

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Tome II



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

Tome II

Dépôt légal – 4e trimestre 1999

Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISSN 1200-5541
ISBN 2-551-19297-8

© Gouvernement du Québec

Pour commander le présent rapport,
adressez-vous à :

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

Cette publication
est rédigée par



**LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC**

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

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

INTERNET
Courriel : verificateur.general@vgq.gouv.qc.ca
Site Web : http://www.vgq.gouv.qc.ca

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Québec, décembre 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-5.01), j'ai l'honneur de vous transmettre le second tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999*. Cet ouvrage contient notamment le rapport d'activité de l'organisme que je dirige, comme le requiert la loi.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

Le vérificateur général,



Guy Breton, FCA, FCMC

TABLE DES MATIÈRES

	INTRODUCTION	1
Chapitre 1	OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	3
Chapitre 2	LABORATOIRES DE BIOLOGIE MÉDICALE	11
Chapitre 3	COORDINATION ET FINANCEMENT DE LA RECHERCHE EN SANTÉ ET DE LA RECHERCHE SOCIALE	47
Chapitre 4	NOUVELLES DISPOSITIONS DE LA POLITIQUE FAMILIALE	83
Chapitre 5	SUBVENTIONS OCTROYÉES AUX ORGANISMES PUBLICS DE TRANSPORT EN COMMUN CONCERNANT LEURS IMMOBILISATIONS	125
Chapitre 6	PROGRAMMES DE DÉPART	159
Chapitre 7	REDDITION DE COMPTES DES ORGANISMES ET ENTREPRISES DU GOUVERNEMENT SOUMIS AU DROIT DE REGARD DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	189
Chapitre 8	INVENTAIRE DES SOCIÉTÉS À FONDS SOCIAL DÉTENUES PAR DES ORGANISMES ET ENTREPRISES DU GOUVERNEMENT	201
Chapitre 9	SUIVI DE VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES	209
Chapitre 10	COMMENTAIRES DÉCOULANT DE NOS TRAVAUX D'ATTESTATION FINANCIÈRE ET DE CONFORMITÉ	251
Chapitre 11	RAPPORT D'ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	267
ANNEXE A	LA GESTION PAR RÉSULTATS : LES CONDITIONS FAVORABLES À SON IMPLANTATION	301
ANNEXE B	EXTRAITS DES RAPPORTS DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES	333
ANNEXE C	LISTE DES FONDS SPÉCIAUX, DES ORGANISMES ET DES ENTREPRISES DU GOUVERNEMENT	341
ANNEXE D	LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	347

INTRODUCTION

Les membres de l'Assemblée nationale ont notamment pour fonction de veiller à la saine gestion, par le gouvernement, ses organismes et ses entreprises, des fonds et autres biens publics. Pour les aider à mener cette tâche à bonne fin, le Vérificateur général est mandaté par le législateur pour procéder à des travaux qui l'amènent à faire des constats, à formuler des recommandations visant à redresser les situations discutables et à inviter les ministères et organismes vérifiés à expliquer les raisons sous-jacentes à leurs décisions administratives. La nature et la portée des travaux qu'il réalise, à part ceux de vérification financière, sont laissées à son entière discrétion. Par contre, pour la conduite de ceux-ci, le Vérificateur général est tenu de s'appuyer sur les normes de vérification qui émanent de l'Institut canadien des comptables agréés. En outre, la *Loi sur le Vérificateur général* l'oblige à rendre compte à l'Assemblée nationale, au moins une fois l'an, de tout sujet qui mérite son attention.

Le présent ouvrage est la seconde partie du *Rapport du Vérificateur général pour l'année 1998-1999*. On pourra constater, à sa lecture, que les responsables des entités vérifiées ont dûment validé les propos qui les concernaient et, en règle générale, que les commentaires qu'ils ont formulés apparaissent après chacun des sujets traités.

Ce second tome présente, d'entrée de jeu, les observations du Vérificateur général quant aux résultats de ses travaux et aux sujets d'actualité qui retiennent particulièrement son attention (chapitre 1). Dans les deux chapitres qui suivent, il s'intéresse à des secteurs du réseau de la santé et expose, d'abord, la teneur d'une vérification ayant pour objet les laboratoires de biologie médicale ; il fait état, par la suite, de ses constatations au regard de la coordination et du financement de la recherche en santé et de la recherche sociale. Le chapitre 4 est consacré à la nouvelle politique familiale et évalue la mise en application de ses dispositions. Dans le chapitre 5, le Vérificateur général se penche sur les subventions octroyées aux organismes publics de transport en commun pour ce qui est de leurs immobilisations. Le chapitre suivant fait l'examen des programmes de départ qui ont été offerts en vue de réduire les dépenses gouvernementales se rapportant à la main-d'oeuvre. Les chapitres 7 et 8 ont trait aux organismes et entreprises du gouvernement : le septième commente, en effet, la reddition de comptes de ceux qui sont soumis au droit de regard du Vérificateur général tandis que le huitième discute de l'inventaire des sociétés à fonds social détenues par ces mêmes entités.

Le chapitre 9 réunit six suivis de vérifications de l'optimisation des ressources auxquelles le Vérificateur général a procédé au cours des dernières années. Cet exercice de rétroaction consiste essentiellement à voir 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.

Viennent ensuite, dans le chapitre 10, les commentaires que le travail d'attestation financière a inspirés au Vérificateur général au cours des derniers mois. Le onzième et dernier chapitre du présent ouvrage présente le rapport d'activité du Vérificateur général, reddition de comptes exigée par la *Loi sur le Vérificateur général*.

On retrouve dans l'annexe A un rapport spécial, déposé à l'Assemblée nationale en novembre 1999, sur la gestion par résultats et les conditions favorables à son implantation au sein du gouvernement.

En annexe B apparaît un extrait du rapport de la Commission de l'administration publique, dont les recommandations font suite aux travaux du Vérificateur général et aux diverses auditions tenues en cours d'année. C'est d'ailleurs à cette étape que le processus de vérification trouve sa véritable conclusion, puisque les gestionnaires sont appelés à s'expliquer sur les lacunes qui ont été décelées dans les organismes qu'ils dirigent, en présence de membres de l'Assemblée nationale ainsi que du Vérificateur général et de ses collaborateurs.

L'annexe C comporte la liste des fonds spéciaux, des organismes et des entreprises du gouvernement qui font partie du champ de compétence du Vérificateur général et l'annexe D reproduit sa loi constitutive.

Le Vérificateur général est par ailleurs heureux de souligner qu'il a reçu pleine et entière collaboration de tous les ministères, organismes et entreprises qu'il a été amené à solliciter dans l'exercice de ses fonctions.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Chapitre 1

Observations du Vérificateur général

TABLE DES MATIÈRES

GESTION PAR RÉSULTATS	1.3
LOI-CADRE SUR LES ENTREPRISES DU GOUVERNEMENT	1.6
SOMMAIRE DES AUTRES VÉRIFICATIONS ABORDÉES DANS CE TOME	1.17

1.1 Mon habitude est de formuler dans un premier chapitre mes commentaires sur les sujets abordés dans chaque tome du rapport annuel que je dépose à l'Assemblée nationale.

1.2 Ces paragraphes me donnent en effet l'occasion de m'adresser directement au lecteur, de lui présenter une vue d'ensemble de la teneur de l'ouvrage en insistant davantage sur les éléments qui ont retenu mon attention quant aux tendances qui caractérisent l'appareil gouvernemental québécois.

GESTION PAR RÉSULTATS

1.3 Le gouvernement du Québec, à l'instar de plusieurs autres administrations publiques, a emprunté le virage de la gestion par résultats. D'une part, ce mode de gestion incite les responsables à évaluer si les énoncés de politique, les programmes et les services aux citoyens produisent les effets désirés. D'autre part, il favorise la reddition de comptes en fonction des résultats escomptés. J'encourage le gouvernement à avancer sur cette voie d'amélioration de la gestion des fonds publics.

1.4 Jusqu'à maintenant, la gestion par résultats s'est concrétisée de deux façons: l'instauration d'unités autonomes de service et l'importance accrue accordée à la planification stratégique. J'ai traité du premier sujet dans le tome II de mon rapport pour l'année 1997-1998. Quant au second, j'ai déposé, le 9 novembre dernier, un rapport spécial dédié notamment à cet aspect de la gestion par résultats. En effet, compte tenu de l'intention du gouvernement de déposer un projet de loi sur l'administration publique, geste qu'il a effectivement posé, il m'est apparu préférable de divulguer plus rapidement les conclusions de mes travaux à ce sujet plutôt que d'attendre la publication du présent tome. Ainsi, j'ose espérer que mes observations ont contribué, en temps opportun, à l'éclairage des débats parlementaires. Le lecteur trouvera ce rapport spécial en annexe.

1.5 Je suivrai avec intérêt l'effort de mise en œuvre par le gouvernement du texte législatif qui sera éventuellement adopté par l'Assemblée nationale à ce sujet.

LOI-CADRE SUR LES ENTREPRISES DU GOUVERNEMENT

1.6 La proposition d'une loi-cadre sur la gestion gouvernementale fait ressortir avec plus de contraste encore la situation qui prévaut au regard des entreprises du gouvernement, particulièrement en matière de reddition de comptes à l'Assemblée nationale. En effet, pour l'essentiel, ces entreprises ne sont pas couvertes par le projet de loi sur l'administration publique.

1.7 Deux chapitres du présent tome révèlent des lacunes reliées à cette reddition de comptes, laquelle bénéficierait de la consolidation du cadre législatif applicable aux entreprises du gouvernement.

1.8 Ainsi, le chapitre 7 aborde la reddition de comptes des organismes et des entreprises du gouvernement soumis à mon droit de regard. Je conclus que les rapports annuels examinés ne contiennent pas l'information suffisante pour évaluer la performance de ces entités alors qu'ils constituent pourtant un véhicule privilégié de la reddition de comptes à l'Assemblée nationale. Les parlementaires ne peuvent donc s'appuyer sur l'information contenue dans le rapport annuel pour s'acquitter de leur rôle de surveillance quant à l'utilisation des fonds publics.

1.9 Le chapitre 8, pour sa part, s'intéresse à la situation particulière de plusieurs organismes et entreprises du gouvernement qui possèdent d'importants portefeuilles de placements sous forme d'actions avec droit de vote. J'ai constaté que le gouvernement n'a pas un inventaire complet des participations détenues directement ou conjointement par les entités qu'il chapeaute. Par conséquent, l'Assemblée nationale n'est pas informée de toutes les entreprises dites « privées » que le gouvernement contrôle ; la situation inverse lui permettrait d'évaluer l'étendue de ce contrôle et d'exercer son rôle de surveillance de façon plus complète.

1.10 De tels constats, joints à d'autres préoccupations telles que le peu d'encadrement des entreprises du gouvernement et l'absence d'uniformité entre les lois constitutives, ont amené trois vérificateurs généraux, de manière récurrente depuis 20 ans, à recommander l'adoption d'une loi-cadre sur les organismes et les entreprises du gouvernement. Ces entités occupent une place importante dans la gestion des ressources affectées à la mise en œuvre des politiques adoptées par l'Assemblée nationale. À elles seules, les entreprises du gouvernement gèrent des revenus annuels de l'ordre de 20 milliards de dollars ainsi que des actifs évalués à 166 milliards de dollars.

1.11 Ces entités bénéficient d'une grande autonomie financière et d'une latitude considérable pour ce qui est de la planification et de la gestion de leurs opérations. Cette autonomie de gestion n'atténue pas la nécessité de la reddition de comptes à l'Assemblée nationale, bien au contraire. Les parlementaires doivent être en mesure de juger de la performance de chaque entreprise et de voir dans quelle mesure sont réalisés les objectifs qu'elle poursuit en vertu de son mandat public.

1.12 Le projet de loi sur l'administration publique couvre les organismes du gouvernement. Une loi-cadre sur les entreprises du gouvernement viendrait consolider le pouvoir de surveillance de l'Assemblée nationale et préciser ses exigences en matière de reddition de comptes. Il importe de garantir au législateur une information lui permettant de s'assurer que la personnalité juridique et le mandat de ces entités ont toujours leur raison d'être et qu'elles s'acquittent comme il se doit des responsabilités que le Parlement leur a confiées.

1.13 Une telle loi pourrait traiter des fonctions de constitution, de direction et de contrôle des entreprises. La fonction « constitution » s'intéresse à l'assignation d'un mandat, à l'attribution de pouvoirs et à la détermination du mode de financement. La fonction « direction » touche, entre autres, le rôle des conseils d'administration, les conditions relatives à la nomination de leurs membres, l'émission des orientations et directives du gouvernement, l'approbation des plans de développement et des budgets, la prise de participation dans une autre entreprise ainsi que l'acquisition et la constitution de filiales. La fonction « contrôle » vise à assurer la conformité des opérations avec le mandat, avec les orientations, objectifs, politiques et directives de l'Assemblée nationale ou du gouvernement ; elle s'exerce principalement par la reddition de comptes, notamment par la production d'un rapport annuel, et la vérification.

1.14 La Commission du budget et de l'administration a examiné cette recommandation à plusieurs reprises depuis 1987. En 1995, cette commission parlementaire a invité l'Assemblée nationale à considérer l'adoption d'une telle loi-cadre. Cette recommandation est toujours pertinente.

1.15 Le tableau suivant donne toutes les références tirées des rapports annuels publiés ces 20 dernières années, en indiquant les passages où mes prédécesseurs et moi-même avons traité d'une telle loi-cadre. Au lecteur qui désire approfondir cette question, outre la lecture des chapitres 7 et 8 du présent tome, je recommande particulièrement de lire les pages concernées de mon rapport de 1991.

Année du rapport	Pages concernées
1979	140 et 141
1980	135
1981	100
1982	17 et 111
1983	31, 109 et 110
1984	58
1985	99
1986	76
1987	15 et 16, 81 à 84

Année du rapport	Pages concernées
1988	14 et 15, 78 à 85
1989	19, 79 à 82
1990	18, 67 à 74
1991	17, 221 à 233
1994	27 et 28
1995	16
1996 (tome I)	20 et 21
1997 (tome II)	211

1.16 J'ai encore traité de ce sujet dans le mémoire que j'ai déposé en septembre dernier à la Commission spéciale de l'Assemblée nationale constituée pour procéder à une consultation générale sur le nouveau cadre de gestion de l'appareil gouvernemental proposé par l'énoncé de politique sur la gestion gouvernementale.

SOMMAIRE DES AUTRES VÉRIFICATIONS ABORDÉES DANS CE TOME

1.17 Encore une fois, j'ai eu à me pencher sur plusieurs dossiers qu'on peut qualifier de sensibles. Ils ont suscité mon intérêt puisqu'ils engagent des fonds publics substantiels.

1.18 Les laboratoires de biologie médicale ont connu, au cours de la dernière décennie, d'importantes transformations. L'éventail des analyses disponibles, toujours plus spécialisées et précises, n'a cessé de s'accroître et l'automatisation tout autant que l'informatique ont transformé considérablement les façons de faire. Le deuxième chapitre nous apprend que ces innovations ont un impact majeur sur l'organisation régionale des services et sur le fonctionnement de chaque laboratoire.

1.19 Malgré la présence d'un plan d'action du ministère de la Santé et des Services sociaux et d'un comité directeur dédié à cette tâche, les services de laboratoire ne se réorganisent pas au même rythme dans les régions et les établissements de la province. La performance des laboratoires publics du Québec est très inégale et de tels écarts entraînent des dépenses non négligeables.

1.20 Les importantes lacunes qui expliquent en partie l'inégalité entre les régions et entre les laboratoires touchent l'organisation des services, la gestion des équipements et les moyens pour favoriser la pertinence des analyses. D'autres faiblesses quant à la gestion des laboratoires de biologie médicale font l'objet de nos commentaires relativement à la rémunération des médecins de laboratoire, aux outils de gestion et aux contrôles de qualité exercés par le Laboratoire de santé publique du Québec.

1.21 Le chapitre suivant traite de la coordination et du financement de la recherche en santé et de la recherche sociale. J'ai constaté que le ministère de la Santé et des Services sociaux n'a pas l'information de gestion suffisante pour orienter et coordonner les activités des différents acteurs œuvrant dans ces deux grands axes de recherche. On note, par exemple, l'absence d'un portrait global de financement, une planification incomplète et un manque de clarté et de suivi des règles et directives édictées.

1.22 Les améliorations à apporter par le Fonds de la recherche en santé du Québec et le Conseil québécois de la recherche sociale aux processus d'octroi des sommes indiquent que ces dernières ne sont pas attribuées de manière à en favoriser l'utilisation optimale. En outre, les montants du financement des centres et des instituts de recherche sont alloués de façon récurrente sans égard à leur performance ni à leurs caractéristiques propres. Par ailleurs, les nombreux programmes de financement offerts et l'évaluation des demandes exigent beaucoup d'efforts en plus de mobiliser un nombre important de personnes pour financer peu de demandes par rapport à celles qui sont soumises. Les suivis financier et scientifique des projets ne sont pas toujours assurés.

1.23 Enfin, la reddition de comptes du ministère et des deux organismes subventionnaires est insuffisante pour permettre à l'Assemblée nationale d'évaluer leur performance.

1.24 Le quatrième chapitre se penche sur les nouvelles dispositions de la politique familiale. Le ministère de la Famille et de l'Enfance s'est tant investi dans le déploiement du réseau des services de garde qu'il néglige d'autres volets de ses responsabilités. Même s'il doit être le coordonnateur gouvernemental en matière de famille et d'enfance, il a posé peu de gestes concrets pour montrer son leadership. De plus, l'organisation du travail est boiteuse, ce qui engendre inefficacité et chevauchement. Les énoncés de politique, les directives et les processus de travail sont rarissimes, une situation d'autant plus préoccupante que le ministère embauche régulièrement du personnel depuis 1997.

1.25 Pour ce qui est des services de garde, malgré le déploiement massif en cours, le ministère n'a pas procédé à suffisamment d'analyses quant au développement qu'il mène. C'est ainsi que bon nombre de questions ne sont pas résolues. Par exemple, est-il souhaitable que le réseau, tel qu'il a été planifié, soit composé à 49 p. cent de places en milieu familial une fois achevé ? Quelle est l'incidence sur le développement de l'enfant de la disparité de la formation scolaire entre les éducatrices et les responsables de service de garde en milieu familial ? Quelles sont les répercussions des ratios d'éducatrices qualifiées, qui diffèrent entre les centres de la petite enfance et les garderies, sur l'atteinte des objectifs de la politique familiale et sur le développement des enfants ? Comment le ministère fera-t-il pour évaluer la qualité des services et celle du programme éducatif dispensé tant en installation qu'en milieu familial ? Le Québec doit-il être doté d'un réseau de services de garde qui réponde à tous les besoins atypiques ? Devant autant d'éléments laissés en suspens, le ministère n'a pas l'assurance que l'effort qu'il fournit permettra d'atteindre les objectifs de la politique.

1.26 Un cinquième chapitre aborde les subventions octroyées aux organismes publics de transport en commun concernant leurs immobilisations. Au regard de l'ensemble des projets d'immobilisations examinés, j'ai constaté qu'en général, les subventions accordées répondent aux conditions d'octroi et d'utilisation. Par ailleurs, j'ai relevé des déficiences relatives à la conformité aux règles et aux normes de certaines autorisations, au versement de subventions pour des dépenses inadmissibles ou dont l'admissibilité n'a pas été démontrée et, enfin, au manque de rigueur dans la vérification de l'admissibilité des dépenses subventionnées. Ainsi, des organismes publics de transport bénéficient de sommes auxquelles ils n'ont pas droit ou pour lesquelles l'admissibilité des dépenses n'a pas été prouvée. Vis-à-vis de telles situations, il conviendrait de réduire la subvention et, le cas échéant, de récupérer les sommes versées en trop.

1.27 Un autre chapitre, le sixième, porte sur la gestion des programmes de départ. L'élaboration et l'application d'un tel programme, quel qu'il soit, nécessite une planification et un suivi rigoureux, eu égard aux objectifs qu'il poursuit, aux coûts qu'il génère et à son incidence sur les activités d'une organisation. Pour ce qui est du Programme de départs volontaires de 1997, une telle rigueur s'imposait d'autant plus qu'il s'adressait à des clientèles fort diversifiées, soit le personnel de la fonction publique et, en partie, les employés des réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux.

1.28 J'ai identifié des déficiences dans l'élaboration et l'application du Programme de départs volontaires qui expliquent en partie que, d'une part, les coûts pour le gouvernement ont été plus élevés que prévu de quelque 1,4 milliard de dollars en raison du nombre de départs, qui a nettement surpassé les prévisions. D'autre part, comme il a fallu remplacer certains des ex-employés, les sommes récupérées ont été, selon nos estimations, de 553 millions de dollars en 1997-1998 et elles se stabiliseront à 371 millions de dollars à long terme plutôt que de se chiffrer annuellement à 901 millions de dollars, comme il était prévu. Par ailleurs, notre vérification des indemnités de départ nous a permis de constater des erreurs significatives.

1.29 Quant au chapitre 9, il rend compte des suites données à mes recommandations découlant de six vérifications antérieures. Encore cette année, j'ai pu observer que les responsables ont redressé, en tout ou en partie, la grande majorité des situations dénoncées. Dans les autres cas, je réitère mes recommandations en rappelant que les dirigeants pourront ultérieurement être invités à expliquer leur retard devant la Commission de l'administration publique.

1.30 Le chapitre 10 présente quelques commentaires qui découlent de la vérification d'attestation financière et de conformité des organismes et des entreprises du gouvernement. Cette année, je formule dans mon rapport des commentaires à l'endroit de la Régie de l'assurance-maladie du Québec et de la Société Innovatech du Grand Montréal. D'autres remarques font suite à la vérification de contrats d'acquisition de biens et de services. En effet, les lacunes relevées contreviennent aux trois grands principes de l'octroi des contrats publics : transparence, équité et meilleur rapport qualité/prix. D'autres déficiences relatives au processus de définition des besoins ont entraîné des coûts supplémentaires importants non prévus aux contrats.

1.31 Au terme de cette revue, je peux témoigner que la gouverne des affaires de l'État nécessite des efforts constants et appelle la concertation de toutes les parties qui sont activement engagées, au quotidien, dans la gestion de l'appareil gouvernemental. Au fil de mes travaux, j'ai pu compter sur la bonne volonté de toutes les personnes dont j'ai sollicité la collaboration et qui m'ont appuyé dans la réalisation de mon mandat.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Chapitre 2

Laboratoires de biologie médicale

Vérification menée auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, du Laboratoire de santé publique du Québec, de régies régionales et d'établissements

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	2.1
VUE D'ENSEMBLE	2.14
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	2.33
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	2.39
Performance des laboratoires et organisation des services	2.43
Organisation régionale	2.51
Organisation des laboratoires	2.74
Gestion des équipements	2.89
Pertinence des analyses	2.106
Rémunération des médecins	2.125
Outils de gestion	2.134
Contrôles et standards de qualité	2.152
Contrôle de la qualité	2.158
Programmes gérés pas le Laboratoire de santé publique du Québec	2.172
Annexe – Objectifs et critères de vérification	

Les commentaires des entités vérifiées apparaissent à la fin de ce chapitre.

Vérification menée par

Marc Ouellet
Directeur de vérification

Benoît Bussières
Michel Lambert
Nathalie Lavoie
Marie Claude Ouimet
Francine Roy
Jean Villeneuve

Sigles utilisés dans ce chapitre

CHSGS	Centre hospitalier de soins généraux et spécialisés
CLSC	Centre local de services communautaires
LSPQ	Laboratoire de santé publique du Québec
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux

FAITS SAILLANTS

2.1 En biologie médicale, l'automatisation et l'informatique transforment considérablement les façons de faire, et l'éventail des analyses disponibles, toujours plus spécialisées et précises, ne cesse de s'accroître. Ces innovations ont un impact majeur sur l'organisation régionale des services et sur le fonctionnement de chaque laboratoire. Au Québec, 123 laboratoires publics et 200 centres de prélèvements sont en activité et les coûts s'y rapportant ont été, en 1997-1998, de l'ordre de 411 millions de dollars. La majorité des laboratoires se trouvent dans les centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés (CHSGS), mais certains sont situés dans d'autres types d'établissements.

2.2 Nos travaux de vérification ont été menés auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, du Laboratoire de santé publique du Québec (LSPQ), de trois régies régionales et de trois établissements. La performance et l'organisation des services de laboratoire, la gestion des ressources, la pertinence des analyses et les contrôles et standards de qualité sont les principaux points qui ont retenu notre attention. Ces travaux se sont déroulés de septembre 1998 à juin 1999 ; toutefois, certains commentaires portent sur des situations antérieures à cette période.

2.3 Nous avons noté que, malgré les incitations du ministère, les services de laboratoire ne se réorganisent pas au même rythme dans les régions et les établissements. Aussi, plusieurs faiblesses demeurent malgré la présence d'un plan d'action du ministère et d'un comité directeur dédié à cette tâche. On peut voir que la performance des laboratoires publics du Québec est très inégale. En 1997-1998, le coût moyen d'une analyse produite dans les laboratoires des régions varie de 0,68 à 0,98 dollar. Par ailleurs, les coûts unitaires des laboratoires ayant un volume d'activité comparable sont parfois très divergents, allant du simple au double.

2.4 De tels écarts entraînent des dépenses non négligeables. En effet, si les laboratoires ayant un coût unitaire supérieur à la moyenne provinciale parvenaient à le ramener à ce niveau, des économies de 23 millions de dollars pourraient être réalisées. Et, à supposer qu'on rehausse la performance générale à la moyenne des 25 établissements les plus performants, le montant ainsi épargné pourrait atteindre plus de 65 millions de dollars.

2.5 Les régies régionales ne jouent pas pleinement leur rôle concernant la réorganisation et l'intégration des services. Plusieurs régies n'ont pas produit de plan de redéploiement ou pris les mesures nécessaires pour assurer une organisation efficace des services. À titre d'exemple, quoique le ministère recommande de limiter la présence des laboratoires à petit volume aux seuls endroits où ils sont indispensables, 34 laboratoires situés ailleurs que dans un CHSGS sont encore en opération et près des trois quarts d'entre eux ont augmenté leur volume d'activité de 1996-1997 à 1997-1998 sans plus de justification.

2.6 Trop souvent, les analyses ne sont pas suffisamment regroupées pour favoriser l'économie des ressources et la concentration de l'expertise. Dans certains cas, cet éparpillement nuit au respect de normes reconnues pour assurer la qualité des analyses. Ainsi, pour ce qui est de la cytologie gynécologique, 23 des 55 laboratoires pratiquant cette analyse ne respectent pas le volume minimal requis.

2.7 Certains établissements québécois ont démontré qu'il est possible de réduire de façon substantielle les coûts d'opération des laboratoires en réorganisant leurs activités. D'autres, quoique automatisés, n'ont pas entrepris une telle démarche et présentent des retards dans la réingénierie et l'informatisation de leurs processus.

2.8 Les appareils utilisés dans les laboratoires sont nombreux et ne fonctionnent pas à pleine capacité. Leur acquisition se fait parfois sans respecter les règles internes ou sans obtenir au préalable les autorisations nécessaires. Dans ce contexte, il devient difficile pour les régies de planifier et d'organiser efficacement les services et ainsi d'éviter une surcapacité de production. De l'avis de plusieurs, cette surcapacité atteindrait souvent plus de 40 p. cent pour les spécialités dont les activités sont fortement automatisées.

2.9 Nous n'avons pas remarqué beaucoup d'actions structurées en vue de limiter les analyses de laboratoire aux seules pertinentes. Des divergences dans les façons de faire sont notables et il n'est pas surprenant de voir que des études concluent qu'au moins 17 p. cent des analyses seraient superflues. L'élimination de ces pratiques inutiles laisse entrevoir des économies potentielles de plus de 57 millions de dollars annuellement au Québec.

2.10 La nature des tâches confiées aux médecins spécialistes de laboratoire s'est considérablement transformée. Toutefois, leur mode de rémunération, toujours basé sur le volume des analyses, est mal adapté à la réalité et crée des situations indésirables.

2.11 Sans se prononcer sur la qualité des analyses effectuées dans les laboratoires du Québec, force est de constater que toutes ne sont pas assujetties aux mêmes standards. Les laboratoires du secteur public, contrairement à ceux du privé, ne sont soumis à aucune inspection du LSPQ et leur adhésion au programme de contrôle externe de la qualité est facultative. Dans la même veine, les analyses effectuées ailleurs qu'en laboratoire, par exemple en pharmacie, et les autres étapes du processus tels le prélèvement, le transport et la conservation des échantillons échappent à ces contrôles.

2.12 De plus, l'encadrement professionnel varie considérablement d'un laboratoire à l'autre en raison du manque de règles à cet égard. À titre d'illustration, en hématologie, 31 p. cent des laboratoires sont supervisés à temps plein par un hématologiste, 36 p. cent le sont à temps partiel et 33 p. cent, soit 39 laboratoires, ne font l'objet d'aucune supervision.

2.13 Par ailleurs, le programme de contrôle externe de la qualité géré par le LSPQ et qui vise à améliorer la fiabilité des analyses comporte certaines lacunes : le Laboratoire n'en oriente pas suffisamment les activités, la coordination des travaux entre les comités d'experts est déficiente et il y a des faiblesses quant au suivi des résultats des participants. Ainsi, le LSPQ n'est pas en mesure d'évaluer dans quelle mesure ce programme contribue à améliorer la qualité des analyses.

VUE D'ENSEMBLE

Laboratoires de biologie médicale

2.14 La médecine moderne repose de plus en plus sur l'emploi de critères objectifs pour évaluer l'état de santé d'un individu. Les laboratoires de biologie médicale fournissent aux médecins des données cruciales pour les aider à poser un diagnostic, élaborer un traitement et en faire le suivi. Un résultat erroné ou un retard dans leur production peut avoir un impact direct sur le traitement du patient et même lui causer des torts irréparables.

2.15 L'éventail des analyses disponibles, toujours plus spécialisées et précises, s'est considérablement accru au cours de la dernière décennie, ce qui a eu pour effet d'augmenter constamment le nombre d'analyses effectuées. Seulement en 1997-1998, la demande dans les laboratoires publics du Québec a subi une hausse de 8,1 p. cent par rapport à l'année précédente. Ainsi, dans un contexte où les ressources sont limitées, la pratique médicale doit viser à choisir judicieusement les analyses qui conviennent le mieux aux besoins spécifiques des patients.

2.16 Le tableau 1 présente, par spécialité, les requêtes les plus fréquentes. Si plus de 800 analyses sont disponibles actuellement, 30 d'entre elles représentent 80 p. cent des demandes.

TABLEAU 1

ANALYSES LES PLUS FRÉQUENTES, PAR SPÉCIALITÉ

Spécialité	Analyse	Description	Pourcentage du volume provincial
Hématologie	Formule sanguine complète	Analyse des différentes composantes du sang	7,1
Biochimie	Glucose	Évaluation du taux de sucre dans le sang	5,6
Microbiologie	Culture d'urine	Recherche de bactéries dans les urines	1,6
Anatomopathologie	Cytologie gynécologique	Examen microscopique des cellules du col de l'utérus	1,6

Source : MSSS, 1997-1998.

2.17 Dans les laboratoires, l'automatisation et l'informatique transforment considérablement les façons de faire.

2.18 Les automates réussissent à produire jusqu'à 80 p. cent du volume d'activité, en minimisant les interventions humaines. Il est possible de mener simultanément plusieurs analyses à partir du même tube de sang, et ce, peu importe la spécialité dont elles relèvent. Une petite équipe de technologistes est à même de réaliser des centaines, voire des milliers d'analyses par jour, ce qui entraîne des économies majeures. Alors que, bien souvent, chaque spécialité avait ses propres locaux, ses appareils, ses technologistes et ses médecins ou biochimistes cliniques responsables, aujourd'hui de plus en plus de laboratoires procèdent au décloisonnement de leurs activités.

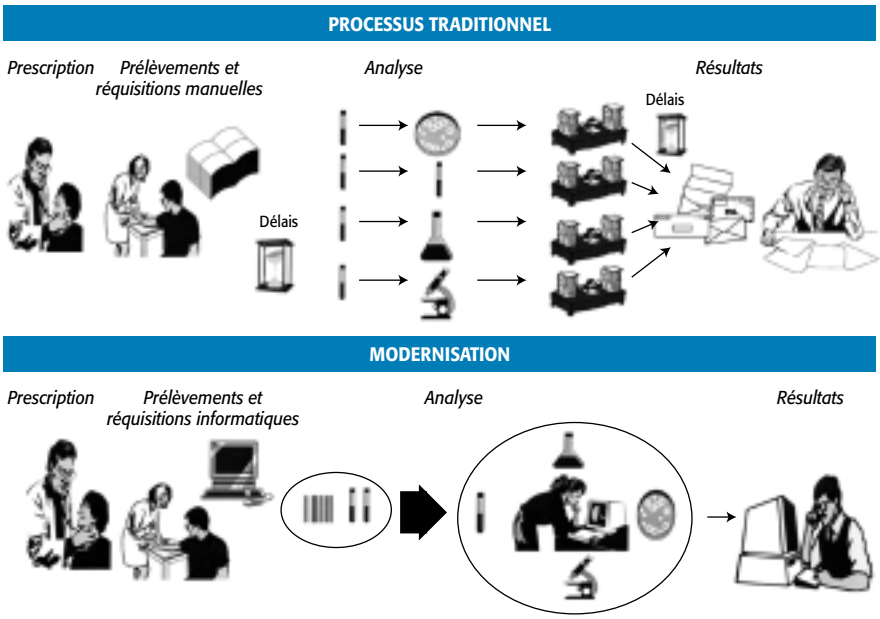
2.19 L'informatique permet, quant à elle, d'identifier et de suivre l'échantillon, de transmettre les résultats aux unités de soins ou aux cabinets de médecins, de consulter instantanément les données antérieures figurant au dossier du patient, etc.

2.20 Au Québec, certains laboratoires sont à la fine pointe de l'automatisation et de l'informatique. Ils ont modifié leur organisation afin de profiter pleinement des avantages offerts par ces innovations. D'autres, quoique généralement bien équipés, n'ont pas optimisé leur mode de fonctionnement en fonction des nouvelles réalités.

2.21 La figure 1 illustre bien les différences entre un processus traditionnel et un autre plus moderne.

FIGURE 1

LABORATOIRES DE BIOLOGIE MÉDICALE



2.22 Ces innovations ont également un impact majeur sur l'organisation régionale des services concernés. Autrefois, chaque établissement effectuait la majorité des prélèvements et des analyses nécessaires aux besoins cliniques de ses usagers. Maintenant, avec la nouvelle technologie, il n'est plus indispensable que le lieu de prélèvement corresponde au lieu d'analyse. L'essentiel, c'est que le résultat soit disponible en temps opportun à l'endroit où le patient est traité.

2.23 Cette nouvelle dynamique fait en sorte que chaque laboratoire est en mesure de choisir la combinaison d'analyses la mieux adaptée à ses besoins. Elle favorise la concentration des volumes et le regroupement des analyses spécialisées tout en permettant une meilleure expertise et une efficience accrue. Aussi, elle aide au développement d'un réseau de centres de prélèvements, indépendants des laboratoires.

Rôles et responsabilités

2.24 Les actes de laboratoire sont des services hospitaliers selon la *Loi canadienne sur la santé* (C-6). Ils font partie des services assurés pour les malades hospitalisés ou externes et sont assujettis à certaines conditions, notamment l'universalité et l'accessibilité.

2.25 Au Québec, la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (L.R.Q., c. S-4.2) et la *Loi sur la protection de la santé publique* (L.R.Q., c. P-35) encadrent le fonctionnement des laboratoires de biologie médicale. Elles définissent, entre autres, les rôles et responsabilités des différents paliers du réseau de la santé et des services sociaux et prévoient des mécanismes qui assurent la protection de la santé publique.

2.26 Le rôle du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) est de déterminer les priorités, les objectifs et les orientations du secteur de la santé et de veiller à leur application.

2.27 Quant aux régies régionales, elles ont pour mission de planifier, d'organiser, de mettre en œuvre et d'évaluer les programmes élaborés par le ministre. Elles ont la responsabilité d'établir les plans d'organisation des services de leur région et d'en évaluer l'efficacité.

2.28 Les établissements qui opèrent un laboratoire de biologie médicale ont, pour leur part, la responsabilité de s'assurer que les services offerts correspondent à leur mission, à leurs besoins et à leurs orientations. Ils doivent viser la qualité des services et l'efficience dans l'utilisation des ressources.

2.29 Enfin, le Laboratoire de santé publique du Québec exerce un rôle au regard du contrôle de la qualité de tous les laboratoires de biologie médicale et de l'octroi des permis aux laboratoires privés.

Portrait des laboratoires

2.30 Au Québec, la majorité des 123 laboratoires publics de biologie médicale se trouvent dans les centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés. Les autres sont situés dans des centres hospitaliers de soins de longue durée, des centres psychiatriques, des centres de réadaptation, des centres de santé et des centres locaux de services communautaires (CLSC). On compte également plus de 200 centres de prélèvements, distincts des laboratoires, qui offrent des services à la clientèle. Les échantillons qui y sont prélevés sont acheminés aux laboratoires pour analyse.

2.31 Les coûts reliés à la gestion des laboratoires publics et des centres de prélèvements du Québec, présentés dans le tableau 2, sont relativement stables depuis trois ans.

TABLEAU 2

BUDGETS RELATIFS AUX LABORATOIRES ET AUX CENTRES DE PRÉLÈVEMENTS POUR L'ANNÉE 1997-1998

Coûts annuels	En millions de dollars
Laboratoires et centres de prélèvements – dépenses de fonctionnement directes	336,6
Régie de l'assurance-maladie du Québec (RAMQ) – rémunération des médecins (services de laboratoire)	62,1
LSPQ – dépenses de fonctionnement	9,6
MSSS et régies régionales – dépenses d'immobilisation	2,7
Total	411,0

Sources : MSSS, RAMQ et régies régionales, 1997-1998.

2.32 En parallèle, quelque 28 laboratoires privés offrent des services de prélèvement ou d'analyse. Leur clientèle, qui en assume les coûts, est composée principalement de compagnies d'assurance, d'employeurs et de personnes désirant un service de type « tapis rouge », soit un service sur mesure en fonction de leurs besoins particuliers. Il n'existe pas d'information sur le volume analysé par ce secteur dont les activités sont concentrées principalement dans la région de Montréal.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

2.33 Notre vérification avait pour but de nous assurer que la gestion du ministère, des régies régionales, des établissements et du LSPQ concourt à l'utilisation optimale des ressources destinées aux laboratoires de biologie médicale.

2.34 Nous avons analysé la stratégie du ministère et le mode d'organisation des services aussi bien dans les régions qu'au sein même des établissements afin de nous assurer de l'accessibilité aux services et de l'utilisation économique et efficiente des ressources. Nous avons aussi examiné l'information de gestion et la reddition de comptes, et ce, relativement aux différents paliers du réseau. De plus, nous avons évalué dans quelle mesure les moyens mis en place favorisent la qualité et la pertinence des analyses de biologie médicale.

2.35 Cet exercice a été effectué auprès du ministère et du LSPQ. Nous avons aussi mené notre analyse auprès de trois régies régionales, qui gèrent 23 p. cent du budget provincial des laboratoires et reflètent la situation des zones urbaines, suburbaines et rurales. Dans chacune de ces régions, nous avons examiné les activités liées au laboratoire d'un CHSGS. Ces trois laboratoires, ensemble, procèdent à 8 p. cent des analyses effectuées au Québec.

2.36 Dans le but d'approfondir nos connaissances et d'obtenir des renseignements complémentaires, nous avons rencontré, en outre, les gestionnaires de quatre autres régies régionales et ceux de neuf laboratoires et de deux centres de prélèvements, tout en effectuant une visite des lieux. Un sondage nous a permis de recueillir de l'information auprès de toutes les régies régionales. Enfin, nous avons collecté de l'information auprès d'autres personnes ou organismes œuvrant dans le milieu des laboratoires de biologie médicale.

2.37 Nous n'avons pas effectué la vérification d'entités relevant du secteur privé. Sur cet aspect, nos efforts se sont limités à examiner les interventions du LSPQ au regard des laboratoires privés.

2.38 Ces travaux se sont déroulés de septembre 1998 à juin 1999, mais certains commentaires portent sur des situations antérieures à cette période. Nous avons utilisé les données disponibles, soit celles de l'année financière terminée le 31 mars 1998.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

2.39 Au cours de la dernière décennie, au Québec comme ailleurs au Canada, les laboratoires de biologie médicale ont fait l'objet d'études qui faisaient ressortir de nombreuses lacunes, d'où la nécessité d'une profonde réforme.

2.40 En 1995, le ministère soumet un plan d'action sur les services de biologie médicale dont les objectifs sont, entre autres, d'accroître l'accessibilité, d'améliorer la performance des laboratoires et d'adapter les modes de rémunération du secteur. Il confie à un comité directeur, secondé par des groupes sectoriels et régionaux, la responsabilité de doter le Québec d'une organisation efficace en la matière.

2.41 En 1997-1998, les orientations ministérielles soulignent à nouveau l'importance de procéder à la réingénierie des activités de laboratoire et de moderniser les façons de faire avec des outils efficaces et économiques.

Les services de laboratoire ne se réorganisent pas au même rythme dans toutes les régions et dans tous les établissements de la province.

2.42 Le comité directeur, toujours en place aujourd'hui, suit la transformation en train de s'opérer et dispose d'un portrait de la situation. Si ses recommandations ont amené des progrès, plusieurs faiblesses majeures demeurent et les services de laboratoire ne se réorganisent pas au même rythme dans toutes les régions et dans tous les établissements de la province.

Performance des laboratoires et organisation des services

2.43 Un système, conçu par le ministère, permet de mesurer le volume d'activité des laboratoires publics. Chaque procédure – analyse, prélèvement, etc. – se voit attribuer un poids relatif qui tient compte des ressources utilisées pour la produire et est ainsi traduite en unités pondérées. En 1997-1998, les laboratoires et centres de prélèvements publics ont effectué 85,5 millions de procédures qui correspondent à 402 millions d'unités pondérées.

2.44 Cette façon d'établir le volume d'activité, combinée aux coûts directs du laboratoire, permet de comparer la performance des laboratoires entre eux, même si les dépenses relatives aux immobilisations et celles concernant la rémunération des médecins de laboratoire n'en font pas partie.

Les données compilées par le ministère font ressortir des inégalités quant à la performance des laboratoires.

2.45 Les données compilées par le ministère font ressortir des inégalités quant à la performance des laboratoires. Voici pour 1997-1998, par région, le volume d'activité des laboratoires ainsi que le coût moyen par unité pondérée, classé du plus bas au plus élevé (tableau 3).

TABLEAU 3

PERFORMANCE DES RÉGIONS POUR L'ANNÉE 1997-1998

Région	Nombre de laboratoires	Nombre d'unités pondérées	Coût moyen par unité pondérée ($)
Laval (13)	1	10 570 468	0,68
Laurentides (15)	5	19 755 822	0,70
Lanaudière (14)	2	11 277 617	0,72
Montérégie (16)	10	41 845 080	0,72
Montréal-Centre (06)	21	152 355 331	0,81
Mauricie et Centre-du-Québec (04)	11	22 916 857	0,85
Québec (03)	11	49 859 405	0,90
Outaouais (07)	8	12 113 987	0,90
Chaudière-Appalaches (12)	6	13 879 453	0,90
Saguenay–Lac-St-Jean (02)	6	15 685 596	0,92
Estrie (05)	7	17 234 635	0,93
Abitibi-Témiscamingue (08)	8	8 407 626	0,93
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine (11)	7	6 417 175	0,95
Bas-Saint-Laurent (01)	9	12 465 240	0,98
Côte-Nord (09)	7	5 805 578	1,08
Nord-du-Québec (10)	1	1 002 730	1,25
Kativik (17)	2	494 467	1,84
Conseil Cri (18)	1	237 670	3,08
Total provincial	**123**	**402 324 737**	
Coût moyen par unité pondérée			**0,84**

Source : MSSS, 1997-1998.

2.46 Contrairement à ce qui est attendu en raison des économies d'échelle possibles, certaines régions à fort volume, par exemple celles de la Mauricie et du Centre-du-Québec, de Québec et de l'Estrie, affichent un coût unitaire au-dessus de la moyenne provinciale, qui est de 0,84 dollar.

2.47 Si, à partir des mêmes données, on compare le rendement des laboratoires selon leur volume d'activité, nous obtenons de grandes variations, comme l'illustre le tableau 4.

Tableau 4

Performance des laboratoires en fonction du volume d'activité pour l'année 1997-1998

Volume analysé (unités pondérées)	Part du volume provincial (%)	Nombre de laboratoires	Coût moyen par unité pondérée		
			Moyenne du groupe ($)	Coût le plus bas ($)	Coût le plus haut ($)
Plus de 13 millions	27	6	0,90	0,73	0,99
Entre 8 et 13 millions	16	6	0,80	0,66	1,40
Entre 4 et 8 millions	31	22	0,76	0,59	1,02
Entre 1 et 4 millions	20	38	0,85	0,56	1,25
Moins de 1 million	6	51	1,03	0,57	3,08

Source : MSSS, 1997-1998.

2.48 Il est surprenant d'observer des coûts aussi divergents. Il y a lieu de se demander pourquoi certains milieux ne peuvent faire mieux que 1,40 dollar l'unité alors que d'autres réussissent à produire pour la moitié de ce montant.

2.49 De tels écarts entraînent des coûts non négligeables pour le réseau. En effet, si les laboratoires ayant un coût unitaire supérieur à la moyenne (0,84 dollar l'unité pondérée) parvenaient à le ramener à ce niveau, des économies de 23 millions de dollars pourraient être réalisées, dont 7 millions uniquement auprès de trois établissements universitaires. Et à supposer qu'on rehausse la performance générale à la moyenne des 25 établissements les plus performants, soit 0,67 dollar, le montant ainsi épargné pourrait atteindre plus de 65 millions de dollars.

2.50 Notre vérification nous a permis de constater qu'en dépit du fait que le ministère tente depuis déjà un certain temps et par divers moyens de mettre en place des solutions, les importantes lacunes qui expliquent en partie l'inégalité entre les régions et entre les laboratoires n'ont pas été annihilées. Ces lacunes touchent l'organisation des services, la gestion des équipements, la pertinence des analyses, la rémunération des médecins de laboratoire et les outils de gestion.

Organisation régionale

2.51 Plusieurs facteurs imposent une remise en question du nombre de laboratoires et des services offerts par chacun. Comme il a été dit plus haut, les progrès technologiques favorisent les regroupements : les automates traitent simultanément des volumes toujours plus importants et les liens informatiques transmettent rapidement les résultats, même si l'analyse est faite à un endroit différent du lieu de prélèvement. Ajoutons que des changements quant à la mission de plusieurs établissements ont modifié leurs activités cliniques respectives et, conséquemment, leurs besoins en matière de laboratoire.

2.52 À cet égard, les régies régionales ont un rôle crucial à jouer. Elles doivent s'assurer que des services de laboratoire efficients comblent, dans les délais requis, les besoins cliniques des établissements. En 1995, le ministère leur a demandé d'élaborer un plan de redéploiement des services de laboratoire de leur région afin de regrouper certains services et de limiter la présence des laboratoires à petit volume aux seuls endroits où ils sont indispensables. Pour les guider dans cette démarche, il a formulé plusieurs recommandations.

Après quatre ans, peu de régies régionales ont terminé la réorganisation et l'intégration des services de laboratoire de leur région.

2.53 Après quatre ans, peu de régies régionales ont terminé la réorganisation et l'intégration des services de laboratoire de leur région.

2.54 La première étape d'un tel processus d'intégration est de voir à ce que les activités maintenues dans les petits laboratoires soient justifiées. Dans cette foulée, le ministère recommande de fermer ceux qui sont situés ailleurs que dans un CHSGS, soit ceux qui sont dans les centres hospitaliers de soins de longue durée, les centres psychiatriques, les centres de réadaptation et les CLSC. Pour les centres à vocations multiples ayant une urgence et qui ont des contraintes de distance, il recommande de ne conserver que les activités de laboratoire minimales nécessaires aux urgences et d'acheminer les autres requêtes vers les points de services intégrés aux centres hospitaliers.

2.55 Plusieurs régies régionales n'ont pas fermé les laboratoires situés ailleurs que dans un CHSGS ou n'ont pas restreint leurs activités aux urgences. À preuve, il subsiste encore 34 laboratoires de ce type dans la province et près des trois quarts d'entre eux ont augmenté leur volume d'activité de 1996-1997 à 1997-1998.

2.56 D'ailleurs, nous avons constaté qu'une des régies régionales vérifiées n'avait fermé qu'un laboratoire. Dans cette région, 7 laboratoires sur 11 n'opèrent pas à partir d'un CHSGS et leur volume d'analyses représente 23 p. cent du total régional.

2.57 D'autre part, la concentration des analyses permet souvent de faire le travail à moindre coût en favorisant les économies d'échelle et l'utilisation optimale des équipements. À ce titre, notre vérification a démontré que les régies régionales n'ont pas encore tout mis en œuvre pour bénéficier de ces gains sur le plan financier. En effet, 51 laboratoires, soit 41 p. cent de l'ensemble, traitent 6 p. cent du volume provincial.

2.58 À l'intérieur même d'une région, on observe aussi des écarts entre les différents établissements. Par exemple, deux laboratoires traitent à eux seuls 45 millions d'unités pondérées, soit plus de 10 p. cent de tout le volume provincial, alors que quatre autres établissements analysent chacun moins de un million d'unités pondérées, dont un, à peine 72 000.

2.59 Ainsi, il n'est pas surprenant de constater que 56 p. cent des laboratoires situés ailleurs que dans un CHSGS affichent un coût unitaire supérieur à un dollar. Fait à noter, les laboratoires des quatre régions les plus performantes sont exclusivement dans des CHSGS.

2.60 L'organisation régionale nécessite aussi une intégration des services de laboratoire entre les établissements. Il faut constituer un réseau de centres de prélèvements, assigner à chaque laboratoire un niveau de spécialisation, regrouper les analyses spécialisées et de faible volume, prévoir où seront acheminées les autres analyses, etc. Pareil système devient optimal à condition de pouvoir compter sur des ressources informatiques compatibles, qui assurent les liens entre les points de services travaillant en complémentarité.

2.61 Des régies régionales tardent à mettre en place une telle intégration des services dans leur milieu. Même si d'aucunes ont élaboré des plans de redéploiement, ceux-ci ne précisent pas toujours comment la régie entend respecter les recommandations du ministère. En outre, plusieurs des actions prévues à ces plans ne sont pas encore en application.

2.62 De plus, les CHSGS parviennent laborieusement à réaliser une telle intégration entre eux et même entre leurs pavillons, même si certains CHSGS procurent des services de laboratoire à d'autres établissements tels que les CLSC, les centres hospitaliers de soins de longue durée et les cabinets médicaux privés.

2.63 Trop souvent, les analyses ne sont pas suffisamment regroupées pour favoriser l'économie des ressources et la concentration de l'expertise. C'est le cas des analyses à faible volume, qui sont encore dispersées dans plusieurs établissements. Par exemple, il se fait annuellement plus de 20 000 « identifications de mycose profonde », et ce, dans 59 laboratoires de microbiologie. Plus de 67 p. cent de ces analyses sont menées dans 13 laboratoires, qui en effectuent plus de 500. À l'opposé, 19 laboratoires en réalisent annuellement moins de 50.

2.64 Pareille situation n'est pas isolée et presque tous les laboratoires du Québec effectuent une ou plusieurs analyses à une fréquence nettement insuffisante. En 1997-1998, dans plus de 560 cas, un laboratoire n'a effectué qu'une seule fois un type d'analyse.

2.65 Dans certains cas, cet éparpillement ne facilite pas le respect des normes reconnues pour assurer la qualité des analyses. Par exemple, dans ce contexte, le ministère recommande depuis 1996 de concentrer l'expertise en cytologie gynécologique dans les milieux qui traitent un minimum annuel de 25 000 prélèvements (lames).

Encore aujourd'hui, 23 des 55 laboratoires de cytologie ne respectent pas les normes reconnues pour assurer la qualité des analyses.

2.66 Pourtant, encore aujourd'hui, 23 des 55 laboratoires de cytologie ne respectent pas cette norme. Une telle conduite est en partie attribuable au fait que certaines régies régionales désirent conserver la capacité d'offrir ce service dans un ou plusieurs de leurs laboratoires même si la demande n'atteint pas le volume requis. La présence à Québec d'un centre de référence provincial en cytologie, dont la mission implique une centralisation des analyses, n'est pas étrangère non plus à cette situation. Annuellement, il prend à sa charge près de 74 000 lames provenant des autres régions.

2.67 Mais surtout, les régies régionales n'ont guère forcé les regroupements. On peut citer le cas d'une région vérifiée, où quatre des six endroits qui effectuent des cytologies gynécologiques ne respectent toujours pas la norme. Par surcroît, un établissement universitaire n'a même pas centralisé ses propres analyses : deux de ses trois pavillons traitent moins de 15 000 lames chacun.

2.68 La détection de la tuberculose est un autre exemple similaire. Une quarantaine de laboratoires ne respectent pas la recommandation du Laboratoire de santé publique du Québec à propos du minimum d'analyses à effectuer.

2.69 Il est aussi surprenant de voir que, plus de quatre ans après la demande du ministère d'élaborer un plan de redéploiement des services de laboratoire, deux régies régionales – représentant 22 p. cent du budget de fonctionnement provincial – n'en ont pas encore produit.

2.70 Le manque de fermeté du ministère et des régies régionales n'est pas étranger à ce retard dans la mise en place d'un réseau intégré de laboratoires. Dans ce contexte, les établissements refusent de céder à d'autres une partie de leurs activités ou de fermer leur laboratoire. Par exemple, un comité régional sur les laboratoires est revenu sur sa décision de fermer trois des laboratoires situés à l'extérieur des CHSGS, allant ainsi à l'encontre des recommandations du ministère.

2.71 Bien sûr, en ne revoyant pas la répartition des analyses, on s'empêche de réaliser des économies d'échelle substantielles. Seulement en fermant les laboratoires qui ne sont pas abrités par un CHSGS ou en maintenant leurs activités au minimum, il serait possible d'épargner une partie appréciable des 16 millions de dollars qui leur sont attribués.

2.72 Nous avons recommandé au ministère

- **de voir à ce que toutes les régies régionales produisent un plan de redéploiement des services de laboratoire qui présente clairement les mesures prévues pour assurer l'économie, l'efficience et la qualité des services ainsi que le respect des recommandations;**
- **de faire un suivi rigoureux de ses exigences et de ses recommandations.**

2.73 Nous avons recommandé aux régies régionales

- **de produire, dans les meilleurs délais, un plan de redéploiement des services de laboratoire de leur région qui, à l'instar de ce que nous avons recommandé au ministère, présente clairement les mesures prévues pour assurer l'économie, l'efficience et la qualité des services et le respect des recommandations;**
- **de prendre action pour qu'il soit respecté.**

Organisation des laboratoires

2.74 Plusieurs établissements québécois ont démontré que des économies sont possibles en réorganisant les laboratoires en fonction des plus récents progrès technologiques. Certains ont réussi, en procédant à une réingénierie des processus, à dégager les sommes nécessaires pour financer, en moins de cinq ans, l'informatisation de leur laboratoire.

2.75 La réingénierie des processus implique une révision en profondeur de l'ensemble des activités, de la requête au résultat, en passant par le prélèvement et l'analyse. Cet exercice vise à éliminer les étapes sans valeur ajoutée et à simplifier globalement la procédure. Le décloisonnement de certaines spécialités, avec l'objectif d'intégrer les activités, facilite souvent la tâche et conduit à une utilisation optimale des ressources.

Les établissements ayant réorganisé leur laboratoire ont tous réalisé des gains d'efficience et leurs coûts se situent bien en deçà de la moyenne provinciale.

2.76 Les travaux menés auprès des laboratoires de 12 établissements, dont 3 ont fait l'objet d'une vérification, nous ont permis de mettre en évidence des liens entre la performance et les actions entreprises. En effet, les établissements ayant réorganisé leur laboratoire ont tous réalisé des gains d'efficience et leurs coûts se situent bien en deçà de la moyenne provinciale.

2.77 À titre d'exemple, un précurseur dans le domaine a procédé à la réingénierie de ses processus, au décloisonnement des spécialités – biochimie, hématologie et microbiologie – et à l'informatisation. Cette réorganisation a permis d'améliorer grandement la performance du laboratoire : le coût unitaire qui était de 0,84 dollar en 1996-1997 a chuté à 0,55 dollar en 1998-1999, soit une réduction de plus de 35 p. cent. Durant cette période, le volume analysé a presque doublé, alors que le nombre d'heures travaillées et la superficie occupée ont diminué. Ainsi, l'investissement requis pour mener à bien toute l'opération a été récupéré en moins de deux ans.

2.78 Quoiqu'ils soient automatisés, plusieurs milieux fonctionnent encore selon un modèle traditionnel et n'ont pas entrepris la réingénierie de leurs processus. En outre, à l'aube de l'an 2000, plusieurs laboratoires de biologie médicale ne sont toujours pas informatisés ou ne le sont que partiellement.

2.79 Les trois établissements vérifiés figurent parmi ceux qui n'ont pas revu leurs processus et dont l'informatisation n'est pas achevée. Ils ont chacun un volume annuel supérieur à 4,9 millions d'unités pondérées et affichent un coût unitaire qui, variant de 0,85 à 1,02 dollar, est donc supérieur à la moyenne provinciale. Si deux des entités ont mené des études de réorganisation et que l'une d'elles a déjà amorcé sa démarche, la troisième n'a encore rien fait ou presque, et ce, plus de quatre ans après les demandes du ministère.

2.80 D'autre part, aucun de ces trois établissements n'a procédé au décloisonnement de ses spécialités. De plus, bien que deux entités exercent leurs activités sur plusieurs sites, l'intégration des laboratoires entre les pavillons n'est pas terminée, ni même commencée dans un cas. Pourtant, ces deux établissements disposent d'une occasion supplémentaire d'améliorer leur performance puisqu'ils ont la possibilité de concentrer leur volume.

2.81 En effet, les appareils sont nombreux. Chaque site, de même que chaque spécialité, utilise souvent ses propres équipements, sans envisager le partage, alors que plusieurs appareils ne fonctionnent pas à pleine capacité.

2.82 Ce qui suit illustre bien l'ampleur des barrières entre les spécialités. À la suite d'un bris, les prélèvements sont acheminés par avion dans un laboratoire d'une autre région plutôt que d'utiliser un appareil, compatible et disponible, desservant le personnel de la spécialité voisine. Cette décision a été prise sans qu'une évaluation des coûts et des avantages se rapportant aux deux modalités n'ait été effectuée.

2.83 Par ailleurs, aucun des établissements vérifiés n'a de système de monitoring permettant de connaître la progression des analyses et les délais relatifs à chacune des étapes clés. On ne saurait dire avec exactitude combien de temps prend l'analyse, à quel moment les résultats sont disponibles à l'urgence et dans les unités de soins, etc. Il n'est donc pas étonnant de découvrir que les résultats sont transmis en double, que le système de messagerie est mal adapté ou encore qu'il y a du retard dans l'archivage des données.

2.84 Malgré ce bilan plus que décevant, les établissements vérifiés tardent à élaborer un plan d'action, assorti d'objectifs et d'échéanciers. Pourtant, il serait souhaitable que ceux-ci établissent ce vers quoi ils tendent et par quels moyens ils comptent y arriver.

2.85 Bien entendu, l'absence d'informatisation et de réingénierie des processus laisse souvent place à une organisation du travail non efficiente. Le peu de polyvalence du personnel spécialisé, l'interruption des tâches d'analyse pour répondre aux appels téléphoniques fréquents ou pour effectuer des prélèvements, le temps consacré à la transmission des résultats par téléphone ou par télécopieur, l'absence de lignes directrices pour déterminer ce qui doit être traité en urgence, voilà autant d'éléments qui n'assurent guère une utilisation optimale des ressources. Il en découle des écarts de productivité importants entre les laboratoires, allant du simple au double.

2.86 De la même façon, l'absence de décloisonnement et de partage de l'équipement ne favorise pas une utilisation efficiente des locaux, ce qui cause encore une fois des coûts supplémentaires : entretien, électricité, chauffage, etc. Nous avons relevé, pour des laboratoires ayant un volume annuel d'analyses comparable, des variations notables quant à la superficie occupée, celle-ci passant du simple au triple.

2.87 En plus de réduire considérablement les dépenses, le fait de revoir les façons de faire et d'effectuer un meilleur suivi des délais permettrait d'améliorer l'efficience et la qualité des services. En outre, une organisation optimale ne peut qu'avoir un effet bénéfique sur la durée de séjour des patients, autant à l'urgence que dans les unités de soins.

2.88 **Nous avons recommandé aux établissements, si ce n'est déjà fait,**

- **d'organiser les services de leur laboratoire pour assurer une utilisation économique et efficiente des ressources ;**
- **d'implanter un système d'information qui leur permette de suivre la progression des analyses et les délais de transmission des résultats.**

Gestion des équipements

2.89 L'évolution technologique des appareils et instruments de laboratoire est fulgurante. Comme ils sont toujours plus performants et rapides, leur capacité de production augmente constamment, ce qui oblige les établissements à en acquérir régulièrement de nouveaux pour se maintenir à la fine pointe du marché.

2.90 Pour acquérir de l'équipement ou signer des contrats d'approvisionnement, les établissements doivent suivre un processus d'autorisation interne, respecter les règles relatives aux appels d'offres et obtenir, dans bien des cas, l'accord de la régie régionale.

2.91 Or, les budgets dédiés aux immobilisations du ministère, des régies régionales et des établissements sont limités et les délais avant d'obtenir ces sommes, souvent longs. Ainsi, les fournisseurs offrent de plus en plus aux gestionnaires des établissements la possibilité de financer leurs acquisitions, à même les budgets de fonctionnement, en échange d'un contrat exclusif d'achat de réactifs chimiques nécessaires au fonctionnement de l'appareil.

Régies régionales

2.92 Les acquisitions de matériel de laboratoire, lorsqu'elles sont faites en puisant dans le budget de fonctionnement, sont souvent effectuées à l'insu des régies régionales. De plus, certaines régies n'ont pas en main l'inventaire des unités qu'elles chapeautent et lorsqu'elles en ont un, il ne concorde souvent que partiellement avec le matériel en place. Ce dernier constat s'applique à deux des trois régies régionales vérifiées. Chaque établissement peut ainsi acquérir, à son gré, un parc d'équipements des plus perfectionnés lui permettant de produire une vaste gamme d'analyses et d'accroître sa capacité de production.

De l'avis de plusieurs, la surcapacité de production atteindrait souvent plus de 40 p. cent pour les spécialités dont les activités sont fortement automatisées.

2.93 Il devient donc difficile, pour certaines régies, de planifier et d'organiser efficacement les services de laboratoire de leur région et ainsi d'éviter une surcapacité de production. De l'avis de plusieurs, cette surcapacité atteindrait souvent plus de 40 p. cent pour les spécialités dont les activités sont fortement automatisées.

2.94 Cette situation nourrit un climat de compétition entre les établissements, qui cherchent à être plus productifs, et la planification régionale s'en trouve affectée puisque les analyses ne suivent pas nécessairement le parcours anticipé dans les plans de redéploiement. Certains milieux, plus agressifs, offrent des tarifs très avantageux et récupèrent même des demandes provenant d'autres régions.

2.95 À cet égard et en l'absence de lignes directrices, plusieurs méthodes de tarification interétablissements ont actuellement cours dans le réseau : coût marginal, coût complet, coût moyen par unité pondérée régional, 1,10 dollar l'unité pondérée, etc.

2.96 Compte tenu que les échanges entre les établissements ne peuvent que s'intensifier, notamment en raison de l'intégration des services, et que les coûts administratifs sous-jacents à cette pratique ne sont pas négligeables, il est pertinent de s'interroger sur la façon d'encadrer ces échanges de services qui se chiffraient, en 1997-1998, à environ 10,5 millions de dollars.

2.97 **Nous avons recommandé au ministère, de concert avec les régies régionales, d'établir des lignes directrices afin de mieux encadrer l'échange de services de laboratoire entre les établissements.**

2.98 **Nous avons recommandé aux régies régionales**

- **de bien connaître le parc d'équipements de laboratoire de leur région;**
- **de planifier et de contrôler les acquisitions d'équipements de laboratoire afin notamment d'éviter une surcapacité régionale.**

Établissements

Certains laboratoires gèrent leur parc d'équipements comme il leur sied.

2.99 En dépit des règles relatives à l'acquisition du matériel, certains laboratoires gèrent leur parc d'équipements comme il leur sied, sans planifier ni comparer les modes de financement, ni même obtenir une quelconque autorisation. C'est ainsi que, pour deux des trois établissements qui ont fait l'objet de notre analyse, nous avons relevé plusieurs dérogations aux politiques et directives en vigueur.

2.100 Par exemple, à l'insu de la direction, un responsable de laboratoire a remplacé deux appareils de technologie avancée par deux unités plus récentes, en prolongeant tout simplement le contrat existant, sans aller en appel d'offres et alors qu'il n'avait pas l'autorité requise. Ce contrat engageait l'établissement pour plusieurs centaines de milliers de dollars. Lors de nos travaux, incapable de retracer les documents aptes à justifier cette transaction, la direction a dû les demander au fournisseur.

2.101 Ce cas n'est pas isolé. Lors de notre visite dans un autre établissement, nous sommes demeurés perplexes quant au mode d'acquisition d'un appareil. Celui-ci a été prêté gracieusement par un fournisseur, alors qu'aucun document ni autorisation de quiconque ne légitimaient cette acquisition.

2.102 Dans ce même laboratoire, d'autres équipements hautement spécialisés ont été acquis sans appel d'offres ou en invoquant à tort la notion d'exclusivité pour ne retenir qu'un fournisseur. Or, pour le même type d'équipement, d'autres établissements ont procédé par appel d'offres auprès d'au moins cinq fournisseurs.

2.103 Dans bien des cas relatifs à l'acquisition d'équipements, les établissements n'avaient pas non plus demandé l'autorisation des régies régionales.

2.104 L'omission d'aller en appel d'offres de même que l'absence d'analyses comparatives entre les modes de financement n'assurent pas que la façon dont le matériel a été acquis est la plus économique. De plus, ces acquisitions plutôt erratiques engendrent souvent une surcapacité de production et des frais supplémentaires découlant des contrats d'entretien ou la multiplication d'équipements qui ne sont pas exploités de façon optimale.

2.105 **Nous avons recommandé aux établissements de faire en sorte que l'acquisition des équipements de laboratoire**

- **fasse l'objet d'un processus formel qui vise l'économie et l'efficience;**
- **respecte la réglementation existante.**

Pertinence des analyses

2.106 Les progrès technologiques de la biologie médicale liés à l'essor scientifique de cette discipline, l'accroissement du nombre d'analyses disponibles, une population nettement plus informée et l'augmentation du risque de poursuite exercent une pression à la hausse sur la demande des services de laboratoire.

2.107 Considérant ces facteurs et la nécessité d'utiliser judicieusement les ressources disponibles, il est impératif de se préoccuper de la pertinence des analyses de laboratoire. Pour appuyer la qualité de leurs actes, les médecins doivent choisir soigneusement les analyses qui les aideront à poser un diagnostic approprié.

2.108 La pratique médicale doit pouvoir s'adapter rapidement aux nouvelles approches en matière de prescription ou d'analyse et, s'il y a lieu, savoir abandonner ce qui devient obsolète. Aussi, alors qu'il était courant de prescrire simultanément plusieurs analyses, on procède de plus en plus par étapes, en tenant compte des résultats obtenus.

Des études démontrent qu'entre 17 et 30 p. cent des analyses de laboratoire seraient superflues.

2.109 Des guides de pratique clinique ont été élaborés par des groupes d'experts médicaux, mais leur mise en application n'est pas acquise, comme le mentionnait le Collège des médecins dans une récente publication : « [...] il est reconnu que les guides d'exercice sont actuellement peu utilisés et qu'ils ne semblent pas avoir un effet significatif sur la pratique de la médecine. Le problème ne réside pas tant dans la diffusion que dans la non-appropriation de ces guides par les médecins. » En ce qui concerne les analyses de laboratoire, peu d'information a été diffusée. Ainsi, certaines études démontrent qu'entre 17 et 30 p. cent de ces analyses seraient superflues.

2.110 En 1995, le plan d'action du ministère sur l'accessibilité et l'efficience des services de laboratoire faisait ressortir l'importance d'impliquer les médecins spécialistes de laboratoire pour faciliter l'adoption de mesures favorisant la pertinence des requêtes : « [...] l'amélioration et la réduction du volume des tests inutiles passent donc obligatoirement par l'amélioration des communications entre le médecin prescripteur et le spécialiste de laboratoire ». Un des objectifs du ministère était la production, en collaboration avec les ordres professionnels, pour avril 1996, d'un guide d'utilisation des services de laboratoire.

2.111 Bien qu'un tel outil n'ait pas encore été produit, le ministère suit l'utilisation de certaines pratiques et publie des rapports comparatifs des différents établissements, ce qui nous a permis d'identifier des comportements très divergents.

2.112 Par exemple, l'analyse de la créatinine a remplacé dans bien des cas celle de l'urée pour évaluer la fonction rénale. Bien que les médecins aient intégré cette nouvelle analyse à leur démarche diagnostique, plusieurs établissements n'ont pas pour autant restreint l'utilisation de l'autre et les prescriptions comprennent trop souvent les deux. Un exercice de comparaison nous permet d'observer des situations extrêmes : un établissement a un ratio d'analyses d'urée sur la créatinine de 0,04, alors que plusieurs autres ont un ratio de 1 (volume égal). La moyenne québécoise est de 0,66.

2.113 Par ailleurs, pour certains tests, il est reconnu par le milieu médical de procéder de manière séquentielle et de n'entreprendre des analyses subséquentes que si les résultats sont anormaux. C'est le cas notamment du TSH et du T4, qui évaluent la fonction thyroïdienne. Si on compare le volume du second à celui du premier, on s'attend à un nombre d'analyses inférieur. Il en est de même pour l'analyse sommaire d'urine par rapport à l'examen microscopique.

2.114 Pour ce qui est du ratio T4/TSH, quoique la performance de l'ensemble des établissements se soit beaucoup améliorée et que la moyenne soit de 0,24, on relève encore une fois des écarts significatifs. Les milieux qui suivent une démarche algorithmique peuvent avoir un ratio très bas, jusqu'à 0,03. Par opposition, d'autres ont un ratio de 1. La situation est similaire pour l'examen microscopique et l'analyse sommaire d'urine : la moyenne étant de 0,62, le ratio fluctue, pouvant aller de 0,31 à 1.

2.115 Les pratiques changent. Les automates fournissent des résultats de plus en plus précis et plusieurs laboratoires réévaluent les seuils critiques afin de limiter les investigations plus poussées. C'est le cas notamment de l'examen différentiel manuel, qui est effectué si les résultats de la formule sanguine complète s'écartent de la norme.

2.116 Or, nous avons pu noter que certains établissements font autant d'examens différentiels que de formules sanguines, alors que plusieurs ont modifié leur pratique pour réduire le volume des examens différentiels à moins de 10 p. cent du volume se rapportant à l'autre test, la moyenne provinciale se situant à 30 p. cent. Des équipements moins perfectionnés et le manque de supervision médicale sont parmi les facteurs qui expliquent que certains milieux sont plus prodigues. Ainsi, 73 p. cent des laboratoires d'hématologie non supervisés à temps plein (près de la moitié sont situés en dehors d'un CHSGS) ont un taux supérieur à la moyenne québécoise.

Divers établissements n'ont pas entrepris d'action structurée pour limiter les analyses de laboratoire aux seules pertinentes.

2.117 Les écarts que nous avons relevés sont attribuables, d'une part, à la rareté de lignes directrices en matière d'analyses de laboratoire émanant tant du ministère et des ordres professionnels que des établissements. D'autre part, divers établissements n'ont pas entrepris d'action structurée pour limiter les analyses de laboratoire aux seules pertinentes.

2.118 Ainsi, dans les trois établissements vérifiés, des mesures ont bien été prises pour favoriser la pertinence, mais il n'y a pas d'actions concertées entre le directeur des services professionnels, le conseil des médecins, dentistes et pharmaciens, les directeurs de départements et les médecins prescripteurs. Si les spécialistes de laboratoire émettent à l'occasion des directives, ils font peu de suivi et encore moins de rétroaction.

2.119 Par opposition, nous avons pris connaissance des gestes d'un établissement modèle à ce chapitre : implication du directeur des services professionnels et des spécialistes de laboratoire, conception et diffusion de règles d'utilisation des ressources entérinées par les médecins et rétroaction aux médecins prescripteurs. Ajoutons que les règles en question précisent l'à-propos et la fréquence

souhaitable de certaines analyses. Les résultats obtenus par cet établissement au regard des différents ratios analysés reflètent bien les actions mises de l'avant : il se situe toujours mieux que la moyenne provinciale. Cette démarche a aussi un impact sur son coût unitaire : à 0,66 dollar, il est parmi les plus bas de la province.

2.120 Un autre facteur est peut-être en cause concernant les différentes pratiques observées : les établissements reçoivent peu de données sur leur performance quant à la pertinence des tests, tant du ministère que des régies régionales. Ils ne peuvent donc comparer leurs habitudes respectives ni se fixer des objectifs qui tiennent compte de leurs particularités cliniques.

2.121 En plus de concourir à la qualité de la pratique médicale, l'amélioration de la pertinence des examens permettrait d'abaisser substantiellement les coûts. Ainsi, en considérant que les actes superflus représentent, selon certaines études, 17 p. cent du volume des activités de laboratoire, on peut envisager des économies potentielles de plus de 57 millions de dollars annuellement.

2.122 Seulement au regard des exemples donnés précédemment, si la performance des établissements était ramenée à la moyenne provinciale, une somme de 4,7 millions de dollars serait épargnée, dont près de 3 millions relativement à l'examen différentiel.

2.123 Nous avons recommandé au ministère, de concert avec les ordres professionnels médicaux, de produire et de diffuser des guides d'utilisation des services de laboratoire.

2.124 Nous avons recommandé aux établissements de s'assurer que les analyses effectuées dans leur laboratoire sont pertinentes.

Rémunération des médecins

2.125 La responsabilité de superviser la qualité du travail effectué dans les laboratoires incombe à des spécialistes, principalement des médecins, mais parfois aussi des biochimistes cliniques en ce qui a trait aux activités propres à cette spécialité. Outre ce premier mandat, la participation de ces spécialistes à la réorganisation des laboratoires, tant au regard de la réingénierie des processus qu'en ce qui concerne l'informatisation, est indispensable. Aussi, leur travail comporte de plus en plus d'interventions auprès des médecins traitants pour les conseiller dans le choix des analyses et l'interprétation des résultats.

2.126 Au cours de la dernière décennie, la nature des tâches confiées à ces médecins spécialistes s'est donc considérablement transformée. Toutefois, leur mode de rémunération est toujours basé sur le volume des analyses. Il est reconnu que cette approche n'est plus adaptée à la réalité, car elle ne tient pas compte des autres facettes de leur travail, pourtant essentielles au fonctionnement efficient des laboratoires.

2.127 À titre d'exemple, le plan d'action du ministère de 1995 mentionnait ceci : « Il faut valoriser davantage le rôle d'expert et de conseiller que le spécialiste de laboratoire doit jouer vis-à-vis du médecin prescripteur, par rapport au mode actuel basé sur le volume de travail technique ou sur le volume de tests » ; et en 1993 le ministère disait déjà dans le Programme de rationalisation des laboratoires de biologie médicale : « Malheureusement, le système actuel de rémunération à l'acte des médecins pathologistes du Québec ne favorise guère les efforts de rationalisation des services. Il y va de l'intérêt de chacun d'eux d'effectuer localement la gamme la plus étendue possible de tests donnant droit à des honoraires. »

Il est difficile d'effectuer des regroupements entre les établissements ou entre les spécialités lorsque la rémunération des médecins est directement touchée par ces mesures.

2.128 Nous sommes d'avis que l'organisation régionale en est influencée tout comme la réorganisation efficiente de chaque laboratoire. En effet, il est difficile d'effectuer des regroupements entre les établissements ou entre les spécialités lorsque la rémunération des médecins est directement touchée par ces mesures.

2.129 Il ne faut donc pas s'étonner de nos constats précédents quant à la difficulté de concentrer les analyses de cytologie gynécologique. Les médecins ont peu d'intérêt à céder leurs analyses à un autre laboratoire car ils perdent, du même coup, leur expertise et un montant de 1,75 dollar accordé pour chaque test. La même logique s'applique aux autres analyses spécialisées et à celles dont la fréquence est faible.

2.130 Par ailleurs, au sein même d'un laboratoire, le décloisonnement des spécialités et l'utilisation conjointe des équipements ne sont guère favorisés par le mode de rémunération. Il n'est pas simple de mettre en commun les efforts de chacun lorsque les résultats produits, en l'occurrence les analyses, doivent être rattachées à une spécialité pour réclamer la rémunération y afférente.

2.131 De surcroît, le mode actuel n'est sûrement pas étranger à la surcapacité de production des laboratoires, alors que plusieurs milieux cherchent à récupérer les analyses des autres établissements et s'équipent en conséquence.

2.132 Enfin, la situation que nous avons décrite place les médecins de laboratoire dans une situation plutôt ambivalente : plus ils recommandent à leurs collègues prescripteurs de restreindre l'utilisation de certains tests, en visant la pertinence, plus ils voient leur rémunération réduite.

2.133 Nous avons recommandé au ministère de mettre en place des mesures pour assurer la pertinence des analyses et l'efficience des laboratoires.

Outils de gestion

Objectifs de gestion et reddition de comptes

2.134 Comme nous l'avons démontré précédemment, plusieurs recommandations ont été émises par le ministère pour améliorer l'efficience des services de laboratoire du Québec. Elles concernaient notamment l'accessibilité, les plans d'organisation régionale, l'organisation des laboratoires, le regroupement d'analyses et la fermeture de laboratoires.

2.135 Pourtant, malgré une telle stratégie du ministère, plusieurs régies régionales et établissements tardent à procéder et maintes recommandations demeurent en suspens.

2.136 Ce n'est toutefois pas le cas pour ce qui est de l'accès aux services. En 1994, il fallait attendre jusqu'à six semaines pour obtenir un rendez-vous pour un prélèvement; aujourd'hui, 90 p. cent des établissements respectent le délai fixé par le ministère, soit deux semaines, alors que ce taux n'était que de 46 p. cent en 1995. Le fait d'avoir déterminé un objectif précis à cet égard et d'avoir vérifié s'il a été atteint a sûrement contribué à améliorer les choses.

2.137 Malgré une réorganisation plus ou moins avancée des laboratoires, selon les milieux, il est surprenant de voir que le ministère n'a pas fixé d'objectifs concernant la performance, l'intégration et le regroupement des services pas plus qu'il n'a dressé d'échéanciers aux régies régionales et aux établissements.

Le ministère émet des recommandations, mais ne s'assure pas qu'elles sont respectées.

2.138 Le ministère émet des recommandations, mais ne s'assure pas qu'elles sont respectées. Notons, par exemple, celles qui portent sur le regroupement des cytologies gynécologiques et la fermeture des laboratoires situés hors des CHSGS, qui sont loin d'être concrétisées.

2.139 Quant aux régies régionales, même si plusieurs d'entre elles ont établi des objectifs régionaux ou d'autres relatifs à chaque établissement afin d'améliorer la performance, certaines n'ont rien d'arrêté à ce sujet et les échéanciers se font rares.

2.140 De même, deux des trois établissements dont nous avons scruté les activités avaient entrepris une démarche en ce sens, mais aucun ne disposait d'objectifs clairs pour mener sa propre réorganisation. Les décisions quant à la nouvelle structure de leur laboratoire de même que l'échéancier décrivant à quelle vitesse seront réalisés les changements escomptés étaient absents ou incomplets.

2.141 Ainsi, un seul des rapports annuels préparés par les régies et les établissements vérifiés inclut des renseignements sur les laboratoires qu'ils contrôlent. De plus, les autres rapports transmis au conseil d'administration des établissements renferment peu d'information à cet égard.

2.142 En l'absence d'un cadre de reddition de comptes axée sur les résultats, la mise en œuvre du plan d'action de 1995 du ministère ne s'est pas faite au même rythme dans les diverses régions et dans l'ensemble des établissements concernés.

2.143 **Nous avons recommandé au ministère, aux régies régionales et aux établissements de fixer des objectifs relatifs à la performance et d'établir des échéanciers.**

2.144 **Nous avons recommandé au ministère, de concert avec les régies régionales et les établissements, de mettre en place un cadre formel de reddition de comptes.**

Information de gestion

2.145 Deux types de données sur les services de laboratoire sont colligés par les établissements : celles qui concernent l'accessibilité aux centres de prélèvements et celles qui indiquent le volume de production et les coûts s'y rapportant. Ces renseignements, provenant de plus de 300 établissements, sont compilés, envoyés aux régies et traités par le ministère afin de produire une base de données provinciales.

2.146 À partir de cette information, le ministère mène des analyses comparatives, régionales et par établissement, sur l'accessibilité aux services, les coûts unitaires et la pertinence des requêtes. Ces nouvelles données permettent d'évaluer la performance des établissements et de fournir aux régies régionales et aux établissements des outils de comparaison et des bases objectives pour mieux circonscrire leurs objectifs respectifs.

2.147 Nous avons noté que les bases de données et les analyses qui en découlent, en plus de ne pas être disponibles en temps opportun, ne sont pas suffisamment accessibles à tous les intéressés. En effet, les établissements sont tenus de transmettre au ministère leurs données dans les trois mois suivant la fin de l'exercice financier ; or, pour l'année 1997-1998, plus du quart des établissements n'ont pas respecté ce délai et, cinq mois après la fin de l'exercice financier, 14 d'entre eux ne s'étaient toujours pas exécutés. Par conséquent, on ne peut produire des analyses exhaustives qu'autour du mois de janvier, soit plus de neuf mois après la fin de l'exercice. Les régies régionales et les établissements se voient donc privés de précieux renseignements quant à leur performance.

2.148 De plus, bien que la majorité des régies régionales prennent connaissance des données propres à leur région et aient accès aux rapports du ministère, plusieurs ne transmettent pas cette information aux établissements. Nous avons constaté que les gestionnaires des établissements visités manquent de données comparatives concernant les coûts unitaires et la pertinence des analyses.

L'absence de procédure systématique pour collecter et diffuser l'information ne favorise pas l'amélioration de la performance.

2.149 L'absence de procédure systématique pour collecter et diffuser l'information ne favorise pas l'amélioration de la performance.

2.150 **Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales de mettre en place un processus systématique concernant la production et la diffusion des données, et ce, en temps opportun.**

2.151 **Nous avons recommandé aux établissements de transmettre au ministère et aux régies régionales leurs données dans les délais prescrits.**

Contrôles et standards de qualité

2.152 Dans son document *Une réforme axée sur le citoyen* de 1990, le ministère affirme sans équivoque que toute personne qui se soumet à des examens diagnostiques est en droit de s'attendre à ce que les résultats soient fiables et que les laboratoires répondent à des standards de qualité reconnus.

2.153 Pour assurer l'exactitude des résultats, un laboratoire de biologie médicale peut accomplir plusieurs actions. D'une part, il peut instaurer des contrôles internes qui favorisent la bonne marche du processus. Mentionnons, à titre d'exemple, la mise en place de procédures pour l'entretien et le calibrage des équipements ou encore pour la conservation des spécimens. À ce titre, toutes les étapes clés, à partir du prélèvement jusqu'à la transmission du résultat, doivent se faire avec un souci constant de qualité.

2.154 D'autre part, des organismes indépendants offrent aux laboratoires des programmes de contrôle externes. Ce type de contrôle consiste à leur transmettre des échantillons pour analyse, ce qui permet aux laboratoires de comparer leurs résultats avec ceux qu'ils auraient dû obtenir.

2.155 La *Loi sur les services de santé et les services sociaux* attribue à chaque établissement public la responsabilité d'offrir des services de qualité. Quant aux laboratoires privés, la *Loi sur la protection de la santé publique* les oblige à détenir un permis délivré par le ministère, sur recommandation du Laboratoire de santé publique du Québec, et à se soumettre aux inspections de ce dernier.

2.156 Concernant cet aspect, l'intervention du LSPQ prend deux formes. En premier lieu, il évalue les demandes de permis des laboratoires privés et y effectue des inspections périodiques afin de s'assurer, entre autres, que des contrôles internes sont en place. En second lieu, il administre un programme de contrôle externe de la qualité qu'il offre à tous les laboratoires de biologie médicale, tant privés que publics.

2.157 Pour leur part, les différents ordres professionnels, soit le Collège des médecins, l'Ordre des chimistes et l'Ordre professionnel des technologistes médicaux, doivent protéger le public et garantir, par le biais d'inspections périodiques, la qualité des actes posés par leurs membres.

Contrôle de la qualité

Sans se prononcer sur la qualité des analyses de laboratoire effectuées au Québec, force est de constater que celles-ci ne sont pas toutes assujetties aux mêmes standards de qualité.

2.158 Sans se prononcer sur la qualité des analyses de laboratoire effectuées au Québec, force est de constater que celles-ci ne sont pas toutes assujetties aux mêmes standards de qualité.

2.159 Contrairement aux laboratoires privés, ceux du secteur public ne sont soumis à aucune inspection du LSPQ et bien que la plupart y adhèrent, leur participation au programme de contrôle externe de la qualité est facultative.

2.160 Dans la même veine, les analyses effectuées ailleurs qu'en laboratoire, par exemple en pharmacie, échappent à ces contrôles. Aujourd'hui, la technologie rend disponibles des outils qui permettent de réaliser davantage d'analyses avec un équipement minimal. En plus d'offrir à la clientèle des tests de grossesse, les pharmacies peuvent maintenant mesurer le taux de cholestérol, le taux de sucre, détecter la présence de bactéries, etc.

2.161 Outre l'analyse, d'autres étapes, effectuées de plus en plus hors des laboratoires et susceptibles d'influencer la qualité des résultats, ne sont couvertes par aucun contrôle indépendant. C'est le cas du prélèvement, du transport et de la conservation des échantillons.

2.162 Depuis des années, le LSPQ est associé au contrôle de la qualité et différents mandats lui ont été donnés. En 1991, le ministre lui confiait la responsabilité de contrôler la qualité des laboratoires afin de vérifier la fiabilité des résultats et d'établir leurs profils de pratique. Ce mandat spécifiait que tous les laboratoires étaient assujettis à ces programmes. Toutefois, les responsabilités attribuées par le ministre n'ont jamais été accompagnées de modifications législatives correspondantes.

2.163 Bien que des études lui en aient fait la recommandation, le ministère n'a toujours pas déterminé ce qu'englobent les expressions « contrôle de la qualité » et « laboratoire ». Devant ce silence, le LSPQ n'a jamais osé étendre son inspection aux laboratoires publics, ni couvrir des aspects tels que les centres de prélèvements, le transport des échantillons et leur traitement hors laboratoires.

2.164 Le LSPQ ne s'est jamais vu fixer d'objectifs ni attribuer de cadre de reddition de comptes. Quand il est question de contrôle de la qualité des laboratoires, le ministère s'en remet à cette entité, alors qu'elle ne reconnaît son rôle que pour les programmes qu'elle applique. Le LSPQ, administré par l'Hôpital Saint-Luc (CHUM), sera bientôt intégré à l'Institut national de santé publique du Québec. Toutefois, l'examen de la mission et des objectifs de ce nouvel organisme montre que le volet « contrôle de la qualité » n'est pas mieux défini.

Il n'y a aucune exigence quant à la présence médicale ou professionnelle minimale requise dans les laboratoires publics.

2.165 D'autre part, nous nous sommes aperçus que l'encadrement professionnel varie considérablement d'un laboratoire à l'autre. En fait, il n'y a aucune exigence quant à la présence médicale ou professionnelle minimale requise dans les laboratoires publics.

2.166 Cette question n'ayant pas été précisée, la supervision par un médecin ou un biochimiste clinique pour chacune des spécialités est très inégale.

2.167 En effet, en biochimie, 39 p. cent des laboratoires font l'objet d'une supervision à temps plein. Dans 54 p. cent des établissements, on effectue une supervision à temps partiel, à une fréquence allant de quelques fois par semaine à une fois par année, tandis que 7 p. cent des laboratoires sont laissés à eux-mêmes. En hématologie, 31 p. cent des laboratoires sont supervisés à temps plein par un hématologiste, 36 p. cent le sont à temps partiel et 33 p. cent, soit 39 laboratoires, ne font l'objet d'aucune supervision. Toutes spécialités confondues, 7 laboratoires du Québec ne bénéficient d'aucun suivi de cette nature.

2.168 Nous avons aussi noté que près de la moitié des technologistes en poste dans les laboratoires publics ne sont pas membres de l'Ordre professionnel des technologistes médicaux. Comme les inspections des ordres professionnels ne portent que sur les activités de leurs membres, plusieurs laboratoires ou spécialités qu'on y retrouve ne sont pas couverts par ce type de contrôle. C'est le cas, notamment, de trois laboratoires où aucun technologiste n'est membre de cet ordre.

2.169 Cette situation, combinée au fait que les laboratoires publics ne sont pas inspectés par le LSPQ et que leur adhésion au programme de contrôle externe de la qualité est facultative, fait en sorte que l'assurance d'obtenir partout une qualité constante devient sûrement plus fragile.

2.170 Toutefois, le tableau est différent pour le secteur privé car, en plus d'être assujettis aux programmes du LSPQ, ces établissements font aussi l'objet d'exigences quant au minimum d'encadrement professionnel requis. En effet, un technologiste sur trois et un directeur, présent à temps plein, doivent être membres d'un ordre professionnel. Fait intéressant à signaler, en Ontario, tous les laboratoires sont soumis à des inspections et à des contrôles externes de la qualité.

2.171 Nous avons recommandé au ministère, afin d'assurer une qualité constante des résultats d'analyse de laboratoire au Québec,

- **de préciser le rôle du Laboratoire de santé publique du Québec;**
- **d'étendre les contrôles de la qualité aux analyses hors laboratoire et à toutes les étapes du processus;**
- **de se pencher sur la présence professionnelle requise dans les laboratoires de biologie médicale.**

Programmes gérés par le Laboratoire de santé publique du Québec

2.172 Notre vérification a porté sur les programmes que le LSPQ applique et qui touchent la qualité des analyses de biologie médicale, soit l'évaluation des demandes de permis et l'inspection des laboratoires privés ainsi que le programme de contrôle externe de la qualité.

Permis et inspections des laboratoires privés

2.173 Les laboratoires privés de biologie médicale ont l'obligation de détenir un permis. Le LSPQ analyse chaque demande en fonction des exigences légales et, le cas échéant, recommande son approbation au ministre. Le LSPQ s'assure, par des inspections qu'il mène tous les deux ou trois ans, du respect de la réglementation et de la qualité des analyses. Les lacunes doivent être corrigées promptement, sans quoi le permis peut être révoqué.

2.174 Le LSPQ effectue également des recherches pour repérer les laboratoires privés qui exercent sans permis.

2.175 Nos travaux nous permettent de conclure que ces contrôles sont effectués conformément à la réglementation et aux objectifs du programme.

Contrôle externe de la qualité

2.176 Le LSPQ consacre un million de dollars au programme de contrôle externe de la qualité, qui vise à améliorer la fiabilité des analyses produites par les laboratoires. Pour chacune des spécialités concernées, soit la biochimie, la microbiologie, l'hématologie et l'anatomopathologie, un comité d'experts, mandaté par le LSPQ, est chargé de son application.

2.177 Chaque comité détermine les analyses qu'il faut soumettre au contrôle ainsi que l'étendue et la fréquence des envois. Les entités qui participent au programme, c'est-à-dire tous les laboratoires privés et la majorité des publics, analysent les échantillons et transmettent les résultats au comité, qui les compare avec le standard établi.

2.178 Nos travaux nous amènent à conclure que la gestion de ce programme comporte des lacunes : le LSPQ n'oriente pas suffisamment les activités de ce programme, il ne fixe pas d'objectifs et il ne coordonne pas suffisamment les travaux entre les comités.

2.179 En effet, le LSPQ n'a pas déterminé quelle proportion des analyses doit faire l'objet d'un contrôle ni la fréquence souhaitable de cet exercice. Il n'a pas précisé non plus les critères servant à choisir les analyses qu'il convient de contrôler (les plus fréquentes ? les plus complexes ? les plus risquées ?).

2.180 Il devient donc ardu d'évaluer si la fréquence et l'étendue des contrôles sont suffisantes et les actions posées par les différents comités ne nous éclairent pas davantage. Le nombre de contrôles annuels illustre bien cette situation : un comité en effectue trois alors qu'un autre n'en fait qu'un.

2.181 Par ailleurs, le LSPQ ne favorise pas suffisamment la concertation entre les quatre comités. On échange peu d'information et certains comités sont plus avancés que d'autres dans leur démarche. Chacun développe sa façon de faire sans profiter de l'expérience de ses vis-à-vis. Cette situation va à l'encontre de la tendance actuelle qui appelle le décloisonnement des champs d'activité ; à preuve, certaines analyses ne sont jamais contrôlées puisqu'elles ne relèvent d'aucune spécialité en particulier.

2.182 Enfin, signalons que trois des quatre comités ne suivent pas l'évolution des résultats obtenus par chacun des laboratoires au fil des contrôles. Ils ne s'assurent pas que la qualité des analyses s'améliore ou encore que les milieux qui tendent à s'éloigner des standards apportent les correctifs requis et demeurent dans le programme. Les laboratoires dont les résultats ne sont pas conformes à ce qui est attendu peuvent ne pas corriger la situation ou, à la limite, décider de ne plus participer à ce type de contrôle.

Le LSPQ n'est pas en mesure d'évaluer dans quelle mesure son programme contribue à améliorer la qualité des analyses.

2.183 Compte tenu de l'absence d'objectifs et de critères pour déterminer l'étendue des contrôles ainsi que des faiblesses dans le suivi des résultats, le LSPQ n'est pas en mesure d'évaluer dans quelle mesure son programme contribue à améliorer la qualité des analyses.

2.184 Nous avons recommandé au Laboratoire de santé publique du Québec d'améliorer la gestion de son programme de contrôle externe de la qualité, notamment

- **en fixant des objectifs aux comités et en améliorant la coordination entre eux;**
- **en établissant des règles sur l'étendue et la fréquence des contrôles;**
- **en évaluant l'impact de ses interventions sur l'amélioration de la qualité.**

2.185 Commentaires des entités

• Performance des laboratoires et organisation des services

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Le ministère a pris bonne note des constats très pertinents rapportés dans cette étude. À ce sujet, il voudrait par ailleurs souligner le fait qu'il a mis en place un groupe ministériel d'expertise en laboratoire. Ce groupe est présentement à l'œuvre avec ses partenaires des régies régionales afin d'apporter, le plus rapidement possible, des correctifs efficaces aux diverses lacunes identifiées dans le rapport.

« Le ministère, dans une première étape, a adopté une approche douce, exhortant, plutôt que forçant les régies régionales à produire et à mettre en application un plan régional d'organisation des services qui respecte les objectifs de qualité et d'efficience du ministère. Cette approche s'est révélée payante au chapitre du volet accessibilité aux services. Si l'on fait exception de quelques cas isolés, tous les sites de prélèvement du Québec respectent maintenant les normes de délai d'attente maximum. Afin de maintenir les acquis au chapitre de l'accessibilité, le ministère évalue régulièrement la situation dans chacun des 345 sites de prélèvement du Québec.

« En ce qui concerne le volet efficience, plusieurs régies régionales ainsi que plusieurs établissements ont procédé à la rationalisation de leurs activités de laboratoire. Ces efforts, les chiffres le démontrent, se sont traduits par une amélioration importante du niveau de productivité de plusieurs établissements. Malheureusement, plus de trois ans après le début des travaux du Plan d'action sur l'accessibilité et l'efficience des services de laboratoire, un nombre important d'établissements demeurent peu productifs. Le ministère est conscient du problème et intervient maintenant de façon plus ciblée auprès des régions et des établissements concernés. »

Résumé des commentaires des régies régionales

Les trois régies régionales vérifiées nous ont fait part des actions entreprises afin d'améliorer la performance et l'efficience des laboratoires de leur région et de leur volonté de poursuivre les travaux de réorganisation de ces services. Elles nous ont fait connaître leurs objectifs pour les années à venir qui visent notamment à « [...] soutenir la révision des processus de travail et des structures dans les laboratoires et à procéder à la mise en place d'un réseau intégré des services de laboratoire accessibles, de qualité, efficients et efficaces ».

Une d'entre elles nous informe que « [la] majorité des lacunes et constats rapportés par le Vérificateur général du Québec constituait des priorités pour le comité des laboratoires et plusieurs sont en voie de réalisation ». Elle souligne également que « [la] résistance aux changements, la pression exercée par la population des territoires touchés, les nombreux réajustements organisationnels et la concentration des efforts pour l'atteinte de l'équilibre budgétaire représentent trop souvent des éléments qui influencent le respect des échéanciers et l'application des décisions adoptées ».

Concernant l'abandon de la décision de fermer trois laboratoires, la régie régionale concernée précise que la validation clinique et médicale l'a amenée à conclure qu'il serait inadmissible de priver ces territoires d'un service minimal en ce domaine. Par contre, les activités de ces laboratoires seront réduites afin de viser « une concentration optimale et le maintien d'un minimum d'analyses de type urgent ».

Deux des trois régies régionales confirment leur intention de mettre les efforts nécessaires pour concentrer les analyses de cytologie gynécologique.

Résumé des commentaires des centres hospitaliers

Les trois centres hospitaliers vérifiés nous ont fait part de leur volonté d'améliorer la performance de leurs laboratoires, notamment en procédant à l'informatisation, au décloisonnement de certaines spécialités et à la concentration d'activités. D'ailleurs, certaines actions ont été entreprises et elles se reflètent dans les résultats de l'année 1998-1999.

À titre d'exemple, l'un d'entre eux nous indique qu'il a mis sur pied un comité chargé de procéder à la réingénierie des processus, que des discussions ont été entreprises concernant un projet de laboratoire décloisonné et que l'informatisation des différentes spécialités va bon train.

À ce sujet, un établissement souligne que « [l]'absence d'informatisation a certainement pour conséquence d'augmenter les coûts. La non-informatisation est également un facteur retardant la mise en application du plan de modernisation régional, lequel prône un regroupement régional de plusieurs analyses [...]. » Un autre indique d'ailleurs que « l'informatisation de son laboratoire est tributaire de la décision finale concernant le choix du système d'information de laboratoire par le comité de la régie régionale [...] ».

Les deux établissements dont les activités se déroulent dans plus d'un site nous indiquent que la réorganisation des laboratoires est liée à la détermination des activités cliniques de chaque site de même qu'à leur implantation et que ces étapes ne sont pas terminées.

Enfin, l'établissement concerné par notre commentaire relatif au non-respect, dans deux de ses trois pavillons, de la norme en cytologie gynécologique a l'intention de regrouper leurs analyses dans un seul site dès cet automne.

- **Gestion des équipements**

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« L'échange de services de laboratoire constitue un élément important pour l'amélioration de la qualité et la réduction des coûts. Au cours des dernières années, le ministère a fait la promotion de cette approche auprès des régies régionales ; mais les résultats concrets

obtenus sont loin de répondre aux attentes du ministère. Il subsiste encore beaucoup d'activités à petit volume dans plusieurs établissements. Le Groupe d'experts sur les laboratoires du ministère entend donc, au cours des prochains mois, regarder de façon spécifique avec les régies régionales la question des équipements et des analyses qui pourraient faire l'objet de regroupement sur une base régionale ou provinciale. »

Résumé des commentaires des régies régionales

Les régies régionales souscrivent à nos commentaires.

Concernant la tarification interétablissements, une régie régionale nous a fait part de son intention d'abandonner cette méthode et d'instaurer des transferts budgétaires entre les budgets de fonctionnement des établissements. À cet égard, elle déclare qu'« [une] fois finalisée, une telle démarche facilitera le transfert des analyses [...] ». Elle suggère que « [...] le ministère devrait réfléchir sur une telle démarche, qui pourrait être entreprise dans l'ensemble de la province ».

Résumé des commentaires des centres hospitaliers

L'un des établissements visés par nos constatations nous informe que « [la] politique d'acquisition d'équipements sera revue et diffusée plus largement. Les ententes existantes méritent également d'être revues. Les équipements financés par achat de réactifs sont particulièrement visés. » L'autre nous précise avoir « [...] mis en place des mécanismes qui corrigeront de façon progressive les modes d'acquisition d'équipements, tel que requis par les règlements qui nous régissent ».

• **Pertinence des analyses**

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Ce travail a été entrepris avec la collaboration du Collège des médecins et des ordres professionnels concernés. Deux guides d'utilisation (urée/créatinine, bilan thyroïdien) sont prévus pour diffusion cet automne. D'autres guides sont en voie d'élaboration. Parallèlement à cette approche, le ministère entend mesurer de façon précise l'impact de la diffusion de ces guides sur la consommation des tests concernés et cette démarche s'inscrit à l'intérieur du programme de formation continue du Collège des médecins du Québec. »

Résumé des commentaires des régies régionales

Les régies régionales souhaitent poursuivre leurs travaux en ce domaine, notamment en développant des liens efficaces entre les spécialistes de laboratoire et les cliniciens. D'ailleurs, l'une d'elles a déjà transmis aux établissements des recommandations qui visent à favoriser la pertinence.

Une autre nous informe qu'elle « [...] fait actuellement un travail colossal d'harmonisation des pratiques médicales, en association très étroite avec les médecins spécialistes de laboratoire. En effet, ils sont à établir une table de données informatisées et des algorithmes de décision communs à chaque spécialité, et cela pour toutes les analyses consommées dans la région. »

Résumé des commentaires des centres hospitaliers

Les établissements souscrivent à nos recommandations. D'ailleurs, un de ceux-ci a l'intention de vérifier la pertinence des analyses à faible volume et d'examiner la provenance des augmentations de volume en fonction des différentes spécialités.

- **Rémunération des médecins**

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Le mode actuel de rémunération à l'acte ou de rémunération mixte des médecins spécialistes de laboratoire constitue toujours une embûche majeure à la réorganisation des services de laboratoire. Le ministère en est pleinement conscient et continue de rechercher des avenues de solution permettant de procéder malgré tout à la réorganisation des services, notamment en travaillant au cas par cas avec les spécialistes concernés. »

- **Outils de gestion**

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« En collaboration avec les régies régionales, le ministère fixera à chaque laboratoire un objectif de productivité réaliste, établi à partir de la performance d'établissements comparables. Cet objectif devra être atteint à l'intérieur d'un calendrier précis. Le Groupe ministériel d'experts sur les laboratoires examinera régulièrement les états financiers des établissements concernés et vérifiera l'atteinte des objectifs, et fera rapport aux autorités du ministère et des régies régionales. Le ministère entend définir un cadre de reddition de comptes spécifique aux laboratoires, et intégrer cette démarche dans la démarche tripartite d'équilibre budgétaire en cours.

« Le ministère est pleinement conscient que tout exercice de rationalisation des activités repose sur la disponibilité de données fiables, à savoir les données financières AS-471 et les données CompiLab sur la production de tests de laboratoire. Des efforts supplémentaires ont été consentis récemment par le ministère pour améliorer la qualité des données de laboratoire. Parmi ceux-ci, il faut souligner l'accent particulier qui a été mis sur les laboratoires dans le programme ministériel de formation des vérificateurs comptables des établissements. Dans le même ordre d'idées, des experts se penchent présentement sur les données de production afin d'en identifier les erreurs ou incongruités. Le ministère est présentement à définir les modalités d'un système d'audit annuel des données de production rapportées dans un échantillonnage de centres hospitaliers (contrôles surprises par une équipe d'experts). »

Résumé des commentaires des régies régionales

Les régies régionales souscrivent à nos recommandations. Une d'elles confirme qu'il serait sûrement intéressant et pertinent de produire encore plus de données comparatives.

Résumé des commentaires des centres hospitaliers

Les établissements souscrivent à nos recommandations.

• **Contrôles et standards de qualité**

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Le Laboratoire de santé publique du Québec sera intégré dans l'Institut national de santé publique. C'est dans cette optique que son rôle futur pourra évoluer.

« Avec les développements technologiques, la question des analyses hors-laboratoire est très actuelle et il est clair que cette activité doit faire l'objet d'un encadrement professionnel particulier, adapté à cette nouvelle pratique, afin d'en assurer la qualité. Un groupe d'experts se penche présentement sur la question.

« Sachant que les normes d'encadrement professionnel de l'activité de laboratoire ne sont pas parfaitement limpides, le ministère entend se pencher à court terme sur la question, en collaboration avec le Laboratoire de santé publique du Québec, ainsi qu'avec les ordres professionnels concernés. »

Commentaires du Laboratoire de santé publique du Québec

« Nous avons pris connaissance des conclusions du rapport du Vérificateur général et les avons communiquées aux présidents de nos comités experts dans les diverses disciplines de la biologie médicale. Nous sommes d'accord avec les observations et conclusions faites par le Vérificateur général concernant les activités du Laboratoire de santé publique du Québec.

« Compte tenu des observations faites par le Vérificateur général, il nous semble évident que pour assurer un contrôle de la qualité du fonctionnement des laboratoires de biologie médicale au Québec, la mise sur pied d'un programme obligatoire pour les laboratoires tant du secteur public que privé s'impose. Le Comité directeur des laboratoires a, en fait, recommandé la création d'un tel programme d'agrément et un groupe de travail a été mis sur pied pour proposer un modèle d'organisation de ce programme.

« Concernant les activités du Laboratoire de santé publique du Québec dans le domaine des programmes de contrôle externe de la qualité, connus en anglais sous le terme de *Proficiency Testing Programs*, nous sommes en accord avec les conclusions du rapport. Nous avons déjà mis en place des mesures pour corriger certaines lacunes observées par le Vérificateur général lors de l'inspection de notre laboratoire. En effet, depuis ce printemps, le programme de contrôle externe de la qualité dans le domaine de l'hématologie a été rodé et nous prévoyons maintenant l'envoi de trois séries de spécimens annuellement, et ce, pour assurer une surveillance adéquate de la qualité des laboratoires participants. Pour corriger le manque de coordination entre les comités experts, nous avons mis sur pied un comité, formé des présidents de comité, qui se réunit au moins une fois par année pour échanger sur les divers programmes, les modes de fonctionnement et les expériences innovatrices. Compte tenu des commentaires du Vérificateur général, nous verrons à mieux orienter les travaux des divers comités en fixant des objectifs généraux pour chaque année d'opération du programme. Cependant, il est important de réaliser que les comités doivent continuer à faire la sélection des paramètres analytiques à évaluer dans nos programmes puisque ce sont les experts dans nos comités qui sont plus à même d'identifier les paramètres analytiques nécessitant une surveillance plus étroite.

« Enfin, pour ce qui est de l'étendue des contrôles, nous croyons que l'affirmation qu'elle est insuffisante dans toutes les disciplines est valable. Seul un réajustement de notre budget nous permettrait de couvrir une gamme étendue de paramètres analytiques dans chaque discipline. En effet, alors que le Québec ne dépense qu'environ un million de dollars annuellement pour les programmes de contrôle externe de la qualité en biologie médicale, la province voisine, l'Ontario, dispose d'un budget annuel de 2,5 millions de dollars pour le même mandat avec une clientèle « laboratoire » de dimension similaire à la nôtre. Ces limites budgétaires forcent les comités à sélectionner un nombre restreint de paramètres analytiques pour étude. »

Résumé des commentaires des régies régionales

Une des régies vérifiées tient à nous informer de l'adoption d'une recommandation portant sur l'obligation, pour tous les laboratoires de sa région, de faire l'objet d'une supervision professionnelle.

ANNEXE – 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 sur la santé et les services sociaux*, de la *Loi sur la protection de la santé publique*, d'orientations ministérielles, de recommandations de la FCVI-CCAF inc. ainsi que des principes reconnus de saine gestion. Ces critères 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 des laboratoires de biologie médicale sur la base des principes de la gestion par résultats.

Objectif

S'assurer que le ministère s'est doté d'une stratégie qui favorise le fonctionnement optimal des laboratoires de biologie médicale.

Critères

Le ministère doit préciser et faire connaître ses orientations en ce qui concerne :

- l'accessibilité aux services assurés et le rôle des centres hospitaliers envers la clientèle externe ;
- l'efficience des laboratoires ;
- le développement du secteur privé ;
- le mode de rémunération des médecins et les effectifs médicaux ;
- la pertinence des actes.

Le ministère doit fixer des objectifs précis et mesurables en accord avec ses orientations. Ces objectifs doivent tenir compte des ressources disponibles et être communiqués aux différents paliers du réseau.

Le ministère doit définir et mettre en place un plan d'action pour suivre et atteindre ses objectifs.

Objectif

Évaluer dans quelle mesure le mode d'organisation des laboratoires de biologie médicale favorise l'atteinte des objectifs en matière d'accessibilité et d'utilisation économique et efficiente des ressources.

Critères

Les régies régionales doivent tenir compte des orientations, objectifs et directives ministériels concernant l'organisation des services de laboratoire de biologie médicale de leur région.

Les régies régionales doivent élaborer un plan d'organisation des services de laboratoire de biologie médicale de leur région qui vise l'atteinte des objectifs en matière d'accessibilité aux services et d'utilisation économique et efficiente des ressources.

Les régies régionales doivent inciter les établissements à fournir un plan d'organisation de leurs laboratoires qui vise l'atteinte des objectifs en matière d'accessibilité aux services et d'utilisation économique et efficiente des ressources, notamment en fixant des objectifs et en mesurant leur atteinte.

Les mesures mises en place par les établissements doivent tenir compte des orientations, objectifs et recommandations de leur régie régionale et du ministère au regard des laboratoires de biologie médicale.

Les mesures mises en place par les établissements doivent favoriser l'économie et l'efficience des laboratoires de biologie médicale et assurer l'accessibilité aux services. Ces mesures doivent permettre :

- une organisation efficiente des laboratoires ;
- une productivité optimale du personnel ;
- une utilisation optimale des équipements.

Objectif

Évaluer dans quelle mesure les moyens mis en place par le ministère, le Laboratoire de santé publique du Québec, les régies régionales et les établissements favorisent la qualité et la pertinence des analyses de biologie médicale effectuées au Québec.

Critères

Le ministère doit définir clairement ses objectifs ainsi que les rôles et responsabilités des différents acteurs en matière de qualité des analyses de laboratoire de biologie médicale.

Les mécanismes mis en place par le ministère et le Laboratoire de santé publique du Québec doivent permettre de contrôler adéquatement la qualité des analyses des laboratoires de biologie médicale, tant publics que privés.

Les établissements doivent mettre en place des mesures favorisant la qualité et la pertinence des analyses de laboratoire de biologie médicale. Ils doivent s'assurer que les mesures sont appliquées et en évaluer les résultats.

Le ministère, de concert avec les ordres professionnels et les régies régionales, doit promouvoir l'élaboration et l'utilisation d'outils favorisant la pertinence des analyses de biologie médicale : lois et règlements, algorithmes, guides de pratique, etc.

Objectif

Déterminer si l'information de gestion et la reddition de comptes entre les différents paliers du réseau permettent d'avoir une information continue concernant l'efficience des laboratoires de biologie médicale, l'accessibilité aux services ainsi que la pertinence et la qualité des actes.

Critères

L'information de gestion détenue par les trois paliers du réseau doit permettre de connaître de façon continue :

- l'efficience des laboratoires (coûts, productivité, utilisation maximale des équipements, etc.) ;
- l'accessibilité des services ;
- la pertinence et la qualité des actes.

La reddition de comptes entre les différents paliers du réseau doit permettre de suivre l'atteinte des objectifs, de comparer les performances et de mettre en place les correctifs qui s'imposent :

- par le ministère ;
- par les régies régionales ;
- par les établissements ;
- par le Laboratoire de santé publique du Québec.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Chapitre 3

Coordination et financement de la recherche en santé et de la recherche sociale

Vérification menée auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, du Fonds de la recherche en santé du Québec et du Conseil québécois de la recherche sociale

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	3.1
VUE D'ENSEMBLE	3.14
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	3.24
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	3.33
Cadre organisationnel de la recherche	3.36
Information globale sur la recherche	3.38
Planification de la recherche en santé et de la recherche sociale	3.48
Rôle du MSSS quant aux établissements de son réseau	3.64
Financement de la recherche	3.90
Gestion des programmes	3.92
Gestion des demandes	3.103
Suivi financier et scientifique	3.112
Diffusion et utilisation des résultats de la recherche	3.117
Reddition de comptes	
Rapports annuels 1997-1998 du FRSQ et du CQRS	3.122
Rapport annuel 1997-1998 du MSSS	3.126
Annexe I – Objectifs et critères de vérification	
Annexe 2 – Principaux acteurs dans la recherche en santé et la recherche sociale	

Les commentaires des entités vérifiées apparaissent à la fin de ce chapitre.

Vérification menée par

Alain Drouin
Directeur de vérification

Marie-Josée Boudreau
Claire Caron
Bertrand Carrier
Josée Chrétien
Thuy Lan Ha
Moïse Hazzan
Johanne Lalonde

Sigles utilisés dans ce chapitre

BRSS	Banque en recherche sociale et en santé
CETS	Conseil d'évaluation des technologies de la santé
CHU	Centre hospitalier universitaire
CHUL	Centre hospitalier de l'Université Laval
CHUM	Centre hospitalier de l'Université de Montréal
CHUQ	Centre hospitalier universitaire de Québec
CQRS	Conseil québécois de la recherche sociale
CRM	Conseil de recherches médicales du Canada
CRSH	Conseil de recherche en sciences humaines du Canada
CRSNG	Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie
CSBE	Conseil de la santé et du bien-être
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec
CUSE	Centre universitaire de santé de l'Estrie
CUSM	Centre universitaire de santé McGill
DGPE	Direction générale de la planification et de l'évaluation
DGSP	Direction générale de la santé publique
DRSP	Direction régionale de la santé publique
FASS	Fonds pour l'adaptation des services de santé
FCAR	Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche
FCI	Fondation canadienne pour l'innovation
FCRSS	Fondation canadienne pour la recherche en services de la santé
FRSQ	Fonds de la recherche en santé du Québec
ICRS	Instituts canadiens de recherche en santé
INSP	Institut national de santé publique du Québec
IRCM	Institut de recherches cliniques de Montréal
MEQ	Ministère de l'Éducation
MRQ	Ministère du Revenu du Québec
MRST	Ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
PNRDS	Programme national de recherche et de développement en matière de santé
RAMQ	Régie de l'assurance-maladie du Québec
SIRU	Système d'information sur la recherche universitaire

FAITS SAILLANTS

3.1 La recherche en santé et la recherche sociale sont des activités essentielles à l'avancement des connaissances, à l'amélioration des services de soins offerts par les établissements de santé et de services sociaux ainsi qu'au développement économique et social. Plusieurs acteurs contribuent à favoriser la recherche au Québec, notamment le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), le ministère de l'Éducation, les universités, les organismes subventionnaires provinciaux et fédéraux, les fondations, l'entreprise privée et, depuis peu, le ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie.

3.2 Pour l'année 1997-1998, près de 331 millions de dollars ont été investis dans la recherche menée dans les universités et les établissements du réseau de la santé et des services sociaux. Près de 2 400 chercheurs sont impliqués dans ces activités. Le gouvernement du Québec, pour sa part, finance la recherche par l'entremise de ses organismes subventionnaires à raison d'environ 82 millions de dollars sans compter, entre autres, les frais indirects assumés par les établissements et les crédits d'impôt accordés à l'entreprise privée.

3.3 Les entités que nous avons retenues dans le cadre de notre mandat de vérification sont le MSSS, le Fonds de la recherche en santé du Québec (FRSQ) et le Conseil québécois de la recherche sociale (CQRS). Nos travaux, qui ont pris fin en juin 1999, ont porté principalement sur l'année financière qui s'est terminée le 31 mars 1998. De plus, pour compléter ces derniers, des demandes d'information ont été adressées au Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche (FCAR).

3.4 Notre vérification avait pour but de nous assurer, premièrement, que le MSSS oriente et coordonne les activités des différents acteurs de la recherche selon les orientations gouvernementales, ensuite, que le FRSQ et le CQRS allouent les fonds disponibles pour la recherche de manière à favoriser l'utilisation optimale des sommes investies et, enfin, que le MSSS, le FRSQ et le CQRS effectuent tous trois une reddition de comptes complète et en temps opportun eu égard à la recherche.

3.5 Nos travaux nous ont donc permis de conclure que le MSSS n'a pas l'information de gestion suffisante pour orienter et coordonner les activités des différents acteurs dans la recherche. On note, par exemple, l'absence d'un portrait global de financement, une planification incomplète des activités liées à la recherche et un manque de clarté et de suivi des règles édictées.

3.6 Le MSSS n'a pas établi, en outre, de plan d'action pour combler les besoins de recherche identifiés à la Politique de la santé et du bien-être et il ne fait pas de suivi de ces derniers. De plus, il n'utilise pas toutes les sources de renseignements disponibles, alliées aux données de l'étude bibliométrique – étude quantitative des publications scientifiques à des fins statistiques – pour obtenir une vue d'ensemble de la recherche et observer si l'évolution de celle-ci correspond à ses attentes.

3.7 Par ailleurs, le MSSS ne s'approprie pas l'information qui porte sur les orientations, sur les stratégies et sur les axes de recherche et qui est contenue dans les plans de développement des centres de recherche. Par le fait même, cette information n'est pas utilisée pour donner suite aux objectifs ministériels quant au développement de pôles de recherche importants et à l'atteinte d'une masse critique de chercheurs. En outre, il ne fait pas un suivi rigoureux des ententes contractuelles entre les universités et les établissements de son réseau.

3.8 Le MSSS ne connaît pas la valeur réelle des frais indirects, découlant de la recherche, supportés par ses établissements. Il importe d'établir ces frais pour déterminer, entre autres, si le taux d'imputation de 20 p. cent facturé à l'entreprise privée est représentatif des frais réels. Enfin, nous avons constaté, d'une part, que le MSSS ne fait aucun suivi de l'application de sa politique administrative concernant cette contribution de l'entreprise privée dans le cadre d'activités contractuelles et, d'autre part, que la politique n'a pas été appliquée pour certains contrats de recherche.

3.9 Le FRSQ et le CQRS ont, de leur côté, des améliorations à apporter aux processus d'octroi des sommes pour que ces dernières soient attribuées de manière à en favoriser l'utilisation optimale. Nous avons relevé une problématique qui, sans nécessairement démontrer qu'il y a chevauchement du financement, dénote tout de même le manque d'harmonisation des programmes. En effet, une cinquantaine de chercheurs, tout en étant financés par le programme de centres et instituts du FRSQ, participaient également aux programmes d'infrastructure du CQRS ou du Fonds FCAR et, dans quelques cas, aux trois à la fois. Par surcroît, parmi les 22 équipes financées par les programmes du CQRS, 17 recevaient une subvention du Fonds FCAR.

3.10 En outre, le financement accordé aux centres et instituts de recherche par le FRSQ, par le biais de son programme d'infrastructure d'environ 23 millions de dollars pour 1997-1998, est récurrent depuis plusieurs années. En effet, les centres et instituts obtiennent le même niveau de financement pour leur budget de base et leur budget de recherche clinique malgré la différence significative de leurs caractéristiques, et ce, sans égard à leur performance.

3.11 Par ailleurs, les nombreux programmes de financement offerts et l'évaluation des demandes exigent beaucoup d'effort en plus de mobiliser un nombre important de personnes pour financer peu de demandes par rapport à celles soumises. En effet, pour chaque demande, six membres émérites de la communauté scientifique se prononcent sur la qualité scientifique des chercheurs et de leurs projets, que les sommes en cause soient de 10 000 dollars ou de 100 000 dollars. De plus, les taux de financement des demandes – nombre de demandes financées par rapport au nombre de demandes évaluées – dans certains programmes sont préoccupants puisqu'ils varient entre 4 et 20 p. cent.

3.12 Finalement, la reddition de comptes des deux organismes subventionnaires est insuffisante pour permettre à l'Assemblée nationale d'évaluer leur performance. Leurs rapports annuels présentent peu d'information sur la performance des programmes offerts, sur le profil des chercheurs, sur les résultats globaux du financement des centres ou des équipes de recherche et sur le transfert des connaissances. De plus, aucune information n'apparaît dans leurs rapports à propos des résultats de la recherche que ce soit à l'égard de la publication ou à l'égard du suivi des projets, tant au niveau scientifique que financier.

3.13 De même le rapport annuel du MSSS ne permet pas de se faire une idée du financement complet des activités de recherche et de ses résultats globaux. Il aurait été utile de présenter des indicateurs en matière de projets de recherche, de financement, de nombre de chercheurs, de données bibliométriques par rapport aux besoins de recherche identifiés à la Politique de la santé et du bien-être, de même que les résultats relatifs au transfert et à l'utilisation des connaissances.

VUE D'ENSEMBLE

3.14 La recherche en santé et la recherche sociale sont des activités essentielles à l'avancement des connaissances, à l'amélioration des services de soins offerts par les établissements de santé et de services sociaux ainsi qu'au développement économique et social.

3.15 Plusieurs protagonistes contribuent à favoriser la recherche en santé et la recherche sociale au Québec; ils sont le MSSS et les établissements de son réseau, le ministère de l'Éducation (MEQ), les universités, les organismes subventionnaires provinciaux et fédéraux, les fondations, l'entreprise privée et, depuis peu, le ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie (MRST). Il faut préciser que les activités de recherche se déroulent notamment dans les universités et leurs instituts affiliés ainsi que dans les établissements du réseau de la santé et des services sociaux. L'annexe 2 présente les principaux acteurs du domaine de la recherche.

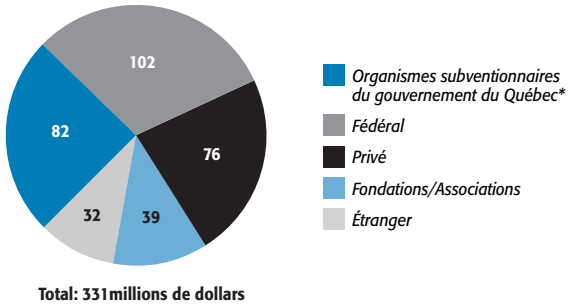
3.16 Pour l'année 1997-1998, le système d'information sur la recherche universitaire (SIRU) exploité par le MEQ indique que près de 331 millions de dollars sont investis directement dans la recherche en santé et dans la recherche sociale dans les universités et les établissements de santé et de services sociaux au Québec. Près de 2 400 chercheurs prennent part à ces activités.

3.17 Le gouvernement du Québec finance directement la recherche par l'entremise de ses organismes subventionnaires à raison d'environ 82 millions de dollars, comme le présente la figure 1. Cette somme exclut les frais indirects supportés par les établissements du réseau de la santé, leurs dépenses en immobilisations, les dépenses de fonctionnement des organismes subventionnaires et les crédits d'impôt accordés à l'entreprise privée.

FIGURE 1

FINANCEMENT DIRECT DE LA RECHERCHE EN SANTÉ ET DE LA RECHERCHE SOCIALE DANS LES UNIVERSITÉS ET LES ÉTABLISSEMENTS DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

(en millions de dollars)



Total: 331millions de dollars

* Fonds de la recherche en santé du Québec : 50
Conseil québécois de la recherche sociale : 8
Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche : 24

3.18 Le MSSS gère, en plus, un programme de subvention de recherche en planification et en évaluation de 1,6 million de dollars ainsi qu'un programme de subvention de recherche en santé publique de 3,1 millions de dollars dont 2,2 millions sont administrés par les directions régionales de santé publique.

3.19 Le 15 décembre 1998, le gouvernement a ajouté un nouvel acteur dans le secteur de la recherche en définissant les fonctions du ministre responsable de la Recherche, de la Science et de la Technologie. Le Fonds FCAR, le FRSQ, le CQRS et le Conseil d'évaluation des technologies de la santé (CETS) relèvent dorénavant de ce nouveau ministère pour ce qui est de leurs crédits budgétaires alors qu'auparavant ils dépendaient du MSSS ou du MEQ. La loi qui concerne cet état de fait a été sanctionnée le 8 juin 1999.

3.20 Conformément à la Politique de la santé et du bien-être, le ministre de la Santé et des Services sociaux détermine les priorités, les objectifs et les orientations dans les domaines de sa compétence et il s'assure de leur application. Il instaure, en outre, les politiques sectorielles et veille à la promotion de l'enseignement et de la recherche. C'est lui qui consent, après consultation auprès du ministre de l'Éducation et du ministre de la Recherche, de la Science et de la Technologie, une désignation universitaire à des établissements, sur la base de critères établis notamment en fonction des activités d'enseignement et de recherche.

3.21 Le FRSQ est institué par la *Loi favorisant le développement scientifique et technologique du Québec* (L.R.Q., c. D-9.1). Son mandat est de promouvoir et d'aider financièrement la recherche, la formation et le perfectionnement des chercheurs dans le domaine de la santé. Dans l'exercice de son mandat, le Fonds verse chaque année près de 50 millions de dollars en subventions d'infrastructure, en bourses aux étudiants ainsi qu'en bourses et subventions aux membres de la communauté scientifique. Il compte une vingtaine d'employés et ses dépenses de fonctionnement étaient d'environ deux millions de dollars en 1997-1998.

3.22 Le CQRS, constitué par décret le 8 août 1979, a pour mandat de conseiller le ministre en matière de recherche sociale et de contribuer à l'amélioration de la santé et du bien-être par la recherche en sciences humaines et sociales, le perfectionnement des chercheurs et le transfert des connaissances. Il accorde chaque année près de 150 subventions et bourses de carrière en recherche sociale, qui totalisent plus de huit millions de dollars. Près d'une dizaine de personnes travaillent pour cet organisme et ses frais d'administration étaient d'environ 450 000 dollars en 1997-1998.

3.23 Le Fonds FCAR est institué par la *Loi favorisant le développement scientifique et technologique du Québec*. Il a pour fonction de promouvoir ou d'aider financièrement la recherche qui s'effectue dans les établissements d'enseignement postsecondaire, les travaux de chercheurs non rattachés à ces établissements, la formation de chercheurs et la diffusion des connaissances dans tous les domaines de la recherche. Le Fonds offre différents programmes d'aide financière destinés aux chercheurs et à la relève scientifique, il distribue ainsi annuellement, plus de 48 millions de dollars dont environ 24 millions pour la recherche en santé et la recherche en sciences humaines et sociales. Il compte une trentaine d'employés et ses frais de fonctionnement étaient d'environ 2,7 millions de dollars en 1997-1998.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

3.24 Les entités que nous avons retenues dans le cadre de notre mandat de vérification sont le MSSS, le FRSQ et le CQRS, puisque l'exercice de leurs responsabilités relatives à la recherche concerne exclusivement la santé et le volet social.

3.25 Notre vérification avait pour but de nous assurer, dans un premier temps, que le MSSS oriente et coordonne les activités des différents acteurs de la recherche en santé et de la recherche sociale selon les orientations gouvernementales. Afin de tirer une conclusion sur ce premier objectif, nous avons vérifié si le ministère disposait d'une information complète sur les activités de recherche, d'un plan d'action comportant des objectifs précis et mesurables harmonisés avec ses orientations et s'il avait précisé et communiqué les rôles et les responsabilités des protagonistes de ce volet de sa mission.

3.26 Notre second objectif était de nous assurer que le FRSQ et le CQRS allouent les fonds disponibles pour la recherche de manière à favoriser l'utilisation optimale des sommes investies. Ainsi, nous avons examiné la qualité de leurs plans triennaux et de leurs processus d'octroi et de suivi des bourses et subventions, en ce qui a trait au fonctionnement des comités d'évaluation, à l'information de gestion exigée des chercheurs et à la complémentarité de l'offre de programmes de financement.

3.27 Notre dernier objectif s'attachait à vérifier, grâce à l'examen de leurs rapports annuels respectifs, la qualité de la reddition de comptes du ministère, du FRSQ et du CQRS eu égard à la recherche en santé et à la recherche sociale au Québec.

3.28 De plus, afin de compléter notre étude, nous avons choisi de faire des demandes particulières d'information au Fonds FCAR. Comme ce dernier n'a aucune responsabilité quant à la mise en œuvre des activités de recherche prévues à la Politique de la santé et du bien-être du MSSS, nous l'avons exclu de nos travaux de vérification. Dans le cadre de ses programmes, il alloue des sommes d'environ 4 millions de dollars à la recherche en santé et d'autres sommes à la recherche en sciences humaines et sociales estimées à quelque 20 millions de dollars.

3.29 Enfin, le MRST a aussi été exclu parce qu'il en est à ses débuts. Nous avons toutefois demandé aux gestionnaires de ce ministère de commenter les recommandations de ce rapport susceptibles de les concerner.

3.30 La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de ce mandat de vérification. 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. Le lecteur trouvera les objectifs et les critères de vérification à l'annexe 1 du présent rapport.

3.31 Nos travaux de vérification ont été menés en vertu de la *Loi sur le Vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut canadien des comptables agréés.

3.32 Nos travaux, qui ont pris fin en juin 1999, ont porté principalement sur l'année financière qui s'est terminée le 31 mars 1998. Certains commentaires et données statistiques peuvent s'appliquer à des activités antérieures ou postérieures à cette période.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

3.33 Nos travaux nous permettent de conclure, en fonction des critères retenus, que le MSSS n'a pas l'information de gestion suffisante pour orienter et coordonner les activités des différents acteurs dans la recherche en santé et la recherche sociale. On note, par exemple, l'absence d'un portrait global de financement, une planification incomplète et un manque de clarté et de suivi des règles et directives édictées.

3.34 De plus, les améliorations à apporter par le FRSQ et le CQRS aux processus d'octroi des sommes indiquent que ces dernières ne sont pas attribuées de manière à en favoriser l'utilisation optimale. En effet, les montants du financement des centres et des instituts de recherche sont alloués de façon récurrente sans égard à leur performance et à leurs caractéristiques propres. Par ailleurs, les nombreux programmes de financement offerts et l'évaluation des demandes exigent beaucoup d'efforts en plus de mobiliser un nombre important de personnes pour financer peu de demandes par rapport à celles soumises. Les suivis financier et scientifique des projets ne sont pas toujours assurés.

3.35 Finalement, la reddition de comptes du MSSS et des deux organismes subventionnaires est insuffisante pour permettre à l'Assemblée nationale d'évaluer leur performance.

Cadre organisationnel de la recherche

3.36 Le MSSS a pour mission de favoriser la recherche en santé et la recherche sociale. Il en est de même pour le FRSQ et le CQRS qui élaborent et gèrent des programmes de financement dans leur domaine respectif. Pour ce faire, il importe que les éléments importants du cadre organisationnel soient bien définis, appliqués et diffusés. Ils tiennent notamment aux besoins d'information sur la recherche, aux différentes planifications liées à la recherche et au rôle du MSSS vis-à-vis des établissements; ce rôle comprend, entre autres, l'approbation des ententes contractuelles entre ces derniers et les universités, la désignation universitaire, les frais indirects reliés à la recherche et les exigences relatives au rapport financier annuel.

3.37 Avec l'entrée en scène du MRST, le rôle d'orientation et de coordination du MSSS relatif à la recherche en santé et la recherche sociale prend une autre forme. En effet, les crédits budgétaires des organismes subventionnaires autrefois sous la responsabilité du MSSS sont dorénavant administrés par ce nouveau ministère. Ainsi, une concertation entre les deux entités sera essentielle afin que les objectifs de développement soient pris en compte.

Information globale sur la recherche

3.38 Une information complète sur la recherche doit comprendre notamment un portrait global du financement, les ressources impliquées, des données sur les activités de recherche elles-mêmes et un ensemble d'indicateurs qui permettent d'évaluer les résultats. Cette vue d'ensemble est cruciale pour orienter et coordonner les activités de planification et de financement.

3.39 Malgré l'accumulation de données peu organisées, le MSSS ne dispose pas de cette information de gestion sur la recherche en santé et la recherche sociale. Il n'a d'ailleurs pas identifié ses besoins à cet égard. En effet, il n'utilise pas l'ensemble des données disponibles au regard des sommes investies, des domaines de recherche privilégiés, du nombre de chercheurs, des centres impliqués, de l'équipement et des activités de recherche en santé publique qui se déroulent dans les régions.

Systèmes d'information

L'information pertinente en matière de recherche est éparpillée dans plusieurs systèmes gérés par différentes entités.

3.40 L'information pertinente en matière de recherche est éparpillée dans plusieurs systèmes gérés par différentes entités. Le MSSS dispose en effet d'une banque d'information sur la recherche sociale et en santé (BRSS) qui contient des renseignements sur les projets de recherche subventionnés, mais elle est incomplète. En outre, les autres systèmes d'information importants qui comportent des renseignements utiles et complémentaires à celui du MSSS, tels que les sources prévues de financement, les bourses versées aux chercheurs et les renseignements utiles à l'établissement du profil de ces derniers, sont le système d'information sur la recherche universitaire (SIRU) du ministère de l'Éducation, le registre des centres du FRSQ et le système d'information du Fonds FCAR. Ces systèmes sont complètement indépendants les uns des autres. Ils peuvent contenir des données similaires, mais regroupées selon des normes de classification différentes, ce qui ne facilite pas leur consultation.

3.41 Les systèmes sont donc développés selon les besoins propres des entités sans prendre vraiment en compte les données qui existent ailleurs et les économies potentielles qu'une mise en commun de l'information pourrait engendrer. Ceci cause l'accroissement des coûts au chapitre de la gestion des systèmes en plus d'avoir des répercussions sur le travail administratif que l'on exige des chercheurs et des établissements.

3.42 Un autre exemple illustre la carence d'information du MSSS. En effet, lors de notre vérification, ce dernier ne savait pas que les directions régionales de santé publique ne disposent pas d'un plan d'action spécifique en matière de recherche. Elles gèrent pourtant plus de 5,5 millions de dollars provenant essentiellement des fonds publics, en plus des 2,2 millions de dollars attribués au volet régional du programme de subvention en santé publique.

Étude bibliométrique

3.43 Des données tirées d'une étude bibliométrique – étude quantitative des publications scientifiques à des fins statistiques – alliées à d'autres sources de renseignement permettraient au MSSS d'obtenir une vue d'ensemble de la recherche afin d'établir une planification adéquate qui réponde aux besoins, d'évaluer les résultats au regard des efforts investis et d'être en mesure de se comparer avec d'autres provinces ou pays. Pour nous assurer de l'utilité de ces données bibliométriques, nous avons commandé une étude auprès de l'Observatoire des sciences et des technologies qui

démontre notamment que le volume de publications des chercheurs québécois dans le secteur de la santé a progressé de 50 p. cent entre 1987 et 1996. Cette croissance est supérieure à celle des publications canadiennes (24 p. cent) et à celle des publications dans le monde (22 p. cent). De plus, les données obtenues démontrent que l'impact des publications québécoises en santé, c'est-à-dire la probabilité qu'elles soient citées ultérieurement dans des revues scientifiques, est comparable à celui des publications canadiennes et est même supérieur à la moyenne mondiale. Le tableau 1 présente le volume de publications et le facteur d'impact.

TABLEAU 1

DONNÉES BIBLIOMÉTRIQUES EN SCIENCES DE LA SANTÉ

	Québec		Canada		Monde	
	1987	1996	1987	1996	1987	1996
Nombre de publications	2 228	3 352	9 426	11 699	203 633	247 610
Facteur d'impact	2,22	3,74	2,17	3,62	2,13	3,25

3.44 Le nombre de publications en recherche sociale recensées par l'Observatoire a connu aussi une progression importante puisqu'il a doublé pendant la période de 1987 à 1996, en passant de 252 à 512. De plus, l'impact des publications québécoises en recherche sociale est comparable à celui de l'ensemble du Canada selon les données obtenues.

3.45 L'étude démontre que le financement de la recherche au Québec a lui aussi connu une croissance importante qui n'est pas étrangère à celle du volume de publications. En effet, il y a eu 249 millions de dollars d'investissements dans les universités et les établissements de santé en 1996 comparativement à 93,7 millions en 1987, ce qui correspond à une croissance de 166 p. cent en 10 ans. Nous observons aussi une croissance importante du financement de 129 p. cent dans la recherche sociale au cours de cette période, soit de 11,6 à 26,6 millions de dollars.

Le MSSS n'a pas de vue d'ensemble de la recherche en santé et de la recherche sociale.

3.46 En définitive, le MSSS n'utilise pas toutes les sources de renseignements disponibles alliées aux données bibliométriques, pour obtenir une vue d'ensemble de la recherche en santé et de la recherche sociale et l'intégrer à son processus de planification, de financement et de suivi.

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

- **de compléter son information sur la recherche en dressant un portrait global du financement, en répertoriant des données sur les activités de recherche associées à des indicateurs pertinents à leur évaluation et d'intégrer cette information au processus de planification et de financement;**
- **d'assurer avec les ministères et organismes concernés l'harmonisation des systèmes d'information.**

Planification de la recherche en santé et de la recherche sociale

Politique de la santé et du bien-être

3.48 La Politique de la santé et du bien-être, instaurée en 1992 pour dix ans, présente 19 objectifs à atteindre dans des secteurs tels que l'adaptation sociale, la santé physique, publique ou mentale et l'intégration sociale. Les objectifs que nous y retrouvons sont relatifs, par exemple, au cancer, aux maladies infectieuses comme la méningite, aux naissances prématurées, à l'alcoolisme ou encore à l'itinérance.

3.49 Pour chacun des objectifs de la politique, nous retrouvons une description de la problématique, les principaux facteurs associés, les groupes les plus touchés, une analyse critique des modes d'intervention, le choix des moyens les plus efficaces dans la prévention et la réduction du problème et, enfin, l'identification des besoins de recherche. Ces derniers sont de l'ordre d'études à réaliser, d'évaluations de programmes précis, de conception d'indicateurs de mesure ou encore, de mise en valeur de la recherche dans un domaine particulier.

3.50 Le MSSS n'a pas établi de plan d'action pour combler les besoins de recherche identifiés. Il ne fait pas de suivi des activités de recherche pour s'assurer que ces besoins sont comblés. Pourtant sa banque d'information (BRSS), bien qu'incomplète, contient des données pertinentes à un tel suivi. En effet, s'il l'avait interrogée, cette banque aurait pu lui révéler, par exemple, qu'aucun projet relatif à l'objectif qui concerne les maladies infectieuses n'a été répertorié.

3.51 D'autres renseignements peuvent aussi être utiles au MSSS pour suivre l'évolution de la recherche par rapport aux priorités de la Politique de la santé et du bien-être. Les indicateurs bibliométriques et leur tendance au fil des ans sont des outils qui permettent de soulever des questions, de cerner les besoins de recherche, d'orienter les actions, de se doter de normes et d'en faire le suivi. Par exemple, l'étude obtenue auprès de l'Observatoire des sciences et des technologies contenait de l'information sur le niveau de spécialisation du Québec par discipline en comparaison avec celui du Canada. L'indice de spécialisation contenu dans l'étude est calculé à partir des publications. Lorsqu'il est supérieur à un, cela indique que le Québec est plus spécialisé que l'ensemble du Canada. Le tableau 2 présente l'indice de spécialisation relié à quelques disciplines de la recherche biomédicale et de la recherche clinique.

Tableau 2

Exemples d'indices de spécialisation du Québec en sciences de la santé par rapport au Canada

Recherche biomédicale

	1987	1992	1996
Indice général	**1,14**	**1,18**	**1,21**
Virologie	1,17	1,27	1,30
Génie biomédical	1,46	1,46	1,28
Anatomie et morphologie	1,17	1,60	1,25
Génétique et hérédité	0,85	0,94	0,92
Embryologie	0,49	1,01	0,78
Parasitologie	0,52	0,80	0,69

Recherche clinique

	1987	1992	1996
Indice général	**1,23**	**1,11**	**1,12**
Fertilité	1,35	1,38	1,52
Obstétrique et gynécologie	0,92	1,03	1,37
Neurologie et neurochirurgie	1,23	1,25	1,33
Hygiène et santé publique	1,28	1,13	1,21
Système cardio-vasculaire	1,16	0,90	1,14
Cancer	0,78	0,83	0,85
Gériatrie	0,61	0,94	0,85
Arthrite et rhumatismes	1,16	0,72	0,83
Dentisterie	0,96	0,57	0,44
Oto-rhino-laryngologie	0,37	0,25	0,16

3.52 Comme le montre le tableau 2, la spécialisation du Québec en recherche biomédicale s'est accentuée entre 1987 et 1996, puisque l'indice a progressé de 1,14 à 1,21. Les disciplines en recherche biomédicale où le Québec est le plus spécialisé par rapport au Canada sont la virologie, le génie biomédical ainsi que l'anatomie et la morphologie. En ce qui concerne la recherche clinique, l'indice a diminué depuis 1987 passant de 1,23 à 1,12 en 1996.

3.53 Le MSSS n'utilise pas les indices de spécialisation en tant qu'outil d'observation destiné à vérifier si l'évolution de la recherche en santé correspond à ses attentes.

3.54 **Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux de s'assurer que les besoins de recherche identifiés dans la Politique de la santé et du bien-être font l'objet d'un plan d'action et d'un suivi systématique.**

Plans triennaux des organismes subventionnaires

3.55 Le FRSQ et le CQRS doivent élaborer des plans triennaux afin de promouvoir la recherche. Un plan triennal doit dégager une vision de la recherche et des stratégies à déployer afin d'atteindre des objectifs fixés préalablement. Il doit aussi tenir compte des énoncés de politique et des orientations ministérielles puisque l'élaboration ou le maintien de programmes doivent répondre aux besoins du milieu tout en reflétant la volonté du gouvernement.

Fonds de la recherche en santé du Québec

3.56 Nous avons examiné le plan triennal 1997-2000 de ce Fonds. Nous constatons qu'il fait état du contexte de la recherche en santé, des besoins du milieu et des orientations générales. Le plan indique qu'il représente la vision du Fonds et que les mesures concrètes seront établies lors de l'élaboration d'un plan d'action au cours de l'année 1997 en collaboration avec ses principaux partenaires, notamment avec les universités et les autres organismes subventionnaires.

3.57 Le plan triennal ne présente pas le suivi des réalisations du plan antérieur. De plus, bien qu'il mentionne l'existence de la Politique de la santé et du bien-être, on n'y retrouve pas d'objectifs concrets qui permettent de faire le lien avec cette dernière. Enfin, les objectifs présentés dans ce plan ne sont pas précis et mesurables. Par le fait même, aucun indicateur n'a été prévu pour en mesurer l'atteinte.

3.58 En outre, bien que la direction du Fonds ait fait parvenir son plan triennal au MSSS, il n'a pas été approuvé par le gouvernement. Cette approbation exigée par la loi est nécessaire pour s'assurer que les orientations gouvernementales sont prises en compte. De plus, contrairement au plan triennal précédent, le plan actuel n'a pas été déposé à l'Assemblée nationale, comme cela est prescrit à la *Loi favorisant le développement scientifique et technologique du Québec*. Seul un résumé a été déposé dans le cadre du rapport annuel du Fonds, ce qui n'est pas conforme.

3.59 Par ailleurs, afin d'atteindre la pleine réalisation des objectifs du plan triennal, il est nécessaire que le Fonds dispose d'un plan d'action complet qui précise les actions à entreprendre, les démarches concrètes, les ressources nécessaires et un échéancier.

3.60 Nous avons, de fait, obtenu les plans d'action annuels du Fonds pour 1998 et 1999. Plusieurs actions prévues au plan triennal se retrouvent dans ces plans annuels qui présentent les démarches à entreprendre, les responsables et les échéanciers. Cependant, certaines actions du plan triennal – par exemple « se doter d'une politique cohérente visant à favoriser le transfert des connaissances » – n'ont pas été prévues dans les plans annuels, ce qui rend ces derniers incomplets.

3.61 **Nous avons recommandé que le ministère de la Santé et des Services sociaux et le Fonds de la recherche en santé du Québec prennent les mesures nécessaires afin que le plan triennal soit approuvé par le gouvernement et qu'il soit déposé à l'Assemblée nationale, comme cela a été prévu par la loi.**

3.62 **Nous avons recommandé au Fonds de la recherche en santé du Québec de s'assurer que son prochain plan triennal soit assorti d'objectifs précis et mesurables, d'indicateurs de rendement et d'un plan d'action complet pour sa mise en œuvre, incluant notamment les mesures pour favoriser le transfert des connaissances.**

Conseil québécois de la recherche sociale

3.63 Contrairement au FRSQ, le Conseil n'a pas l'obligation légale de préparer un plan triennal. Toutefois, il l'a fait pour la période 1997-2000. L'examen de ce dernier révèle qu'il fait état notamment des réalisations concrètes du plan précédent, des préoccupations énoncées dans la Politique de la santé et du bien-être ainsi que du contexte et des retombées de la recherche sociale. Il comporte certains objectifs mesurables dont celui d'« atteindre 30 équipes de recherche pour bien répondre aux besoins de la Politique de la santé et du bien-être ». Le Conseil dispose aussi d'un plan d'action qui appuie le plan triennal.

Rôle du ministère de la Santé et des Services sociaux quant aux établissements de son réseau

3.64 Le MSSS est responsable d'élaborer des normes et des pratiques de gestion financière uniformes pour encadrer la gestion des activités de recherche dans les établissements de son réseau. À cette fin, il a émis des directives concernant les ententes entre les établissements et les universités, et celles avec l'entreprise privée. D'autres normes portent sur les frais directs et indirects de la recherche ainsi que sur la reddition de comptes annuelle des établissements.

3.65 De plus, dans le but de normaliser les activités de recherche qui se déroulent dans ses établissements, le MSSS s'est doté au cours de l'année 1998 d'un plan d'action ministériel en éthique de la recherche et en intégrité scientifique. Ce plan émane de l'étude sur les mécanismes de contrôle en matière de recherche clinique au Québec dont les résultats ont été diffusés en 1995. Il est trop tôt pour évaluer les résultats de ce plan puisque les mesures prévues doivent être appliquées d'ici la fin de l'année 1999.

Environ 65 p. cent de la recherche universitaire dans le domaine de la santé et des services sociaux se déroule dans les établissements du réseau de la santé.

Ententes contractuelles et désignation universitaire

3.66 Une proportion importante de la recherche universitaire dans le domaine de la santé et des services sociaux, soit d'environ 65 p. cent, se déroule dans les établissements du réseau de la santé. Ces derniers entretiennent des liens étroits avec les universités lors de la réalisation des travaux de recherche qui se concrétisent dans le cadre d'ententes contractuelles.

3.67 Lorsqu'un établissement veut offrir des services de recherche ou d'enseignement, il doit conclure un contrat d'affiliation avec une université. Ce contrat a une durée maximale de cinq ans et il doit, entre autres, viser l'amélioration et la valorisation de la recherche ainsi que promouvoir une meilleure coordination et une utilisation optimale des ressources. De plus, un établissement peut conclure un contrat de services pour participer à des programmes universitaires de recherche ou de formation.

3.68 Le MSSS n'effectue pas de suivi périodique des contrats d'affiliation et de services en vigueur entre les établissements de son réseau et les universités puisqu'il n'en a même pas l'inventaire. Il n'a donc pas l'assurance que tous les établissements impliqués dans la recherche respectent les directives qu'il a émises.

3.69 Le contrat d'affiliation est d'ailleurs une condition préalable à l'obtention, par un établissement, d'une désignation universitaire par le ministre. Celle-ci lui permet notamment d'offrir des services spécialisés dans une ou plusieurs disciplines médicales, d'évaluer des technologies, de participer à l'enseignement médical et à la recherche et de gérer un centre de recherche. Un communiqué ministériel de 1995 reconnaît que la désignation vise le développement de pôles de recherche importants et d'une masse critique de ressources.

Trois centres hospitaliers n'ont pas encore fourni de plan de développement au FRSQ pour leurs centres de recherche.

3.70 Dans le secteur de la santé, l'un des critères utilisé par le MSSS, pour accorder à un établissement une désignation de centre hospitalier universitaire ou d'institut universitaire, est que cet établissement détienne un plan de développement accepté par le FRSQ, qui doit spécifier les orientations, les stratégies et les axes de recherche. Trois centres hospitaliers désignés ou en voie de l'être, parmi les plus importants du réseau, n'ont pas encore fourni de plan de développement au FRSQ en ce qui a trait à leurs centres de recherche. De plus, même si plusieurs établissements l'ont fait, le MSSS ne s'approprie pas systématiquement les renseignements pertinents afin d'évaluer les objectifs ministériels.

3.71 Par ailleurs, deux établissements ont obtenu du ministre une désignation d'institut universitaire alors que leur centre de recherche n'était pas financé et reconnu par le FRSQ au même titre que les autres établissements désignés, comme il a été prévu dans la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (L.R.Q., c. S-4.2).

3.72 Dans le secteur social, le MSSS a confié un mandat au comité aviseur, qui évalue les candidatures des établissements, pour obtenir un avis relatif au développement des centres et instituts désignés. Ce comité a reçu en mars 1999 les résultats d'un rapport d'étude qu'il avait commandé. Ce rapport identifie les problèmes à solutionner et les défis à relever par le MSSS en ce qui a trait à la clarification du mandat et des paramètres de financement des établissements concernés, à la définition du statut du chercheur et à celle de la masse critique de chercheurs, et ce, afin d'assurer un meilleur développement de la recherche sociale et une collaboration accrue avec le milieu universitaire. Le MSSS est à analyser le contenu de ce rapport pour identifier les suites à y donner.

3.73 En l'absence d'une image complète des liens contractuels existants et des plans de développement des établissements désignés, le MSSS peut difficilement prendre des décisions éclairées quant à l'autorisation de nouveaux contrats ou, encore, quant au développement et à la consolidation des activités de recherche.

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

- **d'exercer un suivi périodique des contrats d'affiliation et de services ;**
- **d'obtenir les informations pertinentes qui lui permettent d'accorder une désignation universitaire et d'évaluer l'atteinte des objectifs ministériels quant aux pôles de recherche et à la masse critique de ressources ;**
- **de prendre les mesures appropriées pour donner suite à l'étude sur la désignation d'établissement dans le secteur social.**

Contribution de l'entreprise privée dans le cadre d'activités contractuelles

3.75 Le volume des contrats de recherche provenant de l'entreprise privée est en pleine croissance dans les établissements du réseau et leurs revenus à cet égard sont passés d'un million de dollars en 1987 à 46 millions de dollars en 1998. Le MSSS a adopté, en 1992, une politique administrative afin d'encadrer ces contrats.

3.76 La politique prévoit, en plus des coûts directs réels d'un contrat de recherche, une contribution égale à 20 p. cent de l'ensemble de ces coûts pour couvrir les frais indirects. Cette contribution n'est pas appuyée par une analyse des frais indirects réels, mais elle est le fruit de discussions entre le MSSS, les organismes subventionnaires, les établissements et l'entreprise privée. Les sommes recueillies sont partagées en deux : 18 p. cent servent à couvrir les frais de fonctionnement et d'infrastructure du centre de recherche et 2 p. cent servent à couvrir les frais d'administration générale de l'établissement hôte. Comme les établissements encourent une partie importante des frais indirects, la contribution additionnelle de 18 p. cent remise au centre de recherche constitue une source de financement supplémentaire pour les activités de recherche.

3.77 Par ailleurs, les contrats de recherche effectués dans les universités incluent généralement des taux de contribution de 40 p. cent, ce qui crée une discordance et des iniquités selon le lieu du déroulement des travaux de recherche et selon les signataires du contrat.

3.78 Le MSSS ne fait aucun suivi de l'application de cette politique et nous avons constaté que la règle n'a pas été appliquée pour certains contrats de recherche. Par exemple, l'issue de travaux de recherche confiés à des centres par une entreprise privée grâce au FRSQ s'est soldée en un manque à gagner d'environ 150 000 dollars, faute d'avoir perçu la contribution de 20 p. cent.

3.79 **Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux d'étayer le bien-fondé du taux de la contribution additionnelle demandée à l'entreprise privée et d'assurer le suivi de l'application de sa politique administrative.**

Les frais directs et indirects de la recherche

3.80 Les frais directs de la recherche regroupent les salaires, les honoraires, les fournitures ainsi que les frais de location et d'entretien de l'équipement. Les frais indirects, quant à eux, représentent les frais administratifs et les coûts reliés au fonctionnement et à l'entretien général du centre de recherche. Il est important d'évaluer séparément les frais indirects de la recherche pour être en mesure de connaître le coût total des activités de recherche, de procéder à des comparaisons, de récupérer ces frais indirects au besoin et de planifier le financement des établissements.

3.81 Ainsi, dans le secteur social, on ne connaît pas la somme des frais indirects de la recherche. Toutefois, le MSSS a entamé une démarche afin d'évaluer l'ensemble des frais associés à la mission d'enseignement et de recherche universitaire dans les sept établissements désignés instituts universitaires ou centres affiliés universitaires.

3.82 Dans le secteur de la santé, les frais indirects de la recherche ont fait l'objet de plusieurs discussions et évaluations au cours des dernières années. Les activités de recherche ont connu une croissance importante, ce qui se reflète dans les espaces qu'elles occupent et, conséquemment, sur les frais indirects des établissements. Entre 1983 et 1997, selon les données obtenues auprès du FRSQ, la superficie consacrée à la recherche dans les établissements de la santé est passée de 49 000 à 138 000 mètres carrés.

Le MSSS ne connaît pas la valeur réelle des frais indirects de la recherche.

3.83 En 1996, le MSSS a estimé à 36 millions de dollars les frais indirects de la recherche subventionnée en santé dans les établissements du réseau. Cet estimé n'inclut pas les frais indirects pour les contrats de recherche donnés par l'entreprise privée. Les participants à cette évaluation comprenaient des représentants du MSSS, des régies régionales et des établissements. Aucun consensus n'a pu être dégagé au regard des résultats de cette évaluation et les travaux sont suspendus depuis l'été 1998. Il y a donc confusion dans le réseau quant à la nature des frais indirects. Certains les confinent aux installations physiques alors que d'autres leur associent les frais administratifs. En conséquence, le ministère ne connaît pas la valeur réelle des frais indirects de la recherche et il n'est pas en mesure de déterminer s'ils sont adéquatement répartis entre la recherche, l'enseignement et les soins. De plus, il importe d'établir les coûts totaux reliés à la recherche et ainsi de déterminer si le taux d'imputation de 20 p. cent facturé à l'entreprise privée est représentatif des frais réels.

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

- **de définir ce qu'il entend par frais indirects ;**
- **d'obtenir auprès des établissements concernés une évaluation des frais indirects selon les critères qu'il aura définis.**

Rapport financier annuel des établissements

Selon les normes du MSSS, la recherche est considérée comme une activité accessoire au même titre que la gestion du stationnement.

3.85 Les établissements du réseau de la santé et des services sociaux sont tenus légalement de fournir un rapport financier annuel à la régie régionale selon le format prescrit par le MSSS. Selon les normes en vigueur, la recherche est considérée comme une activité accessoire au même titre que la gestion du stationnement.

3.86 Le rapport financier annuel de l'établissement ne contient pas d'information sur la recherche permettant de comparer les établissements ou de mesurer leur performance. Pourtant, il existe des indicateurs de mesure à cet effet, par exemple le nombre de chercheurs ou de projets, l'espace et l'équipement utilisés.

3.87 Plus précisément, les activités de recherche relatives au secteur de la santé publique ne sont pas identifiées distinctement et nous ne retrouvons pas d'information sur les contrats de recherche eux-mêmes qui touche leur nombre, leur valeur, la contribution additionnelle de l'entreprise privée, etc.

3.88 L'insuffisance du contenu et des normes de présentation du rapport financier annuel ne permet pas au MSSS d'avoir une vue d'ensemble des activités de recherche dans son réseau d'établissements et de faire un suivi adéquat des normes et des directives qu'il a édictées.

3.89 **Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux de revoir les exigences relatives à la recherche dans le rapport annuel des établissements afin d'obtenir l'information nécessaire à l'exercice de ses responsabilités.**

Financement de la recherche

3.90 Plusieurs organismes financent la recherche, dans les secteurs de la santé et des services sociaux, de différentes manières. Leurs programmes peuvent couvrir des frais d'infrastructure, des bourses de formation ou des salaires de chercheurs ou encore des projets de recherche. En outre, les organismes peuvent appliquer ces programmes conjointement. En définitive, il faut retenir que les programmes des organismes subventionnaires ont comme finalité le soutien des activités de recherche.

3.91 Nous avons examiné dans quelle mesure le FRSQ et le CQRS favorisent une gestion optimale de leurs processus d'octroi de bourses et de subventions. Nous avons cherché à savoir s'il existait de l'information sur le financement, sur la structure de programmation, sur la gestion des demandes de financement et sur le suivi scientifique et financier auprès des chercheurs. Nous avons également procédé à la comparaison de fichiers afin de voir s'il y avait double emploi des demandes.

Gestion des programmes

3.92 Les organismes subventionnaires du Québec distribuent plus de 80 millions de dollars pour la recherche en santé et la recherche sociale. Ils se sont dotés de programmes de bourses et de subventions et ont recours à des comités de pairs pour évaluer les demandes qu'ils reçoivent. Ces comités sont composés de chercheurs non rémunérés, tous experts dans leurs domaines.

Les organismes subventionnaires québécois proposent 45 programmes aux chercheurs dans le domaine de la santé et dans le domaine social.

3.93 Ainsi, ce sont 45 programmes que les organismes subventionnaires québécois proposent aux chercheurs dans le domaine de la santé et dans le domaine social. Les différents programmes peuvent être regroupés en 4 grandes catégories, à savoir les programmes d'infrastructure, les bourses de formation, les bourses de chercheurs et les subventions de recherche. Le tableau 3 présente les programmes par organisme subventionnaire.

Tableau 3

Tableau comparatif des programmes de financement des organismes subventionnaires

Recherche en santé et recherche sociale (1997-1998)

	FRSQ			CQRS			Fonds FCAR*			Total		
Types de programmes	Nombre de progr.	Octrois (M$)	%	Nombre de progr.	Octrois (M$)	%	Nombre de progr.	Octrois (M$)	%	Nombre de progr.	Octrois (M$)	%
Bourses de formation **	4	2,19	4	2	0,77	10	9	10,90	45	15	13,86	17
Bourses de chercheurs boursiers	3	11,47	23	1	0,48	6	0	0,00	0	4	11,95	15
Subventions de projets de recherche ***	7	3,73	8	7	3,72	46	2	2,80	11	16	10,25	12
Infrastructure (équipes, groupes, centres)	5	32,57	65	1	3,08	38	4	10,70	44	10	46,35	56
Total	**19**	**49,96**	**100**	**11**	**8,05**	**100**	**15**	**24,40**	**100**	**45**	**82,41**	**100**

* Les données présentées sont relatives uniquement aux secteurs des sciences de la santé et des sciences sociales et humaines.

** Le programme conjoint FRSQ-FCAR est présenté dans les données du Fonds FCAR.

*** Le programme conjoint FRSQ-CQRS en santé mentale est présenté dans les données du FRSQ.

3.94 Les programmes d'infrastructure constituent une part importante du budget de chacun des organismes subventionnaires. Ces programmes couvrent des dépenses administratives, telles que les salaires du directeur scientifique et du personnel de secrétariat et les frais de communication. Ils couvrent aussi les frais directs de la recherche, tels que la rémunération des chercheurs, les bourses de formation et le coût de l'équipement relié aux activités communes. Le tableau 4 présente l'information relative au programme d'infrastructure le plus important, soit celui qui permet au FRSQ de financer des centres et instituts de recherche.

Tableau 4

PROGRAMME DE FINANCEMENT DES CENTRES ET INSTITUTS DE RECHERCHE DU FRSQ

Recherche en santé (1997-1998)

Centres de recherche	Superficie (m^2)	Chercheurs*	Subventions versées (en dollars)					Budget de base récurrent depuis
			Budget de base	Budget clinique	Budget de dév. et recrutement	Budget historique	TOTAL	
Hôpital Douglas	4 182	18,7	650 000	75 000			725 000	93-94
Hôpital Général Juif de Montréal	11 896	55,0	650 000	75 000			725 000	91-92
Inst. de Cardiologie de Montréal	6 000	26,8	650 000	75 000	574 414		1 299 414	93-94
Inst. de recherches cliniques de Montréal	10 606	37,5	650 000		600 200	1 784 700	3 034 900	89-90
Hôpital Maisonneuve-Rosemont	4 647	22,3	650 000	75 000			725 000	95-96
Hôpital Sacré-Cœur	2 899	20,6	650 000	75 000			725 000	92-93
Inst. univ. de gériatrie de Montréal	3 790	17,2	610 432	75 000			685 432	
Hôpital Louis-H. Lafontaine	5 019	19,8	650 000	75 000	247 166		972 166	96-97
CUSM	30 053	189,6					2 850 000	
Hôpital de Montréal pour Enfants			650 000	75 000				89-90
Hôpital Général de Montréal			650 000	75 000				89-90
Hôpital Royal Victoria			650 000	75 000				89-90
Hôpital Neurologique			650 000	25 000				89-90
CHU Sainte-Justine	5 400	32,2	650 000	75 000			725 000	89-90
CHUM	12 824	94,9			822 454	425 027	3 280 136	
Hôtel-Dieu de Montréal			650 000	75 000				93-94
Notre-Dame			650 000	150 000				93-94
Saint-Luc			432 655	75 000				
CHUQ	29 213	107,3			2 294 734	1 442 531	5 907 265	
CHUL			650 000	75 000				84-85
Saint-François d'Assise			650 000	75 000				96-97
Hôtel-Dieu de Québec			650 000	70 000				94-95
CUSE	7 699	41,6	650 000	75 000	302 635		1 027 635	89-90
Autre centre non reconnu : Université Laval, Robert-Giffard	4 531	12,7		75 000			75 000	
Total	**138 759**		**12 743 087**	**1 520 000**	**4 841 603**	**3 652 258**	**22 756 948**	

* Nombre traduit en équivalent plein temps.
Sources : Rapports annuels et registre des centres du FRSQ.

3.95 Les montants du financement accordé aux centres et instituts reconnus par le FRSQ sont alloués de façon récurrente, car les critères sous-jacents à leur allocation ne permettent pas de discriminer ces montants. En effet, des centres obtiennent le même niveau de financement depuis 1989 pour le budget de base et le budget de la recherche clinique, malgré la différence significative de leurs caractéristiques, notamment en ce qui concerne la superficie occupée et le nombre de chercheurs. De plus, ce financement ne tient pas compte de la mesure relative de la performance de chacun.

3.96 Les champs d'intervention respectifs des organismes subventionnaires, le lieu où se déroule les activités de recherche et le nombre de chercheurs sont des guides qui devraient permettre de diriger les demandes de ces derniers vers un organisme précis. Cependant, nous avons répertorié au moins une cinquantaine de chercheurs qui, tout en étant financés par le programme de centres et instituts du FRSQ, participaient également aux programmes d'infrastructure du CQRS ou du Fonds FCAR et, dans quelques cas, aux trois à la fois. Par surcroît, parmi les 22 équipes financées par les programmes du CQRS, 17 recevaient une subvention du Fonds FCAR.

Parmi les 75 chercheurs qui ont fait une demande au CQRS, 51 ont également adressé une demande au Fonds FCAR pour le même type de programme.

3.97 En outre, en ce qui a trait aux programmes de bourses de formation, nous avons constaté que parmi les 75 chercheurs qui ont fait une demande au CQRS, 51 ont également adressé une demande au Fonds FCAR pour le même type de programme, ce qui entraîne une double évaluation par des pairs. Cette problématique ne se traduit pas nécessairement par le chevauchement du financement puisque les programmes prévoient un désistement volontaire du chercheur dans certaines conditions. Cependant, elle traduit le manque d'harmonisation des programmes.

3.98 Par ailleurs, on constate que SIRU peut contenir des renseignements pouvant alimenter une réflexion sur la configuration des programmes. Par exemple, bien que ce système ne comprenne aucune donnée sur les bourses de formation et sur la composition des équipes, il indique que 10 p. cent des 750 chercheurs qui ont reçu du financement d'un organisme provincial ont bénéficié de financement provenant de plus d'un organisme.

3.99 L'insuffisance de concertation entre les organismes et la confusion quant à la définition du statut de chercheur – qui peut être professeur, médecin, chercheur boursier, etc. – compliquent l'élaboration de règles de financement claires. En effet, le chercheur est rattaché à plusieurs établissements ou programmes; ainsi les façons de le rémunérer sont multiples et quelquefois concurrentes. Par exemple, il peut être rémunéré par une université, par un établissement du réseau de la santé, par la Régie de l'assurance-maladie du Québec (RAMQ), par un programme de bourses de salaire ou encore par le biais d'un programme d'infrastructure.

3.100 Bien que ce soit dans la culture de la recherche qu'un chercheur puisse avoir accès à plusieurs sources de financement, il n'en demeure pas moins que la configuration des programmes doit être revue afin de favoriser l'utilisation optimale des ressources.

3.101 D'ailleurs, le rapport du groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux de 1997 indiquait ce qui suit : « Le regroupement des budgets de recherche devrait faciliter une vision d'ensemble, dynamique et cohérente de ce secteur essentiel, stimuler l'interdisciplinarité et créer une masse critique susceptible d'entraîner des effets multiplicateurs, non seulement pour la recherche fondamentale, mais aussi pour l'application des découvertes ». De plus, ce rapport mentionnait qu'une telle restructuration permettrait à l'État d'être en droit de s'attendre à des économies sur le plan administratif.

3.102 **Nous avons recommandé**

- **au Fonds de la recherche en santé du Québec et au Conseil québécois de la recherche sociale d'harmoniser leurs programmes de financement en concertation avec le Fonds pour la formation des chercheurs et l'aide à la recherche ;**
- **au Fonds de la recherche en santé de revoir le financement des centres et instituts de recherche concernant le budget de base et le budget clinique afin de tenir compte de leurs caractéristiques et de leur performance ;**
- **au ministère de la Santé et des Services sociaux de clarifier le statut du chercheur de concert avec les organismes subventionnaires et les autres ministères concernés.**

Gestion des demandes

3.103 Selon une étude de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le temps consacré par les chercheurs à compléter les demandes de financement ainsi que le processus d'évaluation par les pairs constituent un coût d'opportunité important. L'évaluation des demandes de bourses et de subventions de l'année financière 1997-1998 aura nécessité la participation de plus de 160 pairs au FRSQ et de 80 au CQRS.

3.104 Nous avons relevé des lacunes dans le processus d'évaluation des demandes. Ainsi, le fonctionnement des comités est le même, quel que soit le montant de la bourse ou de la subvention en cause. En effet, que les sommes en cause soient de 10 000 dollars ou de 100 000 dollars, 6 membres émérites de la communauté scientifique se prononcent sur la qualité scientifique des chercheurs et de leurs projets.

3.105 En outre, nous avons constaté que le CQRS fait peu appel à des évaluateurs externes. Le recours à de tels experts, comme le font le FRSQ et le Fonds FCAR, contribue à l'atteinte d'un niveau élevé d'objectivité.

Sur 800 demandes soumises, un peu plus de 200 ont été financées.

3.106 Les taux de financement des demandes – nombre de demandes financées par rapport au nombre de demandes évaluées – dans certains programmes sont préoccupants puisqu'ils impliquent la mobilisation de plusieurs ressources en regard du nombre de demandes financées. En effet, plusieurs programmes affichent des taux qui varient entre 4 et 20 p. cent. Dans l'ensemble, 800 demandes auront été soumises au FRSQ et au CQRS durant l'année financière

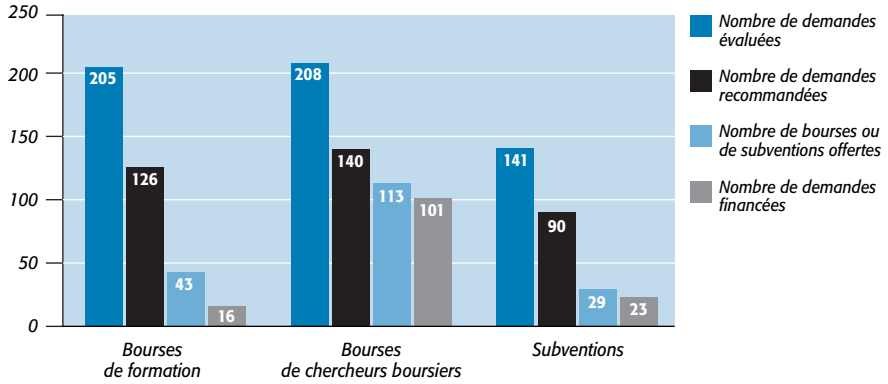
1998-1999, mais seulement un peu plus de 200 auront été financées. Évidemment, la limite de financement par programme entraîne une augmentation des demandes puisqu'un chercheur tente normalement d'accroître ses chances d'obtenir des fonds ou encore de compléter le financement déjà reçu pour un même projet.

3.107 Afin d'illustrer l'effort consenti par les pairs dans le processus d'évaluation, nous avons fait l'estimation des heures requises à l'évaluation des 205 demandes reçues en 1998-1999 dans le cadre du programme de formation du FRSQ. Ce dernier a fait appel à 29 pairs. Puisque 6 pairs lisent la même demande dans chaque comité, cela a exigé 1 230 lectures dans l'ensemble. Nous estimons le temps requis à environ 1 500 heures au total si on tient compte des réunions du comité plénier qui établit le classement des candidats.

3.108 Les efforts ainsi consentis sont élevés compte tenu que, comme le démontre le graphique 1, parmi les 205 demandes, 126 ont obtenu la cote de passage scientifique, 43 candidats se sont vu offrir une bourse et seulement 16 d'entre eux l'ont acceptée.

GRAPHIQUE 1

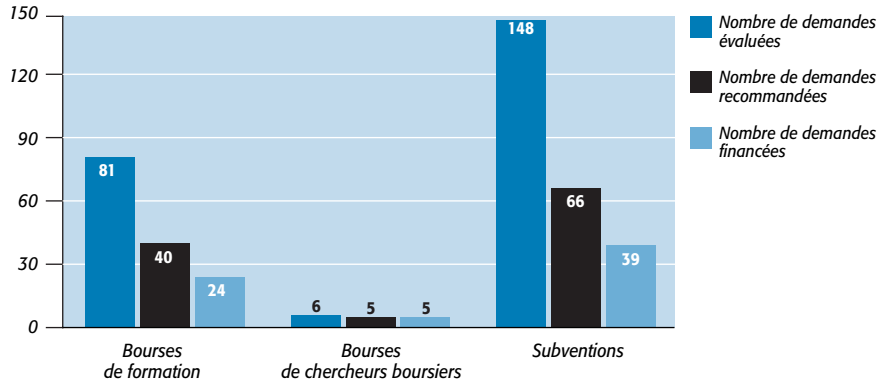
STATISTIQUES SUR LES DEMANDES ÉVALUÉES PAR LE FRSQ (1998-1999)



3.109 De même, pour les programmes de subventions du CQRS, parmi les 148 demandes, 39 ont été financées, comme le démontre le graphique 2.

GRAPHIQUE 2

STATISTIQUES SUR LES DEMANDES ÉVALUÉES PAR LE CQRS (1998-1999)



3.110 Les considérations qui apparaissent ci-dessus se traduisent souvent par un investissement considérable en temps dans la rédaction des demandes et exigent une coordination du financement de la recherche par les organismes subventionnaires. De plus, les chercheurs principaux, qui sont particulièrement sollicités, ont moins de temps à consacrer à leurs activités de recherche et d'encadrement, notamment à l'égard de la jeune relève scientifique.

3.111 Nous avons recommandé au Fonds de la recherche en santé du Québec et au Conseil québécois de la recherche sociale d'adapter les processus d'évaluation des demandes de financement en fonction des caractéristiques des programmes et des sommes disponibles de façon à rationaliser les efforts qui y sont consacrés, tout en préservant un degré élevé d'objectivité.

Suivi financier et scientifique

3.112 Les chercheurs ou les équipes subventionnés doivent soumettre un rapport scientifique et un rapport financier. Au FRSQ, les subventions de recherche sont généralement accordées pour deux ans et l'on exige qu'un rapport d'étape et un rapport financier soient transmis dans les délais prescrits.

Le FRSQ ne s'assure pas que les sommes octroyées sont effectivement utilisées aux fins prévues.

3.113 Nous avons constaté, après l'examen d'un échantillon de dossiers du FRSQ, que le suivi scientifique était effectué de façon rigoureuse. Par contre, bien que les rapports financiers soient effectivement déposés, le FRSQ ne s'assure pas que les sommes octroyées sont effectivement utilisées aux fins prévues. Cette constatation vaut également pour les subventions versées aux centres de recherche. Par ailleurs, le prospectus du FRSQ mentionne qu'une vérification annuelle est effectuée à partir du rapport financier annuel de l'établissement hôte ; nous avons cependant constaté que cette vérification n'est pas complétée dans les faits.

3.114 L'information présentée dans le rapport financier des établissements ne permet pas de vérifier la conformité entre les dépenses des centres et celles qui sont admissibles en vertu du programme. Cependant, pour l'exercice se terminant le 31 mars 1999, le FRSQ a demandé aux centres un rapport financier détaillé ainsi qu'une déclaration écrite de l'établissement afin de vérifier si les conditions d'admissibilité du programme sont bien respectées. Nous n'avons pu constater si le travail de vérification a bien été réalisé puisque le délai de production de ces documents dépassait la fin de nos travaux.

3.115 Par ailleurs, le CQRS effectue, sous forme de sondage, auprès de l'organisme gestionnaire des fonds une vérification financière des pièces justificatives. Au chapitre du suivi scientifique, le CQRS a de la difficulté à obtenir les rapports finaux relatifs aux projets subventionnés. En effet, pour les subventions octroyées sur une période de 24 mois, en 1995-1996, près de 30 p. cent des rapports finaux n'avaient toujours pas été reçus au moment de notre vérification.

3.116 Nous avons recommandé

- **au Fonds de la recherche en santé du Québec d'obtenir l'assurance que les subventions octroyées sont utilisées aux fins pour lesquelles elles ont été consenties;**
- **au Conseil québécois de la recherche sociale d'accentuer ses efforts pour assurer le suivi scientifique des projets subventionnés.**

Diffusion et utilisation des résultats de la recherche

3.117 Puisque les résultats sont, en soi, une finalité de la recherche, il est important d'en assurer la diffusion et l'utilisation dans les milieux de pratique et d'intervention.

Le MSSS ne s'est pas doté d'une politique relative à la diffusion et à l'utilisation des connaissances.

3.118 Le MSSS ne s'est pas doté d'une politique relative à ce sujet. Il en a délégué implicitement le rôle au FRSQ dans le secteur de la santé, mais il n'en a pas fait de suivi. Ce dernier a bien mis en place certains moyens, comme une publication périodique, mais celle-ci concerne surtout la diffusion et non pas l'utilisation des connaissances. Le FRSQ a identifié des mesures à prendre dans son plan d'action, mais elles n'ont pas encore été mises en place. En voici des exemples:

- Se doter d'une stratégie de promotion des retombées sanitaires et économiques de la recherche en santé et adapter ses outils de communication.
- Se doter d'une politique cohérente visant à favoriser le transfert des résultats de recherche, notamment vers les décideurs administratifs et cliniques du système de soins.
- Reconnaître le rôle important qu'ont les chercheurs en recherche appliquée en matière de diffusion et d'intégration des connaissances aux pratiques et proposer des incitatifs pour promouvoir ce rôle.

3.119 Le critère de « diffusion et utilisation des connaissances » est sous-jacent à la désignation en tant qu'institut universitaire dans le secteur social, mais il n'est pas utilisé dans le secteur de la santé. En ce qui concerne ce dernier secteur, le FRSQ n'utilise pas les plans de développement dont il dispose afin de connaître la situation dans les centres qu'il finance et les objectifs que ceux-ci poursuivent au regard de ce critère. En effet, le plan de développement comporte de l'information qui serait utile pour le FRSQ et le MSSS en ce qui a trait à la diffusion et à l'utilisation des connaissances vers le milieu clinique organisationnel et au transfert technologique vers l'industrie.

Le CQRS a posé des gestes concrets afin de favoriser la diffusion et l'utilisation des connaissances.

3.120 Pour sa part, le CQRS a posé des gestes concrets afin de favoriser la diffusion et l'utilisation des connaissances. Par exemple, il a introduit des critères d'évaluation des projets basés sur une appréciation des plans de diffusion et d'utilisation des résultats. De plus, il assure cette diffusion au moyen d'un bulletin d'information trimestriel et d'envois ciblés de rapports de recherche. Par contre, aucun mécanisme de suivi n'est en place pour s'assurer de l'appropriation des résultats dans les milieux de pratique.

3.121 Nous avons recommandé

- **au ministère de la Santé et des Services sociaux d'adopter une politique en matière de transfert des connaissances et de s'assurer de son application ;**
- **au Fonds de la recherche en santé du Québec d'accentuer ses efforts pour appliquer son plan d'action lié au transfert des connaissances et d'en faire le suivi ;**
- **au Conseil québécois de la recherche sociale d'assurer le suivi des mesures qu'il a prises pour favoriser l'utilisation des connaissances.**

Reddition de comptes

Rapports annuels 1997-1998 du FRSQ et du CQRS

3.122 Le rapport annuel du FRSQ contient des faits saillants et les principales activités réalisées au cours de l'année. On y présente, entre autres, une description sommaire des programmes et des activités connexes, les représentations qui ont été effectuées, certains mandats spéciaux, des explications sur le développement de partenariats et de ce qui touche les activités de régie interne et enfin, la liste des membres des comités d'évaluation.

3.123 Celui du CQRS comporte quant à lui un aperçu des réalisations, une description de chacun des programmes de subventions et de bourses de carrière, la liste des membres des comités d'évaluation et celle des subventions et des bourses de carrière accordées pendant l'année. Il présente aussi des données statistiques qui concernent la répartition des budgets entre les programmes, le taux d'augmentation des demandes, celui du montant accordé, le taux de financement et le taux de recommandation.

3.124 Les rapports annuels des organismes subventionnaires présentent peu d'information et de statistiques sur la performance des programmes offerts, sur le profil des chercheurs, sur les résultats globaux du financement des centres ou des équipes de recherche et sur le transfert des connaissances. Nous n'avons retracé aucune information sur les résultats de la recherche que ce soit à l'égard de la publication ou du suivi des projets, tant au niveau scientifique que financier. Par conséquent, les rapports annuels ne contiennent pas l'information suffisante qui permettrait au lecteur de juger de la performance des organismes subventionnaires.

3.125 Nous avons recommandé au Fonds de la recherche en santé du Québec et au Conseil québécois de la recherche sociale d'améliorer le contenu de leurs rapports annuels.

Rapport annuel 1997-1998 du MSSS

3.126 Le rapport annuel du MSSS fait état notamment des crédits alloués au programme de recherche et en cite la répartition entre les organismes subventionnaires. On y indique aussi que de nombreux projets de construction, d'agrandissement, de réaménagement ou de rénovation des centres et des instituts de recherche étaient en cours ou ont été achevés. Toutefois, nous n'avons retrouvé aucune description des projets en question.

3.127 On y évoque aussi, sans toutefois fournir de détails, l'établissement de priorités de développement en ce qui a trait aux infrastructures de recherche ainsi que la préparation d'un cadre de gestion de l'enveloppe nationale de recherche et d'enseignement.

3.128 Le rapport indique la participation du MSSS à plusieurs comités interministériels et extraministériels comportant une dimension de recherche. Il a également maintenu des relations actives avec les organismes de subvention fédéraux et il a participé à plusieurs comités de travail. Cependant, on ne précise pas les résultats qui ont découlé des rencontres.

3.129 Le rapport annuel du MSSS donne peu d'informations sur les activités de recherche de ses établissements. Il aurait été utile de présenter des indicateurs en matière de projets de recherche, de financement, de nombre de chercheurs et de données bibliométriques par rapport aux besoins de recherche identifiés à la Politique de la santé et du bien-être pour témoigner de sa performance. De plus, les résultats relatifs au transfert et à l'utilisation des connaissances ne sont pas décrits. En outre, il est difficile pour le lecteur de se faire une idée du financement complet des activités de recherche et de ses résultats globaux.

Le rapport annuel du MSSS a été déposé à l'Assemblée nationale au mois de mars 1999 avec six mois de retard.

3.130 Le rapport annuel du MSSS a été déposé à l'Assemblée nationale au mois de mars 1999, avec six mois de retard.

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

- **d'améliorer le contenu de son rapport annuel en ce qui concerne les activités de recherche en santé et de recherche sociale;**
- **de déposer à l'Assemblée nationale son rapport dans les délais prescrits.**

3.132 Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Dans l'ensemble, le document expose des problématiques qui ont suscité un intérêt certain pour le ministère de la Santé et des Services sociaux au cours des ans ainsi que l'implication des ressources pour la coordination et le financement des activités de recherche dans nos secteurs d'activité, le tout avec le souci de maximiser les retombées de nos investissements. Nous apprécions d'autant les efforts consentis par votre équipe et partageons les recommandations du rapport visant parfois le maintien et parfois l'amélioration des acquis.

« Plusieurs des recommandations qui nous sont faites portent à conclure que des efforts supplémentaires devront être consentis pour affiner les moyens existants et le cas échéant pour en développer de meilleurs en collaboration avec notre nouveau partenaire, le ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie, ainsi qu'avec les organismes de subvention qui sont désormais sous sa compétence, le Conseil québécois de la recherche sociale et le Fonds de la recherche en santé du Québec. Ainsi, les présentations requises seront désormais faites auprès de ce nouveau ministère de manière à ce que le plan triennal du FRSQ soit approuvé par le gouvernement et déposé à l'Assemblée nationale.

« Notre système d'information, limité à ce jour par son mandat, pourra être développé avec l'apport de nouvelles ressources. Nous explorerons, comme vous le suggérez, de nouvelles avenues, tels les indicateurs bibliométriques, pour en mesurer la capacité à fournir un portrait plus complet de la recherche financée dans les secteurs de la santé et des services sociaux.

« Les constats et les recommandations concernant les ententes contractuelles entre les établissements et les universités devraient contribuer à l'amélioration des mécanismes de suivi périodique de ces ententes tant dans le secteur de la santé que dans le secteur social.

« Le ministère compte donc mettre en œuvre son plan d'action dans les prochains mois à la lumière des recommandations qui lui sont adressées et susciter la participation des multiples parties pour en assurer la réalisation. »

3.133 Commentaires du Fonds de la recherche en santé du Québec

« Les lacunes que vous identifiez en matière de systèmes d'information sont en voie d'être comblées par une initiative du FRSQ, du FCAR et du CQRS qui, en concertation avec le ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie (MRST), sont à concevoir un système d'information intégré sur l'ensemble des acteurs, des ressources et des activités de recherche au Québec, système qui pourra non seulement répondre aux besoins des organismes et du MRST, mais aussi à maturité, répondre aux besoins des autres acteurs, telles les universités, en cette matière. Ce tronc commun d'information pourra également être enrichi par des indicateurs de retombées et de rendement de la recherche.

« **Planification de recherche.** Bien que l'on reconnaisse la nécessité d'une plus grande transparence entre l'activité de recherche et la politique de santé et de bien-être, il importe de convenir que l'avancement des connaissances doit aussi servir de base d'analyse pour faire évoluer cette politique et l'adapter aux besoins changeants de la population.

« En ce qui a trait aux ententes contractuelles conclues avec l'entreprise privée, nous partageons l'avis qu'une plus grande harmonisation est nécessaire dans le taux de contribution additionnelle demandée à l'entreprise privée dans le cadre de ces contrats. Par ailleurs, l'application de cette directive administrative mérite d'être clarifiée dans le cas de contrats conclus entre une entreprise privée et un réseau de chercheurs œuvrant dans plusieurs établissements, situation non prévue à la politique actuelle.

« Nous supportons entièrement la recommandation quant à la nécessité de cerner l'impact des frais indirects de recherche sur les budgets des établissements et d'assurer à ceux-ci les ressources suffisantes pour en assumer le coût.

« Nous appuyons également la recommandation visant à revoir les exigences relatives à la recherche dans le rapport annuel des établissements, incluant la conformité des dépenses de recherche des établissements financés par le FRSQ aux normes et critères prévus au prospectus du FRSQ.

« En ce qui a trait à la gestion des programmes et notamment au financement des centres et instituts, soulignons que grâce à des crédits additionnels obtenus du MRST en 1999-2000, un meilleur équilibre entre les besoins des centres et les ressources financières qui leur sont consenties a pu être amorcé et qu'une démarche visant à lier une partie du financement des centres à des critères de performance est en voie d'être complétée et pourra être opérationnelle dès l'année financière 2000-2001.

« En ce qui a trait à la gestion des demandes, soulignons qu'en 1999-2000, à la faveur des crédits additionnels, le FRSQ a été en mesure de faire une offre de bourse à une proportion plus élevée de candidats méritoires (entre 55 p. cent et 70 p. cent selon le programme). Ceci permet d'accroître les retombées des efforts consentis au chapitre de l'évaluation de ces demandes. Il en fut de même dans le cadre des programmes de chercheurs-boursiers où, de façon globale, plus de 70 p. cent des candidats méritoires se sont vu offrir une bourse. De plus, une révision en profondeur des processus d'évaluation réalisée de mars à avril 1999 a permis, par la simplification des mécanismes existants,

de faire des gains d'efficacité appréciables au chapitre de l'évaluation des demandes. Les processus mis en place pour les concours 2000-2001 sont moins onéreux pour les demandeurs ainsi que pour les évaluateurs, tout en ne sacrifiant rien à la qualité et à la rigueur du processus d'évaluation.

« En ce qui a trait à la diffusion, au transfert et à l'utilisation des connaissances, cette question constitue présentement un défi majeur pour tous les organismes de recherche dans l'ensemble des pays du G7, dans un contexte où la valorisation de la recherche est perçue comme devant passer par l'optimisation de ces retombées. Une stratégie à cet effet est en voie de conception au Québec. »

3.134 Commentaires du Conseil québécois de la recherche sociale

« Bien que la vérification se soit déroulée en 1999 et qu'elle porte surtout sur la période 1997-1998, le CQRS a déjà entrepris plusieurs actions, depuis cette date ou antérieurement, qui sont à souligner. De plus, il faut tenir compte des ressources limitées de notre organisme dans l'établissement des moyens en vue de satisfaire aux recommandations du rapport.

« **Les systèmes d'information.** Nous sommes d'accord avec le besoin d'harmoniser les divers systèmes d'information. Le CQRS a déjà signé une entente à cet égard. Comme le FCAR est chef de file dans ce domaine, nous avons fait appel à cet organisme afin d'améliorer notre système et d'en arriver à un système compatible avec le leur. De plus, des travaux ont tout récemment été amorcés par les trois organismes afin de se doter d'un tronc commun d'informations et d'un guichet unique pour le curriculum vitæ.

« **La gestion des programmes.** Le CQRS se préoccupe de l'harmonisation de ses programmes avec les autres organismes de subvention et plusieurs efforts ont déjà été faits en ce sens, par exemple : gestion des zones grises en santé par l'introduction d'un mécanisme de lettre d'intention obligatoire et mise en place d'un comité conjoint de triage CQRS-FRSQ. Il faut cependant tenir compte de certains facteurs dont la spécificité des organismes. Par exemple, le CQRS finance plus de 50 p. cent de ses crédits pour la réalisation de projets de recherche, ce qui représente une proportion nettement plus élevée que les deux autres organismes qui financent surtout des infrastructures.

« Le CQRS a amorcé depuis trois ans une analyse des objectifs de certains programmes. Jusqu'à maintenant, deux programmes ont fait l'objet d'un bilan : bourses de chercheurs-boursiers (bilan complété) et bourses d'études (en cours). De plus, deux études réalisées par des chercheurs externes seront disponibles au début de l'an 2000 afin d'éclairer le Conseil sur l'utilisation des résultats des recherches financées par le CQRS. Ces divers éléments donneront au Conseil des outils pour réviser au besoin les objectifs de ses programmes, d'en diminuer le nombre le cas échéant et d'en harmoniser si nécessaire le contenu avec les autres fonds de recherche.

« Par ailleurs, la politique scientifique du ministre Rochon, à venir en l'an 2000, devrait apporter des précisions et des clarifications sur les missions propres à chacun des trois organismes de subvention. Cet enjeu majeur pour les organismes et pour la configuration spécifique de leurs programmes doit être considéré.

« **La gestion des demandes.** Le système d'évaluation par les pairs n'est pas parfait, mais c'est encore le meilleur outil d'évaluation à la disposition des organismes octroyant des fonds de recherche. Le CQRS est conscient des efforts consentis par les pairs dans le processus d'évaluation. Aussi, notre organisme a apporté plusieurs améliorations au fil des ans et il entend poursuivre les efforts en ce sens. Voici quelques exemples concrets : élargissement du mécanisme de la lettre d'intention afin d'optimiser le temps des chercheurs et des évaluateurs et d'acheminer les demandes aux bons endroits ; application progressive de l'évaluation externe à d'autres programmes dont celui des équipes dès octobre 2000 ; dans le but de permettre de financer un plus grand nombre de projets, diminution à 90 000 dollars du montant maximum par projet pour le concours d'octobre 1998, et réduction à 75 000 dollars pour le concours d'octobre 1999.

« **Le suivi scientifique.** Le CQRS a l'intention de poursuivre ses efforts pour assurer le suivi scientifique des projets. Une précision importante doit cependant être apportée : le CQRS se distingue des autres organismes en exigeant le dépôt d'un rapport complet de recherche. Nous avons assoupli cette exigence depuis trois ans en permettant le dépôt d'un recueil des principaux articles de recherche et publications issus des travaux de recherche. Cependant, ces mécanismes occasionnent nécessairement des délais plus long. Pour le CQRS, préoccupé par le transfert des connaissances, il apparaît utile d'avoir un produit tangible de la recherche. Nous poursuivons la réflexion à ce sujet. Nous poursuivrons nos efforts dans la relance auprès des chercheurs retardataires et dans l'application plus rigoureuse du Règlement en regard des personnes accusant un retard non justifié dans le dépôt du rapport de recherche.

« **La reddition de comptes.** Par rapport à la difficile question des indicateurs de performance, le CQRS s'est associé à d'autres partenaires. Ainsi, des travaux sont amorcés en collaboration avec la Conférence des Recteurs et des Principaux des universités du Québec et les deux autres fonds québécois afin d'identifier les impacts de la recherche universitaire, de déterminer l'information nécessaire à la mesure de tels impacts, et à proposer des indicateurs d'impacts. Le travail sera fait par l'Observatoire des sciences et des technologies sur une période de deux ans.

« Compte tenu des ressources disponibles et du développement en cours d'un système d'information plus performant, nous comptons publier un plus grand nombre d'informations statistiques à partir de l'édition 2000-2001 du rapport annuel. De même, le CQRS compte améliorer le contenu de son plan d'action qui appuie la réalisation des objectifs de son plan triennal. »

3.135 Commentaires du ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie

« Le ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie prend bonne note des recommandations formulées par le Vérificateur général du Québec à l'égard de la coordination et du financement de la recherche en santé et de la recherche sociale.

« Ces recommandations arrivent au moment où le ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie est en processus d'implantation et en voie d'élaboration du projet de politique scientifique pour le Québec. Il s'agit là d'étapes importantes pour développer et stimuler les défis d'optimisation des ressources consacrées à la recherche.

« La prise en compte des recommandations va s'inscrire dans une approche de collaboration avec nos partenaires en la matière, soit le Conseil québécois de la recherche sociale, le Fonds de la recherche en santé du Québec et le ministère de la Santé et des Services sociaux. »

ANNEXE 1 – OBJECTIFS ET CRITÈRES DE VÉRIFICATION[1]

Objectif

S'assurer que le MSSS oriente et coordonne les activités des différents acteurs dans la recherche en santé et la recherche sociale selon les orientations gouvernementales afférentes.

Critères

- Le MSSS doit disposer de l'information complète sur les activités de recherche des établissements, notamment d'un portrait global du financement, d'un suivi de la progression des travaux de recherche effectué à l'aide d'indicateurs et d'une reddition de comptes pertinente des établissements.
- Le MSSS doit élaborer un plan d'action pour la recherche en santé et la recherche sociale.
- Le MSSS doit préciser et communiquer les rôles et les responsabilités des acteurs qui contribuent à sa mission.

Objectif

S'assurer que les organismes subventionnaires octroient les fonds disponibles pour la recherche en santé et la recherche sociale de manière à favoriser l'utilisation optimale des sommes investies.

Critères

- Le FRSQ et le CQRS doivent élaborer et diffuser, d'une part, des plans triennaux qui précisent notamment les orientations du MSSS et les objectifs qu'il poursuit et, d'autre part, des indicateurs pertinents qui permettent de mesurer l'atteinte des objectifs fixés.
- Les processus d'octroi et de suivi des bourses et subventions doivent favoriser la gestion optimale en ce qui concerne notamment les comités d'évaluation, l'information de gestion demandée et utilisée et la complémentarité des programmes.

Objectif

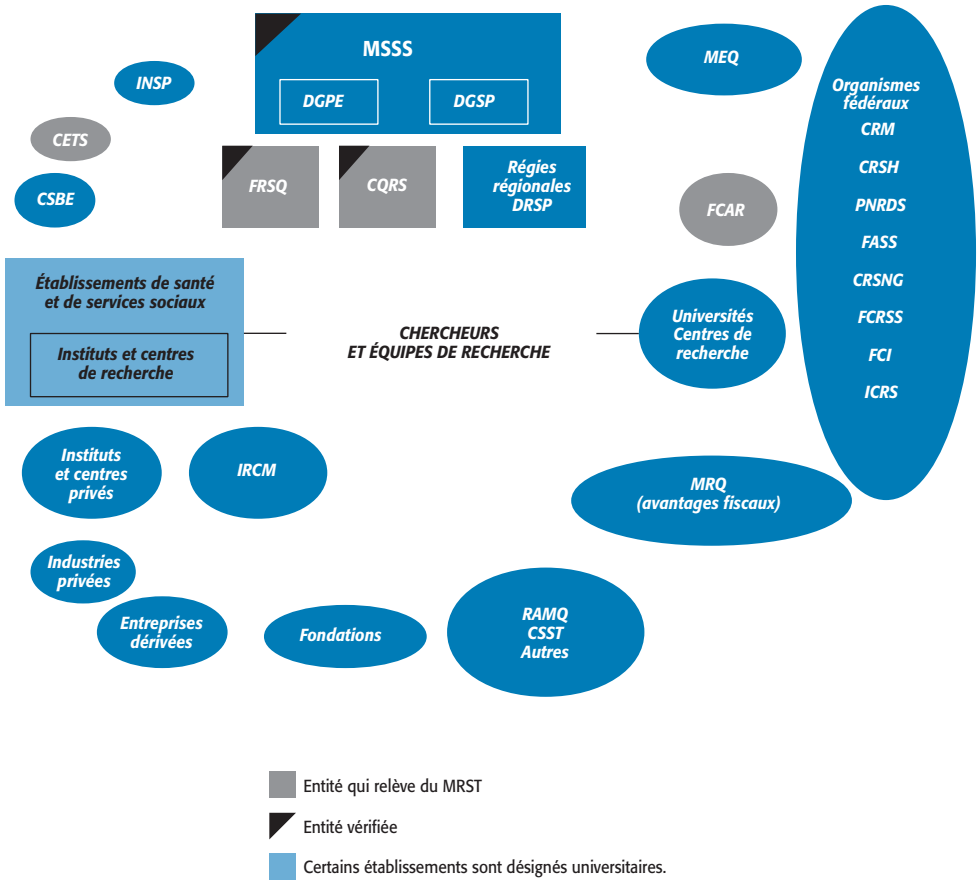
S'assurer que le MSSS, le FRSQ et le CQRS effectuent une reddition de comptes complète et en temps opportun des activités relatives à la recherche en santé et à la recherche sociale au Québec.

Critère

- Les rapports d'activité annuels doivent rendre compte, dans les délais prescrits, de la performance des activités de recherche notamment en ce qui a trait aux orientations et aux objectifs visés, au degré d'atteinte des résultats escomptés ainsi qu'à la qualité et à la suffisance de l'information de gestion.

1. Les critères de vérification utilisés ont été inspirés notamment du guide élaboré par l'Agence canadienne de développement international (ACDI) concernant la planification stratégique, de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, de la *Loi favorisant le développement scientifique et technologique du Québec*, des principes d'évaluation de la recherche et des indicateurs de la science et de la technologie de l'OCDE ainsi que des recommandations de la Commission de l'administration publique sur les mesures d'aide à la recherche et au développement.

ANNEXE 2 – PRINCIPAUX ACTEURS DANS LA RECHERCHE EN SANTÉ ET LA RECHERCHE SOCIALE*



* Le ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie est un nouvel acteur de la recherche depuis décembre 1998. Comme nos travaux de vérification ont porté principalement sur l'année financière terminée le 31 mars 1998, il n'est pas présenté dans cette annexe.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Chapitre 4

Nouvelles dispositions de la politique familiale

Vérification menée auprès du ministère de la Famille et de l'Enfance

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	4.1
VUE D'ENSEMBLE	4.11
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	4.22
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
Appréciation globale	4.27
Dispositions de la politique familiale	4.35
Réseau des services de garde	4.44
Déploiement du réseau des services de garde	4.47
Maintien du réseau des services de garde éducatifs	4.92
Administration des programmes d'aide et de subventions	4.111
Assises du ministère	4.149
Annexe I – Objectifs et critères de vérification	
Annexe 2 – Glossaire	

Les commentaires du ministère apparaissent après chacun des sujets traités.

Vérification menée par

Michel Samson
Directeur de vérification

Danièle Allaire
Stéphane Beaulieu
Michelle Gravel
Marie-France Laverrière
Sylvain Roy

Sigles utilisés dans ce chapitre

CPE	Centre de la petite enfance
OSGE	Office des services de garde à l'enfance
PCR	Place à contribution réduite

FAITS SAILLANTS

4.1 En janvier 1997, paraît le Livre blanc qui présente les trois nouvelles dispositions de la politique familiale, soit l'allocation unifiée pour enfants, le régime d'assurance parentale et la mise en place du réseau des centres de la petite enfance. En juillet de la même année, le gouvernement confiait au nouveau ministère de la Famille et de l'Enfance la responsabilité d'implanter ces mesures. Depuis, ce dernier a déployé de nombreux efforts pour donner suite aux engagements gouvernementaux liés à cette politique.

4.2 Notre vérification a consisté à examiner les assises mises en place par le ministère en vue d'accomplir sa mission, notamment les nouvelles dispositions de la politique familiale, dont le réseau des services de garde à l'enfance pour lequel nous avons évalué la gestion. Nos travaux ont pris fin en mai 1999 et ils tiennent surtout compte des données des exercices 1997-1998 et 1998-1999. Certains de nos constats reflètent la période d'effervescence qui a suivi la création du ministère.

4.3 Le ministère ne s'est pas doté de cibles pour évaluer l'effet des nouvelles dispositions au fil de leur implantation. Ainsi, il ne s'assure pas que cette politique, malgré l'importance des deniers publics investis, donne les résultats escomptés. Il peut donc difficilement proposer au gouvernement des orientations qui permettraient un meilleur épanouissement de la famille et de l'enfance.

4.4 Actuellement, le Québec compose avec un réseau en déploiement où varient, au gré des types de services de garde – volet « installation » ou volet « familial » des centres de la petite enfance et des garderies à but lucratif –, la qualification du personnel et les ratios d'éducatrices diplômées. Or, le ministère n'a pas évalué l'impact de ces éléments sur l'atteinte des objectifs de la politique familiale, soit de favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances.

4.5 Le ministère exerce rarement les pouvoirs qui lui sont conférés. Ainsi, il tarde à prendre position quant à la surtarification qui a cours dans certains services de garde, à révoquer les permis de ceux qui ne satisfont pas aux exigences légales ou encore à agir lorsque d'autres opèrent sans permis. Sans plus de mesures coercitives, les fautifs ou les illégaux continuent leurs activités sans se soucier du ministère.

4.6 Le ministère tarde aussi à s'assurer de la qualité des services offerts aux enfants ainsi qu'à évaluer si le réseau permet à ceux-ci de bénéficier d'un encadrement qui favorise leur développement, de se familiariser progressivement avec un environnement d'apprentissage stimulant et d'acquérir des habiletés qui les placeront en situation de réussite à l'école.

4.7 L'administration des programmes de subventions présente des lacunes importantes. Le ministère a octroyé aux services de garde, en 1997-1998, 1,5 million de dollars de plus que ce qu'il aurait dû attribuer en fonction de leur taux réel d'occupation. Une part de cette somme provient de calculs erronés concernant les versements tandis que le reste découle de la norme de financement. En effet, la transformation du réseau a engendré des fluctuations imprévues de ce taux, entraînant ainsi des versements à titre de financement garanti pour des services non dispensés.

4.8 Le Programme d'exonération et d'aide financière pour un enfant en service de garde est mal géré. Ainsi, pour établir le montant de l'aide qu'il verse aux familles, le ministère se base sur des revenus pouvant remonter jusqu'à 1994, alors qu'il devrait se fonder sur le revenu familial de l'année précédant la demande ou encore sur son estimation pour l'année en cours. Une telle pratique engendre des versements excédentaires. De surcroît, il ne récupère pas rétroactivement les sommes versées en trop aux familles, comme l'exige le règlement.

4.9 Deux ans après sa création, le ministère ne s'est pas doté des assises nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Même s'il doit être le coordonnateur gouvernemental en matière de famille et d'enfance, il a posé peu de gestes concrets pour montrer son leadership.

4.10 En somme, depuis la parution du Livre blanc en 1997, le ministère s'est principalement occupé du financement du réseau, de structures et de places, mais beaucoup reste à faire.

VUE D'ENSEMBLE

4.11 Le 2 juillet 1997, le gouvernement regroupe le Secrétariat à la famille, l'Office des services de garde à l'enfance (OSGE) ainsi que des ressources de l'ancien ministère de la Sécurité du revenu pour créer le ministère de la Famille et de l'Enfance en adoptant la *Loi sur le ministère de la Famille et de l'Enfance et modifiant la Loi sur les services de garde à l'enfance* (L.Q. 1997, c. 58).

4.12 Ce nouveau ministère doit témoigner de l'importance accordée à la famille et à l'enfance et favoriser leur plein épanouissement, tout en veillant à assurer la cohérence des actions gouvernementales qui s'y rapportent.

4.13 La loi précise que le ministère doit veiller à ce que les familles aient un milieu de vie pourvu de services susceptibles de répondre à leurs divers besoins, notamment en matière d'habitation, de santé, d'éducation, de garde, de sécurité et de loisir. Il est ainsi appelé à soutenir les familles sur le plan financier, particulièrement celles dont le revenu est faible, pour que les besoins essentiels des enfants soient satisfaits et pour que les pères et mères puissent profiter de congés parentaux.

4.14 En outre, le ministère doit établir des objectifs concrets en ce qui a trait à l'épanouissement des enfants et à la participation des parents au projet éducatif. Il est responsable de développer et de maintenir un réseau de centres de la petite enfance (CPE)[1] et d'en faciliter l'accès à toutes les familles.

4.15 Par ailleurs, le ministère doit consulter tous les agents – entre autres, les regroupements, les associations et les organismes communautaires – intéressés d'une quelconque façon à l'épanouissement de la famille et de l'enfance, pour que les diverses interventions soient complémentaires et efficaces. Dans ce but, il est tenu d'accorder un soutien professionnel, technique ou financier aux personnes ou aux groupes concernés. De plus, le ministère doit proposer au gouvernement des orientations et une politique d'aide à la famille ainsi que coordonner ensuite leur mise en application.

1. L'annexe 2 définit les termes techniques utilisés dans le présent rapport.

4.16 Le Québec se dote, dès 1987, d'un premier énoncé de politique familiale qui invite chaque ministère et organisme à « penser et agir famille ». Lors du Sommet sur l'économie et l'emploi tenu en octobre 1996, le premier ministre souligne qu'« il est impératif de réviser en profondeur les nombreux programmes disparates d'aide à la famille afin de mettre en place une véritable politique familiale ». Les grands éléments de la politique sont alors présentés : aider tous les parents de jeunes enfants à concilier plus facilement travail et famille ; offrir à prix raisonnables des services susceptibles de mieux préparer les enfants à s'intégrer au milieu scolaire ; inciter au travail les parents qui ont un faible revenu ou qui sont prestataires de l'aide de dernier recours.

4.17 En janvier 1997, le gouvernement précise, par le Livre blanc, les nouvelles dispositions de la politique familiale : allocation unifiée pour enfants, régime d'assurance parentale et mise en place d'un réseau de services de garde à la petite enfance. Les objectifs visés sont d'assurer l'équité par un soutien universel aux familles et une aide accrue aux familles à faible revenu, de faciliter la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles ainsi que de favoriser l'épanouissement des enfants et l'égalité des chances. Le ministère s'est vu confier le mandat de mettre en œuvre ces nouvelles dispositions.

4.18 Le financement nécessaire à une telle opération provient principalement du regroupement des programmes déjà existants et d'une réallocation des budgets de l'État consacrés à la famille. Le Livre blanc précise qu'à terme, soit six ans plus tard, le coût des trois nouvelles dispositions s'élèvera à quelque 1,8 milliard de dollars par année, dont 937 millions de dollars pour le réseau des services de garde. Au 31 mars 1999, le ministère dispose des ressources financières détaillées dans le tableau 1.

Tableau 1

Ressources financières du ministère pour 1998-1999

Programme	Ressources financières (en milliers de dollars)
Planification, recherche, administration	29 275
Services à la famille et à l'enfance	
• Soutien financier aux services de garde	
• Aide au fonctionnement	326 216
• Exonération et aide financière pour un enfant en service de garde	58 900
• Autres subventions	21 818
• Administration des programmes d'aide et de subventions	20 941
Allocation familiale	842 000
Total	**1 299 150**

4.19 De juillet 1997 à mars 1999, l'effectif du ministère est passé de 201 à 338 postes, soit une augmentation de 68 p. cent en 20 mois.

4.20 Le ministère a la responsabilité ultime du régime d'allocation familiale et la Régie des rentes du Québec en est l'administrateur, comme elle le sera également pour le régime d'assurance parentale lorsqu'il verra le jour. Par conséquent, les ressources humaines du ministère s'occupent surtout du réseau des services de garde.

4.21 Depuis sa création, le ministère a déployé de nombreux efforts pour donner suite aux engagements gouvernementaux au regard de la nouvelle politique familiale. Il a dû, entre autres, revoir les normes de financement pour soutenir la transformation du réseau des services de garde et demander des correctifs au programme d'allocation familiale afin d'atténuer certaines conséquences négatives pour les familles. Il a également investi beaucoup d'énergie pour atteindre les objectifs de développement de places en services de garde promis par le gouvernement. En outre, le ministère s'est efforcé d'intégrer à ses opérations les cultures organisationnelles et les philosophies de gestion des trois entités qui lui ont donné naissance, tout en composant avec un accroissement marqué de son effectif. Notons que certains de nos constats reflètent ce climat d'effervescence.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

4.22 Nous avons procédé à la vérification de l'optimisation des ressources au ministère de la Famille et de l'Enfance. Notre mandat était de nous assurer que le ministère a bien établi les assises nécessaires à l'accomplissement de sa mission, notamment les nouvelles dispositions de la politique familiale. Nous avons également examiné s'il contribue à la saine gestion du réseau des services de garde à l'enfance. Précisons que nos travaux excluent les services de garde en milieu scolaire de même que l'administration du programme d'allocation familiale.

4.23 La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de ce mandat de vérification. 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. À l'annexe 1, le lecteur trouvera les objectifs et les critères de vérification de notre mandat.

4.24 Nos travaux de vérification ont été menés en vertu de la *Loi sur le Vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut canadien des comptables agréés.

4.25 Non seulement avons-nous examiné l'information obtenue du ministère, mais nous avons aussi visité 7 des 17 régions administratives du Québec. Celles qui ont été retenues reflètent les réalités urbaines et rurales. En cours de mandat, nous avons rencontré des gestionnaires de CPE, des propriétaires de garderie à but lucratif, des responsables de service de garde en milieu familial, des représentants de divers regroupements, associations et fédérations ainsi que des universitaires réputés en matière de famille et d'enfance.

4.26 Notre vérification s'est étendue d'octobre 1998 à mai 1999; nos travaux tiennent surtout compte des données des exercices financiers 1997-1998 et 1998-1999.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

Appréciation globale

4.27 Deux ans après sa création, le ministère tarde à se doter des assises nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Il s'est tant investi dans le déploiement du réseau des services de garde qu'il néglige d'autres volets de ses responsabilités. En outre, même s'il doit être le coordonnateur gouvernemental en matière de famille et d'enfance, il a posé peu de gestes concrets pour montrer son leadership. De plus, l'organisation du travail est boiteuse, ce qui engendre inefficacité et chevauchement. Les énoncés de politique, les directives et les processus de travail sont rarissimes, une situation d'autant plus préoccupante que le ministère procède depuis 1997 à l'embauche régulière de personnel. Enfin, il ne dispose pas d'un système d'information de gestion utile à la prise de décision malgré les efforts consacrés depuis 1997 au développement d'un nouveau système informatique.

4.28 Le ministère a la responsabilité de mettre en œuvre les dispositions de la politique familiale. Il doit donc évaluer son effet sur les conditions de vie des familles et des enfants. Cependant, il n'a toujours pas formulé de cibles et d'indicateurs, si bien que les résultats concrets, en regard des objectifs établis dans la politique familiale, sont inconnus. En outre, il a conduit peu d'études ou d'analyses d'impact sur le sujet. Ainsi, la population n'est pas assurée que la politique familiale donnera les résultats escomptés. Compte tenu des sommes importantes qui seront injectées par le gouvernement, dont 1,6 milliard de dollars uniquement pour le réseau des services de garde en 2005-2006, le ministère se doit de prendre action.

4.29 Pour ce qui est du réseau des services de garde, malgré le déploiement massif en cours, le ministère n'a pas procédé à suffisamment d'analyses quant au développement qu'il mène. C'est ainsi que bon nombre de questions ne sont pas résolues. Par exemple, est-il souhaitable que le réseau, tel que planifié, soit composé de 49 p. cent de places en milieu familial une fois achevé ? Quelle est l'incidence sur le développement de l'enfant de la disparité de la formation scolaire entre les éducatrices et les responsables de service de garde en milieu familial ? Quelles sont les répercussions des ratios d'éducatrices qualifiées, qui diffèrent entre les CPE et les garderies, sur l'atteinte des objectifs de la politique familiale et sur le développement des enfants ? Comment le ministère fera-t-il pour évaluer la qualité des services et celle du programme éducatif dispensé tant en installation qu'en milieu familial ? Le Québec doit-il être doté d'un réseau de services de garde qui réponde à tous les besoins atypiques ?

4.30 Le ministère a la responsabilité de maintenir un réseau de services de garde éducatifs de qualité et qui respecte les exigences légales. Cependant, il tolère des situations telles que la surtarification et la présence de services de garde qui opèrent sans permis. Il se doit d'agir et d'appliquer la réglementation en vigueur puisqu'il en va du bien-être des enfants.

4.31 Au cours des deux premières années d'implantation des places à contribution réduite (PCR), le ministère a manqué de rigueur quant au versement de subventions aux services de garde. Compte tenu de l'insuffisance des moyens de contrôle et de la piètre qualité de la reddition de comptes, il n'a pas l'assurance qu'il finance seulement des PCR réellement occupées par des enfants.

4.32 Le ministère contrôle peu le programme d'exonération et d'aide financière qui existe pourtant depuis les années 1970. Or, il accorde fréquemment des montants excédentaires aux services de garde, qu'il récupère ensuite difficilement. De surcroît, il ne tente même pas de se faire rembourser les sommes qu'il a attribuées indûment aux familles ayant fait de fausses déclarations concernant leur situation financière. Le ministère a choisi, en dépit de la réglementation, de se limiter à corriger les versements ultérieurs, négligeant ainsi de récupérer, auprès de ces personnes, les sommes versées en trop.

4.33 Nous pouvons donc conclure que le ministère n'est toujours pas doté des assises nécessaires à l'accomplissement de l'ensemble de sa mission. Il devra consolider ses acquis et se donner des outils supplémentaires pour s'assurer de développer un réseau des services de garde de qualité qui respecte les exigences légales et pour en favoriser une saine gestion.

4.34 Commentaires du ministère

« Le ministère de la Famille et de l'Enfance est, de façon globale, en accord avec les constats faits par le Vérificateur général, lesquels concernent principalement les exercices 1997-1998 et 1998-1999. Il aurait toutefois souhaité que ce dernier fasse davantage ressortir la complexité et l'ampleur du mandat que lui confiait le gouvernement lors de sa création et qu'il tienne compte, lors de l'analyse des faits, du contexte particulièrement exigeant dans lequel il a dû intervenir.

« En effet, le ministère de la Famille et de l'Enfance est une entité fort jeune ; sa création ne remontant qu'en juillet 1997. Ainsi, tout en ayant à bâtir une organisation à partir des ressources provenant de trois entités administratives différentes ; à élaborer les outils essentiels à son bon fonctionnement et à procéder au recrutement de plus d'une centaine d'employés, il a eu à relever un défi complexe et ambitieux, soit l'implantation rapide d'une politique familiale innovatrice qui constituait un virage majeur dans les modes d'intervention du Québec.

« Avec une équipe réduite et des systèmes d'information parfois désuets, il a eu à implanter, sur une période de deux mois, des services à contribution réduite (cinq dollars) pour les enfants de quatre ans et les normes de financement afférentes. Parallèlement, il a dû amorcer la transformation des garderies en centres de la petite enfance (CPE) et développer 3 500 nouvelles places sur une période de neuf mois en 1997-1998 et 14 400 en 1998-1999 et ce, alors que le nombre moyen de places développées par année se situait auparavant autour de 4 400. Le défi était donc de taille !

« Par ailleurs, le ministère aurait souhaité que le rapport fasse ressortir qu'ayant déjà diagnostiqué les lacunes pointées par le Vérificateur général, il avait entrepris des réformes majeures en vue d'améliorer les systèmes et programmes existants dont, en tout premier lieu, une révision en profondeur du mode de financement des centres de la petite enfance. Opération qui fut d'ailleurs un succès puisque, depuis le 1er avril 1999, quelque 900 CPE bénéficient d'un système de financement simplifié, plus équitable et adapté aux besoins particuliers des parents. Les nouvelles règles budgétaires des CPE permettront aussi au ministère d'administrer les subventions avec toute la rigueur à laquelle on peut s'attendre. C'est pourquoi une démarche similaire a été amorcée avec les garderies en septembre 1999.

« Après avoir obtenu l'accord du gouvernement en mai 1999, le ministère a aussi procédé à un rattrapage salarial historique pour les travailleurs des services de garde, lequel se traduira par des investissements de plus de 150 millions de dollars sur une période de quatre ans. À titre indicatif, les éducateurs verront ainsi leur salaire moyen haussé de 38 p. cent pendant cette période. Cette mesure aura des impacts majeurs sur la structuration du réseau, notamment sur la rétention d'une main-d'œuvre qualifiée.

« Le ministère tient aussi à insister sur le fait que d'importantes étapes ont été franchies à ce jour quant au développement du réseau des services de garde et que les objectifs visés ont généralement été atteints, que ce soit en termes de développement accéléré du nombre de places en services de garde ou de l'instauration progressive des places à contribution réduite.

« Enfin, le ministère souscrit entièrement à la conclusion du Vérificateur général portant sur la consolidation de ses acquis. Il entend d'ailleurs poursuivre les réformes entreprises au cours de la présente année, notamment en ce qui a trait au déploiement et au maintien du réseau des services de garde et à la révision du mode de financement des garderies avec une approche similaire à celle utilisée pour les CPE. De plus, comme en témoignent les priorités qu'il s'est fixées pour 1999-2000, le ministère entend se doter des indicateurs de gestion et de performance nécessaires pour assurer un suivi adéquat de la politique familiale et des programmes sous sa responsabilité. »

Dispositions de la politique familiale

4.35 Rappelons qu'en janvier 1997, sont énoncées les nouvelles dispositions de la politique familiale, soit le régime d'assurance parentale, la mise en place d'un réseau des services de garde à la petite enfance ainsi que l'allocation unifiée pour enfants. Les objectifs visés sont de faciliter la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles, de favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances ainsi que d'assurer l'équité par un soutien universel aux familles et une aide accrue aux familles à faible revenu.

4.36 Ainsi, le gouvernement annonce l'instauration d'un régime d'assurance parentale, « puisqu'il est nécessaire d'offrir la possibilité à tous les parents, quel que soit leur statut de travailleur, de se consacrer à temps plein aux soins de leur nouveau-né ou de l'enfant qu'ils viennent d'adopter. Ils doivent pouvoir le faire sans encourir de pénalité financière. » Ce régime devait voir le jour le 1er janvier 1998, si les négociations avec le gouvernement fédéral le permettaient. Or, en juillet 1997, les discussions échouent, obligeant le gouvernement du Québec à redéfinir son régime d'assurance parentale et à reporter son implantation. En mai 1999, le ministère a reçu l'autorisation de négocier avec les représentants des milieux patronaux, syndicaux et des organismes familiaux afin d'obtenir leur appui au regard de la nouvelle proposition qu'il avait présentée deux mois plus tôt au Conseil des ministres. Nous n'avons pas examiné cette deuxième version, ne pouvant présumer des résultats des pourparlers.

4.37 Quant au réseau des services de garde, il constitue la pièce maîtresse de la politique familiale. Sa mise en place nécessite la transformation des garderies et des agences sans but lucratif en CPE. Ainsi, la *Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance* confie au ministère la responsabilité de développer ce réseau. Or, la transformation du réseau des services de garde en CPE ne s'est pas faite sans heurts, comme nous le verrons dans la prochaine section.

4.38 En ce qui a trait à l'allocation unifiée pour enfants, elle vise à transformer les divers programmes d'aide financière destinés aux familles en une seule allocation pour enfants, en vue de simplifier le régime et de le rendre plus équitable. Il couvre les besoins essentiels des enfants de moins de 18 ans issus de familles à faible revenu et il a pour but d'inciter les parents au travail. En outre, cette aide représente la différence entre les besoins essentiels reconnus par la fiscalité québécoise, établis en 1994, et la prestation fiscale pour enfant versée par le gouvernement fédéral.

4.39 Dès les premiers versements de cette nouvelle allocation familiale, en juillet 1997, de nombreuses familles ont essuyé des pertes par rapport à l'ancien système. Pour y remédier, le ministère a rectifié ses barèmes, notamment en versant un complément aux familles nombreuses (quatre enfants et plus dont au moins un enfant de moins de six ans). Il s'agit d'une mesure transitoire qui prendra fin en 2004-2005.

Quelque 261 000 familles n'ont plus droit à l'allocation familiale et plus de 169 000 enfants ne bénéficient pas d'une place à contribution réduite.

4.40 Au 31 mars 1999, dans l'attente de la mise en place complète des trois dispositions de la politique familiale, quelque 261 000 familles, soit 28 p. cent de l'ensemble de celles-ci, n'ont plus droit à l'allocation familiale, le régime d'assurance parentale n'est pas en vigueur et plus de 169 000 enfants ne bénéficient pas de PCR puisque leur implantation est étalée selon les catégories d'âge et que leur nombre est insuffisant. Il se peut aussi que ces familles ne recourent pas aux services de garde sachant qu'en 1996, 36 p. cent des foyers comptaient un parent demeurant à la maison. De plus, les services de garde ne répondent pas nécessairement à l'ensemble des besoins des parents. Or, le ministère tarde à évaluer l'incidence des nouvelles dispositions de la politique, si bien qu'il lui est difficile de savoir si la réforme profite vraiment aux familles et aux enfants. Cela nous semble d'autant plus urgent que des experts, dont des économistes et des sociologues, sont d'avis que l'allocation unifiée pour enfants n'aura pas l'effet souhaité sur les familles à faible revenu et qu'elle n'atteindra qu'en partie l'objectif d'incitation au travail.

4.41 Le ministère a conduit peu d'études ou d'analyses d'impact sur le sujet et ne dispose d'aucune information de gestion sur l'incitation au travail, la diminution de la pauvreté, le développement et l'égalité des chances pour les enfants. De plus, il n'a pas encore déterminé les indicateurs de performance qui lui permettront d'évaluer l'atteinte des objectifs ultimes de la politique familiale. À défaut de cette information, il ne peut apprécier les résultats de la politique familiale, à court, à moyen et à long terme, ni apporter les correctifs qui s'imposent, ni confirmer que les orientations qu'il propose au gouvernement sont favorables à l'épanouissement de la famille et des enfants, comme la loi le lui commande pourtant.

4.42 **Nous avons recommandé au ministère**

- **de se doter de cibles ainsi que d'indicateurs de performance pour mesurer l'atteinte des objectifs de la politique familiale.**

4.43 **Commentaires du ministère**

« Tout d'abord, il faut rappeler que les mesures de la politique familiale donnent suite aux diverses revendications exprimées au cours des années antérieures et qu'elles ont obtenu l'adhésion des participants lors du Sommet sur l'économie et l'emploi tenu en octobre 1996. Trois grands objectifs étaient alors fixés, soit l'égalité des chances des enfants, la lutte contre la pauvreté et l'incitation au travail.

« Le ministère est donc d'accord avec le Vérificateur général quant à la pertinence d'évaluer à terme la réalisation de ces trois objectifs sociétaux. Toutefois, il veut insister sur le fait que la lutte contre la pauvreté, l'incitation au travail et l'égalité des chances sont des domaines d'intervention complexes, fortement influencés par des facteurs exogènes. Compte tenu que plusieurs ministères sont directement interpellés par ces problématiques, seule une action conjuguée du ministère de la Famille et de l'Enfance et de ses partenaires permettra d'évaluer l'impact des interventions gouvernementales.

« Par ailleurs, le ministère souscrit également à la recommandation portant sur l'importance de se doter de cibles et d'indicateurs de performance. Notons à cet égard la démarche effectuée en vue de produire un premier bilan de la mise en œuvre de la politique familiale, lequel fut d'ailleurs remis aux participants du Forum des partenaires familiaux tenu en mars 1999.

« Enfin, le ministère veut souligner que la mise en place d'un nouveau régime d'assurance parentale constitue toujours une de ses priorités. Il entend d'ailleurs déposer au Conseil des ministres, au cours des prochains mois, une proposition dans le but de relancer les négociations avec le gouvernement fédéral. »

Réseau des services de garde

4.44 Le gouvernement a résolu de doter le Québec d'un réseau de CPE pour que tous les enfants aient accès à des services de garde de qualité moyennant une contribution financière raisonnable des parents, ce qui entraîne une forte participation gouvernementale. En effet, en 1998-1999, le ministère a versé plus de 405 millions de dollars aux services de garde. En 2005-2006, cette somme s'élèvera à 1,6 milliard.

4.45 Le gouvernement a récemment décidé d'accélérer l'implantation des PCR pour que les enfants de tous âges puissent en bénéficier dès septembre 2000. Le calendrier d'implantation est donné dans le tableau 2 alors que le tableau 3 présente le portrait du réseau ainsi que le déficit de places par catégorie d'âge au 31 mars 1999.

Tableau 2

Calendrier d'implantation des places à contribution réduite

Catégorie d'âge	Date cible
Enfants de quatre ans	Septembre 1997
Enfants de trois ans	Septembre 1998
Enfants de deux ans	Septembre 1999
Enfants de moins de deux ans	Septembre 2000

Tableau 3

Portrait du réseau des services de garde et déficit de places au 31 mars 1999

	CPE Installations	CPE Milieux familiaux	Garderies	Total
Nombre	703	255	514	1 472
Places disponibles	40 534	32 816	23 360	96 710

Catégorie d'âge	Besoins	Places disponibles	Déficit
Enfants de quatre ans	55 775	30 878	24 897
Enfants de trois ans	56 062	29 132	26 930
Enfants de deux ans	47 758	18 700	29 058
Enfants de moins de deux ans	69 728	15 400	54 328
Total d'enfants d'âge préscolaire	**229 323**	**94 110**	**135 213**
Enfants d'âge scolaire*		2 600	
Total des places disponibles		**96 710**	

* Ce tableau exclut l'évaluation des besoins concernant les enfants d'âge scolaire ainsi que les places disponibles en services de garde en milieu scolaire, qui relèvent du ministère de l'Éducation. Le ministère de la Famille et de l'Enfance joue un rôle subsidiaire auprès d'enfants d'âge scolaire qui ne disposent pas de places dans les écoles.

4.46 La *Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance* édicte qu'un enfant a le droit de recevoir, jusqu'à la fin du primaire, des services de garde de qualité, de façon continue et personnalisée. Elle accorde également aux parents le droit de choisir le service qui leur convient le mieux. Toutefois, cette loi donne aux services de garde le pouvoir d'accepter ou de refuser un enfant.

Déploiement du réseau des services de garde

Le ministère n'a pas l'assurance que le déploiement du réseau permettra d'atteindre les objectifs de la politique familiale.

4.47 La transformation du réseau en CPE s'est effectuée sans grande planification. Même si le ministère s'est vu confier la tâche de veiller au développement harmonieux des services de garde, il n'a pas fait suffisamment d'analyses pour y parvenir. Il aurait dû s'arrêter, entre autres, à l'évaluation des besoins, à l'émergence de promoteurs en vue de développer de nouvelles places, à l'obligation de diversification qui contraint les CPE opérant une installation à développer le milieu familial, et vice versa, aux besoins diversifiés des parents et à son obligation d'y répondre, aux besoins en éducatrices qualifiées, à la disparité de la réglementation entre les divers types de services de garde. Devant autant d'éléments laissés en suspens, le ministère n'a pas l'assurance que le déploiement qu'il mène permettra d'atteindre les objectifs de la politique qui sont de favoriser le développement des enfants, l'égalité des chances et la réussite scolaire.

Évaluation des besoins

4.48 En janvier 1997, le Livre blanc annonçait la création, en 5 ans, de 73 000 places en services de garde, mais ce nombre était basé sur un sondage de 1993-1994, qui ne tenait pas compte du changement de comportement des parents qu'entraîneraient les PCR. Dès avril 1998, l'universalité de cette disposition amenait le ministère à augmenter ce nombre à 85 000 places.

4.49 À l'automne de 1998, le ministère procédait à une nouvelle analyse qui portait à 115 000 le nombre de places supplémentaires. Il est aisé de conclure que les besoins ont été sous-estimés ainsi, bien entendu, que les prévisions concernant les coûts.

4.50 Pourtant, l'évaluation des besoins devrait servir à déterminer les places qu'il reste à créer dans chaque région. Ainsi, en ce qui concerne les services de garde en milieu familial, l'analyse n'est pas assez précise pour déterminer la situation qui prévaut dans chaque municipalité. Or, le ministère compte autoriser environ 69 p. cent des nouvelles places en milieu familial d'ici 2004 alors qu'il n'en connaît pas la répartition actuelle. À défaut de cette information, il y a un risque de trop pourvoir certaines municipalités – par conséquent, de drainer la clientèle des services déjà existants – et de priver indûment certaines autres. Notons que l'enquête sur les besoins des familles précise qu'en général, les parents préfèrent que leur enfant fréquente une installation à partir de deux ans seulement tandis qu'au même moment, la *Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance* énonce qu'un milieu familial peut recevoir au plus deux enfants de moins de 18 mois.

Émergence de l'offre

4.51 Compte tenu de facteurs démographiques et des places ouvertes en 1998-1999, le ministère doit voir à ce que plus de 100 000 places supplémentaires soient rendues disponibles d'ici 2005-2006, ce qui implique environ 15 000 nouvelles places par année. Pour concrétiser cet objectif, il compte sur les CPE, les comités de parents et les nouveaux promoteurs. Notons que le ministère autorise et finance ce développement.

4.52 En 1998-1999, le ministère a ajouté au réseau 14 396 places, soit 98 p. cent de l'objectif initial. Cependant, le développement de places a toujours connu des difficultés marquées. En effet, même si l'OSGE escomptait accroître le réseau d'environ 5 600 places par an, de 1989 à 1996, ce nombre n'a pas été atteint et le déficit total s'élève à 12 679 places. Relativement à cette période, quelque 32 460 places additionnelles ont été créées alors que 45 139 étaient prévues.

4.53 Le ministère a favorisé l'accroissement du nombre de places en milieu familial pour tenir compte de la préférence des parents. Ainsi, 11 055 des 14 396 places ouvertes en 1998-1999, soit 77 p. cent, l'ont été en milieu familial. Bien entendu, ce type de service de garde ne réclame pas de construction et les exigences réglementaires sont différentes. Cependant, le ministère n'a pas analysé les conséquences de ce développement. D'ailleurs, comparativement aux autres provinces, le Québec privilégie davantage la garde en milieu familial. En 1996, 26 p. cent des places étaient offertes en milieu familial ; au 31 mars 1999, cette proportion s'élève à 34 p. cent et, au terme du déploiement du réseau, elle sera de 49 p. cent. De plus, le ministère n'a pas évalué si le nombre de responsables de service de garde en milieu familial sera suffisant pour répondre à la demande future. Certains dirigeants de CPE nous ont confirmé que ce bassin s'épuise rapidement puisque plusieurs personnes reçues en entrevue ne satisfont pas aux critères de sélection retenus.

4.54 Il est certain que les CPE présentement en opération ne pourront fournir à eux seuls les 100 000 places qu'il faut créer. C'est pourquoi le ministère doit susciter l'intérêt de promoteurs. Jusqu'à présent, peu se sont montrés intéressés. Il espère redresser la situation en régionalisant ses activités. D'ailleurs, il n'a pas évalué le nombre de promoteurs requis, pas plus qu'il ne connaît le temps nécessaire pour ouvrir une nouvelle installation.

4.55 De surcroît, plusieurs représentants du milieu sont d'avis que le ministère ne leur facilite pas la tâche : complexité des normes de financement en vigueur jusqu'au 31 mars 1999, manque de soutien technique et professionnel, tracasseries administratives (délai très long, perte de documents), recherche trop timide de promoteurs, etc. Par exemple, le ministère est incapable de respecter le délai légal d'approbation des plans – 60 jours à partir de leur réception –, même s'il a doublé l'effectif du Service d'architecture au cours de la dernière année. Au 31 mars 1999, c'était le cas pour 76 dossiers sur 132, soit près de 60 p. cent.

Diversification

4.56 Depuis 1997, la *Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance* oblige les services de garde à la diversification. Ainsi, les CPE qui exploitent une installation sont contraints à développer le volet familial, et vice versa. Les CPE doivent se conformer à cette obligation avant le 31 août 2002, sous peine de voir leur permis révoqué. Bien que l'objectif de diversification soit louable, le mariage de raison ne se fait pas sans heurts entre ces deux philosophies. La majorité des personnes interrogées sont d'avis que la diversification doit combler un besoin, ce que tend à prouver l'existence d'une quinzaine de services de garde qui se sont diversifiés avant même que cela devienne une obligation.

4.57 Selon ces personnes, le respect de cette exigence entraîne plusieurs incohérences. Par exemple, les particularités régionales ne sont pas prises en compte ; pourtant, dans bien des cas, une installation en milieu rural est peu viable, alors qu'un service de garde en milieu familial dans une région urbaine ne répond pas nécessairement à un besoin. Il en est ainsi des services de garde en milieu de travail, que le volet familial ne peut nullement remplacer.

4.58 Étant donné que le ministère requiert généralement des CPE de diversifier leur champ d'action avant d'autoriser une deuxième installation, plusieurs ont demandé un nombre minimal de places en milieu familial, sans avoir l'intention de les développer en priorité, ce qui leur permet d'obtenir une installation additionnelle. D'autres ont choisi de ne pas se conformer à cette obligation, jugeant qu'elle est contraire à leur philosophie ou qu'elle ne fait écho à aucun besoin. D'autres encore ont demandé une forte capacité en milieu familial en espérant préserver leur territoire. Soulignons qu'aucun mécanisme, tel un échéancier de développement, n'a été prévu pour rappeler les places autorisées de façon à les offrir éventuellement à d'autres promoteurs.

4.59 Le ministère est au fait de ces incongruités, mais il n'a toujours pas évalué toutes les conséquences de l'obligation de diversification.

Besoins diversifiés des parents

4.60 Le ministère doit veiller à ce que les familles aient un milieu de vie pourvu des services qui répondent à la diversité de leurs besoins, notamment en matière de garde d'enfants. Or, il n'a pas encore arrêté de quelle façon il pourrait ou devrait répondre aux besoins atypiques. En conséquence, il ignore les coûts que l'État aurait à assumer pour répondre à ces besoins. Notons cependant que, parmi les emplois créés au Québec au cours des 20 dernières années, 73,3 p. cent sont atypiques ; un peu moins de la moitié sont occupés par des travailleurs autonomes et le reste, par des employés à temps partiel. Les besoins atypiques concernent 11,8 p. cent des enfants d'âge préscolaire qui recourent aux services de garde de façon régulière, et ce, principalement pour des demi-journées.

4.61 En décembre 1998, le ministère a amorcé un projet pilote sur la garde non usuelle en vue, entre autres, d'identifier les besoins et les attentes des services de garde. Pour ce faire, il a dérogé aux normes de financement alors en vigueur en accordant un montant forfaitaire à quatre CPE offrant ce service. L'un d'eux a ainsi reçu près de 16 000 dollars pour le premier trimestre de 1999 alors que les autres ont reçu quelques milliers de dollars. Cette compensation financière est toutefois inéquitable envers les autres CPE, qui offrent des services analogues à même leur enveloppe budgétaire. Les normes de financement adoptées en mai 1999 devraient permettre de réduire les contraintes financières liées aux besoins atypiques. Cependant, ces mesures ne donnent pas l'assurance qu'elles susciteront l'intérêt des CPE quant à l'offre des services de soir, de nuit et de fin de semaine.

Ratio éducatrice/enfants

4.62 En septembre 1997, pour financer les PCR, le ratio éducatrice/enfants est passé de 1/8 à 1/10 pour les enfants âgés de quatre ans, et ce, sans analyse d'impact sur la qualité des services, portant ainsi le Québec au rang des quatre provinces qui détiennent le ratio le plus élevé pour ce groupe d'âge. Deux ans plus tard, le ministère estime qu'il est nécessaire de revenir au ratio initial (1/8) pour permettre aux CPE de moduler avec plus d'efficacité la taille des groupes, en respectant les objectifs de qualité et de sécurité. Toutefois, conscient des répercussions d'une telle décision sur les places disponibles dans le réseau, il a maintenu le ratio 1/10, privilégiant ainsi le nombre d'enfants desservis.

Le Québec est la province qui affiche les ratios éducatrice/enfants les plus élevés pour tous les groupes d'âge.

4.63 Notons que le Québec est la province qui affiche les ratios éducatrice/enfants les plus élevés pour tous les groupes d'âge. Or, aucune étude ou analyse n'a été menée pour savoir si une pratique semblable respectait les objectifs de la politique familiale. Les ratios constituent pourtant un élément essentiel à la qualité des services.

Pénurie d'éducatrices

4.64 En 1997, le ministère recommande de modifier le Règlement sur les centres de la petite enfance pour que, dès septembre 1999, au moins deux éducatrices sur trois travaillant dans une installation possèdent la qualification professionnelle réglementaire, notamment un diplôme d'études collégiales en techniques d'éducation en services de garde.

4.65 Or, au 31 mars 1999, près de 23 p. cent des CPE n'opéraient pas avec le nombre d'éducatrices diplômées souhaité. Le ministère estime qu'environ 300 employées qualifiées supplémentaires seraient nécessaires pour respecter le ratio au 1er septembre 1999.

4.66 De plus, il faut tenir compte du personnel à embaucher relativement au parachèvement du réseau. En 1999-2000 et 2000-2001, le ministère projette de créer environ 11 700 places en installation, ce qui entraîne un besoin de main-d'œuvre additionnel d'environ 650 éducatrices qualifiées par année.

4.67 Il était donc prévisible dès le départ que les CPE pourraient difficilement être conformes aux exigences réglementaires pour septembre 1999, d'autant que, jusque-là, environ 325 diplômes en techniques d'éducation en services de garde étaient décernés chaque année.

4.68 Confronté à cette réalité, le ministère a obtenu le report de l'obligation réglementaire, ce qui démontre que la décision de modifier le ratio n'avait pas été suffisamment mûrie. Il est à réaliser en partenariat un plan d'action pour rétablir l'équilibre entre les besoins en main-d'œuvre qualifiée et le nombre d'éducatrices formées par les collèges. Notons que le recrutement de personnel qualifié et la stabilité de cet effectif sont des éléments clés quant à l'atteinte des objectifs poursuivis par la politique familiale.

4.69 Par ailleurs, le gouvernement autorisait le ministère à procéder à un rattrapage salarial étalé sur quelques années afin de favoriser l'attirance pour le travail en service de garde et la stabilité du personnel.

Disparité dans les exigences

4.70 Les services de garde ont pour mission de favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances. En outre, ils doivent accentuer le caractère éducatif de leurs activités en mettant l'accent sur la prévention, sur le dépistage et sur l'intervention précoce auprès des enfants. Cependant, les exigences en matière de qualifications du personnel et le ratio d'éducatrices diplômées varient au gré des divers types de services de garde alors que le ministère est incapable d'en mesurer l'incidence sur l'atteinte des objectifs de la politique familiale.

Qualifications et ratio d'éducatrices diplômées

4.71 Le Règlement sur les centres de la petite enfance précise, d'une part, les qualifications d'une éducatrice qui travaille dans un service de garde en installation et, d'autre part, celles d'une responsable d'un service de garde en milieu familial. Cette dernière doit avoir suivi un programme de formation d'au moins 45 heures et s'astreindre, par la suite, à 6 heures de perfectionnement par an. Notons que le programme de formation est passé de 24 à 45 heures en 1997. Quant à l'éducatrice, elle doit posséder, entre autres, un diplôme d'études collégiales en techniques d'éducation en services de garde ou encore être bachelière en psychologie, en psycho-éducation, en enfance inadaptée, en adaptation scolaire ou en enseignement primaire et, en plus, avoir réussi deux cours de niveau collégial ou universitaire d'au moins 45 heures chacun sur les services de garde au Québec.

Le ministère n'a pas évalué si la formation scolaire des éducatrices influe sur le service offert aux enfants.

4.72 Le ministère n'a pas évalué si la formation scolaire influe sur le service offert aux enfants et sur l'atteinte des objectifs de la politique familiale. Cependant, selon les experts rencontrés, le milieu familial doit être enrichi afin de répondre aux objectifs préconisés par la politique. Soulignons que, peu importe le type de services privilégié par les parents, ils doivent répondre aux mêmes attentes en matière d'éveil, de stimulation et de soutien aux apprentissages de l'enfant.

4.73 Quant au ratio d'éducatrices qualifiées, il varie selon le type de services de garde. Alors que les CPE devront recourir à deux éducatrices diplômées sur trois, l'ancien ratio (1/3) a été maintenu pour les garderies à but lucratif. Même si le ministère n'a pas évalué les répercussions de cette disparité sur la qualité des services offerts aux enfants, les objectifs de la politique familiale demeurent identiques dans les deux cas.

Exigence de formation des gestionnaires des services de garde

4.74 La transformation du réseau modifie grandement l'univers des gestionnaires des services de garde. Au terme du déploiement, en 2005-2006, ceux-ci seront appelés à gérer une capacité maximale de 350 places, réparties entre des installations et des milieux familiaux, ce qui entraînera des responsabilités accrues au regard de la gestion des ressources humaines, matérielles et financières. Auparavant, un gestionnaire s'occupait d'environ 60 places en installation ou d'une centaine en milieu familial.

4.75 Malgré cette augmentation de tâche, aucune formation particulière n'est exigée pour gérer un CPE. Ainsi, le profil scolaire varie énormément d'un gestionnaire à l'autre et la formation est très hétéroclite : personnes sans diplôme d'études secondaires aussi bien que titulaires de maîtrise ou de doctorat. Les domaines de formation sont tout aussi disparates : ingénieurs, sexologues, géographes, spécialistes en éducation, etc.

4.76 Bien qu'il soit reconnu que la formation du gestionnaire est un facteur déterminant quant à la qualité du service, d'autant plus qu'il doit superviser l'application du programme éducatif, le ministère n'a pas défini les exigences minimales d'une telle fonction. Les experts sont d'avis qu'une formation adéquate favorise la compréhension et la résolution des problèmes vécus quotidiennement avec les enfants.

Services de garde à but lucratif

4.77 En 1997, le gouvernement impose un moratoire de cinq ans quant à l'émission de permis de garderie à but lucratif et il invite les titulaires à vendre leurs actifs à un groupe de parents ou à un CPE existant. Estimant que la politique familiale entraînait leur disparition, les regroupements de garderies à but lucratif et plusieurs propriétaires, qui desservaient plus de 35 p. cent de la clientèle en installation, ont fortement réagi. Par conséquent, le ministère a dû créer un comité de travail pour discuter des conditions et des modalités liées à la vente des actifs et à l'entente permettant d'offrir des PCR.

4.78 En juin 1997, une entente de principe est intervenue entre l'OSGE et les regroupements de garderies. Près de 350 d'entre elles ont ainsi obtenu la permission d'offrir des PCR tout en conservant leur statut juridique. Environ 120 autres garderies ont signé l'entente en adhérant à la fois aux modalités de vente d'actifs et aux PCR. Enfin, quelque 35 propriétaires de garderie ont refusé d'y souscrire.

4.79 La *Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance* édicte que seuls les titulaires de permis de garderie à but lucratif, au 11 juin 1997, peuvent bénéficier de PCR. Or, le ministère a dérogé aux stipulations légales en octroyant des PCR à des garderies ayant obtenu leur permis après la date butoir. Pour ce faire, il s'est doté de critères administratifs qu'il n'a même pas respectés. Soulignons que d'autres s'en sont vu refuser l'accès. Au 31 mars 1999, 35 projets ou garderies ont bénéficié des PCR ou vont pouvoir le faire, sans y avoir droit.

4.80 En 1997-1998, un projet pilote a été réalisé pour dégager des règles relatives à la conversion d'une garderie en CPE. Or, cette initiative n'a donné lieu à aucune procédure écrite et le ministère fonctionne toujours à la pièce. De plus, ce dernier a versé 25 000 dollars de trop à cette garderie puisqu'il n'a pas jugé opportun de réajuster la subvention de 268 000 dollars qui avait été promise sous réserve de l'acceptation des normes de financement par le gouvernement. Ce faisant, il a dérogé aux normes.

4.81 Enfin, en janvier 1999, le ministère a amorcé la conversion de 66 garderies en CPE ; il a d'ailleurs rencontré la majorité de ces propriétaires. Au mois de mai de la même année, 3 projets étaient finalisés alors que 58 garderies souhaitaient changer de statut en 1998-1999.

Financement du réseau des services de garde

Le ministère n'a pas facilité la tâche des centres de la petite enfance.

4.82 Le ministère reconnaît l'importance de la mission des CPE. Par le financement, il soutient leur développement et leur fonctionnement. Le législateur a accordé une large autonomie de gestion aux CPE. Cependant, bien que le ministère compte sur eux à titre de partenaires de première ligne, il n'a pas su leur faciliter la tâche au cours des deux derniers exercices. Plusieurs ont qualifié la situation relative au financement de chaotique. Au regard des années 1997-1998 et 1998-1999, l'implantation graduelle des PCR a nécessité la révision des normes de financement, ce qui a semé la confusion dans l'ensemble du réseau, faute du soutien nécessaire à la compréhension des normes et à la surcharge de travail occasionnée par cette transformation.

4.83 Le ministère a ensuite procédé à une réforme. Cependant, nous n'avons pu en évaluer la mise en application puisque les règles budgétaires qui en découlent ont été publiées en mai 1999 et sont en vigueur rétroactivement au 1er avril 1999. Les effets n'en seront connus qu'au printemps de l'an 2000. Ces règles définissent le cadre et les paramètres de financement, le cycle budgétaire annuel et la politique de versement des subventions aux CPE ; elles simplifient les normes et les barèmes de financement. Toutefois, l'important aspect de la reddition de comptes reste toujours à développer. Cette réforme améliore le concept concernant les modalités de financement des CPE, mais dans certaines situations que nous considérons comme importantes, ces dernières ne s'arriment que partiellement aux visées de la politique familiale. En effet, elles maintiennent l'utilisation de deux groupes de coûts pour le financement des frais de garde et d'éducation (frais variables) et font abstraction de l'incidence de l'accueil d'enfants présentant des besoins particuliers à cause de problèmes d'ordre psychosocial.

4.84 Pour fixer les groupes de coûts servant à établir le montant des subventions d'aide au fonctionnement pour les PCR, le ministère a compilé les dépenses admissibles apparaissant dans les rapports financiers de 1995-1996 de tous les CPE. Cet exercice lui a permis de calculer le coût d'une place pour chacun des CPE, qu'il a ensuite stratifiés en trois groupes. Chaque groupe s'est vu attribuer un niveau de financement pour 1997-1998 et 1998-1999. Ainsi, les CPE qui avaient les coûts par enfant les plus élevés, en 1995-1996, ont obtenu le plus haut niveau de financement, alors que ceux qui ont restreint leurs dépenses durant la même période ont été désavantagés. Or, cette procédure a fait l'objet de critiques virulentes. Les responsables de CPE ont souligné qu'une telle approche était inéquitable, notamment à cause de l'utilisation de données financières relatives à une seule année de référence.

4.85 Le tableau 4, élaboré à partir des données du ministère, établit une comparaison entre deux CPE relativement similaires. Un écart de 27 000 dollars est observé quant à l'aide au fonctionnement versée en 1997-1998, dont près de 13 000 parce que l'un appartient à un groupe de coûts plus bas que l'autre compte tenu de leurs dépenses respectives admissibles en 1995-1996.

TABLEAU 4

COMPARAISON ENTRE DEUX CENTRES DE LA PETITE ENFANCE

	Cas A	Cas B
Nombre de places disponibles	60	60
Taux d'occupation en 1995-1996	91 %	84 %
Dépenses admissibles en 1995-1996	381 000 $	448 000 $
Taux d'occupation en 1997-1998	96 %	100 %
Aide au fonctionnement totale en 1997-1998	217 000 $	244 000 $

4.86 En mai 1999, grâce à la révision des normes de financement, le ministère cesse d'utiliser des groupes de coûts pour les frais généraux (frais fixes) et élimine le groupe le plus bas pour le financement des frais de garde et d'éducation (frais variables). Cependant, le maintien de deux groupes de coûts a encore un impact important qui peut représenter, par exemple, jusqu'à 20 000 dollars de différence entre deux CPE de 60 places qui offrent des services analogues.

4.87 En utilisant ces groupes de coûts, le ministère maintient l'écart qui a toujours existé entre les CPE au détriment de ceux qui desservent les milieux défavorisés. En effet, les dirigeants de ces services de garde ont toujours cherché à restreindre leurs dépenses à cause de la capacité de payer forcément réduite des parents. De surcroît, avec l'implantation des PCR, le ministère sera incapable d'identifier les enfants issus de ces milieux. Pourtant, dans son Livre blanc, le gouvernement soutient qu'il faut donner aux enfants de familles à faible revenu, dès leur plus jeune âge, des chances égales, sinon plus grandes, de s'épanouir et de réussir.

Le ministère ne s'est pas penché sur le dossier complexe des enfants ayant des besoins particuliers.

4.88 En révisant les normes de financement, le ministère ne s'est pas penché sur le dossier complexe des enfants ayant des besoins particuliers – problèmes d'ordre psychosocial, de langage ou de comportement – à moins qu'ils ne soient reconnus et dûment attestés par un professionnel de la santé. Cette situation est inquiétante puisque, dès qu'un service de garde témoigne de préoccupations qualitatives et pédagogiques à l'égard de ceux-ci en réduisant ses ratios, il est pénalisé compte tenu qu'il est financé selon le nombre de jours d'occupation. Ainsi, pour s'assurer d'un financement le plus élevé possible, il sera fortement tenté d'accepter des enfants qui ne demandent aucune intervention particulière de la part du personnel éducateur afin de maximiser le nombre de jours d'occupation.

4.89 Le ministère affirme pourtant, à l'instar de ce qui est énoncé dans le Livre blanc, que la création des CPE permet d'accentuer la prévention, le dépistage et l'intervention précoce auprès des enfants. Or, les spécialistes admettent que l'accueil d'enfants ayant des besoins particuliers représente indéniablement une charge de travail supplémentaire. Quels moyens, financiers ou autres, le ministère a-t-il donnés aux CPE pour assumer pleinement un tel rôle ?

4.90 **Nous avons recommandé au ministère**

- **d'assurer le déploiement du réseau des services de garde en fonction des besoins par municipalité, de la répartition actuelle des services de garde et du potentiel de nouveaux promoteurs ;**
- **d'instaurer un mécanisme de rappel des places autorisées mais non développées ;**
- **d'évaluer les conséquences du développement massif de la garde en milieu familial et de l'obligation de diversification des centres de la petite enfance ;**
- **de définir son obligation de répondre à la diversité des besoins ;**
- **d'apprécier l'incidence de la disparité des exigences réglementaires et des ratios éducatrice/enfants sur la qualité des services ;**
- **de poursuivre la mise en place de mesures concertées afin de remédier à la pénurie d'éducatrices qualifiées ;**
- **de respecter sa loi en attribuant les places à contribution réduite aux seules garderies à but lucratif qui détenaient un permis au 11 juin 1997 ;**
- **de poursuivre ses travaux afin d'ajuster les modalités de financement pour subventionner plus équitablement les services de garde dans le respect de la clientèle desservie.**

4.91 Commentaires du ministère

« En préambule, le ministère tient à rappeler la philosophie d'intervention sous-jacente à la mise en place du réseau des services de garde. Ainsi, le gouvernement a voulu doter le Québec d'une série de microentreprises qui collent à la réalité et peuvent facilement s'adapter aux besoins changeants des familles. Il a choisi d'en confier la gestion à un conseil d'administration composé aux deux tiers de parents. En amenant les parents à être partie prenante des décisions relatives aux services à être offerts par le centre de la petite enfance, le gouvernement optait donc pour une approche axée sur le respect de la responsabilité parentale et sur l'autonomie des services de garde. Les interventions du ministère de la Famille et de l'Enfance devraient donc être analysées à travers ce prisme.

« Tout en étant conscient des responsabilités qui lui incombent, le ministère considère que plusieurs recommandations formulées par le Vérificateur général dans cette section ne tiennent pas suffisamment compte de l'ensemble des travaux réalisés au cours de la présente année.

« Dans cette perspective, le ministère tient à réaffirmer que, depuis sa création, le déploiement du réseau des services de garde qui constitue la carte maîtresse de la politique familiale et, en corollaire, la connaissance des besoins des parents et de leurs enfants, fut une priorité absolue. En conséquence, il a réalisé des études et des analyses pour doter le Québec d'un réseau répondant aux besoins actuels et futurs des parents, particulièrement en ce qui a trait aux places et aux types de services à offrir (par exemple, « Enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde », « Portrait statistique des familles », Plan de développement des places en services de garde 1997-2006, Prévisions budgétaires quinquennales pour le soutien financier aux CPE et aux autres services de garde). Il a fait d'ailleurs un travail de pionnier dans ce secteur, le Québec étant la seule province à prendre en considération les préférences des parents dans son plan de développement.

« De plus, la rapidité avec laquelle le ministère a pris des décisions énergiques dans l'important dossier du financement des CPE témoigne de la volonté de changement des autorités ministérielles. Ainsi, constatant la complexité et la lourdeur administrative du système de financement en place depuis 1997, le ministère décidait de procéder à une réforme majeure du mode de financement des centres de la petite enfance de façon à le rendre plus simple, plus transparent et plus souple et à donner aux CPE toute la marge de manœuvre nécessaire pour répondre aux besoins particuliers des parents. Cette décision ministérielle visait aussi à responsabiliser davantage les CPE en misant sur l'autonomie que leur confère le législateur.

« Ce nouveau mode de financement, en vigueur depuis le 1er avril 1999, vient donc répondre à la majorité des commentaires et des recommandations formulés par le Vérificateur général, que ce soit au regard du financement équitable des services de garde, du financement de la garde atypique, des groupes de coûts qui ont été abolis complètement dans le cas des frais généraux (frais fixes) et qui sont en voie de l'être dans le cas des frais de garde et d'éducation (frais variables). De plus, le nouveau mode de financement prend en compte l'occupation à temps partiel puisqu'il capte toute période de garde continue d'au moins 2,5 heures/jour. Notons par ailleurs que les règles

budgétaires approuvées par le Conseil du trésor précisent les mécanismes de reddition de comptes à être développés et mis en place d'ici la fin de l'exercice financier 1999-2000, ce qui permettra d'assurer un meilleur suivi de l'utilisation des fonds publics. C'est dans ce contexte que le rapport financier qu'auront à soumettre les établissements sera révisé en profondeur, qu'un mandat des vérificateurs externes sera établi par la ministre et qu'un cadre d'analyse financière sera fixé.

« En ce qui a trait à la présence d'éducatrices qualifiées dans les CPE, le ministère a formé, en avril 1999, un groupe de travail avec des représentants d'instances syndicales et de conseils d'administration des CPE en vue de revoir les conditions salariales du personnel des services de garde. Les efforts faits par le ministère pour consolider le réseau ont porté fruit puisque, dans la foulée des recommandations du groupe de travail, le gouvernement a annoncé, en mai dernier, l'injection d'une somme de plus de 150 millions de dollars sur une période de quatre ans pour la réalisation d'un rattrapage salarial sans précédent. À titre indicatif, les éducateurs verront ainsi leur salaire moyen haussé de 38 p. cent pendant cette période. D'autres mesures seront également mises en œuvre, dès l'automne 1999, pour accroître la présence d'éducatrices qualifiées dans les CPE, comme une campagne de promotion de cette profession.

« Par ailleurs, le ministère reconnaît que des améliorations peuvent être apportées à la fonction « évaluation », notamment en ce qui concerne l'identification de cibles et l'élaboration d'indicateurs de performance. Le ministère a investi des efforts appréciables pour y parvenir et il entend continuer dans cette direction. À titre indicatif, une section complète de l'« Enquête sur les besoins des familles en matière de services de garde », réalisée par l'Institut de la statistique du Québec, permet, depuis mars 1999, de mesurer les changements de comportement des parents concernant l'utilisation des services de garde depuis l'implantation des places à contribution réduite. De plus, le ministère a fait ajouter des questions au rapport annuel d'activité des CPE afin d'avoir un portrait plus complet des services offerts par municipalité.

« Concernant les observations du Vérificateur général au regard de la disparité des exigences, le ministère rappelle que ces distinctions permettent de traduire les réalités différentes que sont la garde en milieu familial et celle en installation. De plus, en ce qui a trait à la diversification des services, il faut rappeler que c'est une obligation qui figure à la loi et il apparaîtrait prématuré de procéder à des modifications législatives tant que la réflexion amorcée par le ministère sur cette question ne sera pas terminée. »

Maintien du réseau des services de garde éducatifs

4.92 Le ministère est responsable de maintenir un réseau de CPE offrant des services de garde éducatifs de qualité. Il s'est donc vu conférer les pouvoirs nécessaires pour s'acquitter de cette mission. Il peut, entre autres, suspendre, révoquer ou refuser de renouveler un permis comme il peut procéder à l'évacuation et à la fermeture immédiate d'un service exploité sans permis. Il lui revient également de contrôler et de surveiller les services de garde pour en assurer la qualité. Nos travaux nous ont permis de constater que, même placé devant des situations problématiques, le ministère utilise rarement les pouvoirs qu'il détient.

Exercice des pouvoirs

Surtarification

4.93 Un parent ayant payé sa contribution de cinq dollars est en droit de recevoir, pour son enfant, des services de garde éducatifs continus pour un maximum de 10 heures par jour, incluant un repas et deux collations ainsi que le matériel servant au programme éducatif.

4.94 Depuis la mise en place des PCR en septembre 1997, le ministère a reçu de nombreuses plaintes l'informant que des services de garde exigent une contribution supérieure aux cinq dollars. Une telle majoration est permise si elle se rapporte à des services additionnels, à la condition qu'ils soient offerts en sus du service de base et qu'ils ne soient pas obligatoires. Certains réclament toutefois un tarif majoré même en l'absence de services supplémentaires, d'autres imposent ce choix aux parents et d'autres encore vont jusqu'à facturer des frais d'inscription de 200 dollars pour leur accorder une place.

La surtarification risque de compromettre l'objectif d'offrir à un coût réduit des services de garde éducatifs à tous les enfants.

4.95 Le marché actuel, caractérisé par un manque criant de places, met certains gestionnaires en position de force. Du reste, la surfacturation risque de compromettre l'objectif même des PCR, qui est d'offrir à un coût réduit des services de garde éducatifs à tous les enfants du Québec. Or, le ministère ne prend pas les mesures nécessaires, réglementaires ou autres, pour faire respecter la contribution réduite et préciser la nature des services de garde éducatifs de base.

Services de garde sans permis

4.96 Nul ne peut tenir un CPE ou une garderie sans être titulaire d'un permis délivré par le ministère. Ce dernier peut, après avoir avisé les parents, faire évacuer et fermer un local lorsque des activités y sont exercées sans permis, et ce, avant d'engager des poursuites pénales.

4.97 En 1989, nous avions recommandé à l'OSGE de formuler clairement ses priorités et ses orientations et de fournir une interprétation de son mandat quant aux garderies sans permis. Trois ans plus tard, nous notions que la *Loi sur les services de garde à l'enfance* lui permettait dorénavant de prendre les moyens appropriés pour les amener à s'y conformer.

4.98 Le ministère fait preuve de tolérance face aux exploitants de garderie sans permis. Il procède à des inspections lorsqu'il y a plainte et uniquement si la santé et la sécurité des enfants peuvent être compromises. Il a reçu plus de 200 dénonciations en 1997-1998 et autant en 1998-1999. Depuis quelque temps, le ministère demande au contrevenant de remplir un document par lequel il s'engage à respecter la loi. Sans mesure plus coercitive, certains illégaux se moquent du ministère et poursuivent leurs activités. À titre d'exemple, le ministère connaît, depuis 1994, un service sans permis qui accueille près de 30 enfants, y compris une dizaine de poupons, qui sont surveillés par trois éducatrices n'ayant pas la

formation scolaire requise. Un autre, dont l'existence est connue depuis 1991, reçoit illégalement plus de 20 enfants. Comme on le voit, le ministère n'utilise pas les pouvoirs qui lui sont conférés. Il n'a d'ailleurs jamais procédé à l'évacuation ni à la fermeture immédiate d'un local où s'exerçaient des activités sans permis.

Haltes-garderies et jardins d'enfants

4.99 Depuis 1979, la *Loi sur les services de garde à l'enfance* reconnaît l'existence de divers modes de garde dont les jardins d'enfants et les haltes-garderies. Cependant, les articles de loi prévus pour encadrer ce type de services n'ont toujours pas été sanctionnés. Ils dictent, entre autres, l'obligation de détenir un permis du ministère. Les articles en question n'ayant pas été promulgués, ces établissements se développent sans permis et le ministère n'intervient que sur plainte. Pourtant, contrairement aux stipulations légales, certains reçoivent régulièrement des enfants à temps plein et le ministère ne prend pas action. Ces services répondent aux attentes de bon nombre de familles, et il faut se rappeler que la politique familiale vise à combler la diversité des besoins parentaux.

Renouvellement de permis

4.100 Un permis est délivré ou renouvelé pour trois ans, à moins que le ministère ne le délivre ou ne le renouvelle pour une période moindre s'il le juge nécessaire. Les renseignements et documents nécessaires au renouvellement de permis sont précisés par règlement et le processus en reprend les points techniques. L'examen de 20 dossiers a démontré que le ministère a reconduit 11 permis bien que les exigences réglementaires n'aient pas été toutes respectées, par exemple, sans preuve de la qualification des éducatrices.

4.101 Outre ces aspects techniques, aucune politique ou directive n'indique si un permis doit être suspendu ou révoqué quand des infractions plus sérieuses – par exemple une entorse au ratio éducatrice/enfants – ont été commises. Le ministère analyse chaque cas à la pièce, ce qui ne peut garantir un traitement uniforme, d'autant plus que l'information relative aux services de garde est éparpillée dans divers dossiers. De plus, il renouvelle des permis alors que leurs détenteurs lui doivent des sommes importantes, que des rapports d'inspection signalent que le ratio éducatrice/enfants n'est pas respecté ou encore que le nombre d'enfants accueillis n'est pas conforme.

4.102 Par conséquent, les fautifs enfreignent les règlements impunément, bien que le ministère dispose des outils légaux pour imposer des sanctions.

Contrôle de la qualité

Réseau des centres de la petite enfance

4. 103 La qualité des services est essentielle pour atteindre les objectifs de la politique familiale et elle représente le principal élément qui oriente les parents dans le choix d'un service de garde. Or, plusieurs facteurs influent directement sur la qualité, notamment l'interaction entre le personnel et les enfants, le programme éducatif, la taille des groupes et la formation des éducatrices.

4.104 Le ministère mène peu de travaux pour s'acquitter de ses obligations dans ce domaine. Pourtant, il existe des outils reconnus pour évaluer cette dimension, mais il n'effectue que des inspections en santé et sécurité et des vérifications financières; en conséquence, il ne dispose pas de l'information requise pour se prononcer sur la qualité du service. Pourtant, dès 1993, le Conseil de la famille soulignait que la qualité différait grandement d'un service de garde à l'autre et il recommandait au gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour en garantir la plus haute qualité.

4.105 Par ailleurs, la loi oblige les services de garde à se doter d'un programme éducatif. Bien que cette exigence vise à assurer le développement de l'enfant, le ministère n'a guère offert de soutien technique et financier pour l'implanter, pas plus qu'il n'a déterminé de quelle façon il devrait en suivre l'application.

Services de garde en milieu familial

4.106 Un CPE peut reconnaître une personne à titre de responsable d'un service de garde en milieu familial. Cette personne s'engage à fournir aux enfants des services de garde éducatifs en se soumettant au contrôle et à la surveillance du CPE qui l'a reconnue. Le Règlement sur les centres de la petite enfance stipule que le CPE doit effectuer trois visites impromptues par année à la résidence privée où les services de garde sont fournis et qu'un rapport doit être rédigé pour chaque visite.

4.107 Cette délégation de pouvoirs ne décharge aucunement le ministère de son obligation de contrôler la qualité des services fournis en milieu familial. Or, le ministère ne dispose d'aucun mécanisme pour s'assurer que les CPE s'acquittent de cette responsabilité et il n'exige aucune reddition de comptes en ce sens, à l'exception du nombre de visites effectuées. Le contrôle de la qualité est d'autant plus essentiel que, lorsque le réseau sera rendu à maturité, près de la moitié des places seront offertes en milieu familial. Bien que le ministère ait le pouvoir d'effectuer des inspections financières, il en fait très peu. De plus, celles-ci ne permettent aucunement de jauger la qualité des services offerts aux enfants en ce qui concerne la santé et la sécurité ainsi que la prestation du programme éducatif.

4.108 Par ailleurs, le CPE peut également suspendre ou révoquer l'accréditation d'un responsable de service de garde en milieu familial. À ce chapitre, le ministère offre peu de soutien. Ainsi, certains représentants de CPE affirment avoir du mal à suspendre ou à révoquer une reconnaissance, et ce, même lorsqu'ils jugent que la santé, la sécurité ou le bien-être des enfants sont menacés, d'autant que le règlement est peu explicite quant aux exigences portant sur l'aménagement physique des services de garde en milieu familial.

4.109 Nous avons recommandé au ministère

- **d'exercer les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi, notamment à l'égard de la tarification, des services de garde sans permis et du renouvellement de permis pour maintenir un réseau de services de garde de qualité;**
- **de déterminer ses responsabilités en ce qui a trait aux haltes-garderies et aux jardins d'enfants et, le cas échéant, de conseiller le gouvernement quant aux modifications législatives qu'il juge nécessaires pour réaliser son mandat;**
- **de revoir le processus de renouvellement de permis;**
- **de se conformer à son obligation légale de maintenir un réseau de services de garde éducatifs de qualité, tant en installation qu'en milieu familial.**

4.110 Commentaires du ministère

« Le ministère est d'accord avec la recommandation visant à déterminer son rôle et ses responsabilités en ce qui a trait aux haltes-garderies et aux jardins d'enfants. Par ailleurs, il prend également acte des préoccupations du Vérificateur général au regard du processus d'attribution et de renouvellement des permis. En ce sens, il a entrepris, en octobre 1999, une révision en profondeur des mécanismes qui y sont rattachés et de nouvelles procédures seront mises en application dès le 1er avril 2000.

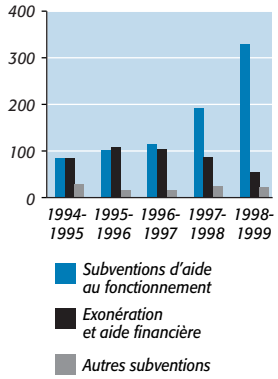
« Le ministère a toutefois des réserves importantes par rapport aux constats et à la recommandation portant sur l'exercice des pouvoirs. Compte tenu que l'approche privilégiée par le gouvernement a été de doter le Québec d'un réseau d'établissements privés, autonomes et administrés par un conseil d'administration composé aux deux tiers de parents, le ministère considère qu'une approche de concertation et de conciliation sera plus efficace à moyen et à long terme qu'une approche coercitive. Il tient également à faire ressortir qu'avec la mise en place du nouveau mode de financement, il dispose des outils nécessaires pour effectuer un meilleur suivi de l'utilisation des fonds publics, tout en continuant de miser sur l'autonomie et l'imputabilité des CPE.

« La qualité des services étant au cœur de ses préoccupations, le ministère a amorcé, en 1999-2000, un virage qualité. Ainsi, il a actuellement des discussions exploratoires avec le Conseil d'agrément du Québec en vue d'examiner la faisabilité de mettre en place un cadre d'agrément qui, tout en respectant l'autonomie des services de garde, apporterait des garanties additionnelles quant à la santé, la sécurité et le bien-être des enfants. De plus, le ministère estime que la présence d'un nombre élevé de parents dans les conseils d'administration des CPE et l'amélioration sans précédent de la rémunération du personnel des services de garde créeront des conditions additionnelles favorables au développement de services de qualité. Enfin, comme nous le verrons dans la section sur les assises, le ministère procède actuellement à une importante réorganisation afin de mettre en place un guichet d'entrée unique assurant, sur une base territoriale, une approche personnalisée auprès de la clientèle. »

Administration des programmes d'aide et de subventions

GRAPHIQUE 1

ÉVOLUTION DE L'AIDE FINANCIÈRE ET DES SUBVENTIONS DE 1994-1995 À 1998-1999 (EN MILLIONSDE DOLLARS)



Les programmes d'aide et de subventions ne sont pas gérés avec rigueur.

4.111 Le ministère gère une quinzaine de programmes de subventions destinés aux services de garde ainsi que le Programme d'exonération et d'aide financière pour un enfant en service de garde, qui s'adresse aux familles à faible revenu. Les programmes d'aide au fonctionnement des services de garde sont de loin les plus importants pour ce qui est des sommes engagées, comme l'illustre le graphique 1. Il faut cependant noter que ces programmes relevaient de l'OSGE et que l'implantation graduelle des PCR a nécessité la révision de certains d'entre eux.

4.112 Que ce soit en matière d'admissibilité, de versement, de suivi ou de contrôle, il y a lieu de déplorer le manque de rigueur qui caractérise l'administration des programmes d'aide au fonctionnement des services de garde et du programme d'exonération et d'aide financière. Pourtant, le montant que le gouvernement alloue à ces dépenses budgétaires ne cesse de croître. En 1998-1999, 407 millions de dollars ont été versés en guise de soutien financier aux services de garde; les prévisions sont de 613 millions en 1999-2000 et de plus de 1,6 milliard au terme du déploiement du réseau, en 2005-2006.

Subventions d'aide au fonctionnement

4.113 La *Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance* prévoit l'élaboration de règlements, notamment pour déterminer les conditions d'octroi de subventions. Le ministère rédige ces règlements ainsi que les normes de financement qui en découlent, normes soumises par la suite à l'approbation du gouvernement dans le cadre de la programmation budgétaire annuelle.

Admissibilité à la subvention d'aide au fonctionnement

4.114 Un détenteur de permis qui reçoit une subvention est tenu de remettre annuellement au ministère un rapport financier, document qui doit être vérifié lorsque les subventions totalisent 25 000 dollars et plus. La production d'un tel rapport est une condition d'admissibilité propre à la norme de financement pour la subvention d'aide au fonctionnement.

4.115 En 1996-1997, une trentaine de CPE ont déposé des rapports financiers qui ne correspondaient pas aux critères d'admissibilité. Par exemple, dans 17 dossiers, le rapport du vérificateur sur les états financiers était manquant. Ainsi, le ministère tolère que ces CPE dérogent à leurs obligations légales puisqu'il leur a tout de même versé, en 1997-1998, 150 000 dollars de subventions en moyenne. Ajoutons que seulement cinq CPE pris en défaut ont produit un document recevable l'année subséquente.

4.116 Le cas suivant est éloquent: le ministère a octroyé, pour 1996-1997 et 1997-1998, respectivement 130 000 dollars et 230 000 dollars à un service de garde lui ayant soumis des états financiers non vérifiés pour les exercices 1995-1996 et 1996-1997. En outre, ces états financiers étaient déficitaires et comportaient une somme de plus de 100 000 dollars relative à des dépenses dont la nature n'a pu

être déterminée, comme l'a mentionné l'expert comptable chargé de compiler ces états. Bien qu'il en ait le pouvoir, le ministère n'a ni révoqué, ni suspendu ou réduit la subvention même si les conditions édictées par la loi ou les normes de financement n'avaient pas été respectées.

Établissement du versement

4.117 L'aide au fonctionnement, totalisant 326 millions de dollars en 1998-1999, est de loin la plus importante et la plus complexe à gérer. Elle donne lieu au versement d'une subvention prévisionnelle tout au long de l'exercice financier et se subdivise en deux : une part sert à couvrir l'aide au fonctionnement des places à contribution régulière et l'autre sert au financement des PCR. Le ministère calcule la subvention finale lors de l'analyse du rapport financier et seule la portion liée aux PCR est soumise à la récupération des sommes versées en trop en fonction du taux d'occupation.

4.118 La norme de financement spécifie que la subvention prévisionnelle versée pour les places à contribution régulière est garantie par le ministère ; il importe donc qu'elle soit établie le plus exactement possible. Toutefois, elle est calculée en fonction des places réelles occupées pendant une année de référence. Par exemple, en 1997-1998, un CPE dont le taux d'occupation n'était que de 68 p. cent a tout de même obtenu le financement correspondant à un taux de 98 p. cent, soit le taux réel de 1995-1996 majoré de 5 p. cent, en conformité avec les normes, ce qui a conduit à garantir un montant de près de 50 000 dollars pour lesquels aucun service n'a été livré.

4.119 Avant l'implantation des nouvelles dispositions de la politique familiale, les sommes versées pour des services non rendus étaient plutôt négligeables étant donné la relative stabilité des taux d'occupation. Cependant, la transformation du réseau a engendré des fluctuations imprévues de ces taux, qui ont à leur tour entraîné des versements substantiels à titre de financement garanti pour couvrir des services qui, de fait, n'ont pas été dispensés.

4.120 L'analyse de cinq cas, ciblés en fonction de l'importance des sommes octroyées, démontre que, sur 900 000 dollars, près de 240 000 ont été versés pour des services qui n'ont pas été offerts : près de 140 000 dollars renvoient à une erreur dans le calcul des versements prévisionnels et les autres 100 000 dollars découlent du fait que le financement est garanti en fonction du taux d'occupation de l'année de référence.

4.121 Les erreurs de calcul mentionnées précédemment sont liées à l'augmentation de la capacité d'accueil des CPE au cours de l'exercice 1997-1998. Par exemple, un CPE qui a vu sa capacité passer de 61 à 81 places durant le dixième mois de l'exercice a été subventionné sur la base de 81 places pour toute l'année financière, ce qui représente 42 000 dollars en trop. Soulignons qu'une telle somme représente beaucoup dans le budget d'une entreprise de la taille d'un CPE.

4.122 C'est ainsi que 184 CPE ont reçu, en 1997-1998, 1,5 million de dollars de subventions prévisionnelles de plus que la somme attribuable en fonction du taux réel d'occupation. Une partie de ce montant, difficilement quantifiable, est la conséquence d'erreurs de calcul. L'autre partie s'explique par la garantie du financement en fonction du taux d'occupation. La situation se reproduira en 1998-1999, mais nous n'avons pu en évaluer l'ampleur. Cependant, la mise en application des nouvelles normes de financement rétroactivement au 1er avril 1999 devrait corriger cet effet non prévu.

Suivi et contrôle

Contrôle de la subvention de fonctionnement liée aux places à contribution réduite

4.123 Le ministère finance des « places » puisqu'il ne possède aucune information nominative sur les enfants. Ce sont les CPE qui tiennent à jour les dossiers d'admissibilité de ceux-ci. Il n'a pas établi les balises qui permettraient de traiter les absences prolongées au regard des PCR, laissant à chaque CPE la lourde tâche de déterminer ce qui est raisonnable. Par ailleurs, le ministère se satisfait d'une reddition de comptes insuffisante, malgré des incohérences flagrantes dans les rapports financiers et les rapports d'activité. Comment expliquer en effet que plus de 140 rapports financiers de 1997-1998 font état de revenus provenant de contributions parentales relatives aux PCR (fixées à cinq dollars) qui ne sont pas un multiple de 5 ? Nous avons également observé que, depuis leur implantation en septembre 1997, le ministère n'a mené qu'une quinzaine d'inspections financières concernant les PCR.

4.124 Il ne s'assure donc pas de l'utilisation des PCR qu'il subventionne. À la limite, il est possible qu'il octroie des sommes pour des PCR occupées par des enfants fictifs ou pour des parents qui paient une contribution régulière alors que leur enfant occupe une PCR.

Suivi des subventions d'aide au fonctionnement

4.125 Actuellement, l'analyse des rapports financiers constitue le principal outil de contrôle du ministère. Or, le progiciel destiné à la production des états financiers de 1997-1998 par les services de garde et à leur analyse subséquente par le ministère n'a pas été suffisamment testé, faute de temps. Il contenait plusieurs bogues et manquait de flexibilité, ce qui a occasionné plusieurs désagréments aux différents utilisateurs.

4.126 Le traitement des rapports financiers de l'exercice se terminant le 31 mars 1998 a débuté en septembre et, selon le plan d'action du ministère, il devait se terminer en décembre de la même année par la production des résultats de l'analyse financière, elle-même suivie par la récupération des paiements excédentaires en février 1999. L'échéancier accuse des retards importants puisqu'en mai 1999, les travaux d'analyse se poursuivaient toujours. Ce retard repousse d'autant la

récupération de montants versés en trop pour les PCR ou le remboursement de sommes dues par le ministère, ce qui représente respectivement 16,4 millions et 2,2 millions de dollars selon les estimations préliminaires faites à la mi-avril 1999. Ainsi, certains CPE ont reçu plus de 100 000 dollars de trop entre septembre 1997 et mars 1999.

Le traitement des rapports financiers de 1997-1998 a fait place à beaucoup d'improvisation.

4.127 Le ministère a sous-estimé l'ampleur des travaux d'analyse qui n'ont pas été suffisamment planifiés, encadrés et suivis. Bref, le traitement des rapports financiers de 1997-1998 a fait place à beaucoup d'improvisation de la part du ministère, si bien que les efforts déployés n'ont pas donné les résultats escomptés. En dépit du temps investi, la qualité de l'analyse financière laisse à désirer. Par exemple, la subvention d'aide au fonctionnement relative aux PCR prévoit une compensation financière pour garantir un niveau donné de financement. Le progiciel servant à la production des états financiers et à l'analyse comporte une erreur importante. En effet, il ne réduit pas, pour le calcul de cette compensation, le montant des dépenses admissibles en proportion de la diminution du nombre de places occupées. Pour l'année 1997-1998, le montant total accordé à ce chapitre à l'ensemble des services opérant dans une installation s'élève à plus de 1,2 million de dollars, selon les données disponibles en avril 1999. Quelque 206 services de garde reçoivent ainsi des sommes allant de 100 à 69 000 dollars, soit en moyenne 6 000 dollars chacun.

4.128 Notre vérification a porté sur dix dossiers dont la compensation financière calculée par le ministère était supérieure à 10 000 dollars. Or, tous ces services de garde affichent un taux d'occupation en 1997-1998 inférieur à celui de 1995-1996. En conséquence, les dépenses admissibles auraient dû être réduites, ce qui n'a pas été fait. Le ministère a ainsi surévalué les montants de la compensation de 6 000 à 67 000 dollars selon le cas, soit plus de 200 000 dollars en tout. Toutefois, nous ne pouvons extrapoler pour établir la somme totale en erreur puisque notre échantillon était basé sur les compensations financières les plus élevées.

4.129 Nous avons recommandé au ministère

- **de s'assurer du respect des critères d'admissibilité;**
- **d'implanter les mécanismes nécessaires de contrôle et de suivi des programmes de subventions;**
- **d'améliorer la précision des analyses et des rapports financiers pour s'assurer de l'exactitude des montants de subventions versés;**
- **de réduire les délais de récupération des sommes versées en trop.**

4.130 Commentaires du ministère

« Le ministère souscrit aux recommandations faites par le Vérificateur général. Le nouveau mode de financement a d'ailleurs été mis en place pour apporter une solution aux problèmes relevés, notamment pour permettre une meilleure reddition de comptes et ainsi éliminer les subventions payées en trop. De plus, il a déjà entrepris une révision des procédures et des outils de traitement des rapports financiers de façon à accroître la qualité des analyses financières et à diminuer les délais de transmission des résultats aux services de garde. Ces nouveaux instruments vont entrer en vigueur progressivement au cours de l'année financière 1999-2000.

« Le ministère souhaite toutefois apporter des précisions additionnelles au regard des commentaires faits par le Vérificateur général sur la récupération des sommes versées en trop. Le ministère finalise actuellement l'analyse des rapports financiers de 1997-1998 et, au 29 septembre 1999, 76 p. cent des subventions de fonctionnement versées en trop avaient été récupérées. Pour l'année 1998-1999, les recouvrements se font au fur et à mesure que les rapports financiers des établissements sont analysés. »

Exonération et aide financière

4.131 Le Programme d'exonération et d'aide financière pour un enfant en service de garde s'adresse aux familles à faible revenu qui ne bénéficient pas encore d'une PCR. Offert depuis 1974, il était géré auparavant par l'OSGE et le ministère de la Sécurité du revenu. L'aide consentie prend la forme de versements directs aux services de garde : la différence entre la contribution exigée et l'aide financière accordée par le ministère est assumée par les parents. Au 31 mars 1999, environ 15 000 enfants de moins de trois ans profitaient de ce soutien financier.

4.132 Au fil des années, ce programme a fait l'objet de plusieurs recommandations. D'abord, en 1989, un rapport du Vérificateur général recommandait à l'OSGE de prévoir, dans son programme d'inspection, une vérification plus poussée de l'adéquation entre les services rendus et l'aide financière accordée. En 1996, un rapport externe suggérait des mesures susceptibles de se répercuter notamment sur le contrôle des revenus déclarés.

4.133 Pourtant, le ministère n'a guère donné suite à certaines recommandations importantes sous prétexte que le programme est appelé à disparaître avec l'implantation graduelle des PCR. Même s'il doit cesser en septembre 2000, il mobilise encore des sommes importantes, soit 82 millions de dollars en 1997-1998 pour les enfants de moins de quatre ans, 59 millions de dollars en 1998-1999 pour les enfants de moins de trois ans et 25 millions en 1999-2000 pour les enfants de moins de deux ans.

Admissibilité et versement

4.134 Sauf exception, sont admissibles à ce programme les parents qui ont un motif de garde, c'est-à-dire qui peuvent établir la preuve que les services sont requis pour leur permettre, ainsi qu'à leur conjoint, le cas échéant, d'occuper un emploi, de s'inscrire à un programme d'études ou de réintégrer le marché du travail. Le calcul de l'aide quotidienne est basé sur les éléments suivants : présence d'un conjoint, nombre total d'enfants à charge, nombre d'enfants à charge en services de garde, montant de la contribution fixé par le service de garde et revenu familial net de l'année civile.

Exigences réglementaires

4.135 En ce qui a trait à l'admissibilité, certaines obligations réglementaires ne sont pas respectées. Par exemple, les documents ou les renseignements requis ne sont pas toujours versés au dossier. Il manque parfois la preuve du motif de garde, l'acte de naissance de l'enfant à charge et, dans plus de 100 dossiers, le numéro d'assurance sociale du demandeur. Le ministère, contrairement aux stipulations réglementaires, verse l'aide financière même s'il ne détient pas tous les documents requis. Enfin, il déroge également au règlement relatif à la rétroactivité puisque l'aide financière couvre tous les jours antérieurs à la date d'acceptation alors que le maximum fixé est de 28 jours.

4.136 Outre qu'il contrevient au règlement, le ministère ne s'assure même pas que les documents ou les renseignements fournis par les parents sont cohérents, de sorte qu'il est possible qu'un demandeur soit déclaré admissible sur la base d'une déclaration douteuse. Un individu a ainsi déclaré un revenu familial nul alors qu'il fournit des preuves de motif de garde pour lui et sa conjointe, selon lesquelles ils sont tous les deux au travail. La personne en question a bénéficié du maximum d'exonération pendant près de 20 mois.

Le ministère fait preuve de laxisme en reconduisant automatiquement des subventions.

4.137 Par ailleurs, le ministère verse l'aide financière sans respecter le règlement relatif à l'année de référence du revenu déclaré : l'année en cours pour les revenus estimatifs ou l'année précédente pour le revenu réel. Il fait preuve de laxisme dans la gestion des fonds publics en reconduisant automatiquement certaines subventions sans mettre à jour le revenu familial net. En février 1999, le ministère disposait de données sur les revenus du demandeur ou du conjoint qui dataient d'aussi loin que les années 1994 à 1996, dans plus de 8 000 cas sur 20 000. Pourtant, on imagine facilement qu'un revenu puisse varier énormément de 1994 à 1999, tout autant que la situation familiale.

Revenus déclarés

4.138 Grâce au formulaire de demande de vérification de revenu auprès du ministère du Revenu du Québec signé par le demandeur, le ministère peut vérifier l'exactitude des montants déclarés, et ce, dès qu'il reçoit le dossier. Cependant, il a pris la décision administrative de valider les revenus par lot, par année fiscale

et de façon très ponctuelle, plutôt qu'au fur et à mesure qu'il reçoit les demandes, comme le font pourtant d'autres ministères dans des situations similaires. La dernière vérification auprès du ministère du Revenu du Québec remonte à l'année fiscale 1995. Les données relatives à 1996 n'ont pas été vérifiées faute de temps, mais celles de 1997 le seront probablement au cours de 1999. Étant donné que le ministère n'effectue aucune récupération rétroactive des sommes versées en trop, contrairement aux stipulations légales, plus le processus s'éloigne de la date d'admission, moins il est rentable.

4.139 Pourtant, les résultats antérieurs sont suffisamment concluants pour justifier des travaux de validation rapides et réguliers. Ainsi, pour l'année 1995, le ministère a retracé une quinzaine de familles dont le revenu net était supérieur à 99 000 dollars et qui avaient bénéficié d'aide financière pour leurs enfants en services de garde. Nous avons tenté d'estimer les sommes versées en trop aux demandeurs dont les revenus réels sont supérieurs aux revenus déclarés, mais le système informatique est tellement lourd et désuet que tous nos efforts ont été vains. Nous avons tout de même identifié 192 dossiers – sur un échantillon de 315 – où il aurait fallu ajuster les revenus à la hausse avant de déterminer l'aide financière. En effet, les revenus déclarés au ministère étaient de 500 à 39 000 dollars inférieurs à ceux qui sont consignés sur la déclaration de revenu pour la même année. Par exemple, un couple avec deux enfants, dont le revenu familial net excède de 39 000 dollars le montant déclaré au ministère, a perçu indûment plus de 3 600 dollars d'aide financière pour la seule année civile de 1997, somme qui ne sera jamais réclamée, si on se fie aux pratiques actuelles.

Suivi et contrôle

4.140 Le ministère intervient dans le suivi et le contrôle du programme d'exonération et d'aide financière grâce aux inspections financières qu'il mène auprès des CPE en installation et des garderies à but lucratif. Ces démarches ont pour but de contrôler l'exactitude des rapports de présence soumis à chaque cycle (période de quatre semaines) par les services de garde, puisqu'ils servent de base de calcul aux versements de l'aide financière.

4.141 En 1997-1998, 149 services de garde sur 1 333 ont été inspectés. Lors de ces inspections financières, le ministère a établi à 612 683 dollars les sommes versées en trop. Le délai moyen entre la visite d'inspection et le moment où les sommes versées en trop sont récupérées est de 14 mois. Le calendrier des inspections est généralement établi en accordant la priorité aux services de garde qui accueillent plus de dix enfants bénéficiaires de l'exonération. Par ailleurs, certains services de garde sont exclus des inspections financières sans raison apparente.

4.142 Nous avons effectué un croisement de fichiers informatiques à partir des différentes données du ministère, opération qui a révélé que des services de garde reçoivent de l'aide financière pour un nombre d'enfants supérieur au nombre de places autorisées d'après leur permis. Selon une estimation très conservatrice, il en irait de même d'une trentaine de services de garde pour différents cycles de 1995, 1996 et 1997.

4.143 Le ministère a mené des travaux similaires en février 1999. Une inspection spéciale, ayant pour but de vérifier le taux de fréquentation de 12 services de garde ciblés, a permis de constater que 11 d'entre eux recevaient de l'aide financière pour des enfants fictifs. Les enfants étaient inscrits sur le bordereau de paiement du ministère, mais le service de garde ne pouvait fournir aucune preuve de leur présence et il n'y avait pas trace de facturation ou de paiement de la part des parents. En fait, il s'agit d'enfants dont le départ n'a jamais été signalé au ministère et pour qui le service de garde continue de réclamer de l'aide financière. Dans un cas, le nombre d'enfants fictifs était de 26 ; ce service de garde desservait plus de 60 enfants alors que le permis n'autorisait que 40 places. Les inspections financières étaient, jusqu'à tout récemment, le seul moyen utilisé par le ministère pour vérifier les rapports de présence soumis par les services de garde. Pourtant, ces inspections n'atteignent qu'un faible pourcentage de tous les services qui perçoivent l'aide financière.

Le ministère verse indûment des montants d'aide financière à certains services de garde.

4.144 Nous pouvons donc conclure que, depuis des années, le ministère – et l'OSGE avant lui – verse indûment des montants d'aide financière à certains services de garde. Même si leur nombre est restreint, les sommes en jeu peuvent être importantes.

4.145 Voici un cas extrême où, à notre avis, des actions rapides auraient été nécessaires. Le ministère a estimé, en décembre 1998, à plus de 250 000 dollars l'aide versée en trop en 21 mois à un seul service de garde. Le rapport d'inspection dénote que près de 30 enfants bénéficiaient du programme d'exonération et d'aide financière alors qu'ils n'y avaient pas droit. Même si ce service avait fait l'objet d'une réclamation d'environ 25 000 dollars en 1994, le ministère a laissé passer quatre ans sans mener d'autres travaux. En dépit d'une autre inspection effectuée en mars 1999 démontrant que 26 enfants devaient être soustraits des bordereaux de paiement, le système informatique calcule toujours, en avril 1999, l'aide financière pour l'ensemble de ceux-ci.

4.146 En général, les suites données aux inspections se limitent à des échanges de correspondance avec les gestionnaires du service de garde. Dans ce cas particulier, le service fait également l'objet de plusieurs recommandations touchant la santé et la sécurité, notamment quant au dépassement de la capacité d'accueil. De même, il ne respecterait pas le ratio éducatrice/enfants. Depuis 1995, les rapports d'inspection en santé et sécurité font mention de ces problèmes à répétition. Devant l'échec des procédures courantes, ce n'est qu'en mai 1999 que le ministère a transmis une lettre de réclamation par huissier.

4.147 Nous avons recommandé au ministère

- **de respecter les exigences réglementaires relatives au programme d'exonération et d'aide financière.**

4.148 Commentaires du ministère

« Le ministère est d'accord avec la recommandation du Vérificateur général et il continue ses démarches intensives pour améliorer la gestion du Programme d'exonération et d'aide financière pour un enfant en service de garde. Il tient toutefois à rappeler que ce programme prendra fin en septembre 2000 puisque tous les enfants seront alors admissibles aux places à contribution réduite. »

Assises du ministère

4.149 Bien que le ministère n'existe que depuis 1997, rappelons qu'il a hérité de l'expertise et de l'expérience du personnel de l'OSGE et du Secrétariat à la famille, ainsi que de ressources de l'ancien ministère de la Sécurité du revenu. Depuis, le ministère a multiplié ses efforts afin de répondre aux engagements liés à l'implantation de la politique familiale et à la transformation du réseau en CPE. Cependant, il n'est pas encore doté des assises nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de ses activités.

Planification stratégique

4.150 Afin de guider son action, le ministère doit préciser ses orientations et établir ses priorités. Ainsi, au printemps de 1998, il terminait sa première planification stratégique. Ce document s'apparentait plutôt à une planification opérationnelle dont les enjeux étaient d'ordre administratif.

4.151 La planification stratégique a donné lieu à l'élaboration d'un plan d'action établissant les priorités du ministère. Cependant, force nous est de constater que la presque totalité des actions ont été reportées et que les réalisations sont rarissimes. Pourtant, certaines de celles-ci étaient essentielles pour aiguiller le ministère : préciser sa mission, se donner une vision commune de celle-ci, cerner les besoins prioritaires et dégager une perspective à long terme de la politique.

4.152 Le ministère vient de terminer un deuxième exercice de planification stratégique pour la période 1999-2002, mais il n'a toujours pas défini les mesures à prendre pour réaliser l'ensemble de sa mission. Or, certaines responsabilités qui lui incombent sont vagues, par exemple : faciliter la conciliation des responsabilités professionnelles et familiales et promouvoir le partage équitable de ces dernières ou encore aider les familles à créer des conditions favorables au maintien de relations familiales harmonieuses et au développement des enfants. Pourtant, la planification stratégique devrait permettre de déterminer, notamment, la mission fondamentale de l'organisation, sa raison d'être, les principes directeurs ainsi que le plan d'action à adopter pour les prochaines années.

4.153 Depuis sa création, le ministère a surtout consacré ses efforts au développement du réseau des services de garde. Outre le soutien financier des familles grâce à l'allocation qui leur est consacrée, il a mis peu d'énergie sur d'autres responsabilités en matière de famille, comme celle de veiller à ce que les familles aient un milieu de vie offrant des services qui répondent à la diversité de leurs besoins notamment en matière d'habitation, de santé, d'éducation et de sécurité ou encore d'aider les

familles à créer des conditions favorables au maintien de relations familiales harmonieuses. Le ministère est d'avis qu'il doit d'abord procéder à une analyse globale de la situation des familles et des enfants afin d'établir les sujets prioritaires de recherche et d'intervention, mais il tarde à le faire.

4.154 Le ministère tarde également à préciser son rôle de coordonnateur pour assurer la cohérence de l'action gouvernementale en matière de famille et d'enfance. Il mentionne qu'il doit, en tant que nouvel acteur dans l'appareil gouvernemental, définir les stratégies qui lui permettront de réaliser ce mandat. Or, la politique familiale de 1987 attribuait déjà cette tâche au Secrétariat à la famille. Soulignons que le Rapport Comité Jeunesse, d'octobre 1998, précise que le Québec investit annuellement plus de 11 milliards de dollars pour les jeunes de 0 à 17 ans et qu'il s'agit d'un secteur où de nombreux ministères et organismes parapublics ou communautaires interviennent. Actuellement, ses principales activités dans ce domaine sont de donner avis sur des mémoires présentés par d'autres ministères et de participer à des tables sectorielles.

4.155 Le ministère est soutenu par de nombreux comités ministériels et interministériels. Membre de 56 comités interministériels, il est responsable de 28 d'entre eux. Il est également pourvu de 26 comités ministériels. Comme peu de ces comités ont reçu un mandat formel, il est impossible de savoir quels sont leurs pouvoirs et leurs responsabilités. De plus, les rencontres qui ont lieu font rarement l'objet d'un procès-verbal ou de notes quelconques, ce qui nous permet de douter qu'elles mènent à des résultats concrets ou à des suivis rigoureux. En outre, nous n'avons pas trouvé trace d'une reddition de comptes au sujet de ces travaux.

Organisation du travail

4.156 La structure organisationnelle du ministère est fragile car plusieurs personnes, dans différentes directions, sont chargées en exclusivité de responsabilités importantes. Si l'une ou l'autre de celles-ci quittait l'organisation, le ministère se retrouverait en situation précaire. Non seulement l'employé partirait-il avec son expertise, mais aucun ne serait apte à le remplacer rapidement. Par ailleurs, ces personnes travaillent souvent sans supervision et doivent respecter des délais très courts, ce qui risque d'entraîner des erreurs.

La confusion règne : chevauchement des tâches, manque de communication et, partant, inefficacité ou inaction.

4.157 En juillet 1997, le ministère comptait 201 employés ; ce nombre est à présent de 338. Il ne cesse d'augmenter son effectif, alors que l'organisation du travail est défaillante. Les nouveaux employés sont formés par d'autres qui n'ont pas encore assimilé toutes les facettes de leurs tâches. De plus, les énoncés de politique, les directives, les guides de travail, les descriptions de processus et les méthodes de travail sont rarissimes, ce qui conduit à des décisions subjectives et au traitement non uniforme des dossiers. Du reste, faute de processus clairement définis, la confusion règne : chevauchement des tâches, manque de communication et, partant, inefficacité ou inaction. En outre, l'information relative aux services de garde est éparpillée dans plusieurs dossiers tenus par différentes directions. À défaut d'un dossier unique, il est difficile d'avoir une vue d'ensemble d'un service de garde.

4.158 Pareille situation crée une pression sur le réseau des services de garde dont le ministère a besoin pour atteindre ses objectifs de développement de places. Inversement, le réseau devrait pouvoir compter sur le soutien du ministère pour faire face aux bouleversements occasionnés par l'implantation des nouvelles dispositions de la politique familiale. Or, plusieurs régions ont maintes fois changé de responsable au sein du ministère, jusqu'à trois fois au cours de la dernière année. Certains responsables ne connaissaient ni les services de garde, ni la région, ni ses problèmes particuliers. La plupart des gestionnaires des services de garde ont mentionné l'incohérence des réponses reçues de divers employés. Tel est le résultat du manque de formation du personnel, de sa méconnaissance du milieu, du manque d'encadrement et d'un soutien technique déficient.

Développement du système informatique

4.159 En 1997, alors que la structure organisationnelle du ministère n'était pas stabilisée, que les normes de financement pour les services de garde n'étaient pas arrêtées et que la définition des besoins n'était pas achevée, le ministère a entrepris la conception administrative et technologique des systèmes informatiques nécessaires pour supporter les nouvelles dispositions de la politique familiale. La conception du système établie ne couvre pas toutes les responsabilités issues de la mission du ministère : certaines n'ont été que partiellement analysées et d'autres, complètement oubliées.

4.160 Parce que les besoins étaient imprécis, il a fallu du temps pour approuver les biens livrables, ce qui a eu pour effet de reporter plusieurs fois l'échéancier de livraison. La première phase, qui devait s'échelonner de novembre 1997 à mars 1998, n'a été livrée que partiellement en septembre 1998 ; quant à la deuxième phase, qui devait être livrée en mars 1998, elle ne l'a été qu'en septembre 1998. D'autres phases ont été reportées indéfiniment, notamment la gestion du financement des services de garde.

4.161 En septembre 1997, le ministère a dû développer, en catastrophe, un système informatique temporaire et mal adapté aux besoins, pour assurer le calcul et le versement de la subvention de fonctionnement. Ce système temporaire est toujours en fonction. Comme les normes de financement ont été révisées en mai 1999, un autre système temporaire destiné à la gestion du financement est en développement.

Chacun bricole des applications informatiques personnalisées.

4.162 Puisque plusieurs fonctions liées aux activités opérationnelles du ministère ont été reportées, chacun bricole des applications informatiques personnalisées, ce qui entraîne du chevauchement et de l'inefficacité. À titre d'illustration, l'absence d'information utile quant à l'évolution des dossiers avant l'émission du permis a nécessité le développement d'un premier système parallèle et ensuite d'un second, puisque les capacités du système initial avaient été surestimées.

4.163 Le ministère dispose d'une vingtaine d'applications informatiques liées aux services de garde. Ces applications utilisent une technologie limitée et peu évolutive ; elles ne sont pas intégrées, ni assez documentées et sûres pour soutenir

la gestion de plusieurs millions de dollars de subventions annuelles. Bon nombre de ces applications servent au calcul des subventions, tandis que d'autres sont utilisées pour concilier, compiler et contrôler les renseignements fournis par les services de garde, en vue de produire des tableaux et des rapports utiles à l'analyse des besoins financiers et à la régularisation des versements.

4.164 La plupart de ces applications sont alimentées par une banque de données sur les services de garde (ARGUS) qui n'est plus entretenue. La mise à jour du fichier central est effectuée de façon manuelle et aucun lien chronologique n'est établi entre les différents permis émis pour un même établissement. De plus, aucune donnée historique n'est conservée dans le fichier central, si bien qu'il faut conserver le dossier physique complet et y faire un ajout chaque fois qu'une modification est apportée à un service de garde.

4.165 Dans ce cadre informatique, le ministère n'est pas assuré de la sécurité et de l'intégrité des systèmes d'information, ce qui occasionne des paiements excédentaires ou des versements indus de subventions.

4.166 Le ministère s'efforce de corriger les lacunes décelées. Il a notamment établi un plan triennal détaillé des projets d'investissement en ressources informationnelles ainsi qu'un calendrier des activités à réaliser pour délester le système ARGUS.

Information de gestion et reddition de comptes

4.167 L'information de gestion fait grandement défaut au ministère. La lourdeur des systèmes informatiques permet difficilement d'en extraire une information pertinente en temps opportun. Les directions sont donc dépourvues de l'information utile à la prise de décision. Le ministère a d'ailleurs confié un mandat à l'interne en ce sens, afin de définir les besoins en information de gestion et les outils qu'il faudrait développer.

4.168 À titre d'illustration, le ministère n'a que très peu d'information sur les délais de développement et d'implantation d'un CPE. Il ne connaît pas les délais de réalisation des projets tant en installation qu'en milieu familial. Pire encore, le système en place ne permet pas de déterminer si les dossiers sont actifs ou inactifs. Pourtant, ces renseignements lui seraient fort utiles pour planifier adéquatement le déploiement du réseau.

4.169 Le rapport annuel constitue un outil privilégié de communication des résultats et de reddition de comptes. Voilà pourquoi nous avons analysé le rapport annuel de 1997-1998. Le ministère aurait avantage à étoffer sa reddition de comptes grâce à une meilleure information quant aux répercussions de la mise en œuvre des dispositions de la politique familiale, à l'atteinte des cibles de cette politique, à la réalisation des résultats opérationnels escomptés, aux coûts des produits et services ainsi qu'au degré de satisfaction de la clientèle.

4.170 L'utilité du rapport annuel est atténuée non seulement parce que l'information est insuffisante, mais aussi parce qu'il n'a été transmis à l'Assemblée nationale qu'en mars 1999, soit près d'un an après la fin de son premier exercice.

4.171 **Nous avons recommandé au ministère**

- **d'intégrer à sa planification stratégique les mesures à prendre pour réaliser l'ensemble de sa mission;**
- **de revoir l'organisation du travail de ses employés pour assurer le bon fonctionnement de ses activités;**
- **d'intensifier le soutien professionnel et technique aux divers acteurs qui participent à la mise en place et au maintien du réseau;**
- **de poursuivre ses efforts en vue de se doter d'un système informatique intégré pour générer l'information utile à la prise de décision;**
- **de donner, en temps opportun, l'information nécessaire à l'évaluation de sa performance dans son rapport annuel.**

4.172 **Commentaires du ministère**

« Le ministère est d'accord avec les recommandations du Vérificateur général, d'autant plus qu'il a entrepris des démarches en ce sens. Ainsi, en janvier 1999, il mettait sur pied une Direction générale de l'administration chargée entre autres d'élaborer et de suivre l'application des politiques et des procédures nécessaires à la saine gestion des ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles. Une importante réorganisation est également en cours à la Direction générale des services à la famille et à l'enfance afin de mettre en place un guichet d'entrée unique pour les clientèles ainsi qu'à la Direction générale de la planification, de la recherche et des politiques afin de mettre davantage l'accent sur l'évaluation de la politique familiale.

« Il amorçait également différentes opérations, lesquelles viendront d'ailleurs à échéance à l'automne 1999, en vue de se doter des outils nécessaires au bon fonctionnement de l'organisation. Par ailleurs, le remplacement du système d'information de gestion ARGUS, devenu désuet, par le nouveau système CAFE va permettre d'obtenir l'information de gestion essentielle au suivi des mesures de la politique familiale et, par le fait même, d'améliorer le niveau d'information fourni dans le rapport annuel, dont la facture sera de toute façon revue, dans l'optique du nouveau cadre de gestion pour la fonction publique.

« En ce qui concerne le soutien professionnel et technique apporté aux intervenants du milieu, le ministère veut souligner qu'il a consacré beaucoup d'efforts pour améliorer le soutien offert à sa clientèle. Ainsi, uniquement dans le dossier de l'implantation du nouveau mode de financement, il a effectué, depuis février 1999, deux tournées d'information dans les différentes régions du Québec, lesquelles lui ont permis de rencontrer chaque fois plus de 1 000 personnes. Il réalisera d'ailleurs une autre tournée au cours de l'hiver afin de prendre le pouls du réseau et de présenter les mécanismes de reddition de comptes qui seront mis en vigueur au terme de l'exercice financier 1999-2000. Ces rencontres, conjuguées au leadership exercé lors de diverses activités, comme le Forum des partenaires familiaux et le réseau des répondants ministériels, lui permettent d'assumer de plus en plus pleinement son rôle de coordonnateur des dossiers familles.

« Enfin, tout en reconnaissant que des améliorations substantielles doivent être apportées à la fonction « évaluation », le ministère tient à faire ressortir que des étapes importantes ont été franchies dans le processus de planification de ses activités, particulièrement au regard de la clarification de sa mission et de sa raison d'être et de l'identification de ses priorités et des moyens à prendre pour réaliser les objectifs visés. »

ANNEXE 1 – OBJECTIFS ET CRITÈRES DE VÉRIFICATION

Objectif

S'assurer que le ministère a établi les assises nécessaires à l'accomplissement de sa mission, notamment les nouvelles dispositions de la politique familiale.

Critères

Le ministère doit :

- préciser ses orientations et établir ses priorités afin de guider son action ;
- élaborer un plan d'action comprenant des objectifs réalistes et mesurables ;
- connaître son environnement et définir clairement les rôles et les responsabilités des divers partenaires ;
- effectuer le suivi de ses actions, mesurer l'atteinte de ses objectifs, apporter les ajustements nécessaires ou conseiller le gouvernement quant aux gestes à entreprendre et en rendre compte.

Objectif

S'assurer que le ministère favorise une saine gestion du réseau des services de garde à l'enfance.

Critères

Le ministère doit :

- ouvrir des places additionnelles en services de garde en fonction des besoins prioritaires et des ressources disponibles ;
- favoriser la réalisation des ententes de principe intervenues avec les garderies à but lucratif ;
- définir des normes de financement qui concourent à la saine gestion du réseau. Elles doivent notamment être équitables et ne pas donner lieu à interprétation ;
- s'assurer de l'admissibilité des bénéficiaires et de l'exactitude du versement de l'aide financière, en conformité avec la réglementation et les normes de financement ;
- s'assurer que les services de garde respectent les exigences réglementaires et prendre les mesures qui s'imposent lorsqu'il y a dérogation ;
- s'assurer de la qualité des services de garde dispensés aux enfants, notamment de l'application d'un programme éducatif qui respecte ses énoncés, et ce, afin de favoriser leur développement ;
- conformément aux dispositions légales, accorder un soutien professionnel et technique aux services de garde afin de faciliter la réalisation de leurs activités ;
- effectuer le suivi de l'aide financière octroyée et récupérer les sommes versées en trop ;
- s'assurer que le système informatique mis en place a été conçu, développé et implanté correctement en vue du bon déroulement des activités.

ANNEXE 2 – GLOSSAIRE

Besoins atypiques
Besoins particuliers en service de garde : à temps partiel, le soir, la nuit, la fin de semaine, ou encore pour plus de 24 heures en garderie ou plus de 48 heures dans un centre de la petite enfance.

Centre de la petite enfance (CPE)
Établissement sans but lucratif qui fournit, dans une installation où l'on reçoit au moins 7 enfants pour des périodes qui ne peuvent excéder 48 heures consécutives, des services de garde éducatifs, s'adressant principalement aux enfants de la naissance jusqu'à la fréquentation de la maternelle. Dans un territoire donné, le CPE coordonne, surveille et contrôle de tels services en milieu familial. Un CPE est géré par un conseil d'administration composé aux deux tiers de parents utilisateurs

La clientèle peut s'étendre aux enfants de la maternelle et du primaire, lorsque ces derniers n'ont pas accès à un service de garde en milieu scolaire tel que défini dans la *Loi sur l'instruction publique* et la *Loi sur l'enseignement privé*.

Emploi atypique
Emploi qui implique un horaire de travail différent des plages habituelles (de jour, du lundi au vendredi, de 9 heures à 5 heures).

Garderie
Garderie à but lucratif qui fournit un service de garde éducatif dans une installation où l'on reçoit au moins 7 enfants de façon régulière pour des périodes qui n'excèdent pas 24 heures consécutives. Dans ce type d'établissement, les bénéfices sont distribués aux actionnaires-propriétaires.

Halte-garderie
Établissement qui fournit un service de garde dans une installation où l'on reçoit au moins 7 enfants de façon occasionnelle et pour des périodes qui n'excèdent pas 24 heures consécutives.

Installation
Lieu physique accueillant les enfants lorsqu'il ne s'agit pas d'un service de garde en milieu familial.

Jardin d'enfants
Établissement qui fournit des services de garde éducatifs dans une installation où l'on reçoit, de façon régulière et pour des périodes qui n'excèdent pas 4 heures par jour, en groupe stable, au moins 7 enfants âgés de 2 à 5 ans auxquels on offre des activités durant une période fixe.

Place à contribution réduite (PCR)
En service de garde, place pour laquelle la contribution du parent est de 5 dollars par jour ou par demi-journée, quel que soit le mode de garde choisi (dans une installation ou un service de garde en milieu familial). Les PCR sont disponibles dans les garderies qui ont signé une convention et dans les centres de la petite enfance et les garderies admissibles à la subvention de fonctionnement, qui se sont vu octroyer des places donnant droit à la subvention.

Place à contribution régulière
En service de garde, place pour laquelle la contribution quotidienne des parents est de 15 dollars et plus par enfant.

Service de garde en milieu familial
Service fourni par une personne physique dans une résidence privée, contre rémunération, et pour des périodes qui ne peuvent excéder 24 heures consécutives. Ce service est coordonné par un centre de la petite enfance.

Services de garde
Ensemble des centres de la petite enfance (installation et milieu familial) et des garderies.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Chapitre 5

Subventions octroyées aux organismes publics de transport en commun concernant leurs immobilisations

Vérification menée auprès du ministère des Transports et d'organismes publics de transport en commun

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	5.1
VUE D'ENSEMBLE	5.9
OBJECTIF ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	5.16
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	5.21
Autorisation des subventions	5.25
Autobus	5.26
Autres projets d'immobilisations	5.33
Versement des subventions	5.41
Vérification relative aux autobus	5.47
Dates d'acquisition et d'aliénation	5.54
Considération du prix de vente	5.65
Dépenses excédant le montant autorisé par le ministre	5.68
Revenus de financement excédentaire	5.71
Réduction des subventions et récupération des sommes versées en trop	5.76
Vérification relative aux autres projets d'immobilisations	5.82
Pièces justificatives	5.84
Conformité avec les règles et les normes	5.91
Conformité avec les autorisations du ministre	5.106
Vérifications effectuées par le vérificateur interne de la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal	5.117
Réduction des subventions et récupération des sommes versées en trop	5.130
Annexe – Objectif et critères de vérification	

Les commentaires des entités vérifiées apparaissent après chacun des sujets traités.

Vérification menée par

Pierre-Yves Poulin
Directeur de vérification

Moïsette Fortin
Doris Langevin
Guy Leblanc
Kathy Plamondon
Annie Prémont
Marise P. Simard

Sigles utilisés dans ce chapitre

AMT	Agence métropolitaine de transport
CMTS	Corporation métropolitaine de transport – Sherbrooke
CUM	Communauté urbaine de Montréal
OPT	Organisme public de transport en commun
STCUM	Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal
STCUQ	Société de transport de la Communauté urbaine de Québec

FAITS SAILLANTS

5.1 Les organismes publics de transport en commun (OPT), au nombre de neuf, sont responsables de l'exploitation d'une entreprise de transport en commun desservant des personnes. Le gouvernement du Québec, par l'intermédiaire du ministère des Transports, leur octroie annuellement des subventions relatives à leurs immobilisations, généralement versées sur la base d'un service de dette. Pour les dépenses d'immobilisations se rapportant aux années 1991 à 1998, la contribution du ministère se chiffre à environ 565 millions de dollars et pour l'année financière 1997-1998, les subventions s'élèvent à environ 70 millions de dollars. Cette participation gouvernementale représente en moyenne 7 p. cent des revenus annuels des OPT.

5.2 Notre vérification avait pour but de nous assurer que les subventions accordées aux OPT relativement aux immobilisations du transport en commun répondent aux conditions d'octroi et d'utilisation. Ainsi, tant pour les autobus que pour les autres immobilisations, nous avons examiné la conformité des autorisations de subventions, l'admissibilité des dépenses et la qualité des travaux de vérification effectués par le ministère.

5.3 Notre vérification s'est déroulée auprès du ministère et de trois OPT : la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal, la Société de transport de la Communauté urbaine de Québec et la Corporation métropolitaine de transport – Sherbrooke. Pour les dépenses d'immobilisations faites entre 1991 et 1998, selon les prévisions, la participation du ministère aux projets de ces trois OPT représente environ 81 p. cent de l'aide consentie à l'ensemble des OPT. Précisons que, parmi les projets que nous avons analysés, certains avaient été vérifiés par le ministère et d'autres, pas encore ; par ailleurs, nos travaux ont pris fin en mai 1999.

5.4 En ce qui concerne l'ensemble des projets d'immobilisations examinés, nous avons constaté qu'en général, les subventions accordées aux OPT par le ministère répondent aux conditions d'octroi et d'utilisation, sauf pour trois projets n'ayant pas fait l'objet d'une autorisation finale de la part du ministre. En pareil cas, il est impossible d'établir si les dépenses subventionnées sont admissibles en totalité. D'autre part, nous avons relevé des déficiences relatives à la conformité avec les règles et les normes de certaines autorisations ainsi qu'au versement de subventions pour des dépenses inadmissibles ou dont l'admissibilité n'a pas été démontrée ; nous avons également décelé un manque de rigueur dans la vérification de l'admissibilité des dépenses subventionnées. Ainsi, des OPT bénéficient de sommes auxquelles ils n'ont pas droit ou pour lesquelles l'admissibilité des dépenses n'a pas été prouvée. Vis-à-vis de telles situations, il conviendrait de réduire la subvention et, le cas échéant, de récupérer les montants versés en trop.

5.5 Pour ce qui est des autorisations ministérielles, elles ne sont pas toujours accordées conformément aux règles et aux normes. Lorsque le ministère octroie une subvention pour l'acquisition d'un autobus et que cet acquis a pour effet d'augmenter la flotte d'un OPT, il ne s'assure pas que le besoin est justifié. Quant aux autres types d'immobilisations, nous nous sommes aperçus que, dans certains cas, l'autorisation finale n'est pas accordée, qu'elle est décernée lorsque les travaux sont terminés, qu'elle donne lieu à une subvention supérieure à ce que prévoient les règles et les normes ou encore que les dépenses autorisées ne sont pas toujours établies conformément à la réglementation.

5.6 En ce qui a trait à l'ensemble des vérifications effectuées par le ministère relativement aux autobus, nous avons relevé des déficiences relatives aux véhicules aliénés. Ces lacunes portent, entre autres, sur l'insuffisance de la vérification au regard des dates d'acquisition et d'aliénation des autobus, question de connaître leur durée de vie utile, et sur le fait que le prix de vente des véhicules remplacés n'est pas pris en considération. Ainsi, dans plusieurs cas, le montant des dépenses admissibles devrait être inférieur à celui que le ministère a déterminé et, par le fait même, entraîner une diminution de subventions ou des réductions additionnelles à celles qu'il a déjà considérées. Pour ce qui est des dossiers relatifs aux autobus commandés ou aliénés qui n'ont pas encore été vérifiés par le ministère, nous avons constaté que des réductions de subventions devraient également être appliquées.

5.7 Par ailleurs, des subventions relatives aux immobilisations des OPT, autres que les autobus, sont également versées pour des dépenses inadmissibles ou dont l'admissibilité n'a pas été démontrée, et ce, tant pour des projets vérifiés par le ministère que pour des projets non encore vérifiés. Dans certains cas, des réductions de subventions devraient être appliquées et, le cas échéant, des récupérations sur les sommes déjà versées devraient être faites. D'autre part, on note parfois un manque de rigueur dans la vérification de l'admissibilité des dépenses subventionnées. Ainsi, il arrive que le ministère reconnaisse comme admissibles des dépenses pour lesquelles les pièces justificatives sont absentes ou insuffisantes ou alors qui dépassent les montants autorisés. De plus, on observe que des règles et des normes d'attribution ainsi que des conditions énoncées dans l'autorisation du ministre ne sont pas respectées.

5.8 Pour ce qui est des projets que nous avons analysés et qui avaient été vérifiés par le ministère, ce dernier a déterminé que les dépenses inadmissibles étaient de 7,7 millions de dollars. Or, notre vérification démontre que ce montant serait plutôt de l'ordre de 11,5 millions. Quant aux projets faisant l'objet de notre étude et n'ayant pas été vérifiés par le ministère, nous avons estimé à environ 7,9 millions de dollars les dépenses subventionnées, mais non admissibles. Nous avons évalué que le montant des réductions de subventions devrait être de 6,8 millions de dollars concernant les projets vérifiés par le ministère et de 2,5 millions relativement à ceux qu'il n'a pas vérifiés.

VUE D'ENSEMBLE

5.9 Les organismes publics de transport en commun sont responsables de l'exploitation d'une entreprise de transport en commun desservant des personnes. Il existe neuf OPT, soit la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal (STCUM), la Société de transport de la Communauté urbaine de Québec (STCUQ), la Société de transport de l'Outaouais, la Société de transport de la Rive-Sud de Montréal, la Société de transport de la Ville de Laval, la Corporation intermunicipale de transport du Saguenay, la Corporation intermunicipale de transport des Forges, la Corporation intermunicipale de transport de la Rive-Sud de Québec et la Corporation métropolitaine de transport – Sherbrooke (CMTS).

5.10 Par l'intermédiaire du ministère des Transports, le gouvernement du Québec octroie annuellement des subventions relatives à l'exploitation d'un réseau de transport en commun. Cette aide est accordée pour l'acquisition, la construction, l'agrandissement, la réfection ou le remplacement de diverses immobilisations telles que les autobus, les bâtiments, les terminus, les voies réservées, le réseau du métro et celui des trains de banlieue.

5.11 Les subventions octroyées aux OPT sont soumises à des règles et à des normes d'attribution; ceux-ci doivent s'y conformer pour avoir droit au soutien financier gouvernemental et le ministère doit s'assurer de leur respect. Selon ces règles et normes, un OPT doit généralement obtenir du ministre une autorisation de principe et une autorisation finale pour chaque projet d'immobilisations. La première a pour objectif d'en approuver le concept; quant à la seconde, elle permet au ministre d'autoriser au préalable la réalisation de travaux et le montant des dépenses admissibles.

5.12 Les bénéficiaires de ces fonds gouvernementaux sont les OPT, la Communauté urbaine de Montréal (CUM), au regard du service de dette du métro et de ses prolongements, et l'Agence métropolitaine de transport (AMT), concernant les immobilisations qu'elle a acquises depuis le 1er janvier 1996 ainsi que le service de dette des OPT qui lui ont transféré diverses immobilisations depuis cette date.

5.13 Les subventions sont généralement versées sur la base d'un service de dette. Pour l'année financière 1997-1998, le gouvernement prévoyait débourser à ce chapitre un montant d'environ 184 millions de dollars, 70 millions allant aux OPT, 86 millions, à la CUM et 28 millions, à l'AMT. Le ministère établit les premiers versements relatifs à un projet autorisé en se fondant sur le montant financé par l'OPT et ajuste les suivants après sa vérification de l'admissibilité des dépenses.

5.14 Au cours des dernières années, ce sont les OPT qui ont effectué la plupart des investissements. En effet, en ce qui a trait aux dépenses d'immobilisations des années 1991 à 1998, environ 94 p. cent de la participation financière gouvernementale concerne les projets soumis par les OPT, soit près de 565 millions de dollars. Les dépenses en immobilisations pour cette période, excluant les frais de financement à long terme, se chiffrent à quelque 875 millions de dollars et la contribution totale du ministère est estimée à 600 millions, ce qui donne une quote-part de 69 p. cent.

5.15 Pour l'année financière 1997-1998, la participation du gouvernement relative aux immobilisations des OPT représente en moyenne 7 p. cent de leurs revenus annuels (5 p. cent pour la STCUM et 10 p. cent pour les autres).

OBJECTIF ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

5.16 Notre vérification avait pour but de nous assurer que les subventions accordées aux OPT relativement aux immobilisations du transport en commun répondent aux conditions d'octroi et d'utilisation.

5.17 Nos travaux ont porté sur ces subventions et ont pris fin en mai 1999. La vérification s'est déroulée auprès du ministère et de trois OPT : la STCUM, la STCUQ et la CMTS. Certaines immobilisations transférées de la STCUM à l'AMT, depuis 1996, ont également été couvertes. Ce choix est basé sur le fait que nous désirions vérifier des OPT recevant des subventions d'importance monétaire variée.

5.18 Selon les prévisions, la participation du ministère relativement aux dépenses d'immobilisations faites entre 1991 et 1998 par ces trois OPT représente environ 81 p. cent de celle qui se rapporte à l'ensemble des OPT. Cette contribution est de l'ordre de 408 millions de dollars pour la STCUM, 43 millions pour la STCUQ et 7 millions pour la CMTS.

5.19 Précisons que, parmi les projets que nous avons analysés, certains avaient été vérifiés par le ministère et d'autres, pas encore. Dans le premier cas, nous avons révisé les résultats de ses travaux pour nous assurer de leur fiabilité et, au besoin, nous avons appliqué des procédés de vérification additionnels. Dans le second cas, nous avons nous-mêmes vérifié si les subventions accordées répondaient aux conditions d'octroi et d'utilisation. Nous nous sommes penchés sur les subventions rattachées aux autobus et à divers autres projets d'immobilisations. Les encadrés suivants présentent par OPT les projets que nous avons examinés. Pour certains de ces projets, les taxes, les frais de financement temporaire et les frais d'émission de la dette à long terme ne sont pas inclus dans le montant des dépenses autorisées, tout en étant admissibles selon les règles et les normes du programme.

Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal

IMMOBILISATIONS	Dépenses autorisées ($)	Taux de subvention (%)
Autobus commandés et ceux aliénés au cours des années 1993 à 1997	216 732 080	60 ou 50 selon les années
Fabrication de matériel roulant lié au projet de modernisation de la ligne de trains de banlieue Montréal/Deux-Montagnes	99 740 000	100
Rénovation des stations de métro du réseau initial, du Centre de contrôle Providence, du terminus Mont-Royal et du terminus Rosemont (projet partiellement réalisé)	60 000 000	50
Remplacement de 79 escaliers mécaniques dans les stations de métro (projet partiellement réalisé)	32 142 509	75
Construction d'un garage à LaSalle	31 200 000	75
Aménagement du terminus Angrignon	2 630 252	75
Prolongement de la voie réservée Pie-IX sur le territoire de Montréal-Nord	1 677 759	75

Société de transport de la Communauté urbaine de Québec

IMMOBILISATIONS	Dépenses autorisées ($)	Taux de subvention (%)
Autobus commandés et ceux aliénés au cours des années 1993 à 1997 et ceux aliénés en 1991 et 1992 sur certains aspects	42 018 969	60 ou 50 selon les années
Minibus commandés en 1993	690 000	60
Insertion permanente normalisée des voies réservées du réseau initial (marquage permanent et signalisation plus efficace sur les voies réservées existantes)	3 122 000	75
Construction du terminus de Charlesbourg	1 790 000	75
Construction de voies réservées pour la mise en opération du circuit Métrobus	1 176 537	75
Construction du terminus de l'Université Laval	700 000	75
Construction de stations d'attente à Place-Québec et du côté sud du boulevard René-Lévesque	367 000	75
Prolongement des voies réservées du circuit Métrobus à Sainte-Foy	276 098	75
Aménagement d'une voie réservée dans le secteur du Vieux-Port	60 900	75

Corporation métropolitaine de transport – Sherbrooke

IMMOBILISATIONS	Dépenses autorisées ($)	Taux de subvention (%)
Autobus commandés et ceux aliénés au cours des années 1994 à 1997	5 349 120	60 ou 50 selon les années
Construction du terminus au centre-ville de Sherbrooke	1 600 800	75
Construction d'un débarcadère sur le campus de l'Université de Sherbrooke	384 954	75
Construction d'une salle d'attente sur le campus de l'Université de Sherbrooke	147 658	75
Construction d'une voie réservée sur le campus de l'Université de Sherbrooke	105 000	75

5.20 Ce mandat s'inscrit dans la continuation de nos vérifications relatives au domaine municipal. En effet, dans le tome II de notre rapport pour l'année 1997-1998, nous avons publié des constatations et des conclusions concernant l'octroi et le contrôle des subventions aux municipalités. Dans le présent chapitre, nos observations découlent du fait que, cette année, nous nous sommes rendus chez les bénéficiaires de subventions pour analyser en profondeur le respect des conditions d'octroi et d'utilisation de subventions relatives au Programme d'aide gouvernementale pour le transport en commun – Volet immobilisations.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

En général, les subventions accordées répondent aux conditions d'octroi et d'utilisation, mais nous avons relevé des déficiences importantes.

5.21 En ce qui concerne l'ensemble des projets d'immobilisations examinés, nous avons constaté qu'en général, les subventions accordées aux OPT par le ministère répondent aux conditions d'octroi et d'utilisation, sauf pour trois projets de la STCUQ dont les dépenses totalisent environ 4 millions de dollars. En effet, ils n'ont pas fait l'objet d'une autorisation finale de la part du ministre. En pareil cas, il est impossible d'établir si les dépenses subventionnées sont admissibles en totalité parce que l'autorisation de principe ne porte que sur le concept du projet. Par ailleurs, nous avons relevé des déficiences relatives à la conformité avec les règles et les normes de certaines autorisations ainsi qu'au versement de subventions pour des dépenses inadmissibles ou dont l'admissibilité n'a pas été démontrée ; nous avons également décelé un manque de rigueur dans la vérification de l'admissibilité des dépenses subventionnées. Ainsi, des OPT bénéficient de sommes auxquelles ils n'ont pas droit ou pour lesquelles l'admissibilité des dépenses n'a pas été prouvée. Vis-à-vis de telles situations, il conviendrait de réduire la subvention et, le cas échéant, de récupérer les sommes versées en trop.

5.22 Ces lacunes nous ont amenés à formuler des recommandations au ministère et aux OPT.

5.23 Le tableau 1 présente les sujets concernés par ces dernières.

TABLEAU 1

SUJETS AYANT FAIT L'OBJET DE RECOMMANDATIONS

	STCUM	STCUQ	CMTS
Autorisation des subventions			
Autobus	X	X	X
Autres projets d'immobilisations	X	X	X
Versement des subventions	X	X	X
Vérification relative aux autobus			
Dates d'acquisition et d'aliénation	X Y	X Y	X Y
Considération du prix de vente	X	X	X
Dépenses excédant le montant autorisé par le ministre	X	X	X
Revenu de financement excédentaire	X Y		
Vérification relative aux autres projets d'immobilisations			
Pièces justificatives		X Y	X Y
Conformité avec les règles et les normes			
Appel d'offres public	X Y		X Y
Ordres de changement	X Y		X Y
Autres	X	X	X
Conformité avec les autorisations du ministre			
Dépenses excédant le montant autorisé par le ministre		X	X Y
Respect des exigences du ministre	X		
Vérifications effectuées par le vérificateur interne de la STCUM	X Y		

X : Recommandation adressée au ministère.

Y : Recommandation adressée à l'OPT concerné.

5.24 Pour ce qui est des projets que nous avons analysés et qui avaient été vérifiés par le ministère, ce dernier a déterminé que les dépenses inadmissibles étaient de 7,7 millions de dollars. Or, notre vérification démontre que ce montant devrait plutôt être de l'ordre de 11,5 millions. Quant aux projets non vérifiés par le ministère faisant l'objet de notre étude, nous avons estimé à environ 7,9 millions de dollars les dépenses subventionnées, mais non admissibles. Nous avons évalué que le montant des réductions de subventions devrait être de 6,8 millions de dollars concernant les projets vérifiés par le ministère et de 2,5 millions relativement à ceux qu'il n'a pas vérifiés.

Autorisation des subventions

Il arrive que les autorisations ministérielles ne soient pas accordées conformément aux règles et aux normes.

5.25 Il arrive que les autorisations ministérielles ne soient pas accordées conformément aux règles et aux normes. En ce qui concerne l'octroi de subventions pour l'augmentation de la flotte d'autobus d'un OPT, le ministère ne s'assure pas que le besoin est justifié. Quant aux autres types d'immobilisations, nous avons constaté que, dans certains cas, l'autorisation finale n'est pas accordée, qu'elle est donnée lorsque les travaux sont terminés, qu'elle donne lieu à une subvention supérieure à ce que prévoient les règles et les normes ou encore que les dépenses autorisées ne sont pas établies conformément à la réglementation.

Autobus

5.26 Les règles et normes stipulent que les besoins relatifs à un projet doivent être justifiés pour que l'acquisition d'un actif soit admissible à une subvention. En pratique, le ministre autorise d'emblée le remplacement de véhicules, mais demande une justification lorsqu'il s'agit d'une augmentation de la flotte d'autobus. Dans les faits, le ministère n'est pas en mesure de savoir si un véhicule pour lequel il accorde une subvention vient prendre la relève d'un autre ou s'il vient augmenter la flotte de l'OPT.

5.27 D'une part, les règles et les normes ne définissent pas ce qu'est une flotte d'autobus. Cette précision permettrait notamment de savoir si un véhicule ayant atteint la durée de vie utile de 16 ans en fait encore partie. Elle indiquerait également s'il faut inclure dans la flotte les autobus acquis ou loués par un OPT, en l'occurrence la STCUQ, sans l'aide de subventions.

5.28 D'autre part, le ministère n'effectue pas de suivi afin de vérifier si l'acquisition d'autobus pourrait conduire à une augmentation de la flotte. La réalité montre que chaque OPT acquiert et aliène, annuellement, un nombre différent d'autobus.

5.29 Le tableau 2 présente, par année et par OPT, le nombre d'autobus acquis et le nombre d'autobus aliénés, véhicules pour lesquels une subvention a été accordée. Nous avons colligé cette information à partir des données disponibles dans les OPT.

Tableau 2

AUTOBUS ACQUIS ET AUTOBUS ALIÉNÉS

	STCUM		STCUQ		CMTS	
Année	Acquis	Aliénés	Acquis	Aliénés	Acquis	Aliénés
1994	328	279	61 + 4 minibus	35	5	2
1995	34	119	19	27	5	6
1996	22	71	35*	31	5	5
1997	264	224	32	24	5	7
1998	100	73	10	30	–	4

* Pour 15 unités, la STCUQ a justifié auprès du ministère le besoin de ces acquisitions.

5.30 Ainsi, pour certaines années, le ministère a pu subventionner l'accroissement d'une flotte sans avoir obtenu ni analysé la justification des besoins additionnels. Depuis mai 1999, le ministère s'est doté d'un nouvel outil pour analyser sur une base quinquennale la mesure d'accroissement d'une flotte, mais il n'a pas encore défini ce qui constitue une flotte.

5.31 **Nous avons recommandé au ministère de définir ce qui constitue une augmentation de la flotte et d'effectuer un suivi auprès des organismes publics de transport en commun afin de vérifier si l'acquisition d'autobus sert à maintenir la flotte ou à l'accroître et, dans ce dernier cas, d'exiger que le besoin de nouveaux véhicules soit justifié.**

5.32 **Commentaires du ministère**

« Les dernières modalités d'application du Programme d'aide au transport en commun, approuvées par le ministre des Transports le 12 mai dernier, obligent les OPT à déposer annuellement un plan quinquennal de gestion de leur flotte. Ce plan quinquennal doit prendre en considération l'ensemble du parc d'autobus de l'organisme. Ainsi, le ministère est maintenant mieux en mesure d'effectuer les contrôles pertinents concernant les variations de la flotte d'autobus des organismes.

« Par ailleurs, il est de pratique courante d'avoir des écarts entre les achats et les mises au rancart puisque des considérations d'exploitation peuvent faire fluctuer le nombre de véhicules d'une flotte d'autobus d'un OPT au cours d'une période donnée. Cependant, le plan quinquennal exigé par les nouvelles modalités devrait permettre de s'assurer que les écarts entre les véhicules acquis et les véhicules mis au rancart s'équilibrent sur une période de cinq ans lorsque l'achalandage et les besoins sont relativement stables.

« Malgré les différences annuelles entre les acquisitions et les aliénations d'autobus des trois OPT, de 1994 à 1998, leur flotte n'a pas augmenté, sauf en ce qui concerne la STCUQ pour laquelle l'augmentation a été justifiée. »

Autres projets d'immobilisations

5.33 Rappelons que les règles et les normes d'attribution de subventions stipulent que chaque projet d'immobilisations doit recevoir deux autorisations. Dans un premier temps, le ministre avalise le concept ; ensuite, il approuve la réalisation des travaux et le montant des dépenses admissibles avant la mise en œuvre du projet. Le ministre donne cette seconde approbation après s'être assuré que la nature et l'étendue des travaux coïncident avec les données sous-jacentes à l'autorisation de principe, notamment par l'analyse des plans et devis présentés par l'OPT. Par ailleurs, des projets peuvent faire l'objet d'une autorisation particulière du gouvernement qui les soumet à des conditions spécifiques.

5.34 Or, nous avons trouvé des autorisations ministérielles portant sur les dépenses admissibles, qui n'ont pas été accordées conformément aux règles et aux normes.

5.35 Pour trois projets de la STCUQ, soit l'insertion permanente normalisée des voies réservées du réseau initial, la construction du terminus de l'Université Laval et celle de stations d'attente à Place-Québec et du côté sud du boulevard René-Lévesque, on note l'absence d'autorisation finale. Un représentant du ministère a informé verbalement la STCUQ que cette autorisation n'était plus requise. De son côté, la STCUQ a acheminé au ministère des documents additionnels, tels que les plans et devis. Toutefois, elle est incapable de remplir une des conditions d'utilisation de la subvention, soit de distinguer nettement, dans ses appels d'offres, les dépenses admissibles de celles qui ne le sont pas puisque le ministre n'a approuvé que le concept des projets en question. Conséquemment, il est difficile d'établir clairement si les dépenses subventionnées sont toutes admissibles.

5.36 En ce qui concerne le projet du terminus de Charlesbourg, également réalisé par la STCUQ, aucune autorisation de principe n'a été émise et l'autorisation finale a été donnée après l'achèvement des travaux. Même si plusieurs échanges ont eu lieu entre l'OPT et le ministère au fil de la réalisation de ce projet, le ministre a été mis devant un fait accompli.

5.37 Nous avons aussi étudié le projet d'insertion permanente des voies réservées du réseau initial de la STCUQ, pour nous apercevoir que le montant de la subvention n'a pas été établi correctement. Ce projet, dont l'autorisation de principe date d'août 1996, constitue une amélioration aux voies réservées implantées en 1992. En effet, il s'agit de la mise en place d'un marquage permanent et d'une signalisation plus efficace relativement aux voies réservées existantes. Les règles et les normes précisent que, lorsque l'amélioration d'une voie réservée survient moins de dix ans après son implantation, la subvention est calculée sur la base de la valeur nette de la portion concernée. La valeur nette correspond aux dépenses admissibles du projet d'amélioration, desquelles on soustrait la valeur résiduelle des éléments d'actif déjà subventionnés. Or, l'autorisation de principe ne tient pas compte de cette modalité.

5.38 Quant aux dépenses autorisées par le ministre, elles ne sont pas toujours établies sur la même base d'un projet à l'autre. Dans certains cas, le ministre approuve de façon distincte les frais de financement temporaire alors qu'il ne fait pas cette distinction en autorisant d'autres dossiers. Il en est de même des frais d'émission de la dette à long terme et des taxes. Or, les règles et les normes du programme d'aide définissent les dépenses admissibles pour chaque catégorie de projets en indiquant que le coût net des taxes, les frais de financement temporaire et les frais d'émission de la dette à long terme viennent s'y ajouter. Ainsi, selon les circonstances, les autorisations peuvent avantager ou désavantager les OPT lorsque certaines de ces dépenses diffèrent des prévisions.

5.39 **Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que les autorisations de projets sont données conformément aux règles et aux normes d'attribution.**

5.40 **Commentaires du ministère**

« Les trois projets de la STCUQ qui n'ont pas fait l'objet d'une autorisation finale par le ministre des Transports n'ont pas donné lieu à des subventions supérieures à celles prévues selon les autorisations de principe. Dans le cas du terminus de Charlesbourg, projet qui n'a pas fait l'objet d'une autorisation de principe, l'autorisation finale a défini le niveau de participation gouvernementale sur la base des dépenses faites qui sont normalement admissibles. Pour ce qui est du projet d'insertion permanente des voies réservées du réseau initial de la STCUQ, le projet a été traité comme un nouveau projet et non comme une amélioration de voies réservées existantes.

« Enfin, en ce qui concerne la détermination des dépenses admissibles lors de l'autorisation finale des projets, la majorité des organismes de transport, lorsqu'ils adressent leur demande de subvention au ministère et lors de la préparation de leur plan triennal d'immobilisations, incluent le coût net des taxes dans leurs projets et le ministère, compte tenu qu'il s'agit d'une dépense admissible, approuve les projets en incluant cette dépense. Il en est de même des autres dépenses (frais d'intérêt et d'émission) qui sont admissibles en vertu des modalités. Dans certains cas, toutefois, ces dernières n'ont pas été incluses lors de l'autorisation mais reconnues admissibles lors de la vérification des dépenses admissibles des projets d'immobilisations. Le ministère s'assurera au cours des prochaines autorisations que le traitement accordé à tous les projets soit conforme aux règles et aux normes du programme. »

Versement des subventions

5.41 Contrairement aux modalités d'application de plusieurs programmes d'aide gouvernementale, le montant de la subvention n'est pas déterminé sur la base d'une réclamation de dépenses de la part des bénéficiaires. En général, le ministère effectue ses premiers versements en se fondant sur le montant financé par l'OPT. La détermination de ces versements tient parfois compte de dépenses inadmissibles, du paiement comptant d'une partie des dépenses par un OPT et d'autres situations où il y a un écart entre ce qui est financé et le coût total du projet. Mais il arrive, principalement pour les autobus, que le montant sur lequel est basée la subvention soit au départ supérieur au total projeté des dépenses admissibles. Le cas échéant, le ministère récupère, après vérification, les sommes versées en trop.

5.42 Cette pratique fait en sorte que les OPT dont nous avons scruté les dossiers devront rembourser au ministère des subventions reçues en trop pour certains projets, et plus la vérification tarde, plus le montant à récupérer sera important. En outre, comme le ministère n'exige pas d'intérêt sur ces sommes, le gouvernement n'en tire aucun revenu.

5.43 Par ailleurs, lorsque le ministère constate que des dépenses inadmissibles ont été subventionnées, il révise le montant des versements et, le cas échéant, calcule les sommes à recouvrer de façon différente selon que le financement à long terme du projet a été fait en une seule émission de titres ou en plusieurs émissions étalées dans le temps. Dans le second cas, le ministère confère un avantage financier à l'OPT puisqu'il considère que les versements effectués en trop n'ont débuté qu'à compter du premier versement de la dernière émission. Ainsi, même si la réduction totale demeure la même, l'OPT bénéficie de versements plus élevés en début de financement.

5.44 **Nous avons recommandé au ministère**

- **de baser le calcul des versements de subventions sur le total projeté des dépenses admissibles ;**
- **de procéder à la récupération des sommes versées en trop sur la même base, qu'un projet soit financé par le biais d'une ou de plusieurs émissions.**

5.45 **Commentaires du ministère**

« Avant d'établir le montant des versements de subvention d'un projet, le ministère communique régulièrement avec l'OPT afin d'ajuster ses versements en fonction des dépenses admissibles prévisibles et de tout écart entre le financement et le coût admissible du projet. Plusieurs organismes communiquent également avec le ministère afin de faire ajuster la quote-part gouvernementale en fonction des dépenses admissibles prévisibles. Certaines dépenses inadmissibles, telles les pénalités en fonction de l'atteinte de la durée de vie utile, ne sont cependant pas prévisibles lors de l'autorisation du projet.

« En ce qui concerne la récupération des subventions versées en trop, le principe qui a été retenu par le ministère depuis la création du programme d'aide est que les premières dépenses financées à long terme par les OPT sont celles qui sont reconnues admissibles lorsque le financement est effectué à l'aide de plusieurs règlements d'emprunt ou de plusieurs émissions. Cette façon de procéder est plus facile à administrer et a parfois comme conséquence de faire terminer plus tôt les versements de subvention, particulièrement lorsque le montant de la dernière émission représente un faible pourcentage du financement global du projet. »

5.46 Résumé des commentaires de la STCUM et de la CMTS

Ces OPT sont en accord avec le fait que le calcul des versements de subventions devrait être basé sur le total projeté des dépenses admissibles. De plus, la STCUM signale qu'il serait souhaitable que les projets subventionnés soient vérifiés le plus tôt possible par le ministère afin de procéder, le cas échéant, à un ajustement de la subvention et à une récupération des sommes versées en trop.

Vérification relative aux autobus

5.47 Les règles et les normes, approuvées par le Conseil du trésor en 1993, dictent que, lorsqu'un autobus est aliéné sans remplacement avant la fin de sa durée de vie utile, établie à 16 ans, le ministère procède à une récupération de subvention selon le montant le plus élevé entre le prix de vente de l'actif ou sa valeur résiduelle, montant ajusté selon le taux de subvention. Par ailleurs, si un autobus est aliéné après la fin de sa durée de vie utile, la récupération dépend du prix de vente.

5.48 De plus, lorsqu'un véhicule est acheté pour en remplacer un autre, la subvention est alors basée sur la valeur nette de l'actif acquis. Celle-ci correspond au coût d'acquisition, jusqu'à concurrence d'un montant maximum autorisé par le ministre, moins le montant le plus élevé entre le prix de vente et la valeur résiduelle de l'actif remplacé, laquelle est calculée à partir du coût de remplacement de cet actif auquel on applique le pourcentage de la durée de vie inutilisée.

5.49 Ces règles et normes ont été révisées en février 1999 et de nouvelles bases ont été émises pour déterminer la réduction de la subvention. D'une part, lorsqu'un autobus est aliéné avant d'avoir atteint 12 ans de vie utile, la réglementation prévoit une réduction des subventions accordées à l'OPT équivalant au montant qui aurait été consenti pour l'acquisition d'un véhicule neuf. D'autre part, lorsque tous les véhicules aliénés au cours d'une année sont âgés de 12 ans ou plus mais que leur âge moyen est inférieur à 16 ans, la même réduction s'applique, multipliée par le nombre d'autobus aliénés ayant fait descendre la moyenne en bas du seuil de 16 ans. Cette méthode doit être appliquée à compter du 1er janvier 1997, mais il est possible de s'en prévaloir de façon rétroactive pour 1996. Toutefois, les nouveaux calculs ne peuvent avoir pour effet de modifier rétroactivement le montant de la subvention à verser à un OPT.

5.50 Concernant les trois OPT soumis à notre examen, le ministère a procédé au cours des dernières années à certaines vérifications quant à l'admissibilité des dépenses subventionnées. Ces vérifications ont porté sur :

- les autobus commandés et ceux aliénés par la CMTS au cours des années 1994 à 1997 ;
- les véhicules commandés par la STCUQ de 1993 à 1996, incluant les minibus, et ceux aliénés entre 1993 et 1997 (ce rapport est toutefois à l'état de projet) ;
- ceux commandés et ceux aliénés par la STCUM en 1993 et 1994 (encore ici, le rapport concernant 1994 est à venir).

5.51 Quant aux autobus commandés en 1997 par la STCUQ avec livraison en 1998 ainsi qu'aux commandes et aux aliénations effectuées par la STCUM pour les années ultérieures à 1994, la vérification reste à faire. Il convient d'ajouter que le ministère confie parfois ce mandat à un vérificateur externe ; ce fut le cas notamment pour les autobus commandés et ceux aliénés par la CMTS relativement aux années 1994 à 1997 et pour ceux de la STCUM pour 1994.

5.52 En ce qui concerne l'ensemble des vérifications conduites par le ministère, nous avons relevé des déficiences relatives aux autobus aliénés. Ces lacunes portent, entre autres, sur l'insuffisance de la vérification au regard des dates d'acquisition et d'aliénation des véhicules, question de connaître leur durée de vie utile, et sur le fait que le prix de vente des véhicules remplacés n'est pas pris en considération.

5.53 Ainsi, dans plusieurs cas, le montant des dépenses admissibles devrait être inférieur à celui que le ministère a déterminé et, par le fait même, entraîner une diminution de subventions ou des réductions additionnelles à celles qu'il a déjà considérées. Pour ce qui est des autobus commandés et de ceux aliénés par la STCUM au cours des années 1995 à 1997, nous avons constaté que des réductions importantes de subventions devraient également être appliquées. Il ne faudrait pas oublier que ces calculs impliquent des activités de recouvrement.

Dates d'acquisition et d'aliénation

Les organismes n'ont pas démontré l'exactitude de la date d'aliénation des autobus et le ministère ne s'est pas assuré de la fiabilité de cette donnée.

5.54 La date d'aliénation d'un autobus n'est pas toujours déterminée de la même façon : la STCUM et la CMTS retiennent généralement la date de fin d'immatriculation alors que la STCUQ utilise également d'autres repères. Toutefois, ces OPT n'ont pas démontré l'exactitude de cette date.

5.55 De plus, dans chacun des dossiers d'autobus aliénés que nous avons examinés, la STCUM n'a pas conservé la date d'acquisition du véhicule ; elle y inscrit plutôt une date médiane qui renvoie à la réception d'un lot d'autobus. Encore ici, on ne retrouve aucune pièce justificative. Toutefois, depuis quelques années, elle conserve dans ses dossiers la preuve des dates d'acquisition.

5.56 Lorsque le ministère a mené sa vérification, il ne s'est pas assuré que la date d'aliénation était fiable. Il n'a pas plus validé la date d'acquisition des autobus aliénés par la STCUM. Ainsi, il est difficile pour lui de conclure que les véhicules avaient atteint 16 ans de vie utile et, le cas échéant, de déterminer avec précision la valeur nette des autobus acquis, le montant des réductions s'appliquant aux subventions et les sommes à récupérer.

5.57 Les règles et les normes, approuvées par le Conseil du trésor en 1993, ne définissent pas le moment qui doit être considéré comme date d'aliénation. Généralement, le ministère cautionne l'information transmise par les OPT, sans la valider. Par contre, pour les aliénations des années 1991 à 1995 de la STCUQ et celles de l'année 1993 de la STCUM, le ministère a retenu pour chacune des années le 31 décembre en guise de référence.

5.58 Par ailleurs, il est dit dans les règles et les normes (révisées en février 1999) que les autobus doivent être maintenus en service ou disponibles pour les services réguliers de transport en commun et qu'il est donc nécessaire de les immatriculer. De plus, on indique que l'âge d'un véhicule se calcule en mois, à partir de la date de livraison jusqu'à ce qu'il cesse d'être en service.

5.59 De notre côté, nous n'avons pu déterminer la date réelle de fin de service des autobus aliénés par la STCUM et la STCUQ car, contrairement à la CMTS, elles ne nous ont pas fourni notamment les rapports de consommation d'essence pour 1997 et les années antérieures. Toutefois, nous avons retracé dans leur système d'information la date du dernier certificat de vérification mécanique. Comme cet examen est obligatoire tous les six mois, la date du dernier contrôle nous éclaire : en effet, l'utilisation du véhicule ne devrait pas se prolonger au-delà d'un semestre. Nous avons également obtenu de la Société de l'assurance automobile du Québec des données quant à la date de fin d'immatriculation d'un certain nombre d'autobus. Dans le cas de la STCUQ, nous avons alors constaté qu'il y avait parfois des écarts importants entre la date d'aliénation prise en considération par le ministère et celle pouvant se rapprocher le plus de la date de fin de service, soit la fin de l'immatriculation ou six mois après la dernière vérification mécanique. En effet, en ce qui a trait à la période comprise entre 1993 et 1995, nous avons relevé des différences de plus de 40 mois pour 3 autobus, de 20 à 40 mois pour 4 véhicules et de 10 à 20 mois pour 6 autres.

5.60 Toujours pour la STCUQ, nous avons identifié 31 autobus qui n'avaient pas encore été aliénés au 31 décembre 1998 alors que le dernier certificat de vérification mécanique avait été émis en 1995, 1996 ou 1997 et que les rapports de consommation d'essence de 1998 démontrent que ces véhicules n'étaient plus en service. Les dossiers de la STCUQ ne donnent aucune preuve que ces autobus étaient bel et bien en activité ou qu'ils étaient disponibles pour assurer les services réguliers de transport en commun. Ainsi, en toute logique, ces véhicules auraient dû être tenus pour aliénés.

5.61 Nous avons recommandé aux trois organismes de transport en commun vérifiés d'avoir en leur possession les pièces justificatives pour démontrer l'exactitude des dates d'aliénation des autobus.

5.62 Nous avons recommandé au ministère de s'assurer de la fiabilité des dates d'acquisition et d'aliénation des autobus pour connaître leur durée de vie utile.

5.63 Résumé des commentaires des organismes

Les OPT ont indiqué leur volonté de conserver la preuve documentaire relative aux dates d'acquisition et d'aliénation des autobus. Deux d'entre eux ont spécifié qu'ils avaient commencé à mettre en place des moyens pour satisfaire à cette exigence.

5.64 Commentaires du ministère

« Les nouvelles normes, qui ont été approuvées par le Conseil du trésor en février 1999, précisent davantage les règles qui s'appliquent quant à l'aliénation d'éléments d'actif donnant lieu à la récupération de subventions. Ces modifications s'inscrivent dans la mise en place d'une nouvelle règle permettant le remplacement sans pénalité d'autobus urbains lorsque les véhicules ont 12 ans et plus et que l'âge moyen des véhicules mis au rancart est supérieur à 16 ans. Compte tenu que le programme d'aide est maintenant plus souple quant à l'atteinte de la durée de vie utile de 16 ans, les critères relatifs à l'aliénation d'actifs donnant lieu à la récupération de subventions ont été resserrés, faisant en sorte qu'en vertu des nouvelles modalités, les dates réelles d'acquisition et d'aliénation seront utilisées pour les fins du calcul de la durée de vie utile. »

Considération du prix de vente

Le ministère n'a pas tenu compte du prix de vente des autobus remplacés pour établir le montant de sa contribution.

5.65 Le ministère n'a pas tenu compte du prix de vente des autobus remplacés dans le calcul de la valeur nette des véhicules acquis alors que cet élément doit être considéré pour établir le montant de sa contribution financière. Ainsi, dans certains cas, des réductions de subventions devraient être appliquées, particulièrement lorsque le véhicule aliéné a atteint 16 ans de vie utile.

5.66 Nous avons recommandé au ministère de considérer le prix de vente des autobus remplacés dans le calcul de la valeur nette des véhicules acquis.

5.67 Commentaires du ministère

« En vertu des modalités d'application du Programme d'aide au transport en commun, le ministère doit effectivement tenir compte du prix de vente des autobus remplacés dans le calcul de la valeur nette des véhicules acquis. Au moment où le Vérificateur général a effectué son mandat au sein des directions territoriales et des OPT, il a pris en considération des rapports de vérification, dont certains n'étaient qu'à l'état de projet. Des correctifs ont été apportés depuis aux projets de rapport de vérification du ministère ou le seront éventuellement. »

Dépenses excédant le montant autorisé par le ministre

5.68 Les dépenses excédant le montant autorisé par le ministre ne sont pas admissibles. Or, nos vérifications tout autant que celles du ministère font ressortir l'existence de subventions couvrant des dépenses de cette nature. Dans ces cas, des réductions de subventions doivent être appliquées.

5.69 **Nous avons recommandé au ministère de continuer de s'assurer qu'aucune dépense en excédent du montant autorisé par le ministre ne fait l'objet d'une subvention.**

5.70 **Commentaires du ministère**

« Le ministère entend poursuivre les actions qu'il mène en ce sens et apportera au moment opportun une attention particulière au commentaire du Vérificateur général. »

Revenus de financement excédentaire

5.71 Les règles et les normes stipulent qu'un OPT doit faire bénéficier le gouvernement des revenus d'intérêt, selon le taux de subvention applicable au projet, lorsque le financement à long terme excède les dépenses qui ont été effectuées. Par rapport à cette exigence, nous avons constaté que, pour l'acquisition des autobus commandés en 1995 et en 1997, la STCUM n'a pas comptabilisé de revenus d'intérêt en déduction des frais de financement temporaire alors qu'elle était tenue de le faire. Ainsi, dans ces cas, des réductions de subventions devraient être appliquées.

5.72 **Nous avons recommandé à la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal de comptabiliser les revenus d'intérêt générés par les surplus d'emprunt en déduction des frais de financement temporaire.**

5.73 **Nous avons recommandé au ministère de considérer les revenus d'intérêt générés par les surplus d'emprunt de la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal dans la détermination des dépenses admissibles.**

5.74 **Commentaires de la STCUM**

« Dans le cas de la commande des autobus de 1995, le gouvernement n'a pas bénéficié [...] des revenus d'intérêt reçus lors du préfinancement. Cependant, ceci ne constitue pas la position de la STCUM dans ce genre de situation. En effet, [...] la Société a, dans la majorité des cas, fait bénéficier le gouvernement des revenus d'intérêt et elle a l'intention de poursuivre cette façon de faire. »

5.75 **Commentaires du ministère**

« Les commentaires du Vérificateur général portent sur des achats d'autobus non encore vérifiés par le ministère. Il considérera les revenus d'intérêt au moment de la vérification et apportera une attention particulière aux commentaires formulés par le Vérificateur général. »

Réduction des subventions et récupération des sommes versées en trop

Des réductions de subventions de l'ordre de 6,9 millions de dollars devraient être appliquées.

5.76 À la lumière de ce qui précède, des réductions de subventions ou des réductions additionnelles devraient être appliquées ; le cas échéant, le ministère devrait voir à recouvrer les sommes versées en trop.

5.77 En effet, les vérifications menées par le ministère font ressortir des dépenses inadmissibles et nos propres travaux démontrent que les sommes impliquées sont encore plus élevées que ce qu'il a lui-même calculé. Quant aux années pour lesquelles il n'y a pas eu de vérification, nous avons estimé le montant des dépenses inadmissibles, la réduction de subventions qui s'y rattache et le potentiel de récupération concernant les versements déjà effectués. Pour ces deux dernières opérations, nous avons tenu compte du fait que le ministère verse les subventions et récupère les sommes versées en trop selon les modalités décrites à la section « Versement des subventions ».

5.78 Le tableau 3 consigne les dépenses inadmissibles calculées par le ministère et par nous de même que les réductions de subventions correspondantes et les récupérations à faire sur les sommes versées en trop. Il départage les projets pour lesquels une vérification a été effectuée par le ministère de ceux qu'il n'a pas encore examinés.

TABLEAU 3

CONSÉQUENCES FINANCIÈRES RELATIVES AUX DÉPENSES INADMISSIBLES – AUTOBUS

Vérifications faites par le ministère dont les rapports sont finaux ou à l'état de projet

	Dépenses inadmissibles (en milliers de dollars)		Réductions des subventions (en milliers de dollars)	Récupération des sommes versées en trop (en milliers de dollars)
	Ministère	VGQ*	VGQ*	VGQ*
STCUM				
Conditions relatives à l'aliénation	569	1 005		
Dépenses excédant le montant autorisé par le ministre	3 696	3 700		
	4 265	**4 705**	**2 410**	**1 090****
STCUQ				
Conditions relatives à l'aliénation	1 540	3 910		
Dépenses excédant le montant autorisé par le ministre	670	705		
	2 210	**4 615**	**3 110**	**1 530**
CMTS				
Conditions relatives à l'aliénation	66	114		
Dépenses excédant le montant autorisé par le ministre	765	765		
	831	**879**	**480**	**138*****
Total	**7 306**	**10 199**	**6 000**	**2 758**

Vérifications non encore faites par le ministère

STCUM				
Conditions relatives à l'aliénation		1 964		
Dépenses excédant le montant autorisé par le ministre		3 148		
Revenus de financement excédentaire		597		
Total*		**5 709**	**876**	**602**
TOTAL GLOBAL*		**15 908**	**6 876**	**3 360**

* Montant estimé par le Vérificateur général (VGQ).

** De ce montant, le ministère a déjà récupéré 170 000 dollars relativement à une réduction de subventions de 591 000 dollars.

*** De ce montant, le ministère a déjà récupéré 130 000 dollars relativement à une réduction de subventions de 453 000 dollars.

5.79 Nos calculs ont été faits en tenant compte des éléments énoncés ci-dessous. À cet effet, nous avons :

- retenu comme date d'aliénation celle qui correspond le plus à la fin de service selon les informations disponibles, soit la date du dernier plein d'essence, soit six mois après l'émission du dernier certificat de vérification mécanique ou encore la date de fin d'immatriculation ; il faut mentionner que notre choix quant à la date retenue est conservateur ;
- considéré, contrairement au ministère, que certains autobus étaient aliénés compte tenu de leur fin de service ;
- établi ce qui reste de la vie utile d'un autobus, en nous servant des dates d'acquisition et d'aliénation, sauf pour les véhicules de la STCUM, pour lesquels nous avons dû considérer la date médiane de réception d'un lot d'autobus puisque la date exacte de leur acquisition n'était pas disponible ;
- pris en compte le prix de vente des autobus dans le calcul de la valeur nette de ceux acquis en remplacement ;
- ajouté au coût de remplacement les taxes nettes ainsi que des frais de financement temporaire et d'émission de la dette à long terme établis sur la base d'une moyenne des frais assumés au cours des années d'acquisition examinées ;
- dans le cas de la STCUM, estimé les revenus de financement excédentaire sur la base du taux de rendement moyen mensuel de ses placements à court terme.

5.80 Résumé des commentaires de la Société de transport de la Communauté urbaine de Québec

En ce qui concerne la récupération des sommes liée à l'aliénation d'autobus avant que les véhicules aient atteint 16 ans de vie utile, la STCUQ fait valoir qu'elle ne devrait pas être pénalisée notamment pour les raisons suivantes : elle a remplacé certains autobus subventionnés par des autobus d'occasion, loués ou acquis, sans aide gouvernementale ; des autobus ont été retirés de la route, mais conservés en attendant une décision quant à leur éventuelle reconstruction ; enfin, elle devrait bénéficier des mêmes avantages que ceux consentis à une autre société de transport quant à l'application d'un programme de reconstruction d'autobus qui a comme effet de prolonger au-delà de 16 ans leur durée de vie utile.

5.81 Commentaires du ministère

« Le ministère tient à rappeler que plusieurs rapports de vérification considérés par le Vérificateur général n'étaient qu'à l'état de projet. Des correctifs ont été apportés depuis aux projets de rapport ou le seront éventuellement. »

Vérification relative aux autres projets d'immobilisations

5.82 Des subventions relatives aux immobilisations des OPT, autres que les autobus, sont versées pour des dépenses inadmissibles ou dont l'admissibilité n'a pas été démontrée. Dans certains cas, des réductions de subventions devraient être appliquées et, le cas échéant, des récupérations sur les sommes déjà versées devraient être faites. Par ailleurs, on note parfois un manque de rigueur dans la vérification de l'admissibilité. Ainsi, il arrive que le ministère reconnaisse comme admissibles des dépenses pour lesquelles les pièces justificatives sont absentes ou insuffisantes ou alors qui dépassent les montants autorisés. De plus, on observe que des règles et des normes d'attribution ainsi que des conditions énoncées dans l'autorisation du ministre ne sont pas respectées.

5.83 Parmi les projets que nous avons examinés, ceux de la CMTS n'étaient pas vérifiés par le ministère, pas plus que ceux de la STCUM, sauf ceux pour lesquels une vérification partielle est effectuée par son vérificateur interne. Toutefois, ces rapports de vérification n'étaient qu'à l'état de projet. Quant aux projets de la STCUQ, ils étaient tous vérifiés à l'exception de celui se rapportant à la construction du terminus à Charlesbourg et de celui concernant l'insertion permanente normalisée des voies réservées du réseau initial.

Pièces justificatives

Certaines pièces justificatives ne sont pas assez explicites pour démontrer l'admissibilité des dépenses tandis que d'autres sont absentes.

5.84 Pour plusieurs projets de la STCUQ et de la CMTS, certains documents n'étaient pas assez explicites pour démontrer l'admissibilité des dépenses tandis que d'autres pièces justificatives ne figuraient pas à leurs dossiers, dont des factures de fournisseurs, des plans et devis et des certificats de conformité. C'est le cas plus particulièrement des projets dont la maîtrise d'œuvre avait été confiée, en tout ou en partie, à un mandataire et dont les ententes étaient muettes ou trop vagues quant à l'obligation de fournir des pièces justificatives. Par ailleurs, parmi les dossiers de la STCUQ vérifiés par le ministère, nous avons également remarqué que des montants avaient été déclarés admissibles sans que les preuves adéquates aient été recueillies.

5.85 Nous pouvons citer comme exemples trois projets de la STCUQ liés aux voies réservées du circuit Métrobus. Le ministère, en menant sa vérification, avait admis des dépenses de 1 490 000 dollars alors que, pour certaines totalisant 629 000 dollars, les pièces justificatives étaient absentes ou l'information à leur égard n'était pas assez détaillée. Il avait cependant décelé des dépenses inadmissibles de l'ordre de 432 000 dollars rattachées à des études pour un prolongement de voies réservées qui n'a pas été réalisé. Les travaux relatifs à ces projets ont été confiés en grande partie à des mandataires, soit les municipalités concernées et l'Université Laval.

5.86 C'est aussi le cas des trois projets se rapportant à la construction d'une salle d'attente, d'un débarcadère et d'une voie réservée sur le campus de l'Université de Sherbrooke, projets dont la maîtrise d'œuvre a été confiée à l'Université. La CMTS n'a pas démontré l'admissibilité de dépenses se chiffrant à plus de 200 000 dollars sur un total de 626 000 dollars.

5.87 **Nous avons recommandé à la Société de transport de la communauté urbaine de Québec et à la Corporation métropolitaine de transport – Sherbrooke d'avoir en leur possession les pièces justificatives nécessaires pour démontrer l'admissibilité des dépenses subventionnées.**

5.88 **Nous avons recommandé au ministère de s'assurer de l'existence de pièces justificatives suffisantes pour démontrer l'admissibilité de toutes les dépenses subventionnées.**

5.89 **Résumé des commentaires des deux organismes**

La STCUQ et la CMTS sont d'accord pour obtenir et conserver les pièces justificatives démontrant l'admissibilité des dépenses subventionnées.

5.90 **Commentaires du ministère**

« Le ministère s'assurera de l'existence de pièces justificatives suffisantes pour démontrer l'admissibilité de toutes les dépenses subventionnées. À cette fin, il exigera des organismes publics, lorsque la maîtrise d'œuvre pour la réalisation des travaux est confiée à un tiers, que le protocole d'entente prévoie la production de pièces justificatives permettant d'identifier clairement les dépenses admissibles conformément à l'autorisation finale du ministre. »

Conformité avec les règles et les normes

Des dépenses sont subventionnées alors que des règles et normes d'attribution ne sont pas respectées.

5.91 Nous avons été à même d'observer que des dépenses étaient subventionnées alors que certaines règles et normes d'attribution ne sont pas respectées. Ainsi, des appels d'offres publics n'ont pas été rédigés de façon à distinguer les dépenses admissibles de celles qui ne l'étaient pas, des changements ont été apportés sans l'autorisation du ministre et des dépenses inadmissibles ont été subventionnées.

Appel d'offres public

5.92 Les règles et les normes stipulent que les OPT doivent préparer leurs appels d'offres publics en établissant clairement, au chapitre des dépenses, ce qui est admissible et ce qui ne l'est pas. Or, cette exigence n'a pas toujours été respectée.

5.93 Concernant le projet d'aménagement du terminus Angrignon de la STCUM, la lettre d'autorisation du ministre prévoyait que des travaux ne seraient pas couverts par la subvention. La STCUM a estimé à environ 217 000 dollars le montant des dépenses inadmissibles, mais cette évaluation n'est pas justifiée comme il se doit.

5.94 Cette exigence n'a pas été respectée non plus lors de la construction de la salle d'attente à même le pavillon multifonctionnel de l'Université de Sherbrooke, qui a assumé la maîtrise d'œuvre du projet dont le coût s'est élevé à quelque 144 000 dollars. À cet égard, la CMTS n'a inclus aucune clause dans le protocole d'entente de réalisation des travaux demandant que l'appel d'offres soit correctement rédigé.

5.95 Ainsi, dans ces cas, il est difficile, voire impossible, d'établir avec précision le montant des dépenses admissibles, de déterminer si une réduction de subventions s'impose et, le cas échéant, d'en calculer le montant.

Ordres de changement

5.96 Il est fréquent que des ordres de changement soient consentis après l'autorisation du ministre. De tels changements ont pour effet d'augmenter ou de diminuer les coûts d'un projet, mais ils ne sont généralement pas approuvés par le ministre. Par conséquent, les modifications aux plans et devis qui engendrent des coûts additionnels constituent des dépenses inadmissibles, et celles qui ont pour effet d'abaisser les coûts devraient donner lieu à une réduction de subventions.

5.97 En ce qui concerne le projet d'aménagement du terminus Angrignon de la STCUM, dont les dépenses réelles s'élèvent à 2 485 000 dollars, nous avons évalué à environ 126 000 dollars les dépenses inadmissibles relatives aux ordres de changement non autorisés par le ministre.

5.98 Nous avons également vu que des ordres de changement ont été donnés quant au projet de la CMTS relatif au débarcadère du terminus de l'Université de Sherbrooke, dont les coûts sont d'environ 368 000 dollars. Or, nous n'avons pas retracé l'approbation du ministre. Le montant de notre estimation quant aux dépenses inadmissibles qu'il faut rattacher à ces modifications est de 25 000 dollars.

Autres

5.99 Par ailleurs, notre vérification a révélé que d'autres types de dépenses inadmissibles ont été subventionnées. C'est le cas notamment de dépenses de l'ordre de 65 000 dollars concernant principalement des frais de main-d'œuvre interne à la STCUM (projet d'aménagement du terminus Angrignon). Nous avons également retracé une dépense inadmissible d'environ 13 000 dollars concernant une étude pour l'agrandissement de la salle d'attente du terminus de l'Université de Sherbrooke, lequel n'a pas été effectué. En ce qui concerne le projet d'aménagement d'une voie réservée dans le secteur du Vieux-Port, réalisé en 1993, des dépenses de 57 000 dollars sont subventionnées sans réduction alors qu'elle n'a pas été en opération pendant dix ans. La STCUQ n'a pu préciser la date où elle a cessé d'être opérée.

5.100 Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que les règles et les normes d'attribution sont respectées.

5.101 Nous avons recommandé à la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal de toujours rédiger ses appels d'offres publics de façon à distinguer nettement les dépenses admissibles de celles qui sont inadmissibles et à la Corporation métropolitaine de transport – Sherbrooke de s'assurer du respect de cette exigence, lorsqu'elle confie à un tiers la maîtrise d'œuvre d'un projet, en tout ou en partie.

5.102 Nous avons recommandé à la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal et à la Corporation métropolitaine de transport – Sherbrooke d'obtenir une autorisation additionnelle du ministre si elles souhaitent que les coûts afférents aux changements aux plans et devis soient admissibles.

5.103 Commentaires du ministère

« Le ministère doit effectivement s'assurer de l'existence de pièces justificatives suffisantes pour démontrer l'admissibilité de toutes les dépenses subventionnées. Dans le cas du terminus Angrignon de la STCUM et du pavillon multifonctionnel de l'Université de Sherbrooke de la CMTS, le ministère exigera, lors de la vérification de ces projets, la production de pièces justificatives permettant d'identifier clairement les dépenses admissibles et celles non admissibles.

« En ce qui concerne les ordres de changement, le montant de l'autorisation finale et les conditions spécifiques de cette autorisation constituent la base de référence pour établir le montant maximal admissible du projet et le montant définitif de la subvention. Toutefois, lorsque des changements significatifs sont nécessaires et que ces changements ont pour effet de changer la nature du projet autorisé par le ministre, l'OPT doit s'assurer que ces changements sont reconnus par ce dernier. Dans le cas du terminus Angrignon (STCUM), du terminus de l'Université de Sherbrooke (CMTS) et du garage LaSalle (STCUM), ces projets n'ont pas encore été vérifiés par le ministère.

« Enfin, en ce qui a trait au fait que certaines dépenses inadmissibles sont subventionnées, le ministère n'a pas non plus procédé à la vérification des projets du terminus Angrignon et de l'Université de Sherbrooke. Les ajustements aux versements de subvention seront apportés, s'il y a lieu, lorsque le rapport du ministère aura été déposé et accepté. Dans le cas de la voie réservée du Vieux-Port, le ministère procédera à la récupération des subventions versées en trop. »

5.104 Commentaires de la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal

« **Appel d'offres public**. Le projet d'aménagement du terminus Angrignon [...] représente un cas isolé et particulier où la nature des travaux rendait difficile la scission de l'appel d'offres entre dépenses admissibles et non admissibles.

« **Ordres de changement**. Dorénavant, la STCUM s'assurera d'obtenir l'autorisation écrite du ministre pour tous les coûts afférents aux changements aux plans et devis des projets subventionnés. »

5.105 Commentaires de la Corporation métropolitaine de transport – Sherbrooke

« **Appel d'offres public**. La CMTS exigera de son mandataire [...] que l'appel d'offres public soit rédigé de façon à distinguer les dépenses admissibles et inadmissibles.

« **Ordres de changement**. Selon la nature et l'urgence des changements, et ce, pour éviter d'engendrer des coûts additionnels en retardant l'exécution des travaux, la CMTS croyait que la vérification du projet par le ministère serait le moment où ces dépenses seraient jugées admissibles ou non puisque ces changements ont été communiqués au ministère au moment où les décisions étaient prises. La CMTS pourrait obtenir une autorisation additionnelle bien que la vérification soit imminente. »

Conformité avec les autorisations du ministre

Des dépenses sont subventionnées alors que des conditions énoncées dans l'autorisation du ministre ne sont pas respectées.

5.106 Notre examen a également mis en lumière que des dépenses étaient subventionnées alors que certaines excèdent le montant autorisé par le ministre pour la réalisation d'un projet et que d'autres ne respectent pas les exigences qu'il a émises dans sa lettre d'autorisation.

Dépenses excédant le montant autorisé par le ministre

5.107 Relativement à un projet de la STCUQ qui a été vérifié par le ministère, nous avons constaté que des dépenses excédant le montant autorisé avaient été acceptées. Cette situation s'inscrit dans le cadre de la vérification couvrant les trois projets liés aux voies réservées du circuit Métrobus. Lorsqu'il a analysé ces dossiers, le ministère ne s'est pas assuré que les dépenses respectives n'excédaient pas les sommes autorisées.

5.108 Nous avons compilé, par projet, les dépenses ainsi admises par le ministère pour constater que, même si l'ensemble des montants acceptés ne dépassait pas le total de ce qui avait été autorisé, le projet de la construction de voies réservées pour le circuit Métrobus comprenait tout de même des dépenses excédentaires de l'ordre de 136 000 dollars (avant de prendre en considération les frais de financement temporaire et ceux d'émission de la dette à long terme).

5.109 En outre, le financement à long terme des dépenses des trois projets relatifs à la construction d'une salle d'attente, d'un débarcadère et d'une voie réservée sur le campus de l'Université de Sherbrooke a été effectué par le biais d'un seul règlement d'emprunt. Or, la CMTS n'a pas distingué les dépenses se rapportant à chacun de façon à établir le montant respectif des dépenses admissibles. Bien que la plupart des dépenses soient facilement imputables au bon chantier, il n'en demeure pas moins que la juste répartition des dépenses reliées aux frais de financement temporaire et d'émission de la dette à long terme nécessite une analyse. Et encore ici, même si l'ensemble des dépenses effectuées pour ces projets ne dépassait pas le total de ce que le ministre avait globalement autorisé, le projet de la voie réservée comportait pour quelque 10 000 dollars de dépenses excédentaires.

Respect des exigences du ministre

5.110 Pour ce qui est de la construction d'un garage à LaSalle, le ministre a donné son aval à la STCUM pour qu'elle réalise le projet en fonction des plans et devis soumis. L'autorisation précise que la contribution du ministère correspondra à 75 p. cent de la différence entre les coûts du projet et le produit de la vente des éléments formant l'actif des deux garages remplacés. Cependant, au regard du montant de la subvention, cette différence ne pourra excéder 31,2 millions de dollars. Donc, même si cette différence dépasse de plusieurs millions de dollars la limite fixée, le ministère ne verse sa subvention que sur la base du montant autorisé.

5.111 Cependant, notre analyse révèle que le projet réalisé ne correspond pas entièrement aux plans et devis sur lesquels a porté l'autorisation. En effet, des modifications ayant donné lieu à des réductions de coûts de 1,8 million de dollars ont été apportées.

5.112 De plus, l'autorisation dit clairement que les frais financiers de 3,5 millions de dollars, inclus dans le montant approuvé, ne sont pas transférables à d'autres types de dépenses. En dépit de cette règle, les frais financiers ne se sont élevés qu'à 1,8 million de dollars, ce qui entraîne des dépenses inadmissibles de l'ordre de 1,7 million. Pourtant, c'est la limite fixée, soit 31,2 millions, qui a été subventionnée à 75 p. cent.

5.113 Nous avons recommandé au ministère de s'assurer de la conformité des dépenses avec les autorisations du ministre lorsqu'il vérifie leur admissibilité.

5.114 Nous avons recommandé à la Corporation métropolitaine de transport – Sherbrooke de comptabiliser distinctement les dépenses relatives à chaque projet.

5.115 Commentaires du ministère

« La raison pour laquelle le ministère a considéré globalement les trois projets de voies réservées du circuit Métrobus au lieu de procéder à l'analyse de chaque projet séparément, résulte du fait que certaines dépenses ont été financées sur un seul règlement d'emprunt alors qu'elles concernaient plus d'un projet. En effet, la STCUQ a financé les trois projets de voies réservées (Métrobus, Vieux-Port et prolongement Métrobus) par quatre règlements d'emprunt, soit les règlements 80, 84, 87 et 89, ce qui rendait difficile l'identification de certaines dépenses par projet.

« En ce qui concerne les trois projets sur le campus de l'Université de Sherbrooke où il y aurait un montant excédentaire de 10 000 dollars pour un projet, la vérification de ces dossiers n'a pas encore été effectuée et le ministère n'est pas en mesure de corroborer cet énoncé. Il en est de même pour le projet de construction du garage à LaSalle pour lequel il y aurait des frais financiers inadmissibles de l'ordre de 1,7 million de dollars. Le ministère apportera les corrections appropriées à la suite des vérifications qui seront réalisées prochainement. »

5.116 Commentaires de la Corporation métropolitaine de transport – Sherbrooke

« La CMTS considérait l'ensemble des projets à l'Université de Sherbrooke comme un seul projet [...]. La CMTS, après entente avec le ministère sur le nombre de projets distincts dans un dossier de subvention, rédigera le règlement d'emprunt en conséquence pour séparer les projets et comptabilisera par le fait même distinctement les dépenses relatives à chaque projet. »

Vérifications effectuées par le vérificateur interne de la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal

Le ministère ne s'est pas toujours assuré que les programmes de vérification et leur application par le vérificateur interne permettent de démontrer le respect de l'ensemble des conditions d'octroi.

5.117 Au regard de divers projets liés au réseau du métro et à celui des trains de banlieue, le ministère a mandaté la STCUM pour attester, en totalité ou en partie, les dépenses admissibles. À cet effet, elle doit fournir un rapport de son vérificateur interne, qui sert à établir le montant définitif de la subvention en appliquant un programme de vérification approuvé par le ministère. À la lumière de notre étude, la STCUM n'a pas prouvé l'admissibilité de certaines dépenses et, dans deux cas, nous avons identifié des coûts inadmissibles. De plus, le ministère ne s'est pas toujours assuré que les programmes de vérification et leur application par le vérificateur interne permettent de démontrer le respect de l'ensemble des conditions d'octroi.

Projet de remplacement de 79 escaliers mécaniques dans les stations de métro

5.118 Pour ce qui est de ce dossier, le vérificateur interne a reçu le mandat de vérifier les dépenses relatives aux travaux réalisés en régie. Le ministre a autorisé à cet égard un montant de 1 350 000 dollars, réduit à 1 175 000 dollars, pour tenir compte du fait que les escaliers mécaniques n'avaient pas atteint la durée de vie utile prévue au programme. Les travaux relatifs à ce projet n'étaient que partiellement réalisés au moment de notre vérification. En mai 1999, le vérificateur interne avait attesté des dépenses admissibles de 477 000 dollars.

5.119 Les règles et les normes stipulent que seuls les coûts marginaux sont admissibles lorsque des travaux sont effectués en régie, soit les coûts additionnels directement attribuables à leur exécution. Les attestations émises par le vérificateur interne confirment qu'il s'agit effectivement de coûts marginaux, mais ses dossiers ne présentent aucune preuve à l'appui qu'ils représentent bien de tels coûts. En mai 1999, la STCUM n'avait pas elle non plus démontré ce fait.

5.120 En outre, concernant les projets liés au métro, les règles et les normes prévoient notamment que les coûts admissibles relatifs aux travaux effectués en régie sont limités à la main-d'œuvre affectée à la réalisation des travaux et à leur supervision immédiate. Or, nos travaux ont montré que des dépenses de l'ordre de 200 000 dollars devraient être exclues puisqu'elles concernent la préparation de plans et devis. Pourtant, le vérificateur interne de la STCUM les a considérées comme étant admissibles car un gestionnaire du ministère avait informé par écrit la STCUM, antérieurement à l'autorisation finale du ministre, que ces dépenses étaient admissibles, ce qui est contraire aux règles et aux normes.

Fabrication de matériel roulant lié au projet de modernisation de la ligne de trains de banlieue Montréal/Deux-Montagnes

5.121 Ce dossier a fait l'objet d'une autorisation particulière du gouvernement. Il a autorisé, en 1992, des coûts de 99,74 millions de dollars (excluant les taxes et les ajustements pour les variations du taux de change et d'indexation) en précisant que les modalités applicables à ce projet seront définies dans une entente entre le ministère et la STCUM.

5.122 Les coûts imputés au projet, en mai 1999, atteignent 119,4 millions de dollars, lesquels sont subventionnés en totalité. L'entente indique notamment que le coût des ordres de changement approuvés par le ministère sont admissibles. Elle stipule également que la STCUM doit présenter, dans les six mois qui suivent la mise en service du dernier élément de matériel roulant, un certificat de son vérificateur interne attestant les coûts admissibles à la subvention.

5.123 En mai 1996, le vérificateur interne a attesté que les sommes en question se chiffraient à 115 millions de dollars, dépenses pour lesquelles les factures avaient été acquittées. Or, la différence de 4,4 millions de dollars n'a jamais fait l'objet d'une vérification quant à l'admissibilité des dépenses concernées alors que le ministère verse la subvention sur la base des coûts de 119,4 millions de dollars.

5.124 De plus, le vérificateur interne atteste des frais de financement temporaire de 2,1 millions de dollars sans que ses dossiers ne contiennent d'élément venant prouver qu'il a vérifié ces coûts. Ainsi, le certificat du vérificateur interne n'est pas totalement soutenu par la documentation requise.

5.125 Par ailleurs, des ordres de changement engendrant des coûts additionnels d'environ 570 000 dollars ont été imputés au projet alors que nous n'avons pas retracé d'autorisation du ministère, comme l'exige l'entente conclue entre les parties. En effet, les ordres de changement ont plutôt été approuvés par la STCUM. Dans les faits, un représentant du ministère avait informé par écrit l'OPT que le ministère lui cédait la responsabilité de l'administration du contrat de fabrication du matériel roulant. Toutefois, cette délégation n'a pas été accordée par une personne autorisée. Ainsi, ces dépenses ne devraient pas être admissibles et la subvention pourrait être réduite d'autant. D'autre part, le programme de vérification entériné par le ministère et appliqué par le vérificateur interne exige que ce dernier s'assure que les ordres de changement sont approuvés par le ministère ou la STCUM. C'est ce qui explique que, dans son attestation de mai 1996, le vérificateur interne a reconnu comme admissibles environ 530 000 dollars de dépenses semblables.

5.126 **Nous avons recommandé à la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal**

- **de démontrer que les dépenses relatives aux travaux effectués en régie sont des coûts marginaux en ce qui a trait au remplacement d'escaliers mécaniques dans les stations de métro;**
- **d'obtenir une autorisation du ministère au regard des ordres de changement si elle souhaite que les coûts y afférents soient admissibles quant au projet de fabrication de matériel roulant lié au projet de modernisation de la ligne de trains de banlieue Montréal/Deux-Montagnes.**

5.127 **Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que les programmes de vérification appliqués par le vérificateur interne permettent d'attester l'admissibilité des dépenses conformément aux conditions d'octroi et que ses attestations sont convenablement étayées.**

5.128 **Commentaires de la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal**

« **Coûts marginaux**. La STCUM a déjà démontré en partie que les travaux effectués en régie en ce qui a trait au projet de remplacement d'escaliers mécaniques sont des coûts marginaux. Elle verra donc à compléter ce dossier afin de s'assurer que toutes les dépenses seront justifiées lors de la vérification finale du ministère.

« **Programmes de vérification**. D'une part, le rôle de la vérification interne en ce qui a trait à l'attestation des coûts en régie prévue au Programme d'aide au transport en commun devra être précisé avec les représentants du ministère. D'autre part, nous sommes d'avis que le contenu des programmes de vérification devrait faire l'objet d'ententes négociées avec le ministère.

« **Ordres de changement**. La STCUM fera les démarches nécessaires en vue d'obtenir une autorisation formelle du ministre concernant les ordres de changement afférents à la fabrication de matériel roulant lié au projet de modernisation de la ligne de trains de banlieue Montréal/Deux-Montagnes. »

5.129 **Commentaires du ministère**

« Pour le projet de remplacement de 79 escaliers mécaniques dans les stations de métro, le ministère s'est effectivement engagé à reconnaître admissibles des dépenses de l'ordre de 200 000 dollars relatives au coût d'élaboration du devis de performance effectué par les ressources internes de la STCUM, tout comme si cette tâche avait été effectuée à contrat.

« En effet, le ministère reconnaît que les ressources de la STCUM sont les seules à détenir la connaissance nécessaire à une réalisation adéquate des travaux de cette nature, compte tenu de la complexité des problèmes techniques, des exigences spécifiques en matière de compatibilité des équipements, des préoccupations à l'égard de la sécurité des usagers et d'une réalisation harmonieuse des travaux en regard du maintien des opérations normales de service. De plus, seules les ressources techniques et d'ingénierie ont été reconnues comme dépenses admissibles et non celles de secrétariat, commis et autres affectées au montage du devis fort complexe (plus de 200 pages).

« Concernant le contrat de fabrication de matériel roulant lié au projet de modernisation de la ligne de trains de banlieue Montréal/Deux-Montagnes, l'information transmise par le ministère ne visait pas spécifiquement à informer la STCUM qu'il lui cédait la responsabilité de l'administration du contrat de fabrication du matériel roulant, mais plutôt d'une information que le ministère transmettait à Bombardier inc.

« En ce qui concerne le fait que le vérificateur interne de la STCUM a attesté des dépenses pour 115 millions de dollars pour ce projet alors que le ministère verse sur la base de 119,4 millions de dollars, la différence de 4,4 millions de dollars résulte du fait que toutes les dépenses n'étaient pas encore facturées. Le ministère entend, d'une part, demander au vérificateur interne de la STCUM de compléter la vérification de ces dépenses et, d'autre part, procéder lui-même à certaines validations. Lorsque le dossier sera finalisé, des ajustements seront apportés s'il y a lieu aux versements des subventions. »

Réduction des subventions et récupération des sommes versées en trop

Des réductions de subventions de l'ordre de 2,4 millions de dollars devraient être appliquées.

5.130 Pour plusieurs projets, des réductions de subventions s'imposent et, le cas échéant, des récupérations sont à prévoir. En effet, notre vérification démontre que des dépenses faisant l'objet de subventions ne sont pas admissibles. Il s'agit notamment de dépenses qui excèdent le montant autorisé par le ministre et de celles qui ne remplissent pas les conditions d'attribution de la subvention.

5.131 Les montants de réduction et de récupération de subventions ont été calculés en tenant compte du fait que le ministère verse les subventions et récupère les sommes données en trop selon les modalités décrites à la section « Versement des subventions ».

5.132 Le tableau 4 consigne les dépenses inadmissibles calculées par le ministère et par nous, de même que les réductions de subventions correspondantes et les récupérations à faire sur les sommes versées en trop. Il départage les projets pour lesquels une vérification a été effectuée par le ministère de ceux qu'il n'a pas encore examinés. Mentionnons que, pour les dépenses dont l'admissibilité n'a pas été démontrée, les conséquences financières ne sont pas indiquées.

TABLEAU 4

CONSÉQUENCES FINANCIÈRES RELATIVES AUX DÉPENSES INADMISSIBLES – AUTRES PROJETS D'IMMOBILISATIONS

Vérifications faites par le ministère dont les rapports sont finaux ou à l'état de projet

	Dépenses inadmissibles (en milliers de dollars)		Réduction des subventions (en milliers de dollars)	Récupération des sommes versées en trop (en milliers de dollars)
	Ministère	VGQ*	VGQ*	VGQ*
STCUM	–	770	694	95
STCUQ	432	568	102	90
Total	**432**	**1 338**	**796**	**185**

Vérifications non encore faites par le ministère

STCUM		2 108	1 603	796
CMTS		48	37	12
Total*		**2 156**	**1 640**	**808**
TOTAL GLOBAL*		**3 494**	**2 436**	**993**

* Montant estimé par le Vérificateur général (VGQ).

5.133 Commentaires du ministère

« Le ministère tient à rappeler que certains rapports de vérification pris en considération par le Vérificateur général n'étaient qu'à l'état de projet. Des ajustements seront apportés éventuellement. »

ANNEXE – OBJECTIF 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 de l'objectif présenté. 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 s'inspirent des règles et des normes d'attribution de subventions et des procédures de vérification de l'utilisation des subventions élaborées par certains ministères, 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.

Objectif

S'assurer que les subventions accordées aux organismes publics de transport en commun relativement aux immobilisations du transport en commun répondent aux conditions d'octroi et d'utilisation.

Critères

- Les dépenses subventionnées doivent être admissibles et ne pas excéder les montants autorisés.
- Les règles et les normes d'attribution des subventions doivent être respectées.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Chapitre 6

Programmes de départ

Vérification d'envergure gouvernementale

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	6.1
VUE D'ENSEMBLE	6.14
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	6.32
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
Gestion du Programme de départs volontaires	6.38
Analyse des scénarios possibles	6.42
Capacité d'absorption des départs et suivi des remplacements	6.45
Gestion du risque relié à l'universalité du programme	6.56
Calcul du nombre de départs nécessaires à l'atteinte des objectifs visés	6.67
Application des programmes de départ	6.70
Rôles, responsabilités et directives	6.71
Vérification des indemnités et des banques de congés de maladie et de vacances	6.75
Reddition de comptes relative au Programme de départs volontaires	6.93
Économies de salaires résultant du programme	6.99
Comparaison des économies et des coûts	6.106
Maintien des services à la clientèle	6.107
Annexe – Objectifs et critères de vérification	

Les commentaires des entités vérifiées apparaissent à la fin de ce chapitre.

Vérification menée par

Camille Daigle
Directeur de vérification

Denise Brisson
Lise Caron
Rémi Crépin
Carole Gagné
Michel Harvey
Pascale Lapointe
Pierre Parent
Yvon Théberge

Sigles utilisés dans ce chapitre

CARRA	Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
ETC	(Poste) équivalent temps complet
MDA	Mesure de départ assisté (fonction publique)
MEQ	Ministère de l'Éducation
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
PDV	Programme de départs volontaires
RREGOP	Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor

FAITS SAILLANTS

6.1 En 1996, le gouvernement en vient à un consensus avec ses partenaires sur la réduction progressive de son déficit budgétaire et son élimination en 1999-2000, qui se concrétise par l'adoption d'une loi à ce sujet à la fin de l'année.

6.2 Pour atteindre cet objectif, le gouvernement a décidé de diminuer de façon importante les budgets des ministères et organismes. Les programmes de départ à la retraite constituent l'une des modalités proposées par le gouvernement pour leur permettre de respecter les coupures.

6.3 Différents programmes ont été mis en place en 1996 et 1997. Le plus important est celui de 1997, le Programme de départs volontaires (PDV), qui a entraîné le mise à la retraite de 37 000 personnes – représentant 33 000 postes équivalents temps complet (ETC) – et des coûts d'un peu plus de 3,2 milliards de dollars. Ce programme a été élaboré dans le but d'obtenir une réduction annuelle récurrente des coûts de main-d'œuvre se rattachant aux employés syndiqués et au personnel d'encadrement de l'ordre de 900 millions de dollars, ce qui correspond à 16 500 ETC.

6.4 Par nos travaux de vérification, nous voulions nous assurer, outre que les principaux programmes de départ avaient été administrés conformément aux règles établies, que le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) a pris en compte tous les éléments importants pour élaborer le PDV et qu'il a mis en place les mécanismes nécessaires pour effectuer le suivi de ses résultats et en rendre compte.

6.5 Nous avons constaté des déficiences dans l'élaboration et l'application du PDV. Celles-ci expliquent en partie, d'une part, que les coûts pour le gouvernement ont été plus élevés que prévu de quelque 1,4 milliard de dollars en raison du nombre de départs qui a nettement surpassé les prévisions. D'autre part, comme il a fallu remplacer certains des ex-employés, les sommes récupérées ont été, selon nos estimations, de 553 millions de dollars en 1997-1998, de 435 millions de dollars en 1998-1999 et elles se stabiliseront à 371 millions de dollars à long terme plutôt que de se chiffrer annuellement à 901 millions de dollars, comme il était prévu.

6.6 Préalablement au choix du PDV, le SCT aurait dû procéder à l'analyse en profondeur d'un éventail plus large de possibilités afin de mieux éclairer le gouvernement dans sa prise de décision en ce qui concerne le ou les moyens à privilégier pour atteindre ses objectifs.

6.7 Il n'y a pas eu d'étude quant à la capacité d'absorption des départs afin de s'assurer qu'on disposait d'assez de personnel pour maintenir les services à la clientèle. Une telle étude aurait permis de savoir si l'objectif de réduire l'effectif de 16 500 ETC par l'entremise d'un programme incitant à la retraite était réaliste. Un an après la fin du PDV, nous constatons que la réduction réelle de la main-d'œuvre n'est que d'un peu moins de 6 200 ETC.

6.8 Il aurait fallu instaurer, parallèlement à l'administration du programme, des mesures visant à limiter les remplacements.

6.9 Par ailleurs, le SCT n'a pas préparé de plans de rechange pour répondre à des situations différentes de celle qui lui semblait la plus probable, même si l'universalité du programme présentait un risque quant à l'ampleur du nombre de départs qu'il pouvait susciter. Un tel exercice aurait permis d'aviser le gouvernement des conséquences éventuelles liées aux divers scénarios quant au volume de départs. Cette information aurait pu amener les responsables gouvernementaux, au moment de déterminer la teneur du programme, à privilégier d'autres critères d'admissibilité en vue de mieux contrôler le flot des départs ou encore à repenser les modalités de son application.

6.10 Nos travaux, portant sur environ la moitié des quelque 15 000 dossiers de personnes ayant reçu des indemnités de départ, ont confirmé la présence d'erreurs significatives. Puisque notre objectif était de fournir au lecteur un ordre de grandeur des impacts globaux sur la population vérifiée, nous avons estimé, avec un niveau de confiance de 85 p. cent, que le nombre de dossiers fautifs se situerait entre 800 et 1 300 sur les 7 500 vérifiés. Ainsi, entre 5 et 9 millions de dollars auraient été donnés à tort à d'anciens employés tandis que d'autres personnes auraient été indûment privées d'indemnités se chiffrant entre 650 000 et 1 950 000 dollars.

6.11 La reddition de comptes présentée lors du dépôt du budget des dépenses du gouvernement pour 1998-1999 faisait le point sur le rendement budgétaire de l'ensemble des mesures de réduction de main-d'œuvre. Or, il n'est pas facile de dégager d'emblée les économies découlant exclusivement du PDV.

6.12 De plus, la comparaison entre les économies générées par le PDV et les coûts qui lui sont imputables n'a pas été faite dans cette reddition de comptes afin de permettre au lecteur de connaître les gains réels de cette opération.

6.13 Enfin, la reddition de comptes est muette en ce qui concerne le maintien des services à la clientèle.

VUE D'ENSEMBLE

Historique et contexte

6.14 Depuis plusieurs années, le gouvernement du Québec vise à réduire son déficit budgétaire, notamment en restreignant ses coûts de main-d'œuvre, qui représentent 20 milliards de dollars, soit un peu moins de 50 p. cent des dépenses annuelles totales de l'État. En mars 1996, lors de la Conférence sur le devenir socioéconomique du Québec, le gouvernement en vient à un consensus avec ses partenaires sur la réduction progressive du déficit budgétaire et son élimination en 1999-2000. Cette décision est confirmée lors du Sommet sur l'économie et l'emploi à l'automne de 1996 auquel participent, entre autres, des représentants syndicaux et des gens d'affaires. Le projet de loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire est présenté à l'Assemblée nationale en mai 1996 et sanctionné au mois de décembre de la même année.

6.15 Pour atteindre cet objectif, le gouvernement a décidé de réduire de façon importante les budgets des ministères et organismes, y compris les sommes allouées au financement du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux. De fait, des ponctions sont effectuées dans leur enveloppe budgétaire annuelle. Ces coupures peuvent être compensées par diverses mesures déterminées par les entités elles-mêmes ou encore par des moyens mis à leur disposition par le gouvernement pour abaisser leurs dépenses de fonctionnement ou leurs coûts de main-d'œuvre. Les programmes de départ à la retraite constituent l'une des modalités proposées par le gouvernement à cette fin.

6.16 Au cours de 1996-1997, différents programmes de départ sont mis en place, s'adressant aux employés de la fonction publique et des réseaux dont le départ conduit à l'élimination de postes ; pour cet exercice, ces programmes ont fait en sorte que près de 8 100 personnes ont quitté leur emploi, ce qui a occasionné un coût d'environ 300 millions de dollars.

6.17 Toujours pour atteindre le déficit zéro, le gouvernement doit parvenir à réduire le déficit annuel, à partir de 1997-1998 et sur une base permanente, d'environ 2,3 milliards de dollars. C'est pourquoi il juge nécessaire, à l'automne de 1996, de diminuer, de façon récurrente, les coûts de main-d'œuvre de 1,1 milliard de dollars annuellement, une épargne dont la répartition est fournie au tableau 1. En ce qui concerne la réduction relative aux employés syndiqués, le gouvernement désire mettre en place un ou des moyens pour lesquels il aura obtenu l'accord des syndicats.

TABLEAU 1

OBJECTIFS BUDGÉTAIRES EN MATIÈRE DE RÉDUCTION DES COÛTS DE MAIN-D'ŒUVRE
(en millions de dollars)

	Objectif
Employés syndiqués	800
Personnel d'encadrement	101
	901
Professionnels de la santé*	144
Universités	64
	208
Total	**1 109**

* Médecins, dentistes, optométristes et pharmaciens légalement autorisés à fournir des services assurés par la Régie de l'assurance-maladie du Québec.

6.18 Le gouvernement propose, en novembre 1996, une réduction de 6 p. cent des salaires qui se traduirait par une diminution du temps de travail, laquelle serait compensée par une baisse des taux de cotisation aux régimes de retraite. Cette proposition est rejetée par la partie syndicale.

6.19 Le gouvernement et les syndicats acceptent toutefois, en décembre 1996, de négocier l'utilisation d'une partie de la provision du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) afin d'élargir l'accès à la retraite. Le PDV est ainsi créé et il est universel, c'est-à-dire qu'il s'applique à tous les employés de l'État qui répondent aux critères d'admissibilité. Il doit permettre le départ à la retraite, sans remplacement, d'un nombre suffisant d'employés syndiqués pour entraîner une réduction annuelle permanente de 800 millions de dollars en salaires et avantages sociaux, ce qui représente 15 000 ETC. Pour donner suite à la volonté du gouvernement de tirer le plein profit de cette approche à compter du 1er juillet 1997, le programme doit être élaboré et appliqué dans les six premiers mois de l'année.

6.20 Dans le but d'obtenir le nombre de départs visé, les négociations aboutissent à la présentation à l'Assemblée nationale d'un projet de loi le 21 mars 1997. Sanctionné dès le lendemain, il contient des mesures modifiant temporairement les régimes de retraite. En outre, l'accord entre les parties prévoit le versement, dans certains cas, d'indemnités de départ pouvant atteindre 18 mois de salaire.

6.21 Par la suite, le gouvernement conclut une entente de même nature avec le personnel d'encadrement afin d'économiser annuellement quelque 101 millions de dollars, équivalant à une réduction de 1 500 ETC, toujours sans remplacement.

6.22 Le gouvernement a aussi mis à contribution les professionnels de la santé et les universités en demandant des coupures respectives de 144 et 64 millions de dollars. Il convient de préciser que le PDV ne s'appliquait pas aux professionnels de la santé ni au personnel des universités.

6.23 L'accord avec le personnel syndiqué dont il est question auparavant mérite une précision en ce qui concerne le réseau de l'éducation. Le principal changement aux conventions collectives demandé par le gouvernement, soit l'augmentation du nombre d'élèves par classe, n'a pas été obtenu, sauf pour la maternelle ; la majorité des postes d'enseignants devenus vacants ont dû être comblés. En conséquence, le gouvernement a été amené à négocier avec les représentants syndicaux d'autres mesures, dites « compensatoires », pour atteindre quand même ses objectifs budgétaires de 800 millions de dollars malgré les remplacements. Ces mesures représentaient des économies réelles de 138,2 millions de dollars pour 1997-1998 et de 95,2 millions de dollars pour 1998-1999.

6.24 Ajoutons que les employés ayant libéré leur poste à la faveur d'un des programmes offerts en 1996-1997 ou en 1997-1998 devaient s'engager à ne pas travailler de nouveau pour l'État pendant une période de deux ou quatre ans (selon le programme) à compter de leur départ.

6.25 Plus de 37 000 employés (33 000 ETC) prennent leur retraite en vertu du PDV. Les coûts de ce programme totalisent un peu plus de 3,2 milliards de dollars, les employés assumant quelque 876 millions de dollars de cette somme à même la provision du RREGOP alors que le gouvernement est responsable de couvrir la différence.

Rôles et responsabilités

6.26 Les principales entités gouvernementales impliquées dans les programmes de départ sont le SCT, la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA), les ministères responsables des réseaux concernés, soit le ministère de l'Éducation (MEQ) et celui de la Santé et des Services sociaux (MSSS) ainsi que les employeurs, soit les ministères et organismes du gouvernement et les établissements des réseaux.

6.27 Les responsabilités du SCT sont notamment de négocier avec les représentants syndicaux les modifications temporaires à apporter aux régimes de retraite, de s'assurer de la mise en place des programmes et d'informer le gouvernement de l'évolution et des répercussions de ces programmes. Il fournit aussi le soutien, les services et les conseils nécessaires aux employeurs de la fonction publique.

6.28 Quant à la CARRA, elle doit aider les employés et les employeurs à mener à bien leurs démarches; pour ce faire, elle est tenue de répondre à leurs demandes d'information, de préparer les estimations de rente, de traiter les demandes de rente et de rachat et d'assurer aux retraités un revenu continu.

6.29 De plus, à l'étape de l'élaboration du PDV, l'expertise actuarielle de la CARRA est maintes fois sollicitée par les parties en négociation afin d'alimenter les discussions au sujet des mesures à inclure dans le programme. Elle estime les sommes disponibles pour son financement et conçoit des scénarios en fonction de différents critères d'admissibilité à la retraite, en évaluant les coûts actuariels et le nombre de départs ainsi escomptés. Lorsque le programme est terminé, elle détermine les engagements additionnels qui en découlent.

6.30 Le MSSS, de concert avec ses régies régionales, et le MEQ ont des rôles et responsabilités à l'égard de leur réseau respectif. Ils participent à l'élaboration des programmes et assument un rôle de soutien et de coordonnateur. Également, ils rendent compte au SCT des résultats obtenus.

6.31 Enfin, les employeurs, de leur côté, sont responsables d'appliquer les directives qui les concernent.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

6.32 Nous avons procédé à une vérification de la gestion des programmes de départ au sein de l'État, en nous attardant à ceux qui ont été mis de l'avant en 1996-1997 et en 1997-1998 dans la fonction publique, dans le réseau de l'éducation et dans celui de la santé et des services sociaux. Ces derniers s'adressaient aux employés syndiqués et au personnel d'encadrement.

6.33 Par ces travaux, nous voulions nous assurer que

- relativement au Programme de départs volontaires, le Secrétariat du Conseil du trésor :
  - a pris en compte tous les éléments importants pour élaborer le programme ;
  - a mis en place les mécanismes nécessaires pour effectuer le suivi de ses résultats et en rendre compte ;
- les principaux programmes de départ en vigueur depuis le 1er janvier 1996 ont été administrés conformément aux règles établies.

6.34 Nous n'avons pas cherché de façon approfondie à savoir si les entités concernées disposaient des ressources nécessaires à l'application de ce type de programme en vue d'atteindre les objectifs dans les délais prévus puisque nous n'avons pas relevé de déficiences importantes à cet égard au début de nos travaux. Pour la même raison, nous n'avons pas vérifié les calculs de rentes de retraite et de rachats et les services offerts à la clientèle (employés et employeurs) par la CARRA. Enfin, compte tenu de l'effort trop grand qui aurait été requis, nous ne nous sommes pas assurés que les ex-employés ont respecté leur engagement de ne pas occuper un emploi au sein de l'État pendant la période prescrite.

6.35 Nos procédés de vérification – entrevue, examen de pièces documentaires, sondage, questionnaire, croisement de fichiers informatiques et visite des établissements – sont conformes aux normes des missions de certification de l'Institut canadien des comptables agréés. Le lecteur trouvera les objectifs et les critères ayant servi à évaluer leur atteinte en annexe.

6.36 Au cours de nos travaux, nous avons administré un questionnaire auquel ont répondu près d'une cinquantaine d'employeurs qui, parmi notre échantillon, ont été choisis sur une base statistique en fonction du nombre de départs.

6.37 Notre vérification a pris fin en août 1999.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

Gestion du Programme de départs volontaires

6.38 L'élaboration et l'application d'un programme de départ, quel qu'il soit, nécessite une planification et un suivi rigoureux, eu égard aux objectifs qu'il poursuit, aux coûts qu'il génère et à son incidence sur les activités d'une organisation. Pour ce qui est du PDV, une telle rigueur s'imposait d'autant plus qu'il s'adressait à des clientèles fort diversifiées, soit le personnel de la fonction publique et en partie celui des réseaux concernés.

Les coûts pour le gouvernement ont été plus élevés que prévu de quelque 1,4 milliard de dollars.

6.39 Or, nous avons constaté des déficiences dans l'élaboration et l'application du PDV qui expliquent en partie que, d'une part, les coûts pour le gouvernement ont été plus élevés que prévu de quelque 1,4 milliard de dollars en raison du nombre de départs qui a nettement surpassé les prévisions. D'autre part, la valeur ajoutée par le programme en dollars courants, telle qu'établie dans le tableau 2, a été plus faible de 174 millions de dollars que ce qui avait été escompté comme conséquence du remplacement d'ex-employés. En effet, nos travaux démontrent que la fonction publique et les réseaux n'ont pu absorber, un an après le PDV, qu'une réduction de 6 200 ETC. Or, le gouvernement attendait beaucoup plus de ce programme : il comptait sur une réduction (sans remplacement) de 16 500 ETC.

TABLEAU 2

DONNÉES FINANCIÈRES RELATIVES AUX DÉPARTS - PDV (en millions de dollars)

	Total ($ courants)[1]	1997-1998 (9 mois)	1998-1999	1999-2000 et suivantes
Économies de salaires – prévu[2]	18 374	675	901	901
Économies de salaires – attrition naturelle sans remplacement[3]	18 023	368	837	901
Valeur ajoutée par le PDV aux économies de salaires – prévu	**351**	**307**	**64**	**0**
Économies de salaires – réel[4]	8 025	553	435	408[5]
Économies de salaires – attrition naturelle sans remplacement[3]	7 848	368	435	408[5]
Valeur ajoutée par le PDV aux économies de salaires – réel	**177**	**185**	**0**	**0**
Valeur ajoutée par le PDV aux économies de salaire				
– prévu	351			
– réel	177			
Diminution de la valeur ajoutée par le PDV aux économies de salaires	**174**			
Coûts pour le gouvernement				
– prévu	883			
– réel	2 338			
Augmentation des coûts pour le gouvernement	**1 455**			

1. Addition, en dollars courants, des économies de salaires de chaque année, à partir de l'hypothèse de rendement nominal net d'inflation utilisée par le gouvernement pour déterminer ses obligations actuarielles en matière de régimes de retraite.
2. Les économies de salaires prévues sont établies en tenant compte du départ sans remplacement de 20 000 personnes, représentant 16 500 ETC.
3. Les économies de chaque année ont été déterminées à partir des hypothèses démographiques utilisées par le gouvernement relatives à la prise de retraite, la cessation d'emploi et la mortalité.
4. Les économies de salaires de chaque année ont été établies à l'aide de nos estimations. Elles sont basées sur 37 000 départs (33 000 ETC) moins les remplacements effectués et les augmentations d'effectifs que nous avons relevées. La réduction des effectifs est de 6 200 ETC à compter de 1998-1999. Nous lui avons ajouté les économies résultant des mesures compensatoires de 138,2 millions de dollars pour 1997-1998 et de 95,2 millions de dollars pour 1998-1999 obtenues dans le réseau de l'éducation.
5. Les économies de salaires diminueront progressivement pour se stabiliser à long terme à 371 millions de dollars, compte tenu que les mesures compensatoires obtenues dans le réseau de l'éducation s'amenuisent au fil des années puisqu'elles ne sont pas toutes récurrentes. Sauf si de nouvelles ententes permettent d'en prolonger les effets, les économies seront limitées dans le temps.

6.40 Comme le montre le tableau 2, à long terme, des économies annuelles de 901 millions de dollars étaient prévues, alors que les sommes récupérées ont été plutôt, selon nos estimations, de 553 millions de dollars en 1997-1998, de 435 millions de dollars en 1998-1999 et elles se stabiliseront à 371 millions de dollars à long terme. En dollars courants, ce manque à gagner représente un peu plus de 10 milliards de dollars (18 374 millions de dollars moins 8 025 millions de dollars).

La planification et le suivi auraient dû être plus rigoureux.

6.41 La planification et le suivi des aspects importants suivants auraient dû être plus rigoureux :

- l'analyse des scénarios possibles ;
- la capacité d'absorption des départs et le suivi des remplacements ;
- la gestion du risque relié à l'universalité du programme ;
- le calcul du nombre de départs nécessaires à l'atteinte des objectifs visés.

Analyse des scénarios possibles

6.42 Le gouvernement a proposé, à l'automne de 1996, une réduction de 6 p. cent des salaires qui se serait traduite par une réduction du temps de travail, elle-même compensée par une baisse des taux de cotisation aux régimes de retraite.

6.43 Selon l'information qui nous a été fournie par le SCT, le seul autre scénario ayant été examiné est celui qui évalue l'incidence de l'attrition naturelle (sans dotation des postes laissés vacants). Cependant, ce scénario n'a pas été retenu, car il ne permettait pas au gouvernement d'atteindre, à court terme, ses objectifs budgétaires.

6.44 Le SCT aurait dû procéder à l'analyse en profondeur d'un éventail plus large de possibilités afin de mieux éclairer le gouvernement dans sa prise de décision. Par ailleurs, semblable exercice aurait aussi permis de dégager les impacts à long terme des différentes solutions envisagées.

Capacité d'absorption des départs et suivi des remplacements

6.45 L'évaluation de la capacité d'absorption des départs pour la fonction publique et chacun des réseaux devait précéder le choix du type de programme à mettre en place puisqu'on ne voulait pas modifier les services aux citoyens. Avant de lancer toute initiative, il faut en effet s'assurer qu'on disposera d'assez de main-d'œuvre pour suffire à la tâche. Aucune étude à ce chapitre n'a été effectuée par le SCT, le MSSS et le MEQ (en ce qui concerne, pour ce dernier, les catégories de personnel autres qu'enseignant). Au regard du personnel enseignant, l'augmentation du nombre d'élèves par classe demandée par le gouvernement devait résoudre la problématique de l'absorption des départs. Finalement, le gouvernement a plutôt obtenu des mesures compensatoires qui permettaient de remplacer la majorité des enseignants partis à la retraite. La question de la capacité d'absorption ne se posait donc plus.

6.46 En cours de programme, il était également important d'assurer un suivi adéquat des départs en considérant les remplacements. Dans la fonction publique, seuls les départs ont été pris en compte, puisqu'aucun remplacement n'était prévu. Par ailleurs, dans le réseau de l'éducation, compte tenu que la majorité des enseignants était remplacée, un suivi du remplacement de ceux-ci n'était pas nécessaire. En ce qui concerne le réseau de la santé, le suivi effectué a été déficient puisqu'il n'a porté que sur les départs. On a ignoré les remplacements. Or, nous avons constaté que plusieurs postes ont dû être comblés à nouveau.

6.47 Des études menées dans divers pays auprès d'employeurs ayant fait appel à des programmes de départ à la retraite en vue de réduire leurs coûts de main-d'œuvre tendent à démontrer qu'en l'absence de changements de structures ou de méthodes de travail, de décisions visant l'abandon ou le transfert d'activités, les niveaux d'emploi, avec le temps, reviennent aux niveaux antérieurs. Une telle situation semble se concrétiser en ce qui a trait au PDV, et ce, malgré le plan de transformation du réseau de la santé et des services sociaux.

Les effectifs de la fonction publique et des réseaux ont augmenté de 5 300 équivalents temps complet entre 1997-1998 et 1998-1999.

6.48 En effet, alors que 37 000 personnes (33 000 ETC) ont bénéficié du programme, les effectifs n'ont diminué que de 11 500 ETC la première année. Un an plus tard, la réduction réelle de la main-d'œuvre, établie à partir des données obtenues du SCT et des ministères responsables des réseaux, n'est plus que d'environ 6 200 ETC, ce qui représente une variation de 5 300 ETC entre 1997-1998 et 1998-1999. Rappelons que, dans le réseau de l'éducation, les parties se sont entendues pour que les enseignants profitent du PDV même si la majorité devait être remplacée. En revanche, des mesures compensatoires ont été consenties par les enseignants qui ne partaient pas à la retraite. Ainsi, nous avons converti en ETC les mesures compensatoires, ce qui donne une réduction des effectifs de près de 3 500 ETC en 1997-1998 et de 1 800 ETC en 1998-1999. Le tableau 3 donne plus en détail les données relatives à l'évolution des effectifs découlant du PDV.

TABLEAU 3

ÉVOLUTION DE LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS DÉCOULANT DU PDV (en ETC)

	Réel 1997-1998	Réel 1998-1999	Variation
Fonction publique	2 654	1 054	1 600
Réseau de l'éducation	2 432	1 332	1 100
Réseau de la santé et des services sociaux	6 400	3 800	2 600
Total partiel en ETC réels	11 486	6 186	5 300
Conversion en ETC des mesures compensatoires de 138,2 millions de dollars pour 1997-1998 et de 95,2 millions pour 1998-1999 dans le réseau de l'éducation	3 483	1 799*	1 684
Total (après conversion des mesures compensatoires)	**14 969**	**7 985***	**6 984**

*Compte tenu que les mesures compensatoires ne sont pas toutes récurrentes, la conversion de celles-ci se stabilise à long terme à 1 400 ETC, ce qui ramène la réduction totale des effectifs à environ 7 600 ETC.

6.49 La réduction des effectifs de la fonction publique présentée au tableau 3 a été calculée en ne tenant pas compte du transfert à Emploi-Québec d'employés du gouvernement fédéral, dont les salaires sont entièrement pris en charge par ce dernier. De plus, les employés qui relevaient de l'ancienne Société québécoise de développement de la main-d'œuvre et qui ont été intégrés au nouvel organisme ont aussi été exclus car il ne s'agit pas d'une augmentation réelle des effectifs de l'État. En revanche, nous avons comptabilisé le personnel affecté à des activités mises en place après le programme de départ, comme l'implantation, en septembre 1997, de la maternelle à temps plein. En effet, les personnes chargées d'élaborer le programme auraient dû en évaluer les répercussions sur la main-d'œuvre nécessaire à la réalisation d'activités qu'on prévoyait implanter après le 1er avril 1997. On aurait ainsi mieux répondu aux exigences du gouvernement, qui voulait que le PDV produise des économies récurrentes. Le SCT n'a pas été en mesure de nous démontrer que cet aspect a été pris en compte lors de l'élaboration du PDV.

6.50 Le SCT a été informé verbalement d'éventuels problèmes liés à la capacité d'absorption des départs par l'entremise des comités patronaux de négociation. Ceux-ci savaient, pour certaines classes d'emploi, qu'il faudrait remplacer les employés sortants, peu importe leur nombre. C'était le cas, par exemple, pour le personnel des blocs opératoires et des urgences des hôpitaux, mais on ignorait dans quelle mesure les employés se prévaudraient des nouvelles conditions favorisant le départ. À cet égard, si l'organisation du travail ou le service à la clientèle l'exigeaient, l'entente sur le PDV prévoyait la possibilité de réembaucher de nouveaux retraités pour une période limitée.

6.51 De leur côté, les employeurs n'ont pas été consultés à ce sujet avant la mise en place du programme. La moitié de ceux que nous avons sondés ont mentionné que, si tel avait été le cas, ils auraient signalé leur appréhension quant à l'érosion de leurs effectifs, prévoyant être obligés de remplacer une partie des employés qui allaient quitter.

Aucune étude quant à la capacité d'absorption des départs n'a été faite.

6.52 Aucune étude quant à la capacité d'absorption des départs n'a été effectuée. Une telle étude aurait permis de savoir si l'objectif de réduire l'effectif de 16 500 ETC par l'entremise d'un programme incitant à la retraite était réaliste.

6.53 Il aurait fallu également instaurer, parallèlement à l'administration du programme, des mesures visant à limiter les remplacements.

6.54 À titre d'illustration, l'objectif budgétaire en matière de réduction des coûts de la main-d'œuvre de chaque employeur pouvait être converti en un certain nombre de départs. Or, les employeurs n'ont pas été avisés de façon systématique du nombre de postes à libérer pour chacun des organismes. Ils devaient gérer eux-mêmes le flot des départs et des remplacements.

6.55 De plus, dans le réseau de la santé et des services sociaux, on a suivi le déroulement du programme sans tenir compte des employés qu'il fallait remplacer, ignorant ainsi le nombre de postes réellement devenus vacants. Il était donc difficile d'analyser objectivement la situation et d'apporter les ajustements requis.

Gestion du risque relié à l'universalité du programme

6.56 Comme nous l'avons déjà mentionné, le gouvernement a accepté, en décembre 1996, la proposition syndicale voulant que le programme soit universel. Plus de 90 000 employés syndiqués âgés de plus de 50 ans répondaient aux critères temporaires d'admissibilité au programme et pouvaient ainsi s'en prévaloir sans contrainte. Par ailleurs, les ententes avec les syndicats limitaient à 800 millions de dollars les coûts à assumer par les employés concernés, le gouvernement devant absorber tout montant excédentaire à ce chapitre.

6.57 Compte tenu du caractère universel du PDV, le SCT devait composer avec un risque quant au nombre de personnes qui allaient quitter. En effet, ce dernier pouvait se situer n'importe où entre zéro et 90 000, mais les diverses possibilités affichaient des probabilités variables. En retenant cette approche, il importe, dès l'élaboration du programme, que l'employeur prévoie plusieurs scénarios quant au volume des départs et qu'il évalue les conséquences de chacun sur ses activités. Il pourra ainsi déterminer la manière de contrer les impacts négatifs, le cas échéant.

Le Secrétariat du Conseil du trésor n'a pas préparé de plans de rechange pour affronter des situations différentes de celle qui lui semblait la plus probable.

6.58 Or, notre vérification fait ressortir que le SCT n'a pas préparé de plans de rechange pour affronter des situations différentes de celle qui lui semblait la plus probable.

6.59 Un tel exercice aurait permis d'aviser le gouvernement des conséquences éventuelles liées aux divers scénarios analysés, ce qui, au moment de déterminer la teneur du programme, aurait pu l'amener à privilégier d'autres critères d'admissibilité en vue de mieux contrôler le flot des départs ou encore à repenser les modalités de son application.

6.60 Puisque 37 000 personnes (33 000 ETC) ont quitté, comparativement aux 20 000 départs prévus (16 500 ETC), le gouvernement a dû assumer non pas 883 millions de dollars, tel qu'anticipé, mais plutôt 2 338 millions de dollars, soit 1 455 millions de plus. En l'absence de plans de rechange, rien n'a été prévu pour compenser cette augmentation des coûts. De surcroît, puisqu'on a procédé à l'embauche de personnel à la suite de ces départs massifs, ils n'auront généré aucune économie durable au chapitre des salaires.

6.61 En effet, la réponse inattendue au programme a entraîné l'embauche d'un nombre élevé de personnes. Selon les données publiées à l'occasion du dépôt à l'Assemblée nationale du budget de dépenses du gouvernement pour l'exercice 1998-1999, des milliers de personnes, soit des travailleurs à temps partiel ou sans sécurité d'emploi, ou encore des chômeurs, ont vu leur situation s'améliorer ; près de 10 000 d'entre elles seraient de nouveaux enseignants, dont près de la moitié est âgée de moins de trente ans.

6.62 Pareil bilan constitue en soi une bonne nouvelle. Cependant, il convient de situer ces faits dans une juste perspective, car le coût en est très élevé. Ainsi, cette amélioration touchant la main-d'œuvre est la conséquence directe du remplacement massif rendu nécessaire eu égard au dépassement des objectifs gouvernementaux concernant son offre de départ. Cette dynamique a entraîné pour le gouvernement des coûts supplémentaires de 1 455 millions de dollars, une somme excédant de beaucoup la valeur en dollars courants des économies réelles de salaires. Ces dernières correspondent à la différence entre les salaires qui ne sont plus versés aux ex-employés et ceux qu'on accorde à leurs remplaçants. Cette différence n'est que de 155 millions de dollars, comme on le voit au tableau 4.

TABLEAU 4

ÉCONOMIES DE SALAIRES NETTES
(départs moins remplacements)

Année budgétaire	Économies nettes (M $)
1997-1998 (9 mois)	20
1998-1999	42
1999-2000	37
2000-2001	29
2001-2002	23
2002-2003	17
2003-2004	10
2004-2005	4
2005-2006 et suivantes	0
Total	**182**
Valeur en dollars courants	**155**

6.63 Compte tenu du nombre élevé de nouveaux employés, des économies seront réalisées du fait que leur salaire est moindre. Toutefois, cette récupération n'est que temporaire. En effet, les gestionnaires des réseaux sont d'avis que, dans sept ans tout au plus, la rémunération versée au nouveau personnel sera pratiquement équivalente à la masse salariale de ceux qui ont quitté.

6.64 En ce qui concerne les prévisions, il était certes très difficile de parvenir à un haut degré d'exactitude. Devant cette embûche, le SCT aurait dû chercher à valider de façon plus poussée son pronostic, notamment en consultant les employeurs. Or, la plupart (près de 90 p. cent) ont déclaré dans notre sondage qu'on ne s'était pas enquis de leur opinion. Des régies régionales ont bien pris l'initiative de consulter des employeurs, mais l'information ainsi collectée n'a pas été acheminée au SCT. Pour ce qui est de la fonction publique et du réseau de l'éducation, il n'y a eu aucune consultation avant le lancement du PDV.

6.65 Près des trois quarts des employeurs nous ont pourtant affirmé que, s'ils avaient été invités à le faire, ils auraient été à même de produire, sur la base des critères du programme, une estimation plausible du nombre de départs, sous forme de fourchette, en prévoyant les extrêmes et avec une marge d'erreur tolérable.

6.66 Par ailleurs, les prévisions relatives aux départs correspondaient à un taux d'un peu plus de 20 p. cent du total des personnes admissibles. Il nous paraît intéressant de souligner qu'en 1996-1997, au regard d'une mesure de départ assisté offerte au personnel de la fonction publique, la proportion d'employés qui avaient répondu à l'appel était de 44 p. cent. Bien que, dans ce cas, les critères d'admissibilité et les bénéfices aient été différents des caractéristiques du PDV, il aurait été opportun d'identifier les causes sous-jacentes à la différence entre ces deux taux afin de s'assurer que la prévision quant au nombre de départs suscités par le PDV était toujours crédible.

Calcul du nombre de départs nécessaires à l'atteinte des objectifs visés

6.67 Le SCT a calculé le nombre de départs requis pour réaliser les économies salariales souhaitées en divisant le montant de cette réduction par celui des salaires moyens respectifs des employés de la fonction publique et des réseaux. C'est sur cette base que se sont déroulées par la suite toutes les négociations qui visaient à établir les modalités temporaires du programme.

6.68 L'opération mathématique décrite ci-dessus se devait d'être exacte puisque son résultat constituait un élément clé dans l'élaboration du PDV. En effet, le choix final des critères d'admissibilité devait permettre de faire concorder l'offre et la demande en fonction des sommes qu'on cherchait à épargner.

6.69 Nous constatons que le SCT a surévalué le salaire moyen des syndiqués, incluant les avantages sociaux, d'environ 5 700 dollars. Par contre, celui versé au personnel d'encadrement a été sous-évalué de quelque 16 800 dollars. En conséquence, le nombre de départs nécessaires à l'atteinte des objectifs budgétaires a été sous-évalué de 1 700 ETC pour les syndiqués et surévalué de 300 ETC pour les cadres.

Il aurait donc fallu arrêter des critères d'admissibilité visant une épargne de 18 000 ETC plutôt que les 16 500 prévus. Si la réponse au programme avait effectivement abouti à ce dernier résultat, on aurait dû composer avec un déficit de 60 millions de dollars, c'est-à-dire 7 p. cent des 900 millions à recouvrer (on aurait recouvré 85 millions de dollars de moins que prévu pour les syndiqués mais 25 millions de dollars de plus pour le personnel d'encadrement).

Application des programmes de départ

6.70 Outre le PDV qui s'est déroulé en 1997-1998, trois autres programmes ont été offerts en 1996-1997 : la Mesure de départ assisté (MDA), au personnel de la fonction publique, le Programme de départs assistés (PDA), à celui du réseau de l'éducation et le Programme d'incitatif au départ (PID), offert aux employés du réseau de la santé et des services sociaux.

Rôles, responsabilités et directives

6.71 Pour pouvoir assumer correctement leurs rôles et responsabilités au regard de l'application des programmes, les entités concernées doivent en être bien informées ; elles nous ont d'ailleurs confirmé détenir une telle information.

6.72 Les directives en matière de régimes de retraite sont venues de la CARRA. Le SCT, pour sa part, a donné des indications aux employeurs de la fonction publique concernant le PDV et la MDA à propos des indemnités de départ et des banques de congés de maladie et de vacances. Du côté des réseaux, il n'y a pas eu d'intervention planifiée de la part des ministères responsables, tant pour le PDV que pour les autres programmes.

6.73 Les programmes ont démarré rapidement, obligeant ainsi les gestionnaires à régler les problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentaient. On n'a pas pris le temps d'anticiper les difficultés, de sorte que l'exactitude des indemnités versées en a été touchée.

6.74 Les indemnités consenties n'étaient pas toujours exactes en raison d'erreurs commises par l'employeur. De plus, en l'absence de mécanismes permettant aux employeurs d'utiliser des données à jour, ces derniers ont parfois fondé leurs décisions sur des renseignements préliminaires.

Vérification des indemnités et des banques de congés de maladie et de vacances

6.75 Les programmes de départ prévoyaient tous le versement d'indemnités, à certaines conditions, aux employés qui quittaient en vertu de l'une ou l'autre de ces offres.

6.76 Nos travaux de vérification ont porté sur les indemnités qui, à notre avis, étaient les plus représentatives compte tenu, notamment, des montants en cause.

6.77 Le montant total des indemnités versées dans le cadre de tous les programmes s'élève à 475,7 millions de dollars ; notre vérification a porté sur des indemnités totalisant 188 millions de dollars : 14 millions de dollars dans la fonction publique

Notre vérification des indemnités de départ a permis de constater des erreurs significatives.

et 174 millions dans le réseau de la santé et des services sociaux. Nous avons d'abord refait le calcul de chacune des 7 532 indemnités totalisant 188 millions de dollars. Nous avons pu ainsi départager 5 155 cas pour lesquels la somme versée nous semblait correcte, des 2 377 qui faisaient problème. Pour ces derniers, nous avons eu recours à la technique d'échantillonnage statistique afin de déterminer le nombre de sondages, la méthode de leur sélection et d'être en mesure d'établir les impacts globaux. Notre vérification, portant sur 230 dossiers, nous a permis de constater la présence d'erreurs significatives ; 27 p. cent de ces dossiers étaient fautifs. Ainsi, les sommes données à tort à d'anciens employés étaient près de 12 000 dollars en moyenne tandis que nous évaluons que d'autres personnes ont été indûment privées d'indemnités d'un peu plus de 10 000 dollars en moyenne.

6.78 Le tableau 5 fournit diverses informations quant aux indemnités versées en vertu des différents programmes ainsi qu'aux résultats de notre vérification.

Tableau 5

VÉRIFICATION DES INDEMNITÉS

	Nombre de dossiers	Montant total ($)	Montant moyen par dossier ($)
Indemnités de départ versées	**15 321**	**475 694 847**	**31 049**
Indemnités vérifiées			
Population vérifiée à l'aide de techniques de vérification informatisées	5 155	120 628 035	23 400
Population sujette aux sondages	2 377	67 414 444	28 361
Population totale vérifiée	**7 532**	**188 042 479**	**24 966**
Sondages	**230**	**7 603 033**	**33 057**

Résultat des sondages	Nombre de dossiers	Montant total versé en trop ou indûment non versé ($)	Montant moyen par dossier ($)
Dossiers pour lesquels nous avons établi un montant versé en trop	52	617 220	11 870
Dossiers pour lesquels nous avons établi un montant indûment non versé	11	114 122	10 375
Total en valeur absolue	**63**	**731 342**	**11 609**

6.79 Les résultats donnés au tableau 5 ne permettent pas à eux seuls de calculer les impacts globaux sur la population totale que nous avons vérifiée. Notre objectif est de fournir au lecteur un ordre de grandeur de ces impacts plutôt qu'une estimation précise afin de lui permettre de juger de l'ampleur des problèmes causés par les éléments que nous soulignons plus loin. Une estimation précise aurait nécessité un nombre de sondages beaucoup plus important que celui que nous avons effectué. Ce dernier nombre nous permet quand même d'atteindre notre objectif. Nous avons donc estimé avec un niveau de confiance de 85 p. cent que, sur les 7 532 dossiers vérifiés représentant 188 millions de dollars en indemnités, le nombre de dossiers fautifs se situerait entre 800 et 1 300 (soit 10,6 à 17,3 p. cent des dossiers vérifiés). Ainsi, entre 5 et 9 millions de dollars (soit 2,7 à 4,8 p. cent des indemnités vérifiées) auraient été donnés à tort à d'anciens employés tandis que d'autres personnes auraient été indûment privées d'indemnités se chiffrant entre 650 000 et 1 950 000 dollars (soit 0,4 à 1,0 p. cent des indemnités vérifiées).

6.80 La principale cause commune à tous les programmes quant à l'inexactitude des dossiers concerne les données de base qui ont servi au calcul des indemnités. Ces données sont, entre autres, le nombre d'années de service de l'employé servant à établir son admissibilité, son salaire annuel de base et les années de service qu'il a rachetées. L'employeur s'y référait pour fixer le montant des indemnités et la CARRA, pour déterminer les rentes. Pour chaque programme, nous avons identifié des cas où des données périmées ou inexactes ont été utilisées pour calculer des indemnités. Dans la majorité des cas, la CARRA disposait de renseignements adéquats, mais il n'y avait aucun mécanisme garantissant que l'employeur avait accès à cette information.

6.81 Nous expliquons ci-après, pour chaque programme, les causes particulières des erreurs les plus fréquentes ou les plus importantes que nous avons observées.

Mesure de départ assisté – Fonction publique

6.82 Le cadre de gestion de la MDA prévoyait une restriction quant au montant d'indemnité payé. Ainsi, le total de ce dernier et de la rente calculée en vertu du régime de retraite ne devait pas dépasser 70 p. cent du salaire du futur bénéficiaire. En pareil cas, l'indemnité devait être réduite afin de respecter la restriction. À cet égard, nous avons relevé quatre calculs erronés, pour lesquels les versements excédentaires étaient d'environ 18 000 dollars chacun.

Programme d'incitatif au départ – Réseau de la santé et des services sociaux

6.83 Les employés qui avaient signé avec leur employeur une entente après le 18 décembre 1996 pouvaient, à leur choix, conserver les indemnités reçues dans le cadre de ce programme ou les rembourser pour bénéficier du PDV. Nous avons identifié trois dossiers montrant que des personnes qui se sont prévalues de la seconde option n'ont pas effectué le remboursement exigé, qui était en moyenne de 12 900 dollars.

6.84 Par ailleurs, la date à laquelle les calculs sont faits est déterminante. En effet, plusieurs données, notamment l'âge, le nombre d'années de service et le salaire peuvent varier en fonction de celle-ci. Aussi, selon la date qui sert de référence, une différence correspondant à plusieurs mois de salaire peut être versée ou non à titre d'indemnité.

6.85 Or, aucune directive quant au moment qu'il convenait de retenir n'a été diffusée à l'ensemble des employeurs et en conséquence, les dates qui ont servi de base aux calculs n'ont pas été déterminées à partir de critères uniformes.

6.86 Nous avons considéré fautifs les cas où on avait utilisé toute autre date que celle du départ de l'employé, comme celle de l'offre faite par l'employeur ou celle de son acceptation. Pour des situations similaires à tous autres égards, des montants d'indemnité différents ont été versés à cause du flottement concernant ce paramètre. Nous avons ainsi relevé quatre dossiers dont les versements excédentaires étaient d'environ 6 500 dollars chacun.

Programme de départs volontaires – Fonction publique

6.87 Notre vérification nous a permis de déceler 25 cas pour lesquels le montant de l'indemnité consentie était trop élevé. Pour 7 dossiers, la différence résulte de l'utilisation de données provisoires et pour les 18 autres, elle découle d'une mauvaise application des directives.

6.88 Un des aspects ayant causé le plus de problèmes est le calcul exact du nombre d'années de service servant à définir l'admissibilité à la retraite. Ce calcul était déterminant puisqu'il pouvait entraîner une différence de plusieurs mois quant au montant de l'indemnité. L'information figurant sur les documents préparés par la CARRA n'étant pas toujours définitive, la difficulté pour l'employeur d'effectuer un calcul exact était accrue. C'est ainsi que 16 personnes ont profité d'un surplus de 7 400 dollars en moyenne.

Programme de départs volontaires – Réseau de la santé et des services sociaux

6.89 Dans les établissements de ce réseau, les indemnités ne concernaient que certaines classes d'emploi. Leur montant était calculé, entre autres, en fonction du nombre d'années de service donnant droit à un crédit de rente.

6.90 Beaucoup d'employés ont racheté des années de service donnant droit à un crédit de rente. Dans plusieurs cas, on s'est basé sur un nombre d'années de service différent de celui ayant servi à calculer la rente de l'employé pour établir leur indemnité. Ainsi, les sommes versées à neuf personnes ont été trop élevées de quelque 16 000 dollars en moyenne. Par contre, deux ex-employés auraient dû recevoir des indemnités majorées d'environ 7 000 dollars.

6.91 Nous avons aussi constaté que deux personnes avaient reçu, en guise d'indemnité, une somme moyenne de 27 700 dollars alors que leur classe d'emploi respective n'était pas incluse dans l'entente.

Banques de congés de maladie et de vacances (pour tous les programmes)

6.92 Nos travaux de vérification n'ont pas révélé d'erreurs importantes quant au paiement de la valeur des congés de maladie et de vacances accumulés.

Reddition de comptes relative au Programme de départs volontaires

6.93 Dans le *Message du Président du Conseil du trésor et renseignements supplémentaires* portant sur le budget des dépenses du gouvernement pour 1998-1999, un chapitre porte sur le rendement budgétaire obtenu à la suite de l'application de la *Loi sur la diminution des coûts de la main-d'œuvre dans le secteur public et donnant suite aux ententes intervenues à cette fin*. On y mentionne qu'en ce qui concerne ce type de dépenses, les économies réalisées grâce à ce programme de départ et aux autres mesures de réduction ont été de l'ordre de 800 millions de dollars en 1997-1998 et elles sont estimées à 1,1 milliard de dollars à compter de 1998-1999, ainsi que prévu. Les coûts reliés au PDV sont aussi présentés. Il est enfin précisé dans ce document que le programme a permis de réduire les frais rattachés à la mise à la retraite de personnel sans avoir d'incidence sur le chômage et les coûts sociaux qui en découlent.

6.94 Bien que les données réelles pour 1998-1999 puissent différer de celles qui sont fournies dans cette reddition de comptes, aucune mise à jour n'est prévue.

Il paraît opportun de permettre au lecteur d'apprécier les économies rattachées exclusivement au Programme de départs volontaires.

6.95 L'information consignée dans ce document visait à renseigner le lecteur sur les économies budgétaires totales découlant des diverses mesures de réduction des coûts de la main-d'œuvre. Compte tenu des économies générées par le PDV et des coûts qui lui sont reliés, il paraît opportun de permettre au lecteur d'apprécier également les économies réelles rattachées exclusivement à ce programme.

6.96 Bien qu'une grande partie de l'information nécessaire pour calculer les économies des coûts de main-d'œuvre découlant du PDV soit colligée, il n'est pas facile de dégager les sommes exactes qui sont en cause. De plus, la comparaison entre les économies imputables au PDV et les coûts qui découlent de sa mise en œuvre n'a pas été effectuée en vue de déterminer si l'expérience est bien rentable.

6.97 Par ailleurs, certaines données sont inexactes, de sorte que les analyses qu'elles soutiennent comportent aussi des imprécisions, ou, à tout le moins, méritent des explications.

6.98 Enfin, la reddition de comptes ne contient aucune information quant au maintien des services à la clientèle à la suite du PDV.

Économies de salaires résultant du programme

6.99 Dans le tableau 6, nous reprenons, pour 1997-1998 et 1998-1999, l'information présentée dans la reddition de comptes quant aux économies des coûts de main-d'œuvre relatives aux diverses mesures concernées. Nous apportons à ces données les ajustements requis pour établir les économies réelles de salaires découlant exclusivement du PDV.

Tableau 6

ÉCONOMIES RÉELLES DE SALAIRES DÉCOULANT EXCLUSIVEMENT DU PDV
(en millions de dollars)

	1997-1998				1998-1999			
	PDV et autres mesures réduction	Autres mesures de réduction	Ajustements	PDV	PDV et autres mesures de réduction	Autres mesures de réduction	Ajustements	PDV
Objectifs budgétaires								
Syndiqués et personnel d'encadrement	675,6	–	–	675,6	900,9	–	–	900,9
Universités	48,0	48,0	–	–	64,0	64,0	–	–
Professionnels de la santé	108,0	108,0	–	–	144,0	144,0	–	–
Objectifs budgétaires totaux	**831,6**	**156,0**	**–**	**675,6**	**1 108,9**	**208,0**	**–**	**900,9**
Résultats du PDV								
Départs	1 167,7	–	104,7	1 063,0	1 556,4	–	62,9	1 493,5
Remplacements	(642,2)	–	5,8	(648,0)	(789,1)	–	137,5	(926,6)
	525,5	–	110,5	415,0	767,3	–	200,4	566,9
Augmentation des effectifs	–	–	–	–	–	–	226,8	(226,8)
Mesures compensatoires dans le réseau de l'éducation	138,2	–	–	138,2	95,2	–	–	95,2
Universités	62,4	62,4	–	–	83,5	83,5	–	–
Professionnels de la santé	108,0	108,0	–	–	144,0	144,0	–	–
Économies totales découlant du PDV	**834,1**	**170,4**	**110,5**	**553,2**	**1 090,0**	**227,5**	**427,2**	**435,3**
Différence	**(2,5)**	**(14,4)**	**(110,5)**	**122,4**	**18,9**	**(19,5)**	**(427,2)**	**465,6**

6.100 À la lumière de ces nouveaux calculs, on observe que les économies des coûts de main-d'œuvre découlant exclusivement du PDV sont de 553,2 millions de dollars en 1997-1998 et de 435,3 millions de dollars en 1998-1999.

6.101 Nous expliquons ci-après les éléments soulevés dans le tableau qui nous ont permis de dresser un tel bilan, en nous limitant aux points les plus significatifs.

Autres mesures de réduction

6.102 Nous avons déjà mentionné que les professionnels de la santé et les universités ont aussi contribué à la réduction des coûts de la main-d'œuvre. Comme les mesures en cause ne concernent pas le PDV, elles sont exclues du calcul des économies découlant de ce programme.

Données utilisées

6.103 Nous avons constaté, pour ce qui est des départs et des remplacements, que les données utilisées pour effectuer la reddition de comptes ne concordaient pas toujours avec nos propres observations. Ainsi, les salaires moyens des ex-employés étaient surestimés et, pour 1997-1998, la période servant à calculer les économies résultant des départs était plus longue que celle qu'on aurait dû utiliser. Le nombre de remplacements en 1998-1999 était également sous-évalué dans le réseau de la santé et des services sociaux.

6.104 Pour 1997-1998 et 1998-1999, l'effet cumulatif de ces facteurs erronés est de surévaluer l'épargne imputable au programme d'un montant de 110,5 millions de dollars pour le premier exercice financier et de 200,4 millions de dollars pour le second.

Évolution des effectifs

6.105 Lorsque nous avons abordé la gestion du PDV, nous avons souligné qu'un an après la fin du programme, les effectifs avaient augmenté, comparativement à ce qu'ils étaient au moment où il a cessé. Pour 1998-1999, cette hausse implique en contrepartie une diminution des économies salariales de l'ordre de 226,8 millions de dollars. On obtient ce résultat en additionnant les augmentations dénombrées dans la fonction publique, le réseau de l'éducation et celui de la santé et des services sociaux, le tout depuis l'application du PDV, multiplié par le salaire moyen des employés appartenant à chacun de ces secteurs.

Comparaison des économies et des coûts

6.106 Dans la reddition de comptes relative aux diverses mesures pour abaisser les coûts de la main-d'œuvre présentée à l'Assemblée nationale avec les prévisions budgétaires pour 1998-1999, on retrouve d'abord les données permettant de confronter les prévisions et les résultats quant à l'ensemble des mesures visant à réduire les dépenses gouvernementales à ce chapitre. Ce document précise également les coûts reliés au PDV. Toutefois, la comparaison des économies générées par le programme et des coûts qui lui sont imputables n'a pas été faite, afin de permettre au lecteur de connaître les gains réels de cette opération.

Maintien des services à la clientèle

6.107 Tout en instaurant des mesures devant lui permettre de réaliser des économies, dont le PDV, le gouvernement entendait maintenir les services à la clientèle.

6.108 Compte tenu de l'importance de cet enjeu, nous nous serions attendus à ce que le gouvernement informe les parlementaires de façon appropriée sur les divers éléments susceptibles d'apporter un éclairage suffisant sur la question. Pourtant, la reddition de comptes relative au PDV est muette à cet égard.

6.109 La forte participation au programme de même que les nombreux remplacements qui ont suivi, avec des effets probables sur le service à la clientèle, constituent des justifications supplémentaires à une information adéquate en la matière.

La reddition de comptes aurait dû contenir les données permettant de vérifier l'incidence réelle du Programme de départs volontaires sur le maintien des services à la clientèle.

6.110 La reddition de comptes aurait dû contenir les données permettant de vérifier l'incidence réelle du programme à ce chapitre, pendant et après son déroulement.

6.111 Comment les problèmes de transition vécus par l'ensemble du personnel ont-ils eu des répercussions sur les services ? Lorsque le PDV était en force, y avait-il assez de remplaçants, notamment au regard des emplois spécialisés, pour maintenir les services ? Et y aura-t-il une relève suffisante à court terme, toujours en pensant aux postes nécessitant une plus forte spécialisation ? Voilà quelques questions qui auraient pu trouver réponse dans une reddition de comptes plus complète.

6.112 Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor, dans l'éventualité de la mise en place de nouveaux programmes de départ,

- **d'effectuer une planification qui permettrait de rassembler toute l'information nécessaire à leur élaboration, en favorisant du même coup une performance optimale ;**
- **de s'assurer d'un suivi à toutes les phases ;**
- **de se doter de moyens de communication qui aideraient les responsables à bien gérer les départs ;**
- **de produire une reddition de comptes exacte et complète, compte tenu de l'importance des programmes quant à leurs objectifs, au nombre de personnes concernées et à leurs coûts.**

6.113 Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Nous vous transmettons, par la présente, nos commentaires concernant le rapport sur la gestion des programmes de départ. Comme les ministères de l'Éducation et de la Santé et des Services sociaux vous transmettront leurs propres observations, nous nous limiterons à notre position sur la mise en place, l'application et le suivi du Programme de départs volontaires (PDV) dans la fonction publique et dans les réseaux, ainsi que la Mesure de départ assisté (MDA) applicable aux employés du secteur de la fonction publique.

« En premier lieu, le Secrétariat du Conseil du trésor considère que le rapport devrait distinguer précisément, dans les portions pertinentes, ses responsabilités de celles des deux ministères mentionnés. Le premier est imputable du secteur de la fonction publique ainsi que de la coordination avec les seconds; ceux-ci sont responsables de leurs réseaux respectifs.

« En ce qui a trait à la fonction publique, le Secrétariat peut vous assurer que la mise en place, la gestion et le suivi des mesures et programmes ont fait l'objet de toute la rigueur qu'imposait l'objectif poursuivi. Il a notamment mis sur pied un guichet unique d'information pour l'ensemble des ministères et organismes, un comité de concertation avec ceux-ci, un suivi hebdomadaire de la mise en œuvre des résultats et des impacts, des outils pour l'identification et le transfert des compétences.

« En ce qui a trait aux réseaux, le Secrétariat a agi en coordination étroite avec les deux ministères concernés, tout au long de ce processus, afin d'assurer la cohérence qui est de mise dans une opération de cette ampleur.

« Le rapport nous paraît peu explicite quant à ces éléments, avec les conséquences possibles que cela comporte en termes de perceptions non fondées, pour certains lecteurs, quant aux responsabilités et aux résultats de chacun.

« En second lieu, nous irons d'une remarque relative à l'économie d'ensemble du rapport qui, dans sa forme actuelle, nous apparaît porter un jugement plutôt sévère sur le déploiement des programmes et mesures de départ, notamment en ce qui a trait aux réseaux.

« L'on pourrait espérer que le rapport tienne davantage compte de certains éléments qui, loin d'être négligeables, conditionnent les résultats observés, lorsqu'ils ne les expliquent pas entièrement. Nous songeons en particulier au fait qu'un échéancier très court limitait singulièrement la capacité du Secrétariat de procéder au déploiement de ces programmes et mesures de manière conforme aux critères présentés au rapport.

« Particulièrement en ce qui concerne les réseaux, il était certes souhaitable mais extrêmement difficile pour le Secrétariat, dans les délais impartis :

- d'assurer l'atteinte des objectifs visés au fur et à mesure de l'élaboration du programme et en même temps tenir compte de ses répercussions ;
- de se tenir régulièrement au fait de la situation et communiquer à temps l'information pertinente afin que les ajustements appropriés soient apportés ;
- de détenir une information complète lors du suivi des résultats, notamment en matière de coûts indirects et de répercussions qualitatives.

« Comme les trois éléments qui précèdent font, parmi d'autres, partie intégrante des critères de vérification du rapport, l'appréciation qui en découle apparaît moins nuancée qu'on pourrait le souhaiter.

« Plusieurs éléments de contexte, s'ils étaient explicités et repris dans les portions pertinentes du rapport, permettraient de donner plus de perspective à celui-ci et à ses conclusions :

- lors de la Conférence sur le devenir socioéconomique du Québec tenue en mars 1996, un consensus était dégagé avec les partenaires sur l'objectif du déficit zéro dans *un échéancier extrêmement serré* ;
- l'importance des coûts de main-d'œuvre dans le budget des dépenses du gouvernement ne laissait aucun doute sur *la nécessité d'une réduction importante et rapide* de ces coûts afin d'atteindre le déficit zéro ;
- les choix s'offrant en principe au gouvernement afin de réduire ces coûts se limitaient à procéder à des mises à pied importantes, à effectuer une coupure salariale majeure ou à favoriser le départ à la retraite de plusieurs employés, *toutes mesures requises à très court terme* ;

- ces programmes et mesures devaient permettre au gouvernement d'*atteindre un objectif budgétaire dans un horizon fort limité*. Il est clair qu'à plus long terme, toutes les personnes qui ont bénéficié de ces programmes et mesures auraient pris leur retraite et auraient été remplacées en plus ou moins grande proportion, selon les choix de gestion et les capacités budgétaires de l'État.

« S'il était en mesure de prendre en considération ces éléments de contexte au fur et à mesure de sa lecture du rapport, le lecteur serait plus à même de juger des actions prises par le gouvernement dans le cadre des programmes et mesures.

« En troisième lieu, nous en venons à quelques éléments qui mériteraient d'être davantage mis en relief dans le rapport.

« Celui-ci ne souligne pas combien les ministères, les organismes et les réseaux ont su, progressivement et à terme, se montrer imaginatifs dans la mise en place de choix et méthodes de gestion bien à eux afin de diminuer les coûts de main-d'œuvre et d'atteindre les résultats escomptés, tout en tenant compte de leur nouvelle réalité. L'approche retenue a été de laisser les gestionnaires imputables gérer et poser des choix autonomes et réalistes quant à d'autres façons de rendre les services à la population, compte tenu de la diminution de leur personnel. Cette façon de faire visait à tirer profit de la valeur ajoutée associée à la décision de gestion des personnes imputables et connaissantes de leur situation spécifique.

« L'appréciation que le rapport fait du PDV se fonde sur des faits et données postérieurs au déploiement du programme, sans rappeler de manière explicite et spécifique que ces données étaient souvent incomplètes sinon inexistantes en cours d'opération. Le contexte d'urgence commandait néanmoins des choix rapides, sur la base des informations disponibles. C'est dans ce contexte que le Secrétariat a maintenu le cap sur les résultats nets qu'il escomptait du PDV : de notre point de vue, ceux-ci font largement le poids lorsque comparés aux imperfections qui ont pu survenir dans une opération de cette envergure.

« Il est important de rappeler que le PDV traduit la volonté des employés de l'État de contribuer à l'effort d'assainissement des finances publiques, dans un contexte de négociation. Les circonstances ont fait en sorte que les risques de gestion et les marges d'erreur associées à un tel programme étaient difficiles à cerner et souvent même impossibles à quantifier. Malgré ces difficultés, les économies réalisées par ce programme ont un caractère récurrent puisque la budgétisation à enveloppes fermées tient compte de la coupure de crédits et de postes.

« En quatrième lieu, nous vous faisons quelques remarques à caractère plus spécifique.

« Quant au tableau 2, un calcul de la valeur actualisée ne nous apparaît pas fournir toute l'information pertinente à la prise de décision. Il est d'ailleurs loin d'être évident que l'attrition naturelle du personnel aurait permis le départ de 20 000 employés.

« Le rapport indique au tableau 3, qui porte sur l'évolution de la réduction des effectifs de la fonction publique découlant du PDV, une variation de 1 600 ETC entre la donnée réelle de 1997-1998 et celle de 1998-1999. Il nous est difficile de souscrire à cette assertion. Les ajouts d'effectifs correspondent principalement à des décisions et

orientations gouvernementales, à de nouveaux programmes, au recours à de la main-d'œuvre d'appoint pour faire face à des conjonctures particulières comme la récupération de montants dus au gouvernement, à la volonté d'embauche accrue d'étudiants, au programme de stages pour nouveaux diplômés, à l'augmentation du niveau de service et au passage à l'an 2000. L'ampleur et la diversité de ces chantiers rendaient à toutes fins pratiques impossible d'en tenir compte lors de l'élaboration du PDV, dans le contexte esquissé précédemment.

« Pour leur part, les économies inscrites au tableau 6 semblent se limiter au seul rendement du PDV et, ce faisant, ne considèrent pas d'autres économies importantes qui ont été réalisées au chapitre des coûts de main-d'œuvre.

« En conclusion, nous tenons à vous assurer que le Secrétariat du Conseil du trésor est disposé à tenir compte, dans toute la mesure du possible, de la recommandation que comporte le rapport, dans l'éventualité de la mise en place de nouveaux programmes et mesures de départ. »

6.114 Réaction aux commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

Le SCT fait référence à divers moyens pour assurer de façon rigoureuse la mise en place, la gestion et le suivi des mesures et programmes de départ dans la fonction publique. Pourtant, nous avons noté que les indemnités versées n'étaient pas toujours exactes. De plus, les moyens mentionnés n'ont pas trait à l'élaboration du programme pour laquelle nous avons soulevé plusieurs déficiences.

Le SCT mentionne que notre rapport se fonde sur des données postérieures au déploiement du PDV, sans rappeler qu'elles étaient souvent incomplètes sinon inexistantes en cours d'opération. En effet, nous nous sommes servis des données réelles de 1997-1998 et de 1998-1999 pour dégager certains résultats contenus dans les tableaux 2, 3 et 6. Toutefois, cette dernière information n'était pas un préalable à l'élaboration du PDV. Des données suffisamment complètes étaient disponibles à ce moment, notamment à la CARRA, ou pouvaient être obtenues pour pallier les déficiences que nous soulevons relativement à cette étape.

D'autre part, le SCT soutient que : « […] les économies réalisées par ce programme ont un caractère permanent puisque la budgétisation à enveloppes fermées tient compte de la coupure de crédits et de postes ». À ce sujet, mentionnons que la récurrence des économies découlant du PDV n'est pas permanente. En effet, en 1998-1999, l'augmentation des effectifs de 1 600 ETC dans la fonction publique a fait diminuer les économies réelles annuelles d'environ 55 millions de dollars.

Contrairement à ce que le SCT mentionne, nous croyons que la détermination de la valeur actualisée des économies visées par le PDV aurait été très utile au moment d'établir la teneur du programme. En effet, celui-ci devait générer des économies récurrentes et à long terme. Il aurait donc été logique d'effectuer des projections sur cette base. Par ailleurs, pour obtenir des prévisions utilisables au moment où les décisions devaient être prises, il fallait établir les économies en dollars courants, d'autant plus que les coûts étaient déterminés à une date précise.

Le SCT doute que l'attrition naturelle aurait permis le départ de 20 000 personnes. Rappelons que nous avons mené nos calculs à partir des hypothèses démographiques utilisées par le gouvernement relativement à la prise de retraite, à la cessation d'emploi et à la mortalité. Ainsi, le nombre de départs nécessaire pour obtenir l'économie annuelle désirée de 901 millions de dollars s'étale sur une période d'environ 15 mois, et ce, à compter du 1er avril 1997.

Quant à l'inclusion dans le tableau 3 sur l'évolution de la réduction des effectifs d'une variation de 1 600 ETC entre 1997-1998 et 1998-1999 pour la fonction publique, le SCT est d'avis que les activités que l'on prévoyait mettre en place après le 1er avril 1997 ont entraîné cette variation et qu'elles ne devaient pas être considérées lors de l'élaboration du programme. Nous croyons au contraire qu'il aurait fallu les prendre en compte pour satisfaire aux exigences du gouvernement qui voulait que le PDV produise des économies récurrentes. De plus, l'incidence de ces activités sur les effectifs aurait pu être estimée.

Enfin, comme le souligne le SCT, le tableau 6 se limite au seul rendement du PDV, sans considérer les autres économies importantes réalisées au chapitre des coûts de main-d'œuvre. L'objectif poursuivi par ce tableau est effectivement de permettre au lecteur d'apprécier les économies réelles rattachées exclusivement à ce programme.

6.115 Commentaires de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances et du ministère de l'Éducation

La Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances et le ministère de l'Éducation n'ont pas de commentaires à formuler dans le cadre du présent rapport.

6.116 Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« **Le Programme d'indemnité de départ (PID).** Mis en place en 1996, ce programme général était confié à la gestion des employeurs et des régies régionales. Comme le souligne le Vérificateur général, il est vrai que le programme a démarré rapidement et nous croyons qu'il devait en être ainsi compte tenu des objectifs poursuivis.

« Étant donné que chaque employeur devait gérer le programme, il se peut, comme le souligne le Vérificateur général, que des cas en apparence similaires n'aient pas été traités de la même façon d'un employeur à l'autre ; il y avait place à interprétation, mais chaque employeur devait traiter de la même façon les cas identiques qui se présentaient chez lui. Le ministère a donné des lignes directrices dans le programme, particulièrement sur les montants d'indemnités et leurs critères d'attribution et sur les engagements de non-retour dans le secteur public.

« **Le Programme de départs volontaires (PDV).** Pour ce qui est du nombre de départs net requis et de la gestion des remplacements, nous avons fait un certain nombre d'analyses sur les populations rencontrant certains critères d'âge et le ministère a indiqué aux régies régionales le nombre de départs net pour atteindre la réduction des coûts de main-d'œuvre. Cependant, les montants des économies escomptées ont été allégés, ce qui a pu laisser place à une augmentation du taux de remplacement par les employeurs.

« Malgré le commentaire du Vérificateur général à propos de l'effet des remplacements, les paramètres d'ajustements budgétaires établis par le ministère tiennent compte de l'effet des remplacements sur le coût du système salarial.

« On se souviendra que le Programme de départs volontaires (PDV) avait des cibles précises de réduction de coûts de main-d'œuvre et qu'il n'a pas été présenté aux employeurs comme le moyen de réaliser les compressions budgétaires des années antérieures qui n'avaient pas été livrées. Cependant, le nombre élevé de départs à la retraite a créé une possibilité de livrer une partie des compressions des années antérieures et a été pris en compte par les employeurs dans leur décision de remplacer ou non les effectifs ayant quitté pour la retraite.

« Les montants des économies escomptées et le salaire réel des employés qui partaient à la retraite déterminaient, en bout de piste, le nombre de départs requis ; compte tenu aussi du remplacement qui se devait d'être effectué pour assurer le maintien des services à la population. Même si le salaire moyen utilisé par le Secrétariat du Conseil du trésor pour évaluer le nombre de départs requis était supérieur à la réalité de notre secteur, cela avait pour effet de sous-estimer le nombre de départs requis ; encore qu'une bonne évaluation du salaire moyen donnait une indication plus précise du nombre de départs requis dans la mesure où le salaire moyen de ceux qui partaient à la retraite se rapprochait de celui évalué.

« Quant à l'identification des clientèles, bien que des employeurs aient mentionné au Vérificateur général qu'ils étaient en mesure d'identifier les clientèles susceptibles de participer à un programme de départ, cette affirmation arrive après coup. Le ministère, les régies régionales et la CARRA ont travaillé à identifier les populations visées selon les critères d'admissibilité au programme ; la décision finale appartenant aux employés, il était difficile de prévoir leur comportement. Des employeurs ont aussi été contactés par le ministère et les régies régionales pour valider certaines hypothèses lors des simulations.

« Finalement, quant aux indemnités versées au chapitre de la MDA incluse dans le PDV, comme elles étaient conditionnées par les années rachetées revalorisées et qu'il y a eu beaucoup de demandes de rachat, on comprendra que l'employeur n'ait pas toujours eu l'information finale avant de verser la MDA à quelqu'un qui quittait son emploi et qui n'avait peut-être pas encore reçu toutes ses propositions de rachat ou qui ne les avait pas toutes acceptées, même s'il les avait reçues. »

6.117 Réaction aux commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

Nous ne remettons pas en cause le fait, comme le mentionne le ministère, que les allégements aux économies escomptées aient pu laisser place à des remplacements par les employeurs. Cependant, ces allégements, avant même la fin du PDV, confirment la faiblesse de l'évaluation de la capacité d'absorption menée préalablement à la mise en place du programme.

Quant au paiement des indemnités, nous ne reprochons pas aux employeurs d'avoir versé des indemnités avant de détenir l'information définitive permettant d'en effectuer le calcul exact. Cependant, nous croyons qu'un mécanisme aurait dû être mis en place pour garantir aux employeurs l'accès à des renseignements adéquats et leur permettre d'ajuster les sommes versées, le cas échéant.

ANNEXE – OBJECTIFS ET CRITÈRES DE VÉRIFICATION

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion au sujet des éléments abordés au cours de ce mandat de vérification, en fonction des objectifs présentés. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance élevé. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés dans ce rapport.

Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés conformément au mandat législatif ainsi qu'aux méthodes de travail du Vérificateur général. Ces méthodes de travail respectent les normes d'un mandat de certification émises par l'Institut canadien des comptables agréés.

Élaboration du Programme de départs volontaires

Objectif

S'assurer que tous les éléments importants sont pris en compte par le Secrétariat du Conseil du trésor pour élaborer le Programme de départs volontaires.

Critères

- Le Secrétariat du Conseil du trésor doit assurer l'atteinte des objectifs gouvernementaux en matière de réduction des coûts de main-d'œuvre au fur et à mesure de l'élaboration du programme. En même temps, il doit tenir compte des répercussions du programme, notamment sur la qualité des services, sur la gestion des ressources par les employeurs, sur les employés qui restent et ceux qui partent.
- Les rôles et responsabilités des principales entités engagées dans la gestion du programme doivent être définis par le Secrétariat du Conseil du trésor et leur être communiqués.
- Le Secrétariat du Conseil du trésor doit évaluer les ressources nécessaires à l'application du programme en vue d'atteindre les objectifs dans les délais prévus.
- Le Secrétariat du Conseil du trésor doit s'assurer que les employeurs sont informés de leur propre contribution à l'atteinte des objectifs globaux quant à la valeur pécuniaire et au nombre net de départs (c'est-à-dire en tenant compte des personnes qui seront remplacées) ; cette information doit leur permettre de déterminer le contingent de personnes qu'il est possible de remplacer sans compromettre l'atteinte des objectifs si les départs sont plus nombreux que prévu. Il doit également préciser quels renseignements lui seront nécessaires pour faire le suivi du programme.
- Les directives quant à l'application du programme et leur interprétation doivent être claires, précises, complètes et exactes.

Application des programmes et mesures de départ

Objectif

S'assurer que les programmes et les mesures de départ sont appliqués conformément aux règles établies.

Critères

- Les bénéficiaires doivent répondre aux critères d'admissibilité établis dans les programmes et mesures de départ.
- Les indemnités et les banques de congés de maladie et de vacances doivent être payées conformément aux directives des programmes.
- Les clauses concernant les périodes pendant lesquelles le retour au travail pour l'État est interdit doivent être respectées.

Suivi des résultats et reddition de comptes

Objectif

S'assurer que le Secrétariat du Conseil du trésor a mis en place les mécanismes nécessaires au suivi des résultats du Programme de départs volontaires et à la reddition de comptes.

Critères

- Le Secrétariat du Conseil du trésor doit mettre en place des mécanismes pour se tenir régulièrement au fait de la situation et communiquer à temps l'information pertinente quant à l'atteinte des objectifs au Conseil du trésor et aux employeurs afin que les ajustements appropriés soient apportés.
- L'information prise en compte lors du suivi et de l'évaluation finale des résultats doit être pertinente, fiable, compréhensible et complète. Cette information comprend notamment le nombre net de départs, les économies réalisées et dans quelle mesure celles-ci sont récurrentes, les coûts directs et indirects, le degré de rentabilité du programme et les autres répercussions qualitatives.
- Le Secrétariat du Conseil du trésor doit, à partir des résultats finaux, formuler ses conclusions et les transmettre au gouvernement.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Chapitre 7

Reddition de comptes des organismes et entreprises du gouvernement soumis au droit de regard du Vérificateur général

TABLE DES MATIÈRES

VUE D'ENSEMBLE	7.1
OBJECTIF ET PORTÉE DE NOTRE EXAMEN	7.9
RÉSULTATS DE NOTRE EXAMEN	
Mission, orientations et objectifs	7.12
Évaluation des résultats	7.18
Satisfaction de la clientèle	7.28
Qualité de la gestion des ressources	7.33
Qualité de la régie d'entreprise	7.37
CONCLUSION	7.40

Le résumé des commentaires des entités apparaît à la fin de ce chapitre.

Examen mené par

Hélène Duclos
Directrice de vérification

Pierre Guérard

Sigles utilisés dans ce chapitre

AMT	Agence métropolitaine de transport
CSJ	Commission des services juridiques
RIO	Régie des installations olympiques
SAQ	Société des alcools du Québec
SDBJ	Société de développement de la Baie James
SEPAQ	Société des établissements de plein air du Québec
SGF	Société générale de financement du Québec

VUE D'ENSEMBLE

7.1 Le rapport d'activité, ou rapport annuel, est le véhicule privilégié qu'utilise une entité pour rendre compte de ses résultats et ainsi permettre à l'Assemblée nationale et à la population de juger de sa performance.

7.2 Fondation nationale à but non lucratif axée sur la recherche et la formation, la FCVI-CCAF inc. (Fondation canadienne pour la vérification intégrée) se consacre au développement de concepts pour favoriser une réelle reddition de comptes ainsi qu'une gouverne, une gestion et une vérification efficaces. Elle a élaboré un cadre de référence pour la reddition de comptes en fonction des 12 dimensions de l'efficacité ; ces dernières constituent autant de balises qui, considérées dans leur ensemble, permettent de brosser un tableau complet et fidèle de l'efficacité ou de la performance d'une entité. De leur côté, les Bourses de Montréal et de Toronto ont formulé des exigences en matière de régie d'entreprise, celle-ci renvoyant au processus et à la structure utilisés pour orienter et pour surveiller la gestion des activités et les affaires d'une société de manière à ce qu'elle réalise pleinement son mandat. On dispose ainsi de critères reconnus pour évaluer la qualité de la reddition de comptes et de la régie d'entreprise d'entités relevant tout autant du secteur public que du privé, incluant les organismes et les entreprises du gouvernement.

7.3 Un rapport annuel de qualité devrait contenir des renseignements susceptibles de permettre au lecteur de comprendre la mission de l'entité, le contexte dans lequel elle évolue, les principaux objectifs qu'elle poursuit ainsi que les axes d'interventions retenus. Les objectifs doivent être mesurables, précis et axés sur les résultats pour expliquer les liens entre les actions et les résultats.

7.4 Depuis plusieurs années, le Vérificateur général examine les rapports annuels des ministères et des organismes pour lesquels il conduit une vérification de l'optimisation des ressources. Malgré quelques améliorations, un constat demeure : 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. L'information étant incomplète, il est toujours difficile, voire impossible, d'apprécier la performance de ces entités.

7.5 En 1995-1996, le Vérificateur général s'est également intéressé à six entreprises du gouvernement à capital-actions sous l'angle de la bonne gouverne ; il s'agit d'Hydro-Québec, de Loto-Québec, de la Société des alcools du Québec (SAQ), de la Société générale de financement du Québec (SGF), de la Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP) et de la Société de récupération, d'exploitation et de développement forestier du Québec (REXFOR). Son principal constat quant à la reddition de comptes était sensiblement le même : la faible qualité de la reddition de comptes faite aux parlementaires ne les aide pas à exercer leur rôle de surveillance des activités des sociétés d'État. Les parlementaires et le gouvernement peuvent difficilement évaluer la performance de ces sociétés, encore moins celle des filiales et des sociétés affiliées, ces dernières n'étant pas assujetties aux mêmes exigences. Pour améliorer la reddition de comptes, le Vérificateur général préconisait l'adoption d'une loi-cadre sur les organismes et entreprises du gouvernement.

7.6 La liste des 169 organismes et entreprises du gouvernement publiée dans le rapport du Vérificateur général pour l'année 1997-1998 nous apprenait que 2 organismes et 87 entreprises n'étaient pas vérifiés par le Vérificateur général alors que 53 organismes et 27 entreprises l'étaient. Parmi ces 80 entités, 72 sont tenues de déposer un rapport annuel à l'Assemblée nationale tandis que 10 des 89 entités non vérifiées par le Vérificateur général ont cette obligation, les autres étant, pour la plupart, des filiales non assujetties aux mêmes exigences que les sociétés mères. Enfin, ces dernières ne sont pas tenues de divulguer l'information quant au rendement de leurs filiales.

7.7 Le Vérificateur général n'est pas tenu de vérifier les livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement lorsqu'un autre vérificateur est nommé conformément aux dispositions de la loi constitutive ou de la loi qui régit les activités de l'organisme ou de l'entreprise. Cependant, les parlementaires ont manifesté au Vérificateur général, à quelques reprises, le désir de connaître les résultats des travaux des vérificateurs du secteur privé, de même que leurs conclusions sur la qualité de la gestion et de la reddition de comptes des entités qu'ils vérifient.

7.8 Par ailleurs, misant sur une gestion axée sur les résultats, le ministre d'État à l'Administration et à la Fonction publique et président du Conseil du trésor a déposé, en juin 1999, un énoncé de politique sur la gestion gouvernementale intitulé « Pour de meilleurs services aux citoyens – Un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique ». Au début de l'automne, il a procédé à une consultation générale sur ce nouveau cadre de gestion dont l'un des volets traite de la reddition de comptes et il a déposé le 9 novembre dernier le projet de loi sur l'administration publique. Ce projet n'assujettit pas, entre autres, les entreprises du gouvernement. Comme elles bénéficient d'une plus grande latitude que les ministères et organismes et qu'elles gèrent également des fonds publics, il serait plus que souhaitable que ces entreprises soient incitées à présenter une reddition de comptes complète et de qualité.

OBJECTIF ET PORTÉE DE NOTRE EXAMEN

7.9 Nous voulions nous assurer que la reddition de comptes des organismes et des entreprises du gouvernement, pour lesquels un autre vérificateur que le Vérificateur général est nommé, est complète en fonction du cadre d'analyse élaboré par la FCVI-CCAF inc. et qu'elle permet d'évaluer la qualité de la régie d'entreprise. Notre examen porte sur l'information apparaissant dans les rapports annuels et il n'a pas pour objet d'évaluer les modes de gestion ni la performance des entités. Par ailleurs, le fait que des entreprises ont des activités de nature commerciale et évoluent dans un milieu concurrentiel a été pris en considération.

7.10 Nous avons examiné le rapport annuel de l'année 1998 de chacune des entités actives ayant l'obligation de le déposer à l'Assemblée nationale mais qui ne sont pas vérifiées par le Vérificateur général, soit :

- l'Agence métropolitaine de transport (AMT) ;
- la Commission des services juridiques (CSJ) ;
- Hydro-Québec ;
- la Régie des installations olympiques (RIO) ;
- la Société de développement de la Baie James (SDBJ) ;
- la Société des alcools du Québec (SAQ) ;
- la Société des établissements de plein air du Québec (SEPAQ) ;
- la Société générale de financement du Québec (SGF).

7.11 À noter que Sidbec et la Société nationale de l'amiante n'étaient pas en opération en 1998.

RÉSULTATS DE NOTRE EXAMEN

Mission, orientations et objectifs

Les orientations stratégiques sont rarement appuyées par des objectifs et des cibles.

7.12 Règle générale, la mission des entités est bien énoncée dans le rapport annuel, mais souvent on note l'absence d'orientations stratégiques venant préciser cette mission. Lorsqu'on retrouve cette information, elle est rarement accompagnée d'objectifs et de cibles. Quant aux objectifs eux-mêmes, le cas échéant, ils sont beaucoup trop généraux et non mesurables même s'il existe des indicateurs qui permettraient de les préciser. Comment savoir alors ce que ces entités veulent réaliser et comment vérifier si elles respectent le mandat qui leur a été imparti ?

7.13 L'AMT produit un document exemplaire à plusieurs égards. Elle énonce clairement sa mission et a présenté les orientations stratégiques ainsi que les objectifs de son plan stratégique de développement dans son rapport annuel de 1997 (sans toutefois les reproduire intégralement en 1998). Elle décrit de manière suffisamment détaillée sa clientèle, en précisant ses caractéristiques, ses besoins et son évolution. Enfin, elle présente les moyens mis de l'avant pour mener à bien ses activités.

7.14 Pour ce qui est d'Hydro-Québec, nous avons consulté son plan stratégique pour 1998-2002, qui est un document public dans lequel sont définis les orientations, les stratégies et les objectifs de l'entreprise. Toutefois, le rapport annuel d'Hydro-Québec ne reprend pas plusieurs de ces orientations, stratégies et objectifs, dont voici des exemples : « améliorer l'efficacité de l'entreprise en ayant comme objectif d'augmenter l'utilisation et le facteur de charge des réseaux » ; « facturer à leur coût complet les travaux effectués pour des tiers » ; « informer régulièrement et de manière complète la population sur l'ensemble de ses activités et, en particulier, sur sa performance ». En outre, bien qu'elle expose sommairement dans son rapport annuel les besoins de sa clientèle, elle ne se réfère pas à son plan stratégique qui donne à ce sujet des renseignements plus explicites.

7.15 La SGF, quant à elle, divulgue ses grands objectifs par secteur d'activité en matière d'investissements totaux, de mises de fonds propres et de création d'emplois. Cependant, jamais elle ne présente d'objectifs quantifiés de rendement au regard de ces investissements. Ajoutons que le terme « valeur ajoutée » ponctue souvent l'annonce des objectifs sans qu'on sache réellement la mesure utilisée.

7.16 Dans le cas de la CSJ, on décèle bien ici et là dans le rapport annuel certaines composantes stratégiques, mais elles ne sont pas articulées sous forme d'orientations. Elle ne donne pas d'information quant au bassin de la population pouvant profiter de ses services et on n'apprend rien de concret sur les grands objectifs de cette commission. Enfin, le lecteur ne sait pas dans quelle mesure les actions qui ont été posées ont permis l'atteinte des résultats.

7.17 En ce qui concerne la SEPAQ, elle ne précise pas dans son rapport annuel qui sont les clientèles visées ni leurs besoins. Des objectifs tels que « viser un niveau de rentabilité satisfaisant » ou « accroître davantage la performance des établissements » demeurent vagues et ce type de formulation fait en sorte qu'il est difficile d'évaluer si l'objectif est atteint. Cependant, le document renvoie à plusieurs plans d'action (restructuration financière, mise en valeur des réserves, amélioration de l'offre touristique) tout en restant muet sur leur contenu et surtout, sur les mesures préconisées. Il est donc impossible d'évaluer si les actions ont effectivement contribué à l'atteinte des résultats.

Évaluation des résultats

Les résultats atteints ne sont presque jamais comparés avec les objectifs établis.

7.18 À la lumière des observations précédentes, on peut facilement comprendre que, dans la majorité des cas, la reddition de comptes des organismes et des entreprises du gouvernement ne fait état que des résultats, sans les mettre en lien avec des objectifs clairement établis. En l'absence d'objectifs et de cibles, il devient impossible d'apprécier le rendement. C'est pourtant un des principes de base de la gestion par résultats, principe qui devrait prévaloir dans les entités qui administrent des fonds publics.

7.19 La SGF présente en effet ses résultats sans jamais les rattacher à ses objectifs d'investissements et de création d'emplois. De plus, elle divulgue un rendement annuel sur l'avoir moyen de l'actionnaire (rendement comptable) en le comparant avec celui des quatre dernières années ; elle calcule également un rendement comptable annuel pondéré pour les cinq dernières années, mais jamais elle ne révèle ses objectifs à cet égard.

7.20 La SDBJ, quant à elle, analyse ses résultats sans les comparer avec des objectifs quantifiés. De plus, elle n'aborde pas l'incidence de ses activités sur le développement économique de la région, bien que cela soit un volet important de sa mission.

7.21 Par ailleurs, Hydro-Québec ne rend pas compte du suivi de certains objectifs de son plan stratégique, une démarche qui lui est pourtant imposée par décret. Par exemple, parviendra-t-elle d'ici 2002 à abaisser les interruptions de service à 2,65 heures par année, par client ? Saura-t-elle, comme elle le souhaite, limiter l'investissement qui ne génère pas de revenus à 1,2 p. cent de la valeur des immobilisations relatives à la distribution et à 2 p. cent de celle qui concerne le transport ? Il faut voir aussi que, au regard de ses responsabilités corporatives, de ses propres activités et de celles de ses filiales, on ne retrouve au document aucune cible quantitative pour accompagner les objectifs de l'entreprise. Pourtant, le plan stratégique en contient plusieurs. Le lecteur est donc informé des résultats sans savoir exactement ce qui était visé et il est incapable de faire le point sur la mise en application du plan stratégique. Le rapport annuel soumis par Hydro-Québec est également très peu loquace sur le coût de ses activités et sur sa productivité. En effet, hormis les cinq postes sommaires de charges présentés à l'état des résultats, il contient très peu de données sur les dépenses de l'entreprise. Nous n'avons retracé aucun résultat se rapportant aux coûts ou à la productivité.

7.22 Quant à l'AMT, bien que plusieurs indicateurs identifiés dans son plan stratégique apparaissent dans son rapport annuel, certains ne s'y retrouvent pas. À l'occasion, le lien entre les résultats atteints et l'objectif présenté dans son plan stratégique n'est pas évident ; il est alors difficile d'apprécier la contribution des résultats annuels à la concrétisation de certains volets du plan stratégique de l'Agence. Cependant, le rapport annuel fournit une information détaillée sur les coûts du réseau de trains de banlieue, sans contenir toutefois de résultat relatif à la productivité. Enfin, on ne traite pas des principaux effets secondaires des activités de l'entreprise, notamment au regard de l'environnement, de la santé et de la qualité de vie des citoyens.

7.23 De son côté, la SAQ ne quantifie pas ses objectifs, qui apparaissent en termes vagues. C'est ainsi qu'elle souhaite accroître l'achalandage dans les succursales, réduire les frais d'exploitation, améliorer la gestion de la performance et celle du contrôle de la qualité. Au mieux, elle présente l'évolution des résultats, à défaut d'en dire davantage sur les objectifs. L'information est satisfaisante pour ce qui est des coûts, mais le rapport annuel n'offre aucune donnée sur la productivité des diverses unités opérationnelles de l'entreprise. Ce document nous indique cependant qu'elle se préoccupe des répercussions de ses activités sur la contrebande des boissons alcooliques, la consommation d'alcool et les problèmes environnementaux.

7.24 En ce qui concerne la SEPAQ, le lecteur dispose d'une analyse de la réalisation de ses objectifs financiers. Toutefois, il reste sur son appétit pour ce qui est des objectifs opérationnels qui, en plus de ne pas être quantifiés, sont formulés de manière évasive. L'information détaillant les dépenses de l'entreprise est adéquate. En revanche, le rapport annuel ne contient aucun renseignement pour évaluer la productivité liée aux diverses activités des établissements : chasse, pêche, hébergement et restauration. À l'exception des emplois créés dans le cadre de son plan d'amélioration de l'offre touristique, le document reste muet au sujet des effets secondaires, par exemple l'impact du développement des infrastructures de plein air sur les écosystèmes.

7.25 Le rapport annuel de la CSJ ne parle que du volume de ses activités, l'organisme n'ayant déterminé aucune cible quant à ses objectifs opérationnels et à ceux de gestion. De plus, les états financiers ne présentent que le total des charges, sans analyse. La productivité des centres régionaux et des bureaux n'est pas abordée.

7.26 La RIO nous fait part, quant à elle, d'un ensemble de réalisations concernant ses activités touristiques, dans le stade, au centre sportif et aux aires extérieures ; toutefois, elles ne sont jamais mises en rapport avec des objectifs quantifiés. La Régie compare ses résultats avec ceux des deux derniers exercices, sans tenter de les disséquer plus à fond ni d'en expliquer les variations. Les revenus du fonds d'exploitation sont détaillés par activité et par type de revenu. Il aurait été intéressant d'avoir le total des dépenses pour chaque grand secteur d'activité, ce qui aurait permis d'apprécier leur contribution respective (tourisme, stade, centre sportif, aires extérieures). De plus, le rapport annuel de la RIO n'a rien à offrir en ce qui concerne les effets secondaires, économiques ou autres, de ses activités.

7.27 Pour terminer, soulignons qu'aucune des entités que nous avons passées en revue ne confronte ses résultats à des normes établies ou à ceux d'autres entités semblables.

Satisfaction de la clientèle

7.28 La raison d'être des organismes et des entreprises du gouvernement repose notamment sur les besoins de leurs clientèles. C'est pourquoi il importe de mesurer leur satisfaction au regard des principales activités qui s'y déroulent.

7.29 Ayant bien circonscrit les attentes de la population qu'elle dessert, l'AMT peut mettre en place des moyens pour mesurer la satisfaction des usagers et la qualité des services. L'Agence a élaboré un programme d'enquêtes, administré des sondages et effectué divers relevés qui, ensemble, fournissent la preuve qu'elle a donné satisfaction à sa clientèle. Le rapport annuel nous informe, entre autres, que les ventes du titre mensuel intégré, train-autobus-métro pour les zones 4 à 8 (TRAM 4 à 8), se sont accrues de 26 p. cent, que l'achalandage a augmenté de 2 p. cent en 1998 et que les aires de stationnement mises gratuitement à la disposition de la clientèle sont remplies en moyenne à 75 p. cent.

7.30 Toutefois, ce type d'information est une denrée rare. Par exemple, jamais la CSJ ne fait allusion dans son rapport à la satisfaction de sa clientèle et rien n'indique que la qualité des services soit évaluée. Il en va de même pour la SEPAQ. Bien qu'elle fasse mention de l'existence d'un document où sont consignées les attentes de la clientèle, elle ne fait aucune référence à la mesure de sa satisfaction.

7.31 Hydro-Québec, de son côté, a aussi recueilli par le biais d'un sondage l'opinion des citoyens, mais seulement pour la période de verglas du mois de janvier 1998. Elle n'indique pas le taux de satisfaction de sa clientèle pour le reste de l'année.

7.32 Le rapport annuel de la RIO ne contient aucune donnée se rapportant à l'appréciation de ses activités, ce qui est quand même étonnant de la part d'un organisme qui écrit que le service à la clientèle est un impératif et qu'elle connaît une baisse d'achalandage. Il est tout aussi surprenant de lire que la SAQ a fait appel à une firme externe pour évaluer, dans l'ensemble de son réseau, les multiples facettes du service à la clientèle et de constater que la Société ne rapporte pas dans le document les résultats de cette étude, pas plus qu'elle ne les commente.

Qualité de la gestion des ressources

7.33 L'atteinte des résultats escomptés ne saurait se faire au détriment d'une bonne gestion des ressources. En conséquence, la reddition de comptes doit indiquer les principaux actifs nécessaires à la bonne marche des opérations et les moyens mis en œuvre pour les protéger. La ressource humaine étant souvent l'actif le plus important, on s'attend à ce que le rapport présente un bilan de la formation dispensée et qu'il traite de l'expertise du personnel, de l'environnement de travail et de la sécurité. Il existe en outre des indicateurs pour juger de la qualité de la gestion des ressources humaines, par exemple le taux d'absentéisme, le taux de roulement et le taux de satisfaction du personnel.

7.34 Hydro-Québec, avec un effectif de plus de 20 000 personnes, donne certains renseignements concernant ses ressources humaines. Cependant, on ignore si le personnel est satisfait. En effet, le rapport fait référence à un sondage mené auprès des employés, mais on se limite à mentionner que le niveau de satisfaction a diminué par rapport à 1995. L'entreprise ne dit mot sur les besoins de formation de son personnel ; elle donne toutefois le nombre d'années-personnes consacrées à la formation. De plus, elle ne fait allusion à aucun plan de perfectionnement et de formation. Par contre, le rapport aborde la sécurité au travail.

7.35 Toutes les autres entités présentent peu d'information, sinon aucune, permettant de juger des divers aspects relatifs à la bonne gestion : le perfectionnement et la formation de la main-d'œuvre, l'environnement de travail et la sécurité. Le lecteur ne peut tirer aucune conclusion éclairée au regard de leurs ressources humaines.

7.36 En ce qui concerne les autres ressources, à l'exception d'Hydro-Québec et de la RIO, les entités n'identifient pas et ne décrivent pas suffisamment les moyens (programme d'entretien préventif, plan d'immobilisations, mesures de protection et de destruction de l'information confidentielle, etc.) mis en œuvre pour protéger leurs actifs et minimiser les risques de perte. Finalement, sauf Hydro-Québec en ce qui a trait à la période de verglas, les entités ne divulguent pas les mesures prévues pour assurer la continuité de leurs opérations en cas de désastre.

Qualité de la régie d'entreprise

7.37 De par leur nature, les entreprises du gouvernement bénéficient d'une latitude plus grande que les ministères et les organismes. Cependant, il faut garder à l'esprit qu'elles gèrent des fonds appartenant au domaine public. Par conséquent, il est important que leur reddition de comptes démontre qu'elles ont assumé une régie d'entreprise efficace et de qualité.

La plupart des entreprises restent muettes quant à leur régie d'entreprise.

7.38 Sauf Hydro-Québec et la SEPAQ, les sociétés donnent peu de détails ou restent simplement muettes quant à la régie d'entreprise. Habituellement, on s'en tient à la liste des membres du conseil d'administration; rien sur l'évaluation de la performance des membres en question, sur l'approbation des orientations ni sur les exigences relatives à la reddition de comptes. Cette absence d'information s'applique également aux responsabilités et aux travaux des différents comités relevant du conseil d'administration.

7.39 Bref, il serait vain de vouloir apprécier la qualité de la régie d'entreprise de ces entités.

CONCLUSION

7.40 Dans le secteur public, l'exercice de reddition de comptes implique que les entités démontrent à l'Assemblée nationale qu'elles ont su gérer de façon optimale les ressources qui leur ont été confiées.

Les rapports annuels ne contiennent pas l'information suffisante pour évaluer la performance.

7.41 Il ressort clairement que les rapports annuels des organismes et des entreprises du gouvernement sur lesquels nous nous sommes penchés ne contiennent pas l'information suffisante pour évaluer leur performance. Par conséquent, les parlementaires ne peuvent s'appuyer sur cette documentation pour s'acquitter de leur rôle de surveillance quant à l'utilisation des fonds publics.

7.42 Les constats de cet examen des rapports annuels déposés à l'Assemblée nationale par des entités soumises au droit de regard du Vérificateur général, joints à d'autres préoccupations telles que le peu d'encadrement des entreprises du gouvernement et l'absence d'uniformité entre les lois constitutives, nous amènent de nouveau à préconiser l'adoption d'une loi-cadre sur les organismes et les entreprises du gouvernement. Une telle loi permettrait, notamment, de consolider le pouvoir de surveillance de l'Assemblée nationale et de préciser ses exigences en matière de reddition de comptes, à savoir les propriétés d'une information de qualité et le contenu du rapport annuel.

7.43 **Nous recommandons au gouvernement d'imposer aux entreprises du gouvernement des normes de reddition de comptes qui permettent à l'Assemblée nationale d'apprécier leur performance.**

7.44 **Résumé des commentaires des organismes et entreprises du gouvernement**

La majorité des organismes et entreprises du gouvernement reconnaissent que le contenu de leur rapport annuel peut être amélioré. Une entreprise nous a déclaré être consciente qu'une reddition de comptes adéquate favorise une meilleure gestion, des économies, une efficacité et une efficience supérieure. Ces entités prévoient répondre à certaines de nos préoccupations dans leur prochain rapport annuel dans la mesure où l'information divulguée ne nuira pas à la nature commerciale de leurs activités. Toutefois, l'une d'entre elles souligne la difficulté d'établir des indicateurs de performance ou d'évaluer de façon objective la productivité de ses ressources humaines spécialisées.

Par ailleurs, deux entreprises sont d'avis que le rapport annuel n'est pas le véhicule approprié pour la reddition de comptes à l'Assemblée nationale. En outre, elles considèrent que l'évaluation de la performance et de l'efficacité de gestion revient uniquement aux membres du conseil d'administration ou à l'actionnaire et que l'information pertinente quant à une telle évaluation ne doit pas être rendue publique, à cause du caractère commercial de l'entreprise et de la confidentialité de certaines orientations stratégiques.

Une autre entreprise croit important de prendre en considération d'autres mécanismes de reddition de comptes déjà prévus. En effet, en plus de soumettre à l'Assemblée nationale son rapport annuel détaillé, elle doit également fournir au ministre tout renseignement qu'il requiert sur ses activités ou celles de ses filiales.

Une entité trouve pour sa part que l'adoption d'une loi-cadre est une recommandation totalement justifiée. Une autre se dit sceptique quant à la possibilité de prévoir dans une loi semblable des exigences uniformes qui pourraient s'appliquer à l'ensemble des organismes et entreprises du gouvernement.

Une dernière entité estime qu'il n'est ni pertinent ni utile qu'une loi-cadre vienne l'assujettir en matière de reddition de comptes. Elle ne croit pas que de telles mesures favorisent une meilleure gestion, entraînent des économies ou induisent une plus grande efficacité ou une efficience supérieure. De plus, elle considère que l'information contenue dans son rapport annuel est satisfaisante, en l'absence de critique des députés au regard de sa reddition de comptes.

Les cinq autres entités ne nous ont transmis aucun commentaire concernant la loi-cadre.

7.45 **Réaction aux commentaires des organismes et entreprises du gouvernement**

Nous convenons que le caractère commercial des entreprises, s'il y a lieu, ainsi que la confidentialité de certaines orientations stratégiques doivent être pris en compte par les entités au moment de leur reddition de comptes à l'Assemblée nationale. Toutefois, le document produit doit permettre aux parlementaires d'évaluer leur performance.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Chapitre 8

Inventaire des sociétés à fonds social détenues par des organismes et entreprises du gouvernement

TABLE DES MATIÈRES

VUE D'ENSEMBLE	8.1
OBJECTIF ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	8.6
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	8.8

Les commentaires des entités apparaissent à la fin de ce chapitre.

Vérification menée par

Hélène Duclos
Directrice de vérification

Pierre Guérard

VUE D'ENSEMBLE

8.1 La *Loi sur le Vérificateur général* définit comme entreprise du gouvernement « toute société à fonds social, autre qu'un organisme du gouvernement, dont plus de 50 p. cent des actions comportant le droit de vote font partie du domaine public, ou sont détenues en propriété par un organisme public, par un organisme du gouvernement ou par une entreprise du gouvernement ».

8.2 Toutefois, il est possible pour le gouvernement d'exercer un contrôle sur certaines entreprises même si, légalement, elles ne sont pas considérées comme des entreprises du gouvernement puisque le pourcentage d'actions avec droit de vote qu'il détient est égal ou inférieur à 50 p. cent. C'est notamment le cas lorsque, en plus de participations conjointes importantes (entre 45 et 50 p. cent généralement), se cumulent d'autres facteurs, comme le pouvoir de déterminer, de manière durable, la politique stratégique de l'entreprise, la capacité de nommer la majorité des membres du conseil d'administration, une convention d'actionnaires modifiant l'exercice du droit de vote ou encore un nombre élevé d'actionnaires minoritaires. Dans ce cas, on parle de contrôle de fait.

8.3 Par ailleurs, il arrive que la loi constitutive d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement restreigne à 50 p. cent la part d'actions avec droit de vote qu'il peut détenir dans une entité. Cependant, aucune loi ne limite la participation conjointe des organismes et des entreprises du gouvernement.

8.4 Certaines entreprises sont susceptibles d'investir dans les mêmes entités et, par conséquent, de détenir conjointement plus de 50 p. cent des actions avec droit de vote, tout en respectant leurs limites individuelles, le cas échéant. Ces entités deviennent alors des entreprises du gouvernement au sens de la *Loi sur le Vérificateur général*.

8.5 Plusieurs organismes et entreprises du gouvernement possèdent d'importants portefeuilles de placements sous forme d'actions avec droit de vote. Ceux-ci sont susceptibles d'augmenter si l'on se fie au discours sur le budget pour l'exercice 1998-1999. En effet, le gouvernement a annoncé qu'il investira environ 2 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années dans le capital-actions de la Société générale de financement du Québec et que les sociétés Innovatech disposeront de 300 millions de dollars de capital pour investir dans des projets créateurs d'emplois. La Caisse de dépôt et placement du Québec et Hydro-Québec, ainsi que leurs filiales, sont également des entreprises du gouvernement qui détiennent des portefeuilles d'actions substantiels.

OBJECTIF ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

8.6 Notre vérification visait à nous assurer que le gouvernement maintient un inventaire complet des sociétés à fonds social dont plus de 50 p. cent des actions donnant le droit de vote font partie du domaine public ou sont la propriété d'un organisme public, d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement ou d'un ensemble de ceux-ci. Elle visait également à nous assurer que le gouvernement maintient un inventaire des entreprises qu'il est susceptible de contrôler dans les faits, même si le pourcentage d'actions avec droit de vote que détiennent les organismes et entreprises du gouvernement est égal ou inférieur à 50 p. cent.

8.7 En premier lieu, nous avons demandé au ministère des Finances la liste de toutes les sociétés à fonds social détenues seules ou conjointement par les organismes et les entreprises du gouvernement, liste qu'il n'a pu fournir. Nous avons donc identifié, parmi les organismes et entreprises du gouvernement, les entités susceptibles de détenir des placements similaires en date du 31 décembre des années 1997 et 1998. Une demande d'information et une confirmation de données ont été expédiées à ces entités ou à leurs vérificateurs. Enfin, ces données ont été analysées pour déterminer la participation totale des organismes et des entreprises du gouvernement.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

8.8 Pour avoir un inventaire complet des participations détenues par ses organismes et ses entreprises, le gouvernement doit définir ses attentes en matière d'information, l'obtenir et la cumuler. D'une part, lorsque le législateur fixe une limite individuelle, le gouvernement doit s'assurer qu'elle est respectée. D'autre part, même si le législateur n'a pas prévu de plafond en ce qui concerne les participations conjointes ou de limite individuelle pour certaines entités, le gouvernement doit connaître les cas où le pourcentage des actions donnant le droit de vote dépasse 50 p. cent puisque, selon la *Loi sur le Vérificateur général*, les entités concernées deviennent *ipso facto* des entreprises du gouvernement. Celui-ci détient alors le contrôle de ces entreprises et, le cas échéant, il doit ajuster la valeur de ces participations dans ses états financiers.

8.9 Le gouvernement doit ensuite transmettre ces renseignements à l'Assemblée nationale pour lui permettre d'exercer le contrôle parlementaire sur l'ensemble des organismes et des entreprises du gouvernement.

8.10 Le rapport annuel déposé à l'Assemblée nationale par les organismes et les entreprises du gouvernement doit fournir de l'information sur leurs placements, mais cette unique source ne permet pas de dresser un bilan exhaustif de la situation. En effet, même si la Société générale de financement du Québec soumet un rapport exemplaire à ce chapitre en décrivant les participations de ses partenaires, on ne peut en dire autant des autres entités. Habituellement, l'information, lorsqu'elle est présente, se limite à la participation de la société seulement et, le cas échéant, à celle de ses filiales directes.

8.11 Notre vérification nous a permis de constater qu'au regard des dates concernées, les entreprises suivantes, détenues conjointement à plus de 50 p. cent par des organismes ou des entreprises du gouvernement, étaient de ce fait des entreprises du gouvernement au sens de la *Loi sur le Vérificateur général*:

Nom de l'entreprise	Pourcentage total des actions (avec droit de vote) détenues par des entités gouvernementales	
	31 décembre 1997	31 décembre 1998
Motus Technologies inc.	**100**[1]	**100**[1]
Electromed International inc.	**76**[2]	20
RTP Pharma inc.	**66**[3]	31
Société de développement des polymères de soufre Spoltech inc.	40	**69**[4]
Technologies M4 inc.	–	**89**[5]

1. Détenues par la Régie de l'assurance-maladie du Québec, une filiale de la Caisse de dépôt et placement du Québec et la Société Innovatech Québec et Chaudière-Appalaches.
2. Détenues par la Société Innovatech du Grand Montréal, une filiale de la Caisse de dépôt et placement du Québec et la Société de développement industriel du Québec.
3. Détenues par une filiale de la Caisse de dépôt et placement du Québec, une filiale de la Société générale de financement du Québec et la Société Innovatech du Grand Montréal.
4. Détenues par la Société Innovatech du Grand Montréal et une filiale de la Société générale de financement du Québec
5. Détenues par une filiale d'Hydro-Québec, une filiale de la Caisse de dépôt et placement du Québec et une filiale de la Société générale de financement du Québec.

8.12 Comme on peut le voir, la situation varie: à la fin de 1998, des participations conjointes ont été réduites et représentent moins de 50 p. cent du total des actions, tandis que de nouvelles entreprises figurent au tableau.

8.13 De plus, compte tenu que l'obtention d'un contrôle de fait est possible lorsque les participations sont importantes, nous avons inventorié les sociétés dont le profil faisait état d'une participation gouvernementale se situant entre 45 et 50 p. cent. Au 31 décembre 1998, une cinquantaine d'entreprises répondaient à cette description.

Le gouvernement n'a pas un inventaire complet des participations détenues directement ou conjointement par les entités qu'il chapeaute.

8.14 À notre connaissance, le gouvernement n'a pas un inventaire complet des participations détenues directement ou conjointement par les entités qu'il chapeaute. Par conséquent, l'Assemblée nationale n'est pas informée de toutes les entreprises dites « privées » que le gouvernement contrôle; la situation inverse lui permettrait d'évaluer l'étendue de ce contrôle et d'exercer son rôle de surveillance. Étant donné la volonté exprimée par le gouvernement d'augmenter ses investissements dans des entreprises du gouvernement à vocation économique, nous croyons que cette situation risque de prendre de l'ampleur.

8.15 En fin de compte, considérant que le législateur a prévu des limites individuelles, on peut penser qu'il ne saurait accepter qu'elles soient dépassées, par association ou autrement. L'adoption d'une loi-cadre permettrait, notamment, de préciser cette question, de fixer les attentes en matière d'information et de contrôle sur les participations détenues par les organismes et les entreprises du gouvernement et de consolider ainsi le pouvoir de surveillance de l'Assemblée nationale.

8.16 **Nous recommandons au gouvernement de maintenir un inventaire complet des entreprises du gouvernement au sens de la *Loi sur le Vérificateur général* ainsi que des entreprises sur lesquelles il peut exercer un contrôle de fait et d'en informer l'Assemblée nationale.**

8.17 **Commentaires du ministère des Finances**

« En premier lieu, concernant les informations demandées au ministère des Finances, une liste des placements des entreprises du gouvernement à fonds social pouvait être fournie rapidement. Cependant, cette liste ne couvrait pas notamment les placements de la Régie de l'assurance-maladie du Québec et de la Caisse de dépôt et placement du Québec.

« Par ailleurs, le ministère des Finances estime que les situations de participation conjointe à plus de 50 p. cent sont peu répandues et qu'il est improbable que le phénomène prenne de l'ampleur. En effet, les créneaux d'intervention des sociétés d'État se veulent complémentaires. Ainsi, la Société générale de financement du Québec (SGF) privilégie le partenariat dans le cadre de projets industriels majeurs. Pour leur part, les sociétés Innovatech doivent privilégier, tel qu'énoncé au Discours sur le budget 1998-1999, le financement d'entreprises technologiques à l'étape du démarrage et elles doivent établir une stratégie de sortie : recours au marché public, rachat de participation par les autres actionnaires, transfert à la SGF à la juste valeur marchande, etc. Toutefois, il peut arriver, exceptionnellement, que la SGF et une société Innovatech participent au même projet. De plus, la volonté exprimée du gouvernement est d'accroître le nombre de projets d'investissement privé. À partir de cette prémisse, on ne peut conclure que les occasions où plusieurs sociétés d'État participent à un même projet vont être plus nombreuses dans l'avenir.

« En outre, le ministère des Finances considère à ce stade-ci que les placements de la Caisse de dépôt et placement du Québec ne devraient pas être inclus dans le calcul de la participation publique à une entreprise donnée. En effet, la Caisse est fiduciaire des montants qui lui sont confiés et jouit, à ce titre, d'une indépendance vis-à-vis le gouvernement. De plus, la Caisse est exclue du périmètre comptable du gouvernement et les placements de ses filiales également. Des analyses juridiques sont actuellement en cours à cet effet.

« Enfin, en ce qui concerne le contrôle de fait, il importe de souligner que l'établissement d'un tel contrôle nécessite une analyse cas par cas basée sur plusieurs critères dont certains s'avèrent non mesurables. »

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Chapitre 9

Suivi de vérifications de l'optimisation des ressources

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	9.1
SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX ET MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION – ASSURANCE-TRAITEMENT	9.5
INSTITUT DE POLICE DE QUÉBEC	9.30
MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET RÉGIE DES ALCOOLS, DES COURSES ET DES JEUX – EXPERTISES JUDICIAIRES ET CERTIFICATION DES APPAREILS DE JEU ET DE LOTERIE VIDÉO	9.56
MINISTÈRE DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE – ACTIVITÉS D'ASSURANCE-CONFORMITÉ	9.82
MINISTÈRE DU REVENU – PERCEPTION FISCALE	9.147
SECRÉTARIAT AU DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS (MAINTENANT LE MINISTÈRE DES RÉGIONS) – PROGRAMME RÉGIONAL DE CRÉATION D'EMPLOIS PERMANENTS	9.181

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Sigles utilisés dans ce chapitre

CARRA	Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
CLE	Centre local d'emploi
LSJML	Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale
MEQ	Ministère de l'Éducation
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
PRECEP	Programme régional de création d'emplois permanents
RACJ	Régie des alcools, des courses et des jeux
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SOFI	Soutien financier

INTRODUCTION

9.1 Après un intervalle de quelques années, nos travaux de vérification font l'objet d'un suivi. Notre objectif consiste alors à apprécier si les recommandations adressées aux divers ministères et organismes ont été appliquées et jusqu'à quel point les lacunes que nous avions soulevées ont été comblées.

9.2 Cette démarche, complémentaire à la vérification initiale, permet d'informer les parlementaires quant aux correctifs qui ont été apportés. Elle permet du même souffle de voir si les problèmes persistent et de cerner à nouveau leur nature et leur ampleur.

9.3 Voici la liste des suivis qui ont été menés à bien ces derniers mois, accompagnés de la référence aux vérifications d'origine.

Vérification d'origine	Rapport pour l'année concernée
Secrétariat du Conseil du trésor, ministère de la Santé et des Services sociaux et ministère de l'Éducation — assurance-traitement	1995-1996, tome I, pages 217 à 233
Institut de police de Québec	1995-1996, tome I, pages 235 à 250
Ministère de la Sécurité publique et Régie des alcools, des courses et des jeux — expertises judiciaires et certification des appareils de jeu et de loterie vidéo	1995-1996, tome I, pages 203 à 216
Ministère de la Solidarité sociale — activités d'assurance-conformité	1995-1996, tome I, pages 113 à 141
Ministère du Revenu — perception fiscale	1995-1996, tome 1, pages 251 à 268
Secrétariat au développement des régions (maintenant le ministère des Régions) — Programme régional de création d'emplois permanents	1995-1996, tome 1, pages 105 à 112

9.4 Nos suivis confirment que, règle générale, les ministères et organismes vérifiés se sont efforcés de donner suite à nos recommandations et que, dans la plupart des cas, ils sont parvenus à éliminer les déficiences affectant leur gestion.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX ET MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION

ASSURANCE-TRAITEMENT

9.5 En 1996, nous avons fait la vérification de l'optimisation des ressources concernant la gestion de l'assurance-traitement. Nos travaux, conduits auprès d'employeurs des secteurs public et parapublic, avaient pour but de nous assurer que l'assurance-traitement était gérée par eux avec tout le souci qu'il convient d'accorder à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité.

9.6. Nous avons examiné également dans quelle mesure la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) évaluait le degré d'efficacité de ses services conseils en assurance-traitement auprès des employeurs. Enfin, nous avons vérifié si le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et le ministère de l'Éducation (MEQ) s'assuraient que les employeurs géraient efficacement l'assurance-traitement dans leurs secteurs respectifs. Nous avons alors adressé nos recommandations à ces ministères et à la CARRA.

9.7 En 1999, nous avons effectué le suivi de ces recommandations pour évaluer dans quelle mesure elles ont été prises en compte. Notre démarche avait pour but de répertorier les outils mis en place ou les actions prises par le SCT, le MSSS et le MEQ pour que les employeurs améliorent leur gestion de l'assurance-traitement. Nos travaux ont pris fin en avril 1999.

9.8 Il n'était pas opportun, comme nous l'avions fait en 1996, d'examiner des dossiers d'employés ayant reçu des prestations d'assurance-traitement ou d'autres éléments de la gestion de l'assurance-traitement, étant donné que les nouveaux outils dont il sera question subséquemment dans le présent rapport étaient d'application récente ou même encore à venir. Il aurait été trop tôt pour en connaître les effets sur la qualité de l'information incluse dans les dossiers pour étayer l'admissibilité à l'assurance-traitement.

Évaluation de la gestion de l'assurance-traitement par les employeurs

9.9 En 1996, nous avions recommandé au SCT, au MSSS et au MEQ de sensibiliser les employeurs au sujet de l'évaluation de leur performance en matière d'assurance-traitement. Cette recommandation faisait suite aux lacunes relevées, notamment quant au peu d'information de gestion disponible faute d'indicateurs suffisants, aux mécanismes de reddition de comptes souvent déficients, au manque fréquent de procédures ou de directives ou à leur imprécision, et à l'utilisation de formulaires incomplets pour le rapport médical.

9.10 Un comité intersectoriel a été mis en place en 1997. Il est formé de représentants du SCT, du MSSS et du MEQ et son mandat consiste notamment à proposer aux trois secteurs des mesures susceptibles d'améliorer la gestion de l'assurance-traitement. Ces mesures portent en grande partie sur plusieurs constatations que nous avions faites en 1996.

9.11 En matière d'information de gestion, le comité a élaboré des indicateurs qui seront proposés aux employeurs par le SCT et les ministères responsables des réseaux, pour évaluer les coûts de l'assurance-traitement. Ces entités assignées au soutien travaillent présentement à la mise en place d'un système qui servira à compiler les données à l'aide de ces indicateurs ou d'autres, au besoin.

9.12 Dans le secteur de la santé, le MSSS procède déjà à la compilation annuelle de plusieurs données statistiques grâce à bon nombre d'indicateurs. L'information est transmise aux établissements du réseau, qui peuvent ainsi se comparer les uns aux autres. Le ministère de l'Éducation, pour sa part, a arrêté son choix sur plusieurs indicateurs qui font l'objet d'une expérimentation cette année, et il prévoit les utiliser en 1999-2000. Enfin, 18 ministères, regroupant environ 80 p. cent de l'effectif de la fonction publique, reçoivent régulièrement du SCT de l'information de gestion traitée à l'aide d'un progiciel spécialisé, ce qui leur permet de se comparer à l'ensemble des ministères et organismes. Toutefois, cette information a trait à un petit nombre d'indicateurs. Le SCT entend bonifier cet outil de gestion en recourant aux indicateurs élaborés par le comité intersectoriel tels que ceux relatifs aux coûts, à la durée et au nombre d'absences par catégorie de diagnostics, ou encore aux coûts administratifs rattachés à la gestion d'un dossier.

9.13 Faute de données historiques, les trois secteurs n'ont pas proposé aux employeurs de normes ou de cibles à atteindre, ce qui, par ailleurs, sera possible au fur et à mesure que l'information de gestion sera produite et utilisée.

9.14 Quant à la reddition de comptes, dont les mécanismes étaient déficients en 1996, un logiciel de travail a été élaboré pour permettre la saisie et la compilation de toute l'information de gestion nécessaire. Depuis le mois de septembre 1998, le service conseil du MSSS utilise le logiciel. De plus, à l'automne 1999, l'ensemble des établissements (13) de la région du Saguenay – Lac-Saint-Jean l'adoptera. Le service conseil en assurance-traitement du SCT l'utilise depuis avril 1999. Enfin, le MEQ travaille présentement à l'implantation de ce logiciel.

9.15 En 1996, les règles à suivre concernant l'assurance-traitement étaient souvent imprécises sinon inexistantes, ce qui pouvait prêter au laxisme, à la complaisance ou au manque de rigueur. Le comité intersectoriel a maintenant défini des objectifs à ce chapitre. Il a aussi énoncé les principes d'application mentionnés au tableau 1 pour faire en sorte que les lacunes relevées en 1996 soient corrigées. De leur côté, le SCT et les ministères responsables des réseaux ont élaboré des guides de formation à l'intention des employeurs. On y expose les droits et obligations des parties ainsi que la procédure à suivre pour faciliter le traitement des dossiers de l'assurance-traitement.

TABLEAU 1

PRINCIPES D'APPLICATION DU RÉGIME D'ASSURANCE-TRAITEMENT

Lacunes constatées em 1996	Principes d'application
Manque de rigueur, laxisme et complaisance entraînant notamment : • la validation d'une information médicale insuffisante ; • un manque d'uniformité dans la gestion des dossiers ; • le recours au régime d'assurance-traitement à des fins autres que celles prévues ; • l'autorisation de périodes d'invalidité sans le recours aux services d'un expert, lorsqu'il est nécessaire ; • l'absence de mesures incitatives pour favoriser le retour progressif.	• Mise en place d'une politique concernant la présence au travail et d'un processus de gestion définissant les rôles, les responsabilités et les obligations. Les éléments suivants, entre autres, sont traités : • obligation pour l'employé de démontrer son invalidité ; • obligation pour l'employeur de se doter d'indicateurs de gestion ; • instauration d'un programme de sensibilisation et d'information. • Utilisation du régime d'assurance aux seules fins prévues. • Recours à l'expertise médicale lorsque nécessaire. • Mesures incitatives favorisant le prompt retour au travail : assignation temporaire, retour progressif.

9.16 Notre vérification de 1996 révélait que certains employeurs utilisaient leur propre formulaire de rapport médical plutôt que celui qu'avait conçu la CARRA. Ce document de remplacement comportait de nombreuses lacunes : aucune question sur les traitements en cours ou la médication prescrite, ni quant au résultat de consultations auprès de spécialistes et à la prolongation d'invalidité. Depuis, les services conseils du SCT et des ministères responsables des réseaux ont élaboré des formulaires standards qui recueillent tous les renseignements manquants en 1996. Selon eux, ces nouveaux formulaires sont utilisés par les employeurs ou sur le point de l'être.

9.17 À notre avis, l'évaluation de la performance en matière d'assurance-traitement sera favorisée grâce notamment aux procédures administratives et aux directives mises à la disposition des employeurs, à une meilleure information de gestion et à la mise en place de mécanismes permettant de traiter cette information en vue de la reddition de comptes.

Admissibilité à l'assurance-traitement

9.18 En 1996, nous avions recommandé au SCT ainsi qu'au MEQ et au MSSS de sensibiliser les employeurs à la nécessité d'améliorer leur gestion de l'assurance-traitement grâce à des contrôles plus stricts en matière d'admissibilité. En effet, il manquait de l'information pour étayer le droit à l'assurance-traitement et pour justifier la période d'invalidité.

9.19 Notre suivi de 1999 démontre que les guides de formation produits par le SCT et les ministères responsables des réseaux, particulièrement celui du MSSS, définissent clairement les critères d'admissibilité et la notion d'invalidité.

9.20 En ce qui concerne les problèmes psychiques, les périodes d'invalidité étaient beaucoup trop longues en 1996, compte tenu des diagnostics, et les employeurs ne faisaient pas appel à des experts parce que ce service leur semblait trop coûteux. En juin 1999, le gouvernement concluait une entente avec la Fédération des médecins spécialistes du Québec afin d'offrir aux employeurs des trois secteurs la possibilité de consulter des spécialistes à des tarifs moins onéreux, ce qui leur permettrait de s'appuyer sur un avis médical pour autoriser une période d'invalidité. De plus, le comité intersectoriel travaillait à obtenir également des conditions plus avantageuses avec les omnipraticiens.

Réadaptation et retour progressif

9.21 Nous avions recommandé au SCT et aux ministères responsables des réseaux de sensibiliser les employeurs à l'instauration ou à l'amélioration des programmes de réadaptation et de retour progressif au travail. En effet, beaucoup de directives ne comportaient pas de mesures incitatives qui auraient favorisé le retour progressif ou la réadaptation des employés en assurance-traitement et plusieurs employeurs ne disposaient pas d'un programme de réadaptation. À présent, les guides de formation couvrent amplement ce sujet, notamment en matière de mesures incitatives pour favoriser le retour progressif ou la réadaptation des employés en assurance-traitement. Soulignons que le MSSS a élaboré un plan de retour au travail, plan doublé d'une grille de postures et de gestes à éviter relativement aux diagnostics les plus fréquents, ce qui aide les employeurs à établir un plan de retour au travail adapté.

Régie des rentes du Québec

9.22 En 1996, nous avions recommandé au SCT ainsi qu'au MEQ et au MSSS d'amener les employeurs à dresser des contrôles efficaces qui permettraient de coordonner le régime d'assurance-traitement et celui de la Régie des rentes du Québec. En effet, certains employeurs n'incitaient pas leurs employés à réclamer une rente auprès de la Régie, même si leur état d'invalidité permanente le justifiait. Dans le secteur de l'éducation, les conventions collectives en vigueur obligent l'employé, sur requête de l'employeur, à demander sa rente d'invalidité à la RRQ. Le SCT et le MSSS nous ont appris que les négociations en cours dans les secteurs public et parapublic comportent des propositions qui vont dans le même sens.

Service conseil de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances

9.23 En raison d'une décision gouvernementale prise en mars 1997, les fonctions de service conseil de la CARRA en matière d'assurance-traitement ont été transférées au SCT, au MSSS et au MEQ. Notre suivi nous a donc amenés à vérifier la situation prévalant dans chacune de ces entités.

9.24 En 1996, nous invitions la CARRA à tenter de savoir si les employeurs avaient pris des mesures dans le but de se conformer à ses recommandations. À cet égard, le logiciel dont il est question précédemment au regard de la reddition de comptes prévoit la collecte des renseignements nécessaires à la production de statistiques sur les suites données aux recommandations faites par les services conseils du SCT et les ministères responsables des réseaux.

9.25 Lors de notre vérification, nous avions noté que les agents de service conseil manquaient parfois de supervision. Trois ans plus tard, le personnel chargé d'émettre des recommandations est davantage encadré.

9.26 Enfin, et conformément à l'une de nos recommandations, le MSSS et le MEQ ont offert des séances de formation, surtout en 1998. Quant au SCT, il prévoit donner de la formation en assurance-traitement aux spécialistes des ministères et organismes au printemps de 2000 afin que ces derniers puissent former à leur tour et assez rapidement les cadres de leur entourage.

9.27 Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Dans une orientation de gestion décentralisée, le ministère, en collaboration avec les partenaires du réseau (régies régionales et associations d'employeurs), œuvre à outiller chacun des établissements de son réseau afin de leur permettre d'exercer adéquatement le rôle de gestionnaire du régime d'assurance-salaire. Au cours des deux dernières années, le MSSS a intensifié ses efforts en la matière et entend les poursuivre.

« Tout en maintenant ses orientations de gestion décentralisée, le MSSS précisera auprès des établissements, dans la prochaine année, ses besoins en matière d'indicateurs de gestion afin de leur permettre d'exercer complètement leur responsabilité de gestionnaire de fonds publics. De plus, différents travaux en cours actuellement nous permettront de mieux cibler les problématiques du réseau en matière d'assurance-salaire et, lorsque possible, d'intervenir en prévention. »

9.28 Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Les constatations illustrent bien notre situation actuelle concernant les actions prises par le Comité intersectoriel pour améliorer la gestion des dossiers d'invalidité dans les secteurs public et parapublic. [...] Nous désirons mentionner que nous allons intensifier nos efforts dans ce domaine, au cours de la prochaine année, afin d'atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés. »

9.29 Résumé des commentaires du ministère de l'Éducation

Le ministère approuve notre façon d'aborder les divers éléments de ce rapport ainsi que nos conclusions.

INSTITUT DE POLICE DE QUÉBEC

9.30 L'Institut de police du Québec a pour objet de contribuer, par l'enseignement et la recherche, à la formation et au perfectionnement des policiers du Québec. À cette fin, l'Institut offre un programme de formation policière de base aux aspirants policiers ainsi qu'un programme de formation policière spécialisée et continue aux policiers de carrière.

9.31 En 1995-1996, nous avons procédé à une vérification de l'optimisation des ressources auprès de l'Institut. Nous étions particulièrement préoccupés quant à l'évolution de l'Institut en fonction de sa vision stratégique, au volet « autofinancement » de ses activités et à la façon dont il gère son programme de formation policière de base ainsi que son personnel enseignant.

9.32 En août 1999, nous avons fait le suivi de cette vérification pour savoir dans quelle mesure l'Institut avait tenu compte de nos recommandations. Comme en fait foi le présent rapport, il a pris des mesures pour combler la plupart des lacunes décelées à l'époque. Toutefois, certains éléments demeurent sujets à amélioration et nous ne pouvons qu'encourager l'Institut à poursuivre ses efforts afin d'apporter les derniers correctifs requis.

Vision stratégique de l'Institut

9.33 En 1995-1996, nous recommandions à l'Institut de traduire ses orientations en un plan d'action énonçant les priorités, les échéances ainsi que les moyens utiles afin de concrétiser sa vision stratégique pour éviter l'investissement d'énergies et d'efforts sans résultats.

9.34 L'Institut a entrepris, en 1996-1997, un important exercice de planification stratégique. Dans le cadre de ces travaux, le personnel a été rencontré ainsi que des représentants du ministère de la Sécurité publique et du milieu municipal. Cet exercice a permis d'identifier des orientations stratégiques. En 1997, il a retenu certaines de ces orientations qui ont conduit à l'implantation récente d'une structure organisationnelle repensée devant favoriser, entre autres, l'imputabilité du personnel ainsi qu'à la mise en place d'un nouveau programme de formation policière de base. Un comité de concertation, sur lequel siègent des représentants du ministère de l'Éducation, a d'ailleurs pour rôle de déterminer les orientations en matière de formation policière.

9.35 À ce jour, bien que nous n'ayons retracé aucun plan d'action formel, la majeure partie des orientations établies sont soit réalisées, soit en voie de l'être. Cependant, aucun échéancier n'a été dressé quant aux orientations qui restent à concrétiser.

Autofinancement des activités

9.36 En 1988, au moment de l'adoption de la *Loi sur l'organisation policière* conférant un statut corporatif à l'Institut, le Conseil des ministres exigeait que le ministre de la Sécurité publique autofinance les coûts relatifs à cette loi. À cet effet, la loi précise que, « outre les frais de scolarité, l'Institut peut exiger, en contrepartie de ses services, des frais ou honoraires selon ce que détermine le ministre ». Depuis ce temps, le Conseil du trésor réitère constamment cette exigence d'autofinancement.

9.37 Lors de notre vérification, nous avions mentionné que l'Institut ne respectait pas les exigences en cette matière. Il était largement tributaire de la subvention gouvernementale qu'il recevait puisqu'en 1994-1995, le gouvernement du Québec lui avait versé une somme de 8,7 millions de dollars tandis que les revenus autonomes de l'Institut s'élevaient à 3 millions.

9.38 Des changements importants à la *Loi sur l'organisation policière* sont entrés en vigueur le 1er avril 1997. C'est ainsi que, pour financer en partie les activités de l'Institut, une contribution annuelle, basée sur un pourcentage de la masse salariale du personnel policier de chaque corps de police municipal du Québec, doit lui être versée par toute municipalité locale, régie intermunicipale, municipalité régionale de comté ou communauté urbaine qui maintient un tel service. Une contribution semblable est également remise à l'Institut par le gouvernement au regard de la Sûreté du Québec. Le pourcentage applicable, qui ne peut excéder un p. cent, de même que les modalités de versement sont établis par le gouvernement, sur recommandation de l'Institut.

9.39 Ces modifications ont fait en sorte que, depuis 1997-1998, le gouvernement n'a versé aucune subvention annuelle à l'Institut alors que les contributions des corps de police, incluant celle de la Sûreté du Québec, se sont élevées à 8 millions de dollars en 1997-1998 et à 7,9 millions en 1998-1999. Cette nouvelle forme de financement se rapproche du principe de l'utilisateur-payeur et permet à l'Institut de se conformer aux exigences en matière d'autofinancement.

Programme de formation policière de base

9.40 Les dispositions de la *Loi de police*, plus particulièrement le Règlement sur les normes d'embauche des agents et cadets de la Sûreté du Québec et des corps de police municipaux, régissent l'accès à la profession et obligent les aspirants policiers à terminer le programme de formation policière de base de l'Institut afin d'obtenir un droit de pratique.

9.41 En 1995-1996, nous avions soulevé plusieurs lacunes quant au contenu du programme de formation policière de base et aux outils pédagogiques utilisés. L'Institut a donné suite aux recommandations que nous avons formulées à la suite de notre vérification. Dans un premier temps, il a procédé à une réforme complète de son programme afin que ce dernier rencontre les exigences de formation requises par les organisations policières. Ce nouveau programme, en vigueur depuis mai 1997, se démarque de la formation traditionnelle en invitant les aspirants policiers à intégrer un poste de police virtuel pour apprendre leur métier. L'Institut considère à juste titre que l'exercice des tâches de la profession facilite l'intégration des connaissances en techniques policières, en plus de permettre aux futurs policiers d'acquérir et de mettre en pratique différentes techniques d'intervention.

9.42 L'Institut favorise les échanges directs avec des institutions similaires. Il participe entre autres à des colloques et des congrès et prend connaissance de certains de leurs travaux ainsi que d'autres études concernant le domaine policier ou l'éducation afin de bénéficier des résultats de ces diverses recherches. L'Institut participe également aux activités de plusieurs comités de concertation et d'harmonisation afin de connaître et d'évaluer les besoins de la clientèle.

9.43 Quant au mécanisme de modification de cours, des conseillers pédagogiques embauchés en 1996 ont reçu le mandat de s'assurer, entre autres, de la pertinence des contenus et des méthodes pédagogiques en place. En outre, les modifications proposées à ce chapitre doivent désormais être entérinées par le Comité exécutif avant qu'on y donne suite.

9.44 Dans le cadre du nouveau programme de formation policière de base, le comportement général des stagiaires est maintenant évalué. L'aspirant policier doit montrer des attitudes en lien avec les exigences d'une pratique professionnelle de type communautaire en intégrant les valeurs et les préoccupations suivantes : le respect, l'intégrité, l'éthique et la déontologie, l'autodiscipline, l'autonomie, l'adaptabilité et le travail d'équipe.

9.45 L'implantation du nouveau programme de formation policière de base a entraîné une réévaluation des outils pédagogiques conduisant à l'acquisition de nouveaux équipements, afin que les outils exploités dans le cadre de la formation s'apparentent à ceux qu'utilisent les organisations policières. À titre d'exemples, un simulateur de tir a été acquis, la salle de tir et la piste de conduite ont été réaménagées et les véhicules sont maintenant dotés d'ordinateurs.

9.46 L'Institut a également procédé, en 1997, à l'élaboration d'un plan directeur de l'informatisation des activités pédagogiques permettant d'établir des priorités en matière de développement technologique. Pour chacune des problématiques soulevées, l'analyse de la situation traitait des équipements disponibles, des besoins recensés et des difficultés qui leur sont propres. De plus, l'Institut voit périodiquement à la mise à jour du plan directeur et en profite alors pour apprécier son degré d'avancement.

Gestion des ressources

9.47 En 1995-1996, ce sujet a fait l'objet de nombreuses recommandations découlant de nos travaux. Les points abordés concernaient le mode de fonctionnement de l'Institut et la gestion du personnel-instructeur.

9.48 Le mode de fonctionnement de l'Institut prévoit l'embauche de policiers-instructeurs en prêt de service et le respect des conventions collectives qui les régissent. Nous soulevions le fait qu'il est difficile de gérer dans ce contexte car cela comporte plusieurs contraintes administratives et financières. En effet, les conventions collectives que l'Institut s'est engagé à respecter ne correspondent pas aux réalités d'un établissement d'enseignement. Par exemple, l'horaire de travail d'un policier est de 45 heures par semaine alors que l'Institut n'en requiert que 35 et qu'il doit, de plus, rémunérer son heure de repas.

9.49 Bien que l'Institut ait entrepris au cours des dernières années des discussions avec les représentants syndicaux concernant l'instauration d'un contrat unique et de conditions de travail particulières aux policiers-instructeurs en prêt de service, aucune entente n'a été réalisée à cet égard et le mode de rémunération est donc demeuré inchangé. De même, puisque seulement six policiers ont mis fin à leur contrat avant terme depuis 1997, l'Institut n'a pas jugé pertinent d'inclure une clause prévoyant la récupération des frais de déménagement assumés pour le policier-instructeur lorsqu'il ne respecte pas la durée de son contrat.

9.50 Outre le fait que l'Institut assume les coûts imposés par les conventions collectives, il absorbe d'autres frais relatifs au personnel policier tels que la prime d'instructeur, les frais de séjour et les frais relatifs à l'utilisation de policiers-instructeurs au lieu de personnel civil. L'Institut a néanmoins donné suite aux diverses recommandations que nous avions formulées à ce chapitre. En effet, il a réévalué la pertinence d'accorder une prime supplémentaire aux instructeurs : il entend toutefois la maintenir puisqu'à son avis, elle permet de compenser la perte de certains avantages, comme les heures supplémentaires au taux de base et les primes de soir et de fin de semaine. Par ailleurs, l'Institut n'accepte plus de prolonger au-delà de 90 jours la période de remboursement des frais de séjour des nouveaux policiers-instructeurs. Enfin, il a poursuivi ses efforts afin de recourir à du personnel civil lorsque la nature de l'emploi ne requiert pas l'embauche d'un policier. D'ailleurs, le nombre de policiers-instructeurs est passé de 35 à 20 depuis 1995.

9.51 En ce qui concerne la gestion du personnel-instructeur, nous avions abordé plus particulièrement l'embauche, la formation et l'évaluation de ceux-ci ainsi que leur encadrement et le taux de rotation de cette main d'oeuvre.

9.52 L'évaluation des membres du personnel policier, qu'ils soient ou non en probation, demeure un élément à améliorer. Quant à l'embauche des policiers-instructeurs, l'Institut a récemment resserré ses critères de sélection afin de s'assurer de recourir à du personnel qualifié. Par contre, bien que tous ceux en fonction lors de l'implantation du nouveau programme de formation policière de base aient reçu un cours de trois semaines axé directement sur le contenu des apprentissages concernés, nous réitérons notre recommandation voulant que l'Institut s'assure de recourir à du personnel formé avant qu'il ne commence à enseigner.

9.53 Nous avions également recommandé à l'Institut de mesurer les répercussions du roulement des policiers-instructeurs sur la qualité de la formation des stagiaires et de prendre les mesures nécessaires afin d'en réduire la portée. Selon l'Institut, l'implantation du nouveau programme de formation policière de base a eu un impact positif sur la rétention du personnel enseignant, de sorte qu'il n'a pas jugé opportun d'amorcer une telle démarche.

9.54 En outre, l'Institut a amélioré son processus d'encadrement pédagogique en embauchant deux conseillers ayant entre autres pour fonction de suggérer les outils pédagogiques à privilégier et d'aider les policiers-instructeurs à analyser et à régler les problèmes rencontrés dans le cadre de leurs activités professorales.

9.55 Commentaires de l'Institut

« **Vision stratégique.** Pour canaliser les efforts et obtenir des résultats probants, l'Institut s'est effectivement muni d'orientations stratégiques issues d'un processus de planification crédible et porteur de changements significatifs. Il importe à ce jour de souligner les résultats concrets qui témoignent du sérieux et du dévouement de toute une équipe. Des grandes idées aux réalisations concrètes, l'Institut a certes démontré sa capacité à évoluer vers une culture entrepreneuriale axée sur une gestion économique et efficiente des activités. Outre les changements organisationnels cités, l'Institut a également établi un système de vigie, accentué sa visibilité publique et son leadership en formation policière et optimisé les partenariats avec les universités et les collèges. Le suivi de l'optimisation des ressources lui a permis de prendre du recul et de retracer le chemin parcouru. Faute d'avoir officiellement formalisé l'histoire des deux dernières années, les artisans se sont surtout affairés à la réaliser.

« **Programme de formation policière de base.** De profondes mutations ont caractérisé le programme de formation policière de base. À plusieurs niveaux, les modifications apportées s'insèrent dans des trajectoires similaires à celles qui avaient jadis fait l'objet des recommandations du Vérificateur général.

« **Gestion des ressources.** L'une des forces du programme de formation policière de base de l'Institut s'interprète, par ricochet, comme une faiblesse en gestion des ressources. L'embauche de policiers-instructeurs en prêt de service permet le transfert d'une expertise reconnue du coach vers l'apprenant. Cette force s'accompagne inévitablement du respect de conventions collectives qui ne correspondent pas aux réalités d'une maison d'enseignement.

« L'Institut a de facto resserré ses critères de sélection afin de recourir à du personnel qualifié. En ce qui a trait à la réitération de la recommandation qui concerne la formation du personnel enseignant, l'Institut tient à rappeler au Vérificateur général que même les maisons d'enseignement postsecondaire québécoises (cégeps et universités) n'exigent pas des formateurs qu'ils suivent une « formation de formateur » lorsque ceux-ci possèdent l'expertise recherchée et les connaissances requises. »

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET RÉGIE DES ALCOOLS, DES COURSES ET DES JEUX

EXPERTISES JUDICIAIRES ET CERTIFICATION DES APPAREILS DE JEU ET DE LOTERIE VIDÉO

9.56 L'une des directions générales du ministère de la Sécurité publique, la Direction des expertises judiciaires, est devenue une unité autonome de service et elle a pris le nom de Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale (LSJML). Ce laboratoire offre les mêmes services que l'ancienne direction à l'exception de la juricomptabilité qui est à présent confiée à la Sûreté du Québec. De plus, avec la venue des casinos et des appareils de loterie vidéo gérés par l'État, le LSJML a reçu, de la Régie des alcools, des courses et des jeux (RACJ), le mandat de certifier ces appareils.

9.57 En 1995-1996, nous avons mené une vérification de l'optimisation des ressources auprès de la Direction des expertises judiciaires et de la RACJ. Nous avons notamment relevé des déficiences quant aux mécanismes de gestion des laboratoires de médecine légale et de sciences judiciaires ainsi qu'en matière de surveillance des appareils de jeu et de loterie vidéo.

9.58 Au cours du printemps de 1999, nous avons effectué le suivi de cette vérification, afin de voir dans quelle mesure le LSJML et la Régie sont parvenus à mettre nos recommandations en application.

9.59 D'une part, le LSJML a changé de locaux. De ce fait, il a réglé les problèmes de sécurité des lieux et d'entreposage des pièces à conviction et des armes à feu. Par contre, à l'exception des expertises en alcoolémie, le LSJML n'a pas pris les moyens nécessaires pour que l'organisation de ses travaux lui permette de remplir efficacement son mandat, notamment en ce qui concerne la pénurie de pathologistes, les demandes des coroners et le programme d'assurance-qualité.

9.60 D'autre part, la Régie ne s'assure toujours pas de la collaboration de ses partenaires dans sa lutte contre les conséquences néfastes du jeu, malgré l'ampleur de ses répercussions sociales. De plus, elle ne vérifie pas que les permis d'exploitation d'appareils de jeu vidéo ne sont accordés que si les exigences qui s'y rattachent sont toutes respectées.

Expertises judiciaires

Organisation du travail

Pénurie de pathologistes et demandes des coroners

9.61 En 1995-1996, étant donné le coût plus élevé des autopsies médico-légales comparativement aux autopsies médicales et le petit nombre de pathologistes chargés des autopsies médico-légales, nous avions recommandé au LSJML de préciser les ententes conclues avec le Bureau du coroner afin de ne se charger que des autopsies médico-légales et de poursuivre ses démarches pour combler dans les meilleurs délais les postes vacants de pathologistes. L'insuffisance de pathologistes avait pour effet que le délai moyen entre la date de l'autopsie et celle

de la production du rapport était de sept mois. Depuis lors, bien que les ententes avec le Bureau du coroner aient été précisées, la situation est pour ainsi dire restée la même puisqu'il y a de longs délais à la rédaction des rapports d'autopsie.

9.62 Le Bureau du coroner a élaboré une politique en vertu de laquelle le LSJML doit limiter ses interventions aux autopsies médico-légales, ce dont le pathologiste en chef et le coroner s'assurent ensemble. Il est important de noter que la pathologie fait appel à des médecins et que, par conséquent, la pénurie de médecins pathologistes touche aussi le LSJML, comme l'a démontré le résultat d'un concours de recrutement en octobre 1996. Le salaire inférieur à celui qu'offrent les hôpitaux et l'exigence d'une formation supplémentaire de deux années pour obtenir le titre de pathologiste judiciaire rendent également le recrutement difficile. Pour l'instant, une pathologiste est en formation depuis le 1er avril 1998 et un résident obtiendra sa qualification à la fin de l'an 2000.

9.63 L'arrivée de ces deux nouvelles recrues ne suffira pas car des experts du LSJML sont appelés à prendre leur retraite dans un avenir relativement rapproché. Compte tenu du nombre de demandes d'autopsie, un seul départ mettra en péril la mission du LSJML. En effet, pas moins de 700 dossiers d'autopsie accusent du retard à l'étape de rédaction des rapports, ce qui représente au moins six mois de travail selon le Laboratoire. Le LSJML doit donc agir sans tarder s'il veut remplir son mandat avec efficacité.

Expertises en alcoolémie

9.64 En 1995-1996, nous avons incité le ministère à se procurer l'équipement qui lui permettrait de détecter la plupart des drogues présentes dans le sang d'un individu. Le LSJML est à présent en mesure d'y parvenir, grâce à l'acquisition d'un appareil spécialisé.

Programme d'assurance-qualité

9.65 En 1995-1996, le système judiciaire commençait à utiliser l'analyse génétique, qui permet de disculper ou d'incriminer un suspect à partir d'une tache de sang ou d'un cheveu, par exemple. En général, les laboratoires qui recourent à cette technique cherchent à se faire accréditer par un organisme reconnu. Dans ce but, le LSJML avait amorcé l'implantation d'un programme d'assurance-qualité, mais il n'avait pas encore embauché de coordonnateur de la qualité. Conformément à notre recommandation, le LSJML a récemment nommé un coordonnateur et six coordonnateurs scientifiques chargés d'instaurer le programme d'assurance-qualité dans chacun des six laboratoires spécialisés. De plus, un comité d'implantation est responsable de la mobilisation du personnel, de la planification et de la mise en œuvre d'un système d'assurance-qualité. Grâce à ses efforts, le LSJML compte être en mesure de demander, à la fin de l'an 2000, son accréditation au Conseil canadien des normes.

Sécurité des lieux

9.66 Au moment de notre vérification, les locaux du LSJML n'étaient pas suffisamment protégés. En effet, l'exiguïté des lieux et la vocation de l'édifice engendraient des problèmes de sécurité majeurs. Depuis lors, on a réorganisé les locaux en doublant leur superficie, tandis que la population carcérale qui occupait le même immeuble a été dirigée ailleurs. De plus, l'accès à l'édifice et plus particulièrement au laboratoire est maintenant contrôlé par des agents de sécurité et limité aux personnes autorisées.

9.67 Par ailleurs, nous nous étions montrés préoccupés de l'entreposage des armes à feu, acheminées vers le laboratoire de balistique, qui n'étaient pas rangées de façon ordonnée et sécuritaire. Le LSJML garde désormais les armes dont il est responsable dans des locaux verrouillés et pourvus de détecteurs de mouvements. En outre, il procède à l'inventaire de ces armes deux fois par année et s'assure ainsi que les armes ne sont pas substituées, altérées ou volées.

Contrôle des pièces à conviction

9.68 Le LSJML reçoit toutes les pièces à conviction à expertiser et il les achemine vers les laboratoires concernés. En 1995-1996, le LSJML n'avait pas l'assurance que les pièces expertisées étaient retournées au demandeur. Comme en 1995-1996, la procédure relative à la disposition des pièces à conviction ne nous semble pas suffisamment encadrée, malgré la politique élaborée dans ce but. En effet, il est possible de réclamer un exhibit sans remplir complètement le formulaire d'identification prévu à cette fin. Puisque les signataires ne fournissent pas tous les renseignements exigibles, il est difficile d'établir le lien entre la personne qui a fait la demande et celle à qui l'on remet la pièce. De plus, le préposé n'exige pas de preuve d'identité avant de remettre les articles.

9.69 Par contre, pour faire suite à notre recommandation, le LSJML restreint l'accès à la salle des pièces à conviction. Seuls les employés autorisés y sont désormais admis.

Informatisation des activités

9.70 Le système informatique du LSJML doit permettre de faire le suivi des pièces à conviction et de connaître les délais de production et le nombre des rapports d'expertise. En 1995-1996, le Laboratoire éprouvait des difficultés à mettre son nouveau système informatique en place et nous avions recommandé d'effectuer un meilleur suivi de son implantation. En outre, il ne permettait pas de répondre à certains des objectifs fixés. Ce système est à présent opérationnel et il permet d'assurer le suivi des pièces à conviction. Par contre, il ne produit pas toute l'information nécessaire au LSJML, par exemple l'indication des délais, le suivi des rapports que différents laboratoires doivent émettre et le volume des expertises effectuées par chacun.

Certification des appareils de jeu et de loterie vidéo

9.71 La gestion des casinos met à contribution divers organismes qui, ensemble, doivent assurer l'intégrité du jeu. Tandis que la RACJ joue le rôle d'un organisme de contrôle de la sécurité publique, le LSJML doit certifier et vérifier les appareils de jeu et leurs composantes, sur demande de la Régie.

Tables de roulette

9.72 Lors de notre vérification de 1995-1996, nous avons incité le LSJML à faire certifier et vérifier les tables de roulette. En juin 1998, les travaux en ce domaine ont été certifiés ISO 9002 et depuis, le LSJML procède à des vérifications statistiques chaque mois et à une vérification physique une fois par année. Nous estimons donc que notre recommandation a été suivie.

Appareils de loterie vidéo

9.73 Seuls les détenteurs de permis de bar, de brasserie et de taverne ainsi que les titulaires d'une licence de courses de chevaux peuvent exploiter des lieux où se trouvent des appareils de loterie vidéo. D'ailleurs, une cause récente a fait jurisprudence en cette matière. Pour avoir le droit d'exploiter un bar, une brasserie ou une taverne, l'établissement doit respecter deux conditions : d'une part, la vocation première de son commerce est d'offrir la consommation d'alcool à des adultes ; d'autre part, il doit être autonome, c'est-à-dire pourvu du personnel, de l'équipement et de l'inventaire essentiels à une telle exploitation.

9.74 La RACJ a émis cette directive en juillet 1998, après en avoir dûment informé la Société des loteries vidéo. Ce faisant, la Régie a suivi intégralement la recommandation que nous avions émise à l'époque.

9.75 De plus, en 1995-1996, nous avons attiré l'attention de la RACJ sur la nécessité de veiller à ce que les appareils de loterie vidéo soient installés en conformité avec les lois et règlements qu'elle administre.

9.76 Lors de notre suivi, nous avons constaté que certains problèmes persistent. Il est vrai que la RACJ a mis sur pied un comité chargé d'étudier les demandes de permis et de s'assurer que les dossiers sont complets et qu'ils respectent la réglementation. Après étude des documents présentés, ce comité émet une recommandation aux régisseurs qui se prononcent quant à l'admissibilité des établissements à exploiter ces appareils. Cependant, la RACJ se fie encore au plan fourni par le requérant de permis, au lieu de vérifier sur place après l'installation de l'équipement. D'ailleurs, elle a dû faire parfois de telles vérifications à la suite de plaintes, ce qui lui a permis de constater certaines entorses aux conditions imposées pour obtenir une licence.

Jeu pathologique

9.77 Au moment de notre vérification, en 1995-1996, nous avions recommandé à la RACJ de se préoccuper du jeu pathologique, problème susceptible d'entraîner des répercussions négatives tant sur les individus que sur la collectivité.

9.78 La RACJ a mandaté une firme externe pour lui faire rapport au sujet du jeu compulsif et des problèmes qu'il entraîne. Ce rapport a été remis au ministre de la Sécurité publique en août 1996; il comportait plusieurs recommandations devant être validées de façon plus rigoureuse. La Régie a donc retenu les services d'un chercheur pour examiner la documentation parue au Québec sur le sujet et un document de réflexion a été remis à la RACJ le 13 octobre 1998. La Régie entend donner suite à cette étude.

9.79 Malgré ces efforts, nous déplorons qu'il n'y ait encore aucune concertation établie entre les divers ministères et organismes qui devraient se soucier des répercussions sociales et des mesures de sécurité à prendre afin de réprimer le jeu pathologique : le ministère de la Sécurité publique, Loto-Québec et la RACJ elle-même. Nous insistons auprès de cette dernière sur l'importance d'assurer une étroite collaboration entre ces divers partenaires afin de lutter contre les conséquences néfastes du jeu.

9.80 Commentaires du Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale

« **Pénurie de pathologistes et demandes des coroners.** Un nouveau poste de pathologiste a nouvellement été accordé au Laboratoire pour corriger le plus rapidement possible les problèmes découlant de la pénurie de pathologistes. Comme vous mentionnez dans vos commentaires, un pathologiste est déjà en formation depuis 1998 et le Laboratoire a déjà pris tous les arrangements avec la faculté de médecine de l'Université de Montréal pour avoir un résident dès le mois d'août 1999 pour qu'il obtienne sa qualification avant la fin de l'an 2000. De plus, d'autres dispositions seront mises de l'avant pour éliminer les retards dans la rédaction des rapports.

« **Expertises en alcoolémie.** Problème réglé par l'acquisition d'un spectromètre de masse à phase liquide (LCMS).

« **Programme d'assurance-qualité.** Le programme est en bonne voie de réalisation.

« **Sécurité des lieux.** Les problèmes soulevés lors de la vérification ont été complètement corrigés depuis le déménagement du Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale dans ses nouveaux locaux.

« **Contrôle des pièces à conviction.** Pour faire suite à la vérification de 1995-1996, le LSJML a élaboré et mis en application deux procédures administratives documentant les actions à effectuer pour la gestion des pièces et la chaîne de possession des pièces à conviction. Ces procédures sont maintenant suivies de façon rigoureuse par le personnel de la gestion des pièces.

« Informatisation des activités :

- « Suivi des pièces à conviction. Le suivi de la chaîne de possession se fait dans tous les secteurs. Le suivi des pièces est documenté dès l'entrée au LSJML jusqu'à la remise au demandeur d'expertise.
- « Indication des délais. La conception du système permet d'inscrire la date de début d'une expertise et d'en indiquer la fin au moment opportun, la date de fin étant alors inscrite automatiquement.
- « Suivi des rapports. Mis à part les certificats de l'analyse des trousses de capacités affaiblies, aucun rapport d'expertise n'est conservé dans le système de gestion des expertises judiciaires (SGEJ). Le système ne peut donc faire aucun suivi des rapports. Par contre, tous les rapports d'expertise sont classés selon le numéro de dossier attribué par le SGEJ.
- « Volume des expertises. Divers rapports statistiques nous permettent de produire des données sur le nombre d'affaires judiciaires, de dossiers, de demandes d'expertise et d'objets traités au cours d'une période donnée.

« **Tables de roulette.** La recommandation du Vérificateur général a été suivie. »

9.81 Commentaires de la Régie

« **Appareils de loterie vidéo.** Le Vérificateur général note que la Régie a suivi les recommandations formulées dans le rapport mais que la vérification sur place de l'emplacement des appareils demeure déficiente. La Régie a mis sur pied un groupe de travail interne pour étudier la problématique des appareils de loterie vidéo et a consulté tous les intervenants concernés. Ce comité fera rapport en octobre 1999. Les corps policiers ont de plus été sensibilisés à l'importance de faire de telles vérifications lors de leurs visites régulières chez les détenteurs de permis.

« **Jeu pathologique.** Il est vrai que l'insuffisance des ressources de la Régie ne lui a pas permis de jouer un rôle plus actif afin de favoriser la concertation entre les divers ministères et organismes intéressés à la problématique du jeu pathologique. L'arrivée d'une nouvelle ressource et l'implication spéciale de deux régisseurs concernant le jeu pathologique devraient, du moins en partie, corriger cet état de fait. »

MINISTÈRE DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE

ACTIVITÉS D'ASSURANCE-CONFORMITÉ

Préambule

9.82 Le ministère de la Solidarité sociale cherche à dispenser à chaque prestataire des services équitables et, par conséquent, à lui verser la somme qui correspond à sa situation. Pour atteindre cet objectif, il a mis en place une assurance-conformité en vue de déceler et de corriger les erreurs commises par son personnel ou le prestataire lui-même.

9.83 En 1995-1996, nous avons réalisé une vérification de l'optimisation des ressources en ce qui a trait aux activités liées à l'assurance-conformité pour nous assurer qu'elles permettent de verser aux prestataires de la sécurité du revenu les sommes auxquelles ils ont droit, et ce, grâce à un traitement efficient et efficace de tous les dossiers, dans le respect des lois et des règlements.

9.84 D'entrée de jeu, il faut préciser que, depuis notre vérification, des changements importants sont survenus au ministère, affectant à des degrés divers la gestion des activités relatives à l'assurance-conformité. Ainsi, en avril 1997, le ministère amorce un projet pilote visant à démontrer qu'il est possible d'accroître la conformité des dossiers de prestataires en réduisant le nombre de dossiers qu'il confie à ses agents d'aide socio-économique. En 1999, le ministère applique cette réduction à l'ensemble de ses agents et abolit parallèlement la fonction de vérification, libérant ainsi 237 postes qui ont été convertis en postes d'agent. Ce dernier est ainsi confirmé dans son rôle de premier responsable de la conformité des dossiers. Il faut également mentionner une plus grande régionalisation de la gestion des activités d'assurance-conformité.

9.85 Par ailleurs, l'entrée en vigueur de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et instituant la Commission des partenaires* entraîne le transfert de la responsabilité de la gestion des mesures en développement de l'employabilité et en intégration à l'emploi à Emploi-Québec. De ce fait, les agents n'ont plus à s'occuper de ce volet.

9.86 Le présent rapport décrit la situation qui prévalait le 3 juillet 1999, date de fin de nos travaux.

Résultats de notre suivi

9.87 Au printemps 1999, nous avons effectué le suivi des recommandations formulées en 1995-1996 pour mesurer à quel point le ministère les a mises en application. Nos travaux ont été menés dans deux directions régionales, deux centres locaux d'emploi (CLE) ainsi qu'au bureau principal du ministère.

9.88 Le ministère a pris des mesures pour corriger plusieurs lacunes décelées lors de la vérification. Toutefois, certaines faiblesses perdurent. C'est le cas notamment de l'absence d'une stratégie en matière de poursuites et de contrôles a posteriori des dossiers d'enquête. Nous tenons cependant à souligner les progrès concernant les échanges de renseignements ; on est ainsi parvenu à appliquer notre recommandation à ce chapitre.

9.89 Les efforts du ministère à l'égard de l'évaluation de la conformité réelle sont notables, mais ils ne lui ont toujours pas permis de répondre entièrement à notre recommandation. L'évaluation de la conformité réelle vise à déterminer, à partir de sondages représentatifs, les sommes versées indûment parce que la loi et les règlements n'ont pas été respectés ou encore parce que la situation du prestataire n'est pas celle qu'il a déclarée. Cette évaluation est basée sur une méthode d'échantillonnage statistique reconnue.

9.90 Nous encourageons fortement le ministère à persister dans sa volonté de régler les problèmes qui restent en suspens.

Orientations et stratégies

Taux de non-conformité

9.91 Nous avions recommandé au ministère de bien connaître les taux de non-conformité et de les utiliser pour établir des cibles et stratégies d'intervention pour chacune des régions.

9.92 Comme nous le lui recommandions, le ministère a bien mesuré, en 1997-1998, un taux de non-conformité provincial à partir d'un échantillon provenant de toutes les régions. Il a également mesuré des taux régionaux de non-conformité pour toutes les régions, à l'exception du Nord-du-Québec. Des rapports d'évaluation de la conformité réelle ont été produits pour l'échantillon provincial et pour chacune des régions.

9.93 Cependant, comme les résultats de l'évaluation de la conformité réelle pour l'année 1997-1998 n'ont été transmis aux directeurs régionaux qu'entre octobre 1998 et février 1999, ils n'ont pu être utilisés à ces fins pour l'année 1998-1999. Des objectifs ont cependant été fixés par le ministère, pour 1998-1999, sur d'autres bases et leur atteinte a été mesurée. Par exemple, sur le plan des économies, on a identifié des cibles monétaires propres à chaque région en ce qui a trait aux vérifications, aux enquêtes et aux projets spéciaux. Par ailleurs, les taux de 1997-1998 ont pu servir à déterminer les stratégies régionales de 1999-2000.

9.94 Toutefois, le ministère devrait voir à réduire le plus possible les délais de diffusion des résultats et apporter d'autres améliorations favorisant l'utilisation du taux de non-conformité. En effet, le ministère aurait tout intérêt à poursuivre sa réflexion sur la possibilité de doubler la taille de son échantillon régional pour les trois plus importantes régions du Québec, la marge d'erreur y étant trop élevée. Une telle augmentation permettrait d'améliorer la précision des données utilisées pour élaborer les plans d'action quant aux activités d'assurance-conformité pour ces trois régions. Le taux provincial est quant à lui mesuré à partir d'un échantillonnage adéquat.

9.95 Enfin, pour l'année 1997-1998, le ministère a procédé à l'évaluation des taux régionaux de non-conformité dans 13 régions sur 14. L'année suivante, alors que le nombre de régions passait à 17, il a fait cet exercice pour 14 d'entre elles. En 1999-2000, il le fera pour 13 régions (toujours sur 17).

9.96 À noter que, dans le contexte d'une plus grande régionalisation de la planification des activités d'assurance-conformité, les milieux où on n'évaluera pas le taux de non-conformité réelle se verront privées de données essentielles à la préparation de leurs plans d'action en ce domaine.

Planification des activités d'assurance-conformité

9.97 Depuis la réalisation de notre étude, les régions n'ont pas élaboré de planification des activités d'assurance-conformité comme nous le recommandions.

9.98 Cependant, au moment de notre suivi, les CLE étaient à préparer de tels plans d'action pour 1999-2000, le ministère considérant que cette démarche est indispensable à l'atteinte de résultats tangibles en matière de conformité. Un guide et des outils ont été fournis par le ministère aux régions afin d'assister les CLE de leur territoire dans l'élaboration de leurs plans d'action en conformité.

9.99 Fait à signaler, les plans d'action n'ont pas à être approuvés par le ministère, ce qui laisse toute la latitude aux régions ; il s'agit là d'un virage important. En effet, le ministère avait pour habitude de fixer lui-même les objectifs annuels pour chaque région et d'effectuer un suivi rigoureux. Soulignons qu'il a toutefois prévu d'apprécier l'ampleur et la qualité des résultats obtenus par chaque région afin d'intervenir, s'il le juge à propos.

Évaluation des résultats

9.100 Pour évaluer les résultats des activités liées à l'assurance-conformité, le ministère recourt à plusieurs indicateurs. Depuis notre étude, il a élaboré de nouveaux indicateurs de mesure tandis qu'il en a modifié d'autres. Au nombre des améliorations, on note la mesure des résultats attribuables aux échanges de renseignements avec les autres ministères et organismes, qui est maintenant basée sur les données réelles et non sur des données estimées.

9.101 Toutefois, les indicateurs actuels ne répondent que partiellement à notre recommandation. Ainsi, pour obtenir une meilleure connaissance des résultats de l'ensemble des activités d'assurance-conformité, il manque encore au ministère des indicateurs. Notamment, il ne peut actuellement évaluer, de façon précise, l'impact des activités de contrôle exercées par ses agents ; pourtant, ces derniers assument un rôle prépondérant à cet égard.

Échanges de renseignements

9.102 Le ministère a conclu de nouvelles ententes d'échange de renseignements avec d'autres organismes, notamment avec le ministère du Revenu du Québec, et celles qui prévalaient lors de notre vérification ont également été bonifiées, notamment en réduisant les délais d'obtention des renseignements. C'est le cas de l'entente avec la Société de l'assurance automobile du Québec.

9.103 De plus, afin de faciliter l'accès à l'information, celle-ci est dorénavant transmise au personnel par le biais de l'agenda électronique plutôt que sous la forme d'un rapport écrit.

9.104 Néanmoins, pour profiter pleinement de la réduction des délais, qu'il s'agisse d'obtenir de l'information ou de la transmettre aux agents, le ministère devrait voir à ce qu'elle soit traitée rapidement. À titre d'exemple, même si le pourcentage de renseignements en attente de traitement provenant du ministère du Revenu du Québec a diminué des deux tiers entre mars 1998 et mars 1999, on observe tout de même un retard. En effet, 6 824 dossiers présentant des incohérences n'étaient toujours pas vérifiés au 1er mars 1999 sur les 53 000 identifiés comme tels durant l'année et cela, plus de six mois après l'appariement de fichiers. Pareille situation peut amoindrir, voire annuler les bénéfices découlant de l'échange plus rapide des renseignements.

Effets dissuasifs

Stratégie globale de dissuasion

9.105 Même si le ministère n'a pas adopté formellement une stratégie globale de dissuasion comme nous le lui avions recommandé, nous considérons que tous les moyens mis en place par celui-ci représentent autant de composantes d'une telle stratégie.

9.106 Ainsi, le prestataire est informé régulièrement des moyens utilisés par le ministère pour vérifier l'information qu'il lui fournit. Un dépliant accompagnant le formulaire de déclaration mensuelle du prestataire indique les organismes avec lesquels le ministère échange des renseignements à son sujet. Il en va de même du formulaire de demande de prestations, qui l'informe maintenant que le ministère peut à tout moment effectuer des vérifications auprès de divers organismes publics ou privés afin de vérifier son admissibilité.

9.107 Cependant, le ministère doit continuellement revoir les divers moyens qu'il utilise pour découvrir la non-conformité puisque les prestataires s'adaptent à ceux-ci. À titre d'illustration, les enquêtes visant à clarifier le statut marital des prestataires pouvaient s'appuyer sur l'existence de comptes bancaires conjoints, alors qu'une telle preuve documentaire est de plus en plus rare.

Poursuites en justice

9.108 Les critères de poursuite sont décrits clairement dans le guide du ministère en matière de vérification, d'enquête et de poursuite, mais il n'y a toujours pas de modalité pour vérifier qu'on les a respectés pour ce qui est des dossiers d'enquête n'ayant pas abouti à une telle recommandation. Ainsi, on peut s'interroger sur le fait que quatre régions n'ont transmis aucun dossier pour poursuites durant l'année 1998-1999. Possiblement, une fraude ou une irrégularité n'entraîne pas les mêmes conséquences selon la région où réside le prestataire.

9.109 À la suite des quelque 9 000 enquêtes effectuées dans l'ensemble des régions au cours de 1998-1999, il y a eu 217 recommandations de poursuites alors qu'on en dénombrait 255 en 1997-1998 pour environ 7 200 enquêtes. En l'absence de modalités pour vérifier le respect des critères, il est difficile pour le ministère d'interpréter ce résultat et d'évaluer si le nombre de poursuites est suffisant en fonction du nombre d'enquêtes menées à terme. Par-delà ce flottement au chapitre de l'application des critères, il appert que le ministère ne s'est pas doté d'une stratégie en matière de poursuite qui tiendrait compte des coûts afférents et de l'effet dissuasif recherché, comme nous lui recommandions.

Gestion des activités d'assurance-conformité

Interventions des agents d'aide socio-économique

9.110 En 1995-1996, la responsabilité de la conformité était partagée entre les agents et d'autres employés qui étaient désignés comme des vérificateurs. Cependant, les agents manquaient de temps pour assumer pleinement cette responsabilité compte tenu de leur charge de travail. Comme nous le lui recommandions, le ministère a revu la charge de travail de ses agents. Au printemps 1999, il a ainsi réduit de façon importante – environ du tiers – le nombre de dossiers qu'il leur confie afin de leur permettre d'assumer la responsabilité de la conformité.

9.111 Étant conscient de la nouveauté des exigences formulées aux agents au regard de la conformité, le ministère a rafraîchi les connaissances de son personnel sur cet aspect. Cependant, les agents rencontrés en mai 1999, à l'instar de leurs chefs d'équipe, n'avaient pas une idée claire de la nature des tâches concernées et surtout de la façon de les accomplir. Ainsi, à court terme cette démarche n'aura pas été suffisante pour atteindre les résultats escomptés.

9.112 Ajoutons que le ministère songe à confier de nouvelles responsabilités aux agents, dans le domaine de l'intervention sociale. Il devrait s'assurer que pareil ajout ne nuise pas à la réalisation des activités d'assurance-conformité puisque cette nouvelle charge de travail de ces employés pourrait nous ramener à la case départ.

Contrôle et indicateurs de la qualité du travail des agents d'aide socio-économique

9.113 Le ministère n'a toujours pas obtenu l'assurance que la procédure servant à vérifier la qualité du travail des agents d'aide socio-économique est bien appliquée, tel que nous lui recommandions.

9.114 Il faut rappeler que la conformité d'un dossier résulte de l'obtention de toute l'information requise mais également de la véracité des renseignements fournis par le prestataire. Ainsi, les travaux d'évaluation de la conformité réelle menés en 1997-1998 ont permis de constater qu'en moyenne, dans la moitié des 2 059 dossiers analysés, les données concernant les prestataires n'étaient pas à jour

ou étaient manquantes. Une région affichait même un taux de l'ordre de 70 p. cent. Même si ces lacunes n'avaient d'incidence monétaire directe que sur le quart des dossiers, il n'en demeure pas moins que le ministère devrait s'assurer de la qualité des informations qu'il détient sur sa clientèle.

9.115 Au surplus, les chefs d'équipe accusaient d'importants retards dans l'exécution des contrôles a posteriori des dossiers traités par les agents, au point que, dans une région, cette démarche, qui visait à vérifier la qualité du travail des employés, a cessé complètement.

9.116 Les efforts consentis à ce jour par le ministère pour circonscrire les responsabilités des chefs d'équipe en matière de conformité n'ont pas donné les résultats attendus, ce qui pourrait expliquer que l'application de la procédure de contrôle fasse problème. Le ministère doit cependant se pencher prochainement sur cette question.

9.117 Par ailleurs, notre suivi montre que le ministère est à élaborer des indicateurs de qualité afin d'améliorer l'évaluation des CLE et les interventions des agents qui y travaillent, comme nous le lui avions recommandé. Cette mesure est d'autant plus importante que dorénavant, les CLE sont les principaux responsables des activités d'assurance-conformité. Le ministère devrait continuer de parfaire ces indicateurs pour obtenir l'assurance que les tâches sont accomplies adéquatement, ne serait-ce que pour rendre justice à l'efficacité du personnel, le cas échéant. Un CLE a d'ailleurs conçu ses propres outils de suivi parce que ceux dont il disposait n'étaient pas aptes à évaluer correctement le travail de conformité effectué par ses agents.

Interventions des enquêteurs

9.118 Lors de notre étude, nous avions constaté que le ministère effectuait peu de contrôle a posteriori de la qualité des dossiers traités par les enquêteurs. Nous lui avions donc recommandé d'instaurer de tels contrôles des dossiers ayant fait l'objet d'une enquête ; ces contrôles auraient pour objectifs de vérifier la qualité du dossier, le respect des directives, la pertinence des moyens utilisés, la valeur de la preuve soutenant la décision ainsi que l'uniformité des décisions rendues.

9.119 Outre le fait que le ministère a proposé une méthodologie dans son guide en matière de vérification, d'enquête et de poursuite visant à normaliser les façons de faire et qu'il a établi le profil de compétences des enquêteurs, il n'a pas apporté d'autres améliorations. Ainsi, il n'a pas élaboré une stratégie de contrôle a posteriori des dossiers d'enquête.

Rôles et responsabilités des agents et des enquêteurs

9.120 L'abolition de la fonction de vérification fait en sorte qu'à l'exception du chef d'équipe, on ne retrouve plus que deux acteurs pour assumer les activités d'assurance-conformité : l'agent et l'enquêteur. L'arrimage de leurs tâches a été revu récemment ; le profil de compétences et les descriptions d'emploi de chacun ont été remaniés en conséquence. Ainsi, l'agent peut effectuer des vérifications auprès de tiers au sujet d'un prestataire ; il peut demander de l'information sans pouvoir l'exiger. S'il est nécessaire d'obliger le tiers à fournir les renseignements, l'agent doit recourir à un enquêteur qui détient seul cette autorité.

9.121 Pour sa part, le guide en matière de vérification, d'enquête et de poursuite élaboré par le ministère devait, entre autres, rendre plus efficace l'attribution des dossiers et en uniformiser le traitement. Malgré certains efforts, le ministère n'a pas l'assurance que le guide est bien appliqué dans son ensemble.

9.122 Nos travaux nous amènent à conclure que les critères visant à déterminer l'employé devant traiter chaque dossier ne sont pas toujours respectés bien qu'ils soient définis de manière explicite dans le guide. Ainsi, parmi les dossiers que nous avons analysés, certains ont été transmis à un enquêteur — qui possède une formation plus spécialisée et dont les processus d'intervention sont habituellement plus lourds — alors qu'ils auraient pu être réglés directement par l'agent. Ces cas renvoient, notamment, à celui d'une personne en détention, une situation qui la rend automatiquement inadmissible aux prestations ; ils concernent également les dossiers présentant des incohérences à la suite d'un échange de renseignements avec le ministère du Revenu du Québec. Cette pratique n'est pas la plus efficiente ni la plus économique.

9.123 Le ministère prévoit réviser le guide dans les prochains mois pour mieux départager les responsabilités complémentaires des agents et des enquêteurs. Encore faut-il que le ministère prenne également des mesures pour contrôler l'application de son guide.

Motifs pour déclencher une enquête

9.124 Le ministère a été à même de constater qu'une des premières retombées liées à la réduction du nombre de dossiers confiés aux agents, a été une augmentation de la pertinence des dossiers qu'ils ont transmis par la suite aux enquêteurs. En effet, les vérifications et enquêtes demandées par ces agents ont entraîné, en moyenne, l'identification de sommes à récupérer supérieures de 12,6 p. cent à celles identifiées dans les dossiers de ceux qui en avaient conservés un nombre plus élevé.

9.125 En 1995-1996, nous recommandions au ministère de voir à ce que les interventions de vérification et d'enquête s'appuient sur des motifs bien documentés. Nous avons constaté qu'il y a toujours place à amélioration à ce chapitre puisque le nombre d'interventions n'amenant aucune récupération monétaire se situe à un peu plus de 50 p. cent pour l'année 1998-1999. Considérant le coût des moyens mis de l'avant pour effectuer ce type d'investigation, le ministère a tout intérêt à persévérer dans sa volonté de mieux étayer ces demandes d'intervention.

9.126 Comme une part importante des enquêtes sont déclenchées après dénonciation, nous croyons que valider les motifs justifiant une telle procédure augmenterait la possibilité de récupérer des sommes au terme du traitement de ces dossiers.

9.127 Enfin, bien que le ministère n'ait pas indiqué ses attentes quant au taux de succès des enquêtes, il effectue un suivi de certains indicateurs susceptibles de l'éclairer à ce sujet. C'est ainsi que le pourcentage des enquêtes ayant permis une récupération monétaire a été mesuré.

Attentes et performance

9.128 À la lumière de nos travaux de vérification, nous recommandions au ministère d'améliorer ses moyens pour connaître la performance des activités de vérification et d'enquête et de s'assurer qu'elle est optimale. Entre 1996 et 1999, le ministère a apporté quelques améliorations à ses moyens mais elles ne répondaient que partiellement à notre recommandation.

9.129 Rappelons cependant qu'à compter de 1999-2000, le ministère ne fixe plus de cibles annuelles précises aux régions; ce sont elles qui les établissent et qui déterminent ce qu'elles préconisent pour atteindre les objectifs énoncés dans leur plan d'action en assurance-conformité.

9.130 Dans ce nouveau contexte, le suivi des indicateurs relève des régions. En effet, il leur appartient désormais d'identifier et de mettre en place des moyens pour connaître la performance de leurs activités de vérification et d'enquête. Cependant, le ministère prévoit suivre les résultats globaux des régions et émettre les signaux appropriés à celles qui présentent un écart significatif par rapport à la moyenne provinciale. Nous ne sommes pas en mesure de nous prononcer quant à l'efficacité de ce processus, qu'on était à implanter lors de notre suivi.

Efficacité des enquêtes

9.131 Le ministère réalise en moyenne 30 000 vérifications et 8 000 enquêtes par année. Au fil des ans, le ministère a accumulé une réserve de dossiers de vérifications et d'enquêtes en attente de traitement. Lors de notre vérification en 1995-1996, le ministère envisageait même de confier à des firmes externes certaines tâches dévolues à ses enquêteurs dans le but d'éliminer ce retard, une solution qu'il a toutefois écartée.

9.132 Au 31 janvier 1999, cette réserve comprenait 9 440 vérifications et 5 777 enquêtes. Or, le ministère estime que 80 p. cent des enquêtes et seulement 20 p. cent des vérifications seront réalisées par les enquêteurs alors que les autres dossiers en attente seront pris en charge par les agents. Le ministère ne pourra cependant connaître les résultats des travaux qu'il a confiés à ses agents puisqu'il ne dispose pas d'outils pour enregistrer ces informations.

9.133 Afin d'éliminer cette réserve, le ministère a engagé, en août 1999, 39 personnes et prévoit en embaucher 31 autres en avril 2000. L'échéancier de travail s'étale sur deux ans. Donc, certaines vérifications et enquêtes ne donneront pas de résultats en raison des délais; il convient de s'interroger sur l'iniquité que peut engendrer pareille situation.

Suivi des prestataires

Repérage de dossiers non conformes et stratégie à leur égard

9.134 Conformément à ce que nous lui avions recommandé, le ministère a poursuivi ses démarches pour repérer les dossiers présentant des risques particuliers de non-conformité et pour définir une stratégie de contrôle appropriée. En effet, une liste de certains dossiers à analyser, établie en fonction de critères d'incohérence, venait tout juste d'être distribuée dans les CLE lors de nos travaux de suivi. Cet outil sera produit sur une base trimestrielle ou sur demande. Soulignons toutefois que les agents n'ont pas d'obligation quant à l'examen des dossiers qui ont été ciblés.

9.135 Par ailleurs, le ministère procède à la réévaluation périodique du dossier du prestataire, une opération généralement effectuée une fois l'an. À noter qu'on n'exige pas que l'agent communique systématiquement avec le prestataire ou qu'il le rencontre. Nous estimons qu'un tel contact s'impose lorsque la personne n'a pas été rencontrée au cours de la dernière année, surtout si son dossier présente des risques de non-conformité.

Suivi des prestataires aptes au travail

9.136 Nous avions recommandé au ministère d'intervenir auprès des prestataires aptes au travail dès qu'ils demandent de l'aide de dernier recours, et ce, sur une base continue.

9.137 Les résultats d'une vérification publiés dans le tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998* révélaient des lacunes dans la gestion des mesures en développement de l'employabilité et en intégration à l'emploi. Nous recommandions alors de procéder à l'évaluation complète des besoins de cette clientèle et de consigner cette information dans le système informatique du ministère. Nous recommandions également de consigner dans le dossier du prestataire toutes les activités devant lui permettre d'accéder au marché du travail afin de suivre son cheminement.

9.138 Le ministère indiquait dans ses commentaires que le projet de loi n° 186 sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale prévoyait offrir des services d'accueil, de référence, d'évaluation et d'accompagnement à toute personne ayant besoin d'aide pour l'intégration au marché du travail ou le maintien en emploi.

9.139 Or, il faut voir que la responsabilité de la gestion des mesures en développement de l'employabilité et en intégration à l'emploi a été confiée à Emploi-Québec depuis le 1er avril 1998.

9.140 Compte tenu de l'évolution de la situation, nous verrons ce qu'il est advenu de la recommandation initialement formulée lors du suivi de la vérification réalisée en 1997-1998, d'autant plus que cette responsabilité relève maintenant d'Emploi-Québec.

Suivi des prestataires classifiés comme « soutien financier »

9.141 Les prestataires classifiés comme « soutien financier » (SOFI) reçoivent des prestations augmentées. Pour être admissible à cette majoration, un prestataire doit fournir un certificat médical attestant qu'il a une déficience physique ou mentale pour une durée permanente ou indéfinie et prouvant, compte tenu de ses caractéristiques socioprofessionnelles, que son employabilité est substantiellement réduite.

9.142 Le ministère a réagi devant nos constats de vérification. En premier lieu, il a révisé la liste des diagnostics qui permettent une admission dite simplifiée pour les personnes présentant des contraintes sévères à l'emploi. Ces cas sont rapidement traités par les agents.

9.143 Ensuite, le ministère a réexaminé près de 2 000 dossiers de prestataires SOFI, ce qui a conduit à l'exclusion de 170 prestataires ainsi classifiés. Cet échantillon non statistique a été prélevé parmi les 21 000 dossiers de prestataires qui avaient été admis comme SOFI et dont la période de réexamen se situait entre 1989 et 1993. Compte tenu des résultats obtenus et des coûts engendrés par cette opération, le ministère a décidé de ne pas revoir de façon systématique tous les dossiers pour lesquels on avait prévu un tel contrôle. Il a d'ailleurs éliminé de sa procédure la possibilité de fixer à l'avance une date de réexamen, laissant à l'agent le soin d'en déterminer la pertinence, à tout moment.

9.144 De plus, pour ce qui est des incapacités temporaires, un guide a également été produit et diffusé en juin 1997 ; il regroupe les diagnostics en précisant la durée de l'inaptitude qui leur est rattachée.

9.145 En juillet 1998, un an après la parution du guide, le ministère s'est penché sur la qualité des décisions rendues par ses agents en cette matière. Son analyse démontrait que les décisions n'étaient pas conformes aux directives dans une proportion de 64 p. cent. Un tel bilan a amené les autorités du ministère à recommander qu'on explique à nouveau la teneur du guide au personnel concerné et qu'on s'assure de sa disponibilité dans tous les CLE. À la lumière des résultats obtenus, nous recommandons au ministère de procéder à une autre évaluation du travail de son personnel à ce chapitre.

9.146 Commentaires du ministère

« **Commentaire général.** Le ministère de la Solidarité sociale prend bonne note de l'opinion formulée par le Vérificateur général en ce qui a trait à l'ensemble des actions qu'il a posées afin de s'assurer de la conformité de l'attribution des sommes versées en matière de sécurité du revenu.

« Le ministère accorde une grande importance à la conformité. Il a mis en place progressivement, au cours des deux dernières années, une stratégie d'intervention qui fait de l'agent de gestion des dossiers actifs [dans notre rapport, les agents d'aide socio-économique,] le premier responsable de la conformité des dossiers. Ce dernier, formé et outillé pour analyser un dossier et intervenir, au besoin, auprès du prestataire ou de tiers, réalise diverses interventions de conformité dans le cadre d'un plan d'action local.

Lorsqu'il a atteint la limite de ses pouvoirs et responsabilités, il peut compter sur une équipe d'enquêteurs à l'expertise et aux pouvoirs plus étendus pour le seconder dans la gestion de ses dossiers.

« La mise en œuvre de cette stratégie a été complétée, en avril 1999, par la formulation d'attentes aux gestionnaires régionaux et locaux et, à la fin de juin 1999, par l'implantation à la grandeur du Réseau, des secteurs où le nombre de dossiers a été réduit. De façon concomitante, la fonction vérification a été abolie. Ce changement, qui repose sur l'imputabilité des gestionnaires, sur la responsabilisation de chacun des agents ainsi que sur la synergie entre les fonctions gestion des dossiers actifs et enquêtes, a besoin de temps pour se réaliser entièrement et partout. Comme a pu le constater le Vérificateur général, en mai 1999, certains agents et chefs d'équipe manquaient encore d'informations sur leurs tâches et la façon de les accomplir. Le ministère est conscient que les efforts d'appropriation ne sont pas complétés dans tous les centres locaux d'emploi. Il prend positivement, à cet égard, les remarques du Vérificateur général de même que ses encouragements à poursuivre ce qu'il a entrepris.

« **Commentaires spécifiques.** En guise de complément d'information, le ministère désire porter à l'attention du Vérificateur général les quelques commentaires spécifiques suivants :

- « Concernant la mesure des résultats des agents. Des indicateurs seront disponibles en novembre 1999 pour mesurer l'impact des activités de contrôle exercées par l'agent. Ces indicateurs sont de deux ordres :
  - « D'abord, seront produites mensuellement, par secteur (agent), des informations sur les dossiers requérant une analyse par rapport à différents critères (travail, logement, vie maritale, etc.).
  - « En complément, sera aussi rendu disponible par secteur, un sommaire des dossiers ayant fait l'objet d'interventions de conformité ainsi que les résultats de ces interventions. Ce sommaire permettra d'apprécier le volume des activités de conformité réalisées par un agent ainsi que leurs impacts.
- « Concernant le contrôle exercé par le chef d'équipe. Le ministère est à revoir sa façon d'envisager le contrôle des décisions prises par les agents. D'une part, il est prévu de réduire à un minimum acceptable le nombre de décisions à contrôler. En contrepartie, les chefs d'équipe devront accorder plus d'importance à la qualité des interventions de conformité réalisées par les agents. Ils vérifieront, notamment, si la démarche réalisée auprès du prestataire était pertinente, si le choix de l'intervention était approprié et si celle-ci a été bien réalisée. Cette nouvelle forme de contrôle, axée sur la qualité, s'inscrit en continuité avec la stratégie d'intervention ci-dessus mentionnée. Une formation spécifique sera donnée aux gestionnaires et chefs d'équipe lors de l'implantation.

- « Concernant les interventions des enquêteurs. Le ministère vient d'entreprendre la révision de son « Guide d'intervention en matière d'enquêtes et de poursuites ». Cette révision s'impose notamment en raison de l'abolition de la fonction vérification et du nouvel arrimage entre les fonctions enquête et gestion des dossiers actifs. Les questions de l'attribution et du contrôle a posteriori des dossiers en enquête, soulevées par le Vérificateur général, seront traitées, de même que celle portant sur la décision de poursuivre en justice. Cette révision sera aussi l'occasion, pour le ministère, de revoir ses façons de faire afin d'atteindre un plus haut degré d'efficience, d'efficacité et d'économie. Concernant précisément les poursuites en justice, les échanges auront lieu avec le ministère de la Justice afin de convenir du nombre de poursuites réalistement réalisables en une année.
- « Concernant le contrôle a posteriori des dossiers d'enquête. Le vérificateur note l'absence d'une stratégie de contrôle a posteriori des dossiers d'enquête. Le ministère est d'avis qu'il doit poursuivre ses efforts en la matière. C'est dans cette optique qu'il a fixé à ses gestionnaires, en avril 1999, une attente portant sur l'obligation de bien encadrer, au plan du contenu, l'exercice de la fonction enquête. »

MINISTÈRE DU REVENU

PERCEPTION FISCALE

9.147 En 1995-1996, nous avons examiné les mécanismes mis en place par le Centre de perception fiscale qui visaient la récupération des sommes dues au ministère du Revenu. À l'occasion de cette vérification, nous avons analysé la procédure relative à l'émission des avis de perception, l'assignation des dossiers de perception aux agents de recouvrement et les méthodes de travail de ceux-ci. Nos travaux ont également porté sur la compensation entre les créances fiscales et les chèques émis par le ministère du Revenu ou par un autre ministère ou organisme. Les résultats de nos travaux se retrouvent dans le tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996.*

9.148 Au printemps 1999, nous avons procédé au suivi de ce rapport afin d'évaluer dans quelle mesure le ministère a tenu compte de nos recommandations antérieures.

9.149 Depuis 1995-1996, le ministère a posé plusieurs gestes importants qui ont eu pour effet d'améliorer le processus de recouvrement et de remédier de façon notable aux déficiences que nous avions relevées.

9.150 En juin 1995, il faut se rappeler que le Centre a acquis le statut d'unité autonome de service qui lui impose une gestion axée surtout sur les résultats et qui exige la conclusion d'une entente de gestion, l'élaboration d'un plan d'action annuel ainsi que la reddition de comptes à la fin de chaque exercice financier.

9.151 En outre, le Centre a considérablement intensifié ses interventions auprès des débiteurs depuis notre dernière vérification, grâce à l'augmentation de son effectif de quelque 170 personnes et à l'accroissement de la productivité des ressources à la suite de la révision des processus de travail et de l'adoption de nouveaux outils. Le générateur d'appels en est un exemple, il permet la composition automatique du numéro de téléphone du débiteur et le transfert de l'appel et du dossier informatique de celui-ci au percepteur, sans que ce dernier intervienne. De même, on a mis en place un nouveau système de perception intégré des créances qui permet de prendre en charge et de traiter les dossiers de perception. Ce système détermine un ordre de priorité de traitement de ces dossiers en fonction de critères de risque et de rentabilité et l'assignation des dossiers aux percepteurs se trouve automatisée. En outre, il rend accessibles des outils informatisés pour le traitement des créances fiscales, notamment le dossier du débiteur, les documents administratifs, l'agenda ainsi que l'analyse financière. Enfin, l'intégration des systèmes d'information de gestion du Centre contribue à améliorer la performance de celui-ci.

9.152 Dans les paragraphes qui suivent, nous exposerons les progrès accomplis à la suite de nos commentaires formulés en 1996. Nous encourageons le ministère à poursuivre ses efforts pour remédier aux quelques lacunes qui persistent et pour améliorer encore ses résultats d'ensemble.

Assignation des dossiers

Couverture des comptes débiteurs

9.153 En 1996, 15 p. cent seulement des dossiers étaient assignés aux agents de recouvrement, c'est-à-dire les dossiers pour lesquels la créance excédait un certain seuil, fixé notamment en fonction du nombre de comptes débiteurs et des ressources disponibles à une date donnée. En outre, le Centre avait cessé d'utiliser une procédure de recouvrement allégée pour les créances dont la valeur était inférieure au seuil, procédure qui s'était pourtant avérée rentable.

9.154 Notre suivi a démontré que 72 p. cent des dossiers sont maintenant assignés à des percepteurs qui effectuent une démarche de perception adaptée à l'importance des comptes débiteurs. En effet, dès qu'une créance atteint 250 dollars, elle est prise en charge par le système de perception intégré des créances qui gère l'assignation du dossier au secteur de travail approprié en fonction de la disponibilité des percepteurs.

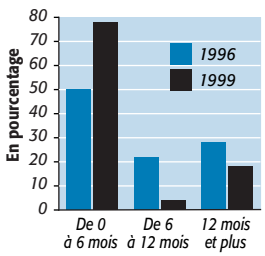
Établissement de l'ordre de traitement des dossiers de perception

9.155 Selon notre rapport de 1995-1996, l'assignation des dossiers de perception aux agents de recouvrement reposait essentiellement sur un seul critère informatisé : le montant de la créance. Ainsi, le niveau de risque de perte n'était pas nécessairement considéré pour déterminer la priorité de traitement. De plus, l'information relative au classement chronologique des comptes débiteurs n'était pas toujours fiable, car le système informatique ne retenait que la date de la plus ancienne cotisation sans tenir compte de la date réelle de chaque cotisation.

9.156 Le Centre s'est maintenant doté de plusieurs critères dans l'établissement de l'ordre de traitement des dossiers de perception, ce qui permet de traiter en priorité ceux présentant le plus de risques de perte et ceux qu'il est possible de régler rapidement. Enfin, dans un souci de mieux refléter la réalité, le Centre a aussi modifié son classement chronologique des comptes débiteurs ; il est dorénavant établi en cumulant le classement chronologique pondéré de chacun des soldes du débiteur.

GRAPHIQUE 1

DÉLAIS D'ASSIGNATION DES DOSSIERS AUX PERCEPTEURS



Délais d'assignation

9.157 En 1995-1996, nous avons observé des longueurs dans les délais d'assignation des dossiers aux agents de recouvrement. Nous constatons aujourd'hui une amélioration notable, comme l'illustre le graphique 1. Toutefois, près d'un dossier sur cinq est encore attribué après plus d'un an à un agent de recouvrement.

9.158 Le délai d'assignation moyen est passé de 310 jours en 1996 à 212 jours en 1999.

Méthodes de travail

Délais d'intervention

9.159 Au moment de notre vérification, les interventions de perception qui suivaient l'assignation d'un dossier s'effectuaient à un rythme trop lent. Par conséquent, le temps moyen pour régler un dossier excédait 18 mois.

9.160 Nous constatons que le Centre a pris des mesures pour réduire les délais entre chaque intervention de recouvrement. Entre autres, le signalement d'une entente non respectée permet maintenant aux percepteurs d'agir plus rapidement. De plus, le percepteur est informé des changements survenus dans le dossier d'un débiteur grâce à l'agenda électronique qui reçoit des signaux des systèmes d'information du ministère. Par ailleurs, le Centre est maintenant doté d'une meilleure information de gestion sur les délais entre les diverses interventions de recouvrement. Ces améliorations ont permis de réduire de plus de la moitié le délai moyen de règlement des dossiers.

9.161 Notons par ailleurs que le Centre n'a toujours pas déterminé le nombre optimal de dossiers qui devrait être confié à chaque percepteur.

Analyse financière

9.162 Les percepteurs doivent effectuer une certaine analyse financière des dossiers qui leur sont soumis afin d'obtenir le plus rapidement possible le paiement de la créance. Ce travail exige la négociation de modalités de remboursement de la dette qui comporte habituellement les étapes suivantes : la demande du paiement total et comptant ainsi que l'évaluation du risque, du potentiel de financement externe, des éléments d'actif et de la capacité de payer.

9.163 Notre rapport de 1995-1996 faisait état de lacunes quant au respect des directives administratives en matière d'analyse financière. Les percepteurs ne cherchaient pas suffisamment à obtenir le paiement total et immédiat de la créance ; l'analyse financière n'était pas toujours faite de façon adéquate et les mesures entreprises n'étaient pas nécessairement conformes aux résultats de l'analyse financière. De plus, les percepteurs n'étaient pas toujours critiques devant les dépenses présentées dans le budget des débiteurs et ils ne soumettaient pas toujours à la vérification les dossiers dont on soupçonnait qu'ils comportent des revenus non déclarés.

9.164 Depuis notre vérification, les percepteurs se sont fait rappeler l'importance de l'analyse financière et des mesures ont été prises pour les aider dans leur travail. Des conseillers techniques en perception assistent maintenant les agents de recouvrement dans leur démarche de perception et dans leurs interventions auprès des débiteurs. Ils les renseignent sur l'utilisation correcte des outils d'analyse financière et sur le choix des moyens de perception les plus judicieux, compte tenu de critères de rentabilité.

9.165 Toutefois, le Centre n'a pas l'assurance que l'analyse financière et les initiatives qui en découlent sont conformes à ses directives, puisqu'il n'est pas doté d'un contrôle systématique et bien structuré de la qualité du traitement des dossiers de perception.

Recours administratifs et judiciaires

9.166 En 1995-1996, le ministère n'utilisait pas toujours au moment opportun les recours administratifs et judiciaires pour récupérer ses créances. De plus, avant de procéder à l'annulation des intérêts ou des pénalités, il ne s'assurait pas toujours que le débiteur avait produit toutes ses déclarations fiscales afin de confirmer qu'il n'avait pas d'autres dettes ou qu'il n'avait pas droit à un remboursement.

9.167 Au cours des dernières années, le Centre a révisé ses processus afin de mieux encadrer l'utilisation des recours disponibles. Chaque type de recours a été évalué afin de statuer sur sa pertinence et sur le moment opportun de l'utiliser. De plus, les décisions des agents sont révisées et des conseillers techniques les appuient, ce qui favorise une utilisation plus judicieuse des recours administratifs ou légaux. Par contre, comme il a été indiqué précédemment, en l'absence d'un contrôle systématique de la qualité du travail des agents, le Centre n'a pas l'assurance que l'application des recours administratifs et judiciaires est conforme aux directives.

9.168 Par ailleurs, le système de perception intégré des créances fournit maintenant l'information permettant au Centre de prendre en compte que toutes les déclarations fiscales ont bel et bien été produites avant de procéder à des annulations d'intérêt ou de pénalité.

Délais de traitement des dossiers

9.169 Notre vérification de 1995-1996 nous apprenait que le nombre moyen d'heures consacrées au règlement d'un dossier avait continuellement augmenté au cours des années précédentes. De plus, les percepteurs consacraient un nombre d'heures important à traiter des dossiers destinés à être radiés. Enfin, l'information de gestion du Centre n'était pas suffisante pour qu'il puisse évaluer sa performance et connaître ainsi les encaissements et les coûts de chacun des recours pris par les percepteurs.

9.170 Notre suivi nous a révélé une amélioration sensible de la performance des agents puisqu'ils prennent maintenant, en moyenne, 10,3 heures pour régler un dossier alors qu'il leur en fallait 16,5 à l'époque. Par contre, bien que le Centre ait constitué une équipe d'agents spécialisés pour traiter les dossiers de créances destinés à être radiés et que le processus de radiation des créances ait été allégé, il consacre encore beaucoup de temps à traiter ce type de dossiers.

9.171 L'information de gestion relative à la performance du Centre a été améliorée depuis 1995-1996 grâce au nouveau système d'information d'aide à la gestion qui permet de suivre quotidiennement la gestion des résultats. Toutefois, il reste à mettre des objectifs en place et à concevoir des indicateurs additionnels, notamment quant aux délais d'assignation et de règlement des dossiers.

9.172 Par ailleurs, une étude des coûts et des recettes liés à chaque activité de perception a été réalisée par le Centre dans le cadre de la révision des processus. Par contre, le Centre a jugé trop dispendieux d'incorporer le suivi des coûts et des recettes par intervention au nouveau système de gestion du Centre. Il privilégie la réalisation d'études ad hoc sur les coûts et les bénéfices au moyen d'échantillonnage.

Compensation des créances fiscales

Compensation ministérielle

9.173 En 1995-1996, nos travaux révélaient des lacunes relatives à la compensation des créances fiscales contre un remboursement qui découle d'une loi fiscale. En effet, le ministère effectuait cette compensation seulement lorsque la dette devenait exigible en vertu de la *Loi sur le ministère du Revenu*. Ainsi, des mandataires ont eu droit à des remboursements, même s'ils avaient une dette envers le ministère et qu'ils faisaient déjà l'objet d'une procédure de perception. Or, lorsque des mandataires font déjà l'objet d'une telle procédure, il serait justifié de ne pas respecter un quelconque délai avant d'effectuer la compensation. De plus, au moment de notre vérification, la compensation entre les dettes relatives aux taxes à la consommation ou aux retenues à la source et les remboursements d'impôt des particuliers se faisait manuellement lorsque le dossier était en perception, ce qui engendrait le risque d'expédier un remboursement à des personnes ayant une dette impayée.

9.174 Depuis notre vérification, le ministère a mis des mesures en place pour s'assurer que dans le cas des mandataires, les remboursements de taxes ou de retenues à la source sont affectés aux comptes débiteurs, même s'ils ne sont pas encore exigibles. Par contre, une mesure semblable n'est pas en vigueur pour les remboursements relatifs à l'impôt des particuliers et à l'impôt des sociétés. Par ailleurs, la compensation est maintenant faite de façon mécanique avec l'impôt des particuliers lorsqu'il y a remboursement de taxes ou de retenues à la source et encore manuellement, lorsque le remboursement provient de l'impôt des particuliers.

Compensation gouvernementale

9.175 La procédure de compensation des dettes fiscales à même des montants dus par un ministère ou un organisme, qui ne s'appliquait qu'aux personnes morales en 1996 et qui se limitait à une cinquantaine de ministères ou organismes, s'étend maintenant aux personnes physiques et cet échange de renseignements touche près de 400 ministères, organismes et établissements des réseaux de la santé et de l'éducation. Le Centre s'efforce de recruter d'autres établissements et de soumettre à cette procédure des organismes qui ne sont pas encore visés par la loi.

9.176 Le Centre ne profite toujours pas de l'information qu'il reçoit concernant les chèques à émettre aux fournisseurs des ministères et organismes du gouvernement qui ne seraient pas enregistrés dans les fichiers du ministère du Revenu, notamment au chapitre de la taxe de vente. Des changements réglementaires seraient nécessaires pour permettre l'utilisation de cette information, mais aucune démarche n'a encore été entreprise en ce sens.

9.177 En 1995-1996, le Centre avait du mal à obtenir des organismes payeurs l'information concernant les paiements à faire à des débiteurs. Il n'existait pas non plus de clé commune qui aurait permis de jumeler les renseignements des fichiers des organismes payeurs avec ceux du ministère. On aurait pourtant pu utiliser à cette fin les numéros de la taxe de vente du Québec (TVQ) et de la taxe sur les produits et services (TPS) déjà apposés sur les factures de vente des fournisseurs.

9.178 Le ministère a élaboré un processus d'échange de renseignements en matière de compensation gouvernementale. Cet échange est systématique pour les ministères et organismes dont les comptes créditeurs sont inclus dans le système de gestion budgétaire et comptable du gouvernement (SYGBEC). Quant aux autres organismes, le ministère leur fournit un logiciel de traitement de fichiers de comptes créditeurs qui leur permet de transmettre au ministère des fichiers standardisés en utilisant le réseau Internet. Cependant, il n'existe toujours pas de clé commune d'appariement pour jumeler les chèques émis avec les créances fiscales.

9.179 Alors qu'en 1995-1996 le Centre ne profitait pas des communications écrites avec les débiteurs dans le cadre du processus de compensation pour réclamer le solde de leur créance, dorénavant, une politique ministérielle stipule que les agents de recouvrement doivent communiquer verbalement avec les débiteurs avant de procéder à la compensation. On profite également de ce contact pour régulariser le dossier fiscal, pour réclamer le paiement de la dette ou pour négocier une entente de paiement.

9.180 Commentaires du ministère

« D'emblée, nous souscrivons à la constatation selon laquelle le Centre de perception fiscale a pris plusieurs mesures et a intensifié ses efforts pour améliorer le processus de recouvrement des sommes dues au ministère du Revenu.

« **Délais d'intervention.** L'implantation récente du système de perception intégré des créances a modifié l'approche de perception et a nécessité une période de rodage non propice à la détermination de la taille optimale des inventaires par percepteur. Rappelons que l'organisation du travail a été modifiée et que les inventaires sont maintenant constitués de dossiers plus complexes. L'intention du Centre est de convenir d'un seuil déterminé par l'expérience acquise dans le cadre de la nouvelle organisation du travail.

« **Analyse financière.** Les gestionnaires et conseillers techniques ont accès aux interventions de perception des employés dans le système de perception intégré des créances et peuvent déterminer la pertinence du traitement appliqué. Toutefois, le contrôle de la qualité s'effectue surtout pour les interventions nécessitant une autorisation. Depuis l'implantation de ce système, la standardisation accrue des interventions tend à faire diminuer l'incidence des écarts de qualité. De plus, le Centre est à élaborer une procédure qui permettra d'effectuer un contrôle périodique de la qualité à différentes étapes de la chaîne de traitement.

« **Délais de traitement des dossiers.** Des échanges avec le Contrôleur des finances ont permis d'obtenir certains assouplissements et se poursuivent pour tempérer encore davantage les modalités de radiation après que tous les efforts de perception applicables ont été réalisés. Rappelons que le système de perception, qui intégrera ce type de traitement en novembre 1999, contribuera à en améliorer la performance. Également, le Centre entend comparer son approche avec celle de Revenu Canada.

« En ce qui a trait à l'information de gestion relative à la performance du Centre, les objectifs et les indicateurs actuels portent principalement sur les recettes et les comptes débiteurs. Ceux-ci seront complétés maintenant que la période de rodage du système de perception intégré des créances, du nouveau système d'information d'aide à la gestion et du Centre d'appels est avancée. De nouveaux indicateurs qualitatifs et quantitatifs sont à l'étude et portent sur le délai d'assignation, la durée de traitement, le temps entre les interventions, le niveau des arrivages et des inventaires et, enfin, le taux de recouvrement.

« **Compensation ministérielle.** Actuellement, les remboursements relatifs à l'impôt des particuliers et au crédit pour la taxe de vente du Québec sont appliqués aux soldes d'impôt des particuliers même à l'intérieur du délai de carence. L'affectation de ces remboursements aux comptes débiteurs de taxes et de retenues à la source est toujours effectuée manuellement ; aucune mesure n'a été prise pour mécaniser cette activité en raison des travaux relatifs à la réforme fiscale des particuliers. En ce qui concerne l'impôt des sociétés, une analyse est en cours pour que des modifications soient apportées dès la prochaine année pour donner suite à la recommandation du Vérificateur général.

« **Compensation gouvernementale.** Les renseignements obtenus en vertu des articles 30 et 31 de la *Loi sur le ministère du Revenu* pour la compensation gouvernementale ne peuvent, de l'avis de la Commission d'accès à l'information, être utilisés à d'autres fins. C'est pourquoi le ministère a inscrit le fichier « Renseignements sur les fournisseurs de biens et services, les contrats octroyés et les paiements » dans les mises à jour du plan d'utilisation des fichiers de renseignements pour lequel la Commission a délivré un avis positif en novembre 1998. Cependant, les réserves de la Commission sur la façon d'obtenir ces renseignements ont amené le ministère à mettre en place, en novembre 1998, un comité ministériel sur les paiements gouvernementaux dont le mandat est d'identifier et d'analyser les divers moyens afin que ces renseignements soient communiqués, le cas échéant, de façon permanente au ministère. Ainsi, le ministère a entrepris des démarches en vue d'utiliser, en fonction des besoins et dans le respect des lois et des règlements, les renseignements sur les paiements gouvernementaux.

« L'instauration d'une clé commune entre les différents fichiers gouvernementaux fait l'objet d'un dossier gouvernemental visant l'instauration d'un numéro d'identifiant unique. Le dossier est complexe et se heurte, entre autres, aux dispositions légales entourant la protection des renseignements personnels prévoyant qu'un organisme ne peut recueillir un renseignement que pour ses propres fins. Entre-temps, le ministère a développé, au système départemental de la compensation gouvernementale et dans la Centrale des données, des outils facilitant le jumelage des données d'identification entre les fichiers. »

SECRÉTARIAT AU DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS (MAINTENANT LE MINISTÈRE DES RÉGIONS)

PROGRAMME RÉGIONAL DE CRÉATION D'EMPLOIS PERMANENTS

9.181 En 1995-1996, nous avons réalisé une étude portant sur la perception des prêts consentis en vertu du Programme régional de création d'emplois permanents (PRECEP) pour nous assurer que les prêts accordés faisaient l'objet d'un suivi adéquat et que des efforts suffisants de recouvrement étaient fournis à leur échéance. Notre examen ne visait pas les analyses à l'appui des prêts en question.

9.182 Au cours des quatre années d'existence du PRECEP, plus exactement entre juillet 1990 et janvier 1994, 451 prêts totalisant 35 937 998 dollars ont été consentis. Au moment de notre étude, à la fin de septembre 1995, la situation des prêts était la suivante :

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

9.183 D'entrée de jeu, il faut préciser que la responsabilité de la perception de ces prêts a été transférée au ministère des Régions à compter du 1er avril 1998 et que la situation des prêts est la suivante au 31 août 1999 :

Classification des prêts	Montant (en dollars)	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Remboursement effectué avec exonération d'une partie de capital	20 661 815	57,5	242	53,7
Remboursement en cours	432 269	1,2	6	1,3
	21 094 084	**58,7**	**248**	**55,0**
Créances douteuses	7 974 697	22,2	107	23,7
Créances radiées	6 786 384	18,9	94	20,8
Sans nouvelles des emprunteurs	82 833	0,2	2	0,4
	14 843 914	**41,3**	**203**	**45,0**
Total des prêts consentis	**35 937 998**	**100,0**	**451**	**100,0**

9.184 Nous avons effectué le suivi des recommandations adressées au Secrétariat au développement des régions pour voir dans quelle mesure elles ont été prises en compte. Le présent rapport décrit la situation qui prévalait en août 1999.

9.185 Comme nous le recommandions, le ministère se procure l'information requise pour assurer le suivi prévu des prêts encore en vigueur et le recouvrement de ceux-ci.

9.186 En plus des données qui étaient cumulées lors de notre vérification, comme le montant du prêt consenti ainsi que les dates du premier déboursement et de l'échéance, le ministère consigne les dates de réception des états financiers et les dates de visites annuelles des entreprises. Pour chaque prêt, ces visites, effectuées par le responsable du suivi, ont pour objet, entre autres, de voir si les activités de l'entreprise se déroulent normalement. Par ailleurs, il détient des renseignements en ce qui concerne l'ancienneté des prêts, les efforts de perception consentis et la situation des prêts à une date donnée.

9.187 Par ailleurs, le ministère connaît le taux de survie des entreprises ayant bénéficié de prêts. Cependant, en ce qui concerne la création d'emplois, il ne possède pas, comme nous le recommandions, l'information relative au nombre d'emplois créés.

9.188 Afin de mieux connaître l'évolution financière des entreprises, le ministère a mis en place des mesures particulières. Ainsi, parmi les gestes posés, il visite de façon systématique et sur une base annuelle l'ensemble des entreprises ayant un prêt à rembourser; il obtient également de l'information financière pendant la durée du prêt. De plus, les états financiers annuels sont reçus et analysés en temps opportun.

9.189 À la suite de notre étude, nous avions recommandé d'améliorer la procédure de recouvrement et d'assurer un suivi rigoureux des sommes à récupérer. À cet égard, le ministère expédie l'avis d'échéance au cours du mois qui précède la date d'échéance du prêt, ce qui constitue le premier contact avec l'entreprise pour lui rappeler le terme de son prêt et les modalités de remboursement qui lui sont offertes. De plus, il a précisé la fréquence des rappels lorsque l'entreprise ne répond pas à un avis, les différentes actions qui s'imposent en pareil cas et la documentation requise lorsque le dossier est confié à un tiers, notamment au ministère de la Justice.

9.190 En conclusion, le ministère a mis en place des mesures afin de répondre à la majorité de nos recommandations, exception faite des données relatives au nombre d'emplois créés.

9.191 Commentaires du ministère

« Le ministère des Régions prend bonne note des commentaires du Vérificateur général. En ce qui concerne le nombre d'emplois créés, le ministère s'assurera que cette information soit recueillie telle que requise à la fiche de suivi de projet pour les prêts encore en vigueur. »

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Chapitre 10

Commentaires découlant de nos travaux d'attestation financière et de conformité

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	10.1
CONTRATS D'ACQUISITION DE BIENS ET DE SERVICES	10.9
RÉGIE DE L'ASSURANCE-MALADIE DU QUÉBEC	10.50
SOCIÉTÉ INNOVATECH DU GRAND MONTRÉAL	10.57

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Sigles utilisés dans ce chapitre

CGER	Centre de gestion de l'équipement roulant
DGA	Direction générale des acquisitions des Services gouvernementaux
DGT	Direction générale des télécommunications des Services gouvernementaux
MTQ	Ministère des Transports du Québec

INTRODUCTION

10.1 Chaque année et conformément à son mandat, le Vérificateur général procède à des travaux d'attestation financière dont les résultats sont consignés dans un document appelé « rapport du vérificateur ». Au cours de l'exercice 1998-1999, il a ainsi produit 169 rapports du vérificateur. Ils portent sur les états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises.

10.2 L'attestation financière s'effectue selon des techniques reconnues. Elles comportent des sondages des divers éléments à l'appui des données financières et autres informations, une évaluation des conventions comptables utilisées et un examen des estimations financières produites par la direction de l'organisme ou du gouvernement. En outre, les états financiers donnent lieu à une appréciation globale de la part du vérificateur.

10.3 Comme il est établi dans la formulation comptable, l'attestation financière a pour but de « fournir un degré raisonnable de certitude quant à l'absence d'inexactitudes importantes » dans les états financiers. Par conséquent, le vérificateur peut être amené à émettre des réserves dans son rapport.

10.4 Ainsi, au cours de l'année qui s'achève, le Vérificateur général a dû faire état de certaines restrictions concernant les états financiers des entités gouvernementales suivantes :

- Musée d'art contemporain de Montréal
- Parc technologique du Québec

10.5 Le lecteur devrait, en principe, retrouver dans cette section les commentaires du Vérificateur général sur la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 1999.

10.6 Cependant, étant donné que les Comptes publics n'étaient pas encore déposés à l'Assemblée nationale au moment de mettre sous presse, il aurait été pour le moins étonnant de lire à l'avance des commentaires sur un document encore à paraître.

10.7 Nous invitons donc le lecteur à se reporter au rapport distinct sur les états financiers consolidés du gouvernement qui seront déposés subséquemment. Celui-ci constituera, en quelque sorte, la suite de ce chapitre du tome II du *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999*.

10.8 Les parlementaires pourront alors prendre connaissance simultanément des états financiers gouvernementaux ainsi que de notre opinion et de nos commentaires à ce sujet.

CONTRATS D'ACQUISITION DE BIENS ET DE SERVICES

Mandat et portée de notre vérification

10.9 Dans le cadre des travaux d'attestation financière et des autres travaux qu'il réalise, le Vérificateur général peut être amené à examiner certaines transactions quant à leur conformité aux lois, règlements, énoncés de politique et directives. Le présent rapport fait état de nos constatations concernant cinq contrats d'acquisition de biens et de services. Les contrats étudiés totalisent environ 2 583 000 dollars et se répartissent comme suit :

Nature du bien ou du service	Date d'octroi	Montant initial* (en dollars)	Suppléments*	Total* (en dollars)
Ministère des Transports (MTQ)				
1. Systèmes automatisés de gestion de carburant	Mars 1997	801 000	117 000	918 000
2. Licences d'un logiciel de gestion de flotte de véhicules	Juillet 1997	450 000	357 000	807 000
3. Conseil en gestion d'équipements roulants	Août 1996	450 000	99 000	549 000
Direction générale des télécommunications des Services gouvernementaux (DGT)				
4. Licences de logiciels de localisation de véhicules	Août 1998	91 000	0	91 000
5. Microcontrôleurs	Juillet 1998	246 000	(28 000)	218 000

* Les montants sont arrondis au millier près.

10.10 Aux fins de cette vérification, les suppléments correspondent aux coûts additionnels assumés par un ministère ou un organisme auprès d'un fournisseur exclusif et qui s'inscrivent dans la continuité d'un premier contrat. Par contre, ils excluent les frais d'entretien relatifs aux biens acquis. Les suppléments peuvent prendre la forme d'une modification au contrat original, de factures émises par le fournisseur en sus de celles directement reliées au contrat ou encore d'un autre contrat avec le même fournisseur, qui fait suite au premier contrat. Nos travaux ont pris fin en octobre 1999.

Vue d'ensemble

10.11 Les ministères et organismes sont responsables d'acquérir les biens et les services nécessaires à la réalisation de leur mission, après avoir défini leur besoin en la matière et en respectant la réglementation établie.

10.12 La Direction générale des acquisitions des Services gouvernementaux (DGA), constituée par la *Loi sur le Service des achats du gouvernement*, a pour mission première de veiller à ce que les ministères et organismes puissent se procurer des biens de qualité au meilleur coût possible et ce, conformément au cadre réglementaire ainsi qu'aux normes d'équité et de transparence en vigueur. Elle remplit cette mission

notamment en lançant les appels d'offres publics et en octroyant les contrats pour l'achat de biens dont le coût est estimé à 25 000 dollars et plus, pour le compte des entités dont le budget est voté par l'Assemblée nationale.

10.13 Par ailleurs, pour les contrats de 100 000 dollars et plus, le Conseil du trésor doit autoriser préalablement tout supplément lorsque celui-ci ou le total des déboursés additionnels surpasse la plus élevée des deux valeurs suivantes, à savoir 25 000 dollars ou 10 p. cent du montant initial du contrat. Une autorisation est également requise lorsque la période concernée par les acquisitions excède trois ans.

10.14 Chaque acquisition doit reposer sur une analyse détaillée des besoins, du marché et des ressources disponibles dans l'entité. Cette connaissance est essentielle pour que l'entité puisse décrire de façon précise le bien et les services désirés, la durée des travaux, le cas échéant, ainsi que les dates de livraison souhaitées. De plus, toutes les actions à prendre avant l'utilisation du bien ou la prestation des services doivent être planifiées.

Résultats de nos travaux

10.15 En plus d'avoir mis en lumière des problèmes de conformité au regard de la réglementation, nos travaux ont permis d'identifier certaines lacunes au chapitre de la définition du besoin, ce qui a entraîné des suppléments importants.

10.16 Même si les lacunes relevées sont d'une importance diverse, elles contreviennent aux trois grands principes de l'octroi des contrats publics : transparence, équité et meilleur rapport qualité/prix. Tout d'abord, la transparence assure aux fournisseurs l'accès à toute l'information utile ; elle exige en outre que cette information soit claire et précise. Pour ce qui est de l'équité, elle présuppose l'impartialité des décideurs et de la méthode d'analyse employée, et ce, de manière à garantir l'égalité des chances quant à l'adjudication des contrats. Enfin, le principe du meilleur rapport qualité/prix veut que le gouvernement prenne toutes les mesures qui s'imposent pour se doter, au moindre coût et en temps opportun, des ressources en quantité et en qualité appropriées.

Ministère des Transports

10.17 Les trois premiers contrats ont été octroyés dans la foulée de la mise en œuvre du Centre de gestion de l'équipement roulant (CGER). Cette unité administrative du MTQ a été reconnue comme une unité autonome de service en mai 1997. Notre vérification a révélé que les contrats en question présentent une déficience quant à l'identification des besoins.

10.18 À défaut d'une définition réaliste, précise et complète du besoin et des différentes étapes nécessaires à l'atteinte de l'objectif recherché, les biens et les services acquis, les coûts réels et les échéances ne correspondent pas toujours aux prévisions. D'ailleurs, les trois contrats ont réclamé des suppléments qui, en dépit de la réglementation, n'ont pas été autorisés par le Conseil du trésor. En outre, les biens et les services acquis de telle sorte ne pouvaient combler les attentes aux dates prévues par le ministère.

Systèmes automatisés de gestion de carburant

10.19 Dans le premier contrat, les suppléments totalisent 117 000 dollars et représentent 14,6 p. cent de l'entente originale. Ils sont attribuables à l'acquisition de biens et de services qui n'étaient pas explicitement prévus au contrat (40 000 dollars en frais de transport, 56 000 dollars pour d'autres biens et services) et à une modification au contrat en raison de l'incapacité du ministère à prendre livraison des biens aux dates qu'il avait lui-même fixées (21 000 dollars).

10.20 En effet, le contrat prévoyait l'acquisition de 60 systèmes automatisés de gestion de carburant sur deux années – 28 la première année et 32 la deuxième. Tous les biens devaient être livrés et installés au terme de la deuxième année, soit le 31 mars 1999. Or, après deux ans, seulement 18 des 60 unités commandées étaient livrées et installées. Dix unités étaient également stockées dans un entrepôt du ministère. Les parties en présence ont donc révisé les modalités du contrat de façon à le prolonger d'un an. Le prix unitaire des 42 unités non encore installées a été haussé de 500 dollars, ce qui a entraîné des coûts directs additionnels de 21 000 dollars. Outre les suppléments, cette situation a également occasionné des irrégularités.

10.21 Ainsi, en avril 1999, une somme de près de 332 000 dollars a été versée au fournisseur pour des biens qu'il n'avait pas encore installés et même, dans certains cas, qu'il n'avait pas encore livrés. En agissant de la sorte, le ministère contrevenait aux règles de paiement énoncées dans le contrat et à la réglementation gouvernementale.

10.22 Nous avons également relevé une autre irrégularité relative à la modification du contrat original. Les frais de déplacement des installateurs et de transport des biens qui devaient être livrés la deuxième année n'ayant pas été prévus lors du contrat initial, les parties ont donc dû convenir ultérieurement de la tarification. Ainsi, le taux horaire d'un technicien a été fixé à 92,50 dollars, alors que la réglementation ne permet que 58,39 dollars.

10.23 Quant à l'acquisition des biens et services se chiffrant à 56 000 dollars, elle révèle que les besoins du CGER auraient dû être mieux planifiés. Par exemple, une somme de 23 200 dollars a été déboursée pour adapter les distributeurs automatisés de carburant afin qu'ils soient compatibles au système de gestion de flotte de véhicules du CGER.

Licences d'un logiciel de gestion de flotte de véhicules

10.24 En juillet 1997, le MTQ fait l'acquisition de licences d'un logiciel de gestion de flotte à la suite d'un appel d'offres public. Seulement deux fournisseurs déposent des soumissions. Précisons que le contrat d'acquisition original de 450 000 dollars (355 000 dollars pour l'achat et l'installation d'un logiciel ainsi que 95 000 dollars pour la formation des usagers) est de type « clés en main ».

10.25 Les suppléments, qui correspondent jusqu'à maintenant à 79 p. cent du contrat initial (357 000 dollars), nous amènent également à conclure à une définition déficiente des besoins au moment de l'octroi du contrat. En effet, ces nouvelles sorties d'argent visent à apporter des modifications au logiciel acquis. Si les besoins avaient été mieux circonscrits au départ, d'autres fournisseurs auraient peut-être déposé des soumissions.

Conseil en gestion d'équipements roulants

10.26 Le contrat visé par les présents commentaires a été octroyé à un « fournisseur unique ». Cette expression renvoie à la situation où le contrat est accordé sans appel d'offres parce qu'on estime que le fournisseur choisi est le seul possédant l'expertise recherchée. Le contrat s'élève à 450 000 dollars et s'échelonne sur trois ans, soit d'août 1996 à août 1999. L'entente concerne les services d'un spécialiste dont le mandat consiste à :

- élaborer un cadre de gestion et un plan d'affaires annuel qui serviront à encadrer les opérations annuelles du CGER ;
- participer étroitement à l'implantation du nouveau concept opérationnel de l'unité autonome et à l'atteinte des objectifs fixés au plan d'affaires.

10.27 Le contrat stipule qu'en août 1999, l'unité autonome devra être pleinement concurrentielle et les indicateurs prévus au plan d'affaires annuel, complètement atteints. Ces indicateurs comprennent, entre autres, l'établissement d'un prix de revient et la détermination du niveau d'autofinancement du CGER. En septembre 1999, un autre contrat au montant de 99 000 dollars est pourtant donné à ce même fournisseur pour parachever les systèmes de gestion et les approches de mise en marché. Ce supplément découle certes de l'apparition de nouveaux besoins, mais il vise aussi à compléter différents travaux figurant dans le premier contrat.

10.28 Par ailleurs, pour la réalisation complète du mandat, le contrat prévoit qu'un montant forfaitaire de 420 000 dollars (incluant tous les frais directs et indirects) sera payé au consultant au rythme de l'avancement des travaux et qu'une somme maximale de 30 000 dollars peut lui être remboursée pour des dépenses autorisées de frais de voyage, conformément aux règles en vigueur au gouvernement.

10.29 L'examen des dossiers a révélé que pour environ 15 000 dollars de réclamations, on avait remboursé indûment au consultant au moins 5 000 dollars de dépenses inadmissibles. Ainsi, certaines n'étaient pas appuyées par des pièces justificatives ou encore elles n'étaient pas recevables selon les modalités du contrat. D'autres ne respectaient pas les directives du Conseil du trésor. À ce chapitre figurent notamment le remboursement d'un séminaire en gestion et en comptabilité de près de 1 300 dollars ainsi que les frais d'inscription à un congrès à l'extérieur du Canada pendant deux années consécutives, pour un autre montant de 2 600 dollars.

10.30 Cet examen nous a aussi permis de déceler un manque de rigueur lors de l'approbation des frais de déplacement. Par exemple, une erreur d'addition sur une réclamation a entraîné un paiement en trop d'environ 500 dollars. De plus, le CGER ne s'assure pas que les distances apparaissant sur les formulaires de réclamation sont raisonnables.

Direction générale des télécommunications des Services gouvernementaux

10.31 Les deux derniers contrats vérifiés ont été octroyés dans le cadre de la réalisation d'un projet pilote pour un client de la DGT. À l'instar des trois premiers, des problèmes liés à la conformité ou à la planification des besoins sont présents.

Licences de logiciels de localisation de véhicules

10.32 Au cours de l'été de 1997, la DGA a procédé à un appel d'offres pour acquérir certains biens à l'intention de la DGT. Quatre propositions lui sont parvenues et c'est le plus bas soumissionnaire qui a obtenu ce contrat d'environ 60 000 dollars.

10.33 Un an plus tard, la même entité désirait se procurer, dans le cadre d'un projet pilote, des biens identiques. La DGA a alors effectué la commande, engageant ainsi une somme de plus de 91 000 dollars, après avoir négocié de gré à gré avec le même fournisseur.

10.34 Pour se soustraire à la procédure d'appel d'offres, on a invoqué le délai très court pour réaliser le projet de même que son caractère restreint. De plus, le produit du fournisseur concerné aurait été le seul compatible avec le système existant, compte tenu du temps dont on disposait.

10.35 La réglementation stipule que tout contrat d'acquisition de biens de 25 000 dollars et plus doit faire l'objet d'un appel d'offres public, mais elle prévoit des exceptions. Par exemple, il n'est pas nécessaire de procéder ainsi en situation d'urgence, c'est-à-dire si la sécurité des personnes ou des biens est en cause. Or, tel n'était pas le cas. Par ailleurs, la réglementation ne reconnaît pas comme une exception le fait qu'il s'agisse d'un projet pilote. Enfin, l'argument selon lequel le produit acheté était le seul pouvant convenir dans les circonstances nous amène à conclure que la décision de transiger uniquement avec ce fournisseur repose exclusivement sur la question des délais. En effet, rappelons qu'un an plus tôt, on avait obtenu quatre propositions relativement à ce même produit.

10.36 Une meilleure planification des besoins aurait permis de lancer un nouvel appel d'offres pour ainsi laisser jouer librement la concurrence, favorisant ainsi l'équité et l'obtention du meilleur rapport qualité/prix.

Microcontrôleurs

10.37 Au cours de l'été de 1998, en réponse à une demande de la DGT, la DGA publie un appel d'offres en précisant que la livraison des biens peut se faire en une fois (septembre 1998) ou en deux étapes (septembre 1998 et janvier 1999). La première étape correspond alors à la livraison des 70 unités commandées, mais dépourvues de certaines des caractéristiques exigées tandis que la seconde implique que les biens soient entièrement conformes aux spécifications figurant au contrat. Considérant les inconvénients occasionnés par cette alternative, la DGA a introduit dans l'appel d'offres une modalité de calcul selon laquelle le prix d'une proposition qui prévoit une livraison en deux étapes sera majoré de 10 p. cent pour être comparable à celui d'une offre où on livre les biens en une seule fois.

10.38 Deux soumissions sont déposées, la première avec une livraison en deux étapes et la seconde, en une seule fois. La première proposition est acceptée et le contrat, adjugé.

10.39 Pour la première étape, le fournisseur demande 123 000 dollars ; pour l'étape finale, il réclame une somme d'environ 159 000 dollars, ce qui donne un total de près de 282 000 dollars. Toutefois, la proposition de ce fournisseur est assortie d'une option en vertu de laquelle il lui serait possible de reprendre les produits qu'il a initialement fournis pour récupérer des pièces qui seraient ultérieurement intégrées aux unités dotées de toutes les caractéristiques requises. Si cette offre est acceptée, un crédit d'environ 1 000 dollars s'applique à chaque unité qui sera retournée. Comme on le voit, le prix de la soumission dépend, d'une part, de la décision de l'organisme gouvernemental de se prévaloir ou non de l'option proposée et, d'autre part, du nombre d'unités éventuellement recouvrées par le fournisseur. En outre, étant donné que le crédit se calcule en fonction d'un nombre donné d'appareils, plus celui-ci sera élevé, plus le montant de la proposition décroîtra.

10.40 Or, pour déterminer le soumissionnaire le plus bas, la DGA a calculé le prix des deux propositions en prenant pour hypothèse, dans un premier temps, que 18 unités seraient retournées. Le lendemain, le calcul a été refait en supposant cette fois la reprise de 36 unités. Le jour suivant, le premier fournisseur recevait finalement la commande. Dans les faits, 65 unités seront retournées et la DGT versera environ 218 000 dollars. Le tableau 1 présente le détail de cette proposition et de celle du fournisseur éliminé.

TABLEAU 1

PROPOSITIONS PRÉSENTÉES POUR L'OBTENTION D'UN CONTRAT D'ACQUISITION DE BIENS

	Aucun retour d'unité (en dollars)	Retour de 18 unités (en dollars)	Retour de 36 unités (en dollars)
Première proposition (retenue) : livraison en deux étapes			
Prix total pour 70 unités	282 000	282 000	282 000
Possibilité d'un crédit d'environ 1 000 $ par unité	–	(18 000)	(36 000)
	282 000	264 000	246 000
Majoration de 10 % pour la livraison en deux étapes	28 000	26 000	25 000
Prix total	**310 000**	**290 000**	**271 000**
Deuxième proposition (écartée) : livraison unique			
Prix total	273 000	273 000	273 000
Écart entre les soumissionnaires	**37 000**	**17 000**	**(2 000)**
Soumissionnaire le plus bas	Deuxième proposition (écartée)	Deuxième proposition (écartée)	Première proposition (retenue)

10.41 Selon la réglementation, une soumission est rejetée et jugée non conforme si elle est accompagnée de conditions. En outre, le contrat est adjugé au fournisseur qui a présenté la soumission conforme la plus basse selon les modalités de calcul établies dans l'appel d'offres.

10.42 À notre avis, la décision d'adjuger le contrat en question au soumissionnaire de la première proposition ne respecte pas la réglementation applicable et elle va à l'encontre de deux principes qui sous-tendent l'octroi des contrats publics, à savoir la transparence et l'équité.

10.43 Tout d'abord, le contrat n'a pas été attribué au fournisseur qui a présenté la soumission conforme la plus basse selon les modalités de calcul prescrites dans les documents d'appel d'offres. En effet, rien dans ces documents ne prévoyait que le prix de la soumission pouvait être déterminé en fonction d'une formule de crédit pour le retour d'appareils. Par surcroît, cette option constituait une condition proposée par le soumissionnaire pour réduire les coûts. Or, la réglementation stipule clairement qu'une offre assortie de conditions est rejetée.

10.44 Dans le cas qui nous occupe, il ne s'agit pas de savoir si la DGA a pu, en agissant comme elle l'a fait, réaliser des économies. Il convient plutôt de déterminer si elle pouvait le faire sans contrevenir à la réglementation gouvernementale ni aux paramètres figurant dans l'appel d'offres.

10.45 Pour respecter les principes inhérents à la procédure d'appel d'offres, qui exigent de traiter les soumissionnaires en toute égalité, l'auteur de l'appel d'offres, lorsqu'il se trouve devant une condition ou une option qui lui paraît avantageuse mais qui n'est pas prévue dans les documents déjà publiés, devrait ignorer les soumissions reçues et relancer l'opération après avoir modifié la documentation de manière à ce que tous les intéressés puissent soumettre une proposition en fonction des mêmes exigences.

10.46 Malgré notre commentaire remettant en cause le bien-fondé de la décision de la DGA, on ne peut en conclure que le contrat aurait dû être attribué au deuxième soumissionnaire, car la DGA n'a pas évalué si cette autre proposition était pour sa part conforme aux exigences énoncées dans l'appel d'offres.

10.47 **Nous avons recommandé au ministère des Transports et aux Services gouvernementaux d'appuyer chaque acquisition par une analyse détaillée des besoins, du marché et des ressources dont ils disposent. De plus, ils devraient toujours se conformer à la réglementation gouvernementale relative aux contrats.**

10.48 **Commentaires du ministère des Transports**

« En mai 1997, le ministère des Transports a créé une unité autonome de service qui devait procéder rapidement à l'acquisition d'un système de distributeurs automatisés de carburant et un de gestion de flotte. Le tout en vue de pouvoir procéder à son projet pilote d'implantation dès septembre 1997. Ces acquisitions ont été faites par appels d'offres publics en toute transparence et équité, en cherchant à obtenir des produits de type « clés en main » disponibles sur le marché québécois et répondant à l'ensemble des fonctions d'ordre général reconnues dans la gestion des activités du domaine des équipements roulants. En agissant ainsi, le ministère désirait permettre à tout fournisseur de proposer des produits dits « tablette » et s'assurer d'une plus grande concurrence.

« Nous partageons les vues du Vérificateur général sur la nécessité d'une analyse détaillée des besoins avant de faire de telles acquisitions, et dans le cas présent, cette activité a été réalisée de façon optimale, en tenant compte des délais réduits dont nous disposions pour la mise en opération rapide du Centre de gestion de l'équipement roulant.

« Le coût total des deux premières acquisitions est inférieur de 867 000 dollars au montant demandé par les deuxièmes soumissionnaires, et ce, en tenant compte des coûts des modifications pour obtenir certaines fonctionnalités additionnelles et répondre à des changements technologiques. Ceci démontre bien que le ministère a obtenu un très bon rapport qualité/prix dans ces transactions.

« Pour les demandes d'autorisation au Conseil du trésor relativement aux suppléments, nous prenons bonne note des remarques du Vérificateur général et entreprenons les démarches correctrices et préventives nécessaires pour éviter qu'une telle situation ne se reproduise.

« Les services prévus au contrat de conseil en gestion d'équipements roulants n'ont pu être entièrement rendus dans les délais requis puisque la mise en place des systèmes du CGER n'était pas finalisée. De plus, trois nouveaux types de services doivent être mis en marché d'ici le printemps prochain. À cette fin, des ajustements sont nécessaires à nos systèmes de gestion de flotte et il faut revoir notre approche de mise en marché. Comme ce fournisseur est le seul à avoir une connaissance approfondie de nos systèmes et de la gestion de flotte, nous avons retenu ses services.

« Par contre, nous prenons note des commentaires du Vérificateur général au sujet des comptes de dépenses. Une procédure sera mise en place afin d'assurer une plus grande rigueur dans l'approbation des frais de déplacement. »

10.49 Commentaires des Services gouvernementaux

« Dans le cas du recours au même fournisseur d'un bien à l'intention de la Direction générale des télécommunications, il s'avérait que seul ce fournisseur était en mesure de livrer à nouveau, et ce, dans les délais requis, les biens concernés sans compromettre, et voire même reporter, la mise en place du projet pilote destiné au déneigement des routes par le ministère des Transports. En effet, tout autre fournisseur du marché aurait dû adapter son produit et une période minimale de quatre à six mois de développement était prévisible.

« Quant aux règles d'octroi du contrat qui porte sur l'acquisition de microcontrôleurs, l'application de la condition soumise dans la proposition, soit le retour d'unités préliminaires, dépendait entièrement de la DGA et non du fournisseur. L'appel d'offres prévoyait la livraison des biens en deux étapes et un mécanisme d'équité était appliqué à cet effet lors du calcul de la proposition. Nous sommes d'accord qu'il aurait été préférable que les modalités de calcul aient été clairement décrites dans les documents d'appel d'offres. Cependant, compte tenu de la possibilité de retourner les unités préliminaires et ainsi d'atteindre le maximum de crédit possible, la DGA n'a pas jugé qu'il y avait entorse aux principes de transparence et d'équité dans l'octroi du contrat. De plus, compte tenu des délais impartis par le client, il aurait été préjudiciable au gouvernement de recommencer le processus d'appel d'offres. »

RÉGIE DE L'ASSURANCE-MALADIE DU QUÉBEC

Respect des enveloppes globales prédéterminées

10.50 Comme il a été mentionné à la note 5 des états financiers de la Régie de l'assurance-maladie du Québec pour l'exercice terminé le 31 mars 1999, le ministre de la Santé et des Services sociaux a signé des accords-cadres avec les organismes qui représentent les professionnels de la santé à l'égard des services médicaux, dentaires et optométriques. Ces accords-cadres établissent, pour chacun des exercices financiers prenant effet à partir du 1er avril 1995, des enveloppes globales prédéterminées destinées à la rémunération des services rendus par les professionnels dans le cadre du régime d'assurance maladie et des autres programmes dont l'administration est confiée à la Régie.

10.51 Lorsque survient une variation entre les enveloppes globales prédéterminées et la rémunération réelle versée aux professionnels de la santé, les accords-cadres prévoient que les parties doivent convenir des modalités qui assureront le respect des enveloppes.

10.52 À la date de préparation des états financiers, ces variations se détaillaient comme suit :

	Ajustements à récupérer (en dollars)	Ajustements à verser (en dollars)
1995-1996	22 400	71 622
1996-1997	9 123 239	24 419 738
1997-1998	85 100 000	9 037 371
1998-1999	115 322 080	9 264 702
Total	**209 567 719**	**42 793 433**

10.53 À l'exception des mesures qui ont fait l'objet d'un accord avec l'Association professionnelle des optométristes du Québec, aucune autre entente n'a été conclue dans le but d'assurer le respect des enveloppes et ainsi de fixer les modalités pour récupérer ou verser les écarts constatés.

10.54 La Régie a dû inscrire à ses états financiers du 31 mars 1999 la valeur nette des variations observées en déduction du poste « Services à payer », soit 166,8 millions de dollars, et indiquer par voie de note que cette valeur constitue une incertitude importante, compte tenu des négociations en cours dont le dénouement est difficilement prévisible.

10.55 **Nous avons recommandé d'assurer le respect des enveloppes globales prédéterminées.**

10.56 Commentaires de la Régie

« Dans le cadre de l'application de la Loi 104, le ministère de la Santé et des Services sociaux, conjointement avec les organismes représentant des professionnels de la santé, a mis en place différentes mesures, telles que le programme de départs volontaires à la retraite, l'établissement d'un plafond quotidien sur les visites, la modification des plafonds trimestriels et semestriels, qui n'ont pas permis de contenir entièrement la rémunération versée en ce qui a trait aux enveloppes fermées.

« Toutefois, le ministère a convenu avec la Régie et les organismes représentant les professionnels de la santé d'instituer un groupe de travail sur la problématique du contrôle des coûts de la rémunération des médecins. Le mandat du groupe débute en septembre 1999.

« En effet, comme le prévoient les accords-cadres, l'existence d'un écart entre la rémunération réelle versée aux professionnels de la santé et la valeur de leurs différentes enveloppes globales prédéterminées doivent faire l'objet d'un constat pour ensuite instaurer des mécanismes qui en assurent le respect.

« Le groupe de travail aura, entre autres, le rôle de valider la faisabilité de certains moyens à mettre en place, compte tenu de la problématique actuelle d'organisation et de prestation des services de santé pour répondre à l'évolution des besoins de la population. »

SOCIÉTÉ INNOVATECH DU GRAND MONTRÉAL

Règlement sur l'effectif

10.57 La *Loi sur la Société Innovatech du Grand Montréal* (L.Q. 1998, c. 19) prévoit que les membres du personnel de la Société, autres que le président-directeur général, sont nommés et rémunérés selon les normes, les barèmes et le plan d'effectifs approuvés par le gouvernement.

10.58 Nous avons constaté que le règlement décrivant ces paramètres est échu depuis le 31 mars 1997, que la Société ne s'y conforme plus à maints égards et qu'aucun autre document officiel ne l'a remplacé malgré les diverses démarches entreprises par la Société.

10.59 **Nous avons recommandé à la Société de soumettre au ministre un nouveau règlement pour approbation subséquente par le gouvernement.**

10.60 Commentaires de la Société

« La Société reconnaît que ce règlement est échu et a entrepris rapidement des démarches pour faire adopter un nouveau règlement par son conseil d'administration, comme le reconnaît le Vérificateur général.

« La Société a soumis au ministre le nouveau règlement sur les normes, barèmes et plan d'effectif pour approbation par le gouvernement (projet de C.T. 192626, daté du 22 octobre 1998). Le Conseil du trésor a décidé le 27 octobre 1998 de surseoir à la prise de décision jusqu'au dépôt par le Secrétariat du Conseil du trésor du cadre général de rémunération des sociétés commerciales. La Société a donc suspendu ses démarches. Le 27 mai 1999, une représentante du Conseil du trésor avisait la Société, en contradiction avec la décision transmise le 27 octobre 1998, que le règlement original sur l'effectif, normes et barèmes étant échu depuis le 31 mars 1997, elle devrait entreprendre des démarches auprès du ministre de tutelle pour qu'un nouveau règlement soit soumis. La Société a entrepris les démarches appropriées pour clarifier la situation. »

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Chapitre

11

Rapport d'activité du Vérificateur général pour l'exercice 1998-1999

TABLE DES MATIÈRES

MESSAGE DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	11.1
APERÇU DE NOTRE ORGANISATION	
Rôle	11.8
Champ de compétence	11.16
Vision	11.18
Structure	11.21
Force de travail	11.32
NOS RÉSULTATS	11.33
Travaux des commissions parlementaires	11.37
Satisfaction suscitée par nos travaux	11.45
Suivi des recommandations	11.56
NOS ACTIVITÉS ET LEURS EFFETS	11.58
Planification annuelle	11.63
Attestation financière	11.69
Vérification de l'optimisation des ressources	11.81
Reddition de comptes à l'Assemblée nationale	11.92
NOS RÉSULTATS FINANCIERS	11.102
NOTRE ADAPTATION AUX CHANGEMENTS	11.108
CONTRÔLE	11.125
PROTECTION DE NOS ACTIFS	11.128
NOS RESSOURCES HUMAINES	11.129
COMMUNICATIONS EXTERNES	11.148
RESSOURCES EXTERNES	11.150
TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION	11.152
NOS OBJECTIFS POUR 1999-2000	11.153
ÉTATS FINANCIERS	

MESSAGE DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL



11.1 C'est avec fierté que je vous présente mon rapport d'activité pour l'année 1998-1999. Vous y trouverez des informations sur ma mission et sur les objectifs poursuivis, ainsi qu'un compte rendu des activités de vérification et des résultats atteints.

11.2 Au cours de cette période, près de la moitié de nos travaux de vérification a été consacrée à la certification annuelle des états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises. Ces travaux visent à assurer les parlementaires que l'information qui leur est présentée donne une image fidèle de la situation financière de chaque entité.

11.3 L'autre partie de nos travaux a essentiellement consisté en la réalisation de 10 vérifications de l'optimisation des ressources qui m'ont permis d'apprécier directement la gestion d'activités financées par les fonds publics et de formuler mes recommandations, le cas échéant. J'ai également effectué le suivi de 17 vérifications antérieures, ce qui a démontré, cette année encore, que plus de 70 p. cent de mes recommandations sont appliquées, en tout ou en partie.

11.4 J'ai présenté les conclusions de ces vérifications dans deux tomes de mon rapport annuel à l'Assemblée nationale. La Commission de l'administration publique a étudié mes rapports et entendu les sous-ministres et les dirigeants des entités vérifiées pendant 71 heures, ce qui ajoute un poids considérable aux recommandations que j'ai formulées. À ce propos, les témoignages entendus lors d'un colloque tenu à l'École nationale d'administration publique au printemps dernier ont démontré le haut degré de satisfaction des parlementaires, des sous-ministres et des dirigeants d'organismes à l'égard des travaux de cette commission et du Vérificateur général.

11.5 Ces résultats de l'année 1998-1999 concourent à la réalisation d'orientations stratégiques qui visent à fournir à l'Assemblée nationale des services de vérification de qualité supérieure. Ces orientations sont en cours de révision pour la prochaine période triennale de 2000-2003. Les nouvelles orientations, qui seront publiées dans quelques semaines, indiqueront la voie que j'entends suivre pour relever les défis qui se posent en matière de vérification législative au seuil du nouveau millénaire. Parmi ces défis, notons le projet du nouveau cadre de gestion du gouvernement qui vise, entre autres, à améliorer les rapports qu'il dépose à l'Assemblée nationale. Comme je l'ai exprimé dans le mémoire que j'ai déposé en septembre dernier à la commission parlementaire qui a étudié ce projet, j'effectuerai un examen de ces rapports afin de donner aux parlementaires le meilleur éclairage possible sur l'évaluation de la performance des organismes gouvernementaux.

11.6 Par ailleurs, il importe de noter que le haut taux de roulement de notre personnel, renouvelé à près de 50 p. cent depuis trois ans, a eu une incidence sur notre plan de travail, notamment dans la réalisation de nos vérifications de l'optimisation des ressources. Ce taux de roulement élevé est essentiellement causé par la plus grande mobilité du personnel des entités que nous vérifions ; en effet, ces dernières, qui apprécient les nombreuses qualités de nos employés, n'hésitent pas à leur offrir les postes à combler. Cet enjeu fera évidemment partie des thèmes abordés dans nos prochaines orientations stratégiques.

11.7 Pour en savoir davantage au sujet des réalisations de l'organisme que je dirige, je vous invite à prendre connaissance des pages qui suivent.

APERÇU DE NOTRE ORGANISATION

Rôle

Notre mission :

favoriser le contrôle parlementaire



11.8 L'Assemblée nationale délègue au gouvernement la gestion des programmes. Ce dernier a donc l'obligation de rendre compte de sa performance, de l'atteinte des objectifs des programmes et de la qualité de la gestion. En disposant d'une information pertinente et fiable, l'Assemblée nationale est en mesure de juger de la performance du gouvernement.

11.9 Le Vérificateur général joue un rôle essentiel dans cette chaîne de responsabilité publique en fournissant une évaluation indépendante de la reddition de comptes et de la gestion du gouvernement à son seul et unique client, l'Assemblée nationale, de qui il tient son mandat.

11.10 C'est ainsi que les travaux du Vérificateur général favorisent le contrôle parlementaire des fonds et autres biens publics administrés par les organismes publics, les organismes et les entreprises du gouvernement, y compris l'utilisation des diverses subventions versées par les organismes publics et les organismes du gouvernement.

11.11 Ces travaux comprennent, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, l'attestation financière, la vérification de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives et la vérification de l'optimisation des ressources.

11.12 Lorsque le Vérificateur général ne vérifie pas les livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement parce qu'un autre vérificateur est nommé pour le faire conformément aux dispositions législatives, il exerce un droit de regard sur les travaux effectués par ce vérificateur.

11.13 Finalement, il effectue les vérifications particulières ou les enquêtes qui lui sont demandées par le gouvernement ou le Conseil du trésor. Toutefois, ces travaux ne peuvent avoir préséance sur ses obligations principales.

11.14 Le Vérificateur général peut également exiger de tout organisme, association ou entreprise qui a bénéficié d'une avance, d'un prêt ou d'une garantie d'emprunt, les documents et les renseignements qu'il juge nécessaires.

11.15 Il communique à l'Assemblée nationale les résultats de ses travaux, principalement au moyen de son opinion sur les états financiers et de son rapport à l'Assemblée nationale dans lequel il aborde des sujets qui méritent, à son avis, d'être portés à l'attention des parlementaires.

Champ de compétence

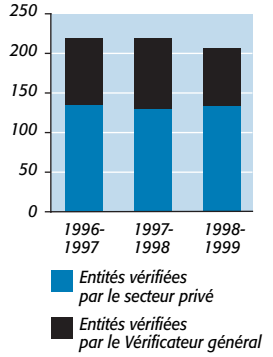
Notre champ de compétence :

les fonds et autres biens publics

11.16 Outre le gouvernement lui-même, plus de 200 entités gouvernementales sont incluses dans notre champ de compétence relativement à l'attestation financière (graphique 1). La liste détaillée de ces entités est présentée à l'annexe C. Les entités vérifiées par le secteur privé sont principalement des entreprises du gouvernement.

GRAPHIQUE 1

NOTRE CHAMP DE COMPÉTENCE EN ATTESTATION FINANCIÈRE



Notre vision :

aider à améliorer la reddition de comptes

11.17 À ces entités, quant à notre champ de compétence en matière d'optimisation des ressources, il faut ajouter le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères ainsi que les bénéficiaires de subventions versées par les organismes publics et gouvernementaux. Ils sont nombreux : il suffit de mentionner le réseau de la santé et des services sociaux et celui de l'éducation pour en démontrer l'importance.

Vision

11.18 L'Administration et ses méthodes de gestion évoluent sans cesse et les exigences des citoyens en matière de transparence sont toujours grandissantes. C'est pourquoi nous maintenons notre volonté de promouvoir une reddition de comptes gouvernementale plus complète.

11.19 Nous agissons sur plusieurs plans. Premièrement, dans nos travaux de vérification, nous visons à nous prononcer sur des thèmes susceptibles d'intéresser les parlementaires en abordant les sujets où nous appréhendons des déficiences importantes. De plus, nous poursuivons nos efforts pour conférer une plus grande valeur ajoutée à nos rapports de vérification en identifiant les causes et les conséquences des déficiences.

11.20 Deuxièmement, nous cherchons à sensibiliser les gestionnaires à l'importance de rendre compte adéquatement aux parlementaires.

Structure

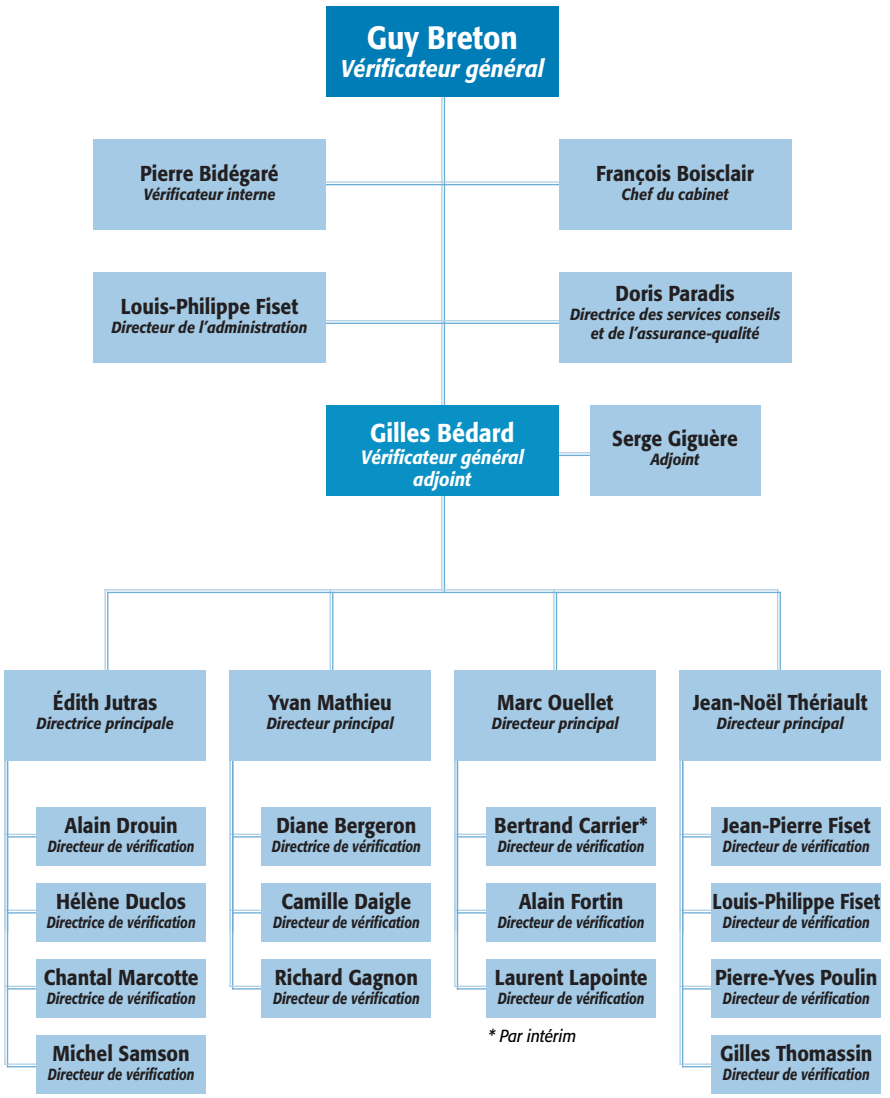
11.21 Les activités de vérification sont sous la gouverne du Vérificateur général adjoint qui est responsable de la **Direction générale des opérations**. Pour le seconder dans sa tâche, quatre directeurs principaux sont chargés de coordonner les travaux.

11.22 La **Direction des services conseils et de l'assurance-qualité** assure le soutien direct à la vérification. Elle contribue au développement et au maintien de l'efficience et de la qualité des travaux ; ses interventions concernent les services conseils, l'assurance-qualité a priori et a posteriori, l'élaboration de normes et d'orientations, le développement professionnel ainsi que la recherche et l'expérimentation.

11.23 La **Direction de l'administration** assure le soutien direct de la gestion des ressources humaines, informatiques, financières et matérielles.

11.24 Le **Cabinet** est responsable des communications de notre organisme avec ses divers interlocuteurs.

ORGANIGRAMME



11.25 Pour assurer une gouverne efficace de notre organisation, le Vérificateur général s'est doté de comités responsables de le conseiller sur les éléments stratégiques de notre performance.

11.26 Le **Comité de direction** assiste le Vérificateur général dans ses fonctions. Il est composé du Vérificateur général lui-même, du Vérificateur général adjoint, de la Directrice des services conseils et de l'assurance-qualité ainsi que du Directeur de l'administration et il chapeaute les différents comités de l'organisme.

11.27 Le Vérificateur général adjoint préside le **Comité de planification** qui comprend, en outre, les quatre directeurs principaux et la Directrice des services conseils et de l'assurance-qualité. Ce comité a pour mandat d'étudier et de recommander toute mesure touchant la planification stratégique du Vérificateur général, la planification annuelle de ses activités, le suivi annuel de ces planifications et la reddition de comptes.

11.28 Le **Comité de la pratique professionnelle** a pour mandat de formuler des recommandations visant à améliorer la pratique professionnelle chez le Vérificateur général et à favoriser le perfectionnement de son personnel. Le président, issu du personnel d'encadrement, deux directeurs de vérification, trois professionnels et la Directrice des services conseils et de l'assurance-qualité composent ce comité.

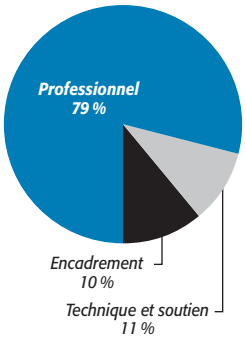
11.29 Le **Comité sur la gestion des ressources** a pour mandat de recommander toute mesure visant l'amélioration de la gestion des ressources humaines, financières, matérielles et informatiques. Le comité exerce son mandat dans la perspective de l'optimisation des ressources et de l'obligation de rendre compte du Vérificateur général. Le président est choisi parmi le personnel d'encadrement ; se joignent à lui un directeur de Québec et un directeur de Montréal, trois professionnels et le Directeur de l'administration.

11.30 L'objectif du **Comité mixte sur les ressources humaines** est de créer un forum d'échange et d'influence mutuelle concernant certains aspects relatifs aux conditions de travail, avec le souci d'une mobilisation et d'une utilisation optimales du personnel. Ce comité est constitué de huit personnes qui représentent les diverses catégories d'employés du Vérificateur général : trois pour la direction, quatre pour le personnel et un pour les cadres.

11.31 Le **Comité de santé et de sécurité du travail** a pour rôle, d'une part, de voir à ce que toutes les mesures soient prises pour éliminer, à la source, les dangers reliés au travail et, d'autre part, de participer à l'implantation des mesures visant à favoriser et à maintenir la santé et la sécurité au travail. Il est composé de cinq membres : deux représentants de l'employeur et trois représentants du personnel.

GRAPHIQUE 2

RÉPARTITION DU PERSONNEL



Force de travail

11.32 Au 31 mars 1999, l'effectif autorisé s'établissait à 209 postes réguliers répartis entre le bureau de Québec (165) et le bureau de Montréal (44). Le graphique 2 présente la répartition du personnel.

NOS RÉSULTATS

11.33 L'effet ultime que nous recherchons est un contrôle parlementaire plus éclairé et, partant, plus efficace. Pour y parvenir, nous visons l'amélioration des pratiques de gestion et une reddition de comptes précise et complète. Mieux informée, l'Assemblée nationale est davantage outillée pour exercer son rôle.

11.34 Les parlementaires, dirigeants et gestionnaires partagent nos préoccupations au regard de la bonification des pratiques de gestion. Cela explique l'accueil positif que reçoivent nos recommandations.

11.35 L'une des tribunes privilégiées pour un tel exercice est la commission parlementaire. Lors des scéances publiques, nous avons l'occasion de renseigner davantage les parlementaires sur les résultats de nos travaux. Les dirigeants sont aussi invités à s'expliquer en détail. Les parlementaires formulent des recommandations pour amener l'administration publique à améliorer sa performance.

11.36 Par conséquent, le nombre et la nature de nos interventions devant les commissions parlementaires illustrent bien l'utilité de nos travaux.

Travaux des commissions parlementaires

11.37 Les fonctions de la Commission de l'administration publique sont notamment les suivantes :

- entendre, chaque année, le Vérificateur général sur son rapport annuel ;
- entendre, en vertu de la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, au moins une fois par année, les ministres, si ceux-ci le jugent opportun, les sous-ministres ou les dirigeants d'organismes publics, afin de discuter de leur gestion administrative et, le cas échéant, de toute autre matière de nature administrative relevant de ces ministères ou organismes qui a été signalée dans un rapport du Vérificateur général ou du Protecteur du citoyen.

11.38 En avril 1999, le Réseau québécois pour une gouverne efficace et l'Observatoire de l'administration publique ont tenu un colloque dressant le bilan de six années d'application de la loi québécoise sur l'imputabilité. Lors de ce colloque, l'importance des travaux de la Commission de l'administration publique ainsi que le rôle du Vérificateur général dans le processus de reddition de comptes ont été confirmés.

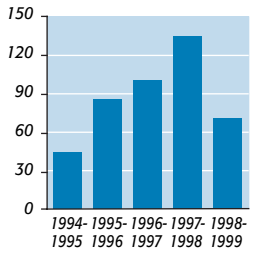
11.39 Des parlementaires ont mentionné que notre rapport sert d'assise aux travaux de la Commission de l'administration publique et doit continuer à jouer ce rôle, voire à le renforcer. Il est le reflet d'une recherche de gestion plus moderne et plus performante. Pour mener à bien cette recherche, il faut évaluer de façon périodique les activités et les processus des organismes pour trouver de nouvelles méthodes. Le rapport permet aussi de mieux évaluer les services offerts aux citoyens et d'en favoriser l'amélioration.

11.40 Les parlementaires ont appuyé également notre approche basée sur les déficiences appréhendées. À leur avis, le rôle du Vérificateur général est de trouver et de souligner les carences. Les ministères disposent de leur côté de beaucoup de moyens pour faire état de leurs réussites.

11.41 Pour les dirigeants des entités vérifiées, le fait de prendre part à une commission parlementaire constitue une occasion d'expliquer publiquement tant la mise en œuvre des programmes que la forme de gestion qu'ils préconisent. Ils peuvent également répondre aux critiques, aux commentaires et aux suggestions du Vérificateur général.

GRAPHIQUE 3

HEURES EN COMMISSION PARLEMENTAIRE



11.42 Au cours de l'exercice 1998-1999, la Commission de l'administration publique a tenu 10 scéances publiques en présence du Vérificateur général où elle a entendu des sous-ministres ou des dirigeants d'organismes. Elle a également tenu 9 séances de travail avec le Vérificateur général. C'est donc 71 heures qui ont été consacrées en scéances publiques et en séances de travail à étudier des sujets relatifs aux travaux de vérification (graphique 3).

11.43 La réduction des heures en commission parlementaire a été causée principalement par une période d'inactivité de la Commission de l'administration publique du 28 octobre 1998 au 4 mars 1999 pour la tenue d'élection et la nomination des membres.

11.44 Un résumé des recommandations émises par la Commission est présenté à l'annexe B du présent rapport.

Satisfaction suscitée par nos travaux

11.45 Au cours de 1998-1999, nous avons procédé à la révision des orientations stratégiques. Nous avons consulté les parlementaires, des personnes ayant une connaissance du Vérificateur général et de son environnement ainsi que les membres de son personnel et nous avons effectué un sondage auprès des entités vérifiées. Cet exercice nous a permis de recueillir des renseignements importants à l'élaboration de notre vision et de nos stratégies pour la période de 2000-2003.

11.46 Nous présentons ci-après des données au regard de la satisfaction qu'ont exprimée des parlementaires et des entités vérifiées envers nos travaux. Les points soulevés ont été pris en compte dans l'élaboration de nos orientations.

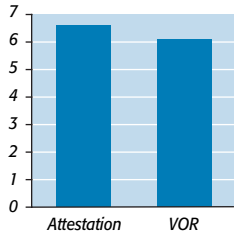
Assemblée nationale

11.47 Les membres de la Commission de l'administration publique sont d'avis que le Vérificateur général tient compte de leurs intérêts. Ils se disent très satisfaits de ses travaux qui sont d'excellente qualité. Ils évaluent favorablement la pertinence des sujets traités et l'utilité des rapports annuels du Vérificateur général. Les parlementaires souhaiteraient une mise en contexte plus explicite, qui soit toutefois présentée sans excès.

11.48 Les rapports du Vérificateur général sont de la plus haute importance pour soutenir les députés dans leur rôle de contrôleur. Ils considèrent que les informations et les recommandations connexes y sont présentées de manière objective. Les rapports sont non seulement utilisés en commission parlementaire, mais aussi en de multiples occasions dans le cadre du travail parlementaire.

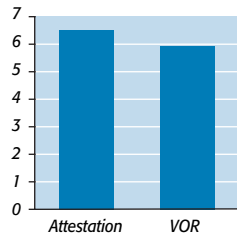
GRAPHIQUE 4

QUALITÉ
DE NOTRE TRAVAIL



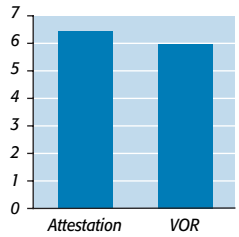
GRAPHIQUE 5

QUALITÉ
DE NOS RAPPORTS



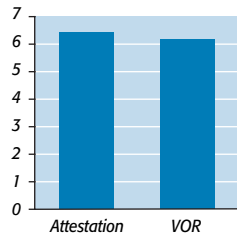
GRAPHIQUE 6

MOYENS DE
COMMUNICATIONS



GRAPHIQUE 7

UTILITÉ
DE NOS TRAVAUX



11.49 Les parlementaires apprécient grandement la disponibilité du Vérificateur général. La documentation qui leur est transmise leur semble très claire et pertinente. Toutefois, ils souhaiteraient que les séances de travail se déroulent en fonction d'une approche plus proactive.

11.50 Finalement, ils apprécieraient être consultés ou être informés à propos de la planification des travaux du Vérificateur général.

Entités vérifiées

11.51 Nous avons réalisé, par ailleurs, un sondage auprès de 35 entités où nous avions effectué des travaux de vérification au cours des 2 dernières années. Le taux de réponse a été de près de 85 p. cent. Ce sondage couvrait, entre autres, 4 aspects de la qualité de nos travaux. L'évaluation se situe sur une échelle de 7 qui représente la note la plus élevée.

Qualité de notre travail

11.52 Les entités vérifiées sont très satisfaites de la compétence et du professionnalisme de notre personnel. Elles déplorent cependant une rotation trop élevée des vérificateurs, ce qui entraîne une répétition dans les demandes d'information et une augmentation du temps requis pour la vérification (graphique 4).

Qualité de nos rapports

11.53 De façon générale, les entités sont satisfaites de la qualité de nos rapports. Ils présentent fidèlement les constatations et sont rédigés de façon claire. En vérification de l'optimisation des ressources (VOR), plusieurs entités aimeraient que le contexte soit présenté de manière plus complète et que leurs commentaires soient davantage pris en compte durant la réalisation de nos travaux (graphique 5).

Communication du rapport annuel

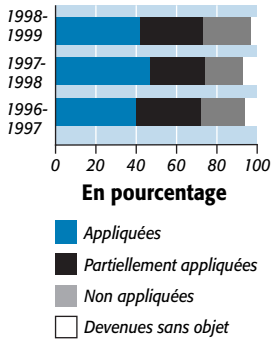
11.54 Les entités estiment que nous prenons les moyens adéquats pour diffuser notre rapport annuel. Toutefois, des entités ayant fait l'objet de travaux de vérification de l'optimisation des ressources considèrent qu'elles ne sont pas informées en temps opportun des éléments dont il sera question en commission parlementaire (graphique 6).

Utilité de nos travaux

11.55 Les entités jugent que les sujets vérifiés sont significatifs pour elles et dignes de l'intérêt des parlementaires. Elles estiment que nos recommandations sont constructives, bien que certaines entités souhaiteraient qu'elles soient de portée moins générale, et que nos travaux contribuent à améliorer la gestion de l'entité et la gestion des fonds publics en général (graphique 7).

GRAPHIQUE 8

SUIVI DES RECOMMANDATIONS



Suivi des recommandations

11.56 Le degré d'application de nos recommandations se maintient. Le pourcentage des recommandations appliquées en tout ou en partie est de 72 p. cent cette année comparativement à 74 p. cent en 1997-1998 (graphique 8).

11.57 Les ministères et organismes se justifient de ne pas avoir mis certaines recommandations en application en mentionnant qu'elles ont fait porter leurs efforts sur d'autres aspects ou que certains projets sont à l'étude. Par ailleurs, les délais seraient explicables par les modifications à apporter sur le plan législatif ou opérationnel.

NOS ACTIVITÉS ET LEURS EFFETS

11.58 Nos deux principaux champs d'action sont l'attestation financière et la vérification de l'optimisation des ressources dont les effets sont multiples.

11.59 L'attestation financière assure que les états financiers présentent fidèlement la situation selon des normes comptables généralement reconnues alors que la vérification de l'optimisation des ressources vise à renseigner les parlementaires sur les lacunes qui entachent la gestion des fonds publics.

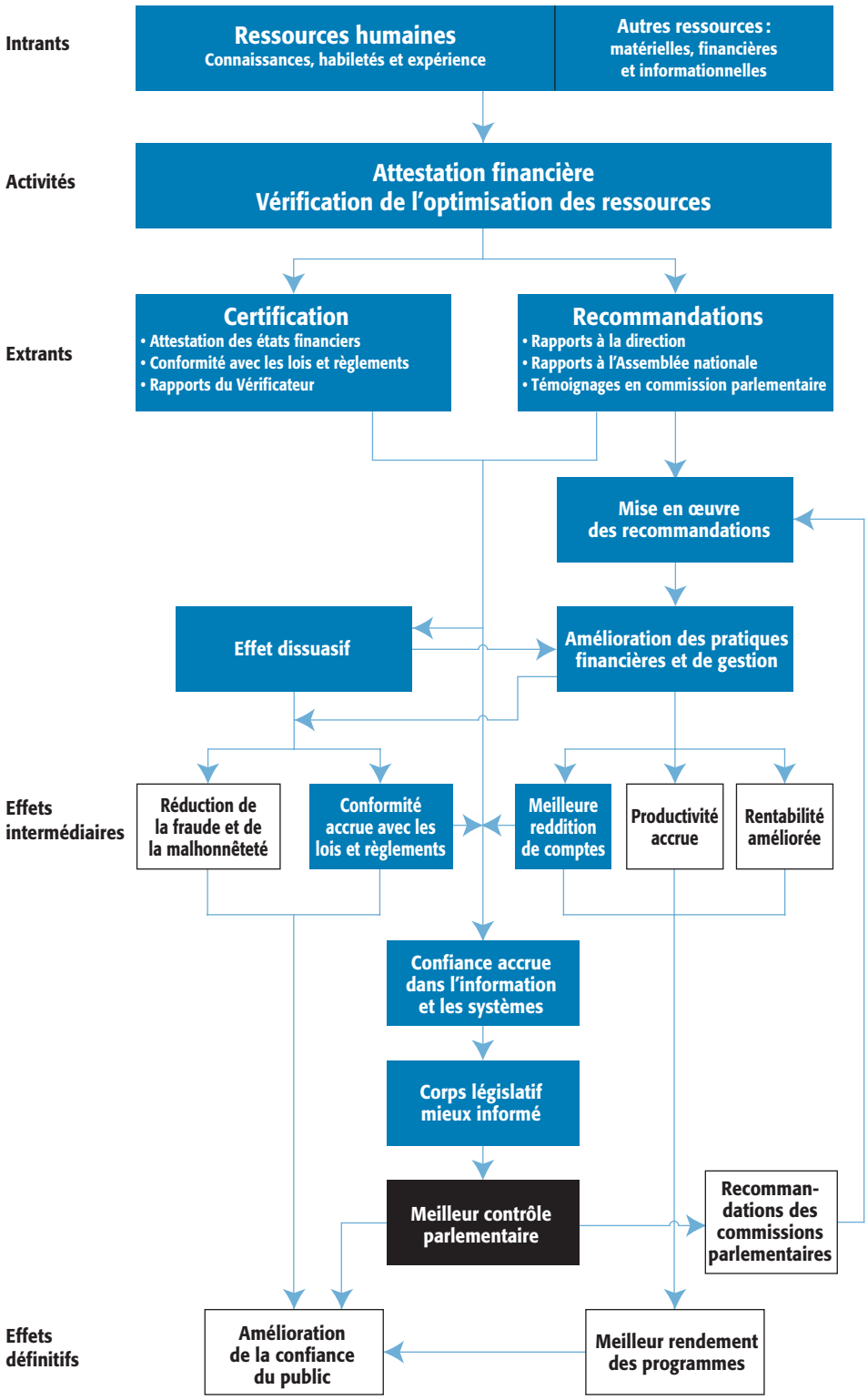
11.60 Du fait que le Vérificateur général certifie l'information financière présentée à l'Assemblée nationale et qu'il examine certains éléments liés à la conformité avec les lois et règlements et à la gestion, les parties concernées ont une confiance accrue dans l'information produite par l'appareil gouvernemental.

11.61 De plus, nos travaux ont un effet dissuasif sur quiconque serait enclin à s'adonner à la fraude et à la malhonnêteté et ils incitent tous les autres à améliorer les pratiques financières et de gestion.

11.62 La mise en œuvre des recommandations publiées dans nos rapports à la direction et à l'Assemblée nationale a également pour effet d'améliorer la gestion et les pratiques financières des organismes vérifiés. Lorsque la reddition de comptes s'améliore, les parlementaires, mieux informés, peuvent exercer un meilleur contrôle parlementaire (figure 1).

FIGURE 1

NOS CHAMPS D'ACTION ET LES EFFETS DE NOS TRAVAUX



Planification annuelle

11.63 Notre planification s'effectue en deux temps et nos résultats sont présentés en fonction de ces périodes. Premièrement, pour satisfaire aux exigences gouvernementales, les ressources financières et humaines sont allouées d'avril à mars.

11.64 Deuxièmement, le Vérificateur général planifie ses activités à la mi-septembre, en raison du cycle de ses opérations. Les ressources sont réparties entre les activités de vérification, le soutien administratif et professionnel.

11.65 Une partie des ressources consacrées aux activités de vérification est réservée à l'attestation financière et à l'exercice du droit de regard, car ces travaux sont récurrents d'année en année et ils découlent d'une obligation faite à notre organisme.

11.66 Les ressources restantes sont allouées, en fonction de nos objectifs annuels, aux projets de vérification de l'optimisation des ressources, au suivi de recommandations antérieures et au développement professionnel. Nous consacrons annuellement plus de 30 p. cent des heures disponibles à la vérification de l'optimisation des ressources et au suivi des recommandations. Ces travaux nous permettent d'examiner si la gestion des entités est faite avec un souci d'économie et d'efficience, si des procédés satisfaisants sont destinés à évaluer l'efficacité et si les gestionnaires effectuent une reddition de comptes adéquate. Les projets de vérification sont choisis en fonction de leur nouveauté, du degré d'efficience escompté, de l'importance du sujet et des déficiences appréhendées et, enfin, selon l'opportunité du moment choisi pour mettre en œuvre cette vérification.

11.67 La ventilation des heures utilisées au cours de l'année de planification 1998-1999, ainsi que les heures réelles de l'année précédente, est présentée au tableau 1.

Tableau 1

Comparaison entre les heures planifiées en 1998-1999 et les heures réalisées en 1998-1999 et 1997-1998

	Planification 1998-1999		Réalisation 1998-1999		Réalisation 1997-1998	
Activités de vérification	**Heures**	**%**	**Heures**	**%**	**Heures**	**%**
Attestation financière	99 764	31,3	101 769	32,0	102 445	31,9
Vérification de l'optimisation des ressources	104 648	32,9	94 744	29,8	106 398	33,2
Suivi des recommandations	8 115	2,5	12 107	3,8	6 635	2,1
Autres travaux de vérification	8 243	2,6	7 175	2,3	7 405	2,3
	220 770	**69,3**	**215 795**	**67,9**	**222 883**	**69,5**
Activités de soutien						
Développement professionnel	15 659	4,9	20 748	6,5	18 569	5,8
Soutien professionnel	13 673	4,3	12 247	3,9	10 617	3,3
Soutien administratif	68 406	21,5	69 148	21,7	68 613	21,4
	97 738	**30,7**	**102 143**	**32,1**	**97 799**	**30,5**
Total	**318 508**	**100,0**	**317 938**	**100,0**	**320 682**	**100,0**

11.68 Les écarts entre les heures réalisées et les heures planifiées sont dus surtout aux facteurs suivants :

- Deux projets de vérification de l'optimisation des ressources ont été abandonnés. Cela a dégagé des ressources pour effectuer plus de mandats de suivi des recommandations et pour investir davantage dans le développement professionnel.
- De nouveaux employés se sont joints au personnel du Vérificateur général.

Attestation financière

11.69 Ce secteur d'activité comprend l'attestation financière et l'exercice du droit de regard.

Nos objectifs

Orientation:

améliorer l'efficience tout en maintenant la haute qualité professionnelle de notre opinion comptable

11.70 Un objectif de cette année était de conserver l'efficience acquise en attestation financière malgré un taux de roulement du personnel élevé et la mise en place d'une nouvelle structure organisationnelle. Par conséquent, le personnel devait demeurer vigilant pour conserver le haut niveau de qualité professionnelle de notre opinion tout en assurant l'intégration des nouveaux employés.

11.71 Nous voulions en outre mettre à jour les éléments de notre méthodologie concernant la vérification des contrôles de l'environnement informatique et réaliser des projets pilotes destinés à évaluer des stratégies de vérification axées sur les contrôles.

Nos résultats

11.72 L'objectif de maintenir nos acquis a été atteint. Nous avons consacré les mêmes ressources à une charge de travail équivalente qu'au cours des deux exercices précédents en attestation financière.

11.73 Soucieux d'améliorer l'efficience de nos travaux d'attestation financière, nous avons effectivement revu au cours de l'année notre méthodologie de vérification de l'environnement informatique. Nous avons révisé, particulièrement, le guide et le programme de vérification des contrôles de l'environnement informatique.

11.74 Cette révision se situe dans un cadre où les nouvelles technologies de l'information sont en évolution constante et de plus en plus présentes au sein du gouvernement. En effet, les opérations des entités gouvernementales sont fortement informatisées et dans certains cas la piste de vérification traditionnelle n'est dorénavant plus disponible, par exemple, lors du recours à l'échange électronique de données. La révision s'inscrit également dans une mise à jour continue afin de tenir compte des exigences et des principes de l'Institut canadien des comptables agréés.

11.75 Nous avons ainsi mis à la disposition des agents du Vérificateur général des outils qui permettront d'améliorer la connaissance de l'environnement informatique des entités vérifiées et de mieux cerner les éléments de risque. La mise en œuvre des projets pilotes pour la vérification axée sur les contrôles a été reportée à l'an prochain.

11.76 Le tableau 2 établit la comparaison entre nos réalisations de l'année et celles de l'année antérieure. C'est ainsi que nous cherchons à obtenir les effets illustrés à la figure 1. Même si les répercussions en cette matière sont difficilement mesurables, l'attestation des états financiers, incluant la vérification de la conformité avec les lois et règlements ayant des impacts financiers, a notamment pour effet d'accroître la confiance dans l'information et les systèmes, ce qui contribue à un meilleur contrôle parlementaire.

TABLEAU 2

NOS RÉALISATIONS EN ATTESTATION FINANCIÈRE

	1998-1999	1997-1998
Rapport du vérificateur	169	169
Exercice du droit de regard	101	110
Rapport à la direction	18	17
Rapport inclus dans le rapport annuel	3	5

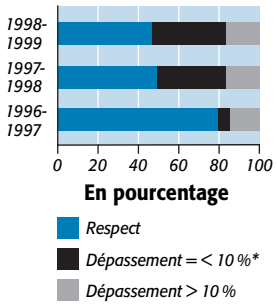
Qualité de notre opinion

11.77 Nous devons assurer la qualité de notre opinion car les utilisateurs de ces informations sont nombreux et les montants en cause sont importants. De plus, étant donné notre position stratégique dans la reddition de comptes gouvernementale, il importe que notre crédibilité soit à toute épreuve.

11.78 Par conséquent, la grande compétence de notre personnel ainsi que notre souci de toujours respecter les normes de l'Institut canadien des comptables agréés, donnent à notre opinion un haut niveau de qualité. Cet état de fait, qui constitue un élément clé de notre travail, revêt une importance considérable; c'est pourquoi nous nous y intéressons particulièrement dans la section « Contrôle » (parag. 11.125).

GRAPHIQUE 9

RESPECT DU BUDGET DE TEMPS



* Les écarts inférieurs à 100 heures sont regroupés avec les dépassements inférieurs à 10 %.

Respect du budget de temps

11.79 Le pourcentage de mandats qui dépassent de plus de 10 p. cent le budget de temps est comparable à l'an dernier. Ces dépassements résultent notamment des modifications apportées aux règles comptables, des difficultés particulières survenues lors de nos travaux de vérification et, enfin, de l'intégration de plusieurs nouveaux employés (graphique 9).

11.80 Les dépassements inférieurs à 10 p. cent touchent surtout des mandats qui n'accaparent que peu de ressources, soit 300 heures en moyenne.

Vérification de l'optimisation des ressources

11.81 Nous sommes d'avis qu'un rapport sur la performance faite par la direction, certifié par des vérificateurs indépendants, constitue la meilleure façon, pour un dirigeant, d'assumer ses responsabilités au regard de la reddition de comptes. Cependant, à l'exception des données financières, les organismes gouvernementaux ne publient généralement pas une reddition de comptes complète.

11.82 Faute de rapports complets présentés par la direction, la vérification de l'optimisation des ressources est nécessaire pour faire rapport directement à l'Assemblée nationale sur différents aspects de la performance du gouvernement.

11.83 Devant l'ampleur de la tâche et compte tenu de ressources limitées, nous avons retenu une approche appelée « déficience appréhendée ». Ainsi, nous concentrons nos efforts de vérification sur des projets qui présentent des lacunes de gestion. Le repérage des déficiences appréhendées dans chacun des organismes du gouvernement est fait sur une base cyclique.

11.84 La portée d'une vérification de l'optimisation des ressources varie en fonction des objectifs. Nous pouvons examiner la qualité de la gestion d'une entité ou d'une activité particulière : ce sont les vérifications sectorielles. Lorsque nous abordons un thème qui concerne plus d'une entité, il s'agit d'une vérification d'envergure gouvernementale.

11.85 À cause de sa position privilégiée, le Vérificateur général a une vision d'ensemble de l'administration publique ; il peut donc apporter un éclairage très utile aux parlementaires sur des situations actuelles ou émergentes. Les vérifications thématiques visent cet objectif, car le Vérificateur général se prononce sur le sujet retenu afin d'alimenter le débat.

Orientations :

approfondir des thématiques

mener des vérifications à partir des déficiences appréhendées

augmenter la valeur ajoutée de nos travaux

améliorer le droit de regard du Vérificateur général

Nos objectifs

11.86 Dans le but de favoriser davantage le contrôle parlementaire, nous avons pour objectifs :

- de réaliser au moins un projet de vérification thématique, au moins un projet dans le réseau de la santé et des services sociaux et dans celui de l'éducation et de réaliser d'autres travaux de vérification en privilégiant les secteurs les plus susceptibles d'être améliorés ou de répondre aux attentes des parlementaires ;
- de réaliser ces travaux de vérification conformément aux nouvelles normes de certification et de mettre à jour notre méthodologie de vérification pour en tenir compte ;
- de veiller à ce que les principaux messages à l'Assemblée nationale présentent les causes des déficiences et la mesure de leurs conséquences.

Nos résultats

11.87 Le tableau 3 présente une synthèse de nos travaux en vérification de l'optimisation des ressources. Les vérifications sectorielles et d'envergure gouvernementale incluent deux projets dans le réseau de la santé et des services sociaux. Dans le réseau de l'éducation, nous avons réalisé un projet visant l'élaboration d'une stratégie d'intervention.

TABLEAU 3

NOS RÉALISATIONS EN VÉRIFICATION DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

	1998-1999	1997-1998
Vérification thématique	1	1
Vérification sectorielle et d'envergure gouvernementale	8	12
Étude	1	1
Suivi des recommandations	17	18
Repérage et mise à jour de projets éventuels de vérification	37	31
Enquête	–	1
Rapport à la direction	76	72

11.88 Pour assurer la qualité de nos travaux, nous avons adopté certains procédés qui sont décrits à la section « Contrôle » (paragr. 11.125) et nous respectons les normes de l'Institut canadien des comptables agréés. Notre méthodologie de vérification a été mise à jour pour tenir compte des nouvelles normes de certification émises par l'Institut.

Effets des vérifications de l'optimisation des ressources

11.89 Dans le cadre d'études doctorales en administration publique, une étudiante a réalisé une thèse qui portait notamment sur l'influence des vérifications de l'optimisation des ressources sur la gestion dans la fonction publique[1]. Les résultats de cette recherche ont révélé que les conséquences négatives sur le travail des personnes touchées directement par une vérification sont généralement marginales. Au contraire, les vérifications entraînent, à l'occasion, des conséquences positives sur le travail ou la carrière de ces personnes.

11.90 En outre, la thèse indique que les effets d'une vérification de l'optimisation des ressources sur une organisation sont tributaires, en grande partie, des conditions environnementales existantes. Ainsi, selon leur nature, ces conditions viendront parfois renforcer, parfois neutraliser la tentative d'influence des vérificateurs sur l'organisme vérifié.

1. Morin, Danielle, *La vérification de l'optimisation des ressources dans les gouvernements du Canada et du Québec : un processus d'influence sociale*, 1999, 522 pages. Thèse déposée à l'École nationale d'administration publique.

11.91 Enfin, l'étude fait également ressortir que la vérification de l'optimisation des ressources est un processus d'influence qui s'exerce en continu sur les entités vérifiées et qui va bien au-delà de la courte période pendant laquelle les vérificateurs et ces entités sont en contact plus direct.

Reddition de comptes à l'Assemblée nationale

11.92 La reddition de comptes du Vérificateur général à l'Assemblée nationale comporte deux volets : les résultats de nos travaux de vérification et notre propre rapport d'activité.

11.93 L'amélioration de la reddition de comptes à l'Assemblée nationale étant notre principale raison d'être, nous devons tout mettre en œuvre pour y parvenir.

11.94 Premièrement, étant donné que notre rapport annuel rend compte des lacunes dans la gestion des organismes, nous visons à en améliorer le contenu afin qu'il aide le mieux possible les parlementaires à exercer leur gouverne de l'administration publique.

11.95 Dans un deuxième temps, outre la vérification de la gestion, nous faisons la promotion d'outils susceptibles de permettre une reddition de comptes plus complète de la part des entités gouvernementales.

Nos objectifs

Orientations :

rendre publiques nos recommandations en temps opportun

inciter les ministères, les organismes et les entreprises à améliorer leur reddition de comptes aux parlementaires

11.96 Nous poursuivons notre collaboration avec la Commission de l'administration publique afin que nos travaux aient la plus grande valeur ajoutée possible.

11.97 Quant à notre rapport d'activité, nous travaillons constamment à sa révision et à son amélioration pour permettre à l'Assemblée nationale d'évaluer la façon dont le Vérificateur général a utilisé les fonds publics qui lui ont été confiés.

Nos résultats

11.98 Comme nous l'avons présenté précédemment dans la section « Travaux des commissions parlementaires », notre collaboration avec la Commission de l'administration publique a été maintenue. Maintenant que nous avons acquis une certaine expérience, nous sommes à structurer et à documenter nos méthodes afin d'en optimiser l'utilité. Pour ce faire, nous consulterons les parlementaires pour préciser leurs besoins.

11.99 En outre, en 1997-1998, le Vérificateur général avait émis une opinion sur la gestion axée sur les résultats à la suite d'une vérification thématique réalisée sur le sujet. Au cours de l'année 1999, le Vérificateur général a déposé et présenté un mémoire dans le cadre de la commission parlementaire spéciale de l'Assemblée nationale au regard de l'énoncé de politique gouvernemental sur le nouveau cadre de gestion de la fonction publique. De plus, nous avons apporté notre soutien en produisant un document qui présente la comparaison entre le cadre de gestion actuel et celui qui est proposé dans l'énoncé de politique.

11.100 En novembre 1999, nous avons déposé un rapport spécial qui traite de la gestion par résultats. Ce rapport présentait, de manière anticipée, un chapitre du présent tome, compte tenu du dépôt d'un projet de loi sur la gestion gouvernementale. Le Vérificateur général a jugé préférable de communiquer plus rapidement à l'Assemblée nationale les conclusions de ses travaux en la matière afin qu'ils puissent contribuer, en temps opportun, à l'éclairage des débats parlementaires lors de l'étude du projet de loi. Ce rapport est présenté à l'annexe A.

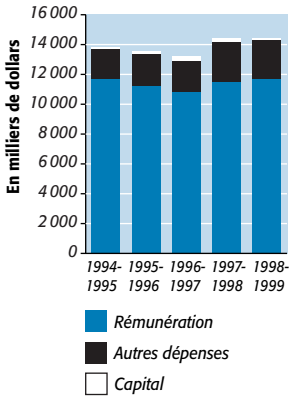
11.101 Enfin, nous faisons état dans le présent rapport des résultats ayant trait à la satisfaction des membres de la Commission de l'administration publique et des entités relativement à nos travaux. Ces résultats ont été compilés dans le cadre de la révision de nos orientations stratégiques.

NOS RÉSULTATS FINANCIERS

11.102 Les états financiers qui apparaissent à la fin de ce chapitre présentent une comparaison entre les dépenses réelles de l'exercice 1998-1999 et les prévisions budgétaires ainsi que les dépenses réelles de 1997-1998.

GRAPHIQUE 10

RÉSULTATS FINANCIERS



11.103 À des fins de comparaison, il faut ajuster à la hausse les données de 1996-1997 pour tenir compte du fait que, depuis le 1er avril 1997, nous devons assumer à même nos crédits le coût des avantages sociaux qui est de 1 015 900 dollars. Nous avons donc maintenu le même niveau de ressources financières au cours des trois dernières années, après plusieurs années de réduction (graphique 10).

11.104 Pour l'exercice 1998-1999, les principaux écarts par rapport aux prévisions sont expliqués ci-après.

11.105 À cause du taux de roulement élevé, des délais de dotation et des écarts salariaux au moment du remplacement des titulaires de poste, les dépenses de traitement sont moindres que prévu de 1 266 000 dollars. Toutefois, pour respecter nos échéances, nous avons dû recourir à du personnel occasionnel pour un montant supplémentaire de 591 000 dollars.

11.106 Les écarts du poste « services » correspondent principalement à des besoins plus grands que prévu en honoraires pour les services juridiques (110 000 dollars), pour le recours à des consultants dans les travaux de vérification (76 000 dollars) et pour la formation (87 000 dollars).

11.107 Les écarts quant aux postes « équipement » sous les rubriques « fonctionnement » et « capital » totalisent 243 000 dollars. De ce montant, un écart de 225 000 dollars est tributaire principalement de la mise en œuvre du plan directeur des technologies de l'information et de l'achat d'équipement pour le passage à l'an 2000.

NOTRE ADAPTATION AUX CHANGEMENTS

11.108 Les changements qui surviennent dans l'administration gouvernementale, dans la profession et dans les méthodes de gestion doivent être suivis de près. C'est pourquoi plusieurs membres du personnel de notre organisme participent activement aux travaux d'associations et de comités liés notamment à la vérification législative, à la vérification de l'optimisation des ressources, aux normes de la profession, à la vérification informatique et à la gestion.

Conseil canadien des vérificateurs législatifs

11.109 Le Conseil canadien des vérificateurs législatifs est une organisation qui regroupe les dirigeants des bureaux des vérificateurs législatifs fédéral et provinciaux. Les objectifs du Conseil sont, entre autres, de faciliter le partage et l'échange d'informations et d'expériences entre les différents bureaux, de permettre à ses membres de discuter de préoccupations communes et de soutenir le développement continu de méthodologies de vérification et de pratiques professionnelles. Il vise aussi à faciliter l'amélioration de la qualité et du rendement des bureaux des vérificateurs législatifs.

11.110 Au cours de l'année, des membres du personnel, participant à différents groupes de travail, se sont penchés sur la reddition de comptes dans le secteur public, sur les technologies de l'information, sur l'implantation d'un Extranet et sur le développement d'une méthodologie d'assurance-qualité. Ce dernier comité est présidé par un cadre de notre organisme.

11.111 En août 1999, le Vérificateur général a accueilli à Québec les participants à la 27e réunion annuelle du Conseil. Les principaux thèmes abordés sont les suivants :

- la définition de la profession de vérification législative ;
- les projets de vérification conjointe ;
- les derniers développements dans la comptabilité du secteur public ;
- les entités à inclure dans les états financiers consolidés des gouvernements ;
- le renforcement des relations avec les parlementaires.

11.112 Au cours de l'année, des membres du personnel ont participé à des rencontres portant sur les états financiers des gouvernements et sur la pratique professionnelle en vérification législative.

11.113 Le Vérificateur général est président du Comité de planification et de coordination du Conseil pour l'année 1999-2000.

FCVI-CCAF inc.

11.114 La FCVI-CCAF inc. est une fondation canadienne axée sur la recherche et la formation. Elle se consacre au développement de concepts pour favoriser une réelle reddition de comptes ainsi qu'une gouverne, une gestion et une vérification efficaces. Après avoir élaboré un cadre de travail sur la communication et la vérification de l'information sur l'efficacité, la Fondation effectue, entre autres, de la recherche sur la publication et la vérification de l'information sur la performance.

11.115 Le Vérificateur général est gouverneur et membre du comité de direction de la Fondation.

11.116 Des membres du personnel ont participé au congrès national de cet organisme, en mai 1999 à Montréal, intitulé « Publication d'informations, exercice du contrôle et vérification ».

Institut canadien des comptables agréés

11.117 L'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) joue un rôle clé dans l'émission des normes de comptabilité et de certification au Canada. Nous participons activement à l'élaboration de ces normes. Le Vérificateur général a été nommé membre du Comité des normes de certification ainsi que du Comité sur l'intérêt public et l'intégrité. Le Vérificateur général adjoint est membre du Comité des normes comptables. De plus, nous commentons les exposés-sondages émis par les autres comités de l'ICCA.

Institut de la gestion financière du Canada

11.118 L'Institut de la gestion financière du Canada poursuit, entre autres, les objectifs de promouvoir la compréhension des méthodes de gestion financière, d'informer les membres des progrès accomplis et d'offrir des programmes de formation dans le domaine.

11.119 Le Vérificateur général est membre du Conseil des gouverneurs et un cadre de notre organisme siège au conseil d'administration de l'Institut – section de Québec. Un autre cadre siège à celui de l'Institut – section de Montréal.

Institut des vérificateurs internes – section de Québec

11.120 L'Institut des vérificateurs internes, dans le cadre de sa mission, s'engage à fournir des programmes intégrés de formation ainsi que des normes pour la pratique professionnelle de la vérification interne.

11.121 Un membre du personnel siège au conseil d'administration.

11.122 Des employés ont participé à la conférence internationale tenue à Montréal en juin 1999 dont les principaux exposés touchaient notamment la gouverne, la gestion de la vérification et la vérification gouvernementale.

Conseil des responsables informatiques du secteur public

11.123 Ce Conseil a comme mission de favoriser l'échange et la concertation entre les membres et de susciter des actions dans le but de promouvoir l'excellence dans la gestion des technologies de l'information au gouvernement du Québec.

11.124 Un employé est membre du comité exécutif et est président de la commission Gestion des technologies.

CONTRÔLE

Contrôle de la qualité des travaux

11.125 En cours de réalisation des mandats, nous procédons aux contrôles décrits ci-après :

- l'approbation des stratégies de vérification en attestation financière par le directeur et en optimisation des ressources par le directeur ou le directeur principal selon l'importance et les risques du mandat ;
- la révision des dossiers par le chargé de projet et le directeur ;
- un questionnaire d'autocontrôle de la qualité des dossiers de vérification de l'optimisation des ressources ;
- des consultations auprès de la Direction des services conseils et de l'assurance-qualité dans les cas qui requièrent une recherche plus poussée ou un traitement particulier ;
- le contrôle a priori de la présentation des états financiers ;
- l'approbation des états financiers par le directeur, le directeur principal ou le Vérificateur général adjoint selon l'importance et les risques du mandat ;
- l'approbation du projet de rapport aux gestionnaires par le directeur, de celui à la haute direction par le directeur principal et du projet de rapport à l'Assemblée nationale par le Vérificateur général adjoint.

Inspection a posteriori

11.126 L'inspection a posteriori des dossiers de vérification permet de mesurer le respect des normes professionnelles et la qualité du travail. Cette inspection peut être réalisée à l'interne par la Direction des services conseils et de l'assurance-qualité ou à l'externe par l'Ordre des comptables agréés du Québec, qui fait une inspection de nos dossiers tous les quatre ans. La dernière a eu lieu au cours de 1996-1997.

11.127 En 1998-1999, l'inspection a été réalisée à l'interne et a porté sur 14 dossiers de vérification. Le personnel du Vérificateur général s'est adjoint un comptable agréé externe pour l'examen de deux de ces dossiers. Les conclusions de cet exercice sont que les missions d'attestation financière examinées ont été exécutées avec la qualité et le soin nécessaires, et qu'à tous égards importants, les normes de vérification généralement reconnues et les normes adoptées par le Vérificateur général ont été respectées.

PROTECTION DE NOS ACTIFS

11.128 Les actifs importants sont nos dossiers de vérification et notre parc informatique. Des moyens adéquats sont pris pour prévenir l'accès non autorisé, pour conserver nos dossiers de vérification et pour éviter le vol de notre équipement informatique.

NOS RESSOURCES HUMAINES

11.129 L'année 1998-1999, tout comme la précédente, a été caractérisée par le recrutement intensif de nouveaux membres du personnel de vérification. Ainsi, 42 personnes ont joint l'organisation du Vérificateur général, la majorité étant formée de comptables agréés en début de carrière.

11.130 Au cours de la même période, 43 personnes ont été embauchées pour occuper des emplois occasionnels, principalement pendant la période intensive de l'attestation financière.

Développement des ressources humaines

Orientations :

gérer nos ressources humaines

accroître la compétence

entretenir un climat de travail sain

mobiliser le personnel

11.131 Le développement de la compétence du personnel du Vérificateur général est l'assise de la qualité de ses travaux. Dans cette optique, la formation professionnelle est l'une de ses priorités.

11.132 Afin de mieux cibler ses efforts de développement, le Vérificateur général s'est fixé cinq orientations pour les années 1996-1999 :

1. être à l'affût des nouveaux développements et des nouvelles approches en matière de vérification (développement professionnel) ;
2. connaître les grandes tendances et les changements dans l'environnement de la fonction publique et des entités (connaissance de l'environnement de la fonction publique et des entités) ;
3. maîtriser les technologies de l'information (virage technologique) ;
4. développer l'expertise et la capacité de jouer le rôle de conseil de gestion et de soutien (rôle conseil) ;
5. encourager la diversification des expériences grâce à l'acquisition de nouvelles connaissances (perfectionnement individuel).

11.133 Dans la continuité de ces orientations, le plan de développement des ressources humaines pour 1998-1999 a été élaboré en vue de répondre à plusieurs besoins.

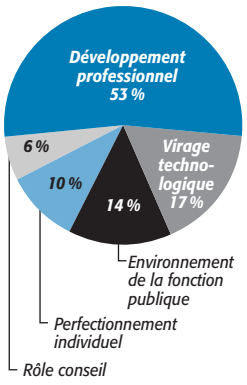
11.134 L'intégration des nouveaux membres du personnel a nécessité des programmes de formation de base, tels que l'organisation de la gestion des affaires de l'État, la mise à jour en comptabilité, la méthodologie d'attestation financière et celle de l'optimisation des ressources.

11.135 Nous avons également continué à diffuser les bonnes pratiques en optimisation des ressources. Par ailleurs, le souci constant d'améliorer la qualité de nos rapports de vérification a exigé le maintien d'un programme de formation amorcé l'an dernier et portant sur la cohérence, l'argumentation et l'expression écrite.

11.136 Vu l'évolution constante des technologies de l'information et des communications électroniques, nous avons testé une méthodologie permettant l'évaluation des processus de développement et d'entretien des systèmes informatiques ainsi que des risques y afférents. À cet effet, un programme de formation sur mesure a été offert au personnel concerné.

GRAPHIQUE 11

RÉPARTITION DE LA FORMATION SELON LES ORIENTATIONS



11.137 L'implantation d'un plan directeur des technologies de l'information a généré des besoins de formation pour le personnel du Vérificateur général qui se sont traduits par des investissements en matière de programmes de formation et de soutien informatique.

11.138 Pour mener à bien ce plan de développement, nous avions prévu investir 1 254 jours-personnes, soit une moyenne de six jours par personne.

11.139 Au cours de cette période, 1 362 jours-personnes ont été consacrés aux activités de formation, ce qui représente une moyenne de 6,5 jours par personne (graphique 11).

11.140 Nous dressons un bilan positif de la réalisation du plan de développement des ressources humaines 1998-1999 qui a certainement un effet notable sur la productivité de notre personnel et la qualité de nos travaux de vérification.

11.141 Le Vérificateur général a investi 4,23 p. cent de sa masse salariale dans la formation et le perfectionnement, dépassant ainsi largement l'exigence de la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre*.

11.142 Par ailleurs, en tant que maître de stage pour l'obtention du titre de comptable agréé, le Vérificateur général a contribué à sept stages de formation professionnelle.

Nos valeurs organisationnelles :

La ressource humaine, **notre force.**

L'indépendance et l'objectivité, **assises de nos interventions en vérification.**

L'intégration des règles d'éthique dans notre quotidien, **une façon d'être.**

La responsabilisation du personnel, **base de notre efficacité.**

Communications internes

11.143 Par ses orientations et ses valeurs, le Vérificateur général cherche à maintenir un climat de travail favorable dans l'organisme et à mobiliser le personnel autour des objectifs institutionnels. Visant l'atteinte de ces objectifs, le Vérificateur général a appliqué la politique de communication qu'il a adoptée l'année dernière.

11.144 En matière de communication interne, on peut notamment souligner le lancement d'un nouveau bulletin d'information, *Le Lien*, publié quatre fois par année. Nous nous sommes efforcés aussi d'accroître le nombre des rencontres de travail et de formation qui réunissent le personnel, habituellement dispersé parmi les entités que nous vérifions. De telles mesures visent à stimuler les échanges professionnels et à raviver le sentiment d'appartenance à notre organisme. À titre d'exemple, nous avons tenu, en septembre 1999, un symposium qui a permis d'informer le personnel des changements en cours dans les organisations et plus particulièrement dans la fonction publique québécoise.



Processus de mobilité

11.145 Chaque année, l'allocation des ressources est faite en fonction de la planification annuelle. D'un commun accord entre la direction et les employés, le Vérificateur général a instauré en 1996-1997 un processus formel de mobilité, qui a pour but de permettre à chaque employé de faire connaître ses préférences quant à la nature des mandats, au secteur d'activité et à la fonction au sein de l'équipe de vérification. Par la suite, l'adéquation est établie entre les besoins de l'organisation et les préférences des employés afin de répondre le mieux possible aux intérêts de chacun.

11.146 Pour la troisième année consécutive, l'exercice s'est révélé un succès. Ainsi, 85 p. cent du personnel a obtenu son premier ou son deuxième choix, ce qui est satisfaisant compte tenu du fait que nous avons maintenu le même taux que l'année précédente malgré la mise en place d'une nouvelle structure et d'une nouvelle répartition des mandats de vérification. Non seulement cette procédure permet-elle l'adéquation des ressources, mais elle invite aussi les employés à exprimer leurs préférences quant à leur carrière. Ils ont ainsi l'occasion de faire part de leurs goûts et de leurs aspirations.

Association des employés

11.147 L'Association des employés du Vérificateur général est une corporation sans but lucratif qui organise de nombreuses activités sociales destinées au personnel de l'organisation. Ces activités sont financées par les membres. Le Vérificateur général soutient cette association en libérant du personnel en fonction des besoins de l'Association et en fournissant les locaux et la papeterie.

COMMUNICATIONS EXTERNES

11.148 Dans la réalisation de ses orientations, le Vérificateur général s'efforce de développer une communication franche et régulière avec les parlementaires, les entités vérifiées et le public par l'intermédiaire des médias.

11.149 En plus de la publication médiatisée des deux tomes de son rapport annuel et de sa participation à de nombreuses commissions parlementaires, le Vérificateur général a prononcé plusieurs conférences. Il a été notamment invité par les vérificateurs internes de Québec et leur association internationale, par les régies régionales de la santé et des services sociaux, par l'École nationale d'administration publique ainsi que par l'Inspecteur général de la République de Côte d'Ivoire. Toutes ces actions contribuent à la mise en œuvre de la politique de communication en vigueur chez le Vérificateur général.

RESSOURCES EXTERNES

11.150 Le Vérificateur général a recours aux services de ressources professionnelles externes, principalement pour s'adjoindre des compétences dont son organisme ne dispose pas. L'expérience et les connaissances de ces conseillers dans des secteurs particuliers appuient de façon constructive les équipes de vérification.

11.151 Le Vérificateur général a fait appel au cours de l'année aux ressources professionnelles suivantes :

Auger, Rachel
CONSULTANTE
Beaulé, Pierre
UNIVERSITÉ DU QUÉBEC
À MONTRÉAL
Beaulieu, Jean-François
CONSULTANT
Bédard, Yvan
UNIVERSITÉ LAVAL
Brière, Jacques
CONSULTANT
Carrière, Serge
SCIMREC CANADA INC.
Cloutier, Richard
UNIVERSITÉ LAVAL
Denis, Michel
LES SERVICES ACTUARIELS SAI INC.
Deschênes, Jean-Claude
CONSULTANT
Desjardins, Paul
CONSULTANT
Dion, Robert
CONSULTANT
Dionne, Gilbert
CONSULTANT
Foucault, Jean-Pascal
CONSEIL SCOLAIRE DE L'ÎLE DE MONTRÉAL
Gingras, Yves
INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE
SCIENTIFIQUE
Godin, Benoît
INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE
SCIENTIFIQUE
Graton-Lalonde, Micheline
UNIVERSITÉ LAVAL
Houle, Yvon
LE GOUPE MALLETTE MAHEU
Landry, Réjean
UNIVERSITÉ LAVAL
Laroche, Pierre
ERSATZ INC.
Lavigne, Gilles
UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL
Lévesque, Réjean-Yves
CENTRE HOSPITALIER DE GRANBY
Loyer, Michel
CONSULTANT
Mayne, John
BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU CANADA
Paquet, Jocelyne
CENTRE HOSPITALIER CHRIST-ROI
Paquin, Michel
COGITO CONSEIL INC.
Sansfaçon, Jacques
CARON BÉLANGER ERNST & YOUNG
St-Germain, Michel
SOCIÉTÉ CONSEIL MERCER LIMITÉE
Therrien, Francis
GMAT LIMITÉE
Vallerand, Jacques
CONSULTANT

TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

11.152 Au cours de la dernière année du plan directeur des technologies de l'information pour la période 1996-1999, nous avons concentré nos efforts dans les secteurs suivants :

- amélioration de l'infrastructure technologique et du parc de micro-ordinateurs ;
- ajustement des équipements, systèmes et logiciels pour le passage à l'an 2000 ;
- définition des besoins informatiques pour la période 1999-2002 ;
- rédaction du plan directeur des technologies de l'information pour la période 1999-2002.

NOS OBJECTIFS POUR 1999-2000

11.153 La planification des activités de vérification et de soutien pour cet exercice a été préparée en fonction des objectifs qui suivent.

Attestation financière

11.154 Maintenir nos acquis et notre expertise pour favoriser l'efficience des travaux d'attestation financière et la qualité de notre opinion. Pour ce faire, il convient notamment de poursuivre les objectifs particuliers suivants :

- encourager une approche de vérification axée sur la fiabilité des contrôles dans les dossiers de grande envergure, compte tenu de la connaissance supplémentaire de l'entité qu'elle procure ;
- accentuer le rôle de formateur du chargé de projet auprès du nouveau personnel en cours de mandat ;
- poursuivre la promotion des procédés de vérification autres que les sondages de corroboration ;
- inciter les entités à préparer leurs états financiers et à faire des travaux préparatoires.

Vérification de l'optimisation des ressources

11.155 Réaliser nos travaux de vérification de l'optimisation des ressources en fonction des politiques et normes en vigueur, notamment :

- constituer des banques de projets couvrant un cycle de 5 ans ;
- voir à ce que les études préliminaires et les examens détaillés soient exécutés et les rapports rédigés selon les normes de certification ;
- effectuer le suivi des recommandations dans un délai maximum de trois ans ;
- réaliser annuellement un projet de vérification thématique, un mandat de vérification dans le réseau de l'éducation et dans celui de la santé et des services sociaux et un mandat de vérification concernant des activités informatiques.

11.156 Conférer une grande valeur ajoutée à nos rapports pour les travaux des parlementaires :

- formuler des recommandations suffisamment claires, amenant à corriger toutes les lacunes rapportées et à maintenir un taux d'application de 70 p. cent et plus ;
- présenter les causes des déficiences et la mesure de leurs conséquences dans nos messages à l'Assemblée nationale.

11.157 Réévaluer le projet visant à inciter les entités vérifiées par des vérificateurs externes à réaliser des vérifications de l'optimisation des ressources.

11.158 Accentuer le rôle de formateur du chargé de projet auprès du nouveau personnel en cours de mandat.

Reddition de comptes à l'Assemblée nationale

11.159 Promouvoir un cadre de reddition de comptes ayant recueilli, idéalement, un consensus gouvernemental.

11.160 Poursuivre le processus de révision et d'amélioration de notre rapport annuel d'activité.

Gestion des ressources

11.161 Fournir le soutien professionnel et administratif nécessaire au travail, à la formation et au développement du personnel, notamment en ce qui a trait à la mesure des résultats et à la prise de décision.

11.162 Réduire le taux de roulement du personnel de vérification.

11.163 Optimiser l'utilisation des ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles mises à notre disposition pour faire nos travaux :

- assurer la continuité dans nos mandats tout en favorisant la mobilité des ressources humaines ;
- mettre en application le nouveau cadre de gestion des ressources humaines élaboré en 1998-1999, incluant :
  - la définition des rôles et responsabilités de chaque catégorie de personnel
  - la gestion de carrière
  - le plan d'effectif.

11.164 Pour les technologies de l'information, orienter nos efforts pour la prochaine année afin de mener à bien les actions suivantes :

- amélioration de la connexion au réseau local ;
- mise à niveau du site Web du Vérificateur général ;
- entretien de nos systèmes organisationnels ;
- amélioration du soutien technique aux utilisateurs ;
- mise en place d'un Intranet ;
- mise à niveau de nos logiciels de vérification.

ÉTATS FINANCIERS

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

L'état des dépenses et des crédits autorisés du Vérificateur général du Québec a été dressé par le Vérificateur général, qui est responsable de sa préparation et de sa présentation, y compris les estimations et les jugements importants.

Pour s'acquitter de ses responsabilités, le Vérificateur général maintient un système de contrôles comptables internes, conçu en vue de fournir l'assurance raisonnable que les biens sont protégés et que les opérations sont comptabilisées correctement et en temps voulu, qu'elles sont dûment approuvées et qu'elles permettent de produire des données financières fiables.

Le Vérificateur général du Québec reconnaît qu'il est responsable de gérer ses affaires conformément aux lois et règlements qui le régissent.

Le cabinet privé Laberge Lafleur, comptables agréés, a procédé à la vérification de l'état des dépenses et des crédits autorisés du Vérificateur général, conformément aux normes de vérification généralement reconnues, et son rapport des vérificateurs expose la nature et l'étendue de cette vérification et l'expression de son opinion. Les vérificateurs externes peuvent, sans aucune restriction, rencontrer le Vérificateur général ou son directeur de l'administration pour discuter de tout élément qui concerne leur vérification.



Directeur de l'administration



Le vérificateur général du Québec

Québec, le 7 septembre 1999

Laberge Lafleur
S.E.N.C. de comptables agréés

Place de la Cité, tour Belle Cour
2600, boul. Laurier, bureau 2960
Sainte-Foy (Québec)
G1V 4M6
Téléphone: (418) 659-7265
Télécopieur: (418) 659-5937

Le 7 septembre 1999

RAPPORT DES VÉRIFICATEURS

Aux membres de l'Assemblée nationale

Nous avons vérifié l'état des dépenses et des crédits autorisés du Vérificateur général du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 1999. La responsabilité de cet état financier incombe à la direction du Vérificateur général du Québec. Notre responsabilité consiste à exprimer une opinion sur cet état financier en nous fondant sur notre vérification.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que l'état financier est exempt d'inexactitudes importantes. La vérification comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans l'état financier. Elle comprend également l'évaluation des conventions comptables suivies et des estimations importantes faites par la direction, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble de l'état financier.

À notre avis, les sommes présentées à cet état financier ont été dépensées aux fins pour lesquelles l'Assemblée nationale les avait affectées et de la façon prescrite par les lois, règlements, directives et règles en vigueur. Cet état financier donne, à tous les égards importants, une image fidèle des dépenses et des crédits autorisés du Vérificateur général du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 1999, selon les conventions comptables énoncées à la note 2.



Comptables agréés

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

ÉTAT DES DÉPENSES ET DES CRÉDITS AUTORISÉS

POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 1999

(en milliers de dollars)

	1999		1998
	Budget	Réel	Réel
DÉPENSES			
Rémunération – personnel			
Traitements	12 217	10 951	10 710
Autres rémunérations	160	751	748
	12 377	**11 702**	**11 458**
Fonctionnement – autres dépenses			
Communications et transports	504	626	637
Services	657	956	1 049
Entretien	49	49	194
Loyers	696	674	574
Fournitures	90	114	103
Équipement	41	126	174
Autres dépenses	1	10	7
	2 038	**2 555**	**2 738**
Capital – autres dépenses			
Équipement	40	198	228
Dépenses effectuées	**14 455**	**14 455**	**14 424**
Avances	–	–	1
Dépenses imputées	**14 455**	**14 455**	**14 425**
CRÉDITS			
Autorisés		14 442	14 449
À être autorisés		13	–
Non utilisés		–	(24)
Crédits utilisés		**14 455**	**14 425**

NOTES AFFÉRENTES À L'ÉTAT FINANCIER POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 1999

1. Nature des activités

En vertu de la *Loi sur le Vérificateur général* (L.R.Q., c. V-5.01), le Vérificateur général du Québec effectue notamment la vérification des livres et comptes du Fonds consolidé du revenu, des organismes publics et de plusieurs organismes et entreprises du gouvernement du Québec. Cette vérification comporte la vérification financière et la vérification de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives. Elle peut comporter également la vérification de l'optimisation des ressources du Fonds consolidé du revenu, des organismes publics et des organismes du gouvernement et la vérification des systèmes et procédés mis en oeuvre par les entreprises du gouvernement pour contrôler et protéger leurs biens. Les résultats de ces vérifications sont communiqués régulièrement à l'Assemblée nationale.

2. Conventions comptables

L'état des dépenses et des crédits autorisés a été préparé par la direction selon la méthode de la comptabilité d'exercice et les conventions comptables énoncées ci-dessous.

Les acquisitions de biens en capital sont imputées aux dépenses. Le coût de certains services de soutien est assumé par divers ministères et organismes et n'est pas présenté à l'état financier.

Les opérations du Vérificateur général du Québec font partie des opérations du Fonds consolidé du revenu et sont, par conséquent, présentées dans les états financiers du gouvernement du Québec (programme 2 des personnes désignées par l'Assemblée nationale).

3. Engagement

Le Vérificateur général du Québec loue de l'Assemblée nationale des locaux en vertu d'un contrat de location–exploitation expirant en décembre 2007. Les loyers minimums futurs s'établissent comme suit :

Exercice se terminant le 31 mars 2000	456 000
2001	456 000
2002	456 000
2003	456 000
2004	456 000
2005 et suivants	1 710 000
	3 990 000 $

4. Incertitude découlant du problème du passage à l'an 2000

Les systèmes informatiques sensibles aux dates peuvent entraîner des erreurs lorsque des informations faisant intervenir des dates de l'an 2000 sont traitées. En outre, des problèmes semblables peuvent se manifester dans des systèmes qui utilisent certaines dates de l'année 1999 pour représenter autre chose qu'une date. Les répercussions du problème du passage à l'an 2000 pourront se faire sentir le 1er janvier de l'an 2000, ou encore avant ou après cette date, et, si l'on n'y remédie pas, les conséquences sur l'exploitation et l'information financière peuvent aller d'erreurs mineures à une défaillance importante des systèmes qui pourrait nuire à la capacité du Vérificateur général du Québec d'exercer normalement ses activités.

Il n'est pas possible d'être certain que tous les aspects du problème du passage à l'an 2000 qui ont une incidence sur les activités du Vérificateur général du Québec, y compris ceux qui ont trait aux efforts déployés par les clients, les fournisseurs ou d'autres tiers, seront entièrement résolus.

5. Budget

Le budget présenté à l'état des dépenses et des crédits autorisés ne fait pas l'objet du rapport des vérificateurs.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Annexe A

La gestion par résultats

Les conditions favorables à son implantation

Vérification menée auprès d'organismes centraux et de ministères

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS 1.

VUE D'ENSEMBLE 10.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION 16.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

Démarche d'implantation de la gestion par résultats 20.

Planification stratégique 32.

Soutien à la mise en œuvre 33.

Qualité des plans stratégiques 44.

De la stratégie à l'action

Plan d'action 74.

Évaluation de programmes 82.

Harmonisation avec l'opération budgétaire

Plans ministériels de gestion des dépenses 92.

Règles 101.

Étude des crédits budgétaires par les parlementaires 105.

Reddition de comptes 106.

Exigences des organismes centraux 107.

Contenu des rapports annuels des ministères 108.

Forme de présentation des rapports annuels 127.

Annexe 1 – Objectifs et critères de vérification

Annexe 2 – Principaux termes liés à la gestion par résultats

Le résumé des commentaires des entités apparaît à la fin de cette annexe.

Vérification menée par

Jean-Noël Thériault
Directeur de vérification

Maryse Fournier
Louis Lessard
Lucie Roy
Benoît Soucy

Sigles utilisés dans cette annexe

MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec
MCE	Ministère du Conseil exécutif
MIC	Ministère de l'Industrie et du Commerce
MRN	Ministère des Ressources naturelles
SCP	Secrétariat du Comité des priorités
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
UAS	Unité autonome de service

FAITS SAILLANTS

1. Le gouvernement du Québec, à l'instar de plusieurs autres législations, s'est engagé dans la gestion par résultats. Lors d'une première vague de mesures, il a procédé à l'implantation d'un certain nombre d'unités autonomes de service. Une seconde vague a apporté l'intensification du recours à la planification stratégique. Enfin, dans ce qu'on pourrait qualifier de troisième vague, il a procédé en juin 1999 au dépôt d'un énoncé de politique sur la gestion gouvernementale accompagné d'une proposition de loi et il a tenu à l'automne une consultation générale sur le sujet.

2. La présente vérification vise à examiner les dispositifs que les ministères et les organismes centraux ont mis en place tant en aval qu'en amont du processus de gestion pour bien prendre le virage vers la gestion par résultats. Nous nous sommes intéressés plus particulièrement au plan mis en œuvre et à l'application des concepts à l'étape de la planification et à celle de la reddition de comptes externe. Nos travaux font suite à une première vérification des unités autonomes de service dont les résultats paraissent au tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998*.

3. Élément moteur de la planification, la planification stratégique permet aux entités de s'interroger sur les effets recherchés d'un programme, de fixer de nouveaux objectifs et de réorganiser les activités en conséquence. Cependant, le recours plus intensif à cet instrument de gestion étant récent, le contenu des planifications stratégiques, même les meilleures, reste à parfaire. La composante « identification des clientèles et des partenaires » ainsi que celle traitant des objectifs et des indicateurs nécessitent une attention particulière.

4. Par exemple, une minorité des objectifs comportent une cible quantitative située dans le temps. De plus, les objectifs sont davantage exprimés sous forme de moyens, oubliant de ce fait les effets recherchés. Quant aux indicateurs, ils ne représentent pas encore le meilleur ensemble pour produire une image représentative des résultats du ministère : la formulation même des indicateurs est à l'origine de la mesure souvent diffuse. Accrochés aux objectifs, les indicateurs en prennent la couleur : un objectif exprimé sous l'angle de moyens s'allie nécessairement à un indicateur de même nature.

5. Au-delà de la phase de planification, les ministères connaissent également quelques difficultés. C'est le cas dans le suivi de leurs planifications stratégiques. Ces difficultés sont étroitement liées au nombre élevé d'indicateurs qui y sont consignés. Ce suivi représente d'ailleurs un de leurs défis dans l'atteinte d'une véritable gestion par résultats. L'évaluation de programmes, outil privilégié pour évaluer les effets des activités des ministères, est toujours en devenir. En effet, les plans d'évaluation ne couvrent pas tous les programmes gérés par le ministère et les cadres d'évaluation sont absents.

6. Pour faire écho et se concrétiser, la planification stratégique se transpose dans des plans d'action. Toutefois, le contenu et la qualité de ces derniers sont fort inégaux. Rares sont ceux qui ont traduit les orientations stratégiques en objectifs concrets dans leur plan d'action.

7. Outre les difficultés internes auxquelles se butent les ministères dans leur intention d'inculquer la planification stratégique dans la culture organisationnelle, quelques obstacles semés dans leur environnement ne facilitent pas les choses. Ainsi, les exercices traditionnels liés à l'opération budgétaire sont mal adaptés à la gestion par résultats. En effet, les plans ministériels de gestion des dépenses ne renseignent pas sur les fins auxquelles les budgets serviront, ni sur les engagements du ministère en matière de produits et de services à offrir. De plus, ils n'intègrent pas les moyens et les intentions énoncés dans le discours sur le budget, qui visent la poursuite des objectifs de la planification stratégique des ministères.

8. Par ailleurs, les règles administratives actuelles sur les programmes et sur la gestion des ressources financières ainsi que certaines procédures liées au contrôle parlementaire ne favorisent pas la responsabilisation des gestionnaires et exigent, en plus, des travaux d'une utilité relative.

9. Malgré les difficultés rencontrées, les rapports annuels des ministères présentent des améliorations. Toutefois, les informations divulguées ne permettent pas encore d'apprécier le rendement. Soulignons le peu d'information sur les résultats obtenus en fonction des objectifs fixés, sur la contribution de chaque ministère à l'atteinte des résultats, sur le coût des ressources investies ainsi que sur la qualité de la gestion.

VUE D'ENSEMBLE

10. Les années récentes ont amené, à la suite des préoccupations d'équilibre budgétaire et de la redéfinition des services aux citoyens, une vision nouvelle de la gestion des affaires de l'État : la gestion par résultats.

11. Les racines de la gestion par résultats se nourrissent de la responsabilisation et de la transparence. Quatre grands principes sous-tendent ce mode de gestion :

- **Délégation des responsabilités**

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

- **Détermination des objectifs**

  Préciser les résultats escomptés.

- **Mesure des résultats**

  Convenir d'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.

- **Reddition de comptes régulière et publique**

  Communiquer les résultats en fonction des objectifs fixés.

12. Plusieurs pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont pris le tournant de la performance basée sur une plus grande latitude dans le choix des ressources et l'exigence de résultats. Toutefois, la mise en œuvre des moyens emprunte plusieurs chemins. Par exemple, le gouvernement américain s'est engagé, dans *Government Performance and Results Act*, à axer sa gestion sur les résultats par la préparation de plans stratégiques, de plans annuels ainsi que de rapports annuels sur la performance.

13. Pour favoriser l'introduction de la gestion par résultats, le gouvernement du Québec a, de son côté, mis à l'essai la formule des unités autonomes de service (UAS) inspirée du modèle des agences britanniques et a choisi d'intensifier le recours à la planification stratégique. Toujours dans la foulée de la gestion par résultats, il a procédé, au début de l'automne 1999, à une consultation générale sur le projet d'un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique.

14. La formule des UAS s'applique à une unité administrative dont les activités s'adressent directement à une clientèle qui lui est externe. C'est la Direction de la réforme administrative du ministère du Conseil exécutif (MCE) qui est chargée d'en coordonner l'implantation. Le gouvernement du Québec avait mis sur pied, en juin 1999, 15 unités autonomes de service.

15. Pour ce qui est de la planification stratégique, le gouvernement l'a placée au cœur des nouveaux mécanismes de gestion. Bien au-delà des seules préoccupations budgétaires, la planification stratégique permet de définir une vision d'ensemble, de s'interroger sur les effets recherchés, de fixer de nouveaux objectifs et de réorganiser les activités en conséquence. L'aspect administratif de cette opération a été confié au Secrétariat du Comité des priorités (SCP) du MCE. La démarche a été amorcée en 1996.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

16. Dans une première étape, nous avons, l'an dernier, dirigé nos travaux vers les UAS, tête de pont du gouvernement en matière de gestion par résultats. Cette vérification visait à apprécier la vivacité des premiers pas de l'application du concept. Les résultats paraissent au tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998*.

17. Cette année, nos travaux visent à évaluer si le gouvernement a réuni les conditions favorables à l'incubation et au développement de la gestion par résultats. Nous avons examiné les dispositifs qu'il a mis en place tant en aval qu'en amont du processus de gestion pour bien prendre le virage souhaité. Nous nous sommes intéressés plus particulièrement au plan mis en œuvre de même qu'à l'application des concepts à l'étape de la planification. Enfin, nous nous sommes arrêtés à la reddition de comptes externe.

18. Notre vérification a pris fin en juin 1999. Bien que certaines de nos constatations puissent concerner des années antérieures, la plupart de nos travaux portent sur les exercices financiers 1997-1998 et 1998-1999. Le lecteur trouvera à l'annexe 1 les objectifs et les critères qui ont guidé notre vérification.

19. Pour les besoins de notre intervention, nous avons retenu les organismes centraux activement impliqués dans le processus de planification ainsi que les ministères qui se sont investis d'une façon plus intensive dans la démarche d'implantation et dont les efforts semblaient avoir porté fruit. Aussi, nous avons mis à contribution le MCE, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), le ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC), le ministère des Ressources naturelles (MRN) ainsi que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ). Nous avons concentré nos travaux dans ces entités auprès des secteurs d'activité qui, à première vue, paraissaient avoir effectué un pas en avant dans la démarche d'implantation. En outre, pour dresser un portrait de la situation, nous avons soumis tous les ministères à un questionnaire.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

Démarche d'implantation de la gestion par résultats

20. Pour qu'un changement majeur soit couronné de succès, il doit avoir été planifié. Or, le passage de la gestion des processus à une gestion davantage axée sur les résultats demande une modification profonde de la culture des organisations. Pour ce faire, il faut que les dirigeants mettent en œuvre des mesures pour accompagner les gestionnaires tout au long de la démarche d'implantation. À ce chapitre, il n'y a pas encore, à ce jour, de recettes éprouvées.

L'implantation de la gestion par résultats peut emprunter des chemins différents.

21. C'est ainsi que les trois ministères qui ont fait l'objet d'une vérification ont abordé chacun à leur façon l'implantation de la gestion par résultats.

22. Le MIC a fait de la formation et de l'accompagnement des gestionnaires son élément moteur. Il a comblé certains de ses besoins en recourant à un expert en développement d'indicateurs de performance et à un spécialiste en performance organisationnelle afin d'orienter les efforts de chacun, de résoudre les difficultés et d'apporter une plus grande crédibilité au processus d'implantation. Il a aussi lancé récemment une opération de recensement et de définition des produits et services externes afin de bien asseoir la mesure de ses résultats.

23. Pour sa part, le MAPAQ a insisté sur la précision des rôles et des responsabilités des intervenants lors de la planification stratégique, de l'élaboration des plans d'action, de leur mise en œuvre et de leurs suivis ainsi que lors de la reddition de comptes. L'apport des partenaires et des clientèles à l'édification de la planification stratégique du ministère a été un facteur déterminant. En effet, des forums de discussion pour le secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire, ainsi que pour celui des pêches et de l'aquiculture, ont permis de dégager une vision commune de l'avenir et d'établir des consensus sur les objectifs de développement à privilégier.

24. Le MRN, quant à lui, s'est démarqué par l'implantation de trois UAS et par la mise en place de sondages bisannuels auprès de ses diverses clientèles.

25. Les trois ministères visités suivent l'évolution de la démarche en s'attardant aux points faibles et aux améliorations à apporter. Par exemple, l'un des états de situation du MRN a indiqué aux responsables qu'ils devaient veiller à ce que les démarches sectorielles soient cohérentes et harmonisées avec l'approche ministérielle, que les tableaux de bord soient compatibles, non seulement entre eux, mais aussi avec les différentes banques de données ministérielles.

26. Toutefois, le MRN et le MAPAQ, deux ministères qui ont entrepris le virage de la gestion par résultats depuis déjà un certain temps, n'ont pas produit de bilan de situation récent. Nos travaux indiquent un degré d'avancement très variable entre les diverses unités administratives de ces ministères quant à l'établissement d'objectifs et d'indicateurs. En outre, le concept même de ce nouveau mode de gestion n'est pas toujours compris de la même façon. Un bilan périodique contribuerait énormément à l'évaluation des efforts qu'il reste à fournir ou à la détermination des ajustements à apporter pour mener à terme la démarche.

27. Les gestionnaires rencontrés au cours de notre vérification sont d'avis que l'appui des principaux décideurs est essentiel au succès de l'implantation de la gestion par résultats. De plus, nos interlocuteurs ont souligné que la stabilité de l'équipe de direction favorise un tel changement, du seul fait que le personnel s'engage dans un processus continu de transformation. Par ailleurs, l'équipe de soutien ne doit pas se contenter de répondre aux besoins au fur et à mesure qu'ils surgissent, mais elle doit également prévenir les difficultés avant qu'elles ne se manifestent.

28. Les trois ministères visités poursuivent activement leur démarche d'implantation de la gestion par résultats en canalisant leurs énergies sur la planification stratégique, ce qui explique d'ailleurs, en partie, le peu d'avancement des plans d'action.

29. Par ailleurs, notre sondage confirme la volonté des autres ministères de s'investir dans le deuxième volet de l'implantation de la gestion par résultats, soit la planification stratégique. Effectivement, la presque totalité de ceux-ci forment un comité pour en faire l'élaboration et tous y associent le personnel d'encadrement. Dans plusieurs des ministères, des groupes d'employés participent aussi à cet exercice.

30. Afin d'aider les gestionnaires à élaborer des objectifs et des indicateurs, les trois ministères visités et la plupart des ministères qui ont fait l'objet de notre sondage ont mis sur pied une équipe centrale de soutien, ont préparé des guides ou ont engagé des spécialistes.

31. En ce qui concerne le premier volet privilégié par le gouvernement, nous avons malheureusement constaté un refroidissement de l'engouement original. Au moment de nos travaux, aucune nouvelle UAS n'avait vu le jour depuis mai 1998. De plus, seulement sept ministères avaient identifié dix unités administratives susceptibles d'être transformées en UAS.

Planification stratégique

32. La planification stratégique est un outil de référence dynamique qui permet aux organisations de progresser. Non seulement favorise-t-elle des communications claires et cohérentes, mais elle permet aussi d'expliquer les choix retenus. En précisant les objectifs recherchés et la façon de mesurer les résultats, la planification stratégique oblige à une réflexion additionnelle des ministres et concourt à les engager vers une gestion axée sur les résultats. Toutefois, afin que ce type de planification produise ses fruits, une attention particulière devra être apportée à la qualité de son contenu. Un tel chantier requiert l'aide et l'expertise d'une équipe de conseillers.

Soutien à la mise en œuvre

33. La planification stratégique stimule la concertation et donne un sens à l'action. Pour éviter que les efforts des divers ministères ne prennent des directions divergentes, le gouvernement a fait connaître ses priorités, communément appelées « orientations gouvernementales », par l'entremise du Comité des priorités. En outre, des comités permanents veillent à ce que les actions de tous les ministères s'harmonisent avec les options du gouvernement.

34. Depuis 1996, tous les ministères sont tenus de produire une planification stratégique. Pour assurer le succès de cet exercice, les ministères doivent en maîtriser les éléments clés : mission claire, clientèles identifiées, environnements interne et externe évalués. De plus, il est utile de consulter les clientèles et les partenaires pour connaître les produits et services à offrir en priorité. Bref, il faut que la planification stratégique soit bien structurée.

35. Le MCE, par l'entremise du SCP, joue le rôle de catalyseur et de conseiller. Il aide les ministères à préparer leur planification stratégique, notamment en leur fournissant des lignes directrices et en leur indiquant certaines orientations stratégiques gouvernementales dont il faut tenir compte.

36. Les lignes directrices revêtent une importance toute particulière dans le soutien accordé. En effet, tout en rappelant l'importance de procéder à l'exercice de planification stratégique, cet outil permet de mettre l'accent sur les éléments notables, positifs ou négatifs, des exercices précédents.

37. Le guide pertinent, pour la période 1999-2002, précise les éléments essentiels que doit contenir une planification stratégique : la mission, le contexte et les enjeux, les orientations ministérielles, les objectifs à atteindre, les axes d'intervention et les indicateurs. Ce document comporte des explications ainsi que des illustrations tirées de planifications stratégiques ministérielles qui ont valeur de modèle.

38. Plusieurs améliorations pourraient être apportées à ce guide pour donner un meilleur éclairage aux ministères quant à la précision de certaines notions et à la définition des termes.

L'ambiguïté de certaines notions se répercute sur la qualité des plans stratégiques.

39. Pour ce qui est de la précision de certaines notions, signalons le peu d'insistance placée sur les composantes d'un plan d'action distinctes de celles de la planification stratégique. Après une formulation claire des distinctions appropriées, les ministères différencieraient mieux la nature des objectifs à y consigner respectivement. L'identification et la différenciation entre les clientèles et les partenaires laissent également à désirer. Pourtant, lors de l'élaboration de la planification stratégique, ces éléments sont de première importance pour aider les entités à diriger leurs démarches dans la bonne voie et à identifier qui partagera avec elles la responsabilité des moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs.

40. Par ailleurs, la définition des termes utilisés représente toujours une complication lorsqu'on aborde un nouveau domaine. Pour les différents interlocuteurs, les termes doivent avoir la même signification pour éviter les dialogues de sourds. À ce chapitre, le lexique inclus dans le guide du SCP mériterait un enrichissement. Par exemple, le terme « résultat » n'est pas défini, ce qui serait pourtant essentiel puisque le mot « objectif » correspond à « un résultat à atteindre dans un délai déterminé, défini si possible en termes spécifiques et mesurables ». Comme les résultats peuvent se traduire aussi bien en produits et services qu'en d'autres effets, les ministères comprennent difficilement quels sont ceux dont ils doivent faire état dans la planification stratégique et dans les plans d'action annuels.

41. De plus, en dépit des définitions et des exemples qui leur ont été donnés, le terme « indicateur » n'a certes pas la même signification pour tous. Bien que le SCP établisse une distinction entre les indicateurs de contexte, de mise en œuvre, de résultats (performance et efficacité) et de gestion (productivité et efficience), les ministères interprètent différemment ces catégories. Par exemple, l'un d'eux est d'avis que les indicateurs de résultats permettent d'apprécier les progrès accomplis par rapport à la cible visée. Un autre parle d'indicateurs d'extrants, d'indicateurs d'effets, d'indicateurs d'efficience et d'indicateurs d'intrants. Afin d'éviter toute discussion, il est préférable de limiter le vocabulaire aux notions importantes. Nous vous présentons à l'annexe 2 du présent rapport l'explication des principaux termes liés à la gestion par résultats qui permettrait d'uniformiser leur compréhension chez les différents interlocuteurs.

42. Même si les ministères s'estiment satisfaits des services offerts par le SCP, tous les besoins n'ont pas encore été comblés. En effet, il semble bien que la transposition pratique de la théorie ne va pas de soi, pas plus qu'il n'est facile de retenir les services d'une personne expérimentée en ce domaine. C'est ainsi que la moitié des ministères s'attendent à un soutien plus intensif de la part du SCP. Ce soutien peut revêtir diverses formes : guide pour l'élaboration des objectifs mesurables, diffusion des bonnes pratiques, assistance technique pour la conception des indicateurs, formation visant une compréhension commune du vocabulaire et une bonne compréhension de la méthodologie, partage des expériences, publication d'un bulletin régulier permettant la diffusion de renseignements. Pour pallier ces lacunes, la majorité des ministères ont entrepris des démarches auprès des autres organisations pour susciter des échanges sur le sujet.

43. Toutes ces lacunes se sont bien évidemment reflétées sur la qualité des éléments constitutifs des planifications stratégiques, sujet que nous traitons plus loin.

Qualité des plans stratégiques

Conditions favorables

44. Parmi les conditions de base favorables à l'implantation de la gestion par résultats, on ne saurait ignorer l'engagement des décideurs, l'attribution des responsabilités et le regroupement de tous les éléments à considérer, connus par les acteurs, sous un chapiteau commun.

45. Instrument essentiel à la prise de décision éclairée, la planification stratégique doit être entérinée par le ministre qui prend ainsi l'engagement d'atteindre les résultats recherchés. Notre vérification et notre sondage ont révélé que toutes les planifications stratégiques sont approuvées, quelquefois officieusement, par les ministres.

46. Le concept de gestion par résultats commande également une plus grande responsabilisation de tous les gestionnaires. Pour atteindre les objectifs mentionnés dans la planification stratégique, les responsabilités doivent être attribuées au sein de l'entité, de sorte que chacun connaisse sa participation à l'effort collectif et les éléments sur lesquels il devra rendre des comptes.

Lorsque les secteurs d'activité sont bien circonscrits, l'attribution des responsabilités ne pose pas de problèmes majeurs.

47. Les responsabilités peuvent être assignées de différentes façons. Lorsque les secteurs d'activité sont bien circonscrits, l'attribution des responsabilités ne pose pas de problèmes majeurs. Tel est le cas au MRN et en partie au MAPAQ, où les responsabilités sont clairement attribuées à chaque sous-ministre adjoint qui se porte garant des objectifs stratégiques afférents à son secteur. Cette façon de procéder a été constatée auprès de six autres ministères qui ont participé à notre sondage. Dans les autres ministères, les unités administratives définissent leur contribution en précisant les objectifs qu'elles poursuivent pour se conformer aux orientations. Ces objectifs représentent alors leurs engagements stratégiques.

48. Par ailleurs, la planification stratégique doit décrire la mission et les clientèles du ministère, ce qui permet de circonscrire ses activités prioritaires. Ensuite, le lecteur y trouve la description du contexte et des enjeux, les orientations, les objectifs et les indicateurs qui s'y rapportent, ainsi que les axes d'intervention. Enfin, le rôle des partenaires est exposé, de même que leur contribution à la réalisation des objectifs du ministère. Ce partenariat prendra en considération, d'une façon particulière, les interdépendances entre les ministères dans les politiques et les programmes gouvernementaux qu'ils administrent.

49. Les planifications stratégiques des ministères comportent tous ces éléments. Toutefois, il faudrait étoffer les informations concernant les partenaires et les clientèles. Les ministères ont tendance à faire abstraction des partenaires. Quant aux clientèles, seulement la moitié des ministères les ont identifiées.

50. Pour préparer leur planification stratégique et fixer des orientations et des objectifs, les ministères tiennent compte des orientations gouvernementales. En cette matière, tous déterminent eux-mêmes quelle devrait être leur contribution aux attentes du gouvernement, en fonction de la mission qui leur a été confiée. Pour cette raison, il nous a été impossible d'évaluer si les ministères ont fourni

la bonne réponse aux attentes du gouvernement. Toutefois, nous n'avons relevé aucune discordance entre les planifications stratégiques examinées et les orientations gouvernementales.

51. D'autres orientations gouvernementales, concrétisées par des énoncés de politique, teintent également les mesures prises par les ministères : stratégie de développement économique créatrice d'emplois, politique en matière de condition féminine, politique de soutien au développement local et régional, etc. Cependant, ce sont les entités elles-mêmes qui évaluent jusqu'à quel point elles doivent tenir compte de ces diverses avenues privilégiées par le gouvernement, en fonction de leur rôle propre au sein de la société. Les ministères ne peuvent s'appuyer sur aucune source formelle pour s'assurer qu'ils ont considéré toutes les orientations qui peuvent les interpeller.

52. Enfin, il faut que les dirigeants communiquent clairement aux employés le concept de la gestion par résultats, les orientations stratégiques et les objectifs ministériels. En effet, le personnel s'engagera davantage s'il sait que sa contribution est nécessaire et appréciée. La presque totalité des ministères a respecté cette condition. Une planification stratégique communiquée aux clientèles et aux partenaires permet aussi de mieux comprendre vers quel but les actions du ministère sont dirigées. Quatre ministères ont également rendu publique leur planification stratégique alors que quatre autres prévoient rendre accessible celle de la période 1999-2002. Entre-temps, soulignons que le plan ministériel de gestion des dépenses, qui est public, présente un condensé de la planification stratégique.

Qualité des objectifs

53. La planification stratégique permet de définir les résultats attendus, de les formuler sous forme d'objectifs et de regrouper les moyens à prendre autour de ceux-ci. Nous avons donc examiné ceux établis par les trois ministères visités afin de déterminer si les planifications stratégiques exprimaient clairement leurs intentions. Nous les avons évalués selon les caractéristiques suivantes : ils devaient être mesurables, précis et liés aux résultats. Ensemble, les trois ministères ont élaboré 111 objectifs ; nous avons examiné les 68 objectifs des unités administratives qui avaient un pas d'avance dans l'implantation de la gestion par résultats.

Peu d'objectifs expriment à la fois une cible en temps et en quantité.

54. Parmi les objectifs examinés, 51 sont mesurables puisqu'il est possible de les évaluer à l'aide d'une unité de mesure. Les objectifs sont également bien liés aux résultats puisque 43 de ceux-ci exposent l'effet recherché. En revanche, seulement 24 d'entre eux comportent une cible exprimée en temps et une autre exprimée en quantité. L'analyse des planifications stratégiques fournies par les 15 autres ministères qui ont participé à notre sondage fait état d'une situation encore moins reluisante. En effet, sur 524 objectifs répertoriés, seulement 115 sont assortis d'une échéance alors que 47 ont une cible quantitative. Peu d'objectifs respectent ces aspects simultanément.

55. On ne saurait trop insister sur le fait qu'un objectif imprécis réfrène l'évaluation de la performance d'un ministère. Par exemple, l'un des objectifs du MRN se lit comme suit : « Maintenir et accroître la participation des partenaires dans la gestion de la ressource minérale et le développement de l'industrie minière ». La lecture de cet énoncé suscite des interrogations. Quelle échéance le ministère s'est-il fixée pour atteindre son objectif ? Entend-il accroître ou maintenir la participation de ses partenaires ? S'il entend l'accroître, dans quelle mesure veut-il le faire ? Pourtant, ces précisions sont essentielles pour mesurer les efforts qui seront consacrés à l'atteinte de l'objectif.

56. Par ailleurs, la formulation même de certains objectifs devrait être revue, puisqu'elle s'attarde parfois plutôt aux moyens à prendre. Par exemple, un objectif du MAPAQ est ainsi exprimé : « Se doter d'une politique cohérente de la mariculture avec la contribution de tous les partenaires ». Cette formulation indique quelle devrait être l'action du ministère et non pas l'effet que doit entraîner ce moyen.

57. L'analyse des planifications stratégiques des ministères recueillies lors de notre sondage a également révélé que les objectifs énoncés sous l'angle de moyens à prendre sont fréquents. Pourtant, le résultat attendu ne devrait-il pas être défini avant de choisir ces moyens ? En conséquence, dans pareil cas, la qualité des indicateurs s'en ressent. En effet, ils sont forcément moins éloquents quant aux résultats puisqu'ils attirent surtout l'attention sur le suivi des activités.

58. Enfin, certains objectifs n'ont pas l'envergure qui convient pour être consignés dans une planification stratégique. L'exemple le plus fréquemment rencontré concerne les volumes d'activité. Même si des cibles accompagnent ce genre d'objectifs, il vaudrait mieux les intégrer dans le plan d'action. En effet, les planifications stratégiques doivent s'attarder davantage aux effets recherchés.

59. Afin d'illustrer les grandeurs et les misères des objectifs formulés par les ministères visités, nous présentons dans les tableaux qui suivent un certain nombre d'exemples. Le tableau 1 montre des objectifs mesurables, précis et liés aux résultats, caractéristiques essentielles d'un bon objectif. Le tableau 2 en cite quelques-uns dont le libellé laisse à désirer, assortis d'une meilleure formulation. Enfin, le tableau 3 indique quelques objectifs qui devraient être consignés dans les plans d'action plutôt que dans la planification stratégique.

TABLEAU 1

EXEMPLES À SUIVRE

D'ici l'année 2002, amener 50 p. cent des entreprises soumises à un permis d'inspection du Québec à maîtriser les risques associés à la qualité et à l'innocuité de leurs produits.
Augmenter de 500 le nombre d'entreprises ayant diversifié leurs marchés au 31 décembre 2000.
D'ici l'année 2001, viser des dépenses d'exploration, hors d'un site minier, de plus de 200 millions de dollars par exercice en sol québécois.

TABLEAU 2

OBJECTIFS INCOMPLETS

Objectif tel qu'exprimé	Formulation améliorée*
Participer à la définition de la stratégie de pénétration et à l'établissement d'un plan d'action triennal.	Augmenter de 5 p. cent la valeur des produits de la pêche et de l'aquiculture écoulés sur le marché québécois d'ici le 31 mars 2002.
Augmenter le nombre de nouvelles entreprises technologiques.	Augmenter de 500 le nombre de nouvelles entreprises technologiques d'ici le 31 mars 2002.
Faciliter la réalisation d'études et de travaux de recherche pour favoriser le développement d'une industrie compétitive et diversifiée, en visant notamment une application à court et à moyen termes par l'industrie dans 70 p. cent des projets supportés par le secteur ayant obtenu des résultats positifs.	D'ici le 31 mars 2005, mettre sur le marché cinq nouveaux produits à la suite du soutien apporté à l'industrie minière.

* Les valeurs proposées sont hypothétiques.

TABLEAU 3

OBJECTIFS À CONSIGNER DANS UN PLAN D'ACTION

Augmenter de 300 le nombre d'entreprises qui sont sensibilisées à l'importance de mettre en œuvre un processus d'innovation*.
Accroître le volume d'activités en formation continue des deux instituts de technologie agroalimentaire d'au moins 5 p. cent par année.
D'ici l'année 2001, 90 p. cent des gestionnaires sont satisfaits des produits et services administratifs.

* La valeur proposée est hypothétique.

Qualité des indicateurs

60. Pour mesurer les progrès accomplis, savoir si la cible a été atteinte et démontrer que les effets recherchés ont été obtenus, le ministère doit colliger l'information et retenir ce qui lui semble la meilleure combinaison de moyens d'évaluation. Les indicateurs sont un de ces moyens.

61. Ils doivent toutefois posséder certaines caractéristiques qu'il serait bon de passer ici en revue. Tout d'abord, l'indicateur doit être pertinent, c'est-à-dire qu'il doit permettre de mesurer l'objectif. Il doit aussi être fiable, à savoir qu'il ne doit pas prêter à interprétation et qu'il doit autoriser la mesure du même aspect plusieurs fois, à divers moments, et ce, en menant toujours au même résultat. Il faut tendre également à ce que l'indicateur soit contrôlable, en sachant bien que plus l'objectif à atteindre est stratégique, plus son contrôle est difficile et que plus l'objectif est opérationnel, plus les facteurs susceptibles d'influencer la cible doivent être contrôlables. Le gestionnaire ne doit pas rejeter un indicateur sous prétexte qu'il n'en a pas le parfait contrôle. Mieux vaut alors exposer les facteurs extérieurs dont il faut tenir compte : l'analyse en sera d'autant facilitée.

62. Le nombre d'indicateurs retenus est également important. S'ils sont trop nombreux, l'analyse sera complexe, tout comme la collecte des renseignements en cours d'année, si bien que les résultats obtenus ne permettront pas de savoir si l'objectif a été atteint ou non. Dans le cas contraire, l'analyse des causes et des conséquences de l'atteinte des résultats ne saurait être concluante. Un assortiment approprié d'indicateurs, combinés à d'autres outils d'évaluation, permettra d'évaluer la performance de l'organisation.

63. Les trois ministères visités ont tous assorti leurs objectifs d'indicateurs et la présentation adoptée est toujours la même : les indicateurs apparaissent après chaque objectif, ce qui nous semble la formule à privilégier.

64. Parmi les 207 indicateurs répertoriés, nous en avons analysé 102 dont la plupart sont pertinents par rapport à l'objectif visé. Nous en donnons quelques exemples dans le tableau 4.

TABLEAU 4

EXEMPLES D'INDICATEURS PERTINENTS

Indicateur	Objectif
Niveau des investissements annuels.	Concourir au maintien d'un investissement minier global au Québec de l'ordre de un milliard de dollars et d'une valeur de production de plus de trois milliards de dollars par année.
Nombre d'entreprises qui mettent en œuvre un processus d'innovation.	Augmenter à 500, d'ici le 31 mars 2001, le nombre d'entreprises qui mettent en œuvre un processus d'innovation.
Production moyenne des entreprises. de la production moyenne de moules et de pétoncles, par entreprise*.	Contribuer à l'augmentation de 5 p. cent

* La valeur proposée est hypothétique.

65. Notre analyse nous permet de conclure que les indicateurs retenus ne constituent pas à l'heure actuelle le meilleur ensemble pour bien connaître la situation et évaluer la performance de l'organisation. En effet, certains ne visent encore que la mesure des moyens d'intervention. Dans les trois ministères vérifiés, des indicateurs manquent également pour mesurer l'effet recherché.

66. Par exemple, le MAPAQ énonce l'objectif suivant : « Favoriser l'augmentation de la valeur ajoutée des produits agricoles transformés en intensifiant le support financier et technique aux entreprises agroalimentaires », qu'il accompagne d'un indicateur ainsi libellé : « Le nombre et la valeur des projets supportés financièrement et techniquement ». Or, cet indicateur ne permet pas de mesurer l'effet recherché qui est l'augmentation de la valeur ajoutée. Bien entendu, ce problème est parfois étroitement lié à la définition même des objectifs. Le ministère devra également s'intéresser aux autres effets générés dans l'industrie par l'augmentation de la valeur ajoutée des produits agricoles transformés.

67. Par ailleurs, il arrive que certains indicateurs – tout comme les objectifs – s'attachent trop à l'aspect opérationnel. Ils devraient à ce moment être intégrés aux plans d'action des unités.

68. La fiabilité de l'indicateur est l'élément qui nous semble le plus problématique. Pour s'assurer de meilleurs résultats sur ce point, le MIC utilise des fiches qui énumèrent les différents aspects à traiter pour en arriver à obtenir des mesures fiables : la définition des termes employés dans le libellé de l'indicateur, la périodicité, les composantes, la liste des rapports produits, les sources de données et les outils de collecte, les utilisateurs et les responsables, la forme de présentation désirée, les contrôles exercés quant à la validation de l'indicateur. Les deux autres ministères vérifiés n'emploient pas de telles fiches. Pourtant, il est certain que la validation des résultats en serait grandement facilitée.

69. En ce qui concerne la caractéristique contrôlable, tous les indicateurs nous ont paru totalement ou partiellement sous le contrôle du ministère, ce qui est acceptable pour des indicateurs consignés à la planification stratégique.

Un trop grand nombre d'indicateurs peut noyer les meilleures intentions.

70. Comme on l'a vu, le nombre d'indicateurs retenus peut noyer les meilleures intentions. Il faut cependant comprendre que ce nombre augmentera si le ministère en cause est responsable d'activités diversifiées. C'est ainsi que les planifications stratégiques du MAPAQ et du MRN comportent un nombre élevé d'indicateurs. Toutefois, celle du MAPAQ, qui comprend 117 indicateurs, est la conséquence des nombreux objectifs dont il s'est doté et qui ne sont pas tous de l'ordre de ce type de planification.

71. L'examen des 15 autres planifications stratégiques ministérielles nous a permis de constater que 4 ministères ont établi entre 60 et 100 indicateurs et que 5 autres en ont retenu entre 30 et 60. Si le nombre d'indicateurs est excessif, il va de soi que le suivi sera difficile. D'ailleurs, pour un des 3 ministères vérifiés, le nombre élevé d'indicateurs à la planification stratégique de l'année 1998-2001 a largement contribué à rendre le suivi impossible.

72. La planification stratégique ne serait qu'un document préparé à l'intention des organismes centraux si les ministères ne faisaient pas le suivi des résultats. Ce suivi représente d'ailleurs leur plus grand défi. Les trois ministères vérifiés ont amorcé un suivi des indicateurs à l'aide d'un tableau de bord. Cependant, comme l'implantation de la gestion par résultats n'est pas encore achevée, cet outil reste à parfaire.

73. Bien entendu, les dirigeants doivent exiger de l'information sur les résultats, à défaut de quoi les gestionnaires pourraient juger que l'effort à fournir n'est pas nécessaire. De plus, la meilleure façon de démontrer l'importance que les décideurs accordent à cette forme de reddition de comptes est encore de réclamer cette information et de s'appuyer sur les renseignements obtenus pour faire leurs choix.

De la stratégie à l'action

Plan d'action

74. Pour faire écho et se concrétiser, la planification stratégique doit se transposer dans un plan d'action. Dans l'esprit de la gestion par résultats, un tel plan doit mettre l'accent sur les produits et services offerts. Ainsi, il fait état des objectifs à atteindre au cours de l'année, des indicateurs qui permettront d'en mesurer l'atteinte ainsi que des actions à entreprendre pour les réaliser. Il importe que les plans d'action guident véritablement le travail à accomplir au cours de l'année et qu'ils permettent d'évaluer les résultats, consignés plus tard dans un rapport à la gestion.

La qualité et le contenu des plans d'action sont fort inégaux.

75. Les ministères visités, de même que ceux que nous avons interrogés lors de notre sondage, s'efforcent de transposer leur planification stratégique dans des plans d'action. Toutefois, le contenu et la qualité de ces derniers sont fort inégaux. Rares sont ceux qui ont traduit les objectifs stratégiques en objectifs dans leur plan d'action. Ils font surtout mention des actions à entreprendre. Pour illustrer le contenu valable d'un plan d'action, voici l'exemple d'un objectif consigné dans un des plans d'action du MIC : « Augmenter de 110 le nombre d'entreprises qui mettent en œuvre un processus d'innovation ». Pour réaliser cet objectif, le MIC organisera 7 présentations et 3 séminaires auprès des entreprises, il offrira un soutien technique et financier à 280 entreprises innovatrices et il recrutera 30 entreprises auprès du projet OPTI-production qui vise à implanter une technologie de la production à valeur ajoutée.

76. Le MIC et le MRN ont construit un canevas de référence pour aider les gestionnaires à transformer la planification stratégique en actions concrètes. Celui du MRN est relativement complet. Il rappelle les informations de la planification stratégique (enjeux, objectifs sectoriels, moyens d'action prioritaires) et il prévoit l'inscription d'actions et d'indicateurs propres aux unités administratives. Toutefois, il ne requiert pas l'inscription d'objectifs. Les unités administratives des deux ministères élaborent leur plan d'action en décrivant de quelle façon elles espèrent contribuer aux objectifs de la planification stratégique.

77. Pour sa part, le MAPAQ n'a pas encadré l'élaboration des plans d'action, de sorte que les gestionnaires ne traduisent pas de façon uniforme les objectifs de la planification stratégique du ministère. Par exemple, l'un d'eux a élaboré sa propre planification stratégique à partir de la planification ministérielle à laquelle il a ajouté les préoccupations de son unité administrative. Notons également qu'à ce même ministère et au MRN, les plans d'action 1999-2000 n'étaient toujours pas achevés en mai 1999. De tels retards pourraient se répercuter sur les actions concrètes.

78. Par ailleurs, le plan d'action doit trouver preneur pour réussir. Par exemple, au MAPAQ, une direction générale s'est engagée très tôt dans une démarche structurée avec ses gestionnaires et ses employés afin d'adhérer au modèle de gestion par résultats. Elle a pris soin d'expliquer et de faire comprendre cette nouvelle approche de gestion et a distribué des documents qui colligent des réflexions sur la mission, les produits et services, les orientations, les objectifs et

les indicateurs retenus. De même, la Direction de l'évaluation de programmes a été appelée à combler certains besoins de cette direction générale. Le plan d'action de cette direction a nettement une longueur d'avance sur celui des autres.

79. Il coule de source, bien sûr, que les responsabilités à l'égard des objectifs des plans d'action doivent être précisées aux gestionnaires. Nous avons donc examiné si l'atteinte des objectifs inscrits dans les plans d'action est clairement attribuée à l'un des gestionnaires.

Les responsabilités à l'égard de l'atteinte des objectifs des plans d'action ne sont pas attribuées.

80. Les plans d'action des trois ministères visités ne précisent pas l'attribution des responsabilités. Même si deux d'entre eux ont construit un canevas qui permet de mener les actions des unités administratives sans trop s'éloigner des objectifs ministériels, le partage des responsabilités n'est pas abordé pour autant. Dans ces conditions, si la cible n'est pas atteinte ou si les résultats obtenus sont décevants, il sera difficile d'en retracer la cause.

81. Chaque étape importante d'une intervention devrait être assortie d'objectifs précis et axés sur les résultats, à défaut de quoi l'attribution des responsabilités demeure un exercice difficile. L'élaboration d'une synthèse des actions de toutes les unités administratives afin de les regrouper par objectifs faciliterait à coup sûr la responsabilisation. Le regroupement des plans d'action permet d'établir les liens qui existent entre les différentes activités et leur contribution aux objectifs fixés. Il n'existe pas, à notre connaissance, de plans d'action regroupés par secteur qui réuniraient les objectifs.

Évaluation de programmes

Plan d'évaluation et équipe

82. L'évaluation de programmes est un outil dont disposent les décideurs pour revoir, entre autres, le bien-fondé d'un programme, l'étude de ses effets et l'atteinte des objectifs. Les décideurs possèdent alors l'information pour reconduire le programme en question, le bonifier ou l'abandonner.

83. Étant donné que la gestion par résultats met davantage l'accent sur les produits et services ainsi que sur les effets et les avantages que procurent les activités des ministères, on comprendra l'importance d'une équipe dynamique d'évaluation de programmes.

84. Le MAPAQ et le MIC ont chacun à leur disposition une équipe active en évaluation de programmes. Leur démarche d'implantation de la gestion par résultats confie d'ailleurs une place de choix à ces équipes. En plus de réaliser des travaux d'évaluation dont l'amplitude va de la mesure de l'efficacité et de l'efficience aux retombées d'un programme et à la conduite de sondages auprès de la clientèle, leur expertise est mise à profit pour fixer des objectifs de résultats et des indicateurs de mesure ainsi que pour cibler les produits et services à offrir. Autre fait à noter, chacune d'elles accorde une attention particulière aux besoins des gestionnaires pour qu'ils puissent améliorer leur gestion. Le MIC a, en plus, défini un cadre de fonctionnement qui présente les rôles de la Direction de l'évaluation de

programmes, des autorités ministérielles et des unités administratives. Un tel cadre permet aux gestionnaires et au personnel de mieux situer le processus d'évaluation dans le suivi de gestion.

85. Pour sa part, le MRN est d'avis que l'évaluation de programmes s'intègre d'emblée à l'implantation de la gestion par résultats. Il considère que l'élaboration d'objectifs mesurables et la détermination d'indicateurs pertinents lui permettront d'évaluer les effets de ses interventions.

86. La seule présence d'une équipe dynamique ne suffit pas : il est important de disposer de plans d'évaluation. À cet effet, le SCT exige que le plan ministériel de gestion des dépenses de 1999-2000 soit assorti de plans d'évaluation pour les programmes sous la responsabilité des ministères. Même si l'ensemble de ceux-ci se sont soumis à cette demande, il ne faudrait pas conclure pour autant qu'ils adhèrent au concept de l'évaluation de programmes.

87. Nous avons constaté que les plans d'évaluation des trois ministères vérifiés n'ont pas tous la même envergure. Le MIC dispose d'un plan triennal pour l'évaluation des programmes reconnus prioritaires par les dirigeants et les gestionnaires. Ce plan présente les programmes visés ainsi que la nature des travaux prévus. Quant au MAPAQ, son plan d'évaluation ne couvre que les programmes pour lesquels il entreprendra une évaluation au cours des deux prochaines années. Des travaux additionnels s'y grefferont pour répondre aux besoins des gestionnaires. Enfin, même si le MRN n'a pas d'équipe active en évaluation de programmes, il a tout de même répondu à la demande du SCT en incluant un plan partiel d'évaluation de programmes dans son plan ministériel de gestion des dépenses. À l'exception des trois activités incluses dans ce plan, le ministère ne dispose d'aucun plan d'évaluation pour les autres programmes dont il est responsable.

Nouveaux programmes

88. Pour savoir si les ministères se préoccupent concrètement de la gestion par résultats en dehors des exercices de planification stratégique et des plans d'action, nous avons cherché à savoir si les ministères qui ont fait l'objet d'une vérification profitaient de la création d'un nouveau programme afin de préciser les objectifs et d'élaborer des indicateurs qui en mesurent l'atteinte.

89. Sur neuf programmes récemment approuvés que nous avons examinés, sept présentent des objectifs mesurables et axés sur les résultats ; cependant, seulement deux de ces programmes comportent partiellement les cibles et les indicateurs requis. Pourtant, pour quatre de ceux-ci, il aurait été facile d'assortir les objectifs à des cibles inspirées des résultats des années précédentes. L'évaluation des programmes en aurait certes été facilitée.

Aucun des trois ministères ne possède de cadres d'évaluation de programmes.

90. Aucun des trois ministères ne possède de cadres d'évaluation de programmes qui aideraient à clarifier les objectifs poursuivis (mesurables et précis) et à déterminer les indicateurs de mesure qui s'y rapportent. Ces cadres permettent également de préciser les responsabilités de chacun et d'établir le moment propice à l'évaluation. Le MIC et le MAPAQ prévoient se doter de pareils cadres d'évaluation.

91. Disons tout de même que les planifications stratégiques comportent parfois des renseignements supplémentaires au sujet des cibles et des indicateurs de mesure qui compensent jusqu'à un certain point. Par exemple, la planification stratégique du MAPAQ décrit l'objectif suivant : « Permettre, pour chacune des trois prochaines années, à 150 entreprises d'explorer de nouveaux marchés d'exportation et d'y réaliser des ventes pour 100 d'entre elles ». De même, apparaissent certains indicateurs : « Le nombre d'entreprises ayant exploré de nouveaux marchés à l'exportation et le nombre d'entreprises ayant effectué des ventes dans de nouveaux marchés étrangers ». Ces informations auraient pu alimenter le cadre d'évaluation du programme Horizon Export, le principal moyen retenu pour atteindre ces résultats.

Harmonisation avec l'opération budgétaire

Plans ministériels de gestion des dépenses

92. Les exercices traditionnels liés à l'allocation du budget des dépenses et du budget des revenus doivent s'harmoniser avec la planification stratégique des ministères.

93. Les plans ministériels de gestion des dépenses exigés annuellement par le SCT doivent établir un rapprochement entre l'allocation des ressources et les objectifs poursuivis par les ministères. Ils doivent apporter des informations complémentaires à celles qui ont été fournies lors de la planification stratégique.

94. Nous avons noté que ces plans exposent plutôt des extraits ou une synthèse des planifications stratégiques des ministères. En effet, le SCT exige des ministères la présentation du contexte, des enjeux, des orientations stratégiques, des objectifs poursuivis et des indicateurs.

95. Le problème semble tenir au fait que la portée et le contenu des plans ministériels ont été peu modifiés avec l'avènement de la planification stratégique, d'où une certaine redondance, et ce, malgré deux études menées par le SCT. À notre avis, ces plans devraient renseigner les parlementaires sur les choix budgétaires des ministères et, en demeurant en corrélation avec les objectifs stratégiques, devraient démontrer, de façon explicite et significative, le lien avec les effets recherchés, énumérer les produits et services livrés pour atteindre ces effets et, enfin, indiquer les principaux objectifs dits opérationnels, en regard des activités importantes.

Les plans ministériels de gestion des dépenses ne permettent pas le rapprochement entre l'allocation des ressources et les objectifs.

96. Les informations divulguées dans le plan ministériel de gestion des dépenses du MIC et du MAPAQ indiquent les principales activités de chacun de leurs programmes, assorties des budgets prévus, ce que le MRN ne fournit pas. Même si ces renseignements sont pertinents, ils ne font pas connaître aux parlementaires à quelles fins les budgets serviront, ni les engagements du ministère en matière de produits et services à offrir.

97. Par exemple, le MRN déclare que 10,4 millions de dollars ont été réservés à la gestion des terres publiques pour l'exercice 1999-2000. Il faut savoir que le seul moyen d'obtenir cette information est de consulter le Livre des crédits qui indique les sommes consacrées à ce volet. Ce budget doit permettre au ministère

d'enregistrer diverses transactions relatives à l'aliénation ou à la localisation de certaines parties du domaine public et de contrôler l'utilisation des terres publiques. Pourtant, plusieurs questions restent sans réponse. Quels sont les résultats que l'on compte obtenir au cours de l'année ? Quels sont les produits et services livrés ? Les actes du ministère ont-ils pour effet d'adapter les outils de gestion du territoire public aux besoins des utilisateurs afin d'accroître les retombées socio-économiques dans les régions ?

98. Il en va de même de l'aide financière accordée par le MIC aux entreprises et aux organismes. Elle totalise 72 millions de dollars sans que l'on puisse savoir à quelles orientations du ministère cette aide répond. Dans le même ordre d'idées, il est impossible de savoir quels sont les objectifs poursuivis dans le cadre des activités de l'enseignement collégial offert par les deux instituts de technologie agroalimentaire du MAPAQ.

99. Par ailleurs, les plans ministériels de gestion des dépenses ne reprennent que rarement les moyens et les objectifs présentés lors du discours sur le budget du ministre des Finances en vue de les arrimer à ceux de la planification stratégique des ministères. Le calendrier actuel ne facilite pas cette intégration. Pourtant, dans un souci de transparence, il est indispensable de regrouper dans un seul document toute l'information relative à l'année qui débute. Ces plans suivent également des tendances différentes. Par exemple, le MRN ne mentionne aucun indicateur dans son plan ministériel de gestion des dépenses pour mesurer l'atteinte des objectifs alors que le MAPAQ ne dévoile dans le sien que ses orientations stratégiques.

100. Nous avons retrouvé aux États-Unis l'existence d'un exercice similaire à celui des plans ministériels de gestion des dépenses. Les plans annuels de performance américains décrivent les principaux produits et services, les objectifs quantifiables et mesurables et les indicateurs concourant à juger des résultats.

Règles

Les entités sont soumises à des contrôles qui ne maximisent pas les effets recherchés et qui consomment néanmoins des ressources administratives.

101. Pour favoriser une plus grande responsabilisation, les organismes centraux doivent jeter du lest et accorder une plus grande latitude aux dirigeants dans leur gestion quotidienne. Les dirigeants ont alors la responsabilité de se doter des outils de gestion appropriés pour être en contrôle de leur organisation alors que le SCT exerce davantage ses contrôles sur les résultats obtenus en exigeant une reddition de comptes appropriée. Toutefois, cette formule préconisant la latitude dans la gestion tarde à s'implanter. Les entités sont toujours soumises à des contrôles qui ne maximisent pas les effets recherchés et qui consomment néanmoins des ressources administratives.

102. Tout d'abord, il convient de signaler les obstacles rencontrés dans l'accomplissement des programmes d'une durée de plus de un an. Les premiers problèmes surgissent dès la mise en œuvre du programme. Lorsque celle-ci est plus laborieuse que prévu, il s'ensuit inévitablement un écart entre les budgets octroyés et ceux que le ministère utilisera. Dans les années subséquentes, il arrive

également que les besoins des bénéficiaires des programmes s'éloignent des prévisions annuelles du ministère. L'année financière du gouvernement et les besoins des bénéficiaires ne font pas toujours bon ménage, le ministère ne pouvant reporter à une année ultérieure les budgets réservés.

103. Les transferts entre programmes et grandes catégories de dépenses constituent un autre irritant. En effet, comme les budgets sont approuvés par programmes par l'Assemblée nationale, le ministère doit obtenir l'autorisation du Conseil du trésor pour transférer l'argent alloué d'un programme à un autre. À cette fin, il doit recourir au Fonds de suppléance du Conseil du trésor pour augmenter les budgets de ce dernier et décréter un gel équivalent pour celui qui fait l'objet du transfert. Par exemple, après l'approbation, par le gouvernement du Québec, d'une aide financière à une société, le MRN a dû requérir, en mars 1998, l'autorisation du Conseil du trésor pour transférer un montant de 1,7 million de dollars du programme Gestion et développement de la ressource minérale vers celui nommé Développement énergétique. Ce mécanisme galvanise bien des énergies inutiles et n'est pas de nature à favoriser la responsabilisation des dirigeants. Un transfert des contrôles du Conseil du trésor à un ministère exige en contrepartie de présenter à l'Assemblée nationale les modifications apportées dans l'allocation des budgets.

104. En ce qui a trait aux règles qui se rapportent à la gestion des ressources financières et matérielles, aucune marge de manœuvre additionnelle n'a été consentie depuis juin 1998 alors que, dans le domaine de la gestion des ressources humaines, la révision du cadre de gestion se poursuit.

Étude des crédits budgétaires par les parlementaires

105. Pour axer davantage la gestion sur les résultats, il faut que tous les intervenants se mettent au diapason. Nous avons constaté des écarts à ce chapitre qui témoignent que la période de transition de la gestion des processus vers la gestion par résultats ne fait que débuter. Pour l'étude des crédits budgétaires en commission parlementaire, le ministère prépare des renseignements relatifs au budget de l'année en cours ainsi qu'aux déboursements de l'année précédente. Selon les principaux intéressés, les documents exigés sont peu adaptés à la gestion par résultats. Non seulement leur préparation réclame-t-elle une imposante somme de travail, mais la nature de l'information demandée laisse croire que le contrôle parlementaire porte sur les intrants. À titre d'exemple, les trois ministères visités ont dû indiquer le montant des dépenses inhérentes à la photocopie, à la télécopie, à la téléphonie cellulaire, aux téléavertisseurs, au mobilier de bureau, aux fournitures de bureau (agendas, boîtes de carton, crayons et stylos, calculatrices, dictionnaires, valises, distributeurs d'eau, etc.) pour répondre à la demande.

Reddition de comptes

106. Dans un contexte de gestion par résultats, une reddition de comptes complète et à point nommé devient une nécessité. Le rapport annuel demeure le meilleur outil à la disposition des ministères pour y parvenir.

Exigences des organismes centraux

107. L'avènement de la gestion par résultats n'a pas entraîné, jusqu'à maintenant, de modifications du style de reddition de comptes, si ce n'est pour les UAS. Seules des demandes ponctuelles aux ministères, comme le suivi des réalisations au moment de la production de la planification stratégique et du plan ministériel de gestion des dépenses, sont exigées. Ces suivis ne sont en fait qu'une liste des actions, sans accent sur les résultats. Par ailleurs, des délais considérables sont encourus avant que les rapports annuels des ministères ne soient disponibles. Les organismes centraux devraient s'interroger sur le moment approprié de la publication de ces rapports.

Contenu des rapports annuels des ministères

108. Nous avons analysé le rapport annuel 1997-1998 des trois ministères vérifiés. Même si ces documents comportent tous des améliorations, il est toujours difficile, voire impossible, d'apprécier leur rendement.

109. Un rapport annuel de qualité devrait contenir des renseignements susceptibles de permettre au lecteur de comprendre la mission de l'organisation, le contexte dans lequel elle évolue, ses responsabilités par rapport aux objectifs du gouvernement, les principaux objectifs qu'elle poursuit ainsi que les axes d'intervention retenus.

110. Nos travaux révèlent que ces éléments ne sont pas tous abordés. Le rapport du MIC traite peu des objectifs poursuivis et des axes d'intervention retenus. Dans le rapport du MRN, nulle trace de ces derniers, de plus, le contexte et les responsabilités par rapport aux objectifs gouvernementaux sont présentés trop sommairement; en fait, seule la mission est convenablement décrite. Quant au MAPAQ, son rapport ne fait qu'effleurer le contexte économique et social et il ne décrit pas clairement ses responsabilités par rapport aux objectifs gouvernementaux.

111. Évidemment, le but premier d'un rapport annuel est de divulguer les résultats des actions menées au cours de l'année, puisque cette information permet d'apprécier le rendement d'une organisation. Soulignons qu'il importe que la reddition de comptes corresponde principalement à ce que l'entité a fait. En ce qui concerne les réalisations en cours ou les projets qu'elle prévoit mener à terme au cours de l'année subséquente, elle l'indiquera clairement pour ne pas confondre le lecteur.

112. Deux des ministères visités ont eu du mal à fournir des renseignements sur les résultats obtenus en fonction des objectifs fixés. L'information présentée par l'un d'eux traite davantage des actions entreprises en fonction des priorités; dans l'autre cas, on les aborde sous l'angle des orientations stratégiques triennales.

La relation entre les objectifs et les résultats n'étant pas établie, comment évaluer la performance ?

113. Du fait que la relation n'est pas établie entre des objectifs annuels précis et les résultats obtenus, il est difficile d'apprécier le rendement atteint par ces ministères. Par exemple, en ce qui a trait à la connaissance des terres publiques, le MRN déclare avoir traité les données de morcellement et de tenure de 370 cantons et avoir converti, sous forme numérique, 251 cartes de compilation des arpentages. Le ministère pouvait-il faire davantage ? A-t-il réussi à atteindre ses prévisions ? Ces questions demeurent sans réponse.

114. Il ne faudrait pas conclure que les rapports annuels examinés ne comportent pas d'informations valables. Les efforts déployés par le MAPAQ sont notables à cet égard. En effet, son rapport annuel offre plusieurs éléments permettant d'évaluer son rendement, notamment en matière de résultats obtenus : d'abord en fonction des objectifs fixés dans la planification stratégique triennale et, dans certains cas, par rapport aux plans d'action annuels de certaines directions. De plus, il expose les résultats obtenus en fonction des objectifs fixés et il démontre à quel point la cible a été atteinte tout en expliquant pourquoi, le cas échéant, les prévisions ne se sont pas réalisées. Enfin, il énonce les solutions préconisées pour redresser la situation. Bref, même si le rapport du MAPAQ n'est pas encore un modèle, il importe de souligner les progrès accomplis.

115. Les deux autres ministères dévoilent quelques résultats. Par exemple, le MRN observe que, dans le cadre du projet d'achèvement de la couverture cartographique, il a exécuté tous les travaux préalables à la production de 169 des 254 fichiers topographiques prévus pour juin 1998. Quant au MIC, il ne fournit des résultats qu'exceptionnellement. Par exemple, la campagne « 2 000 nouveaux exportateurs en l'an 2000 » a permis à 345 des 1 147 entreprises accompagnées par le ministère d'accéder aux marchés d'exportation.

116. Cependant, il ne suffit pas d'exposer les résultats. Pour que le lecteur puisse mesurer l'apport réel du ministère, celui-ci doit expliquer aussi en quoi les actions posées tout au long de l'année ont contribué à l'atteinte de ces résultats.

117. Le MAPAQ mesure à l'occasion l'effet de ses actions, ce qui lui permet de faire valoir son rendement. Il explique le résultat obtenu, énumère ses réalisations et les moyens d'intervention qu'il a pris. De plus, quand ces moyens d'intervention sont traduits en objectifs, le ministère présente également les résultats obtenus.

118. Par exemple, en matière de qualité des aliments, le ministère s'est fixé un objectif qui vise à amener, d'ici l'an 2000, 25 p. cent des entreprises soumises à l'inspection du ministère à maîtriser les risques associés à la qualité et à l'innocuité de leurs produits. En conséquence, non seulement le rapport annuel fait-il état du résultat atteint, mais il expose aussi les trois mesures particulières mises de l'avant pour atteindre cet objectif. L'une de ces mesures avait pour but d'intégrer à toutes les activités d'inspection la notion de risque pour la santé associée aux activités de l'entreprise. Le ministère pourrait ainsi moduler ses interventions en fonction du niveau de risque que présentent les établissements. Au cours de l'année 1997-1998, il escomptait classifier 70 p. cent des entreprises selon cette nouvelle méthode d'inspection. Son rapport annuel mentionne les effets de ce changement sur certaines activités opérationnelles et il indique l'évolution de quelques-unes d'entre elles depuis deux ans.

119. La qualité des explications données est attribuable à plusieurs facteurs, notamment à des objectifs mesurables, précis et axés sur les résultats, à leur intégration dans des plans d'action annuels ainsi qu'à des suivis de gestion réguliers basés sur des indicateurs pertinents et fiables. La présence irrégulière de ces facteurs explique pourquoi le MIC et le MRN ont du mal à faire le lien entre leurs réalisations et les résultats.

120. En outre, si les objectifs poursuivis ne sont pas assez circonscrits, il est par la suite difficile d'expliquer les liens entre les actions et les résultats, entre les réalisations et les attentes. À notre avis, les données inhérentes à un même sujet devraient absolument être regroupées dans le rapport annuel, ce qui n'est pas toujours le cas. Par exemple, en ce qui concerne la cible « 2 000 nouveaux exportateurs en l'an 2000 », le MIC dévoile un premier résultat au sujet des moyens de promotion et d'assistance qui ont permis à 345 entreprises d'accéder au marché d'exportation. Un peu plus loin, il déclare que deux volets du programme IMPACT PME ont aidé 593 entreprises du Québec à développer leur marché. Si on avait présenté ces résultats de concert et qu'on avait clairement exposé les objectifs poursuivis, il aurait été plus facile d'apprécier la performance du ministère à l'égard des moyens retenus.

121. La contribution du ministère doit également être placée en contexte pour expliquer au lecteur ce qui échappe au contrôle des dirigeants ou, au contraire, ce qui relève de l'environnement interne de l'organisation. Ainsi, le lecteur connaît les raisons pour lesquelles les cibles n'ont pas été atteintes ou ont été dépassées. Les trois ministères fournissent des explications relatives aux facteurs exogènes et endogènes qui influent sur leurs activités, mais cet usage n'est pas suffisamment répandu.

122. Le rapport annuel doit aussi indiquer si les moyens choisis pour atteindre les objectifs ont été réévalués à la lumière des résultats obtenus. Seul le MAPAQ montre à l'occasion qu'il a révisé ses façons de faire. Par exemple, il mentionne qu'il a revu sa stratégie phytosanitaire en l'incluant dans un nouveau plan d'action.

La divulgation du coût des ressources investies pour livrer les produits et services n'est pas monnaie courante.

123. Afin que le lecteur puisse juger du rendement d'un ministère, il faut que celui-ci divulgue le coût des ressources investies pour livrer des produits et services et atteindre les résultats recherchés. Une information de cette nature permet d'évaluer l'envergure de ces ressources en rapport avec les résultats obtenus. Or, ce genre d'information est peu courant.

124. Aucune donnée relative au coût des produits et services offerts n'est divulguée par les trois ministères. Ils se limitent plutôt à communiquer de l'information budgétaire par programme, l'ampleur de leur effectif ou l'aide financière accordée dans le cadre de quelques programmes. Par voie de conséquence, les parlementaires ne sont pas en mesure d'évaluer les résultats par rapport aux ressources investies. Par exemple, le MIC aurait pu révéler le coût des ressources affectées au soutien de l'entrepreneuriat ou celui consacré à l'appropriation des marchés. Les ministères pointent du doigt les systèmes actuels qui ne sont pas conçus pour fournir ce type d'information.

125. Les ressources humaines constituent un apport de première importance pour une entité. En conséquence, la recherche de meilleurs résultats ne saurait justifier qu'on les néglige. Pour savoir dans quelle mesure un ministère se soucie de ses employés, il suffit de recueillir des données concernant la qualité de sa gestion, par exemple le taux de roulement, le taux de satisfaction du personnel ou le taux d'absentéisme.

126. Pourtant, les ministères en cause dans cette étude ne s'attardent pas à cet aspect de leur gestion, si ce n'est pour communiquer des renseignements au sujet de la formation de la main-d'œuvre. Seul le MAPAQ mentionne qu'il se préoccupe du replacement de ses employés à la suite de la diminution de son effectif.

Forme de présentation des rapports annuels

127. La directive actuelle concernant les rapports annuels s'attarde surtout à la structure organisationnelle ainsi qu'aux programmes. Elle n'est pas encore adaptée à une reddition de comptes en fonction de la mesure du rendement, ce qui ne simplifie pas la démarche des ministères.

128. La présentation du rapport annuel doit permettre de repérer facilement la mission de l'organisation, le contexte économique et social dans lequel elle évolue, ses responsabilités eu égard aux objectifs du gouvernement, les principaux axes d'intervention retenus, les objectifs stratégiques et annuels poursuivis. Il faut également que le document indique clairement quels étaient les résultats recherchés et quel est le rendement atteint. Par ailleurs, il doit parler du coût des ressources et aborder la qualité de la gestion.

129. Seul le MAPAQ a structuré son rapport de façon à permettre un constat facile des résultats recherchés et du rendement atteint, soit par rapport à la cible triennale, soit par rapport à la cible annuelle. Le ministère a fait preuve d'une heureuse initiative en allant au-delà des exigences de la directive concernant les rapports annuels. Le document présente le résultat recherché et obtenu, le degré d'atteinte de la cible ainsi que le résultat de l'année précédente, lorsque celui-ci est disponible. En somme, il est possible d'évaluer le rendement du ministère et de comparer, dans la mesure du possible, les résultats de l'année courante et de l'année précédente.

130. Soulignons également les progrès du MIC dans la rédaction de son rapport annuel. En effet, ses réalisations sont maintenant présentées en fonction des orientations énoncées dans la planification stratégique triennale du ministère.

131. Sur un autre plan, le lecteur devrait savoir jusqu'à quel point il peut se fier à l'information qui lui est donnée au sujet du rendement d'un ministère. Aucun des trois ministères ne précise le degré de fiabilité qu'il assure à son rapport annuel. Par exemple, comme nous l'avons relevé à l'occasion, on pourrait retrouver une lettre de déclaration de la direction où elle affirmerait sa confiance dans les renseignements transmis, démontrant ainsi l'importance accordée à la reddition de comptes.

132. **Nous avons recommandé au ministère du Conseil exécutif**

- **d'apporter un soutien plus dynamique aux ministères dans l'implantation de la gestion par résultats;**
- **de préciser les notions et les termes utilisés ainsi que de promouvoir la qualité du contenu d'une planification stratégique, et ce, particulièrement à l'égard des objectifs et des indicateurs;**
- **d'instaurer un mécanisme formel de communication de toutes les orientations gouvernementales qui interpellent les ministères.**

133. **Résumé des commentaires du ministère du Conseil exécutif**

Avec en arrière-plan les développements récents dans le domaine, le MCE souligne que « l'implantation de la gestion par résultats s'est faite sur une base d'expérimentation avec la mise en place des unités autonomes de service. Quant aux autres éléments du cycle de gestion, ils ont aussi fait l'objet de diverses améliorations et seront intégrés au modèle de la gestion par résultats proposé dans l'énoncé de politique sur la gestion gouvernementale rendu public en juin 1999 par le président du Conseil du trésor. »

En ce qui concerne la planification stratégique, « le Secrétariat du Comité des priorités, responsable de la coordination de l'opération, a en effet travaillé avec les ministères au cours de ces trois dernières années pour améliorer les outils et les services mis à la disposition des responsables ministériels pour leur faciliter la préparation des plans. On constate d'ailleurs une nette amélioration de la qualité des documents déposés par les ministères.

« Un Comité des sous-ministres adjoints responsables de la planification a été créé pour améliorer le processus en identifiant, entre autres, les mesures de soutien dont les ministères ont besoin dans la réalisation de cet exercice annuel, de même que les améliorations à apporter au Guide de référence de la planification stratégique. Le ministère du Conseil exécutif s'inspirera des suggestions émises par le Vérificateur général pour poursuivre ses efforts en vue d'améliorer son soutien aux ministères et, de ce fait, la qualité des plans stratégiques. »

134. **Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor**

- **de revoir la pertinence des contrôles exercés a priori afin de favoriser une plus grande responsabilisation des gestionnaires;**
- **de refondre sa directive sur les rapports annuels;**
- **de réviser, de concert avec le ministère des Finances du Québec, la nature et la présentation de l'information fournie en début d'année aux parlementaires afin de leur présenter des renseignements explicites et significatifs sur les choix budgétaires des ministères et sur leur lien avec les effets recherchés et les produits et services livrés;**
- **de mieux harmoniser les différentes étapes du cycle annuel de gestion gouvernementale, de concert avec le ministère du Conseil exécutif et le ministère des Finances du Québec, afin de produire en temps opportun toutes les informations selon un calendrier bien synchronisé.**

135. Résumé des commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Vos observations sur l'implantation de la gestion par résultats dans l'administration publique québécoise et de l'expérience de certains ministères en particulier, sont très pertinentes. Elles permettront d'enrichir la réflexion en cours dans l'appareil gouvernemental à la suite de la publication de l'énoncé de politique sur la gestion gouvernementale « Pour de meilleurs services aux citoyens – un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique » qui a été présenté le 9 juin dernier. Ce projet de modernisation vise, entre autres, à harmoniser davantage les étapes du cycle de gestion en rapprochant les objectifs poursuivis par les plans stratégiques d'une part, et les ressources allouées d'autre part.

« De manière plus particulière, nous avons noté les principales difficultés rencontrées par les ministères lors de la démarche d'implantation de la gestion par résultats, notamment lors de la détermination des objectifs, de l'identification d'indicateurs de mesure pertinents et de la communication des résultats par la reddition de comptes. À cet égard, les travaux actuellement en cours au Secrétariat du Conseil du trésor, en complémentarité avec ceux réalisés par le Secrétariat du Comité des priorités et la Direction de la réforme administrative, viendront appuyer les ministères.

« Nous sommes conscients qu'il reste du travail à accomplir pour une implantation solide de la gestion par résultats dans l'administration publique québécoise. Les commentaires contenus dans le rapport du Vérificateur général, ajoutés aux conclusions des consultations effectuées cet automne par la Commission spéciale sur un nouveau cadre de gestion de l'appareil gouvernemental, apporteront les éclairages à cet effet. »

En plus de ces observations générales, le SCT a tenu à apporter des précisions sur les points particuliers suivants. « La recommandation sur la révision de la pertinence des contrôles va dans le sens de ce qui est présenté dans l'énoncé de politique. En effet, il y est écrit que « s'il est donné sensiblement plus de flexibilité de gestion aux ministères et organismes, ceux-ci devront assumer eux-mêmes l'exercice du contrôle. »

Au sujet de l'évaluation de programmes, le SCT « a mis sur pied un groupe de travail interministériel afin de développer un Guide sur l'évaluation de programmes à l'intention des dirigeants des ministères et des organismes. Ce guide devrait être disponible d'ici la fin de 1999. »

Le SCT précise aussi qu'il a déjà amorcé un travail au sujet de la reddition de comptes afin de mettre les rapports annuels à l'heure de la gestion par résultats. Un guide à cet effet serait publié éventuellement.

Concernant le fait que le contenu des plans ministériels de gestion des dépenses n'a pas été modifié avec l'avènement de la planification stratégique, le SCT rappelle « qu'il s'agit, dans les deux cas, de documents encore en évolution puisque les plans ministériels sont incorporés à la publication du budget de dépenses depuis 1995-1996 et que la planification stratégique est obligatoire depuis 1996. L'adoption de la proposition de loi sur la gestion gouvernementale et la publication des plans stratégiques qui en découlera, favoriseront une évolution et une meilleure intégration du contenu des plans ministériels. »

Enfin, à l'égard des deux dernières recommandations, le SCT mentionne que celles-ci « font appel à la nécessaire collaboration et concertation qui doit exister entre les divers organismes centraux impliqués dans la démarche de modernisation. Ces éléments sont essentiels afin d'assurer la cohérence de l'opération en cours et, par conséquent, de procurer, comme le mentionne le Vérificateur général, une meilleure information aux parlementaires. »

136. **Nous avons recommandé aux ministères**

- **de suivre avec plus de rigueur l'évolution de leur démarche d'implantation de la gestion par résultats afin d'y apporter les ajustements nécessaires;**
- **de préciser les clientèles et les partenaires dans leur planification stratégique;**
- **de consigner des objectifs dans leurs plans d'action;**
- **d'élaborer des objectifs mesurables précis et liés aux résultats;**
- **de déterminer le meilleur assortiment d'indicateurs pertinents et fiables;**
- **de préciser les responsabilités des gestionnaires à l'égard des objectifs poursuivis dans la planification stratégique et dans les plans d'action;**
- **d'élaborer, lors de la création d'un nouveau programme, des objectifs mesurables, assortis de cibles et axés sur les résultats ainsi que les indicateurs requis pour en mesurer l'atteinte;**
- **de suivre les résultats pour réajuster l'action;**
- **de divulguer, en temps opportun, dans leur rapport annuel, toute l'information nécessaire à l'appréciation de leur rendement, tout particulièrement les données relatives aux résultats de leurs actions et au coût des produits et services.**

137. **Résumé des commentaires des ministères vérifiés**

Commentaires généraux. Les ministères soulignent que le rapport présente un bilan réaliste qui fait le point sur les conditions et les outils mis en place par les différents ministères pour prendre le virage souhaité.

Ils précisent que le processus d'implantation de ce mode de gestion s'étend sur plusieurs années et exige des efforts considérables. Aussi, ils sont heureux de constater que les efforts investis ont porté fruit jusqu'à maintenant et ils entendent poursuivre ceux-ci afin d'en arriver à une véritable gestion par résultats au profit d'une administration publique plus performante.

Par ailleurs, le MIC et le MAPAQ sont préoccupés par la capacité de l'organisation à absorber ce changement et par les coûts additionnels engendrés par la mise en œuvre d'un tel cadre de gestion.

Le MIC et le MAPAQ ont également apporté des commentaires particuliers à propos de trois éléments.

Qualité des objectifs. Le MIC mentionne : « Il importe de ne pas trop insister sur la nécessité de disposer dans un premier temps de cibles chiffrées pour tous les indicateurs puisqu'il est parfois nécessaire d'alimenter un indicateur afin de pouvoir par la suite fixer une cible réaliste. Une pratique plus souple encouragera davantage les ministères qui en sont aux premiers stades de la mise en place de tels indicateurs. »

Plans d'action. Le MAPAQ a volontairement laissé à la discrétion de ses directeurs généraux l'élaboration des plans d'action annuels. Il examinera différents moyens de formaliser davantage cet aspect de la gestion par résultats. Les constatations seront donc analysées en détail afin d'améliorer le processus actuel.

Reddition de comptes. Le rapport annuel 1998-1999 du MIC fait état des améliorations proposées à la suite des évaluations effectuées en rapport avec les centres de liaison et de transfert ainsi qu'avec le programme Synergie, l'un des volets du Fonds de développement technologique.

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.

Nos travaux sont conformes à la *Loi sur le Vérificateur général* ainsi qu'aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes relatives aux travaux d'optimisation des ressources du Conseil des normes de certification de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA).

Objectif

S'assurer que le gouvernement applique les principes de la gestion par résultats.

Critères

- Le Comité des priorités communique les orientations gouvernementales aux ministres.
- Le gouvernement détermine, pour chacune des orientations gouvernementales, quels ministères participent à leur réalisation.
- Les orientations gouvernementales sont traduites en objectifs.
- Les objectifs gouvernementaux sont mesurables, précisent les cibles et sont liés aux effets recherchés.
- Une stratégie d'évaluation, composée notamment d'indicateurs de mesure et d'évaluation de programmes, est définie pour chacun des objectifs gouvernementaux.
- Les orientations du gouvernement sont transposées dans des orientations stratégiques ministérielles.
- Les orientations stratégiques et les objectifs ministériels sont entérinés par les ministres.
- Le gouvernement rend compte annuellement des résultats à l'Assemblée nationale et précise le degré de fiabilité de l'information.
- L'information présentée à l'Assemblée nationale est axée sur l'avenir, explique les options, compare les résultats aux intentions, favorise la compréhension sans simplification excessive et permet la comparaison avec les résultats antérieurs ainsi qu'avec ceux d'autres organisations.

Objectif

Évaluer si les organismes centraux réunissent les conditions favorables à l'implantation de la gestion par résultats.

Critères

- Le MCE, de concert avec le SCT et le ministère des Finances du Québec, adapte le cadre de gestion gouvernementale, notamment par des allégements réglementaires.
- Des indicateurs sont proposés au gouvernement pour mesurer les objectifs fixés.
- Le MCE guide les ministères dans la préparation de leur planification stratégique ainsi que lors de l'implantation des unités autonomes de service.
- Le MCE veille à la cohérence des orientations du gouvernement et des orientations stratégiques ministérielles.
- Le MCE et le SCT suscitent les échanges entre les ministères afin de communiquer aux autres les bonnes pratiques de gestion, les difficultés rencontrées ainsi que les solutions trouvées.
- Le SCT et le ministère des Finances du Québec adaptent certains éléments du processus budgétaire à la gestion par résultats, par exemple :
  - budget intégré (revenus et dépenses) ;
  - étude des crédits budgétaires.
- Le SCT guide les ministères dans la présentation de leur planification opérationnelle à l'Assemblée nationale.
- Le MCE et le SCT fournissent un cadre de référence pour la présentation à l'Assemblée nationale de l'information sur le rendement.

Objectif

Évaluer si les ministères réunissent les conditions favorables à l'implantation de la gestion par résultats.

Critères

Plan de mise en œuvre

- Les dirigeants mettent en œuvre des mesures pour accompagner les gestionnaires tout au long de la démarche d'implantation, par exemple :
  - équipe de soutien (service de vérification interne, expertise en évaluation de programmes, etc.) ;
  - partage des expériences et des bonnes pratiques ;
  - formation et perfectionnement.
- Les dirigeants disposent d'un plan pour l'évaluation de tous les programmes dont ils sont responsables.

- Des objectifs mesurables et axés sur les résultats ainsi que des indicateurs pertinents sont définis lors de la création de nouveaux programmes.
- Les dirigeants déterminent les secteurs d'activité qui pourraient être convertis en unités autonomes de service dans le respect des critères d'implantation et ils établissent le calendrier de réalisation.
- Les dirigeants dressent un bilan périodique des changements apportés afin d'ajuster leur stratégie d'implantation.

Communication

- Les concepts de la gestion par résultats sont présentés aux employés.
- Les orientations stratégiques et les objectifs ministériels sont communiqués aux employés.

Planification

- La planification stratégique précise les éléments suivants :
  - la mission, les clientèles et les partenaires ;
  - le contexte et les enjeux ;
  - les orientations ;
  - les axes d'intervention ;
  - les objectifs ;
  - les indicateurs.
- Les orientations stratégiques du ministère et les orientations gouvernementales sont cohérentes.
- Les responsabilités relatives aux objectifs énoncés dans la planification stratégique sont attribuées au sein de l'entité.
- Les objectifs énoncés dans la planification stratégique se traduisent en objectifs annuels.
- Les choix budgétaires sont présentés en lien avec les orientations stratégiques et les objectifs poursuivis.
- Les objectifs fixés sont mesurables, précis et liés aux résultats.
- Des indicateurs sont définis pour chacun des objectifs de la planification stratégique et de la planification opérationnelle.
- Les indicateurs élaborés sont pertinents, fiables, en nombre raisonnable et contrôlables.
- La planification est révisée à la lumière des résultats obtenus.

Objectif

S'assurer que les ministères ont adapté le rapport déposé à l'Assemblée nationale qui rend compte de leur rendement.

Critères

- La mission de l'organisation, le contexte, ses responsabilités par rapport aux objectifs du gouvernement, les objectifs poursuivis ainsi que les principaux axes d'intervention sont énoncés.
- Le degré de fiabilité de l'information sur le rendement est indiqué.
- La structure du rapport annuel permet de trouver facilement quels étaient les résultats recherchés et quel est le rendement atteint.
- L'information divulguée renseigne sur les résultats obtenus en fonction des objectifs fixés lors de la planification opérationnelle, sur le coût des ressources investies, sur la qualité de la gestion ainsi que sur le degré d'atteinte des objectifs énoncés dans la planification stratégique.
- La façon dont les actions des ministères ont contribué à l'atteinte des résultats est exposée.
- Les explications relatives à l'incidence des facteurs endogènes (internes) et exogènes (externes) sur les résultats sont fournies.
- L'information présentée démontre que les moyens choisis pour atteindre les objectifs ont été réévalués à la lumière des résultats obtenus.

ANNEXE 2 – PRINCIPAUX TERMES LIÉS À LA GESTION PAR RÉSULTATS

TERME	EXPLICATION
ACTIVITÉ	Ensemble de procédés ou d'étapes qui visent la transformation de ressources en produits et services.
AXE D'INTERVENTION	Ensemble d'approches, de méthodes, de moyens et de stratégies qui sont utilisés pour atteindre un résultat.
CIBLE	Énoncé de ce qu'une organisation prévoit atteindre dans une période à venir. Les cibles sont précises et normalement quantifiables.
EFFET	Conséquences des produits et services, des politiques et des programmes sur la population et sur la société. Ces conséquences sont soumises à l'influence de facteurs externes.
EFFICACITÉ	Mesure du rapport entre les résultats et les objectifs déterminés.
EFFICIENCE	Rapport entre les biens ou les services produits et les ressources utilisées (productivité), établi en fonction du niveau de services requis (qualité des services), pour l'atteinte des résultats d'un programme.
ENJEU	Ensemble des éléments de contexte constituant des défis, des opportunités et des préoccupations majeures.
ÉVALUATION DE PROGRAMMES	Démarche rigoureuse qui, à partir de données qualitatives et quantitatives, vise à analyser les liens entre les ressources, les processus, les produits et les services ainsi qu'à mesurer les effets et à indiquer la pertinence des services rendus.
EXTRANT	Produits et services livrés pour atteindre les effets désirés. Les extrants sont des résultats sur lesquels les gestionnaires peuvent exercer un contrôle par opposition aux conséquences qu'ils essaient d'obtenir des extrants.
INDICATEUR	Mesure quantitative ou qualitative des résultats obtenus (performance et efficacité), de l'utilisation des ressources (efficience), de l'état d'avancement des travaux ou encore du contexte dans lequel s'inscrit l'action.
INTRANT	Ressources humaines, matérielles et financières qui sont utilisées pour produire des résultats.
OBJECTIF	Énoncé des résultats à atteindre au cours d'une période spécifique, décrits en fonction d'une cible.
ORIENTATION	Intention générale qui dirige les actions.
PLAN D'ACTION	Document qui expose les objectifs à atteindre au cours d'une année, les indicateurs requis pour leur mesure, ainsi que les actions retenues en vue de contribuer à l'atteinte des résultats recherchés.
PLANIFICATION STRATÉGIQUE	Activité d'une organisation qui consiste à définir sa mission, à identifier ses clientèles et ses partenaires, à cerner les grands enjeux auxquels elle fait face, à déterminer ses orientations, ses objectifs et les moyens d'intervention retenus et, enfin, à définir les indicateurs pertinents. Ces informations sont consignées dans un document.
RENDEMENT (PERFORMANCE)	Réalisations comparées à des objectifs, à des normes ou à des critères définis en tenant compte des efforts déployés et des ressources disponibles.
RÉSULTAT	Produits et services livrés ainsi que les avantages et les autres effets qu'ils génèrent.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Annexe B

Extraits des rapports des commissions parlementaires

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 335

COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Gestion des services sociaux offerts aux jeunes 335

Services préhospitaliers d'urgence au Québec 337

Autre sujet

Centre de recouvrement en sécurité du revenu 339

INTRODUCTION

L'Assemblée nationale du Québec a confié à la Commission de l'administration publique le mandat d'entendre annuellement le Vérificateur général sur son rapport annuel. Elle lui a également dévolu la responsabilité de rendre les administrateurs publics imputables de leur gestion administrative, en les entendant publiquement, une fois par année, en vertu de la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics.*

Le 21 octobre 1998, l'Assemblée nationale confirmait ce mandat en rendant permanente la Commission de l'administration publique.

Afin que le lecteur puisse constater les effets de cet exercice qui devrait favoriser le bon usage des ressources mises à la disposition du gouvernement, les recommandations extraites des rapports faits par cette commission sont reprises dans le rapport du Vérificateur général.

D'autres commissions parlementaires se penchent également sur les problèmes notés par le Vérificateur général, mais selon le champ de compétence qui leur est imparti et l'organisme mis en cause. Le Vérificateur général participe à ces diverses auditions.

Selon la procédure habituelle, chaque commission publie un rapport dès qu'elle le juge bon, sans périodicité préétablie. Au cours de la dernière année, seule la Commission de l'administration publique a publié un rapport, en juin 1999.

Ce rapport expose les résultats de l'examen par les parlementaires de trois dossiers ayant exigé l'audition publique de sous-ministres et de dirigeants d'organismes publics. De ces trois dossiers, deux découlent des vérifications effectuées par le Vérificateur général en 1997-1998 et qui sont consignées dans le tome II de son rapport déposé à l'Assemblée nationale en mars 1999. La Commission a également poursuivi sa revue des activités d'une unité autonome de service.

COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Gestion des services sociaux offerts aux jeunes

Le 5 mai 1999, la Commission entendait le Sous-Ministre de la Santé et des Services sociaux, des représentants des régies régionales, de l'Association des centres jeunesse, de l'Association des centres locaux de services communautaires et des centres hospitaliers de soins de longue durée sur la gestion des services sociaux offerts aux jeunes.

Dans son rapport, le Vérificateur général soulève plusieurs éléments, notamment l'imprécision des orientations, la difficulté liée à la mesure des résultats et l'absence d'orientations régionales en ce qui concerne l'intervention aux niveaux préscolaire et scolaire ; les difficultés dans le dépistage pour rejoindre les groupes les plus à risque, les problèmes de continuité dans la prestation des services et la trop faible fréquence de certaines interventions ; le cloisonnement des services sociaux offerts aux jeunes ; la faible utilisation des outils cliniques pour établir un diagnostic et le manque de rigueur dans l'élaboration et la révision des plans d'intervention ; l'insuffisance du soutien professionnel nécessaire à la mise à jour et à l'adaptation des pratiques professionnelles ; le manque d'équité dans l'allocation des ressources et la pauvreté de l'information de gestion.

La Commission a pris note des intentions exposées par tous les intervenants en vue de corriger les lacunes signalées. Ces intentions ont semblé répondre aux recommandations du Vérificateur général.

Toutefois, sur le plan des actions concrètes, la Commission observe que ces intentions ne sont pas traduites avec suffisamment de clarté et qu'elles ne s'enchâssent dans aucun cadre formel assorti d'un calendrier de réalisation des travaux et des objectifs mesurables. La Commission aurait souhaité voir l'application à court terme d'un plan de formation des personnes-ressources étant donné l'aspect crucial de cette question. Les membres déplorent en particulier les carences dans les systèmes d'information et les indicateurs de résultats. La Commission voudrait également que les régies régionales exercent pleinement leur leadership dans l'intégration des services et la concertation entre les établissements, comme c'est prévu dans la *Loi sur les services de santé et les services sociaux.*

Pour ces motifs, la Commission recommande

- **que les régies régionales exercent pleinement leur leadership dans l'intégration des services et la concertation avec les établissements. À ce titre, toutes les régies régionales devraient entreprendre ou poursuivre leurs démarches pour élaborer et implanter un véritable réseau intégré de services sociaux à l'intention des jeunes;**
- **que le ministère de la Santé et des Services sociaux mette au point ou améliore les indicateurs de résultats des actions auprès des jeunes, entre autres, en matière de prévention, et que ces indicateurs soient systématiquement intégrés dans l'exercice de reddition de comptes;**
- **que le ministère de la Santé et des Services sociaux, en collaboration avec le ministère de l'Éducation, renforce son action en milieu scolaire en ayant pour objectif un meilleur accès aux services sociaux pour tous les jeunes du Québec;**
- **que le ministère de la Santé et des Services sociaux dépose à la Commission de l'administration publique, au plus tard le 31 mars 2000, un rapport faisant état de l'application des mesures pour corriger les lacunes notées dans le rapport du Vérificateur général et pour renforcer l'action en milieu scolaire;**
- **que ce rapport intègre les actions menées par le ministère, les régies régionales, les centres jeunesse et les centres locaux de services communautaires. Il devra, entre autres, faire le point sur: les ententes de gestion entre le ministère de la Santé et des Services sociaux et les régies régionales en insistant en particulier sur les résultats mesurables atteints; la mise en œuvre des protocoles d'entente entre les centres locaux de services communautaires et les centres jeunesse;**
- **que ce rapport fasse l'objet d'un examen par la Commission de l'administration publique.**

Services préhospitaliers d'urgence au Québec

Le 19 mai 1999, la Commission entendait le Sous-Ministre de la Santé et des Services sociaux, le représentant de la Conférence des régies régionales ainsi que le Directeur général sortant et le nouveau Directeur général d'Urgences-santé de la région de Montréal métropolitain sur la gestion des services préhospitaliers d'urgence au Québec. La Commission a également entendu les représentants de l'Association des propriétaires ambulanciers régionaux, de la Corporation des services d'ambulances du Québec et de l'Association des services ambulanciers du Québec.

Dans son rapport, le Vérificateur général souligne que différentes études font état du fait que le domaine du transport ambulancier au Québec est en crise à plusieurs égards : conflits de travail, recherche d'orientations, disparités régionales, manque d'efficacité, croissance des coûts. Il se trouve que les orientations de 1992 du ministère de la Santé et des Services sociaux posent d'inextricables problèmes d'application. La logique du système retenu par le ministère consiste à stabiliser l'état du patient et à l'évacuer le plus rapidement possible vers le centre hospitalier le plus près. Ce système repose sur une chaîne d'intervention composée des témoins, du 9-1-1, d'une centrale de coordination, des premiers répondants, des services ambulanciers et des salles d'urgence des centres hospitaliers.

Or, cette chaîne est absente ou déployée inégalement selon les régions. Par exemple, le 9-1-1 n'est pas encore accessible à toute la population, la formation en secourisme pour la population est peu répandue et l'implantation des services de premiers répondants en est à ses premiers pas et repose essentiellement sur la volonté du milieu.

Quant aux services ambulanciers, le Vérificateur général traite du déploiement de la flotte ambulancière basée sur des zones exclusives, de l'encadrement et de la formation du personnel ambulancier, de la négociation des contrats entre les régies régionales et les entreprises ambulancières et du contrôle de la qualité. Les constats faits à ces égards l'amènent à penser que le ministère n'obtient pas un juste prix pour les services ambulanciers qu'il offre à la population.

Le Vérificateur général mentionne également que le coût global du système préhospitalier a été de l'ordre de 193 millions de dollars en 1997. Or, malgré ces sommes importantes, il n'y a pas eu d'amélioration notable des délais moyens d'arrivée sur les lieux. Dans certaines régions, on constate même une détérioration.

Les résultats de la vérification ont mis en lumière de nombreuses carences. La Commission est fort préoccupée de la situation actuelle et insiste sur la nécessité d'agir rapidement, d'autant plus que plusieurs éléments qui font problème sont connus depuis fort longtemps et que peu d'actes concrets ont été accomplis jusqu'à ce jour pour les régler.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande dans les plus brefs délais

- **que le ministère de la Santé et des Services sociaux prenne les ententes requises, notamment avec le ministère de l'Éducation, le ministère de la Sécurité publique, la Commission de la santé et de la sécurité du travail et les organismes non gouvernementaux engagés dans cette activité, pour offrir à la population en général et au milieu scolaire une formation de base en secourisme et que cette action soit accompagnée d'une campagne d'information pour sensibiliser les citoyens à leurs droits et obligations en cette matière;**
- **que le ministère de la Santé et des Services sociaux et les régies régionales appuient activement le développement des services de premiers répondants en plus d'en faire la promotion, et ce, dans le cas des territoires où le temps de réponse est élevé;**
- **que le ministère de l'Éducation augmente sensiblement le nombre d'admissions au programme d'études collégiales concernant la formation en techniques ambulancières afin de faire face à la pénurie de main-d'œuvre formée de façon appropriée dans ce domaine;**
- **que le ministère de la Santé et des Services sociaux diffuse, sur une base régulière, les indicateurs de performance en matière de temps de réponse et de taux de survie aux arrêts cardiaques et aux traumatismes graves et que ces indicateurs soient disponibles sur une base régionale;**
- **que le ministère de la Santé et des Services sociaux agisse avec célérité afin que le comité de révision puisse commencer ses travaux dans les plus brefs délais et que l'on puisse dès le début de l'an 2000 faire les gestes nécessaires pour redresser la situation;**
- **que le ministère de la Santé et des Services sociaux transmette aux membres de la Commission de l'administration publique les résultats des travaux du comité de révision accompagnés d'un plan d'action et d'un calendrier au plus tard le 31 mars 2000;**
- **que le mandat du comité de révision en matière de services préhospitaliers d'urgence traite en priorité du partage des pouvoirs et des responsabilités, ainsi que du processus d'allocation des ressources qui en découlera, le cas échéant;**
- **que le comité de révision s'intéresse particulièrement aux questions relatives au régime des négociations collectives, à l'organisation des services par zones exclusives, au mode de tarification des services, à la distinction entre les cas urgents et les cas non urgents, à l'utilisation d'un mode de transport autre pour les déplacements interétablissements non urgents de même qu'à l'emploi d'auxiliaires médicaux;**

- **que le ministère de la Santé et des Services sociaux adopte une stratégie cohérente dans le déploiement des centrales de coordination des appels en prenant en considération l'opportunité d'utiliser le système d'appels assistés conçu par Urgences-santé en matière de communication pour les services préhospitaliers d'urgence;**
- **que le ministère de la Santé et des Services sociaux clarifie le cadre législatif actuel relatif aux services préhospitaliers d'urgence.**

Autre sujet

Centre de recouvrement en sécurité du revenu

Afin de poursuivre son programme l'amenant à examiner au moins une unité autonome de service par semestre, la Commission a choisi de scruter la gestion du Centre de recouvrement en sécurité du revenu en raison de la taille relativement restreinte de l'unité, de sa création récente et de l'intérêt des membres de la Commission quant à son champ d'activité.

Dans une vérification effectuée en 1994-1995, le Vérificateur général avait relevé des lacunes relatives aux activités de recouvrement du ministère de la Sécurité du revenu : il avait noté des insuffisances dans l'information de gestion, l'absence d'objectifs précis de recouvrement et d'indicateurs pour mesurer le coût de la récupération par dollar perçu ainsi que des difficultés à déterminer les moyens de recouvrement adaptés aux caractéristiques des créances.

Dans le suivi qu'il a réalisé en 1997-1998, le Vérificateur général constate que des progrès importants ont été faits par le Centre et que la plupart des lacunes relevées ont été corrigées. La création de l'unité autonome de service a notamment été l'occasion d'établir ou de raffiner les indicateurs de performance, permettant ainsi au Centre de bénéficier d'une information de gestion améliorée. Toutefois, des améliorations sont encore souhaitables en ce qui concerne les données sur l'ancienneté des créances et l'évaluation du risque des débiteurs.

La Commission constate que les résultats obtenus par le Centre de recouvrement en sécurité du revenu tendent vers l'amélioration de sa performance. Cependant, elle convient qu'il reste des choses à accomplir.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande

- **que le Centre de recouvrement en sécurité du revenu voie à réactiver au plus tôt le comité consultatif prévu dans l'entente de gestion et qu'il rende compte de ses activités dans son rapport annuel de gestion;**
- **que le Centre rende compte annuellement des progrès faits dans la mise en œuvre de son plan quinquennal et que ce dernier fasse l'objet d'un bilan à son terme;**

- **que le Centre bonifie ses indicateurs et rende compte dans son rapport annuel de sa performance et de celle des unités régionales en publiant notamment les données sur les dimensions suivantes :**
  - **l'évolution du solde des créances, de la facturation, du recouvrement et de la radiation, pour l'ensemble du Québec et pour chaque région ;**
  - **la répartition et l'évolution de l'ancienneté des créances, en distinguant les comptes des débiteurs actifs de ceux des débiteurs inactifs ;**
  - **les taux de recouvrement global et régional pour l'aide de dernier recours et les garants d'immigrants, en distinguant les mesures actives des mesures inactives ;**
  - **les activités et les résultats du Fonds d'incitation à la performance et du Fonds de l'expérimentation ;**
- **que le Centre définisse des indicateurs précis afin d'être en mesure de démontrer dans un prochain rapport annuel l'effet de l'injection de nouvelles ressources sur le recouvrement des créances.**

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Annexe C

Liste des fonds spéciaux, des organismes et des entreprises du gouvernement

Fonds spéciaux en activité le 1er septembre 1999

- Fonds d'aide à l'action communautaire autonome
- Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels
- Fonds d'amortissement afférent à des emprunts des collèges d'enseignement général et professionnel du Québec
- Fonds d'amortissement afférent à des emprunts des commissions scolaires du Québec
- Fonds d'amortissement afférent à des emprunts des organismes de santé et de services sociaux du Québec
- Fonds d'amortissement afférent à des emprunts d'établissements universitaires du Québec
- Fonds d'assistance financière pour certaines régions sinistrées
- Fonds d'assurance-garantie administré par la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec
- Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier
- Fonds de développement du marché du travail
- Fonds de développement régional
- Fonds de financement
- Fonds de gestion de l'équipement roulant
- Fonds de la gestion des immeubles du Québec à l'étranger
- Fonds de la réforme du cadastre québécois
- Fonds de l'assurance-médicaments
- Fonds de l'état civil
- Fonds de l'industrie des courses de chevaux
- Fonds de l'information gouvernementale
- Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail
- Fonds de partenariat touristique
- Fonds de perception
- Fonds des cautionnements des agents de voyages
- Fonds des contributions des automobilistes au transport en commun
- Fonds des pensions alimentaires
- Fonds des registres du ministère de la Justice
- Fonds des services de police
- Fonds des services de santé
- Fonds des services gouvernementaux
- Fonds des technologies de l'information du Conseil du trésor
- Fonds des technologies de l'information du ministère de la Solidarité sociale
- Fonds des technologies de l'information du ministère des Finances
- Fonds des technologies de l'information du ministère du Revenu
- Fonds d'information géographique et foncière
- Fonds en fidéicommis
- Fonds forestier
- Fonds pour la vente de biens et services du ministère des Ressources naturelles
- Fonds relatif à la tempête de verglas
- Fonds spécial de financement des activités locales
- Fonds spécial olympique

- Vérifiés par le Vérificateur général

Organismes et entreprises du gouvernement d'après les définitions des articles 3 à 6 de la *Loi sur le Vérificateur général*

Cette liste a été établie selon les renseignements disponibles au 1er septembre 1999 et elle exclut les entités inactives et les filiales de certaines entités qui ne produisent pas d'états financiers vérifiés distincts. Elle ne comprend pas non plus les entités dont les dépenses de fonctionnement sont assumées par les ministères, à même le Fonds consolidé du revenu, et qui ne présentent pas d'états financiers vérifiés distincts. Les états financiers de la plupart des organismes et entreprises du gouvernement, accompagnés du rapport du vérificateur, paraissent dans la publication annuelle du ministère des Finances intitulée *États financiers des entreprises du gouvernement du Québec.*

Organismes du gouvernement

- Agence de l'efficacité énergétique
- Bibliothèque nationale du Québec
- Comité Centraide – secteur public
- Comité de déontologie policière
- Comité de la rémunération des juges de la Cour du Québec et des cours municipales
- Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
- Commission de la capitale nationale du Québec
- Commission de la santé et de la sécurité du travail
- Commission de reconnaissance des associations d'artistes et des associations de producteurs
- Commission des lésions professionnelles
- Commission des normes du travail
- ■ Commission des services juridiques
- Commission des transports du Québec
- Conseil des arts et des lettres du Québec
- Corporation d'hébergement du Québec
- Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal métropolitain
- Curateur public
- Fonds d'aide aux recours collectifs
- Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers
- Fonds de la recherche en santé du Québec
- Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche
- Grande bibliothèque du Québec
- Héma-Québec
- Inspecteur général des institutions financières
- Institut de la statistique du Québec
- Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec
- Institut national de santé publique du Québec
- Musée d'Art contemporain de Montréal
- Musée de la civilisation
- Musée du Québec
- Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris
- Office des professions du Québec
- Régie de l'assurance-dépôts du Québec
- Régie de l'assurance-maladie du Québec
- Régie des assurances agricoles du Québec
- ■ Régie des installations olympiques
- Régie des rentes du Québec
- Régie du bâtiment du Québec
- Régie du cinéma
- Régie du logement
- Société de développement des entreprises culturelles (SODEC)
- Société de financement agricole
- Société de la Place des Arts de Montréal
- Société de l'assurance automobile du Québec
- Société des traversiers du Québec
- Société de télédiffusion du Québec (Télé-Québec)
- Société d'habitation du Québec
- Société d'Investissement Jeunesse
- Société du Centre des congrès de Québec
- Société du Grand Théâtre de Québec
- Société du Palais des congrès de Montréal
- Société du parc industriel et portuaire Québec-Sud
- Société immobilière du Québec
- ■ Société nationale du cheval de course
  Filiales :
  - ■ 9037-5965 Québec inc. (Hippodrome de Trois-Rivières)
  - ■ 9049-4956 Québec inc. (Centre d'Entraînement Des Chênes)
  - ■ Hippodrome de Montréal
- Société québécoise d'assainissement des eaux
- Tribunal administratif du Québec

- Vérifiés par le Vérificateur général
- ■ Non vérifiés par le Vérificateur général

Entreprises du gouvernement

- Agence métropolitaine de transport
- Bureau d'accréditation des pêcheurs et des aides-pêcheurs
- Caisse de dépôt et placement du Québec
  Filiales :
  Investissements immobiliers :
  - Cadim inc.
  - Centre commercial Rockland inc.
  - Centres commerciaux Cambridge limitée
  - Ivanhoé Immobilier (1998) inc.
  - Ivanhoé inc.
  - Les Galeries de Hull Shopping Centre Limited
  - Les Immeubles Penyork I inc.
  - Les Immeubles Penyork II inc.
  - Les Immeubles Penyork III inc.
  - Les Rivières Shopping Centre Limited
  - Quartier International de Montréal inc.
  - SITQ Bureaux inc.
  - SITQ Commercial inc.
  - SITQ E.U. inc.
  - SITQ inc.
  - SITQ Industriel II inc.
  - SITQ International inc.
  - SITQ Mexique inc.
  - SITQ Placements inc.
  - SITQ Vancouver inc.
  - Société immobilière de Pologne

  Autre investissement :
  - Vinya Plastique inc.
- Centre de recherche industrielle du Québec
- Commission de la construction du Québec
- Commission des valeurs mobilières du Québec
- Conseil des assurances de dommages
  - Fonds d'indemnisation en assurance de dommages
- Conseil des assurances de personnes
  - Fonds d'indemnisation en assurance de personnes
- Fondation de la faune du Québec
- Fondation universitaire de l'Institution royale pour l'avancement des sciences (Université McGill)
- Fonds central pour le bénéfice des personnes incarcérées
- Fonds d'indemnisation du courtage immobilier
- Hydro-Québec
  Filiales :
  - 9051-5792 Québec inc.
  - Argo-Tech Productions inc.
  - Auxilium Technologie
  - Hydro-Québec CapiTech inc.
  - Hydro-Québec International
  - Hydro-Québec ValTech inc.
  - HydroSolution inc.
  - Marketing d'énergie HQ inc.
  - Société de capital Nouveler inc.
  - Société de transmission électrique de Cedars Rapids limitée
  - Systèmes M3i inc.
  - Teqsim International
  - TransÉnergie HQ inc.
  - TransÉnergie Services inc.
  - TransÉnergie Technologies inc.
  - Utilisoft inc.
- Institut de police du Québec
- Investissement-Québec
  Filiales :
  - 9037-6179 Québec inc.
  - 9071-2076 Québec inc.
  - Garantie-Québec
- Motus Technologies inc.
- Parc technologique du Québec métropolitain
- Régie de l'énergie
- Sidbec
- Société de développement de la Baie James
- Société des alcools du Québec
- Société des établissements de plein air du Québec
- Société des loteries du Québec (Loto-Québec)
  Filiales :
  - 9059-3849 Québec inc
  - CASILOC inc.
  - Ingenio, filiale de Loto-Québec inc.
  - La Société des bingos du Québec inc.
  - La Société des casinos du Québec inc.
  - La Société des loteries vidéo du Québec inc.
  - Lotim inc.
  - Resto-Casino inc.
- Société du parc industriel et portuaire de Bécancour
- Société générale de financement du Québec
  Filiales :
  - Industries Devma inc.
  - SGF-Chimie inc.
    Filiale :
    - SOQUIP INC.
  - SGF-Minéral inc.
    Filiales :
    - Albecour inc.
    - SOQUEM INC.

- Vérifiés par le Vérificateur général
- Non vérifiés par le Vérificateur général

- SGF-REXFOR inc.
  Filiales :
  - Gestion 1195 inc.
  - Les produits forestiers Bellerive Ka'n'enda inc.
  - Produits forestiers St-Alphonse inc.
- SGF-SOQUIA inc.
  Filiales :
  - Centre de distribution de médicaments vétérinaires (CDMV) inc.
  - Centre d'insémination artificielle du Québec (CIAQ) inc.
  - Centre d'insémination porcine du Québec (CIPQ) inc.
- Société Innovatech du Grand Montréal
- Société Innovatech du Sud du Québec
- Société Innovatech Québec et Chaudière-Appalaches
- Société Innovatech Régions ressources
- Société nationale de l'amiante
- Société québécoise de récupération et de recyclage (RECYC-QUÉBEC)
- Société québécoise d'information juridique (SOQUIJ)
- Spoltech
- Technologies M4 inc.

Autres entités vérifiées par le Vérificateur général

- Commission d'accès à l'information
- Commission de la fonction publique
- Fondation Jean-Charles-Bonenfant
- Fonds national de formation de la main-d'œuvre
- Gestion Sodemex inc.
- Société de développement des entreprises minières et d'exploration, société en commandite
- Société de développement des entreprises minières et d'exploration 2, société en commandite
- Société de gestion immobilière SHQ (division de la Société d'habitation du Québec)
- Société du port ferroviaire de Baie-Comeau–Hauterive (SOPOR)

Répartition

Sommaire des entités vérifiées par le Vérificateur général ou par un autre vérificateur

	Vérifiées par le Vérificateur général	Non vérifiées par le Vérificateur général	Total
Fonds spéciaux	40	–	40
Organismes du gouvernement	53	6	59
Entreprises du gouvernement	31	68	99
Autres entités	9	–	9
Total	133	74	207

- Vérifiés par le Vérificateur général
- Non vérifiés par le Vérificateur général

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Annexe D

Loi sur le Vérificateur général

(L.R.Q., c. V-5.01)

TABLE DES MATIÈRES

SECTION I – OBJET ET INTERPRÉTATION 1.

SECTION II – LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL 7.

SECTION III – VÉRIFICATION ET RAPPORTS

Sous-section 1 – Vérification 21.

Sous-section 2 – Rapports sur les états financiers 37.

Sous-section 3 – Rapports annuel et spécial 41.

SECTION IV – POUVOIRS, IMMUNITÉS ET CONDITIONS D'EXERCICE

Sous-section 1 – Pouvoirs 46.

Sous-section 2 – Immunités 50.

Sous-section 3 – Conditions d'exercice 54.

SECTION V – VÉRIFICATION DES COMPTES DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL 70.

Annexe I (Article 11) – Serment

SECTION I

OBJET ET INTERPRÉTATION

1. La présente loi a pour objet de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics.

2. Les fonds et autres biens publics visés par la présente loi sont ceux des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement.

3. Est un organisme public, aux fins de la présente loi, le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor et un ministère.

Sont assimilés à un organisme public, aux fins de la présente loi, le Lieutenant-gouverneur, l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen, toute personne que l'Assemblée nationale désigne pour exercer une fonction qui en relève lorsque la loi prévoit que son personnel est nommé et rémunéré suivant la *Loi sur la fonction publique* (c. F-3.1.1) et tout organisme dont l'Assemblée nationale ou l'une de ses commissions nomme la majorité des membres.

4. Est un organisme du gouvernement, aux fins de la présente loi, tout organisme, autre que ceux mentionnés à l'article 3, qui est institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor ou d'un ministre et qui satisfait à l'une des conditions suivantes :

1° tout ou partie de ses crédits de fonctionnement apparaissent sous ce titre, dans les prévisions budgétaires déposées devant l'Assemblée nationale ;

2° la loi ordonne que son personnel soit nommé ou rémunéré suivant la *Loi sur la fonction publique* (c. F-3.1.1) ;

3° le gouvernement ou un ministre nomme au moins la moitié de ses membres ou administrateurs et au moins la moitié de ses frais de fonctionnement sont assumés directement ou indirectement par le Fonds consolidé du revenu ou les autres fonds administrés par un organisme public, ou par les deux à la fois.

Est assimilé à un organisme du gouvernement, pour l'application de la présente loi, le Curateur public.

5. Est une entreprise du gouvernement, aux fins de la présente loi :

1° tout organisme, autre que ceux mentionnés aux articles 3 et 4, institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor, ou d'un ministre et dont au moins la moitié des membres ou administrateurs sont nommés par le gouvernement ou un ministre ;

2° toute société à fonds social, autre qu'un organisme du gouvernement, dont plus de 50 p. cent des actions comportant le droit de vote font partie du domaine de l'État ou sont détenues en propriété par un organisme public, par un organisme du gouvernement ou par une entreprise du gouvernement.

6. Malgré les articles 4 et 5, un collège d'enseignement général et professionnel au sens de la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel* (c. C-29) et l'Université du Québec, ses universités constituantes, ses instituts de recherche et ses écoles supérieures, au sens de la *Loi sur l'Université du Québec* (c. U-1), ne sont pas des organismes du gouvernement ou des entreprises du gouvernement au sens de la présente loi.

SECTION II

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

7. Une personne est nommée Vérificateur général sur motion présentée par le Premier Ministre et adoptée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

8. Le Vérificateur général relève de l'Assemblée nationale. Il exerce les pouvoirs que la loi lui confie.

9. La durée du mandat du Vérificateur général est de dix ans. Ce mandat ne peut être renouvelé.

10. Le Vérificateur général exerce ses fonctions à temps plein.

11. Le Vérificateur général doit, avant de commencer à exercer ses fonctions, prêter le serment prévu à l'annexe I devant le Président de l'Assemblée nationale.

12. Le Vérificateur général peut démissionner en donnant un avis écrit au Président de l'Assemblée nationale. Le Président en avise l'Assemblée dans les trois jours de la réception de cet avis ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

13. L'Assemblée nationale peut, après avoir pris avis de la Commission de l'Assemblée nationale, destituer le Vérificateur général sur motion présentée par le Premier Ministre et adoptée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

14. Le Vérificateur général reçoit un traitement égal au maximum du niveau supérieur de salaire des sous-ministres autres que le Secrétaire général du Conseil exécutif, et à la moyenne de toute autre rémunération des sous-ministres.

Il bénéficie en outre des indemnités auxquelles ces derniers ont droit et des autres conditions de travail qui leur sont accordées.

15. En cas d'absence ou d'empêchement du Vérificateur général ou de vacance de son poste, le Président de l'Assemblée nationale peut, avec l'accord du Premier Ministre et du Chef de l'Opposition officielle, désigner l'un des vérificateurs généraux adjoints comme Vérificateur général, pour assurer l'intérim.

Celui-ci reçoit, pour la durée de l'intérim, un traitement équivalant à celui du Vérificateur général.

16. Malgré toute autre loi générale ou spéciale, le Vérificateur général peut opter pour la participation à un régime de retraite dont il aura convenu des termes préalablement à sa nomination avec le représentant autorisé du gouvernement.

Le décret du gouvernement donnant suite à l'entente visée au premier alinéa doit être pris dans les 90 jours qui suivent la date de la nomination du Vérificateur général et a effet à compter de la date de son entrée en fonction.

17. Le Vérificateur général peut, avec l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale, nommer des vérificateurs généraux adjoints pour l'assister dans l'exercice de ses fonctions. Il détermine leurs devoirs et pouvoirs.

Si la *Loi sur la fonction publique* (c. F-3.1.1) n'est pas applicable à un adjoint lors de sa nomination, elle lui devient alors applicable sans autre formalité.

18. Un vérificateur général adjoint a rang de sous-ministre adjoint.

Sa rémunération est fixée par le Vérificateur général et correspond à celle accordée à un sous-ministre adjoint.

Il bénéficie en outre des indemnités auxquelles ce dernier a droit et des autres conditions de travail qui lui sont accordées.

19. Les autres fonctionnaires du Vérificateur général sont nommés et rémunérés conformément à la *Loi sur la fonction publique* (c. F-3.1.1).

20. Le Vérificateur général exerce à l'égard de son personnel les pouvoirs que cette loi confère à un dirigeant d'organisme.

SECTION III

VÉRIFICATION ET RAPPORTS

Sous-section 1

Vérification

21. Aux fins de la présente sous-section, on entend par :

1° « économie » : l'acquisition, au meilleur coût et en temps opportun, des ressources financières, humaines et matérielles, en quantité et qualité appropriées ;

2° « efficience » : la transformation, au meilleur rendement, des ressources en biens et services ;

3° « efficacité » : l'atteinte, au meilleur degré, des objectifs ou autres effets recherchés d'un programme, d'une organisation ou d'une activité.

22. Le Vérificateur général a compétence en matière de vérification ou d'enquête se rapportant :

1° aux fonds et autres biens publics ;

2° aux services, aux fonds et autres biens transmis sous forme de subventions accordées par un organisme public ou par un organisme du gouvernement.

23. Le Vérificateur général est le vérificateur des livres et comptes :

1° du Fonds consolidé du revenu ;

2° des organismes publics ;

3° des organismes du gouvernement ;

4° des entreprises du gouvernement.

24. Malgré l'article 23, le Vérificateur général n'est pas tenu de vérifier les livres et comptes d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement lorsqu'un autre vérificateur est nommé conformément aux dispositions de la loi constitutive ou de la loi qui régit les activités de l'organisme ou de l'entreprise.

Les articles 25 à 27 s'appliquent, selon le cas, aux travaux de ce vérificateur.

25. La vérification des livres et comptes du Fonds consolidé du revenu, d'un organisme public et d'un organisme du gouvernement comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle d'optimisation des ressources.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme de l'organisme public ou de l'organisme du gouvernement.

26. Cette vérification porte notamment, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, sur les aspects qui suivent et permet de constater, le cas échéant, les déficiences importantes à leur égard :

1° le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception ;

2° le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds du Parlement ;

3° le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations afférentes ;

4° la comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus ;

5° le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus ;

6° l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficience ;

7° la mise en œuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à en rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.

27. La vérification des livres et comptes d'une entreprise du gouvernement comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, la vérification financière, la vérification de la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle des systèmes et des procédés mis en œuvre pour contrôler et protéger ses biens.

28. Le Vérificateur général peut, lorsqu'il le juge approprié, dans une entreprise du gouvernement dont il vérifie les livres et comptes, procéder à la vérification de la qualité et du fonctionnement des systèmes et procédés mis en œuvre par cette entreprise pour assurer que l'acquisition et l'utilisation de ses ressources se font en accordant l'importance qu'il convient à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité.

Toutefois, sauf pour les cas prévus à l'article 36, le Vérificateur général ne peut procéder à une telle vérification qu'après entente avec le conseil d'administration de l'entreprise ou, dans le cas où il n'y a pas de conseil d'administration, avec la direction de l'entreprise.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme de l'entreprise.

29. La vérification des livres et comptes des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement comprend la vérification des livres et comptes de tout fonds qu'ils administrent.

30. Le Vérificateur général peut procéder à la vérification, ou à tout complément de vérification, des registres, des dossiers, des documents et des comptes d'un établissement, institution, association ou entreprise relativement à l'utilisation de toute subvention qui lui est accordée par un organisme public ou un organisme du gouvernement.

31. Tout organisme, association ou entreprise qui a bénéficié d'un financement sous forme d'avance, de prêt, de garantie d'emprunt ou sous une autre forme d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement, est tenu de fournir, sur demande, au Vérificateur général les documents et renseignements que ce dernier juge nécessaires pour compléter sa vérification de la créance, du placement ou de l'évaluation d'une perte éventuelle reliée à l'exécution de la garantie.

32. Le vérificateur des livres et comptes d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement, autre que le Vérificateur général, doit transmettre à celui-ci, avec diligence, un exemplaire :

1° des états financiers annuels de l'organisme ou de l'entreprise ;

2° de son rapport sur ces états ;

3° de tout autre rapport qu'il fait au conseil d'administration, à la direction ou au dirigeant de l'organisme ou de l'entreprise, le cas échéant, sur ses constatations et recommandations.

33. Un vérificateur visé à l'article 32 doit mettre à la disposition du Vérificateur général, sur demande, les documents de travail et les autres rapports et documents se rapportant à ses travaux de vérification.

Il doit également fournir au Vérificateur général tout renseignement et explication additionnels requis sur ses travaux de vérification et leurs résultats.

34. Le Vérificateur général peut, s'il est d'avis que les renseignements, explications, documents et rapports obtenus d'un vérificateur visé à l'article 32 sont insuffisants ou que des travaux de vérification supplémentaires devraient être effectués, procéder ou faire procéder à toute vérification additionnelle ou enquête qu'il juge nécessaire dans les livres et comptes de l'organisme du gouvernement ou de l'entreprise du gouvernement.

Les honoraires et frais additionnels ainsi encourus par un vérificateur autre que le Vérificateur général, le cas échéant, sont à la charge de l'organisme ou de l'entreprise.

35. Le Vérificateur général peut communiquer ses constatations de vérification avec les recommandations qu'il juge appropriées aux autorités gouvernementales et aux responsables concernés sur toute matière qui, à son avis, est de leur compétence.

36. Le Vérificateur général effectue une vérification particulière ou une enquête et fait rapport chaque fois que le gouvernement ou le Conseil du trésor lui en fait la demande sur toute matière qui est de la compétence du Vérificateur général. Toutefois, cette vérification ou cette enquête ne peut avoir préséance sur les obligations principales du Vérificateur général.

Sous-section 2

Rapports sur les états financiers

37. Le Vérificateur général prépare un rapport sur les états financiers annuels du gouvernement. Ce rapport accompagne ces états financiers dans les Comptes publics préparés par le ministère des Finances conformément à la section VIII de la *Loi sur l'administration financière* (c. A-6).

38. Dans son rapport sur les états financiers annuels du gouvernement, le Vérificateur général :

1° indique si, à son avis, ces états présentent fidèlement la situation financière du gouvernement, les résultats de ses opérations et l'évolution de sa situation financière selon les règles ou conventions comptables énoncées aux états financiers et si ces règles ou conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente ;

2° formule toute restriction qu'il juge pertinente, en expose les motifs et, dans la mesure du possible, indique l'effet de la déficience sur les états financiers ;

3° fait tout autre commentaire qu'il juge approprié.

39. L'article 38 s'applique, en l'adaptant, au rapport du Vérificateur général sur les états financiers annuels d'un organisme public et sur ceux d'un fonds que celui-ci administre dans le cas où ces derniers états doivent être publiés dans les Comptes publics et ne sont pas cumulés dans les états financiers annuels du gouvernement.

40. L'article 38 s'applique également, en l'adaptant, au rapport de tout vérificateur sur les états financiers annuels d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement et sur ceux de tout fonds qu'ils administrent.

Sous-section 3

Rapports annuel et spécial

41. Le Vérificateur général prépare, à l'intention de l'Assemblée nationale, un rapport annuel dans lequel :

1° il fait part de ses activités ;

2° il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ses fonctions, tous les renseignements, rapports et explications demandés.

42. Le Vérificateur général signale, dans ce rapport, tout sujet ou tout cas qui, d'après lui, mérite d'être porté à l'attention de l'Assemblée nationale et qui découle des travaux de vérification concernant :

1° le Fonds consolidé du revenu ;

2° les organismes publics ;

3° les organismes du gouvernement ;

4° les entreprises du gouvernement ;

5° les bénéficiaires de subventions des organismes publics et des organismes du gouvernement.

Cet article s'applique également, en l'adaptant, à tout sujet ou cas qui découle d'une enquête.

43. Le Vérificateur général peut également faire, dans ce rapport, les commentaires qu'il juge appropriés :

1° sur les états financiers du gouvernement et des autres organismes publics, ceux des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement, ceux des fonds qu'ils administrent, ainsi que sur les règles ou conventions comptables en vertu desquelles ces états ont été préparés;

2° sur la forme et le contenu des documents d'information financière, notamment les prévisions de dépenses et les Comptes publics, déposés devant l'Assemblée nationale ou en commission, comme moyen de surveillance de l'utilisation des fonds et autres biens publics.

44. Le Vérificateur général doit, au plus tard le 15 décembre de chaque année, remettre son rapport annuel au Président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

45. Le Vérificateur général peut soumettre, en tout temps, un rapport spécial à l'Assemblée nationale sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telle qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation de son rapport annuel.

Un tel rapport est déposé devant l'Assemblée nationale selon le mode établi pour le rapport annuel.

SECTION IV

POUVOIRS, IMMUNITÉS ET CONDITIONS D'EXERCICE

Sous-section 1

Pouvoirs

46. Sous réserve de la présente loi et des autres lois qui lui sont autrement applicables, le Vérificateur général effectue, au moment, à la fréquence et de la manière qu'il détermine, les vérifications et enquêtes nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

47. Aux fins de l'exécution de ses fonctions, le Vérificateur général peut détacher ses employés et experts-conseils auprès d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement, d'une entreprise du gouvernement ou de tout autre organisme, association ou personne dont les fonds et autres biens relèvent de son champ de compétence.

Ceux-ci doivent leur fournir les locaux et l'équipement que le Vérificateur général estime nécessaires.

48. Les organismes, entreprises, associations ou personnes visés à l'article 47 et leurs administrateurs, dirigeants et employés doivent, sur demande, permettre au Vérificateur général de prendre communication et de tirer copie des registres, rapports, documents ou données, quelle qu'en soit la forme, relatifs aux travaux du Vérificateur général en vertu de la loi, et lui fournir tout renseignement et explication s'y rapportant.

Le présent article s'applique malgré la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels* (c. A-2.1).

Le présent article prévaut sur une disposition d'une loi générale ou spéciale postérieure qui lui serait contraire à moins que cette dernière loi n'énonce expressément s'appliquer malgré le présent article.

49. Le Vérificateur général, ou le représentant qu'il désigne par écrit, peut, dans l'exercice de ses fonctions, interroger toute personne sous serment et l'obliger à produire tout document ; il est investi, à cette fin, des pouvoirs et de l'immunité d'un commissaire nommé en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête* (c. C-37), sauf du pouvoir d'imposer une peine d'emprisonnement.

Sous-section 2

Immunités

50. Malgré toute autre loi générale ou spéciale, le Vérificateur général, ses employés et ses experts-conseils ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

51. Le Vérificateur général et ses employés ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

52. Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du Vérificateur général en vertu de la présente loi ou de toute autre loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

53. Sauf sur une question de compétence, aucun des recours extraordinaires prévus aux articles 834 à 850 du Code de procédure civile (c. C-25) ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée ou autre mesure provisionnelle prise contre le Vérificateur général, ses employés et ses experts-conseils dans l'exercice de leurs fonctions.

Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement tout bref délivré et toute ordonnance ou injonction prononcée à l'encontre du présent article.

Sous-section 3

Conditions d'exercice

54. Tout employé ou expert-conseil du Vérificateur général doit observer les règles de sécurité et de discrétion applicables aux employés des organismes publics, des organismes du gouvernement, des entreprises du gouvernement ou de tout autre organisme, association ou personne dont les fonds et autres biens font l'objet de vérification ou d'enquête.

55. Le Vérificateur général peut autoriser, par écrit, l'un de ses adjoints, ou tout autre membre de son personnel d'encadrement, à signer en son nom tout rapport du Vérificateur général autre que celui sur les états financiers annuels du gouvernement et ceux qu'il présente à l'Assemblée nationale.

56. Le Vérificateur général établit, sans autre formalité, ses politiques de gestion des ressources humaines en matière de planification, d'organisation et de développement.

57. Le Vérificateur général établit, sous réserve des crédits accordés par le Parlement, les effectifs maxima dont il a besoin pour l'exercice de ses fonctions et détermine leur répartition ainsi que le niveau de leur emploi.

58. Le Conseil du trésor peut, à la demande du Vérificateur général, conclure une entente avec ce dernier concernant la délégation et l'exercice de tout pouvoir qui lui est conféré par la *Loi sur la fonction publique* (c. F-3.1.1) et qui n'est pas attribué au Vérificateur général par la présente loi.

59. Le président du Conseil du trésor peut, à la demande du Vérificateur général, conclure une entente avec ce dernier concernant la délégation et l'exercice des pouvoirs qu'il ne peut déléguer en vertu de l'article 102 de la *Loi sur la fonction publique* (c. F-3.1.1).

60. Le Vérificateur général doit remettre copie de toute entente conclue en vertu des articles 58 et 59 au Président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci la dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

61. Le Vérificateur général peut, conformément aux normes et conditions qu'il établit par règlement, conclure :

1° des contrats pour les services professionnels requis dans l'exercice de ses fonctions ;

2° des ententes avec des organisations publiques ou privées concernant la permutation ou l'affectation du personnel.

Ce règlement est soumis à l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale. Le Président de l'Assemblée nationale le dépose devant l'Assemblée dans les trois jours de son approbation, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

62. Le Contrôleur des finances peut conclure, avec le Vérificateur général, toute entente concernant l'application, par délégation ou autrement, de certaines dispositions de la *Loi sur l'administration financière* (c. A-6).

63. Le Vérificateur général soumet ses prévisions budgétaires annuelles au Bureau de l'Assemblée nationale.

64. Après étude et modification, le cas échéant, par le Bureau, les prévisions budgétaires du Vérificateur général sont portées au Livre des prévisions budgétaires présentées à l'Assemblée nationale.

65. Le Vérificateur général peut faire rapport à l'Assemblée nationale s'il estime que ses prévisions budgétaires, telles que modifiées, sont insuffisantes. Il remet ce rapport au Président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

66. Le Vérificateur général peut soumettre au Bureau de l'Assemblée nationale des prévisions budgétaires supplémentaires s'il prévoit, en cours d'exercice, devoir excéder les crédits accordés par le Parlement. Les articles 64 et 65 s'appliquent, le cas échéant, en les adaptant.

67. Les articles 40, 46 et 56 de la *Loi sur l'administration financière* (c. A-6) relatifs à la division des crédits, à la suspension du droit d'engager des crédits et à la suspension de paiements ne s'appliquent pas aux crédits accordés au Vérificateur général.

68. Le Vérificateur général exerce, à l'égard des demandes d'imputation d'engagement et des demandes de paiement, les pouvoirs que la *Loi sur l'administration financière* (c. A-6) confère à un dirigeant d'organisme.

69. Sous réserve de la présente loi, la gestion des ressources du Vérificateur général s'exerce dans le cadre des lois, règlements et règles qui lui sont applicables.

Toutefois, le Bureau de l'Assemblée nationale peut, par règlement, autoriser le Vérificateur général à déroger à une disposition d'un règlement adopté ou approuvé par le gouvernement ou par le Conseil du trésor, ou d'une politique, d'une directive ou d'une décision du gouvernement, d'un ministère, du Conseil du trésor ou d'un organisme du gouvernement, si, de l'avis du Vérificateur général, cette disposition constitue une entrave à l'exercice de ses fonctions.

Ce règlement doit préciser la disposition à laquelle il est dérogé et celle qui s'appliquera en son lieu et place.

Le Président de l'Assemblée nationale dépose ce règlement devant l'Assemblée dans les trois jours de son adoption, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

Section V

VÉRIFICATION DES COMPTES DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

70. Le Bureau de l'Assemblée nationale nomme, pour une période déterminée, un vérificateur pour vérifier notamment les livres et comptes relatifs au Vérificateur général.

Ce vérificateur ne peut être un fonctionnaire ou une personne à l'emploi, par contrat ou autrement, d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement.

Il doit, au plus tard le 15 décembre de chaque année, remettre son rapport au Président de l'Assemblée nationale. Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

Annexe I
(Article 11)

SERMENT

Je, (nom), déclare sous serment que je serai loyal et porterai allégeance à l'autorité constituée et que j'exercerai honnêtement mes fonctions conformément à la loi.



Le logo du Vérificateur général

Une tour bien reconnaissable, celle du Parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité suprême et unique de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits fort dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par le Vérificateur général, à savoir l'attestation financière, la conformité avec les lois, règlements, énoncés de politique et normes, et l'optimisation des ressources ;
- les trois éléments que le vérificateur examine au moment de ses vérifications de l'optimisation des ressources : l'économie, l'efficience et l'efficacité ;
- les trois types de ressources que l'on trouve dans tout organisme : les ressources humaines, financières et matérielles.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien sa mission, tout en rappelant que c'est à l'Assemblée nationale, et à elle seule, qu'il doit rendre des comptes.