2000	Procéder aux essais de certification avec une horloge réglée à l'an 2000.
Plans palliatifs	Concevoir, tester et mettre en place des plans, pour les systèmes jugés à risques, afin d'assurer la livraison continue de biens et services lors du passage à l'an 2000.

4.83 Par ailleurs, nous avons évalué la capacité des entités de gérer des projets de grande envergure tels que l'adaptation à l'an 2000. Pour ce faire, nous avons comparé leur budget prévu pour ce projet avec leur budget annuel destiné aux technologies de l'information. Nous avons déterminé que 4 des 15 entités étudiées devaient gérer des projets nécessitant un budget important par rapport à leur budget de fonctionnement habituel, ce qui en augmente, à notre avis, le niveau de risque.

État d'avancement des travaux des entités

4.84 L'adaptation plus ou moins avancée des systèmes, en particulier des systèmes stratégiques, est un facteur quantitatif révélateur du risque que court une organisation dans le cadre de son projet d'adaptation à l'an 2000. Dans les 15 entités examinées, le degré d'avancement mesuré en comparant le nombre de jours-personnes utilisés au 1er janvier 1999 avec les prévisions correspond à 54 p. cent de l'ensemble des systèmes et à 71 p. cent des systèmes stratégiques. Sachant qu'environ la moitié des efforts nécessaires à l'adaptation couvre les phases d'essais, d'implantation et de certification, il va de soi que les entités dont l'avancement moyen est inférieur à 60 p. cent au 1er janvier 1999 courent un risque important. Or, 7 des 15 entités de notre échantillon n'atteignent pas ce pourcentage et elles sont considérées comme préoccupantes.

Cinq des 15 entités ont accompli moins de 75 p. cent de l'effort lié à l'adaptation de leurs systèmes stratégiques.

4.85 Compte tenu de leur importance, nous estimons que les travaux liés à l'adaptation des systèmes stratégiques doivent être plus avancés que les autres. Au 1er janvier 1999, on serait en droit de s'attendre à ce que les essais relatifs à ces systèmes prioritaires soient presque terminés. Or, 5 des 15 entités étudiées ont accompli moins de 75 p. cent de l'effort total prévu pour adapter leurs systèmes stratégiques et elles présentent un niveau de risque jugé préoccupant.

4.86 Par conséquent, plusieurs ministères, organismes et entreprises du gouvernement ont encore une tâche importante à accomplir en 1999 pour parvenir à assurer une offre constante de biens et services à la population au moment du changement de millénaire. Pourtant, selon les groupes de recherche spécialisés, les travaux d'adaptation, y compris l'implantation des systèmes, auraient dû idéalement être terminés depuis le 31 décembre 1998 pour que les systèmes modifiés soient utilisés pendant au moins une année complète avant la date fatidique.

4.87 Les risques relatifs à l'avancement des travaux dépendent également de la capacité des entités à évaluer correctement les efforts et les coûts nécessaires à l'adaptation de leurs systèmes informatiques. À ce chapitre, 10 entités de notre échantillon présentent, au 1er janvier 1999, un écart de plus de 20 p. cent comparativement à leur planification du 31 décembre 1997 en ce qui concerne les efforts d'adaptation encore à fournir pour l'ensemble de leurs systèmes. Par ailleurs, 9 entités affichent un écart de plus de 20 p. cent par rapport à l'an dernier en ce qui a trait aux prévisions de coûts d'adaptation de tous leurs systèmes, ce qui nous apparaît inadmissible dans les circonstances.

Suivi des travaux d'adaptation

4.88 Pour réduire le risque qu'une entité ne puisse faire face au passage à l'an 2000, le comité directeur de projet et les autorités en place doivent suivre de près les travaux d'adaptation. Sur ce plan, et d'une façon générale, nous constatons une amélioration depuis l'an dernier et les dirigeants semblent plus conscients de l'importance d'être tenus informés.

4.89 À notre avis, un suivi valable présuppose que le comité directeur soit informé, au moins une fois par mois, de la progression des travaux ainsi que du respect de la planification, que ce soit en matière de coûts, d'efforts ou d'échéancier. En outre, le comité doit connaître les risques ainsi que les mesures prises pour les atténuer.

4.90 S'il va de soi que les dirigeants de l'entité doivent être tenus au courant de l'avancement des travaux et du respect de la planification, la cadence des communications peut être moins soutenue et le contenu, moins détaillé. Cependant, il importe qu'ils disposent au moins de l'information de gestion que leur organisation doit transmettre, tous les deux mois, au SCT.

Dans 8 des 15 entités, le suivi de l'adaptation des systèmes informatiques par le comité directeur est insatisfaisant.

4.91 Dans 8 des 15 entités examinées, le suivi de l'adaptation des systèmes informatiques effectué par le comité directeur est insatisfaisant, car l'information produite est incomplète. En effet, les rapports de suivi de ces entités ne portent pas à la fois sur l'état d'avancement et les coûts des travaux d'adaptation, les efforts nécessaires, les échéanciers et les risques. Par conséquent, il est plus difficile de prendre des décisions éclairées et de s'assurer du respect des dates d'implantation prévues.

4.92 Par ailleurs, 11 entités ne font pas l'objet d'un suivi adéquat de la part de leurs dirigeants, qui n'ont pu nous démontrer, preuves à l'appui, qu'ils accordent l'importance voulue à leur projet d'adaptation à l'an 2000.

Planification et réalisation des essais

4.93 Tout projet d'adaptation à l'an 2000 ne saurait être mené à terme sans l'étape importante de mise à l'essai. Cette phase accapare en effet une proportion notable des efforts consentis et, en outre, elle influe directement sur le niveau de risque de l'opération dans son ensemble.

Neuf des 15 entités nous ont soumis des plans et des bilans d'essai dont le contenu est incomplet.

4.94 Nous avons examiné avec attention les plans et les bilans d'essai que nous ont transmis les 15 entités de notre échantillon, puisque leur qualité fournit aux responsables concernés un niveau d'assurance élevé quant à l'efficacité des travaux de conversion auxquels ont été soumis leurs systèmes informatiques. Or, le contenu des documents transmis par 9 des 15 entités en question nous a semblé incomplet et insatisfaisant.

4.95 Selon les spécialistes de la question, au moins 40 p. cent de l'effort prévu pour adapter les systèmes devrait être consacré aux essais. Pourtant, 4 des 15 entités étudiées accordent moins de 40 p. cent à cette phase cruciale en ce qui a trait à leurs systèmes stratégiques, tandis que 6 autres organisations n'ont pas suffisamment ventilé leur planification pour pouvoir isoler cette information. Compte tenu de l'importance de cette phase dans le processus global d'adaptation des systèmes stratégiques, nous sommes préoccupés par cette disproportion. En effet, nous sommes d'avis qu'une entité doit consacrer suffisamment de temps aux essais pour s'assurer de l'efficacité des travaux de conversion effectués et diminuer le risque d'interruption des services à la population.

4.96 Entre autres choses, les essais permettent de vérifier de quelle façon les systèmes informatiques des entités se comportent en interconnexion avec ceux de leurs partenaires au moment où il y a échange d'information. Bien entendu, l'étape initiale consiste à dresser l'inventaire de ces systèmes interconnectés. Or, 3 des 15 entités étudiées n'ont pas démontré qu'elles ont franchi cette première étape.

4.97 Enfin, la phase de mise à l'essai comprend la certification, c'est-à-dire le fonctionnement du système dans un environnement de production qui simule le passage à l'an 2000. En règle générale, cette étape n'accapare pas une proportion importante de l'effort total, mais il faut la franchir suffisamment tôt pour rectifier les erreurs au besoin. Voilà pourquoi la Direction générale des systèmes informatiques gouvernementaux ainsi que les entités nanties de leur propre plate-forme doivent s'empresser de rendre disponibles tous les environnements de certification nécessaires. Or, 2 des 15 entités de notre échantillon ne prévoient pas soumettre leurs systèmes stratégiques à de tels essais.

Planification et réalisation de l'implantation

4.98 Bien qu'elle soit de moindre importance que celle des essais quant aux efforts qu'il faut y consacrer, l'étape de la planification et de la réalisation de l'implantation est tout de même essentielle. Cette phase englobe notamment la production de scénarios détaillés, la liste des modifications à apporter et des partenaires concernés, la description des ressources matérielles nécessaires ainsi que l'élaboration d'un échéancier. D'ailleurs, ce dernier élément doit prévoir la synchronisation des travaux entre les plates-formes et entre les systèmes interconnectés.

4.99 Malgré l'importance de cette étape, 12 des 15 entités de notre échantillon disposent de plans et de bilans d'implantation incomplets et jugés insatisfaisants, selon notre cadre d'évaluation. En outre, au 1er janvier 1999, six entités prévoient dépasser la date du 30 juin 1999 pour terminer l'implantation de tous leurs systèmes stratégiques, ce qui leur laissera moins de six mois pour régler les problèmes décelés.

Élaboration et mise en place de plans palliatifs

4.100 Malgré tous leurs efforts, certaines entités doivent prévoir que leurs systèmes informatiques ne seront pas prêts à temps pour franchir avec harmonie le cap de l'an 2000 et, en conséquence, elles sont tenues d'élaborer et de mettre en place des plans palliatifs.

4.101 Au 1er janvier 1999, aucune des 15 entités étudiées n'a conçu de tels plans, et ce, même si certains de leurs systèmes stratégiques ne seront implantés qu'après le 30 juin 1999. En outre, 9 des 15 entités n'ont même pas amorcé leur réflexion au sujet des critères qui permettraient de déterminer s'il y a lieu d'élaborer des plans palliatifs pour leurs systèmes informatiques à risques.

4.102 C'est précisément cette inertie des entités qui a incité le SCT à fixer une date d'échéance au-delà de laquelle elles doivent lui présenter des plans palliatifs détaillés. Cette exigence est d'autant plus importante qu'il s'agit de systèmes

stratégiques à l'appui d'activités essentielles du gouvernement et dont la responsabilité incombe à des ministères et organismes dont les travaux d'adaptation ne seront pas achevés au 1er juin 1999. Il importe toutefois de souligner que les entreprises d'État ainsi que les établissements et les organismes des réseaux du gouvernement ne sont pas soumis à cette exigence; cependant, ils auraient tout intérêt à s'en inspirer, à notre avis.

Équipement spécialisé doté d'un microprocesseur

4.103 Le bogue de l'an 2000 ne menace pas seulement les systèmes d'information, les applications et le matériel informatique, mais aussi l'équipement spécialisé doté d'un microprocesseur, par exemple les coffres-forts, les systèmes d'alarme, de chauffage, d'éclairage et de téléphonie, ainsi que l'équipement biomédical. Ce genre d'équipement est d'une grande importance et il s'en trouve dans presque toutes les organisations gouvernementales. Par conséquent, l'adaptation de ces éléments à l'an 2000 ne doit pas être prise à la légère et il faut procéder au plus tôt à leur certification par les fournisseurs concernés ainsi qu'à leur mise à l'essai.

Cinq des 15 entités n'ont pas pris les mesures nécessaires pour s'assurer de la conformité à l'an 2000 de leur équipement spécialisé.

4.104 Au 1er janvier 1999, 5 des 15 entités examinées n'ont pas pris les mesures nécessaires pour s'assurer que leur équipement spécialisé doté d'un microprocesseur est certifié conforme à l'an 2000. En outre, neuf entités n'ont pas terminé l'inventaire de ce type d'équipement au sein de leur organisation.

4.105 À partir des constats que nous avons validés auprès de chacune des entités étudiées, nous leur avons recommandé

- **de présenter régulièrement au comité directeur de projet et aux dirigeants de l'entité un rapport de suivi qui comprendrait notamment les indicateurs de gestion sur l'état d'avancement des travaux, leur coût, l'effort nécessaire, le respect de l'échéancier et les risques qui se rattachent à tout retard ainsi que les mesures correctives à adopter, le cas échéant;**
- **de s'assurer que la nature des essais réalisés ainsi que l'effort qui y est consacré contribuent à réduire le risque global lié à l'adaptation de leurs systèmes à l'an 2000 et d'obtenir ainsi un niveau de confiance élevé en ce qui regarde l'efficacité des travaux de conversion effectués;**
- **d'accorder une attention particulière, au cours des essais, aux systèmes interconnectés qui échangent de l'information avec des partenaires externes;**
- **de soumettre leurs systèmes à des essais de certification de conformité à l'an 2000;**
- **de s'assurer que la planification des travaux d'implantation inclut des scénarios détaillés pour chaque activité, qu'elle fait mention des partenaires en cause et qu'elle comporte la description des ressources nécessaires ainsi qu'un échéancier.**

- **d'adopter, dans les plus brefs délais, des critères axés sur le niveau de risque afin de s'assurer que des plans palliatifs sont conçus, testés et appliqués en temps opportun, particulièrement en ce qui a trait à leurs systèmes stratégiques jugés à risques**
- **de procéder à l'inventaire de leur équipement spécialisé doté d'un microprocesseur et de faire certifier sa conformité à l'an 2000 par les fournisseurs concernés**
- **d'établir et de mettre en application dès que possible la procédure d'évaluation et d'essai de l'équipement spécialisé, afin de confirmer la validité des certifications reçues ou d'agir en conséquence s'il n'en existe pas.**

Synthèse – Travaux d'adaptation des entités

4.106 Le tableau 2 expose la synthèse des résultats de notre exercice de classification des entités en fonction de leur niveau de risque. Il montre les divers facteurs par ordre d'importance décroissante, tant pour l'aspect qualitatif que quantitatif. Pour l'ensemble des facteurs qualitatifs, le niveau de risque acceptable a été fixé à 3 sur une échelle de qualité variant de 0 à 5, ce dernier chiffre correspondant à la qualité optimale. Quant aux facteurs quantitatifs, les différents niveaux de risque acceptables sont présentés à l'annexe 2. Cette annexe comporte en outre la description détaillée des divers facteurs d'appréciation du risque utilisés dans le cadre de notre modèle d'évaluation.

4.107 Le graphique 1 illustre le niveau de risque attribuable à chaque entité, si l'on tient compte de la combinaison, à parts égales, des facteurs qualitatifs et quantitatifs d'appréciation du risque. Il importe de savoir que le point (0,0) correspond au niveau de risque le plus faible, alors que le point (10,10) indique le niveau de risque le plus élevé.

TABLEAU 2

RANG DES ENTITÉS SELON LEUR NIVEAU DE RISQUE AU 1er JANVIER 1999

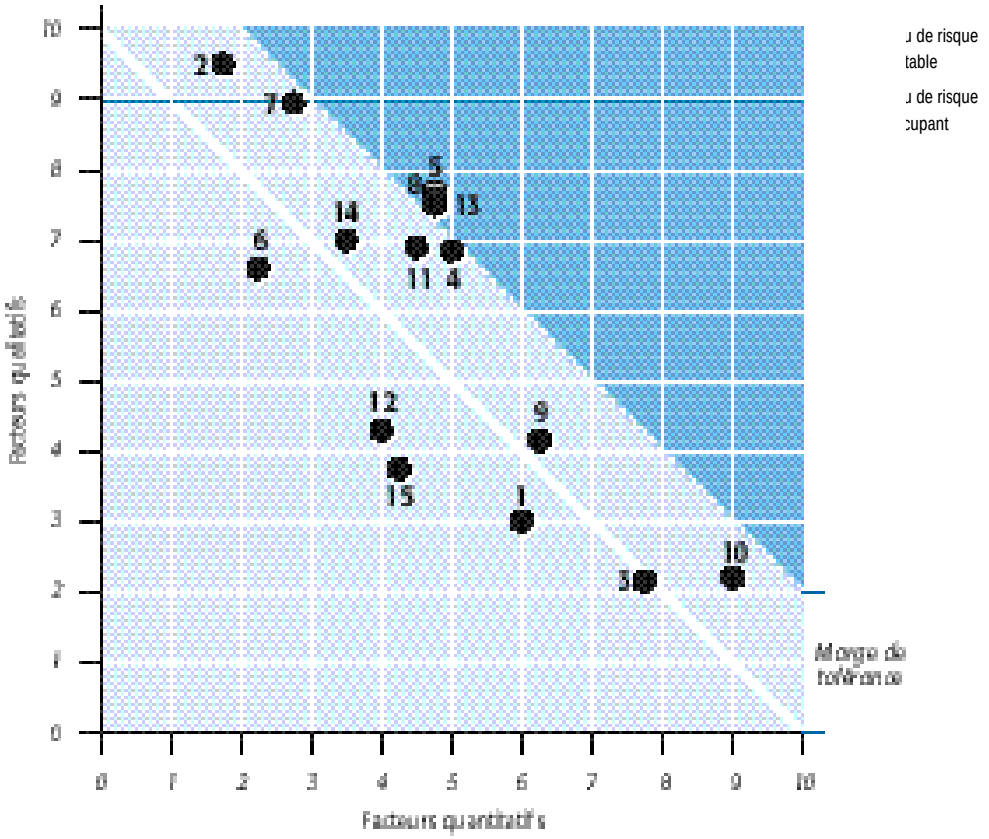
Niveau de risque	Acceptable												Préoccupant		
Entité	**15**	**12**	**6**	**1**	**3**	**9**	**14**	**2**	**10**	**11**	**7**	**4**	**13**	**8**	**5**
Facteurs qualitatifs (pondération)															
Plans d'essai élaborés et bilan (17,5 %) – par. 4.94	■	■	●	■	■	■	●	●	■	●	●	●	●	●	●
Suivi du degré d'avancement (15 %) – par. 4.91	■	■	■	■	■	■	●	●	■	●	●	●	●	●	●
Suivi par la haute direction (10 %) – par. 4.92	●	●	●	■	■	●	●	●	■	●	●	■	●	●	●
Plans revus et approuvés (10 %)	●	●	●	■	■	●	●	●	■	●	●	●	●	●	●
Plans d'implantation élaborés et bilan (10 %) – par. 4.99	●	●	●	●	■	■	●	●	■	●	●	●	●	●	●
Prise en compte des systèmes interconnectés (10 %) – par. 4.96	■	■	●	■	■	■	■	●	■	■	●	■	■	■	■
Critères pour les plans palliatifs (10 %) – par. 4.101	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Classement des systèmes stratégiques (7,5 %)	■	■	■	●	●	●	■	●	●	■	●	●	●	●	●
Conformité de l'équipement spécialisé doté d'un microprocesseur (7,5 %) – par. 4.104	■	■	●	■	■	●	■	●	■	●	●	●	●	●	●
Approbation du classement (2,5 %)	■	●	■	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Facteurs quantitatifs (pondération)															
Importance relative accordée aux essais pour les systèmes stratégiques (17,5 %) – par. 4.95	■	●	■	●*	●*	●*	■	●	●*	●	■	■	●*	●	●*
Degré d'avancement au 01/01/99 selon les jours-personnes réels (systèmes stratégiques) (17,5 %) – par. 4.85	●	■	■	■	●	■	●	■	●	■	■	●	■	■	■
Degré d'avancement au 01/01/99 selon les jours-personnes réels (12,5 %) – par. 4.84	●	■	■	●	●	●	■	■	●	■	■	■	●	●	■
Écart par rapport aux jours-personnes prévus au 31/12/97 (12,5 %) – par. 4.87	■	■	●	●	●	●	●	■	●	●	●	●	■	■	●
Importance du budget total consacré à l'an 2000 par rapport au budget annuel en technologies de l'information (10 %) – par. 4.83	■	●	■	■	■	■	■	■	●	■	■	●	●	■	■
Écart par rapport au budget prévu au 31/12/97 (10 %) – par. 4.87	■	■	●	●	●	●	■	■	■	●	●	●	■	●	●
Degré d'avancement au 01/01/99 selon les dépenses réelles (7,5 %)	■	●	■	■	■	●	■	■	●	■	■	■	■	●	●
Nombre de jours-personnes inutilisés au 01/01/99 (systèmes stratégiques) (5 %)	●	■	■	■	●	■	■	■	●	■	■	■	■	■	■
Pourcentage de systèmes stratégiques adaptés et implantés au 01/01/99 (5 %)	●	●	■	●	■	■	●	■	●	●	●	■	●	■	■
Nombre de jours-personnes inutilisés au 01/01/99 (2,5 %)	●	■	■	●	●	●	■	■	●	■	■	■	●	■	■

■ Acceptable ● Préoccupant

* Les organisations n'ont pas suffisamment ventilé leur planification pour pouvoir isoler cette information.

GRAPHIQUE 1

RANG DES ENTITÉS SELON LEUR NIVEAU DE RISQUE AU 1er JANVIER 1999



4.108 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 1999. 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 facteurs d'appréciation du risque jugés trop sévères.

Toutefois, plusieurs nous ont signalé que la situation avait évolué sensiblement depuis cette date. Dans certains cas, le rythme des travaux aurait été accéléré ou des mesures concrètes auraient été prises pour tenir compte des constats que nous avions faits précédemment. Ces mesures auraient contribué à réduire le risque associé à leur projet d'adaptation à l'an 2000 depuis le 1er janvier 1999.

Certaines entités ont commenté plus particulièrement les constats qui les concernent.

État d'avancement des travaux des entités. Une entité a mentionné qu'elle ne considère pas le degré d'avancement global de ses travaux comme préoccupant, bien qu'il soit inférieur aux attentes que nous avons établies, puisque la grande majorité de ses travaux de conversion concernent des systèmes d'information qui ne sont pas stratégiques. Nous

sommes toutefois d'avis que, au 1er janvier 1999, les travaux d'adaptation des systèmes informatiques d'une organisation devraient au moins atteindre un état d'avancement de 60 p. cent pour correspondre à un niveau de risque acceptable.

Suivi des travaux d'adaptation. Une entité estime que les membres de sa haute direction sont suffisamment informés et qu'ils exercent un suivi satisfaisant des travaux d'adaptation à l'an 2000 de leurs systèmes informatiques. Pour notre part, nous pensons que le suivi réalisé par la haute direction est incomplet et insatisfaisant, parce que la qualité du contenu des documents examinés est inférieure aux attentes que nous avons définies au départ.

Planification et réalisation des essais. Une entité ne considère pas qu'elle se situe à un niveau de risque préoccupant, même si elle accorde moins de 40 p. cent des efforts d'adaptation de ses systèmes stratégiques à la réalisation des essais. En effet, cette entité estime que l'utilisation de modules programmés pour plusieurs systèmes informatiques a permis de réduire les efforts consacrés aux essais. Nous sommes cependant d'avis qu'un minimum de temps et d'effort doit être réservé à cette phase importante des travaux d'adaptation à l'an 2000, afin de minimiser le risque d'interruption des services à la population.

Autres commentaires. Une entité juge trop sévère notre facteur d'appréciation du risque portant sur l'exactitude des prévisions quant à l'effort nécessaire pour adapter ses systèmes à l'an 2000. Compte tenu des consultations faites à ce sujet et selon notre modèle d'évaluation, nous sommes d'avis qu'un écart relatif supérieur à 20 p. cent, à la hausse ou à la baisse, en ce qui a trait à la qualité des prévisions, doit être considéré comme préoccupant.

CONCLUSION

4.109 Depuis notre dernière étude, en date du 31 décembre 1997, le niveau de risque global a diminué en ce qui a trait à l'adaptation à l'an 2000 au sein du gouvernement. Tant le SCT, à titre de coordonnateur, que les ministères, organismes, entreprises et réseaux ont multiplié les efforts pour que les activités essentielles gouvernementales soient maintenues lors du passage au nouveau millénaire. Cependant, au 1er janvier 1999, la tâche à accomplir reste importante pour éviter toute interruption dans les services rendus à la population.

4.110 Bien entendu, la priorité doit être accordée au suivi de l'adaptation des activités essentielles du gouvernement. Si besoin en est, le SCT et les diverses entités devront prévoir des plans palliatifs pour parer à tout problème majeur.

ANNEXE 1 – OBJECTIFS ET CRITÈRES DE VÉRIFICATION

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion au sujet des éléments abordés au cours de cette étude, 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.

L'étude dont traite ce rapport a été menée 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.

Coordination gouvernementale du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT)

Objectif

S'assurer que le Secrétariat du Conseil du trésor a mis en place les mécanismes nécessaires à la réalisation de son mandat de coordination gouvernementale et à la communication régulière, au Conseil du trésor et au Conseil des ministres, d'un état de la situation gouvernementale.

Critères

- Le SCT doit recenser, parmi les systèmes stratégiques que lui ont signalés les diverses entités gouvernementales, ceux qui peuvent être considérés comme à risques, les classer par ordre de priorité et examiner leur stade d'adaptation au moins tous les trois mois.
- Le SCT doit approfondir l'analyse et la validation des données transmises par les entités sur le degré d'avancement et le coût d'adaptation de leurs systèmes stratégiques et il doit signaler les déviations par rapport aux plans initiaux ainsi que les raisons de ces écarts.
- Le SCT doit, d'une part, voir à ce que les entités pourvues de systèmes stratégiques à risques, notamment ceux dont l'implantation sera faite après le 31 décembre 1998, étudient sérieusement l'opportunité de produire des plans palliatifs et, d'autre part, examiner les motifs présentés si l'entité s'abstient d'élaborer de tels plans.
- Le SCT doit veiller à ce que les entités procèdent aux essais nécessaires de tout équipement et système stratégique, y compris ceux dont les fournisseurs certifient qu'ils sont adaptés à l'an 2000.
- Le SCT doit notamment communiquer au Conseil du trésor et au Conseil des ministres, selon la fréquence convenue avec ces derniers, le degré d'avancement des systèmes stratégiques prioritaires à l'échelle gouvernementale, le coût des travaux relatifs à leur adaptation, les divers risques que courent les entités et les plans palliatifs conçus ou à concevoir pour faire face aux risques connus.

Réseaux du gouvernement

Objectif

S'assurer que les ministères responsables des différents réseaux du gouvernement ont mis en place les mécanismes qui garantissent à la population du Québec un passage harmonieux à l'an 2000 sans que les services offerts soient réduits.

Critères

- Les ministères responsables doivent mettre en place des mécanismes de coordination qui leur permettent d'évaluer l'envergure des travaux d'adaptation à réaliser au sein des réseaux et de suivre leur évolution.
- Les ministères responsables doivent déterminer leurs priorités d'action en matière d'adaptation à l'an 2000 des systèmes et de l'équipement spécialisé doté d'un microprocesseur utilisés par les établissements et les organismes des réseaux.
- Les ministères responsables doivent voir à ce que les établissements et les organismes des réseaux conçoivent et mettent en place en temps opportun des plans palliatifs pour tout système ou équipement à risque.
- Les ministères responsables doivent rendre compte régulièrement au SCT quant à l'avancement des travaux d'adaptation à l'an 2000 réalisés au sein des établissements et des organismes des réseaux.

ANNEXE 2 – FACTEURS D'APPRÉCIATION DU RISQUE (PONDÉRATION)

Facteurs qualitatifs

Élaboration par l'entité des plans d'essai de ses différents systèmes et exécution de tous les essais nécessaires, sur les plans qualitatif et quantitatif, conformément à ces plans (17,5 %).

Suivi par l'entité de l'avancement et des coûts des travaux d'adaptation de ses différents systèmes, des efforts nécessaires, des échéanciers et des risques, afin de s'assurer du respect des dates d'implantation prévues (15 %).

Présentation aux dirigeants de l'entité, au moins tous les trois mois, de l'information nécessaire pour suivre l'avancement et les coûts des travaux d'adaptation de leurs différents systèmes, les efforts consacrés, le respect des échéanciers et les risques associés à la réalisation des activités (10 %).

Révision des plans d'essai, des plans d'implantation et des plans palliatifs dans le cadre d'un processus d'assurance-qualité et approbation de ces plans, notamment par le comité directeur du projet de l'entité, afin de s'assurer que les systèmes en question sont harmonisés et que leurs utilisateurs sont mis à contribution (10 %).

Élaboration par l'entité des plans d'implantation de ses différents systèmes et suivi de la mise en application de ces plans (10 %).

Inventaire fait par l'entité de tous ses systèmes interconnectés et essai de ces systèmes en collaboration avec ses partenaires (10 %).

Établissement par l'entité de critères axés sur le niveau de risque afin de s'assurer que des plans palliatifs sont conçus, testés et appliqués en temps opportun pour ses systèmes jugés à risques, notamment ceux dont l'implantation sera effectuée après le 31 décembre 1998 (10 %).

Classification, par ordre prioritaire selon le niveau de risque, des systèmes stratégiques de l'entité (7,5 %).

Mise en place par l'entité des mécanismes qui l'assureront que l'équipement spécialisé doté d'un microprocesseur dont elle est responsable est adapté à l'an 2000 (7,5 %).

Présentation aux dirigeants de l'entité, pour approbation, de la classification par ordre prioritaire des systèmes stratégiques (2,5 %).

Facteurs quantitatifs

Ratio: Nombre de jours-personnes prévu pour tester les systèmes stratégiques (y compris les essais de certification) / Nombre total de jours-personnes prévu pour adapter les systèmes stratégiques à l'an 2000 (pourcentage de temps consacré aux essais des systèmes stratégiques) (17,5 %) (niveau acceptable: ratio>40 %).

Ratio : Nombre de jours-personnes inutilisés / Nombre de jours-personnes prévus (pour les systèmes stratégiques) (17,5 %) (niveau acceptable: ratio<25 %).

Ratio : Nombre de jours-personnes inutilisés / Nombre de jours-personnes prévus (pour l'ensemble des systèmes) (12,5 %) (niveau acceptable: ratio<40 %).

Ratio: Nombre de jours-personnes prévu au 1er janvier 1999 moins le nombre de jours-personnes prévu au 31 décembre 1997 / Nombre de jours-personnes prévu au 31 décembre 1997 (pourcentage d'inexactitude des prévisions de l'effort pour l'ensemble des systèmes) (12,5 %) (niveau acceptable : écart<±20 %).

Ratio: Budget prévu pour le projet «an 2000» / Budget annuel en technologies de l'information pour 1998 ou 1998-1999 (10 %) (niveau acceptable : ratio<50 %).

Ratio: Coûts prévus au 1er janvier 1999 moins les coûts prévus au 31 décembre 1997 / Coûts prévus au 31 décembre 1997 (pourcentage d'inexactitude des prévisions de coûts pour l'ensemble des systèmes) (10 %) (niveau acceptable : écart<±20 %).

Ratio : Coûts cumulatifs assumés au 1er janvier 1999 / Coûts prévus pour le projet (pour l'ensemble des systèmes) (7,5 %) (niveau acceptable : ratio>50 %).

Nombre : Nombre de jours-personnes inutilisés au 1er janvier 1999 (pour les systèmes stratégiques) (5 %) (niveau acceptable : nombre<2 500 jours-personnes).

Ratio : Nombre de systèmes stratégiques adaptés et implantés au 1er janvier 1999 / Nombre total de systèmes stratégiques à adapter à l'an 2000 (5%) (niveau acceptable : ratio>50 %).

Nombre : Nombre de jours-personnes inutilisés au 1er janvier 1999 (pour l'ensemble des systèmes) (2,5 %) (niveau acceptable : nombre<5 000 jours-personnes).

ANNEXE 3 – ENTITÉS AYANT PARTICIPÉ À NOTRE ÉTUDE

Caisse de dépôt et placement du Québec

Commission de la construction du Québec

Commission de la santé et de la sécurité du travail

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries
et de l'Alimentation du Québec

Ministère de la Justice

Ministère de la Santé et des Services sociaux

Ministère de la Sécurité publique

Ministère de l'Éducation

Ministère des Finances

Ministère des Transports

Régie de l'assurance-maladie du Québec

Secrétariat du Conseil du trésor

Société des loteries du Québec

Société d'habitation du Québec

Sûreté du Québec

SUIVI DE CERTAINES VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

Chapitre 5

Le Vérificateur général du Québec
• Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999 / Tome I

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

PLAN DU CHAPITRE

Introduction	5.1
Directeur général des élections	5.5
Fonds des services gouvernementaux	5.18
Ministère de la Culture et des Communications, ministère des Affaires municipales et organismes et sociétés d'État liés au domaine culturel	5.24
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec et Régie des assurances agricoles du Québec	5.43
Ministère de la Justice	5.83
Ministère de la Santé et des Services sociaux	5.104
Ministère de l'Éducation et établissements d'enseignement privé	5.143
Ministère des Ressources naturelles (secteur des forêts) et Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec	5.170
Ministère des Transports	5.198
Office de la langue française	5.262
Régie des alcools, des courses et des jeux et ministère du Revenu	5.294

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

INTRODUCTION

5.1 Les vérifications de l'optimisation des ressources au sein des divers ministères et organismes donnent lieu à un suivi quelques années plus tard. Le Vérificateur général cherche ainsi à savoir si ses recommandations antérieures ont été appliquées et dans quelle mesure.

5.2 Bien entendu, il ne s'agit pas d'une nouvelle vérification. Cependant, nous rendons compte à l'Assemblée nationale des efforts fournis par les diverses entités pour régler les problèmes signalés ou, au contraire, des lacunes persistantes.

5.3 Voici la liste des suivis effectués au cours des six derniers mois ainsi que la référence aux vérifications d'origine.

Nom de l'entité	Rapport pour l'année terminée le 31 mars
Directeur général des élections	1996, tome II, pages 73 à 88
Fonds des services gouvernementaux	1996, tome I, pages 281 à 288
Ministère de la Culture et des Communications, ministère des Affaires municipales et organismes et sociétés d'État liés au domaine culturel	1995, pages 83 à 96
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec et Régie des assurances agricoles du Québec	1995, pages 97 à 125
Ministère de la Justice	1995, pages 317 à 324
Ministère de la Santé et des Services sociaux	1995, pages 229 à 239
Ministère de l'Éducation et établissements d'enseignement privé	1996, tome II, pages 35 à 46
Ministère des Ressources naturelles (secteur des forêts) et Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec	1995, pages 127 à 136
Ministère des Transports	1995, pages 137 à 162
Office de la langue française	1996, tome I, pages 289 à 298
Régie des alcools, des courses et des jeux et ministère du Revenu	1996, tome I, pages 171 à 188

5.4 De façon générale, nos suivis indiquent que les ministères et organismes se sont efforcés de combler les lacunes que nous leur avions signalées. Dans le cas contraire, nous les invitons de nouveau à redresser la situation.

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS

5.5 Nous avons procédé au suivi des recommandations adressées au Directeur général des élections (DGE) et portées à l'attention des parlementaires en 1995-1996. Le but de notre récente démarche était de constater dans quelle mesure cet organisme a tenu compte de nos recommandations. Nos travaux ont pris fin en mars 1999.

Améliorations apportées

5.6 Depuis notre vérification, des améliorations notables ont été apportées aux déficiences relevées alors concernant l'octroi de contrats, la mise à jour informatisée de la liste électorale permanente, la rémunération du personnel électoral, la sécurité informatique et le contrôle de la gestion des directeurs du scrutin.

5.7 En premier lieu, le DGE attribue et gère à présent ses contrats en matière de développement des systèmes selon les principes de saine gestion et conformément à sa réglementation.

5.8 En deuxième lieu, le DGE étaye maintenant tout projet informatique d'une étude de ses besoins et d'une démarche d'implantation structurée qui permet d'en optimiser l'économie, l'efficience et l'efficacité. Par ailleurs, il a intégré le processus de délimitation des sections de vote au système de gestion de la liste électorale permanente, et l'assignation des sections de vote aux électeurs se fait maintenant de façon automatique, contrairement au résultat partiel obtenu en 1995-1996.

5.9 Ensuite, depuis le 1er janvier 1997, le DGE expédie un relevé de revenus d'emploi à tout le personnel électoral, quel que soit le montant gagné, conformément à notre recommandation.

5.10 De plus, le DGE a amélioré les contrôles de sécurité de ses systèmes informatiques en adoptant une politique de gestion de mots de passe. Il a en outre mis en place un plan de relève et procédé au rapatriement du traitement des données auparavant effectué par la Régie de l'assurance-maladie du Québec. En effet, notre vérification nous laissait à penser que ces données étaient insuffisamment protégées.

5.11 En 1995-1996, le DGE était invité à améliorer son contrôle de la gestion des directeurs du scrutin en établissant des indicateurs pertinents, en obtenant d'eux une reddition de comptes adéquate et en évaluant leur gestion financière. Au moment de notre suivi, en mars 1999, le DGE en était encore à l'étape de la compilation des dépenses électorales relatives au scrutin du 30 novembre 1998. Selon le DGE, à la suite de cette compilation et de son analyse au regard des indicateurs financiers communiqués aux directeurs du scrutin avant l'événement électoral, ces derniers devront commenter et justifier chaque écart notable.

5.12 Enfin, les dispositions de la loi ne permettent pas au DGE de modifier, comme nous l'avions suggéré en 1995-1996, le nombre de membres du personnel et les heures d'ouverture des commissions de révision, même pour tenir compte d'un faible achalandage.

Lacunes persistantes

5.13 Malgré les efforts déployés, des améliorations devraient être apportées relativement à la gestion des stocks et à la reddition de comptes. Nous tenons à revenir sur ces sujets.

Gestion des stocks

5.14 En 1995-1996, il y avait lieu, pour le DGE, d'améliorer les contrôles de son système d'inventaire et de se soucier davantage des économies possibles en matière de gestion des stocks. Au moment de notre suivi, le DGE n'avait toujours pas modifié les contrôles de son système d'inventaire. Toutefois, nous avons noté de sa part une volonté d'action, car il a acquis un progiciel qui permet de relier, dans son système comptable, les activités de gestion des inventaires à celles de l'approvisionnement. Il peut ainsi implanter de nouveaux mécanismes susceptibles de rendre plus efficace la gestion des inventaires. La fin de la période d'implantation de ce progiciel est prévue pour le 31 mars 2000.

Reddition de comptes

5.15 En 1995-1996, nous avons incité le DGE à étoffer le contenu de son rapport annuel d'activité et de fournir toute l'information qui permettrait au lecteur d'évaluer sa performance. Au moment de notre suivi, la situation était inchangée.

5.16 Toutefois, nous avons constaté que le DGE travaille à établir une première planification stratégique et à faire la revue complète des renseignements à inclure dans le rapport annuel. Selon le DGE, le rapport annuel de 1998-1999 devrait notamment inclure de l'information qui permettra de mesurer l'atteinte de certains objectifs et de regrouper l'information par famille d'activités plutôt que par unité administrative. La planification stratégique doit être en place pour 1999-2000. Nous encourageons le DGE à persévérer dans ses travaux.

5.17 Commentaires du Directeur général des élections

« Votre rapport fait état des améliorations apportées dans certains secteurs et des lacunes relatives à des sujets où vous avez tout de même constaté que des efforts avaient été déployés.

« Nous estimons que vos constatations pour l'ensemble des sujets traités sont exactes. »

FONDS DES SERVICES GOUVERNEMENTAUX

Tarification des services informatiques

5.18 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée auprès du Fonds des services gouvernementaux en 1995-1996 concernant la tarification des services informatiques. Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure le Fonds a tenu compte de nos recommandations. Nos travaux ont pris fin en février 1999.

5.19 Cette vérification visait à déterminer si le Fonds des services gouvernementaux, par l'intermédiaire de la Direction générale des services informatiques gouvernementaux, offrait des services informatiques susceptibles de favoriser la consommation rationnelle des clients et la réduction des dépenses gouvernementales. De plus, nous cherchions à savoir si le Fonds s'était doté d'une tarification et d'un mode de facturation qui lui permettraient d'atteindre ses objectifs d'autofinancement et d'équité envers les clients.

5.20 Depuis notre vérification, le Fonds a apporté des correctifs aux lacunes signalées. En effet, en décembre 1998, il a adopté une stratégie de promotion de ses services auprès des ministères et organismes, afin d'optimiser les économies gouvernementales.

5.21 Quant à l'équité de la tarification, le Fonds respecte sa politique depuis le 1er avril 1998, en basant la facturation de ses services sur leur prix de revient.

5.22 Enfin, le Fonds a poursuivi ses efforts en vue de favoriser la réduction des dépenses gouvernementales et la consommation rationnelle des clients. En effet, selon une évaluation effectuée par le Fonds, la consolidation des centres de traitement informatique a permis au gouvernement de réaliser des économies de près de 9 millions de dollars entre le 1er décembre 1996 et le 30 novembre1997. De plus, le Fonds incite ses clients à rechercher les différentes économies possibles, notamment en ce qui a trait à l'utilisation de certains services en période moins achalandée et au recours à des logiciels d'intérêt commun plutôt qu'à des logiciels particuliers.

5.23 Commentaires du Fonds des services gouvernementaux

« Les gestionnaires des services gouvernementaux considèrent que le rapport du Vérificateur général reflète adéquatement les efforts consentis pour donner suite aux recommandations précédemment formulées. »

MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DES COMMUNICATIONS, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET ORGANISMES ET SOCIÉTÉS D'ÉTAT LIÉS AU DOMAINE CULTUREL

Biens meubles et immeubles du domaine culturel

5.24 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1994-1995 concernant la gestion des biens meubles et immeubles du domaine culturel. Nos travaux avaient été conduits auprès du ministère de la Culture et des Communications, de certains organismes et sociétés d'État liés au domaine culturel et du ministère des Affaires municipales pour des projets particuliers. Le but de notre récente démarche, en 1998-1999, était de constater dans quelle mesure ces organismes ont tenu compte de nos recommandations. Nos travaux ont pris fin en février 1999.

Améliorations apportées

5.25 Depuis notre vérification, des améliorations importantes ont corrigé la plupart des déficiences relevées à cette époque quant aux orientations et à la planification des interventions, à l'évaluation des interventions, aux projets d'investissement, à la conservation et à la mise en valeur des objets de collection ainsi qu'à la gestion des objets de collection.

5.26 En ce qui concerne les orientations et la planification des interventions, le ministère a établi des priorités d'intervention, notamment grâce à des énoncés de politique sur les arts de la scène, sur le livre et la lecture ainsi que sur l'autoroute de l'information. Il a encadré ses interventions en matière de patrimoine en favorisant le partenariat avec le milieu. Le ministère possède maintenant une vision globale des besoins en matière d'équipement culturel, et ce, à la suite d'un inventaire. Enfin, des échanges avec le ministère des Affaires municipales ont eu lieu pour assurer le respect des orientations culturelles.

5.27 Le ministère a mieux structuré la fonction d'évaluation à différents égards. En effet, il effectue maintenant le suivi de ses évaluations, il a revu ses priorités d'intervention relativement à l'aide accordée pour les services de bibliothèque, il s'est assuré que les institutions muséales remplissent leur mandat et il a revu les règles de financement des musées nationaux et du Musée des beaux-arts de Montréal.

5.28 Quant aux lacunes relevées en ce qui concerne les projets d'investissement, le ministère a pris plusieurs mesures correctives. Ainsi, la disponibilité de la liste de l'équipement culturel lui a procuré une vision globale des salles de théâtre et de spectacle qui lui permet d'évaluer les répercussions des projets sur l'ensemble des salles. À présent, il obtient les renseignements nécessaires pour faire une évaluation réaliste de son engagement financier dans un projet avant de donner son accord. Enfin, il évalue actuellement les besoins du réseau muséal dans une perspective de complémentarité. Quant au ministère des Affaires municipales, il tient maintenant compte, dans l'application de ses programmes à incidence culturelle, des exigences du ministère de la Culture et des Communications.

5.29 En ce qui concerne la conservation et la mise en valeur des objets de collection, le ministère a apporté des correctifs aux lacunes signalées. Par exemple, il a obtenu la position du gouvernement en ce qui a trait aux actions à prendre concernant les immeubles appartenant à la Société de développement des entreprises culturelles. De plus, il s'est doté d'outils qui lui permettent de connaître l'état des actifs des sociétés d'État, d'évaluer l'ensemble des besoins en maintien d'actifs et d'établir un plan d'intervention dans une perspective à long terme.

5.30 Pour ce qui est de la gestion des objets de collection, des mesures correctives ont été prises par le ministère et les grands musées au regard de plusieurs déficiences relevées alors. Par exemple, le ministère a défini des orientations relatives à la gestion des collections dans une perspective de complémentarité et il s'est assuré que les énoncés de politique d'acquisition d'objets et de gestion des collections des musées nationaux et du Musée des beaux-arts de Montréal s'inscrivent dans la mission respective de chacun. Quant aux grands musées, ils ont notamment défini des critères d'acquisition d'objets de collection, précisé leurs objectifs relatifs à la diffusion des collections et évalué leurs expositions.

Lacunes persistantes

5.31 Malgré les efforts déployés, quelques améliorations devraient être apportées relativement aux orientations et à la planification des interventions ainsi qu'à l'évaluation de celles-ci. De plus, certaines lacunes persistent en ce qui concerne la gestion des objets de collection.

Orientations et planification des interventions

5.32 En 1994-1995, le ministère ne recourait pas aux dispositions de la *Loi sur les musées nationaux* pour orienter la gestion des objets de collection des musées nationaux. En vertu de cette loi, les musées nationaux doivent soumettre à l'approbation du gouvernement un plan de développement suivant la forme, la teneur et la périodicité qu'il a fixées, mais cette disposition de la loi n'était pas et n'est toujours pas appliquée.

Évaluation des interventions

Adoption d'indicateurs

5.33 Au moment de notre vérification, le ministère ne s'était pas doté d'indicateurs qui lui auraient permis d'évaluer l'application de la Politique culturelle du Québec. Il n'était pas possible de savoir dans quelle mesure les actions entreprises contribuaient à l'atteinte des résultats escomptés. Depuis, le ministère a défini des indicateurs mais, sauf quelques exceptions, il n'a pas fixé de normes ou de cibles.

Attentes relatives à la reddition de comptes

5.34 En 1994-1995, l'analyse faite par le ministère de la reddition de comptes des musées nationaux, tout comme celle des autres organismes et des sociétés d'État dont le ministre est responsable, n'était pas bien structurée. En effet, le ministère n'avait précisé ni ses attentes ni la forme que devait prendre leur reddition de comptes. Il ne disposait pas non plus d'un processus systématisé pour analyser les données transmises par les organismes et les sociétés d'État.

5.35 Au moment de notre suivi, la situation était toujours la même. Toutefois, il y a lieu de souligner que les quatre grands musées québécois se sont entendus pour développer des indicateurs afin de permettre au ministère de mieux connaître l'évolution des fonctions de conservation, de diffusion et d'administration.

Gestion d'objets de collection par le ministère

Vision globale

5.36 En 1994-1995, le ministère n'avait pas mis au point les outils qui lui auraient permis d'obtenir une vision globale des collections détenues par l'ensemble du réseau muséal et par certains ministères et organismes du gouvernement. Au moment de notre suivi, le ministère n'avait pas encore cette vision globale, bien qu'il ait pris certaines mesures pour régulariser la situation. En effet, le ministère a participé financièrement à la numérisation des collections des musées et à leur inscription dans un réseau accessible à tous les musées et au ministère. De plus, dans le cadre d'une enquête entreprise au printemps de 1998 auprès de quelque 500 institutions muséales, le ministère a recueilli certaines données quantitatives qui devraient l'aider à améliorer sa connaissance de l'ampleur des collections.

Collection des ministères et organismes

5.37 Des ministères et organismes du gouvernement possèdent aussi des objets de collection. Lors de notre vérification, le ministère ne leur avait pas donné d'orientation sur les mesures à prendre en matière de conservation, de diffusion et d'aliénation des objets de collection, de sorte que chacun pouvait agir comme il l'entendait. Au moment de notre suivi, la situation était la même.

Gestion d'objets de collection par les musées

Concertation lors des acquisitions

5.38 Les missions de certains musées se chevauchent et des objets de collection peuvent être d'un intérêt commun. Pourtant, en 1994-1995, notre examen de l'acquisition d'objets de collection par les musées nationaux et le Musée des beaux-arts de Montréal ne nous a pas fourni de preuve de concertation. Au moment de notre suivi, le ministère nous a informés qu'il avait été convenu, entre les représentants des grands musées, que chacun d'eux mettrait à la disposition des autres les principes directeurs qui s'appliquent à la gestion de leur collection

ainsi que leur politique d'acquisition. Nous avons cependant constaté que les musées n'ont pas encore procédé de façon systématique à de tels échanges. Par ailleurs, la numérisation des collections et leur inscription dans un réseau accessible à tous les musées devraient favoriser une meilleure concertation en matière d'échange ou de prêt de biens de collection.

Conditions de conservation

5.39 Les collections des musées constituent un actif irremplaçable et il est important de les conserver dans des conditions adéquates pour éviter les risques de détérioration. Bien qu'au fil des ans d'importantes améliorations aient été apportées, ces conditions de conservation variaient encore d'un musée à l'autre, en 1994-1995, et elles étaient même parfois déficientes. Au moment de notre suivi, des objets de collection étaient toujours maintenus dans des conditions impropres à leur conservation.

Aliénation

5.40 Nous avions aussi constaté que les musées aliénaient très peu d'objets de collection, même si certains pouvaient ne pas correspondre à leur mission et ne jamais être exposés. Au moment de notre suivi, cet état de fait perdurait. Toutefois, selon le ministère, la numérisation des collections et leur inscription dans un réseau accessible à tous les musées devraient favoriser des échanges ou des prêts en plus grand nombre.

5.41 Commentaires du ministère de la Culture et des Communications

«**Commentaires généraux** . Comme le souligne le rapport du Vérificateur général, la plupart des lacunes constatées en 1994-1995 ont été corrigées. Cela dit, le ministère est, bien sûr, conscient du fait que certaines améliorations peuvent encore être apportées. À cet égard, la ministre de la Culture et des Communications a annoncé à l'automne de 1998 que serait rendue publique en 1999 une politique muséale. Celle-ci est en voie d'élaboration et sa mise en œuvre contribuera grandement à baliser les interventions de l'État et de l'ensemble des intervenants dans le domaine de la muséologie.

«**Orientations et planification des interventions.** Le ministère entend rappeler aux institutions muséales qu'une disposition de la loi leur enjoint de soumettre au gouvernement leur plan de développement. La forme de ce plan ainsi que sa périodicité restent à définir.

«**Évaluation des interventions.** Dans le cadre des travaux du groupe de travail sur le suivi des recommandations du rapport Geoffrion, le ministère a défini, en concertation avec les grands musées, un certain nombre d'indicateurs lui permettant de mieux connaître, pour chacun d'eux, l'évolution des activités liées à la conservation, à la diffusion et à l'administration. Les grands musées ont fourni, à l'automne de 1998, des données concernant ces indicateurs et le ministère entend continuer à travailler avec eux afin de mieux suivre l'évolution des coûts des grandes composantes budgétaires.

« **Gestion d'objets de collection par le ministère.** Les données de l'enquête effectuée en 1998 ont déjà grandement contribué à améliorer la vision globale du ministère au regard de l'ensemble des collections muséales au Québec. Les travaux liés à l'élaboration de la politique muséale, ainsi que la mise en œuvre de cette dernière, permettront de raffiner encore davantage la connaissance de l'ensemble des composantes du réseau muséal.

« **Gestion d'objets de collection par les musées.** Le ministère rappellera aux grands musées l'intérêt de partager l'information au sujet de leurs politiques d'acquisition. La politique muséale devrait à cet égard inciter l'ensemble des institutions muséales à une plus grande concertation et à une plus grande mise en réseau des ressources. »

5.42 Résumé des commentaires de certains musées

Concertation lors des acquisitions. Nous considérons qu'il est tout à fait normal qu'il y ait chevauchement d'une partie des missions de certains musées. En matière d'acquisition, cela est d'autant plus acceptable qu'une forte proportion provient de dons d'individus qui choisissent un musée sans tenir compte de sa mission. Par contre, pour ce qui est des achats d'œuvres, il faut surtout éviter la surenchère. Par ailleurs, le projet de base de données Artimage permettra de favoriser une meilleure concertation en matière d'échange ou de prêt de biens de collection.

Conditions de conservation. Un projet de centre de conservation pour 13 musées de la région de Montréal est actuellement à l'étude avec le ministère de la Culture et des Communications. Les principaux objectifs visés par l'aménagement du bâtiment sont d'entreposer les collections dans des installations où l'environnement physique contribuera à leur sauvegarde, de profiter de services communs à des coûts avantageux et d'assurer que le nouvel immeuble destiné aux réserves permettra aux musées d'y accéder rapidement.

Aliénation. Pour l'ensemble des musées du Québec comme ailleurs, l'aliénation d'œuvres est difficile à traiter pour plusieurs raisons portant notamment sur l'aspect légal, les conditions de dons et l'éthique vis-à-vis des donneurs. D'autres solutions sont envisagées et pratiquées par certains musées: il s'agit d'échanges de collection et de prêts à long terme tout en respectant l'esprit du don à l'origine. Par ailleurs, il faut comprendre qu'avec l'adoption d'énoncés de politique d'acquisition, depuis environ 30 ans, les musées n'acquièrent que des œuvres qui cadrent avec leur mission.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION DU QUÉBEC ET RÉGIE DES ASSURANCES AGRICOLES DU QUÉBEC

Assurances agricoles

5.43 Nous avons procédé au suivi de notre vérification de l'optimisation des ressources effectuée auprès du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec et de la Régie des assurances agricoles du Québec en 1994-1995. Cette vérification traitait de la gestion du régime d'assurance-stabilisation et des programmes d'assurance-récolte. L'objectif de notre suivi était de constater dans quelle mesure le ministère et la Régie ont tenu compte des recommandations que nous avions formulées. Nos travaux ont pris fin en novembre 1998.

Assurance-stabilisation

5.44 Le régime d'assurance-stabilisation garantit aux producteurs un revenu annuel net positif afin de les mettre à l'abri des fluctuations des prix du marché. Les producteurs ont la certitude de recevoir, soit du marché ou du régime, un revenu minimal appelé « revenu stabilisé », basé sur le coût de production du produit assuré, incluant une rémunération annuelle qui correspond à un pourcentage de celle d'un ouvrier spécialisé. Le régime couvre 15 productions assurables et chacune comporte un fonds d'assurance financé pour un tiers par les cotisations des producteurs agricoles et pour deux tiers par le gouvernement du Québec. En ce qui regarde l'année financière 1997-1998, l'apport financier des producteurs et du gouvernement était de 401 millions de dollars, la production assurée s'est élevée à 2,27 milliards et les compensations versées aux producteurs ont atteint 191,2 millions.

5.45 Les compensations versées aux producteurs sont fonction de quatre paramètres, soit le coût de production, le prix du marché, le nombre d'unités assurées et le rendement. Le ministère est responsable de l'établissement des modèles de coût de production, y compris le rendement. La Régie est chargée de déterminer les prix du marché et les unités assurables servant au calcul des compensations.

5.46 Depuis notre vérification, nous observons une nette amélioration des résultats atteints par le régime d'assurance-stabilisation. En effet, le solde est passé d'un déficit de 299,6 millions de dollars en 1994 à un excédent de 22,7 millions en 1998. La conjoncture économique, en haussant le prix du marché, n'est certes pas étrangère à cette progression.

5.47 Le ministère et la Régie ont mis en application certaines de nos recommandations de 1994-1995, notamment en ce qui concerne les éléments suivants :

- Le ministère a récemment implanté un nouveau cadre d'établissement des coûts de production qui prévoit un processus de révision plus rigoureux et qui définit plus nettement les rôles des divers responsables.
- Les prix du marché de bon nombre de produits assurés sont désormais fixés sur la base de méthodes plus raffinées.

- La Régie explique à présent pourquoi elle a établi le prix du marché, si tel est le cas, sur la base des ventes de tous les producteurs plutôt que celles des entreprises spécialisées seulement.
- L'établissement de la prime tient compte d'un amortissement plus rapide du déficit.

5.48 En résumé, le ministère et la Régie ont suivi, en tout ou en partie, plusieurs de nos recommandations. Nous les encourageons à poursuivre leurs efforts en ce qui concerne les sujets suivants.

Efficience des modèles de coût de production

5.49 Le régime d'assurance-stabilisation est basé sur un concept théorique de coût de production déterminé en fonction d'une ferme type (coûts, rendement et prix du marché) pour chacune des productions assurées. Selon la *Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles*, le régime doit tenir compte d'une utilisation optimale des ressources agricoles. Par conséquent, il est essentiel de recourir à un modèle qui reflète une structure de production efficace puisque le calcul de la compensation en dépend.

5.50 En 1994-1995, le ministère ne s'assurait pas que les entreprises choisies pour établir les modèles de coût de production étaient réellement performantes et il n'avait pas défini le niveau de performance que devaient atteindre les modèles. Même s'il indexait chaque année les coûts de production, les modèles n'étaient pas révisés de façon régulière.

5.51 Au moment de notre suivi, la situation est toujours la même, car le ministère n'est toujours pas assuré que les entreprises retenues sont réellement performantes. D'ailleurs, il ne définit pas davantage les niveaux de performance à atteindre pour respecter les objectifs de la loi.

5.52 Par exemple, quand le modèle de coût de production des entreprises porcines a été révisé, le ministère a tenu compte du coût moyen de production des entreprises ayant participé à l'étude, mais sans retenir le critère de performance. Selon cette étude, le coût de production par porcelet varie de 38 à 100 dollars alors que celui du porc à l'engraissement se situe entre 130 et 159 dollars. Le coût de production retenu par le ministère est donc respectivement de 58,34 dollars et de 145,62 dollars.

5.53 Par ailleurs, comme l'indique le tableau 1, le ministère tarde à réviser les modèles de coût de production. Il n'a pas respecté son plan d'action de 1994 et, depuis notre vérification, il n'a traité que les cas du porc à l'engraissement et du porcelet. Comme ces productions évoluent rapidement et que le ministère a tardé à ajuster ses modèles, les compensations ont été réduites de 39,06 dollars par truie (ou 2,20 dollars par porcelet) et de 17,54 dollars par porc.

TABLEAU 1

RÉVISION DES MODÈLES DE COÛT DE PRODUCTION

Production	Année de révision du modèle	Année de mise en vigueur du modèle révisé	Plan d'action 1998 (année prévue pour la mise en vigueur)	Compensations versées du 1er avril 1994 au 31 mars 1998 (M$)	Compensations %	Révision depuis 1994
Veau d'embouche	1986	1989	2000	326,1	29,6	En voie de révision
Bouvillon et bovin d'abattage	–	1984	2000	85,3	7,7	En voie de révision
Veau de grain	1990	1992	Non prévu	54,6 *	5,0	Non
Veau de lait	1993	1995	Non prévu	*		Non
Porcelet	1994	1996	1999	99,8	9,0	Oui
Porc à l'engraissement	1994	1996	1999	322,7	29,3	Oui
Agneau	1988	1991	Non prévu	28,9	2,6	Non
Pomme de terre	1991	1992	2001	22,4	2,0	Non
Céréale (4 productions) avoine orge blé d'alimentation humaine blé d'alimentation animale Maïs-grain Soya	1991	1993	2001	162,8	14,8	Non
Pomme	1992	1994	Non prévu	0	0,0	Non
Total				**1 102,6**	**100,0**	

* Inclut veau de lait et veau de grain.

5.54 Le ministère a récemment adopté un plan d'action qui devrait permettre, à son avis, de réviser 11 productions d'ici l'an 2001. Il procède actuellement à la révision des coûts de production du veau d'embouche ainsi que du bouvillon et bovin d'abattage pour les mettre en application en l'an 2000.

Unités assurées

5.55 La Régie établit de diverses façons le nombre d'unités assurables selon le type de production, notamment grâce à la déclaration écrite du producteur. Au moment de notre vérification, en 1994-1995, la vérification des unités déclarées par les producteurs ne s'appuyait sur aucune analyse statistique, même si la Régie verse une compensation qui repose sur cette donnée.

5.56 Comme il est important de mesurer avec précision les unités assurées, la Régie recourt à présent à de nouvelles techniques. Par exemple, elle se sert de photographies aériennes numérisées pour connaître les superficies destinées aux productions végétales, si bien qu'il ne lui reste à vérifier que le type de culture en cause. Dans le secteur céréalier, environ 55 p. cent des plans de ferme ont été mesurés de cette

manière et ce travail devrait être achevé au cours de l'an 2000. Quant aux veaux de lait, bouvillons et bovins d'abattage, chaque animal est marqué depuis 1996, de sorte que la Régie peut connaître précisément le nombre d'unités assurées.

5.57 Bien entendu, la Régie vérifie chaque année un certain échantillon des déclarations des producteurs, mais l'analyse qu'elle fait des résultats obtenus n'est pas encore statistiquement valable. En effet, l'échantillon n'étant pas représentatif, il est difficile d'extrapoler les erreurs décelées à l'ensemble des déclarations.

5.58 En outre, il est essentiel de définir quel est l'écart acceptable entre les unités déclarées et les résultats du mesurage, ce qui n'a pas été fait pour toutes les productions. De ce fait, la Régie ignore si elle devrait intensifier sa vérification des déclarations de producteurs.

5.59 Les plans d'action de la Régie indiquent qu'elle utilisera, à partir de l'année d'assurance se terminant en 1999, des méthodes de sélection plus raffinées qui lui permettront de réaliser des analyses statistiques relatives à certaines productions. Ces mêmes méthodes s'appliqueront à d'autres productions l'année suivante.

Rendement

5.60 En 1994-1995, la Régie établissait les compensations à verser selon le volume de production réel dans les domaines de la pomme, du porc à l'engraissement et du veau de grain. Elle procédait autrement en ce qui concerne toutes les autres productions, c'est-à-dire en fonction du rendement prévu selon le modèle de coût de production, sans tenir compte de la production réelle de l'adhérent au régime. Pourtant, le Sommet sur l'agriculture de 1992 avait permis d'adopter certaines mesures pour inciter à la productivité, entre autres l'indemnisation de chaque entreprise sur la base de son rendement réel.

5.61 Depuis 1996, la Régie a instauré le système d'identification permanente des veaux de lait, des bouvillons et bovins d'abattage, ce qui entraîne forcément des compensations ajustées aux rendements réels. En production animale, il ne reste plus que l'agneau, le veau d'embouche et le porcelet pour lesquels les compensations sont encore calculées à partir du rendement du modèle de coût de production.

5.62 Quand il s'agit de production de céréale et de pomme de terre, les adhérents qui respectent les normes culturales sont toujours compensés sur la base des superficies assurées. Comme le modèle appliqué à ces cultures prévoit un certain rendement, les compensations ne varient qu'en fonction du nombre d'hectares assurés, peu importe la productivité de la terre et la performance de l'entreprise. Une étude menée par la Régie en 1996 permet de conclure qu'il serait possible de réduire, chaque année, la contribution gouvernementale d'environ 5,9 millions de dollars si la couverture d'assurance était plutôt établie en fonction du rendement probable de chaque producteur de céréale. Pourtant, cette méthode n'a pas été retenue parce que la Régie a invoqué la réforme prochaine des programmes de soutien du revenu agricole. De plus, elle appréhendait les difficultés administratives et les coûts qu'entraîneraient l'obtention et la vérification des déclarations de rendement réel des producteurs.

Représentativité des modèles, information de gestion et évaluation du programme

5.63 En 1994-1995, nous avions incité le ministère et la Régie à s'informer de la situation financière réelle des producteurs et à s'assurer que le soutien accordé selon les modèles de coût de production répondait aux besoins. De façon plus générale, nous les invitions à préciser les objectifs de la stabilisation des revenus et à évaluer le programme dans son ensemble pour s'assurer qu'il avait bien les effets escomptés, et pour le modifier au besoin.

5.64 La Régie et le ministère n'ont pas suivi ces recommandations. À leur avis, il n'y a plus lieu d'évaluer ce programme puisqu'il fait présentement l'objet d'une réforme en profondeur. Entre autres choses, le nouveau programme de sécurité du revenu devrait être compatible avec les règles du commerce international et équitable pour toutes les entreprises agricoles. Selon une entente fédérale-provinciale, les nouvelles modalités de protection du revenu agricole entreraient en vigueur au cours de l'exercice 2000-2001. Mais, étant donné que la durée du contrat d'adhésion de l'assurance-stabilisation est de cinq ans, il faut prévoir une période de transition avant que tous les producteurs soient assujettis au nouveau régime.

5.65 Quoi qu'il en soit, nous estimons que l'information de gestion dont disposent le ministère et la Régie est insuffisante pour les assurer que les modèles de coût de production attribuent un soutien financier juste et approprié. Nous sommes toujours d'avis que l'évaluation de tout programme, menée en temps opportun, permet de vérifier que les objectifs sont atteints, de prendre des décisions éclairées à ce sujet et d'apporter les correctifs qui s'imposent.

Assurance-récolte

5.66 L'assurance-récolte couvre les pertes de revenu attribuables à des baisses de rendement occasionnées par de mauvaises conditions climatiques et des phénomènes naturels incontrôlables. La Régie offre des programmes de protection individuelle ou collective. Le système individuel tient compte du rendement propre au producteur, et le système collectif, du rendement de la zone géographique à laquelle il appartient.

5.67 La Régie doit déployer des efforts importants pour évaluer les unités assurées, les dommages et leurs causes, afin que les producteurs reçoivent les sommes auxquelles ils ont droit. Le Fonds d'assurance-récolte recueille à la fois les cotisations des producteurs (50 p. cent de la prime totale) et la contribution des deux paliers de gouvernement (25 p. cent chacun). Pour l'année financière 1997-1998, les primes ont totalisé 40,1 millions de dollars, la valeur des cultures assurées était de 523,5 millions et les indemnités s'élevaient à plus de 43 millions.

5.68 Notre vérification antérieure a poussé la Régie à rectifier certaines de ses façons de faire. Par exemple, les normes culturales sont désormais assorties d'un cadre d'application qui prévoit le même traitement pour tous les producteurs et certains risques propres aux productions entreposées sont à présent mieux calculés. De

plus, nous avons déjà signalé que la plupart des superficies sont maintenant mesurées de façon précise grâce à des photographies aériennes. Enfin, la Régie justifie ses choix lorsqu'elle retient le prix du marché plutôt que le coût de production pour évaluer la perte de récolte.

5.69 Toutefois, certaines remarques déjà faites à la Régie en 1994-1995 restent toujours d'actualité et nous l'invitons à persévérer dans ses efforts pour corriger les situations déficientes.

Validité des données

5.70 Lorsque les récoltes subissent des dommages et que le rendement obtenu est inférieur à la couverture prévue par le contrat, le producteur reçoit une indemnité établie notamment en fonction du nombre d'hectares assurés, du rendement assuré et du rendement obtenu. Au moment de notre vérification, la Régie ne validait pas suffisamment ces données, démarche pourtant nécessaire pour fixer l'indemnité à laquelle l'adhérent a droit.

5.71 Aujourd'hui, la plupart des unités animales assurées selon le système collectif – soit une valeur de 165 millions de dollars – ne font toujours pas l'objet d'un contrôle rigoureux et systématique.

5.72 De plus, le producteur qui jouit d'une protection individuelle et qui subit un dommage doit faire établir par la Régie son rendement réel. Pour y parvenir, la Régie privilégie le décompte physique de la récolte et l'examen des preuves de ventes plutôt que l'échantillonnage au champ, bien qu'aucune de ces méthodes ne soit garante de la récolte réelle. Enfin, malgré une étude effectuée en 1997, la Régie n'a pas encore choisi les mesures à prendre pour tenir compte du compactage du grain dans les silos au moment d'évaluer le rendement réel calculé par décompte physique.

5.73 Le contrat du producteur détermine le rendement assuré en fonction de la production obtenue au cours des 15 années précédentes. Actuellement, à partir d'un échantillon de producteurs, la Régie compare les rendements réels avec les déclarations transmises par les assurés du système collectif ou par ceux qui n'ont subi aucun dommage dans l'année. Il ressort de cet examen que 27,2 p. cent des déclarations des producteurs céréaliers font état d'une surévaluation de plus de 10 p. cent du rendement que révèle le décompte physique. Pourtant, la Régie n'a pas modifié son plan de vérification en conséquence ni augmenté la taille de son échantillon.

5.74 Par ailleurs, les mesures prises pour ajuster le rendement assuré des adhérents de la pomme n'ont pas permis de redresser la situation déficiente révélée en 1994-1995. Le rendement des producteurs étant à la baisse depuis, la Régie offre toujours une couverture supérieure à ce que prévoit la méthode de calcul des rendements probables. Pour l'instant, 51 p. cent des adhérents de ce secteur sont assurés par contrat pour un rendement surévalué de plus de 20 p. cent; cette disproportion dépasse même parfois 50 p. cent. La décision de la Régie lui fait donc

courir le risque de verser des indemnités excessives. Par ailleurs, le solde de ce fonds accuse un déficit de 13,7 millions de dollars et la valeur assurée est passée de 13,3 à 6,7 millions de dollars au cours des quatre dernières années.

Évaluation des risques et tarification

5.75 La Régie doit fixer une prime qui puisse suffire à couvrir les risques climatiques associés à une production et garantir la viabilité à long terme des fonds d'assurance. En 1994-1995, la Régie exemptait huit productions déficitaires des règles de tarification applicables. En effet, de peur de perdre sa clientèle, elle prolongeait parfois la période de récupération du déficit et ne retenait pas systématiquement la prime correspondant au taux moyen de perte. Enfin, la Régie n'évaluait pas non plus les protections offertes au moment opportun.

5.76 Au 31 mars 1998, cinq des productions déficitaires dont il est question sont parvenues à augmenter le solde de leur fonds. En outre, des modifications récentes apportées à la *Loi sur l'assurance-récolte* précisent comment partager le déficit d'un fonds entre les participants, en cas de dissolution ou de substitution.

5.77 Trois productions connaissent encore des difficultés: la pomme, les céréales d'automne et les légumineuses. Dans le cas de la pomme, la Régie retient une prime inférieure à ce que prévoit la méthode de tarification et elle prolonge la période de récupération du déficit. Elle étudie présentement différentes manières de revoir toutes les protections offertes dans ce secteur. En ce qui a trait aux céréales d'automne, la Régie a récemment retiré cette culture du fonds d'assurance puisque les cultivars utilisés ne s'acclimatent pas.

5.78 Quant à la culture de légumineuses, la Régie n'a apporté aucune modification au programme et les protections offertes ne sont toujours pas adaptées au climat de certaines régions. Au 31 mars 1998, les indemnités versées depuis le début du programme étaient supérieures de 4,9 millions de dollars aux primes perçues; de plus, le nombre d'adhérents a diminué considérablement depuis 1994, passant de 1354 à 562. La Régie a analysé la situation de cette culture et elle se propose de retirer cette protection avant l'an 2000.

Reddition de comptes

5.79 En 1994-1995, nous avions recommandé à la Régie de réviser le contenu de son rapport annuel afin de fournir une information complète sur ses activités et le degré d'atteinte de ses objectifs. Le rapport annuel de 1997-1998 présente de l'information plus détaillée en ce qui concerne les protections offertes, l'appréciation du risque et l'évaluation des pertes en assurance-stabilisation et en assurance-récolte. De plus, la Régie dresse à présent un bilan quinquennal des opérations en matière de valeur assurée, de primes, d'indemnités et de compensations pour les deux régimes d'assurance.

5.80 Cependant, certains renseignements que nous jugeons importants sont toujours manquants. Par exemple, nous ignorons à quelle fréquence les compensations sont versées et ce que ces indemnités représentent par rapport aux revenus des producteurs. Pour l'instant, le rapport annuel de la Régie ne dit pas dans quelle mesure l'aide gouvernementale a permis d'améliorer la situation financière des agriculteurs et de favoriser la croissance économique du secteur de l'agriculture au Québec.

5.81 Commentaires du ministère

«**Efficience et représentativité des modèles de coût de production.** Dans son rapport de vérification de 1994-1995, le Vérificateur général signalait trois lacunes relatives aux modèles de coût de production: l'irrégularité des révisions; la faible représentativité des résultats; une méthode ne permettant pas de refléter fidèlement la situation des fermes choisies dans l'échantillon.

«Sur le premier point, comme le mentionne le rapport de suivi de la vérification, le ministère s'est doté d'un plan d'action ayant pour objectif de mettre à jour tous les modèles de coût de production d'ici 2001.

«Concernant la représentativité et la conformité des résultats recueillis sur les entreprises, le ministère s'est doté de lignes directrices et de méthodes plus rigoureuses et scientifiques qui devraient permettre de corriger la plupart des problèmes notés par le Vérificateur général. La mise en place de ces mesures et la révision plus régulière des coûts de production permettront de corriger en grande partie la problématique de l'efficience des modèles de coût de production.

«À cet égard, le ministère rappelle que le programme d'assurance-stabilisation des revenus agricoles ne couvre pas l'ensemble des coûts de production et qu'il exclut des éléments comme la rémunération de l'avoir propre, la cotisation à l'assurance-stabilisation et une partie du salaire de l'ouvrier spécialisé (l'exploitant). Ainsi, cette couverture limitée des coûts par l'assurance-stabilisation incite les entreprises à améliorer continuellement leur performance.

«**Information de gestion et évaluation du programme.** Lors de la révision du programme de sécurité du revenu agricole, le ministère évaluera l'opportunité de mettre en place des moyens pour obtenir une information plus complète de la part des producteurs. Concernant l'évaluation du programme, le ministère fait siens les commentaires de la Régie des assurances agricoles.»

5.82 Commentaires de la Régie

«La Régie a déployé des efforts considérables au cours des dernières années pour améliorer ses contrôles, processus et façons de faire conformément aux constats et aux recommandations du Vérificateur général. Elle poursuit ses efforts afin d'améliorer ses produits et ses services d'assurance.

«**Vérification des unités assurées.** La Régie a adopté de nouvelles approches et techniques, notamment le mesurage assisté par ordinateur à partir de photographies aériennes numérisées, le système d'identification permanente des animaux ainsi que

l'utilisation de l'enchère électronique pour connaître précisément les unités assurées. Elle a entrepris de raffiner ses méthodes de sélection à des fins d'analyse statistique en stratifiant les populations concernées pour évaluer la portée de ses actions en matière de vérification et pour établir les pourcentages de vérification des déclarations des producteurs en fonction des seuils d'écarts acceptables.

« **Rendement.** La Régie poursuit les efforts entrepris au cours des dernières années afin d'élaborer des systèmes de collecte du volume réel commercialisé dans les secteurs de production couverts par l'assurance-stabilisation. La décision de ne pas couvrir les producteurs céréaliers en fonction d'un rendement individuel obtenu par déclaration est motivée notamment par la difficulté de contrôler annuellement les rendements de 9 900 adhérents pour chaque type de culture en production et, conséquemment, l'augmentation trop élevée des coûts d'administration du programme eu égard aux économies potentielles résultant de la modification de la couverture d'assurance.

« **Validité des données à l'assurance-récolte.** Les choix effectués par la Régie quant aux moyens de collecte, de vérification et de contrôle déployés visent l'amélioration constante de la qualité des données obtenues en fonction de l'utilisation optimale des ressources disponibles pour une gestion rigoureuse des revenus et déboursements qui touchent le fonds d'assurance. De plus, la Régie ajuste chaque année ses opérations de vérification et de contrôle selon l'ampleur des problèmes qui surviennent relativement aux différentes productions agricoles assurées.

« **Programme des pommes**. L'introduction du concept de rendement probable en 1994-1995 a occasionné une diminution étalée des rendements assurables. Un nouvel écart entre le rendement calculé et le rendement offert a été engendré par les mauvaises saisons consécutives que l'on a connues. Nos travaux actuellement en cours pour réviser les différentes protections de ce secteur devraient permettre de corriger cette situation.

« **Évaluation du risque et tarification.** La Régie a obtenu en décembre 1997 une opinion actuarielle attestant que la méthodologie repose sur de sains principes actuariels et que son application assure l'autofinancement des fonds d'assurance à long terme. Exceptionnellement, la Régie peut décider de prolonger la période de récupération du déficit d'une production de façon à conserver la clientèle pendant la période de redéfinition des nouveaux paramètres et à assurer la viabilité du programme à long terme.

« **Évaluation de programme.** Il faut souligner que plusieurs démarches ont été entreprises en ce sens au cours des dernières années et qu'elles se poursuivent de façon intensive. L'analyse des programmes au regard des règles de l'Organisation mondiale du commerce, les travaux réalisés dans le cadre de la Conférence sur l'agriculture et l'agroalimentaire québécois de mars 1998 ainsi que des comités formés pour en assurer le suivi et les travaux du Groupe de travail sur la sécurité du revenu agricole ont permis de poser un diagnostic sur les programmes de soutien du revenu agricole québécois. »

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Constats d'infraction au Code de la sécurité routière

5.83 Le ministère de la Justice, par l'entremise de sa Direction générale des affaires criminelles et pénales, assume la poursuite dans les cas d'infraction au Code criminel, à d'autres lois fédérales et aux lois provinciales.

5.84 En 1994-1995, nous avons procédé à la vérification de l'optimisation des ressources au ministère de la Justice. Nous nous étions particulièrement préoccupés de la gestion des constats d'infraction au Code de la sécurité routière et de la transmission de l'information pertinente à la Société de l'assurance automobile du Québec en ce qui concerne les points d'inaptitude.

5.85 En janvier 1999, nous avons fait le suivi de cette vérification, c'est-à-dire que nous avons cherché à évaluer, par des procédés de vérification reconnus, dans quelle mesure le ministère avait mis nos recommandations de l'époque en application.

5.86 Le ministère n'est pas encore parvenu à mettre en place tous les mécanismes susceptibles de favoriser le traitement intégral des constats d'infraction en matière pénale. De plus, il ne veille pas à ce que les points d'inaptitude soient traités avec assez de célérité pour suspendre les permis de conduire, advenant une contestation du contrevenant.

Gestion des constats d'infraction

Qualité des constats d'infraction

5.87 Notre vérification de 1994-1995 nous amenait à constater que les membres de la Sûreté du Québec (SQ) et les contrôleurs de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) sont habilités à dresser des constats d'infraction au Code de la sécurité routière. Cependant, nous notions que de nombreuses erreurs dans la rédaction de plus de 62 000 constats émis en 1994 faisaient perdre des sommes importantes au ministère, par exemple si l'amende imposée était inférieure au montant prévu par la loi.

5.88 De plus, nous déplorions qu'aucun contrôle ne permettait de s'assurer que tous les constats étaient bel et bien acheminés au ministère. Enfin, les renseignements nécessaires à la SAAQ pour enregistrer les points d'inaptitude comportaient des erreurs dans 21 p. cent des cas.

5.89 Notre suivi n'est guère encourageant à ce chapitre puisque le ministère ne vérifie toujours pas la suite numérique des constats d'infraction émis. Par conséquent, il n'est pas assuré de les recevoir tous. En 1994-1995, plus de 460 paiements d'amende ou plaidoyers de culpabilité ne pouvaient être appariés à un constat d'infraction. Au moment de notre suivi, ce nombre était de 850 dossiers.

5.90 Même s'il offre désormais un programme de formation aux nouveaux policiers, le ministère ignore dans quelle mesure il atteint son objectif de réduire les constats d'infraction erronés. Par ailleurs, il est impossible de savoir quel est le nombre exact de ces constats.

5.91 Les mandataires du ministère assument la tâche, au nom du Procureur général, de constater l'infraction qui conduit à une poursuite. Cependant, en vertu de l'article 11 du Code de procédure pénale, le Procureur général demeure responsable de toute la procédure. Or, le ministère ne vérifie pas l'information reçue avant de la transmettre à la SAAQ, qui ne peut que constater, par la suite, de nombreuses erreurs de tout type.

Retards dans le traitement des constats d'infraction et des avertissements de 48 heures

5.92 En 1994-1995, nous avions observé que le ministère accusait un retard considérable dans le traitement des constats d'infraction et des avertissements de 48 heures. Non seulement le ministère perdait-il ainsi des sommes importantes, mais nous jugions que cette lenteur pouvait projeter une image négative dans l'esprit du public.

5.93 Depuis juin 1996, le ministère est à jour en matière de saisie des constats d'infraction, car cette étape ne prend plus que deux semaines environ. Même les constats émis après enquête sont signifiés assez rapidement. Notre recommandation de 1994-1995 au ministère de la Justice a donc porté ses fruits.

5.94 Par ailleurs, la SQ n'exige plus de preuve que l'avertissement de 48 heures a été respecté; seule une note portée au dossier du contrevenant indique qu'il y a eu constatation d'une dérogation quelconque. Si l'automobiliste est de nouveau appréhendé pour la même infraction, il sera mis à l'amende. Enfin, le nombre de ces avertissements a considérablement diminué puisque seuls les contrôleurs routiers de la SAAQ en émettent encore.

Gestion de l'information

5.95 Au moment de notre vérification, nous avions signalé que le ministère se privait de l'information de gestion nécessaire à son mandat, notamment des indicateurs qui lui auraient permis de connaître ses mandataires moins soucieux de la qualité de leur travail.

5.96 En cette matière, le ministère n'a aucunement changé ses façons de faire, si bien que notre recommandation de 1994-1995, soit celle de produire de l'information de gestion, est toujours de mise. Cependant, le ministère prétend qu'il répond à toute demande ponctuelle de renseignements.

5.97 Nous avions également été amenés à constater que tout dossier pénal et criminel n'était pas systématiquement rendu public : seuls les contrevenants qui ne plaidaient pas coupable étaient inscrits au plumitif des palais de justice. À notre avis, il n'y a plus lieu de réclamer que tous les résultats des poursuites en vertu du Code de la sécurité routière soient divulgués, parce que l'information relative aux contrevenants qui se sont déclarés coupables est conservée dans le système de gestion des infractions.

Transmission de l'information à la SAAQ concernant les points d'inaptitude

Délai légal de transfert

5.98 Le Code de la sécurité routière alloue 30 jours au ministère pour transmettre à la SAAQ toute information relative à l'inscription de points d'inaptitude. En 1994-1995, le ministère accusait des délais considérables à ce chapitre. De plus, il manquait parfois à son devoir d'envoyer à la SAAQ les avis destinés à mettre à jour les dossiers de conduite automobile.

5.99 Grâce à ses efforts, le ministère est parvenu à mettre notre recommandation en application et il a réduit à presque rien les dossiers traités en retard. Par ailleurs, s'il arrive encore que certains avis ne soient pas envoyés à la SAAQ comme il se devrait, le nombre en est très peu élevé et l'effet, négligeable.

Suspension des permis de conduire

5.100 Le traitement des dossiers d'infraction au Code de la sécurité routière était si long en 1994-1995 que le contrevenant pouvait être tenté de contester l'offense reprochée simplement pour gagner du temps et éviter ainsi de perdre son permis de conduire. Nous avions donc recommandé au ministère d'accélérer le processus administratif et judiciaire en la matière pour s'assurer de faire appliquer la loi.

5.101 Notre suivi nous apprend que le délai ne s'est pas amélioré et qu'il est maintenant de 14 à 20 mois entre la signification de l'infraction et la tenue du procès. Par conséquent, l'individu fautif peut récupérer entre-temps des points d'inaptitude devenus caducs et conserver son permis de conduire.

5.102 En outre, il se peut que le tribunal mette fin à une procédure s'il est d'avis que le délai d'audition est déraisonnable. Plusieurs magistrats ont déjà statué en ce sens.

5.103 Commentaires du ministère

« Le ministère poursuit ses efforts pour s'assurer de la qualité des 400 000 constats d'infraction émis par plus de 4000 policiers. Entre autres, il a misé sur la formation de ses mandataires et les communications fréquentes avec eux. Par ailleurs, cette orientation est dorénavant évaluée par échantillonnage auprès de ses partenaires pour diminuer les erreurs.

« En ce qui concerne le traitement des avertissements de 48 heures, il est bon de mentionner que les contrôleurs routiers n'en émettent plus depuis le 1er mars 1999.

« Finalement, en ce qui a trait au traitement administratif et judiciaire des infractions au Code de la sécurité routière, le ministère est conscient des délais importants pour les dossiers des contrevenants qui contestent leur infraction. Aussi, il a injecté des ressources additionnelles pour rattraper les retards. Par contre, l'impact de cette procédure ne pourra se faire sentir que dans les mois qui suivent. »

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

Effectif médical

5.104 En 1994-1995, nous avons procédé à une étude sectorielle au ministère de la Santé et des Services sociaux, portant notamment sur l'effectif médical. À l'époque, nous voulions plus particulièrement nous assurer que les omnipraticiens et spécialistes étaient répartis entre les régions conformément à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, qui confie cette responsabilité au ministère. En outre, ce dernier doit veiller à ce que les ressources humaines soient mises à contribution là où le besoin le commande.

5.105 Au début de 1999, nous avons fait le suivi de cette vérification pour savoir dans quelle mesure le ministère a comblé les lacunes décelées à l'époque.

5.106 De façon générale, nous sommes d'avis que le ministère a fourni des efforts importants pour tenir compte de nos recommandations. Toutefois, étant donné les restrictions budgétaires, la restructuration du réseau et les programmes successifs de mise à la retraite accélérée, qui n'ont guère facilité la tâche du ministère pour contrôler la variation du nombre de médecins, la répartition de l'effectif médical ne répond pas encore au principe d'équité. Nous ne pouvons qu'encourager le ministère à poursuivre ses efforts en ce sens.

5.107 En 1990, le ministère s'était fixé pour objectifs de combler la pénurie dans des spécialités de base, d'améliorer la répartition géographique des médecins et de ramener l'augmentation de leur nombre à un rythme compatible avec l'évolution sociodémographique. En 1999, ces objectifs sont toujours d'actualité.

Planification de l'effectif médical

5.108 Compte tenu de son incidence sur l'accessibilité, la qualité et le coût des services médicaux, la planification de l'effectif médical constitue une fonction déterminante dans l'administration du régime d'assurance-maladie. Cet exercice doit viser une adéquation optimale entre les ressources humaines en place et la demande de services médicaux.

Nombre de médecins

5.109 En 1991, le gouvernement, désireux de rétablir l'équilibre, enjoignait au ministère d'assurer, avant 2006, une correspondance entre l'offre et la demande à ce chapitre. Le surplus de l'offre était alors estimé à 761 ETC (équivalent temps complet) pour 1993-1994 par la Régie de l'assurance-maladie du Québec et nous invitions le ministère à prendre les mesures qui s'imposaient pour atteindre l'objectif d'ajuster le nombre de médecins aux besoins exprimés.

5.110 Pour y parvenir, le ministère a réduit annuellement de 65 le nombre d'admissions aux programmes de formation médicale entre 1994-1995 et 1998-1999, ce qui s'ajoutait à la réduction de 10 admissions survenue en 1993-1994. En outre, les programmes d'encouragement à la retraite ont délesté la profession de plus de 1 200 omnipraticiens et spécialistes.

5.111 Lors de notre vérification, en 1994-1995, la Table de concertation permanente sur la planification des effectifs médicaux, instance consultative créée par le ministère, avait établi un modèle de projection sur 30 ans, en extrapolant les tendances observées jusque-là afin de déterminer le nombre de médecins nécessaires, au Québec, pour répondre à la demande de services médicaux. Étant donné le processus de transformation auquel le réseau est soumis, la Table reconnaît que ce modèle constitue une base valable, mais que d'autres facteurs plus difficilement quantifiables doivent être pris en compte.

5.112 Ainsi, le ministère prévoit analyser de plus près l'évolution de l'offre qu'entraîneront les gains d'efficience qui découlent par exemple des progrès technologiques et de nouvelles façons d'organiser les services.

5.113 Nous encourageons le ministère à poursuivre ses efforts pour exercer un suivi rigoureux de l'offre des services médicaux.

Spécialisation des médecins

5.114 En 1994-1995, nous avons recommandé au ministère de s'entendre avec le ministère de l'Éducation pour que la formation médicale soit davantage axée sur les priorités ministérielles et régionales, étant donné que les surplus et les pénuries de médecins spécialistes peuvent avoir des conséquences sur l'organisation du travail, les coûts des services et l'accessibilité aux soins.

5.115 Depuis lors, le ministère a diminué le nombre d'inscriptions par spécialité. Cependant, les programmes d'incitation à la retraite ont touché les diverses spécialités dans une mesure variable, si bien que l'adéquation entre l'offre et la demande est toujours problématique.

5.116 En ce qui concerne la période 1993-1996, le nombre projeté de spécialistes, lequel tient compte des prévisions relatives aux spécialistes nouvellement formés par les universités et aux départs à la retraite, était supérieur aux besoins des établissements exprimés par les régies régionales, et ce, dans plusieurs spécialités. Pour ce qui est de la période suivante, soit 1997-2000, ce nombre est à présent insuffisant pour répondre à la demande dans la quasi-totalité des spécialités.

5.117 Le tableau 2 présente, pour un certain nombre de spécialités, le nombre de médecins que réclament les régions ainsi que l'ajout net de ces ressources, projeté en 1997-2000.

TABLEAU 2

COMPARAISON ENTRE L'OFFRE ET LA DEMANDE DE MÉDECINS SPÉCIALISTES POUR LA PÉRIODE 1997-2000

	Nombre de médecins spécialistes (1997-2000)	
Spécialité	**Ajout demandé par les régions**	**Ajout net projeté**
Psychiatrie	26	3
Médecine interne	43	47
Chirurgie générale	23	3
Santé communautaire	7	6
Pédiatrie	48	30
Dermatologie	3	2
Physiatrie	1	(3)
Pneumologie	6	5
Ophtalmologie	10	(1)
Oto-rhino-laryngologie	4	(1)
Radiologie diagnostique	20	(8)
Microbiologie	13	11

5.118 À notre avis, le ministère devrait tenir compte davantage des nouvelles réalités du réseau de la santé pour déterminer le nombre des inscriptions qu'il autorise dans les programmes de formation universitaire en médecine.

Ratio omnipraticiens-spécialistes recherché

5.119 Le ratio omnipraticiens-spécialistes est une notion correspondant à la proportion recherchée qui devrait exister entre les deux groupes de médecins pour répondre à la demande, sans coûts excessifs. En 1995, le ratio visé était de deux groupes égaux en nombre.

5.120 À l'époque, le ministère exprimait son intention de justifier, à l'aide d'analyses, le ratio existant. Au moment de notre suivi, l'objectif à atteindre est toujours le même sans que le ministère ait procédé à quelque analyse structurée que ce soit pour le justifier. Or, chaque variation d'un point de pourcentage de ce ratio, en faveur des spécialistes, équivalait, en 1995, à 6 millions de dollars; ce coût est à présent de 7 millions. Il va de soi que le ministère devrait se préoccuper davantage de la justesse de ce ratio, ne serait-ce que pour des raisons économiques et à cause de son incidence sur l'organisation des services.

Répartition de l'effectif médical

5.121 La répartition géographique des médecins est une préoccupation constante du gouvernement depuis l'implantation du régime actuel d'assurance-maladie. Visant un juste équilibre en ce domaine, le gouvernement a adopté diverses mesures pour inciter les médecins à s'établir ou à demeurer en région, notamment la rémunération variable et l'octroi d'une prime d'installation.

5.122 En 1993-1994, une étude du ministère estimait à 70 millions de dollars le coût annuel des mesures incitatives qui devaient lui permettre d'atteindre son objectif de répartition équitable de l'effectif médical. Depuis lors, le ministère n'a pas réévalué ce que lui coûtent annuellement ces mesures.

Prise en compte des besoins de la population

5.123 Les régies régionales sont responsables de l'organisation des services dans leur territoire et la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* mentionne qu'elles doivent élaborer et mettre en œuvre un plan d'organisation qui préciserait, entre autres choses, les services nécessaires pour répondre aux besoins de la population. Quant au ministère, il est responsable de répartir équitablement les ressources entre les régions et de voir au contrôle de leur utilisation. Notre rapport de 1994-1995 notait que le ministère n'avait pas l'assurance que l'effectif médical était réparti avec un souci d'efficience et d'efficacité, car plusieurs de ces plans d'organisation n'avaient pas été produits par les régies régionales.

5.124 Notons que la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* a connu récemment des modifications qui dispensent désormais les régies régionales de faire approuver par le ministre leur plan d'organisation des services, sauf en ce qui concerne les services ultraspécialisés.

5.125 La dispersion de nombreux services médicaux entre plusieurs pavillons de centres hospitaliers de la même région multiplie les investissements en équipement et elle entraîne des coûts récurrents. Notre vérification de 1994-1995 révélait que, dans une région où neuf établissements situés à proximité les uns des autres offraient des services hospitaliers de courte durée, la plupart disposaient des mêmes spécialités en médecine et en chirurgie.

5.126 Nous avons procédé au suivi dans la même région qu'en 1994-1995. Comme l'illustre le tableau 3, si l'on excepte trois établissements qui ont changé de vocation, la situation n'a guère évolué depuis quatre ans.

TABLEAU 3

SURSPÉCIALITÉS EXISTANT DANS LES PAVILLONS DES CENTRES HOSPITALIERS DE COURTE DURÉE D'UNE MÊME RÉGION

Surspécialité	Nombre (1993-1994)	Nombre (1997-1998)
Cardiologie	8 sur 9	6 sur 6
Chirurgie plastique	6 sur 9	5 sur 6
Gastro-entérologie	8 sur 9	6 sur 6
Hématologie	7 sur 9	6 sur 6
Ophtalmologie	9 sur 9	6 sur 6

5.127 En conséquence, nous ne pouvons qu'inciter de nouveau le ministère à s'assurer que le déploiement de l'effectif médical s'appuie sur une analyse de l'organisation des services de chaque région.

Information sur l'activité médicale en cabinet privé

5.128 Au moment de notre vérification, le ministère n'était pas assuré que les services médicaux dispensés en cabinet privé correspondaient bien aux priorités ministérielles et régionales, faute d'information suffisamment complète. Pourtant, en 1993-1994, ce genre de pratique représentait 773 millions de dollars.

5.129 Pour l'exercice 1997-1998, notre suivi révèle que le ministère ne dispose toujours pas d'une information qui l'assurerait que la pratique médicale exercée en cabinet privé, évaluée aujourd'hui à 763 millions de dollars, soit 40 p. cent du budget total consacré aux soins offerts à la population, respecte ses propres orientations et celles des régies régionales.

Contrôle de l'installation des médecins spécialistes dans les régions universitaires

5.130 En 1994-1995, selon une étude du ministère, les spécialistes étaient trop concentrés dans les régions où se trouve une faculté de médecine, ce qui amenait une plus grande consommation de services médicaux et contribuait à réduire l'accès aux services spécialisés dans les régions intermédiaires et éloignées.

5.131 Notre suivi nous apprend que le ministère se préoccupe à présent davantage que le plan de répartition de l'effectif médical soit respecté. En ce qui concerne la planification de 1997-2000, les objectifs de croissance ou de décroissance du nombre de spécialistes établis par le ministère pour chaque région sont suivis avec plus de rigueur. En outre, le ministère a aboli l'exemption de pénalité touchant les nouveaux médecins qui s'installent dans une grande ville lorsqu'ils obtiennent une tâche de professeur. Notons cependant que, depuis 1994-1995, les nouveaux médecins spécialistes peuvent échapper au principe de la rémunération progressive quand ils poursuivent leur formation dans une surspécialisation.

5.132 Même si le ministère travaille à rétablir l'équilibre, les médecins spécialistes ont encore tendance à s'installer dans les villes universitaires. De ce fait, les villes de Québec et de Montréal ainsi que leurs environs sont favorisés par rapport aux régions intermédiaires et éloignées. En effet, le nombre des spécialistes des grandes villes décroît moins vite en proportion que dans les autres régions. D'ailleurs, même les programmes d'incitation à la retraite n'ont pas réussi à inverser cette tendance, car les postes ainsi libérés ont été comblés de préférence dans ces villes.

5.133 Selon nous, le mouvement amorcé par le ministère doit se poursuivre, afin que l'installation des médecins spécialistes dans les grandes villes soit mieux contrôlé.

Mesures de répartition de l'effectif médical

5.134 En 1994-1995, notre vérification indiquait que certaines mesures, administrées par le ministère, les régies régionales et la Régie de l'assurance-maladie du Québec, avaient pour but d'améliorer la répartition des médecins. Cependant, certains moyens incitatifs adoptés se chevauchaient parfois.

5.135 Par exemple, des étudiants ont reçu une prime versée pour s'installer en région, même s'ils s'étaient déjà engagés à y pratiquer à la suite de l'attribution d'une bourse d'études. En 1994-1995, 385 médecins ont bénéficié de ces deux mesures, ce qui représente un coût additionnel de 7,4 millions de dollars en dix ans. Or, depuis cette date, le ministère ne fait aucun suivi en cette matière et il ignore donc dans quelle mesure ce chevauchement persiste.

5.136 En 1994-1995, nous avons noté que certaines mesures pourraient être plus efficientes, par exemple les bourses d'études accordées pour inciter les nouveaux diplômés en médecine à s'établir dans des territoires reconnus comme insuffisamment pourvus de praticiens. Depuis lors, le ministère n'a pas réétudié l'octroi de ces bourses et il n'en a pas modifié les règles. Toutefois, depuis quelques années, les étudiants boursiers contribuent davantage à pourvoir les territoires qui manquent de médecins; nous ne pouvons en conclure pour autant que la bourse est la principale explication de ce changement d'attitude et le ministère en est tout aussi incapable.

5.137 Par ailleurs, si le ministère tient un compte exact des remboursements qui devraient être faits pour les engagements non respectés, il n'est pas en mesure d'affirmer que la pénalité prévue a toujours été imposée quand il le fallait. De plus, en ce qui touche ces médecins qui ont promis de s'installer dans une région insuffisamment pourvue de médecins, mais qui n'ont pas respecté leur engagement, le taux de recouvrement de la pénalité prévue reste très faible.

5.138 À notre avis, le ministère devrait s'assurer de l'efficience et de l'efficacité des mesures de répartition de l'effectif médical.

Financement des mesures de répartition

5.139 Au moment de notre vérification, le Conseil du trésor demandait que les économies faites à même les rémunérations réduites dans les grands centres servent à absorber le coût des mesures incitatives offertes aux médecins qui acceptaient d'aller exercer en région. Or, notre examen révélait que le ministère ne se soumettait pas à cette directive.

5.140 En 1994-1995, le ministère avait signé diverses ententes avec les fédérations des médecins en vertu desquelles, pour une période précise, un budget global était accordé pour la rémunération des médecins, incluant les mesures de répartition.

5.141 En conséquence, notre recommandation de l'époque est devenue caduque.

5.142 Commentaires du ministère

« Dans l'ensemble, le rapport de suivi sur l'effectif médical du Vérificateur général est conforme à la réalité et le ministère reçoit fort bien les recommandations qui y sont faites.

« Par ailleurs, il y a lieu de souligner que l'ensemble du processus de planification de main-d'œuvre médicale au Québec se fait avec la participation de tous les intervenants concernés réunis à la Table permanente de concertation sur la planification de la main-d'œuvre médicale.

« En 1998, le ministère, avec la Table de concertation, s'est donné un programme de travail pour renforcer les assises de la politique triennale des admissions en médecine. Plusieurs groupes de travail ont été mis sur pied pour en documenter les différents aspects. Des rapports d'étape sont attendus d'ici la mi-juin et ils serviront à élaborer la prochaine politique triennale des inscriptions dans les programmes de formation doctorale et postdoctorale en médecine. Ainsi, une partie des recommandations que vous nous avez faites devra être réexaminée à la lumière des conclusions de ces travaux et des consensus qui s'en dégageront.

« Il faut également mentionner qu'en vertu de la *Loi sur le Conseil médical du Québec* le ministre a l'obligation de consulter le Conseil pour obtenir, entre autres, des avis sur : les politiques relatives à la main-d'œuvre médicale, notamment la politique des inscriptions dans les programmes de formation doctorale et postdoctorale en médecine ; le cadre de référence de la répartition de l'effectif médical, notamment en ce qui concerne les objectifs de croissance ou de décroissance à établir pour chaque région du Québec.

« Enfin, le Vérificateur général fait mention de certaines études qui auraient été souhaitables, notamment pour mieux documenter la pratique des médecins en cabinet privé ou pour faire un suivi et évaluer l'efficacité et l'efficience des mesures de répartition de l'effectif médical.

« Nous convenons de l'importance de ces études, mais elles ont été reportées en raison des contraintes budgétaires qui nous ont été demandées ainsi que de l'affectation prioritaire de certaines ressources pour supporter les travaux de la Table permanente de concertation sur la planification de la main-d'œuvre médicale. »

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIVÉ

Activités liées à l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire privé

5.143 En 1995-1996, nous avons mené des travaux de vérification auprès du ministère de l'Éducation et des établissements d'enseignement privé. Nous avions pour but de nous assurer que les établissements respectent la *Loi sur l'enseignement privé* ainsi que les divers régimes pédagogiques applicables. Par ailleurs, nous cherchions à savoir si le ministère s'acquitte correctement de son devoir de surveillance en la matière.

5.144 Les résultats de nos travaux ont été publiés dans le tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996*.

5.145 À la fin de 1998, nous avons fait le suivi de ces travaux afin de constater dans quelle mesure les établissements et le ministère ont tenu compte de nos précédentes recommandations.

5.146 Notre suivi nous a fait constater que le ministère et les établissements ont corrigé les lacunes que nous leur avions mentionnées concernant les contrats de services éducatifs, les rapports d'évaluation de l'élève, l'admissibilité des élèves à l'enseignement en anglais et la déperdition d'élèves dans certains établissements. Toutefois, les déficiences suivantes subsistent encore.

Vérification par le ministère de l'application de la loi et des règlements dans les établissements dont le permis est sans échéance

5.147 L'article 10 de la *Loi sur l'enseignement privé* stipule que nul ne peut tenir un établissement d'enseignement privé s'il n'est titulaire d'un permis délivré par le ministre pour l'établissement et les services éducatifs ou catégories de services éducatifs qu'il dispense et qui sont visés par la loi.

5.148 Les établissements d'enseignement privé se divisent en deux groupes selon que leur permis comporte une échéance ou non. Quand le permis de tenir un tel établissement relève de la tradition, il est appelé «sans échéance». Le ministère n'accorde plus ce genre de permis depuis plus de 20 ans.

5.149 Les établissements dont le permis est sans échéance ne sont pas soumis, de la part du ministère, aux mêmes contrôles que les autres. Il leur suffit de transmettre chaque année le calendrier scolaire, la liste des enseignants ainsi que la description des droits de scolarité exigés des parents. De son côté, le ministère vérifie sommairement que tous les établissements prévoient les 180 jours d'enseignement obligatoires et que la contribution financière demandée aux parents n'est pas excessive. Toutefois, il ne vérifie pas la qualification professionnelle des enseignants.

5.150 En 1995-1996, notre vérification nous avait appris que le ministère ne s'était pourvu d'aucun autre outil ou méthode pour apprécier l'application des dispositions législatives et réglementaires. Bien que le ministère mentionne qu'il rappelle aux établissements leurs obligations, notre suivi révèle qu'il n'a encore rien changé à ses façons de faire. Il prévoit toutefois élaborer une nouvelle procédure qui permettra de suivre de plus près les établissements.

Application de la loi et des règlements par les établissements dont le permis et l'agrément sont sans échéance

Matières à enseigner et temps prévu

5.151 Les régimes pédagogiques de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire prescrivent les matières à enseigner et le temps prévu pour chacune d'elles. À l'enseignement secondaire, 36 unités – correspondant le plus souvent à 25 heures d'activités d'apprentissage chacune – sont exigibles chaque année. Pour déroger aux règles adoptées, l'établissement doit demander l'autorisation du ministère.

5.152 De son côté, le ministère doit s'assurer que les objectifs d'apprentissage sont atteints. Notre vérification de 1995-1996 nous amenait à nous pencher sur les horaires des élèves pour savoir s'ils faisaient place aux cours obligatoires et si ceux-ci respectaient la durée réglementaire. Nous avons pu constater qu'environ 20 p. cent des cours obligatoires n'atteignaient pas le temps prévu ou n'étaient pas inscrits à l'horaire de l'élève.

5.153 En outre, les matières négligées étaient presque toujours les mêmes : art, économie familiale, éducation au choix de carrière, formation personnelle et sociale, initiation à la technologie. Les heures ainsi récupérées étaient consacrées à l'enseignement des matières à option ou pour ajouter du temps aux autres matières obligatoires. Pourtant, les établissements demandaient rarement une dérogation au ministère.

5.154 Nous avions donc recommandé aux établissements de respecter le Régime pédagogique en ce qui concerne les matières enseignées et le temps prévu, et nous avions incité le ministère à s'assurer que les objectifs d'apprentissage déterminés par les programmes d'études étaient atteints.

5.155 Lors de notre suivi, nous avons constaté que le ministère ne s'assure toujours pas que le Régime pédagogique est respecté en cette matière. D'ailleurs, les établissements ne demandent pas davantage l'autorisation du ministère pour y déroger.

Calendrier scolaire

5.156 Le Régime pédagogique stipule que le calendrier scolaire doit comporter au moins 180 jours d'activités éducatives. En 1995-1996, nos travaux de vérification indiquaient que plusieurs établissements étaient fautifs à ce chapitre parce que le nombre de jours de classe était inférieur à la norme.

5.157 Nous avions donc recommandé aux établissements de respecter l'obligation que leur fait le Régime pédagogique de donner au moins 180 jours d'activités éducatives à leurs élèves. Par ailleurs, nous demandions au ministère de s'assurer du respect de cette disposition.

5.158 Pour notre suivi, nous avons examiné les calendriers scolaires de 1998-1999 des établissements qui étaient dérogatoires en 1995. Ces calendriers indiquaient de 180 à 186 jours de classe. Comme cette planification ne prévoit pas toujours suffisamment de jours d'absence pour des tempêtes ou pour d'autres motifs, il est probable que certains établissements n'aient pas atteint le minimum de jours imposé. Le ministère n'a pas vérifié combien de jours de classe avaient été réellement offerts, mais il a pris conscience du problème et compte mettre bientôt en application une nouvelle méthode de contrôle à ce sujet.

Droits de scolarité

5.159 La loi et les règlements fixent un montant maximum que les établissements peuvent réclamer aux élèves ou à leurs parents à titre de droits de scolarité pour les services éducatifs. Il leur est cependant permis d'imposer des frais pour des services accessoires, lesquels ne sont pas assujettis à un maximum.

5.160 En 1995-1996, nous avions souligné que, du fait que le ministère n'a pas clairement défini ce que recouvrent les notions de «services éducatifs» et de «services accessoires», il lui est difficile, sinon impossible, de s'assurer que les établissements ne réclament pas à leurs élèves un montant supérieur à la limite permise pour les services éducatifs.

5.161 Le ministère n'a toujours pas précisé ces notions. D'ailleurs, nous avons observé que les deux établissements dont parlait notre rapport de 1996 poursuivent leur même pratique. Ils réclament toujours, en plus des frais relatifs aux services éducatifs qui touchent presque le plafond fixé, des «frais accessoires», soit respectivement 4000 et 6000 dollars susceptibles de couvrir des coûts afférents à des services éducatifs.

Manuels scolaires et matériel didactique

5.162 La loi oblige les établissements à utiliser les manuels scolaires et le matériel didactique approuvés par le ministère. En 1995-1996, nous notions que ces manuels sont approuvés pour une période de cinq ans, approbation renouvelable pour trois ans. Après ce délai, le ministère les retire automatiquement de sa liste, sans réévaluation. Par conséquent, les établissements sont amenés à adopter un comportement dérogatoire en utilisant certains manuels ou ensembles didactiques qui n'apparaissent plus sur la liste du ministère. Nous avons recommandé au ministère de réévaluer sa méthode de radiation systématique des manuels.

5.163 Notre suivi nous a permis de constater que le ministère n'a pas modifié son approche quant à la radiation des manuels et que les établissements continuent d'en utiliser qui ne sont pas approuvés. Le ministère est d'avis que les modifications qui seront bientôt apportées aux matières enseignées lui faciliteront la tâche en matière d'approbation des manuels scolaires.

Établissements d'enseignement non légalement reconnus

5.164 Depuis 1988, le ministère se préoccupe de l'existence d'établissements non légalement reconnus, c'est-à-dire qui ne font pas partie d'une commission scolaire ou qui ne détiennent pas de permis en vertu de la *Loi sur l'enseignement privé*. Une vingtaine de ces établissements sont regroupés au sein de l'Association des églises-écoles évangélistes du Québec.

5.165 Le ministère a choisi de faire porter ses interventions auprès de cette association, notamment en incitant les établissements à diriger les élèves vers le réseau d'établissements publics en vertu de la *Loi sur l'instruction publique* ou à demander un permis en vertu de la *Loi sur l'enseignement privé*.

5.166 Depuis l'adoption de nouvelles règles d'admission aux études collégiales en 1993, les élèves sortant des établissements non légalement reconnus ne peuvent plus être admis aux études collégiales parce qu'ils ne sont pas titulaires d'un diplôme d'études secondaires délivré par le ministre.

5.167 En décembre 1996, nous avions recommandé au ministère de poursuivre ses démarches pour amener ces établissements à intégrer un réseau reconnu.

5.168 Au moment de notre suivi, la situation n'avait pas changé ; toutefois, le ministère compte en arriver prochainement à une entente avec ces établissements.

5.169 Commentaires du ministère

« Le ministère de l'Éducation note que le Vérificateur général du Québec a pris acte des correctifs apportés par les établissements d'enseignement pour donner suite aux observations formulées. Le ministère reçoit les commentaires du Vérificateur général avec la préoccupation de poursuivre ses efforts en vue d'une amélioration constante de ses pratiques de gestion. Le ministère rappelle les obligations légales et réglementaires à tous les établissements d'enseignement privé, y compris à ceux dont le permis est sans échéance.

« De plus, le ministère discute régulièrement avec les établissements et leurs associations dans le but d'améliorer la compréhension et l'application de ces obligations.

« Le ministère poursuit, en collaboration avec les établissements d'enseignement privés et leurs responsables, les actions de communication et d'information déjà entreprises.

« En ce qui a trait au calendrier scolaire, des travaux se poursuivent pour déterminer la pertinence de l'information qui est exigée des établissements et le meilleur moment de l'année pour l'obtenir.

« Le ministère se penchera aussi sur les modalités d'intégration des matières à enseigner, en conformité avec le régime pédagogique, et examinera les questions soulevées quant à l'approbation et à la radiation des ensembles didactiques résultant de la mise en place du nouveau curriculum et des nouveaux programmes.

« Pour ce qui est des autres éléments du rapport, le ministère songe à revoir, comme dans le secteur public, ceux dont la responsabilité pourrait être décentralisée et confiée aux établissements. »

MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES (secteur des forêts) ET SOCIÉTÉ DE RÉCUPÉRATION, D'EXPLOITATION ET DE DÉVELOPPEMENT FORESTIERS DU QUÉBEC

5.170 Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué en 1994-1995 auprès du ministère des Ressources naturelles, secteur des forêts (MRN), et de la Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR). Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure le ministère et REXFOR ont apporté les correctifs aux lacunes constatées à l'époque. Nos travaux ont pris fin en mars 1999.

5.171 Le 20 juin 1998, la *Loi sur le regroupement de certaines sociétés d'État* est entrée en vigueur. Comme cette loi permet la continuité des activités de REXFOR, en vertu de la partie 1A de la *Loi sur les compagnies*, celle-ci a modifié ses statuts, le 17 août 1998, afin de changer sa raison sociale pour SGF REXFOR inc. Pour les besoins du présent suivi, nous conservons l'appellation REXFOR.

5.172 La vérification de 1994-1995 avait pour but de nous assurer que le ministère et REXFOR gèrent de façon économique, efficace et efficiente les programmes de création d'emplois en forêt publique. De plus, nous nous étions assurés, par l'examen du rapport annuel pour l'exercice terminé le 31 mars 1994, que REXFOR rendait suffisamment compte de ses activités.

5.173 Lors de cette vérification, deux programmes existaient, l'un annuel et l'autre triennal. Le programme annuel a été annulé en 1995-1996. Notre suivi n'a donc porté que sur le programme triennal.

5.174 Depuis notre vérification, le ministère et REXFOR ont mis en place des mesures pour combler les lacunes décelées. Par ailleurs, notre suivi n'aborde pas la reddition de comptes de REXFOR, étant donné les changements mentionnés précédemment.

Évaluation du programme

5.175 Notre rapport de 1994-1995 mentionnait que des travaux d'évaluation permettraient de mesurer le degré d'atteinte de l'objectif du programme et d'en connaître le coût réel. Nous avions alors recommandé au ministère d'évaluer le programme de création d'emplois.

5.176 Le MRN n'a pas fait d'évaluation particulière de ce programme. Cependant, certains travaux ont été menés concernant le degré d'atteinte de l'objectif du programme et son coût réel.

5.177 Le ministère a amélioré l'application du programme pour donner suite à des commentaires reçus du milieu. Ces améliorations permettent de mieux contrôler la formation des ouvriers, aspect déterminant quant à la qualité des travaux exécutés, au rendement de l'ouvrier et à sa sécurité. Depuis, le programme de création d'emplois vise plutôt à concilier rendement et qualité. C'est à partir de l'exercice 1996-1997 que le volet « formation » a été intégré au programme, maintenant plus structuré. Cette formation rend les ouvriers plus autonomes et polyvalents, ce qui contribue à faciliter la recherche d'un emploi après leur participation au programme.

5.178 REXFOR a préparé un rapport sur la réinsertion au travail des candidats ayant réussi les examens au cours des exercices 1996-1997 et 1997-1998. Si l'on tient compte de tous les ouvriers qui ont participé au programme, le taux de réussite est de 74 et 65 p. cent respectivement pour chacun des deux exercices. Parmi les ouvriers qui ont réussi l'examen, 77 p. cent pour 1996-1997 et 83 p. cent pour 1997-1998 ont répondu à un sondage de REXFOR. La majorité d'entre eux ont obtenu un emploi l'année suivant l'obtention de leur attestation, soit 79 p. cent pour 1996-1997 et 88 p. cent pour 1997-1998.

5.179 De plus, REXFOR, en collaboration avec le ministère, a mandaté une firme de consultants forestiers pour évaluer la pertinence du programme de création d'emplois, d'après les données de l'exercice 1997-1998. L'étude démontre que l'investissement de 17,5 millions de dollars du gouvernement permettra de récupérer, en trois ans, jusqu'à 14,5 millions de dollars en recettes fiscales et parafiscales ainsi qu'en économies relatives à l'aide de dernier recours.

5.180 Finalement, une étude émanant du Fonds de lutte contre la pauvreté – mis à contribution pour le programme depuis l'exercice 1997-1998 – mentionne qu'il permet à des travailleurs ayant une scolarité limitée au primaire d'apprendre un métier tout en bénéficiant d'une supervision et d'un encadrement adéquats.

Productivité et supervision du personnel

5.181 Nous avions recommandé que le ministère et REXFOR se dotent d'indicateurs de performance et qu'ils évaluent la productivité des participants au programme. De plus, nous avions incité REXFOR à s'assurer que les projets de travail respectent un taux de supervision de un contremaître pour sept ouvriers.

5.182 Depuis 1996-1997, des normes de productivité sont établies pour chaque territoire de production en fonction de la densité et de la complexité de celui-ci. Un registre de la production réelle de chaque ouvrier permet d'évaluer l'atteinte de l'objectif fixé. L'obligation d'atteindre ces normes de productivité est devenue un critère d'admissibilité à l'examen pour obtenir l'attestation professionnelle de formation en travaux sylvicoles.

5.183 En ce qui a trait à la supervision, nous avons constaté que, sur 221 projets réalisés entre le 1er avril 1995 et le 31 mars 1999, 170 (77 p. cent) ont respecté l'objectif de REXFOR, soit le ratio de un contremaître pour au moins sept ouvriers. Pour ce qui est des 51 projets (23 p. cent) non conformes, les explications fournies nous semblent valables.

Contrôles relatifs à la réalisation des travaux

5.184 Il est important que les contrôles soient efficaces et efficients pour créer le plus d'emplois possible avec le même budget.

Application des contrôles

5.185 Nous avions constaté que l'effort de vérification de REXFOR était différent d'une région à l'autre. Nous avions donc recommandé à REXFOR d'établir des directives relativement à la nature et à l'étendue des travaux de contrôle nécessaires.

5.186 REXFOR s'est fixé pour objectif d'effectuer une visite par semaine de chaque projet, ou davantage si le risque associé à celui-ci le justifie. Cependant, il n'existe pas de données sur le nombre de visites réellement faites pour s'assurer que l'objectif est atteint.

Exigences de contrôle

5.187 Nous avions constaté que le ministère se montrait trop exigeant envers REXFOR quant à la qualité des travaux faits dans le cadre du programme triennal par rapport aux autres travaux faits en forêt publique.

5.188 Nous avions recommandé que le ministère revoie l'étendue des contrôles qu'il exige concernant la qualité des travaux exécutés dans le cadre du programme de création d'emplois, de manière à les ajuster aux besoins.

5.189 Le ministère a répondu à notre recommandation. Maintenant, il tient compte du risque associé à la qualité des travaux lorsqu'il détermine les vérifications applicables à REXFOR, responsable de travaux sylvicoles ayant pour but la création d'emplois. Comme les travaux de REXFOR sont considérés comme moins risqués, le ministère les vérifie peu.

Qualité de l'information de gestion

5.190 En 1994-1995, les rapports de gestion faisaient état d'une imputation des coûts erronée, ce qui en réduisait l'utilité. En effet, les coûts de contrôle n'étaient pas toujours répartis entre les différents programmes de création d'emplois et certaines fiches descriptives ne présentaient pas séparément les heures consacrées à des travaux qui ne faisaient pas partie du programme. Nous avions recommandé à REXFOR de s'assurer de la qualité de l'information de gestion.

5.191 Depuis l'exercice 1996-1997, comme il ne reste que le programme triennal de création d'emplois, les possibilités d'erreurs d'imputation sont éliminées. De plus, chaque traitement sylvicole est maintenant présenté distinctement sur une fiche descriptive avec les coûts correspondants.

Allocation et utilisation des enveloppes budgétaires

Allocation

5.192 Au moment de notre vérification, le ministère n'était pas en mesure de justifier la répartition des enveloppes budgétaires. Nous lui avions recommandé d'établir des critères d'attribution en fonction des objectifs du programme et de justifier la répartition des enveloppes entre les régions.

5.193 Depuis l'exercice 1997-1998, le ministère utilise un critère de répartition basé sur le taux d'emploi dans chaque région. D'autres facteurs sont pris en compte dans la répartition, notamment l'importance qu'occupent la forêt publique et l'industrie forestière dans la région, de même que le budget de l'exercice précédent.

Utilisation

5.194 Notre rapport mentionnait qu'un montant de 2,3 millions de dollars, soit 7,6 p. cent du budget de 1994-1995, n'avait pas été utilisé pour soutenir la création d'emplois. Nous avions recommandé au ministère et à REXFOR d'utiliser les fonds publics aux fins pour lesquelles ils étaient attribués par le gouvernement.

5.195 Pour l'année 1995-1996, le protocole d'entente entre le MRN et REXFOR a été modifié afin que les sommes versées à REXFOR représentent les dépenses réelles assumées pour exécuter le contrat, à l'exception des frais du siège social, qui sont fixes. Les dépassements sont à la charge de REXFOR. Cette dernière suit les budgets de façon rigoureuse afin de s'assurer de les utiliser au maximum, mais sans les dépasser, pour créer le plus d'emplois possible. C'est ainsi que les excédents ont été réduits d'année en année. Compte tenu de certains impondérables, tels une cessation d'emploi, un accident de travail ou autre, le budget ne peut être entièrement utilisé. Cependant, le pourcentage tend à être négligeable par rapport au budget global. En effet, selon les données de REXFOR, les excédents ont été de 2,8 p. cent en 1995-1996, de 1,5 p. cent en 1996-1997, de 1,9 p. cent en 1997-1998 et de 1,4 p. cent en 1998-1999.

5.196 Commentaires de SGF REXFOR inc.

« Nous sommes d'accord avec les commentaires.

« Rexforêt demandera aux régions de tenir un registre des visites effectuées sur le terrain, lequel indiquera l'organisme, la date, le lieu et le but de la visite, afin de s'assurer que la vérification du nombre de visites soit possible à l'avenir. »

5.197 Commentaires du ministère des Ressources naturelles

« Le ministère est d'accord avec l'ensemble de l'analyse du Vérificateur général faite dans le cadre du suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué en 1994-1995.

« Nous sommes satisfaits de l'appréciation des mesures mises en place conjointement par le ministère et REXFOR pour combler les lacunes décelées et nous nous engageons à continuer d'exercer un suivi adéquat de ce programme de création d'emplois en forêt. »

MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Sécurité du réseau routier

5.198 En 1994-1995, nous avons achevé un mandat de vérification auprès du ministère des Transports en ce qui a trait à la sécurité du réseau routier, particulièrement en matière d'infrastructures.

5.199 Compte tenu d'un bilan qui fait état, année après année, d'un nombre élevé de victimes de la route, nous avions alors recommandé au ministère de prendre diverses mesures susceptibles d'augmenter la sécurité de son réseau routier. Bien que les facteurs humains, par exemple la vitesse excessive et la consommation d'alcool, soient en cause dans la plupart des accidents, il n'en reste pas moins que les infrastructures doivent contribuer le plus possible à la sécurité des usagers.

5.200 Nous avons fait, au début de 1999, le suivi de ces recommandations, pour voir à quel point le ministère les a mises en application. Comme en fait foi le présent rapport, le ministère a pris de nombreuses mesures pour combler les lacunes décelées à l'époque. Le bilan routier s'améliore constamment et le ministère participe à cet heureux résultat.

5.201 Le ministère se préoccupe de sécurité routière, ce qui apparaît dans le Plan stratégique ministériel, les méthodes de répartition des budgets et les activités de recherche. Il a également témoigné de ce souci en élaborant une politique sur le suivi des accidents mortels.

5.202 Le ministère oriente ses interventions en priorité vers les endroits à risques connus et, quant au reste, il compte corriger les défauts au fur et à mesure des rénovations apportées au réseau. Toutefois, le rythme adopté par le ministère pour améliorer le réseau pourrait être plus rapide. Nous l'incitons à accélérer la cadence, notamment dans le développement des systèmes susceptibles de l'aider à mieux cibler ses interventions, et à mesurer sa contribution à un bilan routier moins sombre.

Plan d'action

5.203 Conformément à notre recommandation de 1994-1995, le ministère a mis en vigueur, en janvier 1997, un plan d'action en matière de sécurité routière assorti d'objectifs mesurables. En plus de la correction des endroits dangereux, communément appelés «points noirs», le plan prévoit des mesures à prendre à court terme – en moins de deux ou trois ans – en ce qui concerne les systèmes d'information, le marquage de la chaussée, la surface de roulement, les accès, les plans d'intervention et les abords des routes. D'un autre côté, le ministère a noté certains éléments à risques qui ne sont pas tolérables: glissières de sécurité non attachées aux parapets des ponts, lampadaires et piliers ou autres structures similaires (culées de viaducs, portails de tunnels, portiques de supersignalisation) qui, s'ils s'éloignent de la norme, peuvent aggraver les accidents.

5.204 Au 1er avril 1998, l'inventaire de ces situations à risques était terminé à 78 p. cent et le ministère estimait les correctifs à apporter à 23,5 millions de dollars.

5.205 Par contre, les objectifs inhérents au plan d'action accusent parfois du retard par rapport à l'échéancier et l'information de gestion est insuffisante pour en faire adéquatement le suivi.

Données et systèmes d'information

5.206 En 1994-1995, le ministère ne disposait pas d'une information suffisante pour lui indiquer où et comment intervenir pour améliorer la sécurité routière. Aujourd'hui, malgré les efforts du ministère et les progrès constatés, nous ne pouvons affirmer que ce problème est totalement réglé. En effet, pour assumer cet aspect de sa mission, le ministère a besoin de trois types de données : renseignements sur les accidents, les infrastructures routières et la circulation.

5.207 La source d'information principale sur les accidents est le rapport qu'établit le policier. Or, pour que ce document soit utile, il doit indiquer très exactement où l'accident est survenu. Depuis 1994-1995, le ministère facilite de diverses façons le travail de repérage et de description des policiers. Il a entre autres élaboré des plans d'échangeurs afin de faciliter la localisation de l'accident et la production du croquis qui l'illustre. En outre, le ministère, de concert avec la Société de l'assurance automobile du Québec, s'emploie à informatiser ces croquis. Il prévoit également l'ajout de bornes kilométriques en l'absence d'autres points de repère.

5.208 Le système d'inventaire des infrastructures routières (système 0012) comporte encore des lacunes, mais le ministère envisage de procéder à la réforme de cet instrument d'ici l'an 2000.

5.209 À partir des données diverses qu'il a cumulées – sur les accidents, les infrastructures et la circulation –, le ministère pose un diagnostic de sécurité routière qui cible les endroits potentiellement dangereux. Le ministère travaillait déjà à élaborer ce système en 1994-1995. Celui-ci ne regroupe pas encore les données relatives à toutes les directions territoriales, mais le processus d'implantation est terminé dans une proportion de 80 p. cent. Soulignons que ce système pourra aider le ministère à mieux connaître les endroits problématiques et, de la sorte, à gérer les ressources disponibles de façon optimale.

5.210 Par ailleurs, un logiciel appelé Système intégré d'analyse de sites permet aux ingénieurs et aux techniciens d'étudier les carrefours où se produisent de nombreux accidents, afin qu'ils puissent traiter ces problèmes de façon homogène. Le ministère estime qu'environ la moitié des directions territoriales utilisent ce système, car elles sont libres de ce choix.

Études coûts-avantages

5.211 Une étude coûts-avantages permet de comparer les dépenses relatives à un projet de rénovation ou de construction d'une route ou d'une infrastructure avec les bénéfices que l'on compte en retirer, sur les plans tant humain que financier.

5.212 En 1994-1995, le ministère ne faisait pas de telles études et il n'en mène aujourd'hui qu'avant d'amorcer de gros projets ou pour mesurer les répercussions de nouvelles orientations. De plus, le personnel des directions territoriales n'a pas encore reçu la formation nécessaire à ce genre d'analyse.

Évaluation des interventions

5.213 Le ministère n'évalue pas, sauf en de rares occasions, dans quelle mesure il est parvenu à régler une situation dangereuse grâce à une intervention. Il ne peut donc pas en diffuser les résultats en ce qui concerne la sécurité routière. D'ailleurs, il accuse déjà un retard de plus d'un an par rapport à l'échéancier selon lequel il devrait mettre sur pied un groupe de travail chargé de déterminer les éléments à inclure dans un système de suivi des interventions.

Formation en sécurité routière

5.214 La formation, en sécurité routière comme dans tout autre domaine, est un processus continu. Le ministère a fait des efforts importants pour améliorer la performance de son personnel. En effet, en comparaison avec 1995, le ministère a comblé les lacunes décelées en matière de formation de base, grâce à un investissement considérable en jours-personnes. Cependant, la formation plus avancée, par exemple celle qui se rapporte à l'évaluation des interventions, ne fait pas encore l'objet d'un plan d'action.

Abords des routes

5.215 Les objets fixes parsemés le long des routes sont de plusieurs sortes : lampadaires, supports latéraux de signalisation, etc. En 1994-1995, nous avions recommandé au ministère de se soucier de ces obstacles en bordure de la chaussée dans une optique de sécurité, ce qu'il a fait à n'en pas douter. Néanmoins, il faudra attendre plusieurs années pour achever une entreprise de cette envergure.

5.216 Afin que les abords des routes soient moins dangereux, le ministère privilégie, dans l'ordre, l'élimination de l'obstacle, son déplacement, sa fragilisation et, en dernier recours, l'installation d'un dispositif de retenue (glissière de sécurité ou atténuateur d'impact).

5.217 Le ministère a pris de nombreuses initiatives à ce sujet. Par exemple, il a adopté une norme pour l'installation de bases de type « cédant sous impact » et il portera de cinq à neuf mètres la norme de dégagement latéral des panneaux de supersignalisation.

5.218 De plus, le ministère a amorcé l'inventaire exhaustif des obstacles et des éléments qui nécessitent son intervention aux abords des routes. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'inventaire des situations à risques est achevé à 78 p. cent. Par contre, l'autre partie du recensement n'est avancée qu'au tiers. L'information partiellement disponible permet déjà d'évaluer à 139 millions de dollars le budget nécessaire pour rendre sécuritaires les abords des routes (y compris les 23,5 millions pour les interventions impératives).

5.219 Pour mieux illustrer l'ampleur des travaux que doit effectuer le ministère, disons que celui-ci a consacré 2,4 millions de dollars en 1997-1998 pour déplacer ou fragiliser des lampadaires ou des supports latéraux. Afin d'amener tout le réseau au même point de correction, il devra investir encore au moins 18 millions de dollars.

5.220 Par ailleurs, à eux seuls, les travaux que le ministère devra mener pour allonger, installer, remplacer ou déplacer les dispositifs de retenue en bordure des routes entraîneront des coûts d'au moins 101 millions de dollars. En 1997-1998, l'investissement du ministère à ce chapitre s'élevait à 6,4 millions de dollars.

5.221 Comme nous l'avions signalé en 1994-1995, l'usage de glissières flexibles est encore peu répandu. Le ministère s'en explique en invoquant les problèmes qui découlent des contraintes d'installation, du déneigement et de l'obligation de réparer tout dommage dans un délai très bref.

5.222 Quant à notre recommandation de 1994-1995 qui invitait le ministère à instaurer un système d'inspection et d'entretien des dispositifs de sécurité, elle n'a pas été encore mise en application. Par contre, les directions territoriales se chargent de l'inspection de routine au gré des rondes.

Marquage des chaussées

5.223 Lors de notre vérification, nous étions d'avis que le ministère devait se doter d'une politique et d'un plan global relatifs au marquage des chaussées.

5.224 Certaines directives du Plan d'action en matière de sécurité routière portent sur la nécessité d'un marquage toujours visible sur les routes du réseau supérieur qui connaissent un débit journalier moyen de 1 000 véhicules et plus. On insiste aussi sur la pose des produits de marquage dans des conditions adéquates. De plus, le ministère a instauré un programme d'homologation des produits de marquage de moyenne et de longue durée et déterminé des seuils de visibilité.

5.225 Une analyse du changement d'un produit de marquage de courte durée (peinture à l'alkyde) pour un produit de moyenne durée (peinture à l'époxy) démontre que cette dernière solution représente la meilleure combinaison entre coûts et avantages. Pourtant, le taux d'utilisation de la peinture à l'époxy est très faible, soit de 2,7 p. cent en 1997-1998.

Éclairage routier

5.226 En 1994-1995, nous déplorions que le ministère ne se soit pas doté d'une politique en matière d'éclairage routier, qui préciserait ses orientations en fonction de ses besoins. Même si son plan d'action prévoyait qu'une telle politique serait adoptée en 1999, le ministère n'en a pas commencé l'élaboration. Nous pouvons conclure que l'échéancier ne sera pas respecté.

5.227 Dans le cadre des travaux préparatoires à l'élaboration d'une politique, le ministère a tout de même fait faire une collecte de renseignements au sujet des usages adoptés dans divers pays en matière d'éclairage routier et il mène parfois des études quant à la nécessité de modifier l'éclairage si les circonstances le réclament.

5.228 Notre vérification de 1994-1995 nous avait également amenés à recommander au ministère de dresser un inventaire complet de ses lampadaires de façon à pouvoir vérifier les factures d'électricité, et d'effectuer un suivi systématique du programme d'économie d'énergie.

5.229 En août 1998, le ministère a fait parvenir aux directions territoriales une directive qui reprenait l'essentiel de notre recommandation. Cependant, comme certaines directions territoriales n'ont pas en main une information de gestion complète, la mise en application de cette directive est aléatoire.

5.230 Par ailleurs, le suivi du programme d'économie d'énergie n'est toujours pas fait. En conséquence, les économies totales réalisées n'ont pas été quantifiées.

Caractéristiques des routes

5.231 Parmi les caractéristiques routières, notre vérification de 1994-1995 avait abordé la géométrie des routes, l'orniérage et le pavage des accotements. Nous avions été amenés à recommander au ministère de se soucier davantage de sécurité dans ces divers domaines.

5.232 Selon les plans d'intervention de 1998 à 2003 du Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier, 10 p. cent de la longueur totale du réseau présente des déficiences liées aux courbes et pentes. En outre, 20 p. cent du réseau est défectueux en matière de largeur des voies et accotements. Le coût total des travaux techniquement réalisables qui permettraient de corriger la situation est estimé à quelque 950 millions de dollars, sans parler des coûts d'expropriation.

5.233 Le ministère fait annuellement le relevé systématique des ornières dans l'ensemble du réseau dont il est responsable. Le pourcentage de déficience (non-respect du seuil acceptable) pour l'orniérage était ainsi estimé à 7 p. cent du réseau en 1997.

5.234 La situation observée récemment concernant la géométrie des routes et l'orniérage est sensiblement la même qu'en 1994-1995.

5.235 Notons que le ministère a pavé, en 1996-1997, près de 300 kilomètres d'accotement, ce qui lui a coûté plus de 6 millions de dollars. L'année suivante, il a ainsi couvert 400 kilomètres et déboursé plus de 7 millions. À ce rythme, il lui faudra environ cinq ans pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixés, c'est-à-dire le pavage des accotements là où la sécurité le réclame et le long des routes qui connaissent un débit moyen journalier de plus de 5000 véhicules.

Signalisation routière et réglementation

5.236 Les problèmes liés à la signalisation touchent tant les panneaux eux-mêmes que leur emplacement ou leur bon état. En 1994-1995, nous avions recommandé au ministère de s'assurer que la signalisation routière de l'ensemble du réseau routier québécois était adéquate et conforme à ses normes.

5.237 Aujourd'hui, le ministère ignore toujours quelle est la proportion de la signalisation qui n'est pas conforme à ses normes, et ce, tant pour le réseau dont il est responsable que pour le territoire des municipalités.

5.238 En ce qui concerne le réseau qui relève des municipalités, il subsiste des problèmes tels que des panneaux non conformes à ses normes ou des modifications apportées aux limites de vitesse sans son autorisation.

5.239 Pour ce qui est de la signalisation d'indication (signalisation verte), un plan global est en voie d'élaboration. Cette opération a pour objectif de valider les messages affichés, de combler les lacunes décelées et de conserver cette information dans des fichiers informatiques accessibles.

5.240 Le ministère n'a pas encore déterminé à quelle fréquence les inspections de la signalisation doivent être faites et il n'impose pas non plus qu'elles soient systématiques. Le ministère n'a pas l'assurance que les rondes effectuées permettent de détecter toutes les défectuosités et tout défaut de réflectivité des panneaux.

5.241 Un nouveau logiciel, appelé SIGROUTE, a été conçu pour couvrir tout le cycle de production de la signalisation, par exemple l'inventaire, la programmation annuelle, la planification opérationnelle et l'inspection. L'utilisation en est laissée à la discrétion des directions territoriales.

5.242 Les directions territoriales ne disposent donc pas encore de toutes les données nécessaires pour gérer efficacement la signalisation dans leur territoire.

5.243 Par ailleurs, le ministère considère comme prioritaires les interventions relatives aux structures de signalisation aérienne. En outre, il s'est conformé à notre recommandation d'effectuer le suivi des garanties offertes par les fournisseurs quant aux pellicules réfléchissantes.

5.244 Enfin, les directions territoriales ne procèdent toujours pas à des inspections systématiques pour repérer les cas d'affichage illégal afin de faire respecter la *Loi sur la publicité le long des routes*.

Accès au réseau routier

5.245 Le ministère accorde plus de 2 000 permis d'accès par année, soit environ 100 accès par 1 000 kilomètres de route. Il doit fournir aux propriétaires des terrains qui le longent un accès raisonnable à son réseau routier. Le contrôle des accès demeure donc une préoccupation très actuelle, et ce, d'autant plus qu'une étude effectuée en 1996 confirme que les accès non conformes causent des accidents.

5.246 Le ministère a élaboré un projet de politique sur les accès routiers, dont le but est d'établir et de mettre en œuvre des mesures qui contribueront au maintien de la sécurité routière, mais sans préciser d'échéancier quant à son entrée en vigueur. En attendant, il doit s'entendre avec de nombreux partenaires: les municipalités régionales de comté, les municipalités et le ministère des Affaires municipales. Par exemple, le ministère est appelé à donner son avis tout au long du processus de révision des schémas d'aménagement par les municipalités régionales de comté.

5.247 Même si le choix du ministère est de ne pas agir de façon coercitive avec ses partenaires, il faut tout de même admettre que tout accès au réseau routier peut représenter une cause de danger et réduire la fonctionnalité des routes.

5.248 En outre, comme la politique qui doit encadrer l'émission des permis d'accès est encore à l'état de projet, le ministère n'a pas l'assurance que toutes les modifications apportées lui sont présentées pour qu'il les enregistre et pour qu'il puisse vérifier leur conformité.

5.249 Une servitude de non-accès est un droit immobilier interdisant ou limitant l'accès d'un immeuble riverain à une emprise routière pour des raisons de sécurité. Lorsqu'il impose une telle servitude, le ministère doit dédommager le propriétaire. À l'inverse, s'il lève cet interdit, le propriétaire doit verser une compensation. Le ministère ne sait pas si les servitudes de non-accès sont toutes respectées, parce qu'il ne dispose pas d'une information complète sur le sujet et qu'il n'y a pas de programme d'inspection systématique de ces servitudes. Pour l'instant, les inspections sont faites au gré des rondes des agents des directions territoriales, ce qui peut nuire à l'uniformité.

5.250 Soit dit en passant, la directive concernant la levée des servitudes de non-accès a été modifiée pour inclure les conditions qu'il faut respecter en matière de sécurité. Notamment, une étude de sécurité doit être faite avant qu'une telle décision soit prise.

5.251 Pour ce qui est des échangeurs autoroutiers, la norme en milieu rural exige désormais une distance minimale entre ceux-ci de cinq kilomètres au lieu de trois.

5.252 En résumé, les accès au réseau routier et les échangeurs autoroutiers ne sont pas encore tous conformes aux normes. Rappelons toutefois que les normes évoluent et que le ministère effectue la mise aux normes quand il entreprend des travaux de réfection ou lorsque la sécurité le commande de façon impérative.

Reddition de comptes

5.253 Au moment de notre vérification, nous avions recommandé au ministère de rendre compte de façon complète au gouvernement au sujet des sommes investies en sécurité routière qui proviennent de la réserve de stabilisation de la Société de l'assurance automobile du Québec.

5.254 Depuis lors, le ministère n'a reçu aucune somme provenant de cette source. Notre recommandation est donc caduque.

5.255 Quant au rapport annuel du ministère, meilleur instrument qui soit pour la reddition de comptes, nous l'avions jugé incomplet en 1994-1995.

5.256 Notre suivi indique que le ministère s'est pourvu d'indicateurs, par exemple le nombre d'accidents et la classification des accidents selon la gravité.

5.257 Par contre, si le ministère énumère volontiers les interventions qu'il a faites en sécurité routière, il n'en dévoile pas beaucoup les résultats. De même, il décrit ses programmes dans le détail, mais sans mentionner les objectifs qu'il poursuit ni même la mesure des résultats.

5.258 Par ailleurs, le ministère fait état d'une politique de gestion des plaintes, mais celle-ci est insuffisante pour aider à mesurer la satisfaction de la clientèle.

5.259 D'autres renseignements sont encore manquants, par exemple les retombées économiques que le ministère a pu susciter grâce aux investissements consentis pour le réseau routier.

5.260 L'information nécessaire à l'évaluation de la performance du ministère est donc limitée dans son rapport annuel de 1997-1998.

5.261 Commentaires du ministère

« **Plan d'action** . Lors de l'élaboration de son plan d'action en matière de sécurité routière, le ministère était conscient du caractère ambitieux des nombreuses actions prévues. Malgré tout, il a jugé préférable d'agir ainsi, et ce, compte tenu de l'importance du bilan routier d'alors.

« **Études coûts-avantages**. La formation du personnel aux méthodes d'analyses coûts-avantages est prévue pour la prochaine année.

« **Évaluation des interventions**. Il faut cumuler les données d'au moins trois ans pour pouvoir évaluer l'efficacité des interventions. Nous avons donc reporté temporairement la formation officielle du groupe de travail chargé de déterminer les éléments à inclure dans un système de suivi qui permettrait l'amélioration de nos interventions futures. Cette activité est prévue dans le plan d'action en sécurité routière pour 2000-2005, actuellement en élaboration.

« **Formation en sécurité routière** . Les indicateurs qui permettront de suivre la réalisation du plan d'action ainsi que la formation plus avancée sont prévus dans le plan d'action en sécurité routière pour 2000-2005.

« **Abords des routes, signalisation, accès** . À partir de cette année, les directions territoriales doivent faire le relevé systématique des défectuosités de tout le réseau routier dont le ministère est responsable. Ce relevé implanté, le ministère disposera alors de l'inventaire exhaustif des éléments à corriger, dont les systèmes de retenue, la signalisation, les affiches le long des routes et les éléments de non-accès.

« **Marquage des chaussées** . En ce qui a trait au taux d'application d'un produit de moyenne durée, le ministère réalise depuis 1997 des expériences d'application de la peinture à l'époxy. Tant que la technologie nécessaire à la pose de cette peinture n'aura pas été éprouvée, le taux d'utilisation ne pourra augmenter au-delà du taux actuel de 2,7 p. cent.

« **Éclairage routier** . Le ministère a entrepris un projet de recherche sur l'effet de l'éclairage des routes sur la sécurité des usagers, à partir duquel il réévaluera l'opportunité d'élaborer une politique en ce domaine. De plus, le ministère a entrepris, en décembre 1998, l'élaboration d'un cadre d'inventaire approprié afin d'uniformiser la mise en application de la directive concernant la vérification des factures d'électricité.

« **Caractéristiques des rout es**. Les données de 1998 concernant le pourcentage de déficience pour l'orniérage seront bientôt disponibles et, jusqu'à présent, elles démontrent une tendance à la baisse.

«**Signalisation routière** . À cause du renforcement de certaines normes visant à augmenter la sécurité offerte par la signalisation, dont l'installation de bases cédant sous impact et l'augmentation du dégagement latéral, une partie de la signalisation ne rencontre pas parfaitement les nouvelles normes en vigueur. Ces situations seront corrigées au fur et à mesure des travaux de rénovation.

«Sur le réseau sous la responsabilité des municipalités, lorsque le ministère est informé de la présence d'une signalisation représentant une situation dangereuse, il intervient directement pour effectuer ou faire effectuer les corrections appropriées. Dans les autres cas, il peut difficilement aller plus loin que de sensibiliser les municipalités et de les former. Précisons que toute dérogation de leur part au Code de la sécurité routière les empêche de soutenir légalement l'émission de contraventions relatives à ces situations dérogatoires.

«**Accès au réseau routier**. Dans le but d'assurer un suivi de la construction et de la vocation des accès, le ministère invite ses partenaires municipaux à coordonner l'émission de leurs permis avec sa procédure d'émission d'autorisation ministérielle d'accès à une propriété et du certificat de conformité.

«Pour le contrôle des servitudes de non-accès, le ministère reconnaît qu'il ne dispose pas pour l'instant d'un programme d'inspection systématique de ces servitudes. Il faut toutefois préciser que ces dernières sont généralement localisées à des endroits spécifiques sur le réseau routier et que le personnel chargé des rondes de vérification dans le territoire connaissent ces emplacements, soit le long des autoroutes, aux intersections de routes principales, etc. Ainsi, toute violation de ces servitudes est rapidement constatée et les mesures correctives nécessaires sont prises avec célérité.

«**Reddition de compt es**. Le ministère envisage de réaliser bientôt un sondage pour mesurer le degré de satisfaction de la clientèle.

«**Conclusion**. L'organisation du travail dans le territoire n'a pas été conçue dans l'optique de réaliser des inspections spécifiques de la signalisation routière, des accès au réseau routier, des abords des routes, du marquage des chaussées, de l'éclairage routier, etc. Le ministère dispose de gestionnaires, de chefs d'équipe et d'employés de voirie, qui circulent et patrouillent systématiquement et continuellement le réseau et qui procèdent, au besoin, aux interventions appropriées. Si les inventaires s'accommodent bien de ressources spécialisées et dédiées, les impératifs de gestion de la circulation et du maintien de la fonctionnalité du réseau routier exigent une polyvalence des équipes de façon à pouvoir intervenir rapidement selon le besoin.»

OFFICE DE LA LANGUE FRANÇAISE

5.262 En 1995-1996, nous avons mené une vérification auprès de l'Office de la langue française. Il y était notamment question des activités de francisation de l'Office ainsi que des services linguistiques qu'il offre au public. Nous nous étions également penchés sur la performance des bureaux régionaux et des bibliothèques.

5.263 À l'automne de 1998, nous avons effectué le suivi de cette vérification pour voir dans quelle mesure l'Office a tenu compte de nos diverses recommandations. Ces derniers travaux ont pris fin le 15 janvier 1999.

Activités de francisation

Francisation des entreprises

Fiabilité de l'information

5.264 L'Office a notamment pour mission de veiller à ce que l'usage du français soit généralisé dans les entreprises québécoises. En vertu de la Charte de la langue française, toutes les entreprises qui emploient plus de 50 personnes sont tenues de s'inscrire auprès de l'Office afin d'obtenir un certificat de francisation. Par conséquent, il importe de recenser correctement toutes les entreprises qui répondent à ce critère.

5.265 Au 30 septembre 1995, les fichiers informatiques de l'Office faisaient état de 3 375 entreprises assujetties au processus de francisation.

5.266 En comparant les fichiers de l'Inspecteur général des institutions financières avec ceux de l'Office, nous avions retracé plus de 200 entreprises qui échappaient à la surveillance de celui-ci, faute d'une information complète et à jour. La même recherche a été faite cet automne et les conclusions sont les mêmes qu'en 1995-1996.

5.267 De plus, en 1995-1996, nous avions décelé des renseignements erronés ou incomplets dans le système informatique relatif à la francisation des entreprises. Depuis, l'Office a procédé à une mise à jour des données en compilant l'information obtenue de l'Inspecteur général des institutions financières et les rapports triennaux fournis par les entreprises certifiées. Notre suivi nous a permis de constater que l'Office a amélioré l'information dont il dispose.

5.268 Commentaires de l'Office

«Une des contraintes, que nous avions formulées dans les commentaires figurant au rapport d'avril 1996, avait trait à notre difficulté d'accès au fichier participant de l'Inspecteur général des institutions financières (IGIF). Ce fichier nous permet de comparer nos dossiers sous gestion avec ceux du fichier central et facilite le repérage des entreprises qui ne se sont pas inscrites comme la loi les y oblige.

«La refonte administrative de l'IGIF et le transfert de responsabilité à la Direction générale des services informatiques gouvernementaux (DGSIG) du Conseil du trésor ont fait en sorte que ce n'est qu'à la fin de l'année 1998 que nous avons pu entreprendre l'évaluation des travaux à réaliser à la DGSIG et des coûts reliés au transfert des données du fichier de diffusion massive de consultation du registre des entreprises du Québec (CIDREQ).

«Entre-temps, le repérage des entreprises en état de conformité ne peut être fait de façon systématique.

«Une opération de traitement de la demande de l'Office est en cours à la DGSIG.

«L'Office, lorsque l'accès du fichier participant sera opérationnel, entreprendra une démarche de rattrapage auprès des entreprises repérées.»

Longueur du processus

5.269 En 1995-1996, le délai entre la date où l'Office apprend qu'une entreprise est admissible et celle de l'inscription était supérieur à un an dans 6 p. cent des cas; ce taux est à présent de 12 p. cent. L'Office n'est donc pas parvenu à restreindre ce délai, bien au contraire.

5.270 À l'étape suivante, l'entreprise est tenue d'informer l'Office des progrès de son programme jusqu'à l'obtention de son certificat de francisation. Lors de notre vérification, 63 p. cent des entreprises mettaient plus de cinq ans à obtenir leur certificat de francisation après l'approbation de leur programme. Ce délai ne touche plus maintenant que 19 p. cent des entreprises, ce qui représente un progrès appréciable.

5.271 Il arrive parfois que le temps prévu pour implanter un programme de francisation doive être prolongé. En 1995-1996, l'Office n'avait pas établi de limite ni quant au nombre des prolongations qui pouvaient être octroyées à une entreprise, ni quant à la durée maximale du délai consenti. Notre suivi nous a permis d'observer que, généralement, toute prolongation doit être approuvée par les membres de l'Office, qu'elle n'est pas renouvelable et que sa durée est proportionnelle aux correctifs à apporter, sans excéder trois ans.

5.272 Commentaires de l'Office

«L'Office a mis au point un système d'information de gestion qui lui permet de traiter les retards des entreprises à respecter l'une ou l'autre des étapes du processus de francisation.

«L'escalade des mesures de rappel va jusqu'à la formulation d'une plainte de l'Office à la Commission de protection de la langue française, qui met en demeure l'entreprise contrevenante de régulariser sa situation.

«Le Procureur général a d'ailleurs reconnu coupable une entreprise qui a omis de s'inscrire auprès de l'Office et lui a imposé une amende en conséquence en février 1999.»

Francisation de l'administration publique

5.273 L'administration publique – c'est-à-dire le gouvernement, ses ministères et organismes, les réseaux de la santé et des services sociaux, des municipalités ainsi que de l'éducation – est assujettie à l'application de la Charte de la langue française.

5.274 Par ailleurs, les organismes dont la clientèle parle surtout une langue autre que le français sont soumis à une réglementation particulière. Cependant, comme leurs services au public doivent être offerts aussi dans la langue officielle, ils sont tenus d'établir des modalités et des critères approuvés par l'Office, pour vérifier la connaissance du français de leurs employés.

5.275 Depuis 1995-1996, le nombre de ces organismes à statut particulier est passé de 212 à 186. À l'époque, 13 d'entre eux n'avaient pas remis à l'Office les documents requis en vertu de la loi. Au 30 novembre 1998, nous avons identifié 15 contrevenants sur 186, surtout des municipalités.

5.276 D'un autre côté, bien que la Charte existe depuis plus de 18 ans, 46 organismes de l'administration publique ne détiennent pas encore de certificat de conformité à la Charte qui attesterait que l'utilisation du français est généralisée à tous les niveaux (71 en 1995-1996).

5.277 Enfin, la Politique d'utilisation du français dans les technologies de l'information stipule que les ministères et organismes gouvernementaux doivent remettre à l'Office leur plan d'action en cette matière. En 1995-1996, 70 organismes sur 126 étaient fautifs à cet égard. Au 30 novembre 1998, seulement deux organismes sur 118 tardaient encore à se soumettre à cette obligation, ce qui constitue un progrès remarquable.

Ordres professionnels

5.278 La Charte de la langue française stipule que les ordres professionnels ne peuvent délivrer de permis de pratique qu'aux personnes ayant de la langue officielle une connaissance appropriée à l'exercice de leur profession. Par conséquent, l'Office administre les examens de français que les candidats doivent réussir pour répondre à cette exigence.

5.279 L'administration de nouveaux examens ne commencera qu'en 1999, de sorte que, bien que ce risque soit limité, il est toujours possible que certains candidats qui se présentent plus d'une fois soient soumis à un seul et même examen à plusieurs reprises. En outre, la mesure de la compréhension orale du français n'a pas encore été révisée.

5.280 Par ailleurs, en 1995-1996, nous constations que le rapport annuel de l'Office n'indiquait pas le nombre de permis renouvelés. Les rapports des trois derniers exercices (1995-1996, 1996-1997 et 1997-1998) contiennent maintenant cette information.

5.281 Commentaires de l'Office

«L'administration des nouveaux examens commencera en 1999. Pour la partie écrite, nous en sommes à l'étape de la production des cahiers d'examen et de la réforme du système informatique, lequel permettra la correction et la rotation des examens ainsi que la validation empirique de ceux-ci. Pour la partie orale, seuls les tests servant à mesurer la compréhension doivent être révisés ; leur pondération a déjà été modifiée.

« Il est important de préciser qu'il ne s'agit pas d'une simple révision des examens, mais d'une refonte totale qui exige beaucoup de temps et de ressources. Or, les ressources affectées à l'évaluation de la connaissance du français chez les candidats aux ordres professionnels sont très limitées, ce qui retarde la réforme et l'implantation des examens.

« Précisons par ailleurs que la possibilité pour des candidats de se présenter plus d'une fois à un seul et même examen à plusieurs reprises est limitée : seuls les ordres professionnels qui ne réfèrent à l'Office des candidats qu'une fois aux trois ou cinq ans n'ont qu'une seule version des examens. Pour les ordres plus populeux, les versions sont en plus grand nombre (trois) et les candidats ne sont pas soumis à la même version deux fois de suite après un délai minimal de trois mois.

« Nous avons toute raison de croire que les nouveaux examens seront implantés dès l'exercice 1999-2000. »

Services linguistiques

Banque de terminologie du Québec

5.282 L'Office de la langue française offre sa banque de terminologie sous forme de disque compact ou par abonnement sur le réseau Internet. Cet outil de consultation, appelé « Le Grand Dictionnaire terminologique », comporte plus de trois millions de termes.

5.283 Depuis 1995-1996, l'Office a corrigé les fautes décelables par le dictionnaire automatique, communément appelé « le correcteur ». Toutefois, la plupart des erreurs de typographie, de syntaxe, d'orthographe et de grammaire observées en 1995-1996 sont toujours présentes dans Le Grand Dictionnaire terminologique 1999, sauf s'il y a eu substitution ou remplacement de fiche. L'Office n'est donc pas parvenu à épurer sa banque de terminologie ni à la corriger complètement, faute d'outils appropriés.

5.284 Commentaires de l'Office

« Le manque de ressources financières est aussi un facteur important à considérer. En effet, le coût approximatif d'une révision orthotypographique de la banque diffusée sur cédérom et dans Internet avec une assurance-qualité « zéro faute » serait approximativement de 1 million de dollars. »

Autres services

5.285 Depuis mai 1996, les consultations linguistiques de l'Office sont tarifées, si bien que l'engorgement des lignes téléphoniques et les délais d'attente ont pu être corrigés en bonne partie. En effet, l'Office n'a traité que 12 223 consultations linguistiques au cours de l'exercice 1997-1998 par rapport à 140 371 deux ans plus tôt.

5.286 Par ailleurs, le Téléphone linguistique, qui a pour but d'aider l'usager à résoudre des problèmes courants, est gratuit et disponible en tout temps partout au Québec. Pourtant, le nombre moyen d'appels mensuels est passé de 5323 en 1996-1997 à 4 833 l'année suivante. Entre le 1er mai et le 30 septembre 1998, ce nombre est passé à 4 064 appels par mois.

5.287 Pour l'instant, l'Office n'a toujours pas adopté de méthode pour évaluer la satisfaction des usagers, que ce soit en matière de consultations ou en ce qui concerne le Téléphone linguistique.

5.288 En 1995-1996, nous recommandions à l'Office d'inciter les ministères et organismes à maintenir les commissions de terminologie s'il en existait chez eux. Ces commissions ont pour but d'effectuer des travaux terminologiques dans des domaines bien précis. Au moment de notre vérification, deux commissions sur huit étaient encore actives.

5.289 Notre suivi révèle que le maintien des commissions de terminologie n'est pas davantage assuré qu'auparavant. Cependant, en septembre 1998, l'Office a remis, au Comité interministériel de coordination de l'application de la politique linguistique dans l'administration publique, une stratégie de travail qui vise à proposer des moyens pour améliorer la qualité du français au sein de l'Administration.

5.290 Commentaires de l'Office

«La baisse du nombre d'appels au Téléphone linguistique est attribuable à l'inefficacité de la formule utilisée pour connaître les thèmes couverts par le Téléphone linguistique. Présentement, l'usager qui accède à ce service doit avoir en main la liste des 180 sujets couverts. Celle-ci est publiée dans un dépliant distribué par courrier ou, sur demande, par télécopieur. Les statistiques de l'Office révèlent que les appels au Téléphone linguistique augmentent à chaque envoi massif de cette publication.

«Pour éliminer le besoin de publier annuellement par milliers la liste des thèmes couverts par le Téléphone linguistique, l'Office travaille actuellement à la mise en place d'un service automatisé d'appels. Il permettra la reconnaissance vocale, facilitant du fait même la consultation des capsules linguistiques.»

Bureaux régionaux, bibliothèques et coût des produits et services

5.291 Au moment de notre vérification, en 1995-1996, nous avions noté que le personnel des bibliothèques de Québec et de Montréal, d'une part, et celui des bureaux régionaux, d'autre part, était occupé de façon très inégale. Depuis ce temps, l'Office a réduit de 50 p. cent l'effectif de sa bibliothèque de Montréal, où le nombre de transactions par employé représentait la moitié de celles de la bibliothèque de Québec.

5.292 Les services linguistiques, autrefois disponibles dans tous les bureaux régionaux, sont à présent centralisés au bureau de Québec. Désormais, les bureaux régionaux se consacrent à la francisation des entreprises, ce qui a permis de réduire l'effectif de 49 p. cent en région.

5.293 En 1995-1996, l'Office n'était pas en mesure d'établir le coût de ses principaux produits et services. Notre suivi nous a fait voir que la majorité des linguistes terminologues élaborent maintenant un rapport mensuel de temps avec la production y afférente. Il est donc possible de connaître, par exemple, le temps consacré à la mise à jour du Grand Dictionnaire terminologique et le coût de ce produit.

RÉGIE DES ALCOOLS, DES COURSES ET DES JEUX ET MINISTÈRE DU REVENU

Commercialisation des boissons alcooliques

5.294 Nous avons mené, en 1995-1996, une vérification de l'optimisation des ressources à la Régie des alcools, des courses et des jeux (RACJ) et au ministère du Revenu du Québec (MRQ), en nous préoccupant surtout des contrôles relatifs à la commercialisation des boissons alcooliques et aux établissements qui détiennent un permis de détaillant.

5.295 Selon notre façon de faire habituelle, nous avons effectué le suivi de cette vérification, au printemps de 1999, pour savoir dans quelle mesure la RACJ et le MRQ ont mis en application nos recommandations de l'époque.

5.296 La RACJ et le MRQ n'ont pas encore réglé la plupart des problèmes que nous leur avions signalés. Pourtant, ils pourraient diminuer les pratiques frauduleuses simplement en contrôlant de plus près l'exploitation des permis et en réclamant les taxes et les impôts applicables aux boissons alcooliques.

Contrôles de l'exploitation des permis par la RACJ

Intégralité des permis

5.297 La *Loi sur les permis d'alcool* fait obligation aux commerçants de détenir un permis de la RACJ pour vendre ou servir des boissons alcooliques. En 1995-1996, nous avions conseillé à la RACJ de prendre les mesures appropriées pour repérer les délinquants et, de ce fait, maximiser ses revenus.

5.298 Depuis notre vérification, le gouvernement a réaffirmé, dans le discours sur le budget de 1998-1999, son intention d'enrayer le commerce illégal de boissons alcooliques, notamment en reconduisant le programme ACCES (actions concertées pour contrer les économies souterraines), qui fait appel à la collaboration du MRQ, de la RACJ ainsi que des ministères de la Justice du Québec (MJQ) et de la Sécurité publique (MSP). Le gouvernement escompte ainsi favoriser le respect du régime fiscal et récupérer les sommes qui lui sont dues.

5.299 Même si la concertation est désormais plus intense entre la RACJ et ses partenaires, nous déplorons encore que tous les moyens n'aient pas été pris pour intercepter les délinquants, quelle que soit la faute qu'on leur reproche : bouteilles non timbrées, permis non affichés ou expirés et désordre public. Par exemple, les fichiers informatiques de la RACJ et ceux du MJQ ne sont pas encore appariés. Pourtant, comme il est possible qu'un même geste soit sanctionné sur le plan pénal par le MJQ, mais qu'il ne soit pas jugé répréhensible sur le plan administratif par la RACJ, la conciliation devrait être faite entre les divers rapports émanant de ce ministère et de cet organisme.

5.300 Par ailleurs, depuis l'automne de 1998, les corps policiers utilisent le système informatique ALCOOL pour compiler les résultats de leurs inspections et la RACJ saisit leurs rapports dans le système ACCES à partir des dossiers physiques. Or, rien ne nous assure que toutes les interventions policières sont enregistrées dans le système ACCES.

5.301 Il nous apparaît nécessaire que la RACJ recueille toutes les données disponibles dans les divers ministères et organismes et qu'elle mette en place les mesures qui s'imposent afin de mieux dépister les délinquants.

Partenariat avec les corps policiers et information disponible

5.302 Pour l'aider à contrôler l'exploitation des permis qu'elle émet, la RACJ signait autrefois des ententes avec certains corps policiers municipaux et la Sûreté du Québec (SQ). En 1995-1996, nous étions d'avis que la RACJ devait communiquer à ses partenaires les interventions qu'elle jugeait prioritaires et préciser le type d'information qu'elle attendait d'eux.

5.303 Depuis lors, la lutte au commerce illégal des boissons alcooliques s'est intensifiée au sein du gouvernement. Dans le cadre du programme ACCES, les corps policiers et le MSP ont signé d'autres ententes qui établissent certains paramètres, tel le nombre d'interventions à faire. Cependant, la RACJ n'a fixé aucune priorité parmi les inspections et les enquêtes qui lui semblent nécessaires, par exemple auprès des nouveaux établissements ou de ceux qui ont déjà commis une infraction.

5.304 En outre, nous avions recommandé à la RACJ de s'assurer que toutes les interventions policières effectuées dans les établissements commerciaux apparaissent dans son système informatique, afin que chaque dossier soit complet.

5.305 Notre suivi nous apprend que la RACJ a doté le système ALCOOL d'une interface qui permet aux divers corps policiers d'enregistrer directement toutes leurs interventions avant même d'expédier le dossier physique à la RACJ. Malgré leur engagement à respecter cette consigne, les corps policiers ne notent pas dans le système toutes leurs inspections et les infractions relevées, comme l'a confirmé notre examen de certains dossiers physiques. En outre, la RACJ ne s'assure pas que tous les renseignements sont bel et bien saisis.

Supervision de la RACJ

5.306 Notre vérification de 1995-1996 indiquait que l'information dont disposait la RACJ était insuffisante pour remplir adéquatement son mandat, notamment quant au nombre d'interventions par région, aux établissements qui n'avaient pas été visités au cours des années antérieures et aux infractions les plus fréquentes.

5.307 À notre avis, la RACJ ne dispose pas encore d'une information de gestion suffisante pour orienter les interventions policières. Ainsi, elle ignore toujours si les policiers surveillent de plus près les commerçants dont le permis a déjà été suspendu.

Compilation des délais

5.308 Quand les policiers constatent qu'il y a dérogation aux lois, ils rédigent un rapport d'infraction et le transmettent à la RACJ. Pour pouvoir intervenir rapidement et entendre en audition le détenteur de permis fautif, la RACJ doit recevoir le plus tôt possible toute l'information relative au constat d'infraction.

5.309 En 1995-1996, les corps policiers mettaient jusqu'à cinq mois avant de transmettre leur rapport d'infraction. Selon notre suivi, ces délais varient à présent entre 1,5 et 3 mois. Notons cependant que l'enregistrement des interventions policières est fait dans le système ALCOOL, qui sert entre autres à la facturation et, par conséquent, au paiement du travail des corps policiers. Il est permis de croire que cet élément accélère le processus de transmission des rapports.

5.310 Par ailleurs, la RACJ doit statuer quant à l'infraction, après l'audition du détenteur de permis. Les différentes étapes du processus accusaient, en 1995-1996, des délais qui nous semblaient excessifs. De ce fait, nous avions recommandé à la RACJ de compiler ces délais, ce qui lui permettrait de juger de sa propre efficacité.

5.311 Au moment de notre suivi, la RACJ comptait entreprendre bientôt la compilation systématique des divers types de délais, assortie d'indicateurs variés. Cependant, rien n'est encore concrétisé à ce chapitre. Le nombre de dossiers reçus à la RACJ a même augmenté de 50 p. cent environ depuis 1995-1996. En outre, le délai entre la réception du dossier par la RACJ et la communication de sa décision est passé de quatre mois en 1995-1996 à dix mois en 1998-1999.

Contrôles exercés par le ministère du Revenu

Coordination avec les corps policiers et utilisation des renseignements

5.312 Pour tenter d'enrayer les pratiques frauduleuses en matière de boissons alcooliques, les divers corps policiers visitent les établissements détenteurs de permis de la RACJ et ils saisissent les contenants de boisson illégaux. Par la suite, l'information relative aux établissements visités est transmise au MRQ, dont le rôle est d'évaluer les taxes et impôts éludés.

5.313 En 1995-1996, nos travaux de vérification révélaient qu'une partie importante du territoire québécois n'était pas couverte par les interventions des corps policiers et que, de plus, le MRQ ne recevait pas la liste complète de tous les établissements délinquants. Par ailleurs, n'ayant pas défini quels renseignements les policiers devaient lui communiquer, le MRQ n'émettait qu'un petit nombre d'avis de cotisation sur la base de cette information.

5.314 Nous avions recommandé au MRQ de signifier aux corps policiers la nature des renseignements qui lui étaient essentiels pour effectuer plus efficacement ses travaux de vérification et, par le fait même, arrêter des mesures qui favoriseraient une meilleure utilisation des données fournies par les corps policiers.

5.315 Notre suivi indique que, grâce au programme ACCES, la couverture du territoire est mieux assurée par les corps policiers municipaux ou, à défaut, par la SQ. Même si le MRQ ne peut obliger les municipalités à agir dans leur territoire, 57 services de police sont à présent mis à contribution en plus de la SQ et du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal.

5.316 Par ailleurs, afin de rendre plus fiable le cheminement de l'information relative aux pratiques frauduleuses en matière de boissons alcooliques, le MRQ précise en ce moment les mécanismes de transmission souhaitables ainsi que la nature des données qui lui sont nécessaires, et ce, en collaboration avec la RACJ, le MSP et le MJQ. Depuis l'automne de 1998, les services policiers qui participent au programme ACCES versent directement dans la banque de données de la RACJ les renseignements relatifs aux infractions qu'ils ont constatées dans les établissements délinquants. La RACJ et le MRQ négocient une entente en vertu de laquelle ce dernier recevrait les renseignements qu'il lui faut pour procéder à son tour aux réclamations d'impôts et de taxes qui lui sont dus. Cette entente n'est pas encore conclue, si bien que le MRQ n'a reçu aucun dossier relatif aux inspections menées par les corps policiers au cours de 1998-1999. Cependant, il est encore trop tôt pour juger de la qualité des contrôles qui seront instaurés par les partenaires.

5.317 Le MRQ a communiqué récemment avec les divers corps policiers pour les inciter à remplir les champs qui lui sont réservés dans la banque de données de la RACJ et pour préciser ses besoins afin d'assumer sa mission. C'est ainsi qu'il les invite à lui faire connaître la provenance des boissons illégales, la durée et le volume de l'approvisionnement clandestin, bref, à lui communiquer tout renseignement qui l'aiderait à établir les revenus obtenus grâce à ce commerce illégal et, partant, le montant des taxes et impôts éludés.

5.318 De plus, le MRQ collabore étroitement avec l'Institut de police du Québec pour que les policiers qui y reçoivent de la formation soient sensibilisés à la nécessité d'acheminer l'information recueillie au cours de leurs inspections et susceptible d'aider le MRQ. Pour notre part, nous ne pouvons qu'encourager le MRQ à poursuivre ses efforts en ce sens, afin que la collaboration établie permette d'utiliser au mieux les renseignements obtenus.

Droits applicables en vertu de la Loi sur les licences

5.319 Les droits prévus par la *Loi sur les licences* doivent être payés aux fournisseurs par les détaillants au moment où ils achètent des boissons alcooliques. Le fournisseur agit alors comme mandataire du MRQ et il doit verser les droits perçus de la manière prescrite. Aussi un détaillant qui, pour exploiter un établissement, acquiert des boissons alcooliques d'une personne autre qu'un fournisseur ou un agent autorisé commet-il une infraction.

5.320 En 1995-1996, nous étions amenés à recommander au MRQ d'exiger le paiement des droits éludés et d'imposer les amendes prévues lorsqu'il constate des pratiques frauduleuses.

5.321 Notre suivi nous apprend que le MRQ n'a toujours pas établi de procédure de vérification pour s'assurer que tous les droits exigibles en vertu de la *Loi sur les licences* sont cotisés comme il se doit. Cependant, il a proposé une modification de cette loi qui, si elle est adoptée, facilitera la perception de ces droits, pour peu que le MRQ procède aux vérifications qui s'imposent. En effet, ce projet fixe les modalités de versement des droits exigibles du détaillant qui ne les a pas payés au moment de l'achat des boissons alcooliques.

5.322 Quant aux amendes imposées à la suite des interventions policières, le MRQ ne peut les réclamer, selon un avis juridique qui lui a été donné. En effet, il lui est interdit de déposer une plainte en vertu de la *Loi sur les licences* si une condamnation a déjà été prononcée, pour la même offense, en application de la *Loi sur les infractions en matière de boissons alcooliques*. Étant donné cette impossibilité de poursuivre un même individu pour une seule offense mais en vertu de deux lois distinctes, le MRQ ne réclame rien à ce chapitre. Par contre, au moment de la planification annuelle de ses vérifications, il devrait disposer de l'information qui dicte sa conduite, c'est-à-dire savoir si le MJQ a bel et bien intenté des poursuites afin d'imposer les amendes qui s'appliquent en vertu de la *Loi sur les licences*.

Coordination entre les secteurs de vérification

5.323 En général, les vérifications effectuées à partir des données fournies par les corps policiers sont prises en main par le secteur de vérification des taxes. Si, par la même occasion, celui-ci découvre des revenus non déclarés, il transmet le dossier au secteur des impôts. En 1995-1996, nous avions constaté que le MRQ ne procédait pas toujours à ce transfert.

5.324 Chaque secteur de vérification (taxes et impôts) utilise maintenant un formulaire qui doit être systématiquement rempli et qui indique, s'il y a lieu, les renseignements à transmettre à l'autre secteur intéressé. La mise en application de cette nouvelle méthode a fait l'objet d'une procédure diffusée auprès du personnel de vérification ainsi que d'une formation susceptible d'en faciliter la compréhension et d'en répandre l'usage.

5.325 Cependant, notre suivi révèle que cette procédure n'est pas appliquée rigoureusement puisque les formulaires ne sont remplis et transmis au secteur de l'impôt que lorsque l'on soupçonne que des revenus n'ont pas été déclarés.

Émission et renouvellement des permis d'alcool par la RACJ

Perception des droits annuels

5.326 L'article 53 de la *Loi sur les permis d'alcool* stipule que la RACJ doit faire parvenir au détenteur d'un permis un avis de renouvellement au moins 60 jours avant la date d'échéance. Le commerçant dispose alors de 30 jours pour payer les droits exigibles, à défaut de quoi son permis peut être révoqué ou renouvelé moyennant une pénalité.

5.327 Dans les faits, en 1995-1996, la RACJ n'imposait que rarement cette pénalité pour un renouvellement tardif du permis. Certains établissements étaient donc exploités illégalement, durant une période plus ou moins longue. Nous avions recommandé à la RACJ de resserrer ses contrôles administratifs.

5.328 Depuis lors, la RACJ n'a entrepris aucune révision administrative qui l'assurerait de percevoir les droits qui lui sont dus. En outre, même si la *Loi sur les permis d'alcool* doit être modifiée sous peu, aucun article ne porte sur la perception des droits annuels.

Structure tarifaire

5.329 Nos travaux de vérification, en 1995-1996, révélaient que les tarifs réclamés par la RACJ aux exploitants de bars et de restaurants tenaient compte de divers facteurs, mais dans une mesure variable : le nombre de places dans l'établissement, le nombre de pièces utilisées pour vendre de l'alcool, la surface d'accueil, etc. Même si cette structure tarifaire pouvait être justifiable, nous avions incité la RACJ à revoir sa tarification afin de ne pas nuire à l'industrie.

5.330 Les détenteurs de permis n'ayant pas formulé de plainte à cet égard, notre recommandation est restée lettre morte et la tarification de la RACJ est encore la même.

Orientations de la RACJ

5.331 Lors de notre vérification, la RACJ disposait de trop rares orientations et objectifs mesurables dans le domaine de la commercialisation des boissons alcooliques. Nous déplorons que rien n'ait changé depuis 1995-1996 à ce chapitre car, selon nous, la RACJ pourrait fixer de telles balises si elle faisait une meilleure utilisation des données dont elle dispose ou qu'elle pourrait obtenir de ses divers interlocuteurs.

5.332 Au cours des prochains mois, la RACJ compte entreprendre une réflexion dans le but d'élaborer une planification stratégique dont devraient découler des orientations et des objectifs mesurables.

5.333 Commentaires de la RACJ

« **Intégralité des permis.** Dans leur rapport, les vérificateurs déplorent le fait que les fichiers de la RACJ et ceux du ministère de la Justice ne soient pas appariés. Toutefois, les discussions en cours avec le ministère de la Justice devraient permettre au cours de la prochaine année le rapprochement souhaité.

« Quant au fait que les policiers utilisent le système ALCOOL pour compiler leurs résultats et que la Régie doive néanmoins saisir une partie de l'information dans le système ACCES, il s'explique par la nouveauté du système. Le transfert des données du système ALCOOL au système ACCES pourrait se faire automatiquement, mais requiert des efforts de programmation que nous ne pouvions faire l'an passé. Ils sont prévus pour 1999-2000.

« **Partenariat avec les corps policiers et information disponible.** Lors du colloque ACCES, organisé conjointement par le ministère de la Sécurité publique et la Régie, nous avons demandé aux services policiers de cibler leurs interventions en tenant compte de divers facteurs, tels la circulation, l'alcool de source illicite, les types de débits et les réseaux de récidive.

« Par ailleurs, la Régie a annoncé une tournée des régions du Québec, notamment afin de rencontrer les services de police municipaux et de déterminer quels sont les problèmes locaux. Enfin, la Régie a demandé à son service d'inspection de proposer des stratégies d'action dans le domaine des courses et celui des appareils de loterie vidéo.

« Il s'agit donc de mesures concrètes qui visent à orienter le travail des policiers.

«Quant au fait que les policiers ne notent pas toutes leurs interventions dans le système, on peut croire que le nombre d'exceptions est mineur, ce qui ne nous empêchera pas d'en faire l'examen.

«**Supervision de la RACJ.** La connaissance du milieu des exploitants de permis est en amélioration constante. Les liens avec les services policiers se sont resserrés et la tournée des régions projetée pour les prochains mois va enrichir cette connaissance et permettre une meilleure supervision des opérations de vérification de ce secteur d'activité économique.

«**Compilation des délais.** La compilation systématique des délais auxquels cette partie du rapport fait référence dépend des progrès qu'il sera permis d'apporter au système ACCES.

«Par ailleurs, en ce qui a trait à l'augmentation des délais de traitement des dossiers disciplinaires, ils sont dus essentiellement à une procédure juridique complexe à laquelle la Régie a eu à faire face.

«**Émission et renouvellement des permis d'alcool par la RACJ.** La révision de nos pratiques administratives a été effectuée. Une directive du 14 avril 1999 intitulée «Révocation de plein droit pour défaut de paiement du droit annuel en application de la *Loi sur les permis d'alcool*» corrige cette situation.»

5.334 Commentaires du ministère du Revenu

«**Droits applicables en vertu de la *Loi sur les licences.*** Afin de déterminer s'il est opportun d'intenter des poursuites pénales et d'imposer des amendes à la suite d'interventions policières, le MRQ s'assurera que le MJQ lui fasse savoir s'il a bel et bien amorcé des poursuites en vertu de la *Loi sur les infractions en matière de boissons alcooliques*.

«**Coordination entre les secteurs de vérification.** Il est vrai que le formulaire Examen sommaire TVQ-TPS n'est pas toujours produit quand un dossier relatif à la commercialisation des boissons alcooliques est transféré du secteur des taxes à celui de l'impôt. Depuis l'implantation d'unités mixtes – c'est-à-dire qui regroupent des vérificateurs de taxes et d'impôts –, il n'est plus nécessaire que ce formulaire soit rempli dans tous les cas. D'une part, nous estimons que l'étroite communication qui existe entre ces deux types de vérificateurs assure un traitement complet et efficace de ces dossiers. D'autre part, chacune de ces unités dépend d'un seul gestionnaire, ce qui garantit un meilleur contrôle des divers éléments d'un même dossier, qu'il s'agisse de taxes ou d'impôts.

«Comme la procédure opérationnelle fait l'objet d'une mise à jour continue, elle sera modifiée pour correspondre davantage aux particularités des unités mixtes.»

Rapport à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 1998

Le Vérificateur général du Québec
• Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999 / Tome I

Annexe

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

PLAN DE L'ANNEXE

INTRODUCTION	11.46
MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	11.50
EXPOSÉ DES CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET COMMENTAIRES	11.51
Périmètre comptable	11.57
Provisions dans les états financiers du gouvernement	11.71
Créances fiscales	11.76
Aide financière aux étudiants	11.80
Compensations tenant lieu de taxes	11.86
Publication des états financiers consolidés	11.99
COOPÉRATION OBTENUE	11.105

Les commentaires du ministère apparaissent après chacun des sujets traités.

INTRODUCTION

11.46 Le présent rapport est déposé à l'Assemblée nationale à l'occasion de la publication des Comptes publics du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 1998. Ce rapport présente mes commentaires à la suite de la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec. Il s'ajoute à l'opinion que j'exprime dans les Comptes publics eux-mêmes selon laquelle j'ai acquis l'assurance raisonnable qu'ils sont exempts d'inexactitudes importantes. La production d'un rapport distinct sur les Comptes publics est inhabituelle et il importe d'exposer les raisons qui en ont motivé la publication.

11.47 Jusqu'en 1985, le rapport annuel du Vérificateur général à l'Assemblée nationale contenait ses observations sur les états financiers du gouvernement du Québec et, en annexe, ces états eux-mêmes. À compter de 1985-1986, le ministère des Finances allait présenter, dans le volume I des Comptes publics, les observations du Vérificateur général en plus de son rapport sur les états financiers du gouvernement.

11.48 Dix ans plus tard, en 1996, je signalais au Sous-Ministre des Finances que les parlementaires auraient tout intérêt à prendre connaissance des Comptes publics dès l'ouverture de la session d'automne de l'Assemblée nationale, plutôt qu'au moment de sa clôture. Non seulement cette pratique rendrait l'information financière disponible en temps plus opportun, mais aussi elle permettrait que mes commentaires au sujet des états financiers du gouvernement soient publiés dans mon rapport annuel en même temps que ceux qui traitent de tout l'appareil gouvernemental. Les parlementaires disposeraient ainsi d'un outil plus complet.

11.49 C'est dans cet esprit que j'ai préparé ce rapport afin de communiquer mes commentaires sur les états financiers du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 1998. Normalement, ces commentaires auraient fait partie du compte rendu de mes travaux d'attestation financière, apparaissant dans le tome II de mon rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998 (chapitre 11). Étant donné le dépôt tardif des Comptes publics, il aurait été pour le moins étonnant de lire quelques mois à l'avance mes commentaires sur un document encore à paraître. J'ai donc décidé de faire coïncider la parution des résultats de ma vérification avec le dépôt des Comptes publics. C'est pourquoi j'ai résolu de préparer un rapport distinct, qui est en quelque sorte la suite du chapitre 11 du tome II de mon rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998. Les parlementaires peuvent donc prendre connaissance simultanément des états financiers gouvernementaux ainsi que de mon opinion et de mes commentaires à ce sujet.

MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

11.50 En vertu de la *Loi sur le Vérificateur général*, nous avons procédé à la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 1998.

EXPOSÉ DES CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET COMMENTAIRES

11.51 Dans ses commentaires sur les observations du Vérificateur général au sujet des états financiers du gouvernement pour l'année financière 1996-1997, le ministère des Finances s'était engagé à réformer, dans toute la mesure du possible, les conventions comptables des états financiers pour l'année financière 1997-1998. Il annonçait du même coup la formation d'un comité composé d'un représentant du ministère des Finances, du Contrôleur des finances et du Vérificateur général. Ce comité avait pour mission de proposer, au plus tard en mars 1998, une réforme des conventions comptables du gouvernement du Québec.

11.52 Le 25 mars 1998, le Comité d'étude sur la comptabilité du gouvernement a remis au Sous-Ministre des Finances un rapport qui contenait dix recommandations inspirées du Manuel du Conseil sur la comptabilité du secteur public (CCSP) de l'Institut canadien des comptables agréés.

11.53 Dans son discours sur le budget de 1998-1999, le Ministre des Finances a annoncé son intention d'appliquer les dix recommandations du Comité et de procéder à la réforme de la comptabilité gouvernementale pour l'année financière terminée le 31 mars 1998.

11.54 Cette réforme place le Québec à la fine pointe et, à certains égards, à l'avant-garde en matière de présentation de l'information financière. L'application de cette réforme et les résultats de notre vérification ont permis au Vérificateur général d'émettre une opinion sans restriction sur les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 1998. Nous reproduisons à la fin du présent texte notre rapport du vérificateur sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée à cette date.

11.55 L'objectif de notre vérification des états financiers du gouvernement du Québec est d'obtenir un degré raisonnable de certitude quant à l'absence d'inexactitudes importantes dans les états financiers. Notre vérification comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comporte également l'évaluation des conventions comptables suivies et des estimations importantes préparées par la direction des ministères et des entités incluses dans le périmètre du gouvernement, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

11.56 Notre vérification nous a permis de conclure à l'absence d'inexactitudes importantes dans les états financiers. Toutefois, nous tenons à signaler certaines améliorations possibles quant à la présentation et à l'exactitude des données financières des états financiers consolidés du gouvernement.

Périmètre comptable

11.57 Les états financiers, comme outil de reddition de comptes, doivent présenter un compte rendu global de la nature et de l'étendue des opérations et des ressources financières. Dans cette optique, il importe que le gouvernement indique les entités incluses dans ses états financiers, c'est-à-dire qu'il définisse clairement le périmètre comptable servant à la présentation de l'information financière.

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

11.59 Un gouvernement est propriétaire d'un organisme lorsqu'il a un droit de propriété sur la majorité des actions ou sur l'actif net de l'organisme. Dans le premier cas, il doit être nanti du privilège de nommer au moins la majorité des membres du conseil d'administration et, dans l'autre cas, il doit disposer d'un droit continu de s'approprier l'actif net. Une preuve de l'existence d'un droit de propriété sur l'actif net d'un organisme peut se trouver dans les dispositions législatives pertinentes, notamment celles qui stipulent:

- soit que l'actif net ou le passif net de l'organisme peut être transféré au gouvernement à la discrétion de ce dernier;
- soit que l'organisme est une société d'État ou un organisme gouvernemental.

11.60 Le gouvernement détient le contrôle d'un organisme lorsqu'il peut en établir la politique financière et administrative sans devoir obtenir le consentement d'un tiers ou modifier la loi.

11.61 Ces critères de reddition de comptes, de propriété ou de contrôle ont guidé le Comité d'étude sur la comptabilité du gouvernement pour déterminer quelles entités devaient être incluses dans le périmètre comptable.

11.62 Toutefois, les membres du Comité ont convenu de ne pas se prononcer sur les organismes des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux parce qu'il s'agit là d'un sujet complexe qui réclamait des études détaillées au sujet de l'obligation de rendre compte, de la propriété et du contrôle.

11.63 En effet, plusieurs éléments sont difficiles à cerner. Tout d'abord, certains organismes sont pourvus d'un conseil d'administration, élu ou non, avec ou sans pouvoir de taxation. Ces caractéristiques ne sont pas toujours suffisantes pour juger si le gouvernement est propriétaire ou non de l'organisme ou s'il le contrôle ou non. Dans ce cas, il faut plutôt se demander si le gouvernement détient un pouvoir réel sur la politique directrice des activités de ces organismes.

11.64 Ensuite, comme certains organismes rendent compte de leurs activités à d'autres organismes gouvernementaux et non pas à un ministre, il y a lieu de se demander si ce sont bien des organismes gouvernementaux.

11.65 Pour toutes ces raisons, le Comité en est venu à la conclusion qu'il faudrait analyser attentivement les organismes des réseaux avant de décider s'ils doivent ou non être intégrés aux états financiers consolidés du gouvernement.

11.66 Ailleurs au Canada, quatre provinces sur neuf incluent, dans les états financiers consolidés, certains organismes des réseaux de l'éducation ou de la santé et des services sociaux.

11.67 L'intégration des organismes des réseaux qui pourraient répondre aux critères d'obligation de rendre compte et de propriété ou de contrôle entraînerait notamment la comptabilisation dans les états financiers du gouvernement de leurs actifs et de leurs dettes, ainsi que de leur surplus ou déficit de fonctionnement.

11.68 **Bien que le gouvernement ait amélioré de façon notable la définition de son périmètre comptable, il n'a pas encore statué quant à l'intégration des organismes des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux dans ses états financiers consolidés. Nous lui avons recommandé d'entreprendre des études sans délai. D'ici là, il devrait indiquer, dans les états financiers consolidés du gouvernement, que des études doivent être entreprises sur ces organismes quant à leur statut.**

11.69 Commentaires du ministère des Finances

«Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP), responsable des normes comptables pour le secteur public, n'a pas encore statué sur l'opportunité d'intégrer les organismes de ces réseaux dans le périmètre comptable des gouvernements.

«Le gouvernement du Québec applique les normes du secteur public et tant que le CCSP n'aura pas pris position sur ce sujet, il est de l'intention du gouvernement de continuer la présentation actuelle en indiquant ce qui est inclus dans son périmètre comptable.»

11.70 Réaction aux commentaires du ministère des Finances

Les gouvernements doivent décider eux-mêmes s'ils intègrent ou non les entités des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux à leurs états financiers en se référant aux normes actuelles portant sur le périmètre comptable énoncées par le CCSP. Il ne faut pas s'attendre à ce que le CCSP émette des normes particulières au sujet de l'intégration des réseaux aux états financiers provinciaux, car les relations de propriété et de contrôle entre les réseaux et les gouvernements diffèrent d'une province à l'autre.

Provisions dans les états financiers du gouvernement

11.71 En comptabilité, il est normal et usuel de calculer une provision pour un actif, par exemple une créance ou un prêt, dont on estime ne pas pouvoir récupérer le plein montant. Si le nombre de créances ou de prêts est trop élevé, une analyse permet d'évaluer, avec assez de précision, le pourcentage que l'on prévoit perdre et qui est alors appliqué à chacun des comptes. Le montant de la provision réduit la valeur de l'actif et un montant équivalent augmente la dépense. La provision doit être établie selon des critères raisonnables et comptabilisée dans l'année financière qui convient pour effectuer le meilleur rapprochement possible entre les revenus et les dépenses.

11.72 Par la suite, si un événement imprévu survient, par exemple une faillite, il faut éliminer la provision ayant servi à réduire l'actif de même que l'actif lui-même, qui ne possède plus de valeur.

11.73 Les états financiers consolidés du gouvernement comportent trois types de provisions: deux servent à réduire l'actif relatif aux débiteurs et aux prêts et avances. La troisième provision, présentée comme un passif à l'intérieur du poste « Créditeurs et frais à payer » sous le titre « Provision pour pertes sur les interventions financières garanties » (PPPIFG), concerne les garanties d'emprunts.

11.74 Ces provisions s'élèvent à 2 251 millions de dollars, au 31 mars 1998, dont 1 219 millions attribuables à l'année financière 1997-1998. Il en résulte que l'effet sur les dépenses et sur le déficit du gouvernement est de 1 219 millions de dollars. Le tableau 1 présente en millions de dollars le détail de ces provisions.

TABLEAU 1

DÉTAIL DES PROVISIONS
en millions de dollars

	Dépenses 1997-1998	Dépenses 1996-1997*	Provision 31-03-98	Provision 31-03-97*	Référence aux états financiers 1997-1998
Débiteurs					
Créances fiscales	649	256	628	975	
Autres créances	49	35	283	244	
Total – débiteurs	**698**	**291**	**911**	**1 219**	Annexe 12
Prêts et avances	150	80	549	141	Annexe 14
PPPIFG	371	76	791	634	Annexe 8
Total	**1 219**	**447**	**2 251**	**1 994**	

* Les chiffres comparatifs de 1997 n'ont pas été redressés pour tenir compte de l'effet de la modification du périmètre comptable.

11.75 L'utilisation d'hypothèses plus prudentes pour calculer certaines provisions a eu pour effet de surévaluer la dépense et la provision de 190 millions de dollars. L'analyse de ces provisions nous inspire des commentaires à deux égards: les créances fiscales et l'aide financière aux étudiants.

Créances fiscales

11.76 La provision relative aux créances du ministère du Revenu, déterminée à partir des procédés habituels, aurait dû être de 478 millions de dollars. Elle a été majorée de 150 millions de dollars, ce qui correspond à 10 p. cent des comptes débiteurs du ministère.

11.77 Cette augmentation de la provision a été expliquée comme si c'était un moyen de suppléer au risque causé par l'utilisation d'une méthode statistique et pour tenir compte de l'augmentation des créances radiées au cours de l'exercice.

11.78 Une partie de la majoration, soit 50 millions de dollars, est destinée à couvrir le risque causé par l'utilisation d'une méthode statistique. Or, la provision initiale de 478 millions de dollars comportait déjà une somme de 25 millions à titre de prime d'ajustement pour couvrir ce risque. À notre avis, cet ajustement de la provision était suffisant et la majoration de 50 millions de dollars n'était pas justifiée.

11.79 Le solde de la majoration, soit 100 millions de dollars, aurait pour but de tenir compte de l'augmentation des créances radiées entre le 1er janvier 1998 et le 31 mars 1998. Or, le processus normal de comptabilisation commande d'éliminer des registres les comptes pour lesquels une provision a été prévue et dont on sait qu'elle ne peut plus être récupérée, ce qui était le cas de ces créances radiées. Par conséquent, il n'y avait pas lieu de majorer de 100 millions de dollars la provision pour créances douteuses.

Aide financière aux étudiants

11.80 La PPPIFG concernant les prêts étudiants est passée de 224 millions de dollars au 31 mars 1997 à 492 millions un an plus tard, soit une augmentation de 268 millions. À notre avis, la provision est surévaluée de 40 millions de dollars et cette hausse n'est pas justifiée pour plusieurs raisons.

11.81 Au cours de l'année financière 1997-1998, les faillites d'étudiants ont considérablement augmenté et les pertes à ce chapitre ont crû de 81 millions de dollars. Au moment de la réévaluation de la provision, cet élément a fortement compté. Or, les données du début de l'année financière 1998-1999 démontrent que l'ampleur de cette augmentation, due à la modification de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, n'est que temporaire. Le taux utilisé pour calculer la provision reflète le sentiment que cette hausse des faillites est permanente. Au moment de notre vérification, nous avons recalculé le taux pondéré des mauvaises créances pour constater qu'il était passé de 61,75 p. cent à 59 p. cent. Nous évaluons cette réduction à 12,3 millions de dollars.

11.82 Le taux des prêts étudiants que le gouvernement doit rembourser aux institutions financières, utilisé lors du calcul de la provision, est supérieur de 0,5 p. cent à la réalité, si bien que la provision a été augmentée sans raison de 9,6 millions de dollars.

11.83 La provision pour pertes relatives aux prêts étudiants négociés auprès des institutions financières tient compte des prêts relatifs au Programme de remboursement différé (PRD). Ce programme permet à des étudiants, dans certains cas, de retarder le remboursement de leur prêt. Le ministère de l'Éducation assume alors temporairement les frais d'intérêt dus aux institutions financières. Selon nous, il n'est pas justifié d'ajouter une provision de 18,6 millions de dollars au chapitre des pertes sur les interventions financières garanties, car la provision constituée pour les débiteurs en tient compte.

11.84 **Toute provision est un montant estimé qui influe de façon importante sur le déficit. Aussi, avant d'inscrire une provision, le gouvernement devrait s'assurer qu'elle est justifiée.**

11.85 **Commentaires du ministère des Finances**

« Les comptes à recevoir au ministère du Revenu ont sensiblement augmenté au cours des dernières années. L'utilisation de la méthode d'évaluation par échantillonnage statistique donne des résultats qui comportent certains risques d'évaluation. Il a donc été décidé d'utiliser une approche basée sur des hypothèses prudentes permettant de couvrir l'ensemble des risques de pertes.

« Nous sommes donc d'avis que le litige au niveau de la détermination du taux de provision repose sur l'utilisation d'un échantillonnage statistique qui comporte un certain degré d'incertitude. En conséquence, seul le temps nous permettra de constater si le taux utilisé était inapproprié.

« La Provision pour pertes sur les prêts garantis a été estimée en fonction de l'expérience passée en regard des prêts aux étudiants. Les faillites d'étudiants ont augmenté de façon importante au cours des dernières années et les différents intervenants responsables ont jugé approprié de mieux refléter la dépense du gouvernement à cet égard. »

Compensations tenant lieu de taxes

11.86 Le ministère des Affaires municipales verse aux municipalités des compensations tenant lieu de taxes pour les immeubles du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux ainsi que pour ceux du gouvernement.

11.87 Au début de leur année financière, les municipalités font parvenir au ministère une demande de compensation de taxes pour les immeubles admissibles. Après étude des demandes, le ministère effectue un premier versement de 90 p. cent de la compensation. Le solde est versé, après analyse, lorsque l'année financière des municipalités est terminée. Les municipalités ont jusqu'au 15 avril suivant leur année financière pour produire leur réclamation et le ministère dispose de 90 jours à partir de la réception pour verser le solde de la compensation.

11.88 Par exemple, le ministère, durant son année financière terminée le 31 mars 1998, a versé et comptabilisé à titre de dépense 90 p. cent de la compensation relative à l'année financière des municipalités terminée le 31 décembre 1997 et 10 p. cent de la compensation relative à l'année financière précédente.

11.89 Exceptionnellement, au cours de l'année financière terminée le 31 mars 1998, le ministère des Affaires municipales a également comptabilisé comme dépense un versement aux municipalités affectées par la crise du verglas de janvier 1998 (CT 191705 du 31 mars 1998) égal à 90 p. cent de la compensation provisoire de l'année financière des municipalités terminée le 31 décembre 1998.

11.90 Les conventions comptables du gouvernement indiquent que «les dépenses de transfert sont comptabilisées dans l'année financière au cours de laquelle surviennent les faits qui leur donnent lieu, dans la mesure où les transferts ont été autorisés et lorsque les bénéficiaires ont satisfait aux critères d'admissibilité».

11.91 Le fait de comptabiliser, au cours d'une même année financière gouvernementale, le paiement provisoire de 90 p. cent de la compensation pour l'année financière terminée des municipalités et le paiement final de la compensation relative à leur année financière précédente est une méthode acceptable.

11.92 Si l'on se reporte aux conventions comptables gouvernementales et au traitement habituellement accordé à ce type de transfert, le moment des faits qui donnent lieu à la subvention dans le cas de la compensation tenant lieu de taxes est l'année financière des municipalités (année civile) qui a pris fin au cours de l'année financière du gouvernement.

11.93 Il n'est donc pas justifié que les dépenses gouvernementales comprennent, pour une même année financière, deux versements provisoires de 90 p. cent qui se rapportent à des années financières municipales différentes.

11.94 En effet, les conventions comptables du gouvernement interdisent de comptabiliser, pour l'exercice terminé le 31 mars 1998, une dépense de transfert – correspondant à 90 p cent de la compensation tenant lieu de taxes – versée aux municipalités affectées par la crise du verglas, pour leur année financière qui se termine le 31 décembre 1998.

11.95 À cause de ce traitement comptable adopté par le gouvernement, le déficit de l'exercice 1997-1998 a été surévalué de 61,9 millions de dollars et celui de l'année suivante sera sous-estimé d'autant.

11.96 **Nous avons recommandé au gouvernement de comptabiliser les dépenses de transfert, sous forme de compensation tenant lieu de taxes, conformément à ses conventions comptables.**

11.97 Commentaires du ministère des Finances

«Les municipalités affectées par cet événement exceptionnel que fut la crise du verglas ont dû réagir très rapidement et faire face à des dépenses importantes imprévues. Dans le but de les aider financièrement, avant que l'aide financière des paliers de gouvernements supérieurs ne soit définitive, le gouvernement du Québec a décidé de verser plus rapidement ses dépenses de transfert pour les paiements tenant lieu de taxes.

«Pour ces moments très difficiles, nous croyons que cette aide exceptionnelle fut fort appréciée par les municipalités concernées.»

11.98 Réaction aux commentaires du ministère des Finances

Nous ne remettons pas en question la pertinence de verser prématurément la compensation tenant lieu de taxes aux municipalités affligées par le verglas. Toutefois, ce n'est pas une raison suffisante pour comptabiliser à l'avance ces dépenses de transfert.

Publication des états financiers consolidés

11.99 Le but premier des états financiers est de communiquer de l'information aux lecteurs, et ce, le plus rapidement possible puisque son utilité diminue avec le temps. Le CCSP en reconnaît d'ailleurs le principe dans ses recommandations sur les objectifs des états financiers.

11.100 Les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 1998 n'ont été signés que le 10 décembre 1998 et ils n'avaient pas encore été déposés à l'Assemblée nationale en date du 15 mai 1999.

11.101 Plusieurs gouvernements provinciaux canadiens ainsi que le gouvernement fédéral publient leurs états financiers consolidés beaucoup plus tôt que le gouvernement du Québec. Le tableau 2 présente la date de dépôt de leurs états financiers consolidés pour l'année financière terminée le 31 mars 1998.

TABLEAU 2

DATE DE DÉPÔT DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS POUR 1998 PAR LES GOUVERNEMENTS AU CANADA

Provinces et Canada	Date de dépôt
Alberta	24 juin 1998
Nouvelle-Écosse	31 juillet 1998
Saskatchewan	27 août 1998
Nouveau-Brunswick	24 septembre 1998
Ontario	28 septembre 1998
Canada	15 octobre 1998
Colombie-Britannique	20 octobre 1998
Manitoba	30 novembre 1998
Québec	Signés le 10 décembre 1998
Terre-Neuve	15 décembre 1998
Île-du-Prince-Édouard	17 décembre 1998

11.102 Il importe cependant de préciser que la date du dépôt des états financiers du gouvernement fédéral et de la plupart des provinces a été devancée cette année par rapport aux années précédentes. En ce qui concerne le Québec, le temps de préparation a forcément été plus long, puisqu'il s'agissait des premiers états financiers consolidés.

11.103 À présent que le gouvernement a produit ses premiers états financiers consolidés, nous l'encourageons à redoubler d'effort pour devancer la date de leur dépôt à l'Assemblée nationale.

11.104 Commentaires du ministère des Finances

« Le gouvernement a entrepris une démarche pour se doter d'un nouveau système intégré de gestion des ressources humaines, financières et matérielles qui remplacera le système actuel, qui date de 1970. Ce nouveau système permettra au gouvernement d'obtenir plus rapidement l'ensemble des informations nécessaires à la production de ses états financiers.

« Tant que le nouveau système intégré de gestion des ressources ne sera pas en opération, il est peu probable que le ministère des Finances puisse, à court terme, devancer de façon notable et récurrente la publication de ses états financiers consolidés.

« Nous prenons en compte la recommandation du Vérificateur général. Il faut toutefois souligner que la nouvelle façon de comptabiliser les immobilisations et la collecte des données financières nécessaires auprès des nouvelles entités consolidées à compter de 1997-1998 rendent très contraignant, à court terme, le devancement de la publication des états financiers consolidés du gouvernement.

« Cependant, en modifiant l'article 58 de la *Loi sur l'administration financière,* le gouvernement s'est donné les moyens nécessaires qui, dès qu'il sera possible de le faire, lui permettront de devancer la date de fermeture de l'année financière et ainsi devancer la date de publication de ses états financiers consolidés.

« Ce nouvel outil lui permettra de fixer annuellement une date de fermeture, possiblement différente d'une année à l'autre et plus près de la fin de l'année financière, afin d'obtenir plus rapidement les données financières nécessaires à la préparation et à la vérification de ses états financiers consolidés.

« Comme le demande le Vérificateur général et le souhaite le ministère des Finances, cette nouvelle façon de faire devrait éventuellement permettre au gouvernement de devancer la publication de ses états financiers consolidés et ainsi les déposer plus hâtivement à l'Assemblée nationale. »

COOPÉRATION OBTENUE

11.105 Nous remercions le personnel du ministère des Finances et du Contrôleur des finances pour leur coopération durant l'exécution de notre mandat.

Québec, mai 1999

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

À l'Assemblée nationale,

J'ai vérifié les états financiers consolidés suivants du gouvernement du Québec de l'année financière terminée le 31 mars 1998 :

- résultats de fonctionnement ;
- variation de la dette nette ;
- situation financière ;
- besoins financiers et financement ;
- immobilisations.

La responsabilité de la préparation de ces états financiers incombe au ministre des Finances. Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur ces états financiers en me fondant sur ma vérification.

Ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir un degré raisonnable de certitude quant à l'absence d'inexactitudes importantes dans les états financiers. La vérification comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des conventions comptables suivies et des estimations importantes préparées par la direction des ministères et des entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

À mon avis, ces états financiers consolidés présentent fidèlement, à tous égards importants, la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 1998, ainsi que les résultats de son fonctionnement et l'évolution de sa situation financière pour l'année financière terminée à cette date, selon les conventions comptables mentionnées à la note 1. Conformément aux exigences de la *Loi sur le Vérificateur général* (L.R.Q., c. V-5.01), je déclare qu'à mon avis, à l'exception de l'application rétroactive, sans redressement des chiffres de l'année financière antérieure, des modifications aux conventions comptables expliquées à la note 2, ces conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente.

Le vérificateur général du Québec,
Guy Breton, FCA
Québec, le 10 décembre 1998