

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000

Tome I



Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000

Tome I

Dépôt légal – 2e trimestre 2000

Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISSN 1200-5541
ISBN 2-551-20334-1

© 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, juin 2000

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 premier tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*.

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	SERVICES DE BASE, VOLETS « MÉDICAL » ET « RÉADAPTATION »	19
Chapitre 3	GESTION DES IMMEUBLES DANS LE RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX	57
Chapitre 4	GESTION DES SERVICES VISANT L'ADAPTATION SCOLAIRE DES ÉLÈVES EN DIFFICULTÉ	119
Chapitre 5	LOI FAVORISANT LE DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE	125
Chapitre 6	IMPLANTATION D'EMPLOI-QUÉBEC	161
Chapitre 7	GESTION DE LA TAXE DE VENTE DU QUÉBEC ET DE LA TAXE SUR LES PRODUITS ET SERVICES	195
Chapitre 8	DÉVELOPPEMENT DES SYSTÈMES D'INFORMATION DU MINISTÈRE DU REVENU	239
Chapitre 9	RÉGIME FISCAL DES PARTICULIERS	261
Chapitre 10	ACQUISITION DE SERVICES	275
Chapitre 11	PARTENARIAT D'AFFAIRES PUBLIC-PRIVÉ	307
Chapitre 12	GESTION DES RÉPERCUSSIONS SOCIALES ET ÉCONOMIQUES LIÉES AUX JEUX DE HASARD ET D'ARGENT	329
Chapitre 13	SUIVI DE VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES	349
ANNEXE A	ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC	435
ANNEXE B	EXTRAITS DES RAPPORTS DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES	459

INTRODUCTION

Les membres de l'Assemblée nationale ont notamment la responsabilité de veiller à la bonne utilisation, par le gouvernement, ses organismes et ses entreprises, des fonds et autres biens publics. Pour les épauler dans cette tâche, le législateur a désigné le Vérificateur général, qui formule des recommandations visant à redresser les lacunes qu'il découvre au cours de ses vérifications. De cette façon, il invite les ministères et organismes vérifiés à expliquer les raisons sous-jacentes à leurs décisions administratives. La nature et la portée des mandats qu'il accomplit, exception faite des vérifications d'attestation financière, sont laissées à son entière discrétion.

Le présent ouvrage est le premier tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*. On pourra constater, à sa lecture, que les responsables des entités vérifiées ont dûment validé les propos qui les concernaient ; en règle générale, les commentaires qu'ils ont énoncés apparaissent après chacun des sujets traités.

Ce premier tome propose, comme entrée en matière, les observations du Vérificateur général relatives aux travaux qu'il a menés ainsi qu'à l'actualité gouvernementale (chapitre 1). Dans les deux chapitres suivants, il s'intéresse à des secteurs du réseau de la santé et des services sociaux. La dispensation des services de base par les professionnels de la santé retient d'abord son attention (chapitre 2) ; par la suite, il présente ses constatations quant à la manière dont est géré le parc immobilier du réseau (chapitre 3). Une analyse ayant trait à l'adaptation scolaire des élèves en difficulté constitue le chapitre 4. Le suivant, soit le cinquième, porte sur l'application de la *Loi favorisant le développement de la main-d'œuvre*. Dans le chapitre 6, le Vérificateur général fait l'étude de l'implantation d'Emploi-Québec et des services offerts par cette unité autonome de service.

Puis se succèdent deux chapitres dans lesquels il commente des volets distincts quant aux activités du ministère du Revenu du Québec : le septième a pour objet la perception et la gestion des taxes, soit la TVQ et la TPS, et le huitième aborde le développement des systèmes d'information du ministère. Le chapitre 9, quant à lui, examine la teneur du régime fiscal des particuliers, tandis que le chapitre 10 fait état du processus d'acquisition de services au gouvernement du Québec. Dans le chapitre 11, on trouvera une analyse de l'approche du partenariat d'affaires avec le secteur privé. Le chapitre 12 contient une appréciation de la gestion gouvernementale au regard des répercussions sociales et économiques des jeux de hasard et d'argent.

Le treizième et dernier chapitre de cette production rassemble sept 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 dans quelle mesure le ministère ou l'organisme est parvenu à régler les problèmes qui lui avaient été signalés.

Enfin, le lecteur prendra connaissance dans l'annexe A d'un rapport relatif aux Comptes publics du gouvernement du Québec. Pour sa part, l'annexe B propose des extraits du rapport de la Commission de l'administration publique.

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 1999-2000 TOME I

Chapitre

1

Observations du Vérificateur général

TABLE DES MATIÈRES

PROJET DE GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES (GIRES)	1.2
RAPPORT SUR LES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC	1.11
SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT TOME	1.14

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

PROJET DE GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES (GIRES)

1.2 Depuis quelques années, le gouvernement cherche résolument à atteindre une meilleure performance de façon à répondre davantage aux attentes des citoyens à l'égard de l'appareil gouvernemental. Dans cette perspective, il a choisi de s'orienter vers un mode de gestion axé sur les résultats. Il a également jugé nécessaire de s'appuyer sur un système d'information perfectionné, appelé notamment à remplacer deux de ses systèmes stratégiques conçus dans les années 1970, soit le Système automatisé de gestion des informations sur le personnel (SAGIP) et le Système de gestion budgétaire et comptable (SYGBEC).

1.3 Le remplacement de ces deux systèmes est envisagé depuis plusieurs années. Toutefois, ce n'est que depuis peu que le gouvernement est véritablement passé à l'action en enclenchant le projet Gestion intégrée des ressources (GIRES), qui vise à unifier la gestion des informations relatives à ses ressources humaines, matérielles et financières par l'implantation d'un progiciel spécialement conçu à cette fin. Le gouvernement fonde beaucoup d'espoir sur ce projet, qui comporte par ailleurs des enjeux sans précédent. J'observe, en effet, qu'il compte revoir en profondeur ses processus de gestion associés aux ressources humaines, matérielles et financières en menant un projet d'une rare ampleur dans les domaines des technologies de l'information et des communications électroniques. De fait, il s'agit du deuxième plus important projet au monde avec le progiciel retenu.

1.4 La révision des processus administratifs, inhérente à un tel projet, et les retombées que celui-ci est susceptible de générer seront pour moi un champ d'analyse primordial. De même, je m'intéresserai au fait que cette opération doit se réaliser en mettant en œuvre les pratiques de gestion et de reddition de comptes qui s'imposent.

1.5 Sans tenir compte des coûts qui devront être absorbés par l'ensemble des ministères et organismes utilisateurs, il est d'ores et déjà établi par le gouvernement que le projet GIRES nécessite des sorties de fonds du maître d'œuvre d'au moins 85 millions de dollars répartis sur trois ans. Modifier plusieurs façons de faire utilisées par près de 60 000 fonctionnaires, dont 12 000 utilisateurs réguliers directement visés, occasionnera aussi des frais. En contrepartie, le gouvernement estime que ce projet procurera des avantages importants.

1.6 Je m'en voudrais de ne pas exprimer mon scepticisme quant aux montants avancés à l'égard des coûts et des bénéfices du projet GIRES. Toutes les dépenses impliquées, que des sources évaluent à quelques centaines de millions de dollars, n'ont pas encore été confirmées, ni la majorité des dépenses récurrentes. En outre, la plupart des bénéfices attendus n'ont pas encore été quantifiés, ce qui nuit à leur crédibilité et à leur récupération éventuelle.

1.7 Je remarque aussi que plusieurs initiatives similaires en Amérique du Nord connaissent des difficultés importantes quant à la réponse aux besoins, au respect des coûts et des échéanciers ou encore à la récupération des avantages. Je suis d'avis que l'origine de ces difficultés importantes tient au fait que les organisations en cause n'ont pu satisfaire diverses conditions de base, notamment :

- La détermination adéquate d'objectifs précis, réalisables et quantifiables ainsi que des besoins à satisfaire et des avantages escomptés ;
- La définition judicieuse des rôles et des responsabilités, tels les pouvoirs de prendre des décisions ou d'accomplir des tâches ;
- L'élaboration d'une stratégie propre à la transformation des processus, qui tient compte de la capacité et de la volonté des acteurs en présence d'utiliser les nouveaux outils de gestion mis à leur disposition ;
- La constitution d'une équipe compétente et diversifiée, chapeautée par un dirigeant expérimenté et soutenue activement par les instances supérieures ;
- Le déploiement d'une stratégie de mise en œuvre secondée par un processus de gestion de projet structuré.

1.8 C'est ainsi que le développement du projet GIRES est soumis à diverses situations qui risquent de susciter des écarts considérables par rapport aux prévisions si ces conditions de base ne sont pas respectées. De ces risques, cinq attirent particulièrement mon attention pour le moment, compte tenu de l'importance stratégique des processus gouvernementaux concernés, du nombre de responsables en cause et de la portée des changements anticipés :

- *La précarité de l'appui et de la participation de la haute direction des ministères et des organismes*. Je note que les autorités de ces entités ont une vision plutôt imprécise des changements à venir. J'observe également que les ministères et organismes tardent à affecter les ressources adéquates.
- *Les questions controversées qui restent indûment en pourparlers*. Je constate qu'un différend entre le Contrôleur des finances, responsable du volet financier, et le Secrétariat du Conseil du trésor, maître d'œuvre du projet, a retardé l'avancement du projet. Des échanges portent aussi sur la possibilité, pour certains organismes, de concevoir leurs propres solutions au regard d'importants volets du projet GIRES au lieu d'utiliser celles qui sont proposées par le maître d'œuvre.

- *Les déficiences du processus de gestion et de réalisation du projet*. Je remarque que ce processus n'est pas encore formellement défini et que des difficultés inattendues pourraient faire en sorte que sa mise en œuvre ne soit pas aussi concluante que prévu. Cette hypothèse est d'autant plus plausible que j'observe que le projet GIRES peut être exposé à un rythme insoutenable de prises de décision, compte tenu de la nature des travaux envisagés et des échéanciers retenus.
- *Les analyses de rentabilité peu détaillées ou incomplètes, même en tenant compte du stade actuel de réalisation*. Je relève l'absence d'objectifs clairs, mesurables et définis dans le temps. J'ai déjà mentionné l'évaluation partielle des coûts initiaux et l'absence d'information sur la majorité des coûts subséquents et des bénéfices.
- *La capacité et la collaboration des ressources affectées au projet et de celles qui sont concernées par le projet*. Je note que la constitution d'une équipe performante se bute encore à des problèmes de recrutement et de formation, notamment en matière de gestion de projet. Aussi, je redoute les problèmes de performance qui compromettent l'efficacité des organisations lorsqu'elles sont soumises à des modifications rapides de leurs façons de faire.

1.9 Même si les responsables du projet GIRES ont su jusqu'à maintenant mettre en place plusieurs facteurs de succès, il n'en demeure pas moins que ce projet comporte encore de nombreux risques qui peuvent nuire à son évolution et à ses retombées, comme on a pu le voir précédemment. C'est pourquoi l'Assemblée nationale doit pouvoir disposer d'une information indépendante quant à la progression de ce projet qui est appelé à appuyer la modernisation de l'État, la gestion axée sur les résultats, et à garantir, en bout de ligne, de meilleurs services aux citoyens.

1.10 Dans ces circonstances, j'ai résolu de suivre de très près l'évolution du projet GIRES, d'abord, pour adapter mes pratiques de vérification afin de continuer à certifier l'information destinée aux parlementaires, ensuite, pour observer les conditions de mise en œuvre de l'opération afin d'apprécier la gestion de cet important projet.

RAPPORT SUR LES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

1.11 Les Comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 1999 ont été déposés très tardivement à l'Assemblée nationale, soit le 28 mars 2000, 12 mois après la fin de l'exercice financier. Les Comptes publics incluent notamment les états financiers consolidés du gouvernement ainsi que le rapport du Vérificateur général à ce sujet. Il est inacceptable que les états financiers du gouvernement soient déposés un an après la fin d'une année financière. En effet, les parlementaires sont alors privés d'une information essentielle à leur fonction de surveillance de l'action gouvernementale.

1.12 À l'occasion du dépôt de cet important document, j'ai présenté aux parlementaires un rapport contenant mes commentaires à la suite de la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec. Ces commentaires sont reproduits à l'annexe A du présent tome.

1.13 Normalement, lesdits commentaires auraient été inclus dans la présentation de mes travaux d'attestation financière, apparaissant dans le tome II de mon *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999* (chapitre 10). Étant donné le dépôt tardif des Comptes publics, j'ai décidé pour une seconde année consécutive de faire coïncider la parution des résultats de ma vérification avec celle du dépôt des Comptes publics. C'est pourquoi j'ai résolu de préparer un rapport distinct, qui est en quelque sorte la suite du chapitre 10 du tome II de mon rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999. Les parlementaires ont pu ainsi prendre connaissance simultanément des états financiers gouvernementaux et de mon opinion sur ceux-ci.

SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT TOME

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

1.15 Le secteur de la santé et des services sociaux est l'objet de deux chapitres. Tout d'abord, j'ai voulu m'assurer que l'organisation des services de base – les services médicaux offerts par les omnipraticiens et les services de réadaptation – contribue à l'accessibilité et à la continuité des soins ainsi qu'à l'utilisation économique et efficiente des ressources. Ensuite, j'ai évalué dans quelle mesure le ministère de la Santé et des Services sociaux, les régies régionales et les établissements favorisent une gestion optimale des immeubles du réseau.

Services de base, volets « médical » et « réadaptation »

1.16 Le second chapitre traite des services de base en santé, volets « médical » et « réadaptation ». Avec le virage ambulatoire amorcé depuis quelques années, l'hospitalisation des patients est réduite au minimum. Pareille transformation implique que la prise en charge des patients non hospitalisés s'accroît dans les divers points de service et exige un réseau de services de base bien organisé et coordonné. Ce réseau est constitué des CLSC, des cliniques privées, des centres hospitaliers et du service de consultation téléphonique Info-Santé. Je note que l'organisation de ces services pourrait être améliorée à maints égards afin d'accroître leur complémentarité et, conséquemment, de parvenir à une utilisation plus économique et efficiente des ressources.

1.17 La notion d'accessibilité aux services médicaux de base n'est pas définie dans les orientations du ministère, par exemple en ce qui a trait à la distance que le citoyen doit parcourir pour être vu par un professionnel de la santé, au délai d'attente acceptable ou au ratio du nombre de personnes par omnipraticien. À l'égard de

ce dernier élément, la répartition régionale des médecins est déterminante. Toutefois, les objectifs des plans régionaux d'effectifs médicaux n'ont pas été atteints ; la situation s'est même détériorée dans certaines régions depuis quelques années. Le ministère et les régies régionales n'ont pas de contrôle sur le lieu où exercent les médecins. De plus, ils administrent près de 20 mesures incitatives pour amener les omnipraticiens à s'installer en région éloignée. Le ministère ne connaît pas combien coûte l'ensemble de ces mesures et il a réalisé peu d'études pour s'assurer qu'elles répondent adéquatement aux objectifs poursuivis. L'avenir nous fera connaître les répercussions de la nouvelle entente avec les omnipraticiens, annoncée au moment où nous mettions notre rapport sous presse.

1.18 Par ailleurs, puisqu'il n'y a pas d'orientation ministérielle particulière pour les services de base en réadaptation, les régies régionales ont entrepris très peu de travaux d'organisation et de coordination en la matière. Le virage ambulatoire n'a donc pas donné lieu au développement de services externes publics voués à la réadaptation. À cet égard, dans une région, les délais avant d'obtenir une consultation avec un physiothérapeute pour un cas léger sont de quelques mois à plus de un an dans les centres hospitaliers tandis qu'ils ne dépassent pas sept jours dans les cliniques privées. Soulignons que les soins prodigués en clinique privée sont offerts aux personnes assurées par un régime privé ou qui acceptent d'en supporter le coût. Nous n'avons pas l'assurance que l'organisation des services de réadaptation permet de réduire au minimum les délais d'attente.

1.19 Je note également que l'allocation des ressources aux régies régionales consiste encore majoritairement en une reconduction systématique des budgets plutôt qu'en une répartition fondée sur une évaluation rigoureuse des besoins.

1.20 En outre, les ententes de gestion entre le ministère et les régies traitent peu des problématiques liées aux services de base, ce qui peut minimiser l'importance de la reddition de comptes à ce sujet, d'autant plus que les systèmes d'information ne fournissent pas suffisamment de données sur l'utilisation des ressources affectées aux patients ambulatoires.

Gestion des immeubles dans le réseau de la santé et des services sociaux

1.21 La gestion du parc immobilier, abordée au troisième chapitre, constitue un autre aspect crucial du réseau de la santé et des services sociaux. Le coût de remplacement de ce parc est évalué à 8,9 milliards de dollars. Chaque année, le gouvernement y investit plus de un demi-milliard de dollars pour le maintenir et le développer. Notre vérification montre que des améliorations importantes doivent être apportées aux pratiques de gestion dans ce domaine afin d'assurer une meilleure utilisation des fonds publics qui découlera certainement d'un arrimage plus serré des décisions relatives aux investissements immobiliers aux orientations de développement des services.

1.22 Le ministère et les régies régionales n'ont que peu profité de la transformation du réseau pour assurer l'utilisation optimale des immeubles. Malgré l'ampleur de cette transformation et la réduction du nombre de lits dans les hôpitaux, en raison du virage ambulatoire, la rationalisation des installations physiques n'a guère été prise en compte.

1.23 Le ministère et les régies ne disposent pas encore de plans directeurs immobiliers complets, qui favoriseraient une meilleure gestion du parc d'immeubles. Ces plans sont difficiles à établir puisque, d'une part, le ministère n'a toujours pas officialisé aux régies régionales certaines lignes directrices ou objectifs déterminants, comme l'évolution visée du nombre de lits par 1 000 habitants. D'autre part, les régies ont une connaissance imparfaite du parc immobilier de leur région.

1.24 Il faut à tout prix éviter de construire ou de rénover à grands frais des unités de soins qui, peu de temps après, seront déplacées, fermées ou utilisées à d'autres fins. Pourtant, des projets de construction d'hôpitaux, d'aménagement de salles d'urgence et de cliniques externes se poursuivent ou sont en voie d'approbation bien qu'à certains égards, ils ne semblent pas correspondre aux orientations du ministère, notamment dans le cadre du virage ambulatoire.

1.25 Les projets immobiliers que j'ai examinés ne sont pas appuyés par des dossiers étoffés, qui permettraient d'en apprécier la pertinence et qui témoigneraient de l'effort de recherche de la solution la meilleure et la plus économique. Le choix d'un projet immobilier a pourtant des répercussions sur les coûts de fonctionnement et d'entretien pour les décennies à venir.

1.26 Le défi constant d'équilibrer les priorités avec les ressources limitées conduit souvent à reporter l'entretien des bâtiments, ce qui augmente substantiellement les sommes à investir pour des réparations majeures.

1.27 Par ailleurs, en matière de sécurité incendie, il n'y a pas de plan ni d'échéancier pour réaliser rapidement tous les travaux visant à corriger les lacunes connues.

1.28 La gestion de la consommation énergétique et la disposition des immeubles excédentaires comportent aussi diverses lacunes qui ont pour effet d'augmenter les coûts que le gouvernement doit supporter, même pour les immeubles devenus inutiles.

1.29 En matière de gestion immobilière, à l'instar de celle qui se rapporte aux services de base, ni les systèmes d'information du ministère ni les mécanismes de reddition de comptes ne permettent de suivre les indicateurs clés des établissements afin de juger de leur performance. Le rapport annuel du ministère est d'ailleurs muet à ce sujet.

Gestion des services visant l'adaptation scolaire des élèves en difficulté

1.30 Dans le réseau de l'éducation, à l'automne de 1999, j'ai entrepris un mandat de vérification dans le but d'apprécier la qualité de la gestion des services visant l'adaptation scolaire des élèves en difficulté. C'est l'objet du quatrième chapitre de ce rapport.

1.31 Concurremment à mes travaux, le ministère de l'Éducation a publié, en janvier 2000, une nouvelle politique sur l'adaptation scolaire, « Une école adaptée à tous ses élèves », accompagnée d'un plan d'action, lui-même assorti d'un ensemble de mesures devant soutenir tout le réseau scolaire. De plus, en janvier 2000, le ministère annonçait l'injection de ressources financières, notamment avec l'arrivée, d'ici à quatre ans, de 2 838 enseignants et autres spécialistes du domaine de l'éducation, représentant un coût d'environ 150 millions de dollars.

1.32 Devant cette volonté de la part du ministère, la pertinence et le moment opportun pour la poursuite de mes travaux ont été remis en cause. C'est ainsi qu'en février 2000, j'ai mis fin prématurément à ce mandat. Il est prévisible que j'irai ultérieurement m'assurer que le plan d'action se réalise comme prévu et qu'ainsi les problèmes soulevés sont corrigés ou en voie de l'être.

Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre

1.33 Le cinquième chapitre rend compte de notre vérification quant à l'application de la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre*. Cette loi, adoptée en 1995, vise à améliorer la qualification des travailleurs québécois et à accroître de ce fait l'adaptation, l'insertion en emploi et la mobilité. Les employeurs assujettis à cette loi, mais qui ne consacrent pas annuellement un montant représentant au moins 1 p. cent de leur masse salariale à la formation, doivent verser la différence au Fonds national de formation de la main d'œuvre.

1.34 Je constate que l'administration de la loi n'est pas fondée sur des bases solides : il n'y a pas d'objectifs précis, mesurables et axés sur les résultats. L'information de gestion est insuffisante et produite avec beaucoup de retard.

1.35 De plus, les entreprises qui cotisent ne sont pas celles qui profitent des subventions. Ainsi, bien que les employeurs des secteurs public et parapublic n'aient versé que 2,2 p. cent des cotisations, ils ont bénéficié de près de 20 p. cent des subventions. Des lacunes majeures se rapportent au programme de subventions. En premier lieu, dans près de 25 p. cent des dossiers examinés, l'information consignée au dossier est insuffisante pour évaluer adéquatement le bien-fondé du projet. En second lieu, au regard des dossiers que nous avons scrutés, près de 3 millions de dollars ont servi à financer des projets dont l'admissibilité était discutable.

1.36 Par ailleurs, le suivi exercé par Emploi-Québec quant aux subventions accordées est inadéquat, voire inexistant. Ainsi, plusieurs versements sont effectués sans pièces justificatives ou l'analyse de celles-ci est insuffisante. En outre, des projets déjà approuvés ont été modifiés sans autorisation. Enfin, des sommes excédentaires ont déjà été consenties, même si peu de projets sont terminés.

Implantation d'Emploi-Québec

1.37 Pour sa part, le chapitre 6 traite de l'implantation d'Emploi-Québec. La signature de l'Entente de principe Canada-Québec relative au marché du travail marque le coup d'envoi d'une opération d'envergure. Cette entente vise la prise en charge par le Québec, le 1er avril 1998, des mesures d'emploi et du service national de placement, qui étaient jusqu'alors sous la responsabilité du gouvernement du Canada.

1.38 Emploi-Québec propose un éventail de services aux individus et aux entreprises qui veulent bénéficier de différentes formes d'aide relative à la main-d'œuvre et à l'emploi. Ceux-ci peuvent obtenir de l'information sur le marché du travail, utiliser les services de placement et se prévaloir des possibilités offertes dans le cadre des mesures. L'aide consentie à la clientèle renvoie tantôt aux services de base, dont l'accès est universel, tantôt à des services spécialisés.

1.39 Bien que l'implantation d'Emploi-Québec ait été planifiée et que de nombreuses actions aient été entreprises dans le but d'offrir à la clientèle, dès le 1er avril 1998, une gamme complète de services en matière d'emploi et de main-d'œuvre, les préparatifs n'étaient pas complétés. Même si des améliorations appréciables ont été apportées, surtout au cours de la deuxième année, des déficiences demeurent, principalement en ce qui a trait à la détermination du nombre optimal de centres locaux d'emploi, aux systèmes informatiques, à la prestation des services et au cadre de gestion.

1.40 En effet, malgré l'importance des investissements ponctuels et des dépenses récurrentes que les 154 centres locaux d'emploi occasionnent, la détermination de leur nombre n'est pas soutenue par une évaluation rigoureuse.

1.41 De plus, les systèmes informatiques ne fournissent pas tous les renseignements utiles et tous les outils nécessaires à la gestion des activités, particulièrement en ce qui concerne la réalisation des suivis budgétaire et opérationnel ainsi que la reddition de comptes.

1.42 En ce qui a trait à la prestation des services, il a fallu attendre la deuxième année pour que la formation sur les mesures et les approches d'intervention soit offerte au personnel. Enfin, Emploi-Québec a grandement manqué de rigueur quant au suivi budgétaire qu'elle a mené au cours de la première année.

Gestion de la taxe de vente du Québec et de la taxe sur les produits et services

1.43 Le septième chapitre présente les conclusions de mon examen de la gestion de la TVQ et de la TPS par le ministère du Revenu. J'ai voulu m'assurer que le ministère avait mis en place des systèmes et des mécanismes qui favorisent une gestion efficace, efficiente et économique de ses activités afin d'accroître l'observance fiscale.

1.44 Or, le ministère ne détient pas une information de gestion suffisante et pertinente lui permettant de planifier et d'orienter d'une manière efficace et efficiente ses activités en matière d'observance fiscale, d'évaluer leurs résultats et d'en rendre compte adéquatement. Le ministère se limite à mesurer la récupération et fait peu de liens avec le degré d'observance fiscal atteint. De plus, l'indice de récupération fiscale présente des résultats supérieurs à la réalité, puisqu'une part significative de la récupération découlant des interventions que j'ai vérifiées en analyse fiscale n'entraîne pas une augmentation des recettes.

1.45 Sur le plan des interventions de contrôle fiscal, j'ai constaté des lacunes importantes à plusieurs étapes de l'exécution. La sélection des dossiers est problématique parce que certains des critères utilisés ne sont pas suffisamment sélectifs ou que les vérificateurs ne se fient pas à l'évaluation du risque établi. Comme la sélection des dossiers est peu documentée, je ne peux de ce fait corroborer la neutralité du processus. Quant à l'analyse et à la vérification des déclarations des mandataires, la qualité du travail est trop souvent négligée, au point où je suis d'avis que l'instauration de contrôles de la qualité doit être une priorité pour le ministère.

Développement des systèmes d'information du ministère du Revenu

1.46 Un autre chapitre, le huitième, porte aussi sur un champ d'activité du ministère du Revenu. Devant le volume très important d'opérations qu'il doit mener, le ministère s'appuie de façon très marquée sur les technologies de l'information. Au fil des ans, il s'est doté d'une foule d'applications qu'il exploite avec une infrastructure multiplateforme. Pour l'exercice 1998-1999, il a consacré près de 100 millions de dollars aux technologies de l'information, dont près de 40 p. cent pour ses projets d'investissement en développement de système.

1.47 M'inspirant d'une démarche orientée vers les risques, j'ai scruté sept volets du développement de systèmes informatiques. Je conclus que le ministère réussit à élaborer les outils informatiques nécessaires à la réalisation de sa mission, en respectant dans l'ensemble les budgets autorisés. Il n'en demeure pas moins que des améliorations sont souhaitables, notamment sur le plan des coûts et des échéances.

1.48 La principale difficulté se rapporte aux bénéfices devant découler de ses projets de développement. Le ministère ne peut, de façon générale, quantifier ceux qu'il obtient réellement.

Régime fiscal des particuliers

1.49 Le régime fiscal des particuliers (chapitre 9) est un autre sujet qui a retenu mon attention. Afin que chacun paie sa juste part d'impôt, le gouvernement a adopté une approche basée sur la capacité de payer du contribuable en fonction de son revenu, duquel sont soustraits les montants nécessaires pour couvrir les dépenses liées à ses besoins essentiels.

1.50 D'une part, j'ai constaté que le régime fiscal de base des particuliers reposait bien sur les assises de la capacité de payer. D'autre part, les objectifs généraux des dépenses fiscales qui peuvent être assimilées à des dépenses prévues dans les programmes sont bien divulgués aux citoyens. Toutefois, j'ai noté l'absence de critères pour déterminer les dépenses fiscales qui doivent être assorties de cibles mesurables. À défaut de telles cibles, il devient difficile de juger de l'atteinte de l'objectif et, par ricochet, de l'à-propos de la mesure. Par ailleurs, le ministère des Finances devrait fournir plus régulièrement aux parlementaires les renseignements leur permettant d'apprécier l'ampleur des dépenses fiscales et leur incidence sur le revenu des particuliers.

Acquisition de services

1.51 L'acquisition de services est le thème abordé dans le dixième chapitre. En 1997-1998, la valeur des contrats de services accordés par les ministères et les organismes s'est chiffrée à 619 millions de dollars. L'acquisition de services est encadrée par une série de mesures qui vise un triple objectif, soit la transparence, l'équité et l'obtention des services requis de façon économique. Mes travaux ont porté sur les acquisitions de services de quatre entités ainsi que sur l'encadrement offert par le Secrétariat du Conseil du trésor.

1.52 Ce dernier dispose de peu d'information pour évaluer l'efficacité des moyens mis en place en matière d'acquisition de services. Notamment, le Secrétariat n'effectue pas de travaux ayant pour objet le respect de la réglementation et le recours aux mesures d'exception pour l'attribution de l'ensemble des contrats sans appel d'offres. Par ailleurs, il n'a pas circonscrit d'objectifs clairs en vue de l'accomplissement des orientations gouvernementales, pas plus qu'il n'a prévu d'indicateurs de performance. La qualité de sa reddition de comptes à l'Assemblée nationale s'en trouve diminuée.

1.53 Les moyens élaborés par les entités vérifiées, tels que les guides, se limitent à traiter de la conformité des acquisitions avec la réglementation. De plus, l'information de gestion à ce sujet est incomplète et elle ne permet pas aux entités de déceler les éléments à corriger ou sur lesquels elles devraient se pencher pour accroître l'efficacité du processus. Il n'est donc pas étonnant de constater la présence de lacunes au regard des différentes étapes du processus d'acquisition dans les dossiers examinés, autres que ceux concernant le déneigement. Voici quatre exemples : la définition du besoin est déficiente dans 19 p. cent des cas ;

55 p. cent des contrats ne présentent aucune analyse justifiant le recours à des ressources externes; dans une proportion de 40 p. cent des contrats, il manque au moins 20 p. cent des clauses requises; les clauses contractuelles n'ont pas toutes été respectées dans 58 p. cent des contrats.

1.54 Les deux tiers des contrats sont accordés sans véritable concurrence, soit qu'un seul fournisseur ait présenté une soumission conforme et acceptable, soit qu'il n'y ait pas eu d'appel d'offres, un motif d'exception ayant été invoqué. Dans ce dernier cas, la justification du motif avancé n'est pas toujours clairement documentée. En l'absence d'autres soumissionnaires, lorsque le fournisseur présélectionné est déjà assuré que le contrat lui revient, le gestionnaire se retrouve dans l'obligation de négocier les prix de gré à gré, situation moins favorable à l'acquéreur.

1.55 Dans les situations où il y a plusieurs fournisseurs, l'objectivité de l'étape de la sélection serait mieux appuyée en documentant davantage l'évaluation effectuée par les comités de sélection.

1.56 Enfin, j'estime que, dans une proportion de 40 p. cent, il n'y a aucune preuve de suivi de l'exécution des travaux et, dans 86 p. cent des cas, aucune évaluation des services reçus du fournisseur n'a été faite.

Partenariat d'affaires public-privé

1.57 J'ai aussi examiné quatre projets d'acquisition de biens et de services réalisés dans le cadre de l'expérimentation d'une nouvelle approche basée sur le partenariat entre les secteurs public et privé. J'exprime mes commentaires à ce sujet dans le chapitre 11. Cette formule, appliquée jusqu'à maintenant à quelques projets de nature informatique, vise à créer une relation privilégiée avec un fournisseur choisi par appel d'offres et évite le recours à cette procédure aux phases ultérieures de réalisation du projet, contrairement à la règle générale. Ce traitement privilégié d'un fournisseur est accepté dans la mesure où il est assorti d'une répartition équitable des investissements financiers, des responsabilités, des risques et des bénéfices rattachés à chaque projet.

1.58 Les faiblesses décelées à l'égard de l'encadrement offert par le Secrétariat du Conseil du trésor et les autres entités vérifiées, de même que celles entachant l'application du processus d'acquisition, ont d'importantes conséquences.

1.59 En premier lieu, je constate que les ententes font ressortir l'instauration d'une relation d'affaires dont les attributs correspondent davantage à ceux du rapport client-fournisseur traditionnel. Voilà qui est préoccupant. En effet, si les avantages que le gouvernement aurait dû tirer d'un lien privilégié avec un fournisseur ne se concrétisent pas, alors le principal effet de la formule aura été que les fournisseurs écartés au départ n'auront eu aucune chance de proposer à nouveau leurs services pour les nombreux contrats attribués au cours de la réalisation du projet.

1.60 En second lieu, les conditions favorisant le respect des principes sur lesquels les acquisitions publiques doivent reposer – transparence, équité et obtention des biens et services requis de façon économique – n'ont pas toujours été remplies.

Gestion des répercussions sociales et économiques liées aux jeux de hasard et d'argent

1.61 Un autre chapitre, le douzième, brosse un portrait de la gestion des répercussions sociales et économiques liées aux jeux de hasard et d'argent. D'une part, je me suis intéressé à la façon dont les différents acteurs assument leurs responsabilités et leurs rôles respectifs. D'autre part, j'ai voulu obtenir l'assurance que le gouvernement collige, en temps opportun, une information suffisante, fiable et continue lui permettant de prendre des décisions éclairées relatives au développement des jeux qu'il chapeaute ainsi qu'aux services offerts aux joueurs pathologiques.

1.62 S'il est vrai que, pour la majorité de la population, la pratique des jeux de hasard et d'argent reste un loisir sans conséquence, il en va autrement pour les personnes qui se livrent à de telles activités de façon excessive. Ces personnes représentent souvent un poids pour leurs proches et la communauté ; elles occasionnent des coûts sociaux qui peuvent être estimés. Au Québec, les chercheurs ont évalué que le taux de joueurs pathologiques était de 1,2 p. cent en 1989 et de 2,1 p. cent en 1996 chez les adultes, alors qu'il est habituellement le double chez les adolescents.

1.63 Des études indiquent que les jeux offerts dans les casinos et plus particulièrement ceux de loteries vidéo sont considérés comme les principaux responsables du jeu pathologique. En quatre ans, l'arrivée des casinos et du réseau des appareils de loterie vidéo a fait bondir de 83 p. cent le chiffre d'affaires consolidé de Loto-Québec et ces nouvelles formules ne cessent de gagner du terrain.

1.64 Au Québec, aucune étude n'a encore déterminé les coûts sociaux reliés au jeu et il n'existe pas de mécanisme assurant une collecte et une analyse indépendantes de l'information sur le jeu ainsi que ses répercussions sociales et économiques, aucun organisme n'ayant actuellement le mandat requis pour endosser ces responsabilités. La Régie des alcools, des courses et des jeux n'a produit aucun avis concernant les impacts sociaux des activités de loterie vidéo et de casino, bien qu'une telle intervention fasse partie de son mandat. Pour sa part, le ministère de la Santé et des Services sociaux n'a pas développé de stratégie globale d'intervention relativement au jeu pathologique, sujet que l'Institut national de santé publique du Québec reconnaît à titre de problématique de santé publique. Peu de services spécialisés sont offerts aux joueurs pathologiques dans le réseau de la santé et des services sociaux.

1.65 En définitive, la gestion des jeux de hasard et d'argent exige une grande vigilance de la part du gouvernement afin de s'assurer que ces derniers n'entraînent pas plus de répercussions sociales et économiques indésirables que les avantages qui en découlent. Il est donc important que le gouvernement mette en œuvre les outils d'évaluation lui permettant de prendre des décisions éclairées concernant autant l'offre et les types de produits que les services à offrir aux joueurs compulsifs.

Suivi de vérifications de l'optimisation des ressources

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

1.67 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 1999-2000 TOME I

Chapitre 2

Services de base, volets « médical » et « réadaptation »

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

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	2.1
VUE D'ENSEMBLE	2.14
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	2.20
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
Services médicaux de base	
Orientations et objectifs	2.24
Planification des effectifs médicaux	2.65
Services de base en réadaptation	2.98
Plan d'organisation des services de base en réadaptation	2.102
Degré d'accessibilité aux services	2.108
Allocation des ressources	2.128
Information de gestion et reddition de comptes	
Objectifs de gestion	2.134
Systèmes d'information et reddition de comptes	2.137
Annexe – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	

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

Vérification menée par

Laurent Lapointe
Directeur de vérification

Francine Asselin
Stéphanie Dolbec
Mario Malouin
Mélanie Nolin
Normand Ouellet

Sigles utilisés dans ce chapitre

AMP	Activité médicale particulière
CLSC	Centre local de services communautaires
DRMG	Département régional de médecine générale
ETC	Équivalent temps complet
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
PREM	Plan régional des effectifs médicaux
RAMQ	Régie de l'assurance maladie du Québec

FAITS SAILLANTS

2.1 Avec le virage ambulatoire amorcé depuis quelques années, l'hospitalisation des patients est réduite au minimum. Cette transformation implique que la prise en charge des patients non hospitalisés s'accroît dans les divers points de service et exige un réseau de services de base bien organisé et coordonné. Au Québec, ce type de services est offert dans les centres hospitaliers, les centres locaux de services communautaires et les cliniques privées. Le lecteur notera que, dans le présent rapport, l'appellation « clinique privée » englobe celle de « cabinet ».

2.2 Nous avons mené nos travaux de vérification auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), de 3 régies régionales et de 18 établissements de santé. Notre démarche avait pour but de nous assurer que l'organisation des services de base, volets « médical » et « réadaptation », contribue à l'accessibilité et à la continuité des soins ainsi qu'à l'utilisation efficiente et économique des ressources. Ces travaux se sont déroulés d'avril 1999 à mars 2000. Au moment de mettre sous presse, le 16 mai 2000, la ministre de la Santé et des Services sociaux a annoncé qu'une entente a été conclue avec la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec. Cette entente vient modifier, entre autres, les façons d'attirer et de garder les médecins dans les régions éloignées et la rémunération des médecins pour certaines fonctions médicales plus lourdes ou plus complexes. Le présent rapport ne tient pas compte des éléments de cette entente.

2.3 Les gestionnaires rencontrés sont unanimes pour dire que le service Info-Santé est des plus pertinents et qu'il mérite d'être mieux connu. Toutefois, le ministère n'a pas établi d'indicateurs de mesure en ce qui a trait au degré d'utilisation du service par les différents types de clientèle ainsi qu'aux bénéfices escomptés, comme la diminution des demandes de consultation à l'urgence des centres hospitaliers ou dans les cliniques privées. En l'absence de telles balises, le ministère et les régies régionales peuvent difficilement évaluer dans quelle mesure ce service contribue à un usage rationnel des ressources sociosanitaires.

2.4 Les réseaux de services intégrés se caractérisent par des points d'accès bien définis ; ceux-ci assurent la circulation rapide et continue des personnes et de l'information, ce qui permet l'accessibilité et la continuité des services. Bien que les portes d'entrée donnant accès aux services de base aient été spécifiées, les rôles et les responsabilités de chacun des acteurs impliqués dans le fonctionnement des réseaux de services intégrés n'ont jamais été clairement circonscrits. Ainsi, les cliniques privées, les urgences des centres hospitaliers et les centres locaux de services communautaires desservent de manière parallèle les clientèles ambulatoires. Tous conviennent pourtant que les réseaux de services intégrés constituent le moyen privilégié pour orchestrer l'accessibilité aux services et la continuité des soins. Malgré ce consensus, nous n'avons pas retracé d'objectifs précis liés à des échéanciers, que ce soit pour l'élaboration des plans régionaux d'organisation des services médicaux généraux ou pour la mise sur pied de réseaux de services intégrés.

2.5 Par ailleurs, les orientations du ministère ne contiennent aucun critère définissant la notion d'« accessibilité », par exemple la distance maximale à parcourir, le délai d'attente acceptable ou le ratio du nombre de personnes par omnipraticien. Pour un nouveau client, nous avons constaté que le délai est de moins de sept jours pour obtenir une consultation avec rendez-vous auprès d'un omnipraticien dans la région universitaire visitée alors qu'il est difficile, voire impossible, d'en obtenir une dans la région éloignée sur laquelle ont porté nos travaux. Au surplus, nous observons qu'il y a une inégalité dans la répartition des professionnels de la réadaptation qui pratiquent dans les établissements publics. En effet, dans la région des Laurentides, le ratio est de 5 349 personnes par professionnel de la réadaptation ; il passe à 3 431 dans la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean.

2.6 Depuis 1987, des plans régionaux d'effectifs médicaux sont établis pour déterminer le nombre d'omnipraticiens ainsi que le nombre et le type de spécialistes autorisés à s'installer dans une région, en vue de privilégier la présence et la permanence des médecins là où ils sont requis. Bien que ces plans doivent prendre en compte l'effectif menant une pratique privée, ni le ministère ni les régies régionales n'ont de contrôle sur le lieu où exercent les médecins. D'ailleurs, au 30 juin 1999, la plupart des régies régionales n'ont pas atteint leurs objectifs à ce chapitre. Dans plus de la moitié des cas, la situation s'est même détériorée par rapport à 1997.

2.7 Les acteurs du réseau utilisent des unités de mesure différentes (individu, équivalent temps complet ou heure) pour planifier les effectifs médicaux et en faire le suivi. Ce manque d'uniformité constitue un obstacle tant pour déterminer les besoins réels en effectifs médicaux que pour mener à bien leurs suivis.

2.8 Actuellement, il existe près de 20 mesures incitatives pour amener les omnipraticiens à s'installer en région éloignée. Puisque le ministère n'est plus l'unique gestionnaire à ce chapitre, il ne connaît pas combien coûte l'ensemble des avantages consentis aux médecins, et ce, depuis plusieurs années. De plus, il a réalisé peu d'études pour s'assurer que ces mesures répondent adéquatement aux objectifs de recrutement et de maintien des effectifs médicaux en région éloignée.

2.9 Nous n'avons pas retracé de données ni d'objectifs qui quantifient la répartition intrarégionale des omnipraticiens entre les cliniques privées et les établissements publics. Malgré certains moyens mis en œuvre pour améliorer cette répartition, la majorité des gestionnaires et des médecins interrogés considèrent qu'il y a un manque persistant d'omnipraticiens dans les établissements publics pour dispenser des services à une clientèle plus lourdement affectée, de plus en plus âgée, qui réclame une meilleure prise en charge.

2.10 D'un autre côté, puisqu'il n'y a pas d'orientation ministérielle particulière pour les services de base en réadaptation, les régies régionales ont entrepris très peu de travaux d'organisation et de coordination en la matière. Cette absence de planification a des répercussions sur la continuité des soins et peut causer des complications aux personnes atteintes d'incapacités temporaires ainsi qu'engendrer des coûts additionnels.

2.11 Confrontés à la rareté des ressources, les dispensateurs de services de base en réadaptation sont appelés à déterminer eux-mêmes des priorités et à décider s'ils traitent ou non des patients à partir de critères précis. Or, l'admissibilité peut différer d'un établissement à l'autre et aussi, d'une région à l'autre. Ce manque d'uniformité fait en sorte que, pour des troubles et affections similaires diagnostiqués selon les mêmes critères cliniques, les services offerts par les établissements peuvent être passablement divergents.

2.12 L'universalité des soins étant l'une des assises du réseau de la santé, la population s'attend à ce que les services de base en réadaptation soient offerts et accessibles sur l'ensemble du territoire québécois. Nous sommes pourtant en présence de deux régimes parallèles. D'une part, il y a les services offerts en clinique privée pour les personnes assurées par un régime privé ou qui acceptent de débourser une certaine somme afin de limiter le délai d'attente. D'autre part, il y a les services dispensés dans les établissements publics pour ceux qui n'ont pas de couverture additionnelle et qui ne veulent ou ne peuvent tout simplement pas payer. Par exemple, dans la région périphérique visitée, les délais pour obtenir une consultation avec un physiothérapeute (pour un cas léger) sont de quelques mois à plus de un an dans les centres hospitaliers, tandis qu'ils ne dépassent pas sept jours dans les cliniques privées.

2.13 Chaque entité – centre local de services communautaires, clinique privée ou urgence – fait cavalier seul en ce qui a trait à la réforme de ses systèmes d'information concernant les patients ambulatoires. Cette situation nuit à l'intégration des activités médicales et ne permet pas de produire en temps opportun une information uniforme, comparable et pertinente. De plus, les systèmes actuels n'assurent pas la circulation de l'information entre les médecins et les lieux de dispensation, ce qui entrave le bon fonctionnement des réseaux de services intégrés.

VUE D'ENSEMBLE

2.14 Les services de santé sont primordiaux. Inévitablement, avec plus ou moins de régularité, nous y avons recours. Proposant un large éventail de services qui répondent à des problématiques dont la complexité est fort variable, le réseau de la santé et des services sociaux draine une part substantielle du budget de l'État. En 1999-2000, le budget des dépenses de ce réseau s'élève à plus de 13,7 milliards de dollars, soit 31,7 p. cent de celui du gouvernement du Québec. De plus, le système chapeautant les divers points de service doit évoluer parce que la société change, que de nouveaux besoins apparaissent et que les pratiques ne cessent de s'améliorer. Ces facteurs suffisent à démontrer qu'il est impératif que le réseau de la santé et des services sociaux soit bien organisé et coordonné afin d'assurer à la population, sur l'ensemble du territoire québécois, un accès universel et équitable aux services de base.

2.15 Ces services possèdent les caractéristiques suivantes. Pour l'essentiel, ils :

- desservent toute la population, quel que soit l'âge ou l'identité de la personne ;
- résolvent la majorité des préoccupations et problèmes communs, souvent ponctuels et de nature biologique ;
- sont offerts principalement par les cliniques privées de médecins et de professionnels en réadaptation, les centres locaux de services communautaires (CLSC) et les centres hospitaliers ;
- sont généralement prodigués selon une approche individualisée ;
- s'appuient sur une infrastructure légère de moyens diagnostiques et thérapeutiques ;
- regroupent des services d'information, d'accueil, d'évaluation, d'orientation, de demande de consultation, de traitement et de suivi ;
- sont accessibles le plus près possible du milieu de vie de la clientèle, plusieurs étant disponibles 24 heures par jour, 7 jours par semaine.

2.16 Les services médicaux de base sont dispensés par les omnipraticiens et ils s'adressent à toute personne qui nécessite une consultation médicale avec ou sans rendez-vous. Quant aux services de base en réadaptation, ils sont prodigués par des professionnels de la réadaptation et ils sont destinés aux personnes ayant des incapacités temporaires ou encore des incapacités potentiellement chroniques s'il n'y a pas d'intervention.

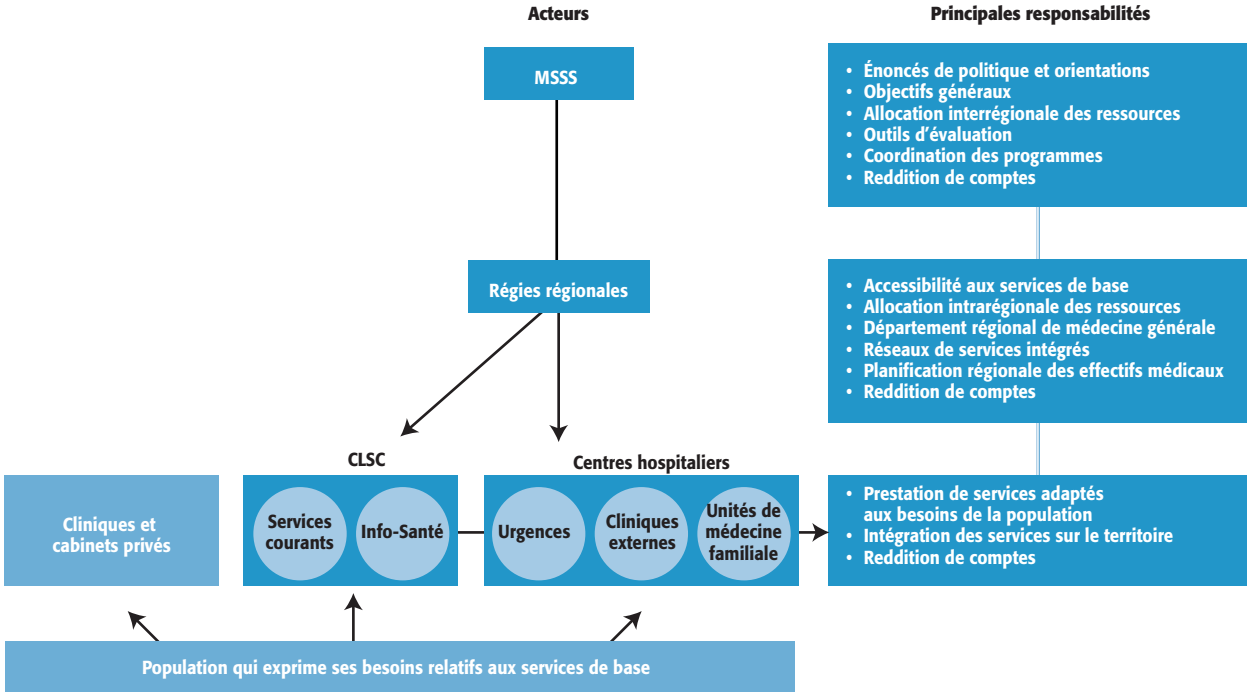
2.17 Les professionnels de la santé ont pour mission de dispenser les services au quotidien. Entre autres, les équipes prodiguant les soins de base réunissent des médecins omnipraticiens, des infirmières, des physiothérapeutes, des ergothérapeutes, des orthophonistes et des audiologistes, qui exercent leur profession en clinique privée ou dans un établissement public (centre hospitalier, CLSC).

2.18 Les services médicaux et de réadaptation sont définis dans la *Loi sur les services de santé et les services sociaux,* la *Loi sur l'assurance-maladie* et l'*Entente relative à l'assurance maladie et à l'assurance hospitalisation entre le ministère de la Santé et des Services sociaux et la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec.*

2.19 La *Loi sur les services de santé et les services sociaux* énonce les responsabilités et détermine l'encadrement des établissements publics (figure 1).

FIGURE 1

RESPONSABILITÉS DES ACTEURS DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX



OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

2.20 Notre vérification avait pour but de nous assurer que l'organisation des services de base, volets « médical » et « réadaptation », contribue à l'accessibilité et à la continuité des services, ainsi qu'à l'utilisation économique et efficiente des ressources. Pour ce faire, dans les régions visitées, nous nous sommes plus particulièrement intéressés aux orientations et à l'encadrement mis de l'avant par le ministère, à l'organisation des services concernés, aux mesures favorisant la répartition géographique équitable des ressources humaines et financières, à l'information de gestion disponible au ministère, dans les régies régionales et dans les établissements ainsi qu'à la reddition de comptes qui vient appuyer les décisions à ces égards.

2.21 Essentiellement, nous nous sommes penchés sur l'organisation des services de base offerts à la clientèle apte à se déplacer par ses propres moyens et donc dite « ambulatoire ». Ainsi, pour les fins de nos travaux, les services dispensés aux personnes qui sont hospitalisées ou qui bénéficient de soins à domicile ont été exclus, de même que les activités de prévention ou de promotion de la santé et des services sociaux.

2.22 Ce rapport ne remet pas en cause la pertinence ni la qualité des actes professionnels. Nos travaux ne cherchaient pas à déterminer si le Québec est doté d'un effectif médical suffisant, pas plus qu'ils ne visaient à juger des modes de rémunération existants.

2.23 Nous avons mené nos travaux de vérification auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux et de trois régies régionales (régions universitaire, périphérique et éloignée). Dans les territoires respectifs des régies, notre examen a porté sur les activités de neuf CLSC et d'autant de centres hospitaliers. Afin d'accomplir notre mandat, nous avons rencontré des gestionnaires et des professionnels de la santé œuvrant au ministère, dans les régies régionales et dans les établissements. Par ailleurs, nous avons recueilli de l'information auprès de la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ), de fédérations ou d'associations liées aux professionnels ou aux établissements du réseau de la santé. Ces travaux se sont déroulés d'avril 1999 à mars 2000, mais certains commentaires portent sur des situations antérieures à cette période. Au moment de mettre sous presse, le 16 mai 2000, la ministre de la Santé et des Services sociaux a annoncé qu'une entente a été conclue avec la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec. Cette entente vient modifier, entre autres, les façons d'attirer et de garder les médecins dans les régions éloignées et la rémunération des médecins pour certaines fonctions médicales plus lourdes ou plus complexes. Le présent rapport ne tient pas compte des éléments de cette entente.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

Services médicaux de base

Orientations et objectifs

2.24 De 1994 à 1998, le ministère a entrepris, avec la collaboration des différents acteurs, la transformation du réseau de la santé afin qu'il soit davantage adapté aux besoins actuels de la population, à l'évolution des pratiques et à la capacité de payer de la collectivité. Cette transformation, connue sous le nom de « virage ambulatoire », visait à optimiser l'autonomie de la clientèle à l'intérieur des réseaux de services intégrés. Ceux-ci se caractérisent par des points d'accès bien définis ; ils assurent la circulation rapide et continue des personnes et de l'information, ce qui permet l'accessibilité et la continuité des services.

2.25 Les principes qui ont inspiré les instigateurs de ce changement majeur sont les mêmes que ceux qui gouvernent l'organisation des services de santé et des services sociaux depuis 1970, à savoir l'universalité, l'équité et le caractère public de tels services. En 1998, le ministère a amorcé une démarche de consolidation, de concert avec les régies régionales. C'est dans pareille optique que les orientations ministérielles ont été actualisées et qu'un nouveau principe a été pris en compte, soit l'adaptation continue des services aux besoins des usagers.

2.26 Du point de vue de la clientèle, le virage ambulatoire consiste à recevoir les services de base en se présentant à l'une des portes d'entrée du réseau (CLSC, clinique privée, centre hospitalier), ce qui permet d'éviter l'hospitalisation, dans la mesure du possible. Les dispensateurs de soins tentent également d'accélérer le retour de la personne hospitalisée dans son milieu de vie.

2.27 L'accessibilité aux services est l'objectif commun qui doit mobiliser tous les acteurs du réseau. Ainsi, le ministère préconise l'élaboration et le déploiement de réseaux de services intégrés sur une base locale, c'est-à-dire sur le territoire de chaque CLSC. Ces réseaux visent, d'une part, à mieux coordonner les services que les personnes sont en droit d'obtenir dans ou à proximité de leur milieu de vie et, d'autre part, à circonscrire plus clairement les points d'accès au réseau sur le territoire : Info-Santé, le CLSC, les cliniques privées ainsi que les centres hospitaliers.

Info-Santé

2.28 Au printemps de 1994, le ministère a rendu public un cadre de référence, « Accessibilité continue 24/7 », structurant la mise en place d'un service de consultation téléphonique dans la majorité des régions du Québec, désigné aujourd'hui par le nom d'Info-Santé.

2.29 Un des objectifs d'Info-Santé est de diriger la population vers la ressource la plus appropriée en vue d'une utilisation rationnelle des ressources sociosanitaires, évitant ainsi des recours inopportuns aux services médicaux de base, notamment ceux dispensés dans les urgences hospitalières ou dans les cliniques privées.

Accessibilité au service Info-Santé

2.30 Si l'on se réfère aux orientations ministérielles, le service Info-Santé doit être disponible localement 24 heures par jour et 7 jours par semaine. De plus, dans les ententes de gestion conclues au cours de l'exercice 1999-2000, le ministère a fixé aux régies régionales des cibles en vue d'atteindre l'objectif provincial de répondre à 90 p. cent de tous les appels à l'intérieur d'un délai de quatre minutes d'ici mars 2002. En octobre 1999, une étude menée à l'échelle provinciale par le ministère, à partir des données disponibles, révèle ce qui suit :

- le taux d'abandon se situe entre 25 et 30 p. cent des appels ;
- il y a au moins 25 p. cent des appels qui nécessitent plus de quatre minutes d'attente ;
- le service n'est pas implanté dans trois régions nordiques du Québec ;
- à certains endroits, des boîtes vocales ou des répondeurs sont parfois utilisés, ce qui implique un intermédiaire supplémentaire, donc un risque que l'attente s'en trouve encore prolongée.

Actuellement, ni le ministère ni les régies régionales n'ont l'assurance que le mode d'organisation d'Info-Santé est le plus efficient.

2.31 Par ailleurs, dans ses orientations, le ministère privilégie l'accessibilité au service Info-Santé selon un mode d'organisation décentralisée, où chaque CLSC dessert son territoire. Toutefois, les régies régionales peuvent opter pour une approche différente en regroupant les activités de quelques CLSC dans une centrale, si cette modalité permet d'offrir un service plus efficace. Seule une centrale régionale nous a fourni une analyse, datant de 1997, qui concluait que le modèle centralisé s'avérait plus économique eu égard aux résultats recherchés. Pour les régions visitées, nous avons constaté que la plupart des CLSC offrent le service sur semaine, de 8 heures à 16 heures, et qu'une centrale prend la relève en dehors de ces périodes. Actuellement, ni le ministère ni les régies régionales n'ont l'assurance que le mode d'organisation retenu est le plus efficient.

2.32 Par surcroît, les entrevues que nous avons conduites démontrent que les CLSC n'ont pas encore prévu de mécanismes visant à recueillir les données nécessaires à l'évaluation de leur performance au chapitre de l'accessibilité au service Info-Santé. Ces entités ne disposent pas d'un système de gestion des appels grâce auquel il serait possible d'établir les taux d'abandon et les délais d'attente. Des études font état qu'un tel système se retrouve par contre dans la plupart des centrales du Québec. En conséquence, les compilations de données sur une base provinciale ne permettent pas d'avoir une vue d'ensemble des activités d'Info-Santé, puisqu'elles ne tiennent pas compte des périodes où le service est offert par les CLSC.

2.33 Nous avons recommandé aux régies régionales

- **de s'assurer que le modèle organisationnel utilisé par Info-Santé est efficient et économique;**
- **d'évaluer dans quelle mesure l'objectif provincial d'accessibilité est atteint.**

Utilisation du service

2.34 Nous avons passé en revue les résultats de quelques études sur Info-Santé dont dispose le ministère et interrogé les gestionnaires responsables de ce dossier lors de nos visites dans les centres hospitaliers, les CLSC et les régies régionales.

2.35 En un peu plus d'un an, le service a connu une progression rapide au chapitre de sa notoriété: en décembre 1996, 43 p. cent des gens disaient avoir déjà entendu parler du service tandis qu'en janvier 1998, ce pourcentage était passé à 75 p. cent.

2.36 En 1997-1998, 28 p. cent de la population du Québec a déjà obtenu un conseil ou une information en appelant Info-Santé. Les proportions quant à l'utilisation de ce service varient considérablement selon les régions; la région la plus performante affiche un taux de 37 p. cent, alors qu'il est moindre en régions périphériques et éloignées, étant de 25 p. cent en moyenne. Par ailleurs, le taux d'utilisation fluctue amplement selon le groupe d'âge. Il atteint 60 p. cent chez les parents d'enfants de moins de 5 ans par rapport à seulement 13 p. cent chez les personnes âgées de 65 ans ou plus. Malgré le fait que les personnes âgées se prévalent de façon récurrente des soins de santé, nous constatons qu'elles font moins appel à Info-Santé, même si cette option les mettrait directement en contact avec une personne habilitée à les orienter adéquatement dans le réseau.

2.37 Les systèmes en place ne permettent pas de mesurer l'impact de la diminution du nombre de visites à l'urgence; néanmoins, les gestionnaires rencontrés sont unanimes pour dire que cette initiative est des plus pertinentes et que ce service mérite d'être mieux connu, car son utilisation a des retombées positives sur l'ensemble du réseau.

2.38 Bien que l'emploi judicieux des ressources soit l'une des raisons d'être d'Info-Santé, le ministère n'a pas établi d'indicateurs de mesure en ce qui a trait au degré d'utilisation du service par les différents types de clientèle ou aux bénéfices escomptés, comme la baisse des demandes de consultation à l'urgence ou dans les cliniques privées. En l'absence de telles balises et de systèmes de suivi, le ministère et les régies régionales peuvent difficilement évaluer dans quelle mesure ce service contribue à un usage rationnel des ressources sociosanitaires.

2.39 Nous avons recommandé au ministère de définir des indicateurs de mesure relativement à l'utilisation d'Info-Santé en vue de permettre une meilleure utilisation des ressources sociosanitaires.

Organisation des services médicaux de base

Les rôles et les responsabilités des acteurs impliqués dans le fonctionnement des réseaux de services intégrés n'ont jamais été clairement circonscrits.

2.40 En ce qui concerne les services médicaux de base, les orientations ministérielles mentionnent que les réseaux de services intégrés doivent se déployer sur chacun des territoires desservis par un CLSC. Bien que les portes d'entrée donnant accès aux services de base aient été spécifiées, les rôles et les responsabilités de chacun des acteurs impliqués dans le fonctionnement des réseaux de services intégrés n'ont jamais été clairement circonscrits. Présentement, nous ne sommes pas en mesure de déterminer qui devrait assumer la fonction de coordination des services. Celle-ci est pourtant essentielle pour raffermir la collaboration entre les CLSC, les cliniques privées et les urgences des centres hospitaliers.

2.41 L'adoption du plan régional d'organisation des services médicaux généraux est un préalable pour que les réseaux de services intégrés deviennent opérationnels et pour préciser les rôles et les responsabilités des diverses instances chargées d'élaborer un tel plan. Sans celui-ci, le partenariat escompté risque d'être compromis.

2.42 Plusieurs études documentent la problématique de l'organisation des services médicaux de base et suggèrent des solutions pour améliorer l'accès aux services et la continuité des soins. Le ministère, les régies, les établissements ainsi que les professionnels de la santé conviennent que les réseaux de services intégrés constituent le moyen privilégié pour orchestrer ces services.

2.43 À cet égard, le Conseil médical du Québec, organisme consultatif relevant du ministère, reconnaît dans ses recommandations que la continuité des soins est entravée par des lacunes dans le suivi des patients, que ce soit après une hospitalisation ou dans le contexte de la prestation des soins en première ligne. En guise de solution, le Conseil préconise une responsabilisation accrue des médecins et un raffermissement des relations patient-médecin. On espère ainsi garantir à la clientèle qu'elle bénéficiera de suivis adéquats et qu'elle recevra en temps opportun les soins requis, dispensés en première ligne. De plus, il a émis des recommandations afin d'accroître l'utilisation efficiente des ressources du réseau de la santé. Entre autres, cet organisme propose une hiérarchisation des services médicaux faisant en sorte que les médecins traitent davantage des problèmes de santé correspondant à leur niveau de spécialisation. Toutefois, en dépit des diverses recommandations formulées par le Conseil médical, le ministère n'effectue pas d'analyses coût-avantage portant sur l'organisation des services médicaux de base.

2.44 Nos travaux ont fait ressortir des failles au chapitre des rôles et responsabilités des cliniques privées, des urgences des centres hospitaliers et des CLSC. Il faut voir que ces entités desservent de manière parallèle les clientèles ambulatoires. Comme il y a peu de coordination entre elles, la population ne sait pas toujours où elle doit se rendre et qui elle doit rencontrer pour obtenir les services les plus appropriés eu égard à ses besoins. Les gens se présentent donc indifféremment à une clinique privée, à l'urgence d'un centre hospitalier ou à un CLSC.

2.45 Premièrement, nous sommes en présence d'un marché qui se caractérise ainsi : bien que les services médicaux soient financés par l'État, les médecins qui pratiquent en clinique privée ont le choix du lieu où ils dispensent les soins à leur clientèle, qui peut recourir sans limite à tous les services disponibles.

2.46 Deuxièmement, l'urgence des centres hospitaliers reste toutefois la seule ressource qui est disponible 24 heures par jour et 7 jours par semaine et qui offre tous les services médicaux de base ainsi que l'accès rapide aux examens de radiologie et de laboratoire. De surcroît, sur certains territoires, l'urgence est souvent l'unique endroit où l'on peut recevoir de tels soins. Selon les orientations ministérielles, l'urgence doit être le dernier recours pour accéder aux services médicaux de base. Pourtant, les responsables qui y accueillent la clientèle dirigent rarement les personnes aux prises avec des difficultés mineures vers les autres points de service. De l'avis des gestionnaires rencontrés dans les centres hospitaliers, une partie appréciable de l'achalandage à l'urgence est liée à des problèmes de santé qui pourraient facilement être traités par les CLSC ou les cliniques privées. De plus, la fréquentation des urgences ne favorise pas la continuité des soins puisqu'il s'agit toujours de consultations médicales sans rendez-vous donnant lieu à des traitements fournis de façon épisodique.

2.47 Enfin, les CLSC n'ont pas toujours les ressources nécessaires pour satisfaire aux besoins de la clientèle sans cesse croissante depuis le virage ambulatoire, et ce, bien que ceux-ci aient obtenu des ressources additionnelles. Pour plusieurs, l'élargissement des plages horaires et l'essor appréciable des soins à domicile exigent davantage de moyens. D'ailleurs, phénomène récent pour les CLSC, à l'instar des centres hospitaliers, certains affichent un déficit d'exploitation. Il devient alors difficile de recruter des médecins puisqu'aucune ressource supplémentaire n'est accordée pour couvrir les frais afférents à la pratique des nouveaux venus (personnel de soutien, équipement et coûts liés aux activités diagnostiques et thérapeutiques). Le manque de médecins contraint plusieurs CLSC à s'en tenir presque uniquement à des cliniques de soins infirmiers. Pourtant, ils s'appuient sur une équipe multidisciplinaire et sont responsables de la population qu'ils desservent.

2.48 Malgré le consensus quant à la nécessité de mettre en place des réseaux de services intégrés, le ministère et les régies ont lancé peu de projets pilotes. Nous n'avons pas retracé d'objectifs précis assortis d'échéanciers, que ce soit pour l'élaboration des plans régionaux d'organisation des services médicaux généraux ou pour la mise sur pied de réseaux de services intégrés.

2.49 À cet effet, lors de modifications à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* en juin 1998, était institué au sein de chacune des régies régionales un département régional de médecine générale (DRMG). Il a comme principales fonctions de :

- définir et proposer un plan régional d'organisation des services médicaux généraux ainsi qu'un réseau d'accessibilité pour ces services ;
- faire des recommandations et émettre des avis sur tous les aspects touchant les effectifs médicaux et la dispensation des services médicaux généraux.

2.50 Lorsque le DRMG néglige d'exercer ses responsabilités, le conseil d'administration de la régie régionale peut demander au directeur général d'assumer ces dernières.

2.51 Le DRMG, de par son mandat, est porteur d'une nouvelle dynamique. Composé de l'ensemble des omnipraticiens qui reçoivent une rémunération de la RAMQ, il vise à accomplir le meilleur arrimage possible, invitant les cliniques privées et les établissements publics de santé à travailler en complémentarité.

2.52 Compte tenu des difficultés soulevées quant à l'insuffisance du personnel médical qui pratique dans les centres hospitaliers et les CLSC, il est préoccupant d'observer que les DRMG tardent à s'implanter. Près de deux ans après que le législateur a prévu une telle structure, aucun DRMG n'a produit de plan régional d'organisation des services médicaux généraux ou de réseau d'accessibilité.

2.53 Proposé par la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec, le DRMG représente néanmoins une avenue intéressante pour responsabiliser les médecins en les impliquant dans l'organisation des services médicaux de base. De fait, puisque l'implantation des DRMG repose uniquement sur la bonne volonté des omnipraticiens, seulement quelques régies régionales ont amorcé leur implantation. La quasi-totalité des gestionnaires et des médecins que nous avons interrogés doutent de leur faisabilité. Plusieurs sont d'accord avec les principes à la base de ces structures subsidiaires, mais ils ont souligné que le manque de leviers dont disposent les régies régionales pour mobiliser les omnipraticiens constitue la principale contrainte au regard de leur déploiement.

2.54 Nous avons recommandé au ministère de procéder périodiquement à des analyses coût-avantage portant sur les modes d'organisation des services médicaux de base.

2.55 Nous avons recommandé aux régies régionales

- **de préciser les rôles et les responsabilités des établissements publics et des cliniques privées dispensant des services médicaux de base sur le territoire desservi par chaque CLSC ;**
- **d'établir un calendrier portant sur la mise sur pied des réseaux de services intégrés en vue d'améliorer l'accès aux services et la continuité des soins ;**
- **de s'assurer que les dispositions de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* sont respectées en ce qui a trait à l'implantation des départements régionaux de médecine générale et à l'élaboration de plans d'organisation des services médicaux généraux.**

Critères d'accessibilité

2.56 Les orientations du ministère ne précisent aucun critère définissant la notion « d'accessibilité », par exemple la distance maximale à parcourir, le délai d'attente acceptable ou le ratio du nombre de personnes par omnipraticien. En conséquence, l'information de gestion à cet égard est rarissime et, lorsque les gestionnaires en produisent, l'absence de critères homogènes rend difficile l'analyse comparative sur les plans interrégional et intrarégional. Le ministère et les régies n'ont donc pas une information suffisante et pertinente pour s'assurer que l'accès aux services médicaux de base est équitable et continu.

2.57 Entre autres, les services habituellement offerts en clinique privée ne sont pas inventoriés, ni par le ministère ni par les régies régionales. Un portrait pourrait présenter, par territoire, chacune des cliniques avec le nombre d'équivalents temps complet (ETC), les heures de consultations (avec ou sans rendez-vous), les plages horaires, incluant les horaires qualifiés de « défavorables » (soir, nuit, jour férié), etc.

2.58 Afin d'évaluer l'ampleur des délais d'attente pour les consultations médicales avec rendez-vous, nous avons effectué, en février 2000, des sondages téléphoniques dans les cliniques privées sises dans les territoires des neuf CLSC visités. Concrètement, nous avons demandé le temps requis pour qu'un patient âgé, nouvellement installé dans un territoire, soit vu par un médecin de famille. Cet exercice a fait ressortir une disparité marquée quant à la durée minimale de l'attente (tableau 1).

TABLEAU 1

DÉLAIS D'ATTENTE EN FONCTION DES TROIS RÉGIONS VISITÉES

	Nombre de cliniques privées sur le territoire	Nombre de cliniques privées contactées	Délai d'attente minimal sur le territoire (en jours)*
Région éloignée			
Territoire nº 1	3	3	Indéfini**
Territoire nº 2	7	6 1	Indéfini** 45
Région périphérique			
Territoire nº 1	2	2	Indéfini**
Territoire nº 2	5	5	14
Territoire nº 3	4	2 1	Indéfini** 90
Territoire nº 4	6	5	11
Région universitaire			
Territoire nº 1	6	6	7
Territoire nº 2	11	9	1
Territoire nº 3	8	7	1

* Ce délai concerne les cliniques qui acceptent de nouveaux patients.

** Pour le moment, ces cliniques n'acceptent pas de nouveaux patients.

2.59 Dans la région éloignée, pour les territoires concernés, l'accès à un médecin de famille est difficile, voire impossible. D'ailleurs, les gestionnaires de la régie régionale estiment que, faute d'omnipraticiens en nombre suffisant, 40 p. cent de la population est privée d'un tel accès. Nos travaux nous apprennent également que les trois cliniques desservant un de ces deux territoires n'acceptent plus de nouveaux patients. Quand au second, six cliniques sur sept refusent toute nouvelle inscription ; toutefois, l'une d'entre elles devrait pouvoir élargir sa clientèle à partir de mars 2000.

2.60 En périphérie, en ce qui a trait au premier territoire, il est impossible d'obtenir un rendez-vous avec un médecin de famille à moins d'être déjà l'un de ses patients ; pour ce qui est du deuxième, une des cinq cliniques ne peut augmenter sa clientèle tandis qu'une autre n'offre que des consultations sans rendez-vous ; enfin, le troisième territoire est aux prises avec les mêmes difficultés : les trois cliniques contactées se disent incapables de recevoir des patients en sus de leur clientèle habituelle. Cependant, une d'elles devrait prendre de nouvelles inscriptions à partir de mai 2000.

2.61 En revanche, dans la région universitaire visitée, l'accès à un médecin de famille n'est aucunement problématique. Une seule clinique sur les six relevant d'un des territoires n'acceptait plus de nouveaux patients.

Nos sondages démontrent que l'accessibilité aux consultations avec rendez-vous est précaire dans certaines régions et qu'elle l'est davantage dans les territoires les plus éloignés.

2.62 Nos sondages démontrent que l'accessibilité aux consultations avec rendez-vous est précaire dans certaines régions et qu'elle l'est davantage dans les territoires les plus éloignés. Une personne dont l'état de santé nécessite un suivi assidu, impliquant parfois des délais serrés, n'a souvent d'autre choix que de se présenter à une clinique privée offrant des consultations sans rendez-vous ou à l'urgence d'un centre hospitalier. Cette situation peut nuire au suivi de l'état de santé de ce patient, sans oublier qu'elle ne favorise pas l'utilisation efficiente des ressources puisqu'elle peut conduire, entre autres, à la duplication d'examens ou d'analyses.

2.63 **Nous avons recommandé au ministère de définir des critères permettant de mesurer l'accessibilité aux services médicaux de base afin de veiller à ce que celle-ci soit équitable sur l'ensemble du territoire québécois.**

2.64 **Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales de connaître, pour chaque territoire desservi par un CLSC, le nombre et les caractéristiques des cliniques privées offrant des services médicaux de base.**

Planification des effectifs médicaux

2.65 Selon les bases de données utilisées par l'Institut canadien d'information sur la santé quant aux statistiques relatives à l'année 1997, le Québec affiche un rapport de 979 personnes par omnipraticien alors que la moyenne canadienne est de 1 067. Par ailleurs, la rémunération globale des 6 953 omnipraticiens québécois, qu'il s'agisse de salaires, d'honoraires forfaitaires ou de paiements à l'acte, représente plus de 878 millions de dollars pour l'année 1998. Le tableau 2 donne au lecteur le détail de la rémunération versée aux omnipraticiens en 1998.

TABLEAU 2

RÉMUNÉRATION VERSÉE AUX OMNIPRATICIENS EN 1998

Mode de rémunération	Montant (en dollars)	Pourcentage du total des paiements à l'acte	Pourcentage de la rémunération totale
Paiements à l'acte			
Examens médicaux en clinique privée	454 680 564	66	52
Examens médicaux en centre hospitalier	120 964 750	17	14
Traitements psychiatriques	41 962 305	6	5
Actes thérapeutiques et diagnostiques	39 252 727	6	4
Autres	37 339 625	5	4
Total des paiements à l'acte	**694 199 971**	**100**	**79**
Honoraires forfaitaires	116 578 268		13
Salaires	67 325 012		8
Total de la rémunération	**878 103 251**		**100**

Source : Statistiques annuelles de la RAMQ.

Répartition interrégionale

2.66 La répartition interrégionale des médecins vise à rendre accessibles les services médicaux dans l'ensemble des régions sociosanitaires du Québec. Lorsque des régions ont un effectif médical insuffisant, la réponse aux besoins de la population est forcément limitée.

2.67 Pour atteindre leurs objectifs relativement à la répartition interrégionale, le ministère et les régies régionales se sont dotés d'outils, en l'occurrence le plan régional des effectifs médicaux (PREM), élaboré par chaque régie, ainsi qu'une série de mesures incitatives.

Plan régional des effectifs médicaux

2.68 Depuis 1987, des PREM sont établis pour chacune des régions. Ce plan détermine, pour une période de trois ans, le nombre d'omnipraticiens ainsi que le nombre et le type de spécialistes autorisés à s'installer dans une région, et ce, en vue de privilégier la présence et la permanence des médecins là où ils sont requis. Les derniers plans produits couvrent la période 1997-2000.

2.69 Préalablement à cet exercice conjoint de planification, le ministère joue un rôle important quant à la disponibilité des effectifs en déterminant le nombre annuel d'admissions dans les programmes de formation médicale. Le but poursuivi est de combler en temps opportun les besoins futurs de la population. Par ailleurs, au moment d'élaborer les PREM, le ministère fournit à chacune des régies régionales une première proposition d'objectifs de croissance ou de décroissance du nombre de médecins par spécialité, incluant l'omnipratique. Par la suite, les régies régionales soumettent leur PREM respectif à la ministre pour approbation.

2.70 Soulignons que les régies régionales, une fois reçus leurs objectifs de croissance ou de décroissance, doivent prendre en compte les plans d'organisation des établissements sis sur leur territoire et les effectifs médicaux qui exercent en clinique privée. L'inclusion des médecins pratiquant en clinique privée pour arrêter les PREM est un élément nouveau, introduit lors des modifications apportées à la loi en juin 1998. Comme le dernier PREM est antérieur à cette date, les effectifs œuvrant en clinique privée n'y ont pas été intégrés et aucun mécanisme n'a été prévu jusqu'à présent pour modifier cette situation.

2.71 D'autre part, les gestionnaires des régies régionales nous ont déclaré qu'ils n'ont pas les pouvoirs nécessaires pour faire respecter leur plan. En effet, bien que les PREM doivent prendre en considération l'effectif menant une pratique privée, ni le ministère ni les régies régionales n'ont de contrôle sur le lieu où exercent les médecins. Cette contrainte ne favorise pas la répartition des effectifs entre les établissements publics et les cliniques privées. Rappelons que le libre choix du lieu de pratique des omnipraticiens est lié à la *Loi canadienne sur la santé* et qu'il fait également partie de l'entente entre le gouvernement et la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec. S'il n'est pas appuyé par les leviers nécessaires à la réalisation des objectifs des PREM, tout le processus de planification des effectifs est compromis et il apparaît ainsi comme une opération peu utile. Parmi les leviers qui ont déjà été proposés, on peut citer l'autorisation préalable de la régie régionale pour entériner l'arrivée d'un nouveau médecin dans une région. Une telle autorisation serait également requise lors d'un changement d'affectation. Enfin, il a été suggéré de rendre la facturation des services médicaux à la RAMQ conditionnelle à cette autorisation. Jusqu'à maintenant, rien n'a été fait à l'égard de ces propositions.

2.72 Comme les données du tableau 3 le démontrent, la plupart des régies régionales n'ont pas atteint leur objectif de croissance ou de décroissance. Au 30 juin 1999, au chapitre des effectifs médicaux, la situation s'est détériorée par rapport à 1997 dans plus de la moitié des cas. D'ailleurs, plusieurs des centres hospitaliers et des CLSC visités n'arrivent pas à recruter les médecins dont ils auraient besoin, si l'on se réfère à leur PREM. Pareille difficulté expliquerait, en bonne partie, les différences relevées en ce qui a trait à l'accessibilité aux services médicaux de base.

2.73 Ce tableau révèle également des disparités entre les régions à l'égard du nombre d'omnipraticiens. Ainsi, pour la Côte-Nord, le bilan est de 676 personnes par omnipraticien alors qu'à l'autre extrême, en Mauricie–Bois-Francs, ledit rapport est de 1 380. Les régions de la Côte-Nord et de la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine se démarquent avantageusement de la moyenne du territoire québécois en ce qui concerne le nombre d'omnipraticiens ; toutefois, la présence moins forte de spécialistes dans ces milieux fait en sorte que, si l'on combine les deux types de pratique, ces régions se rapprochent de la moyenne. Enfin, soulignons que les régions de Québec et de Montréal-Centre sont actuellement les mieux pourvues en effectifs médicaux.

Tableau 3

Bilan de l'effectif selon le PREM*

Régions	Omnipraticiens					
	Effectif réel au 31 mars 1997	Effectif autorisé (PREM) 1997-2000	Effectif réel au 30 juin 1999	Écart au 30 juin 1999	Ratio population/ effectif autorisé	Ratio population/ effectif autorisé médecin (omnipraticien et spécialiste)
Bas Saint-Laurent	201	216	198	-18	1 082	596
Saguenay–Lac-Saint-Jean	252	260	246	-14	1 108	603
Québec	698	676	693	17	924	397
Mauricie–Bois-Francs	367	387	371	-16	1 380	752
Estrie	297	307	309	2	1 003	505
Montréal-Centre	1 780	1 800	1 764	-36	1 073	392
Outaouais	280	290	275	-15	1 038	604
Abitibi-Témiscamingue	159	169	149	-20	991	572
Côte-Nord	129	147	120	-27	676	467
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	142	160	150	-10	825	564
Chaudière-Appalaches	347	355	336	-19	1 155	706
Laval	258	266	252	-14	1 124	681
Lanaudière	285	297	278	-19	1 267	786
Laurentides	352	360	367	7	1 204	757
Montérégie	993	1 026	1 006	-20	1 196	710
Nord-du-Québec	25	34	30	-4	1 100	870
Territoire québécois	**6 565**	**6 750**	**6 544**	**-206**	**1 097**	**537**

* Le PREM tient compte uniquement des médecins exerçant dans un établissement public.

Source : Données statistiques sur les effectifs médicaux, MSSS, novembre 1999.

2.74 Par ailleurs, le Programme de départs volontaires de 1997, accélérant la mise à la retraite de certains employés de l'État, a influé sur la planification des effectifs médicaux. Ce fut le cas pour la région éloignée ayant fait l'objet de notre vérification et qui s'est alors partiellement vidée à cause des médecins qui ont pris leur retraite ; de jeunes médecins ont également quitté leur poste pour aller remplacer, à l'extérieur de la région, ceux qui venaient d'opter pour la retraite. Selon l'information obtenue de la régie régionale, cette région a accueilli 55 nouveaux médecins et comptabilisé 77 départs au cours de la dernière année ; lors de notre visite, les responsables nous informaient qu'ils avaient 66 postes à combler en mai 1999 (omnipraticiens et spécialistes). Conséquemment, comme nous l'avons déjà souligné, près de 40 p. cent de la population desservie par les deux CLSC visités de la région n'a pas accès à un omnipraticien sur une base régulière. De plus en plus fréquemment, des médecins de l'extérieur viennent garantir, sous forme de dépannage, que les services minimaux y sont offerts.

2.75 En ce qui concerne cet aspect, la ministre de la Santé et des Services sociaux et la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec ont convenu d'introduire un mécanisme afin de pourvoir au remplacement temporaire de médecins dans des territoires déterminés et d'inciter ainsi ceux qui exercent dans des régions mieux nanties à venir pratiquer dans les régions insuffisamment pourvues. Cette formule de dépannage, en usage dans les centres hospitaliers, touche principalement les services médicaux d'urgence et le traitement des patients hospitalisés.

2.76 Une banque d'omnipraticiens volontaires est établie par le ministère. À la demande de la ministre, un médecin participant est dépêché auprès de l'établissement ou du point de service en manque d'effectif. Pareille mesure, qui se voulait provisoire, est en voie de devenir une solution permanente à la pénurie frappant de manière persistante certains territoires, ce qui nuit à la continuité des soins. Souvent, cette pratique est devenue le seul moyen de faire face à la difficulté et parfois même à l'impossibilité d'offrir à la population les services médicaux de base.

2.77 Même si la présence de médecins dépanneurs aide à court terme à désengorger les milieux incapables de répondre autrement à la demande, à moyen terme, le problème de pénurie refait surface. Au surplus, pour les médecins installés dans les régions insuffisamment pourvues en effectif médical, les privilèges accordés à leurs collègues dépanneurs, tels que les honoraires forfaitaires supplémentaires payés par la RAMQ et le remboursement des frais d'hébergement, peuvent avoir un effet démobilisateur. En fait, il est plus avantageux sur le plan pécuniaire d'exercer dans une région donnée en tant que médecin dépanneur plutôt que de s'y installer.

2.78 Les coûts du dépannage ne cessent de s'accroître. Ils étaient de 4 millions de dollars en 1994-1995 et ils atteignent déjà ce montant pour le premier semestre de 1999-2000. Dans certaines régions éloignées, ils représentent jusqu'à 11 p. cent du total de la rémunération versée aux omnipraticiens.

2.79 **Nous avons recommandé au ministère d'améliorer le processus de planification des effectifs médicaux afin de répartir adéquatement, dans les meilleurs délais, les médecins selon les besoins des populations à desservir.**

Unités de mesure des effectifs médicaux

2.80 Les acteurs du réseau utilisent des unités de mesure différentes pour définir les besoins en effectifs médicaux et en faire le suivi. D'une part, le ministère évalue les effectifs en se référant à l'individu comme unité. D'autre part, les régies régionales et les établissements utilisent aux mêmes fins diverses unités de calcul : on parle tantôt d'individus, tantôt d'équivalents temps complet (ETC) ou encore d'heures. Certains allèguent qu'un individu ne correspond pas forcément à un équivalent temps complet et que plusieurs médecins travaillent dans plus d'un établissement. Pour mieux intégrer ces réalités dans les diverses phases du processus de planification des effectifs, les régies régionales et les établissements

ont modifié leur mode d'évaluation en privilégiant l'heure ou l'ETC comme unité de référence. Ce manque d'uniformité constitue un obstacle tant pour déterminer les besoins réels en effectifs médicaux qu'à l'étape du suivi des PREM.

Le processus de planification régionale des effectifs médicaux ne permet pas de circonscrire la pénurie d'omnipraticiens.

2.81 À titre d'exemple, voyons ce qu'il en est pour la région éloignée que nous avons visitée. Le ministère conclut, au regard du trimestre terminé le 31 décembre 1998, à un déficit de 23 omnipraticiens alors que la régie régionale affirme qu'il est plutôt de 45. Ni le ministère ni la régie régionale n'ont pu expliquer de manière satisfaisante cet écart. Il devient difficile pour les gestionnaires de suivre objectivement la dynamique de l'offre et de la demande propre à chacune des régions. Somme toute, le processus de planification régionale des effectifs médicaux ne permet pas de circonscrire la pénurie d'omnipraticiens, le cas échéant.

2.82 **Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales d'uniformiser les unités de mesure servant à planifier et à suivre leurs effectifs médicaux.**

Mesures incitatives

2.83 En juin 1982, le ministère lançait le programme de rémunération différenciée, qui consiste à accorder 115 p. cent de la rémunération normale aux médecins en poste dans les régions plus pauvres en effectif et, en contrepartie, à verser 70 p. cent de la rémunération de base à ceux qui exercent dans les régions mieux nanties, et ce, pour leurs trois premières années de pratique. Le ministère a également introduit à cette époque quatre mesures incitatives ciblant des régions afin d'y favoriser l'installation de médecins. Ces dernières mesures correspondent au paiement des frais de déménagement et de sortie ainsi qu'à des primes de ressourcement et d'éloignement.

2.84 D'autres incitatifs s'ajoutent pour tenter de corriger des situations de crise qu'il faut régler le plus rapidement possible. Le ministère et les fédérations médicales touchées s'activent à trouver des moyens plus efficaces d'amener les médecins à s'intéresser davantage aux régions qui ont moins de force d'attraction. Or, les modalités pour évaluer l'efficacité de ces incitatifs sont peu élaborées. De plus, les mesures ne s'excluent pas nécessairement. En effet, un médecin peut bénéficier simultanément de plusieurs avantages pécuniaires lorsqu'il s'installe dans une région, et ce, même s'il s'était déjà engagé à le faire sous d'autres conditions.

2.85 Actuellement, il existe près de 20 mesures dont les bourses d'études, la rémunération différenciée, les primes d'installation et celles qui sont dites « de rétention ». L'application de certaines relève du ministère alors que d'autres sont du ressort des régies régionales. Puisque le ministère n'est plus l'unique gestionnaire à ce chapitre, il ne connaît pas combien coûte l'ensemble des avantages consentis aux médecins, et ce, depuis plusieurs années. Il peut donc difficilement s'assurer de l'efficience et de l'efficacité des mesures incitatives ainsi que de leur incidence quant au recrutement et au maintien des effectifs médicaux en région éloignée.

2.86 En ce qui a trait au programme de bourses offertes aux étudiants en médecine, des gestionnaires travaillant là où le recrutement est ardu sont d'avis qu'il est l'un des meilleurs instruments pour inciter les médecins à s'installer en région. Pourtant, il connaît une baisse de popularité auprès des étudiants. De plus, les boursiers du MSSS peuvent maintenant choisir des régions désignées de plus en plus près des régions universitaires, au détriment des populations vivant loin des grands centres. D'ailleurs, la région éloignée visitée n'a accueilli aucun boursier en 1998-1999 et en 1999–2000, même si elle pouvait en recevoir respectivement 7 et 11.

2.87 Pour sa part, la rémunération différenciée amène un écart de 45 points de pourcentage entre ce qui est versé, pour une activité similaire, à l'omnipraticien qui commence sa pratique en région éloignée et ce qui est versé à celui qui opte plutôt pour s'installer en région universitaire. Les gestionnaires nous ont confirmé que cette mesure favorise le recrutement des médecins dans les régions insuffisamment pourvues. Toutefois, l'écart s'amenuise à 15 points de pourcentage à compter de la quatrième année de pratique, lorsque le taux de la rémunération versée à l'omnipraticien exerçant en région universitaire est ramené à 100 p. cent. Pareille situation atténue forcément la motivation des jeunes médecins installés en région éloignée à y demeurer.

2.88 Lors de notre vérification de 1994-1995 et du suivi que nous avons effectué en 1998-1999, le ministère nous avait mentionné qu'il prévoyait réviser l'ensemble des mesures touchant la répartition, mais qu'il avait dû retarder ces travaux en raison de contraintes budgétaires. Depuis, il a fait peu d'effort pour évaluer les mesures incitatives et s'assurer ainsi qu'elles répondent adéquatement à la situation que l'on souhaitait corriger. Au demeurant, le ministère et les régies régionales ignorent si elles sont toujours pertinentes et si l'on en fait usage de manière économique et efficiente.

2.89 **Nous avons de nouveau recommandé au ministère d'évaluer périodiquement l'ensemble des mesures incitatives pour s'assurer de leur pertinence, de leur efficience et de leur efficacité quant au recrutement et au maintien des effectifs médicaux en régions insuffisamment pourvues.**

Répartition intrarégionale

Nous n'avons pas retracé de données ni d'objectifs qui quantifient la répartition intrarégionale des omnipraticiens entre les cliniques privées et les établissements publics.

2.90 Les acteurs du réseau de la santé et des services sociaux reconnaissent qu'il y a davantage d'omnipraticiens exerçant en clinique privée qu'en établissement public. D'ailleurs, en 1998, plus de 50 p. cent de la rémunération gagnée par ces professionnels l'a été en clinique privée. Pourtant, nous n'avons pas retracé de données ni d'objectifs qui quantifient la répartition intrarégionale des omnipraticiens entre les cliniques privées et les établissements publics. Plusieurs facteurs peuvent expliquer le fait que les médecins sont plus enclins à travailler en pratique privée, notamment les horaires de travail, les modes de rémunération et les caractéristiques de la clientèle.

2.91 Un des moyens contribuant à l'atteinte d'une meilleure répartition intrarégionale est l'entente visant les activités médicales particulières (AMP). En vigueur depuis décembre 1993, cette entente a été incluse dans la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*. Les AMP s'adressent aux professionnels qui ont moins de dix années de pratique et qui exercent principalement en clinique privée. De façon générale, ces activités suscitent moins d'intérêt à cause des horaires de travail ou de la lourdeur des cas : citons pour exemple les services d'urgence de certains établissements (centres hospitaliers, CLSC).

2.92 Les médecins qui n'ont pas cumulé 10 années d'expérience y sont automatiquement assujettis, pourvu qu'ils soient actifs, c'est-à-dire qu'ils gagnent 4 000 dollars et plus mensuellement. On demande aux omnipraticiens de travailler un minimum de 132 heures par trimestre dans un établissement public ou d'y gagner 12 000 dollars, dans le cas de paiements à l'acte. Si l'on se réfère à une semaine de travail de 40 heures, cette règle correspond à un profil de pratique où 25 p. cent des activités ont lieu en établissement public et 75 p. cent en clinique privée. À défaut de s'y conformer, l'omnipraticien est soumis à une pénalité de 30 p. cent de sa rémunération relative aux services rendus en clinique privée.

2.93 Par ailleurs, les omnipraticiens en début de carrière, qui supportent déjà un retranchement de 30 p. cent des revenus touchés pendant leurs trois premières années de pratique parce qu'ils n'exercent pas en région éloignée ou désignée, ne subissent pas de pénalité supplémentaire s'ils ne respectent pas l'entente. De fait, les AMP ont une incidence sur la rémunération des omnipraticiens à la quatrième année seulement. Par ailleurs, malgré la coupure de 30 p. cent liée aux AMP, certains trouvent plus avantageuse la pratique exclusive en clinique privée.

2.94 La gestion des AMP étant sous la responsabilité des régies régionales, nous nous serions attendus à ce que le nombre d'ETC requis pour mener à bien ces activités soit établi. Or, aucune des trois régies régionales faisant l'objet de notre vérification n'a déterminé en ETC combien de personnes étaient nécessaires pour prendre en charge toutes les AMP rattachées à leur territoire. Ainsi, ni le ministère ni les régies régionales ne sont à même d'évaluer dans quelle mesure cette approche contribue à régler les problèmes quant à la dispensation de services médicaux souvent délaissés par les omnipraticiens.

2.95 Malgré l'effet bénéfique lié à l'exigence pour certains d'effectuer des AMP, la majorité des gestionnaires et des médecins interrogés à ce sujet considèrent qu'il y a un manque persistant d'omnipraticiens dans les établissements du réseau pour dispenser des services à une clientèle plus lourdement affectée, de plus en plus âgée, qui réclame une meilleure prise en charge.

2.96 **Nous avons recommandé aux régies régionales de fixer des objectifs mesurables pour favoriser une meilleure répartition intrarégionale des omnipraticiens et d'en évaluer l'atteinte.**

2.97 **Nous avons recommandé au ministère d'évaluer la gestion des activités médicales particulières afin de s'assurer de leur efficacité en tant que moyen de répartition intrarégionale des effectifs médicaux.**

Services de base en réadaptation

2.98 Le ministère définit les services de base offerts aux personnes ayant des incapacités physiques légères ou temporaires sous l'appellation de « services courants de réadaptation », définition qui se lit comme suit :

2.99 « Les services courants de réadaptation abordent des problèmes moins persistants ou moins significatifs que ceux auxquels font face les personnes ayant une déficience physique. De tels services permettent à la personne de récupérer intégralement ou presque intégralement la capacité affectée et de reprendre ses activités sans séquelle fonctionnelle ou avec des séquelles minimes. Ils permettent de plus aux personnes qui vivent une diminution de certaines capacités liées au vieillissement, de maintenir le plus longtemps possible l'usage résiduel de leurs capacités. »

2.100 Ainsi, les services de base en réadaptation traitent les troubles ou affections neuro-musculo-squelettiques tels que les entorses, les bursites, les tendinites ou les maux de dos, les troubles de la parole et du langage ainsi que ceux de l'audition.

2.101 En 1998, le nombre de Québécois de 15 ans et plus présentant des incapacités légères est estimé à 440 000. Ces personnes ont besoin de services de base en réadaptation permettant, entre autres, d'accélérer la guérison, d'éviter des séquelles permanentes, de prolonger la durée du maintien dans le milieu de vie normal, de réduire le recours à l'éducation spécialisée ainsi que les retards scolaires.

Plan d'organisation des services de base en réadaptation

2.102 La *Loi sur les services de santé et les services sociaux* confie aux régies régionales la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre des plans d'organisation des services, incluant les services de base en réadaptation. Ces plans doivent donc déterminer les services requis pour satisfaire aux besoins de la population à ce chapitre. Ils doivent également préciser la contribution attendue de chaque établissement et organisme communautaire de la région en vue d'atteindre les objectifs formulés dans les orientations et les énoncés de politique établis par le ministère.

2.103 Puisqu'il n'y a pas d'orientation ministérielle particulière pour les services de base en réadaptation, les régies régionales ont entrepris très peu de travaux d'organisation et de coordination en la matière.

Le manque d'orientations ministérielles en ce qui a trait aux services de base en réadaptation n'en facilite pas l'organisation ni la coordination.

2.104 Cette absence de planification a des répercussions sur la continuité des soins et peut causer des complications aux personnes atteintes d'incapacités temporaires ainsi qu'engendrer des coûts additionnels. Citons pour exemple le cas d'une personne âgée qui, victime d'une fracture de la hanche, est incapable de se

déplacer. Le CLSC lui offre des services de physiothérapie et d'ergothérapie à domicile. Après quelques traitements, cette personne récupère partiellement ses capacités et est maintenant en mesure de se déplacer. Dès lors, le CLSC ne lui donne plus les services qu'elle recevait, puisque ceux-ci sont réservés à la clientèle qui n'est pas ambulatoire. Cette patiente est dirigée vers la clinique externe du centre hospitalier, où son état sera réévalué. Elle aura sans doute à subir des délais d'attente importants; sa situation risque ainsi de se détériorer, entraînant des coûts supplémentaires. Somme toute, le manque d'orientations ministérielles en ce qui a trait aux services de base en réadaptation n'en facilite pas l'organisation ni la coordination.

2.105 Ajoutons que les plans triennaux préparés par les régies régionales, faisant suite à la démarche de consolidation entreprise en 1998, sont peu loquaces quant aux services de base en réadaptation. Nous y discernons bien une volonté de développement dans quelques régions, mais l'absence d'indicateurs de résultats et d'échéancier rend aléatoire la concrétisation des projets annoncés.

2.106 Nous avons recommandé au ministère d'élaborer des orientations portant sur les services de base en réadaptation.

2.107 Nous avons recommandé aux régies régionales de préparer un plan d'organisation des services de base en réadaptation.

Degré d'accessibilité aux services

Services à offrir

2.108 L'universalité des soins est une des principales assises du réseau de la santé et des services sociaux au Québec. Lorsque des services sont couverts par la *Loi sur l'assurance-maladie* et son règlement d'application, ce qui est le cas pour les services de base en réadaptation, la population s'attend à ce qu'ils soient offerts et accessibles sur l'ensemble du territoire québécois. Le virage ambulatoire, caractérisé par une réduction de la durée de l'hospitalisation, n'a pas donné lieu au développement de services externes voués à la réadaptation.

L'admissibilité aux services de base en réadaptation peut varier d'un établissement à l'autre et aussi, d'une région à l'autre.

2.109 Au regard de la prestation des soins, le degré d'accessibilité aux services est en relation directe avec les moyens dont on dispose. Confrontés à la rareté des ressources, les dispensateurs sont appelés à déterminer eux-mêmes des priorités et à décider s'ils traitent ou non des patients à partir de critères précis. Or, l'admissibilité peut varier d'un établissement à l'autre et aussi, d'une région à l'autre. À titre d'illustration, une personne souffrant d'une grave entorse à la cheville sera placée sur la liste d'attente du centre hospitalier de son territoire uniquement si elle y est envoyée par un médecin affilié à cet établissement, alors que le centre hospitalier du territoire voisin acceptera toutes les requêtes. De plus, compte tenu des délais d'attente, cette personne sera dirigée vers une clinique privée si elle a la capacité de payer les services dont elle a besoin.

2.110 Nous avons déjà mentionné que les CLSC n'offrent des soins de cette nature qu'aux personnes dont l'état exige des services à domicile. C'est donc dire que ces établissements ne proposent pas de services externes pour les clientèles ambulatoires. Pourtant, les lignes directrices du ministère précisent que les CLSC devraient dispenser des services de base en réadaptation. Les centres hospitaliers, quant à eux, desservent en premier lieu les patients hospitalisés. Étant donné que les séjours y sont écourtés, la clientèle ambulatoire s'accroît et elle reçoit moins de services.

2.111 Les services de réadaptation jugés prioritaires et, par conséquent, généralement disponibles, sont ceux qui contribuent à réduire le séjour à l'hôpital ou qui visent les personnes nécessitant des soins à domicile. Ainsi, la clientèle ambulatoire est souvent laissée pour compte. Elle doit se tourner vers les cliniques privées pour accéder à ces services moyennant des frais qui ne sont remboursés, en tout ou en partie, qu'aux personnes bénéficiant de la couverture d'assurance de la Commission de la santé et de la sécurité au travail, de la Société d'assurance automobile du Québec ou encore d'un régime privé.

2.112 En bout de ligne, il nous semble contradictoire de prôner l'universalité des soins alors que deux régimes parallèles se développent quant à la prise en charge de la clientèle ambulatoire. D'une part, il y a les services offerts en clinique privée pour les personnes assurées par un régime privé ou qui acceptent de débourser une certaine somme afin de limiter le délai d'attente. Notons que près de 1,5 million de Québécois ne possèdent pas de couverture d'assurance privée. D'autre part, il y a les services dispensés dans les établissements publics pour ceux qui n'ont pas de couverture additionnelle et qui ne veulent ou ne peuvent tout simplement pas payer. Ces derniers doivent souvent se résoudre à attendre, sans avoir la certitude d'être traités assez promptement pour empêcher l'aggravation de leur état de santé.

2.113 Nous avons recommandé au ministère d'établir des critères définissant l'accès aux services de base en réadaptation et s'appliquant à l'ensemble des dispensateurs visés.

Réponse aux besoins

2.114 Le ministère et les régies régionales ne compilent pas de données qui permettraient d'apprécier la réponse du réseau au regard des besoins de la population. À titre d'exemple, il n'existe pas d'information sur les délais d'attente, exprimant le degré d'accessibilité aux services de réadaptation, qui soit comparable d'un établissement ou d'une région à l'autre. Certains milieux détiennent des renseignements, mais tous ne font pas usage des mêmes critères d'évaluation. Une telle pratique est pourtant essentielle pour que la collecte d'information soit partout systématique, uniforme et comparable.

2.115 Sans une connaissance suffisante de la correspondance entre l'offre et la demande, l'évaluation de l'efficacité des services de base en réadaptation est plus ardue. À défaut d'information à cet égard, le ministère et les régies régionales peuvent difficilement déployer judicieusement les ressources humaines et partager avec équité les ressources financières, et ce, autant dans une perspective interrégionale qu'intrarégionale.

2.116 Il faut voir également que le ministère et les régies régionales connaissent peu l'ampleur des services de base en réadaptation offerts par les cliniques privées ainsi que leur potentiel quant à la prise en charge de nouvelles clientèles. Nous n'avons pas l'assurance que l'organisation des services permet l'utilisation efficiente des effectifs en réadaptation en vue de réduire au minimum l'attente des usagers.

2.117 Par ailleurs, il existe des délais importants avant que la clientèle obtienne les soins requis. Les listes d'attente sont longues, ce qui n'incite pas les médecins à diriger leurs patients vers les services de base en réadaptation ; ainsi, on peut douter que les délais d'attente soient un indicateur très précis au chapitre des besoins.

2.118 Nous avons évalué ce dernier paramètre. Le tableau 4 présente le résultat des sondages effectués dans les centres hospitaliers des régions faisant l'objet de nos travaux et dans une quinzaine de cliniques privées choisies au hasard dans ces mêmes régions. Nous nous sommes informés du délai requis avant d'être vu par un physiothérapeute pour le traitement de maux de dos. Dans les centres hospitaliers, une consultation médicale avec un omnipraticien était nécessaire avant de rencontrer un physiothérapeute. Les rendez-vous ont été sollicités en annonçant qu'il s'agissait d'un cas non urgent (les données pourraient être différentes avec un diagnostic médical plus sérieux).

Tableau 4

DÉLAIS D'ATTENTE POUR UNE CONSULTATION AVEC UN PHYSIOTHÉRAPEUTE

	Région universitaire	Région périphérique	Région éloignée
Cliniques privées	0 à 7 jours	0 à 7 jours	1 à 7 jours
Centres hospitaliers	1 semaine à 6 mois	Quelques mois à plus de 1 an	Quelques semaines à 6 mois

2.119 Les résultats des sondages font ressortir des différences marquées entre les établissements publics et les cliniques privées et renforcent l'idée qu'il y a deux régimes parallèles. On constate également que, peu importe la région, la capacité d'accueil des cliniques privées n'est pas problématique. Quant aux centres hospitaliers, les délais imprécis s'expliquent du fait que le personnel ne peut se prononcer clairement sans avoir pris connaissance du rapport du médecin ; en outre, la liste d'attente est souvent modifiée en fonction du degré d'urgence des cas à traiter.

2.120 Dans la région universitaire, un centre hospitalier a un protocole d'entente avec quelques cliniques privées où les soins sont dispensés par des étudiants sous la supervision d'un physiothérapeute. Toutefois, des frais de 7 dollars sont demandés aux bénéficiaires à titre de compensation. Ces frais équivalent au montant qui doit être déboursé lorsqu'un individu est couvert par une assurance privée qui paie 80 p. cent du coût des traitements. Cette pratique peut réduire l'attente dans la mesure où le patient accepte de se rendre à l'une des cliniques participantes.

2.121 Dans la région périphérique, un des centres hospitaliers ne reçoit que les cas les plus lourds, faute de ressources ; les personnes qui ne sont pas considérées comme des cas urgents ne sont donc pas traitées.

2.122 **Nous avons recommandé au ministère de doter le réseau de la santé et des services sociaux d'outils adéquats permettant de mesurer, de façon uniforme et sur une base périodique, les délais pour accéder aux services de base en réadaptation.**

Planification des effectifs en réadaptation

2.123 Nous avons tenté d'obtenir des données sur la répartition géographique des physiothérapeutes, des ergothérapeutes, des orthophonistes et des audiologistes. Il s'est avéré difficile de dresser le portrait de l'ensemble des effectifs parce que, d'une part, les ordres professionnels détiennent uniquement de l'information sur leurs membres et que, d'autre part, l'adhésion à un ordre professionnel n'est pas obligatoire pour pratiquer au sein du réseau public. Un autre facteur venant contrecarrer cet exercice est que le ministère ne compile des données que sur les ressources présentes dans les établissements publics de santé et ignore celles qui pratiquent en clinique privée.

Le ministère ne peut avoir de portrait global de l'offre de services en réadaptation sans tenir compte des activités des professionnels dans les cliniques privées.

2.124 Pourtant, les services offerts par les cliniques privées prennent de plus en plus d'ampleur. Selon les porte-parole des ordres professionnels, environ 50 p. cent des physiothérapeutes, 18 p. cent des ergothérapeutes et 20 p. cent des audiologistes ou orthophonistes optent pour ce type de pratique. Le ministère ne peut avoir de portrait global de l'offre sans tenir compte des activités des professionnels dans les cliniques privées. Il est illusoire de chercher à savoir s'il y a une pénurie d'effectif et s'il y aurait lieu de former davantage de professionnels de la réadaptation sans une bonne connaissance des besoins ni une vue d'ensemble de la situation.

2.125 À partir des données du ministère pour l'année 1997-1998, nous avons dressé un portrait des effectifs en réadaptation qui dispensent des services dans les établissements publics (tableau 5).

2.126 L'examen de ce portrait démontre qu'il y a des différences entre les diverses régions quant aux ressources en réadaptation exerçant dans les établissements du secteur public.

TABLEAU 5

RÉPARTITION DES PROFESSIONNELS DE LA RÉADAPTATION DANS LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS*

Régions	Ratio population/ physiothérapeute (ETC)	Ratio population/ ergothérapeute (ETC)	Ratio population/ audiologiste-orthophoniste (ETC)	Ratio population/ professionnel de la réadaptation (ETC)
Bas Saint-Laurent	8 058	8 345	46 734	3 769
Saguenay–Lac-Saint-Jean	7 389	9 005	22 167	3 431
Québec	6 642	7 345	27 146	3 091
Mauricie–Bois-Francs	8 901	8 344	44 503	3 927
Estrie	7 695	7 329	23 678	3 240
Montréal-Centre	4 370	4 400	18 753	1 963
Outaouais	6 542	8 359	25 078	3 201
Abitibi-Témiscamingue	7 284	18 615	18 615	4 086
Côte-Nord	7 099	7 645	19 878	3 106
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	10 148	8 245	26 385	3 880
Chaudière-Appalaches	11 718	10 003	25 633	4 458
Laval	8 305	5 245	24 915	2 847
Lanaudière	15 058	9 906	41 827	5 228
Laurentides	11 072	11 109	54 158	5 349
Montérégie	10 857	9 736	53 341	4 683
Nord-du-Québec	37 413	18 707	18 707	7 483
Territoire québécois	**7 090**	**6 937**	**27 416**	**3 109**

* Excluant les centres de réadaptation.

2.127 **Nous avons recommandé au ministère de planifier les effectifs en réadaptation en tenant compte des professionnels exerçant dans les établissements publics et les cliniques privées et de prendre les moyens pour répartir les effectifs visés selon les besoins des populations à desservir.**

Allocation des ressources

2.128 L'allocation des ressources vise à répartir équitablement entre les régions une masse monétaire limitée en fonction de différences ou d'écarts relevés en ce qui concerne la santé et le bien-être de la population.

2.129 Dans nos rapports de vérification de l'optimisation des ressources précédents, nous avons souligné que, malgré les exigences de la loi quant à une répartition équitable à ce chapitre, les choix budgétaires du ministère ne reposaient pas sur une évaluation rigoureuse des besoins. Ce processus consistait plutôt en la reconduction des budgets d'année en année, une pratique qui ne permet pas

d'améliorer l'équité entre les régions. En conséquence, nous avions recommandé au ministère de répartir les fonds par programme-clientèle (santé physique, santé mentale, personnes âgées, etc.) en fonction des populations à desservir et de leurs caractéristiques sociosanitaires.

2.130 Le ministère nous avait répondu que les réductions des enveloppes budgétaires régionales et les nouveaux crédits consentis aux régies régionales en guise de réaffectation étaient alloués en tenant compte de tels paramètres.

2.131 À la suite de nos travaux, nous avons constaté qu'à ce jour l'allocation interrégionale des ressources consiste encore majoritairement en une reconduction systématique des budgets. Seule une infime partie des sommes accordées l'est en fonction des besoins de la population. De plus, le ministère établit des priorités pour remédier à des problématiques et répartit les ressources additionnelles en fonction de celles-ci. Au demeurant, le ministère est fort préoccupé par la gestion des déficits des établissements du réseau de la santé et des services sociaux. La situation stagne et le ministère n'a toujours pas fixé d'échéance pour atteindre l'équité interrégionale.

2.132 Par ailleurs, avant d'allouer équitablement les sommes disponibles, il est nécessaire de s'entendre sur la nature des services de base, volets « médical » et « réadaptation », à offrir localement à la population. Or, comme cette question n'a toujours pas fait l'objet d'un consensus entre les acteurs du réseau, il est difficile d'apprécier l'équité interrégionale et de prendre les mesures correctives qui s'imposent.

2.133 Nous avons recommandé au ministère d'allouer les ressources en tenant compte des populations à desservir et de leurs caractéristiques sociosanitaires.

Information de gestion et reddition de comptes

Objectifs de gestion

2.134 Comme nous l'avons démontré précédemment, plusieurs lignes directrices ont été émises par le ministère pour améliorer l'accessibilité et la continuité des services de base. Elles concernent notamment les départements régionaux de médecine générale, les plans d'organisation de services de base et les réseaux de services intégrés. Plusieurs régies régionales et un certain nombre d'établissements tardent néanmoins à les appliquer.

2.135 Au cours de 1999, le ministère a conclu des ententes de gestion avec les régies régionales. Le but de ces ententes est, entre autres, d'établir des priorités d'action et de définir des objectifs opérationnels en vue d'améliorer l'accessibilité et la continuité des services. Il s'agit d'un point de départ intéressant pour ce qui est d'accroître l'imputabilité des parties en cause. Par contre, nous avons noté que ces documents traitent peu des problématiques liées aux services de base. Conséquemment, les régies régionales peuvent être tentées de ne rendre compte que des résultats obtenus au regard des cibles figurant dans leur entente.

2.136 Nous avons recommandé au ministère d'inclure dans les ententes de gestion des indicateurs de résultats liés aux lignes directrices relatives aux services de base, volets « médical » et « réadaptation ».

Systèmes d'information et reddition de comptes

2.137 Les systèmes d'information des centres hospitaliers, des CLSC et des cliniques privées ne permettent pas de produire en temps opportun une information uniforme, comparable et pertinente concernant les patients ambulatoires (par exemple, la lourdeur des cas et le délai d'attente pour obtenir une consultation dans les établissements du territoire). Cette situation nuit à l'intégration des activités médicales menées dans les cliniques privées et les établissements publics. De plus, les systèmes actuels n'assurent pas la circulation de l'information entre les médecins et les divers lieux de dispensation, ce qui entrave le bon fonctionnement des réseaux de services intégrés. Conséquemment, ils ne facilitent pas le transfert des dossiers pas plus que les demandes de consultation spécialisée.

2.138 En outre, les systèmes d'information fournissent peu de données sur l'utilisation des ressources affectées aux patients ambulatoires, notamment en ce qui a trait au coût des différents services de base par lieu de dispensation. Il est difficile d'établir de façon très précise la performance des CLSC, des cliniques privées et des urgences des centres hospitaliers à cet égard.

2.139 Plusieurs gestionnaires travaillant en CLSC nous ont déclaré qu'ils ne disposent que d'une information succincte quant aux activités médicales de leurs médecins. Malgré des tentatives pour pallier cette lacune, la mise à jour du système d'information des clientèles (SIC) se heurte encore à certaines résistances. Nous déplorons que la démarche entreprise par les CLSC n'aborde pas la production d'information dans une optique d'arrimage pour prendre en compte l'ensemble des besoins d'information liés aux clientèles ambulatoires. Chaque entité – CLSC, clinique privée ou urgence – fait cavalier seul.

Nous avons été surpris de constater l'absence d'information de gestion, qui aiderait à mieux connaître et à évaluer les services de base offerts à la population.

2.140 Par ailleurs, nous avons été surpris de constater l'absence d'information de gestion, qui aiderait à mieux connaître et à évaluer les services de base offerts à la population. Par exemple, le ministère et les régies régionales ne connaissent pas le profil de pratique de chaque omnipraticien : le type et le nombre de consultations (avec ou sans rendez-vous), le degré de complexité des cas traités et la nature des diagnostics. Ainsi, le ministère et les régies régionales se privent de moyens pour déterminer notamment la fréquence des maladies et affections communes qui sont traitées annuellement (otite, pneumonie, etc.).

2.141 Enfin, les rapports annuels produits par les régies que nous avons visitées informent à peine le lecteur en ce qui concerne l'efficacité des services de base, leur coût respectif et la satisfaction de la clientèle.

2.142 **Nous avons recommandé au ministère de pourvoir les dispensateurs de services d'un système d'information qui s'harmonise avec la mise en place des réseaux de services intégrés.**

2.143 **Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales de se doter de moyens pour mieux connaître et évaluer les services de base offerts à la population.**

2.144 **Nous avons recommandé aux régies régionales d'améliorer le contenu de leur rapport annuel en ce qui concerne les services de base, volets « médical » et « réadaptation ».**

2.145 **Commentaires du ministère**

• Commentaires généraux

« Dans l'ensemble, le ministère est en accord avec les recommandations du Vérificateur général. À cet égard, les travaux suivants sont déjà en cours :

- les projets pilotes d'intégration de services dont le bilan permettra de supporter l'avènement d'un réseau de services intégrés ;
- le groupe de travail qui verra à revoir le mode actuel d'allocation des ressources ;
- la démarche d'adaptation des systèmes d'information.

« Toutefois, il apparaît important de rappeler que cette vérification a été effectuée alors que le réseau de la santé venait à peine de passer à travers plusieurs années de compressions budgétaires importantes, et qu'en parallèle, une réforme majeure était accomplie.

• Commentaires particuliers

« **Info-Santé**. N'ayant aucune donnée objective permettant de comparer l'efficience respective des modèles d'organisation centralisé ou décentralisé du service Info-Santé, le comité de suivi a suggéré que chaque région détermine la formule la plus efficiente en fonction de ses propres objectifs et contraintes, ce qui va dans le même sens que la recommandation du Vérificateur général.

« Le développement d'un système de suivi de la performance figure parmi les voies d'action prioritaires proposées par le comité de suivi de l'évaluation d'Info-Santé. Cette demande est en voie d'évaluation par le comité directeur du projet « Intégration-CLSC ».

« La recommandation concernant les indicateurs de mesure est justifiée. Il serait également intéressant d'établir un objectif basé sur le taux de pénétration du service (augmentation de la clientèle utilisatrice). Toutefois, avant de mieux faire connaître ces services, il importe que des ressources soient d'abord consacrées aux problèmes actuels d'accessibilité.

« **Organisation des services médicaux de base**. La plupart des diagnostics posés sur les problématiques liées aux réseaux de services intégrés traduisent une vision généralement partagée au ministère. Toutefois, on doit signaler que le ministère et les régies appuient actuellement un certain nombre de projets pilotes ou initiatives d'intégration des services ou de soins dont, entre autres, le Forum sur la situation dans les urgences et plusieurs

projets visant des clientèles ou des problématiques spécifiques en santé (personnes âgées ou problèmes de santé mentale, etc.). Le ministère s'apprête d'ailleurs à faire une évaluation des retombées de l'ensemble de ces projets sous l'axe de leurs stratégies de changement pour dégager les facteurs qui facilitent ou contraignent le changement. Le ministère compte aussi produire une intégration des résultats de ces projets sur les modalités d'organisation des services qui paraissent les plus prometteuses. De plus, le ministère participe aux travaux d'un groupe de travail fédéral-provincial-territorial qui est en voie de compléter l'élaboration d'une vision de ce que devrait être une première ligne de services efficaces.

« **Critères d'accessibilité**. À l'instar des travaux réalisés afin d'identifier les délais raisonnables établis pour accéder à certains services spécialisés, le ministère poursuivra sa réflexion en vue d'améliorer l'accès aux services médicaux de première ligne. À la demande du ministère, certaines questions ont été ajoutées à l'enquête Santé Québec pour apprécier l'accessibilité aux services médicaux. Les questions portaient sur les distances parcourues pour se rendre chez le médecin, la durée du temps de déplacement et la durée d'attente pour obtenir un rendez-vous. Les résultats de l'enquête nous portent à croire que l'accessibilité aux services médicaux de base est en général acceptable dans toutes les régions du Québec, y compris dans les régions éloignées. On ne saurait nier par contre que la situation est plus difficile dans certains territoires.

« Il est vrai que l'information dont on dispose sur l'accessibilité aux services est limitée et ne nous permet pas de faire un suivi optimal de l'évolution de la situation. Afin de mieux planifier la gestion des ressources, le ministère envisage la possibilité de mener une enquête sous forme de questionnaire qui pourrait avoir lieu tous les deux ans. De plus, dans le cadre de la réflexion en cours sur les systèmes d'information, le ministère analysera la possibilité d'obtenir des données sur les cliniques privées et de les maintenir à jour, et ce, notamment en vue de mieux en informer la population.

« **Répartition interrégionale. PREM.** La répartition adéquate des médecins, selon les besoins des populations à desservir, est déjà un objectif du ministère. Cependant, même si les cabinets privés ont été intégrés par la loi au PREM, aucun mécanisme ne permet d'en assurer le contrôle. À cet égard, la prolongation de la période d'application des PREM 1997-2000 au 31 mars 2001 permettra au ministère, en collaboration avec ses partenaires, de s'ajuster aux modifications législatives de juin 1998 et d'examiner les différentes options pour renforcer l'efficacité de ce mécanisme de répartition géographique.

« Concernant le mécanisme de dépannage, il faut reconnaître que, dans quelques établissements, le recours aux médecins dépanneurs a atteint des proportions trop élevées, d'autant plus qu'il s'agit de services de première ligne où la continuité est une caractéristique capitale d'un système de services intégrés performant. Une attention particulière devra être apportée à ces situations afin de développer des solutions alternatives.

« **Unités de mesure des effectifs médicaux**. Pour éviter toute confusion, les producteurs de statistiques, tant au ministère que dans les régies régionales, les associations d'établissements et les fédérations médicales doivent clairement présenter la méthodologie

utilisée et idéalement s'entendre sur des approches communes. À cet égard, le ministère, dans le cadre des exercices de planification de la main-d'œuvre médicale, a toujours fait preuve de rigueur et de transparence quant aux statistiques produites et aux méthodologies utilisées.

« **Mesures incitatives**. Il est vrai qu'il existe une multitude de mesures incitatives. Le ministère entend à cet égard analyser la possibilité de réduire le nombre de mesures et en simplifier le fonctionnement. D'ailleurs, on ne peut passer sous silence le rapport du Groupe de travail consultatif ministériel sur les mesures incitatives destinées au recrutement et à la rétention des médecins en régions éloignées. Les recommandations de ce rapport ont façonné les orientations des négociations avec les fédérations médicales au regard des mesures favorisant l'amélioration de la répartition géographique des médecins.

« Quant à la désignation de régions de plus en plus près des régions universitaires pour l'obtention de bourses, le ministère a procédé avec rigueur, en 1999-2000, à la désignation des établissements accessibles pour la remise des engagements, tant pour les boursiers que pour les diplômés hors du Canada et des États-Unis. Le ministère entend évaluer périodiquement la désignation des établissements afin d'améliorer la répartition des omnipraticiens.

« **Répartition intrarégionale**. Il importe de souligner que le manque persistant d'omnipraticiens dans les établissements publics est bien connu du ministère. Aussi, l'un des enjeux majeurs de la négociation avec la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec (FMOQ) porte sur la revalorisation de l'ensemble de la pratique hospitalière et pour laquelle des sommes importantes seront consacrées au cours des prochaines années.

« Au sujet des activités médicales particulières, la négociation actuellement en cours avec la FMOQ permettra sans doute de resserrer les champs d'activités médicales particulières et de prolonger l'application de cette obligation au-delà des dix premières années de pratique, rendant ainsi cette mesure beaucoup plus efficace.

« **Services de base en réadaptation**. De façon générale, les constats concernant les services de base en réadaptation contenus dans le rapport sont conformes à la réalité. Le ministère réalisera un portrait qui tiendra compte des différents profils de clientèle, des différents contextes de prestation de services (incluant les services de réadaptation à domicile), des différents modèles d'intervention clinique et d'organisation de services, de même que des diverses catégories de professionnels et d'établissements concernés.

« Par la suite, le ministère sera en mesure de formuler des orientations quant à la prestation et à l'organisation des services de base en réadaptation et des besoins en effectifs, dans la perspective d'une complémentarité avec les différents continuums de services ainsi qu'avec la gamme complète des services de base.

« **Allocation des ressources**. Les actions du ministère et les étapes accomplies ces dernières années démontrent sa volonté d'organiser les services et les ressources en fonction des besoins réels de la population.

« À cet égard, la ministre va créer, dans les prochaines semaines, un comité de travail qui aura pour mandat de revoir la méthode d'allocation des ressources aux établissements, de façon à ce que celle-ci puisse, dans l'avenir, tenir compte davantage de la production réelle de services ainsi que de leur performance relative.

« **Information de gestion et reddition de comptes**. Dans le cadre des ententes actuelles de gestion convenues avec les régies régionales, le ministère a identifié quatre priorités ministérielles liées à des objectifs de résultats. À cet effet, la priorité ministérielle relative à l'accroissement de l'accessibilité aux services d'urgence concerne les services de base. À compter de l'année 2000-2001, le ministère entreprend la révision de ces ententes de gestion. En fonction des orientations ministérielles qui seront retenues, des indicateurs additionnels de gestion pourraient être ajoutés.

« En terminant, le rapport du Vérificateur général s'en prend aux lacunes des systèmes d'information traitant des services ambulatoires (CLSC, urgences et cliniques privées). À cet égard, les constats des auteurs correspondent assez bien à ceux qui sont faits au ministère. Le ministère est actuellement dans un processus de révision en ce qui regarde ces systèmes. Dans le cadre de ce processus, nous nous attaquons aux problématiques liées à l'organisation et à la gestion de l'information, afin d'y apporter les solutions qui s'imposent, et ce, dans des délais acceptables. »

2.146 Résumé des commentaires des régies régionales

À la suite de la lecture du rapport, les régies régionales ayant fait l'objet de nos travaux de vérification considèrent qu'il traduit bien la situation qui prévaut à l'égard des services de base, volets « médical » et « réadaptation ». Elles précisent cependant qu'il fait peu état des initiatives et des efforts déployés pour améliorer l'accessibilité et la continuité des services. Chacune des régies nous a mentionné des réalisations résultant de la collaboration entre les divers acteurs (cliniques privées, CLSC, centres hospitaliers et régie régionale) en ce qui a trait notamment à :

- la couverture de plages horaires par les cliniques privées et les CLSC pour les consultations médicales avec ou sans rendez-vous ;
- la présence d'infirmières de liaison entre l'urgence des centres hospitaliers et les CLSC ;
- des projets de services intégrés pour les personnes âgées ;
- la réalisation d'un projet pilote portant sur un modèle d'organisation de services basé sur le financement par capitation ;
- un suivi coordonné conjointement par les CLSC et les centres hospitaliers pour les soins de périnatalité ou pour les personnes souffrant de maladies respiratoires.

En ce qui concerne l'implantation du DRMG, la régie régionale de la région éloignée considère qu'elle ne peut se faire plus rapidement, étant donné qu'elle nécessite une implication significative des médecins déjà surchargés par les demandes de soins. Une autre régie a indiqué que les négociations avec la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec avait décalé cette implantation.

Par ailleurs, une des régies souhaiterait un plus grand leadership du ministère en ce qui concerne l'optimisation des systèmes d'information pour la planification des services médicaux généraux. De plus, une autre désirerait une collaboration plus étroite avec la RAMQ pour faciliter le suivi des PREM. Enfin, une régie prétend que le système d'information « cadre normatif Intégration CLSC » intégrera tous les services rendus par les CLSC et fera le lien avec les autres dispensateurs de services.

En matière de services médicaux de base, une régie régionale a suggéré que l'étendue sur laquelle se déploie le réseau de services intégrés soit délimitée par d'autres paramètres que le « territoire desservi par un CLSC », par exemple un territoire qui regroupe quelques CLSC.

En terminant, deux des trois régies régionales nous ont fait part que des contraintes financières limitent le développement et l'organisation des services de base en réadaptation.

ANNEXE – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

Objectif

S'assurer que le ministère et les régies régionales ont mis en place un cadre de gestion qui favorise l'accessibilité et la continuité des services de base, volets «médical» et «réadaptation», ainsi que l'utilisation efficiente et économique des ressources.

Critères

- Les rôles et les responsabilités des acteurs qui offrent des services de base doivent être déterminés et diffusés afin de soutenir des actions concertées.
- Les services de base à offrir doivent être définis par le ministère afin d'améliorer leur accessibilité et leur continuité.
- Des orientations et des objectifs mesurables doivent être précisés et diffusés en ce qui concerne notamment :
  - l'accessibilité aux services ;
  - la continuité des soins ;
  - l'économie et l'efficience de l'organisation des services ;
  - le développement du secteur privé.

Objectif

Évaluer dans quelle mesure le mode d'organisation des services de base, volets «médical» et «réadaptation», en favorise l'accessibilité et la continuité.

Critères

- La planification de l'effectif en réadaptation doit contribuer à l'adéquation entre la demande et l'offre de services.
- Pour répartir équitablement les effectifs médicaux, le ministère doit développer et implanter des mesures efficaces, évaluer les résultats et apporter les modifications lorsque nécessaire.
- Les régies régionales doivent organiser et coordonner les services de base en vue de faciliter l'accessibilité et la continuité.
- Les activités médicales en clinique privée doivent être prises en considération dans l'organisation des services d'une région.
- Comme il a été prévu par le législateur, l'allocation des ressources doit s'établir en fonction des populations à desservir et de leurs caractéristiques sociosanitaires.

Objectif

Évaluer dans quelle mesure le mode d'organisation des services de base, volets «médical» et «réadaptation», favorise l'utilisation économique et efficiente des ressources.

Critères

- L'organisation des services de base doit reposer sur une connaissance suffisante des coûts des services dans les divers lieux de dispensation.
- L'organisation des services de base doit permettre une utilisation économique et efficiente des ressources tout en visant l'accessibilité et la continuité.
- L'évaluation de l'efficience et de l'économie de l'organisation des services ainsi que le contrôle de l'utilisation des ressources doivent être effectués sur une base continue.

Objectif

Déterminer si l'information de gestion et la reddition de comptes entre les différents paliers du réseau permettent de s'assurer de l'accessibilité et de la continuité des services de base, volets «médical» et «réadaptation», ainsi que de l'utilisation efficiente et économique des ressources.

Critères

- L'information de gestion détenue par les trois paliers du réseau doit être fiable, suffisante, pertinente et disponible en temps opportun pour permettre de connaître de façon continue :
  - l'accessibilité et la continuité des services ;
  - l'efficience et l'économie de l'utilisation des ressources.
- La reddition de comptes du ministère et des régies régionales doit permettre à la population et à l'Assemblée nationale d'évaluer la performance relative à l'organisation des services de base.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 1999-2000 TOME I

Chapitre 3

Gestion des immeubles dans le réseau de la santé et des services sociaux

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

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	3.1
VUE D'ENSEMBLE	3.22
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	3.38
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
Planification immobilière	3.44
Plan directeur immobilier	3.47
Choix des projets immobiliers	3.57
Examen des projets immobiliers	3.75
Utilisation du parc immobilier	3.126
Connaissance du parc immobilier	3.129
Rationalisation du parc immobilier	3.135
Immeubles excédentaires	3.148
Entretien du parc immobilier	3.166
Déficit d'entretien	3.188
Gestion de l'énergie	3.198
Financement	3.216
Évaluation, information de gestion et reddition de comptes	3.232
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Processus chronologique des interventions concernant les bâtiments et estimation du financement requis	

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

Vérification menée par

Bertrand Carrier
Directeur de vérification

Danielle Amiot
Josée Bellemare
Jocelyne Duval
Sylvie Laflamme
François Sauvageau

Sigles utilisés dans ce chapitre

CHSGS	Centre hospitalier de soins généraux et spécialisés
CHQ	Corporation d'hébergement du Québec
CHSLD	Centre d'hébergement et de soins de longue durée
CLSC	Centre local de services communautaires
CVCA	Chauffage, ventilation et conditionnement de l'air
PAIP	Programme accéléré d'investissements publics
PDIR	Plan directeur immobilier régional
PTF	Programme fonctionnel et technique
PTI	Plan triennal d'investissement

FAITS SAILLANTS

3.1 Le parc immobilier du réseau de la santé et des services sociaux représente un actif important pour la société québécoise. Son remplacement coûterait 8,9 milliards de dollars. Au cours des dernières années, les sommes investies dans les immeubles ont représenté en moyenne 6,6 p. cent de leur valeur de remplacement, soit 550 millions de dollars.

3.2 En 1999, nous avons mené une vérification de l'optimisation des ressources qui avait pour but d'évaluer dans quelle mesure le ministère, les régies régionales et les établissements favorisent une gestion optimale des immeubles. Nous avons vérifié si les projets immobiliers font l'objet d'une planification en lien avec les plans d'organisation des services et les orientations du ministère. Nous avons apprécié le choix des projets et leur justification, les mesures prises pour entretenir les immeubles ainsi que pour minimiser les coûts énergétiques. De plus, nous avons examiné les systèmes d'information et la reddition de comptes.

3.3 Le ministère agit à titre de planificateur et d'orienteur. Les régies régionales, elles, sont responsables de l'organisation des services dans leur territoire et, à ce titre, elles doivent établir les plans et choisir les ressources, notamment les immeubles, qui permettent d'offrir ces services. Les établissements, quant à eux, sont responsables de la gestion courante des immeubles.

3.4 La réorganisation du système de santé entreprise au cours des dernières années a entraîné de nombreux bouleversements dans les établissements : fermeture, regroupement, changement de vocation, réduction du nombre de lits, etc. De plus, l'évolution rapide des technologies biomédicales et de la pratique médicale nécessite des ajustements constants et rapides du parc immobilier autrefois assez stable. Le climat actuel de changement et d'incertitude crée de grandes difficultés. Dans ce contexte, la planification immobilière devient un exercice complexe et encore plus important pour faciliter la prise de décision en ce qui regarde les investissements et l'aliénation des immeubles.

3.5 Bien que les régies régionales aient consacré des efforts importants aux plans d'organisation des services pour planifier la transformation et la consolidation du réseau, le ministère et les régies n'ont pas élaboré de plans directeurs immobiliers qui auraient détaillé les effets de cette transformation et des nouvelles façons de faire sur les immeubles du réseau et circonscrit les projets à amorcer. Si l'on ne décrit pas l'organisation souhaitée dans un plan directeur immobilier, les projets immobiliers risquent de ne pas avoir la durée de vie utile prévue. Plusieurs régies ont entrepris des démarches visant à établir cette planification.

3.6 Le ministère et les régies régionales n'ont pas élaboré de critères pour classer les projets de même nature et pour établir les travaux immobiliers prioritaires. Certains projets choisis par les régies et le ministère montrent des déficiences moins importantes relativement à la vétusté que des projets non retenus.

3.7 Par ailleurs, le ministère n'élabore pas de plan ni d'échéancier pour corriger rapidement tous les problèmes liés à la sécurité incendie ou aux déficiences en matière de vétusté qu'il a recensés dans certains établissements.

3.8 Notre vérification nous a permis de constater que les projets immobiliers ne sont pas appuyés par des dossiers étayés de documents précis et complets qui permettraient de les apprécier. Aucun écrit ne démontre qu'un examen critique de la pertinence des projets est fait, non plus qu'aucune analyse ne garantit que la solution choisie est la meilleure et la plus économique.

3.9 Le ministère n'a pas toujours précisé, mis à jour et divulgué les lignes directrices sur les principales composantes des immeubles (lits pour soins de courte ou de longue durée, urgences, cliniques externes, etc.). Il est difficilement en mesure d'assurer un accès équitable aux services et une cohérence dans les actions prises pour rendre ces services.

3.10 Notre examen des projets révèle d'ailleurs des décisions très différentes selon les territoires malgré la similarité des situations, et cela, sans que l'on trouve une justification dans le dossier.

- Des projets de construction de centres hospitaliers présentent des ratios de lits de courte durée qui varient de 1,33 à 2,35, ce qui a un effet important sur les coûts de construction.
- On investit plusieurs millions de dollars dans des urgences appelées « mineures », qui ne présentent pas les caractéristiques retenues par le ministère pour définir une urgence. Un projet immobilier est même réalisé dans une urgence mineure d'un établissement de longue durée, situé dans un grand centre où des services d'urgence sont déjà offerts à quelques minutes, dans un centre hospitalier de soins généraux et spécialisés (CHSGS).
- Des investissements sont réalisés dans des établissements pour construire ou rénover des locaux accueillant des cliniques externes spécialisées. Pourtant, rien ne distingue ces territoires d'autres territoires sur lesquels ces services ne sont pas offerts présentement et pour lesquels aucun besoin n'a été déterminé ni aucun projet prévu.

3.11 La plupart des dossiers examinés ne contiennent aucune analyse d'autres mesures possibles, des avantages que ces dernières procureraient et des coûts qu'elles entraîneraient pendant la durée de vie utile du bien. Lorsqu'on retrouve des analyses, elles sont souvent incomplètes. À titre d'exemple, les seules informations disponibles dans un dossier indiquent que la solution retenue d'agrandir un immeuble existant et d'y regrouper les services demandera 13,2 millions de dollars, alors que le réaménagement des installations existantes est estimé à 6 millions. Rien d'autre ne justifie la solution retenue.

3.12 Le coût de plusieurs projets de rénovation d'immeubles existants représente de 86 à 119 p. cent du coût d'une construction et excède largement la norme édictée par le ministère pour construire plutôt que rénover, soit 75 p. cent du coût d'une construction. Toutefois, nous n'avons retrouvé aucune analyse des coûts de fonctionnement et d'entretien de ces bâtiments, même si, dans certains cas, des rénovations importantes sont reportées, des matériaux de finition moins coûteux, utilisés, les unités de soins, moins efficientes et plusieurs mètres carrés, inutilisés.

3.13 Le ministère et les régies régionales ne disposent d'aucun inventaire complet et à jour des immeubles qui sont la propriété du réseau sociosanitaire québécois. On ne détient pas des informations aussi importantes que les superficies vacantes, l'état des immeubles et les sommes qu'il faudrait consacrer pour les remettre en bon état.

3.14 Malgré l'ampleur de la transformation du réseau et de la réduction du nombre de lits dans les hôpitaux en raison du virage ambulatoire et des nouvelles façons de faire, le ministère et les régies n'ont pas toujours établi le nombre optimal de bâtiments à conserver pour offrir les services ainsi que les immeubles en surplus à fermer.

3.15 Le ministère et les régies n'ont pas toujours pris les mesures pour décider en temps opportun de l'aliénation ou de la démolition d'un immeuble. Des délais indûment longs à cet égard occasionnent au réseau des frais inutiles d'entretien, de chauffage, de gardiennage ainsi que des compensations fiscales qui doivent être versées au ministère des Affaires municipales et de la Métropole.

3.16 Le ministère et les régies régionales ne vérifient pas si les établissements ont des pratiques appropriées concernant l'entretien :

- Un pourcentage important d'établissements ne font aucun entretien préventif pour certaines composantes et, quand ils en font, ils ne respectent pas toujours les fréquences recommandées. À titre d'exemple, 74 p. cent des établissements consultés ne respectent pas la fréquence minimale reconnue pour l'inspection des toitures.
- Plus de 60 p. cent d'entre eux ont signalé des situations concrètes les ayant amenés à débourser des sommes importantes pour des réparations majeures à la suite d'une insuffisance d'entretien.

3.17 Actuellement, le ministère et les régies régionales ne connaissent pas l'envergure des travaux d'entretien ni les sommes nécessaires pour rattraper le retard. Pour les trois régions retenues et à partir des estimations faites par les établissements, nous évaluons que le déficit se situe entre 392 et 547 millions de dollars, soit environ 20 p. cent de la valeur de remplacement des immeubles évalués.

3.18 Au regard de la gestion de l'énergie, aucune analyse n'est faite par le ministère pour déceler des régions moins performantes, demander des explications et exiger, s'il y a lieu, que des mesures correctives soient apportées. Dans l'ensemble, les régies ne s'assurent pas de façon continue que les coûts énergétiques des établissements sont bien gérés.

3.19 Plusieurs établissements présentent des bilans énergétiques discutables et des pratiques non recommandables. À titre d'exemple, 82 p. cent des établissements n'ont procédé à aucune campagne de sensibilisation. Cette seule activité pourrait générer des économies minimales de 5 millions de dollars à l'échelle de la province.

3.20 Devant le défi constant d'équilibrer les priorités avec des ressources limitées, les gestionnaires négligent souvent l'entretien des bâtiments, d'autant plus que le budget n'est pas réservé à cet effet. Pareille situation prive les installations d'un entretien convenable en période financière difficile et favorise l'accumulation de déficits d'entretien.

3.21 Un établissement qui choisit de ne pas faire l'entretien courant et d'accumuler un déficit d'entretien n'est pas pénalisé, loin de là. Il a le loisir de réaliser par la suite un projet immobilier qui ne modifie en rien son budget de fonctionnement, puisque la dette relative au projet et son financement sont pris en charge par le ministère.

VUE D'ENSEMBLE

Parc immobilier

3.22 Le parc immobilier du réseau de la santé et des services sociaux représente un actif important pour la société québécoise ; il coûterait 8,9 milliards de dollars à remplacer. En janvier 1999, le réseau compte 18 régies régionales et 513 établissements qui occupent 2 040 installations lui appartenant. Il utilise une superficie totale de plus de 7,3 millions de mètres carrés, incluant l'espace loué, qui coûte annuellement plus de 77 millions de dollars.

3.23 Le tableau 1 présente la valeur de remplacement des principales composantes immobilières du réseau.

Tableau 1

Valeur de remplacement du parc immobilier au 30 avril 1998*

Région sociosanitaire	Valeur (en millions de dollars)				Pourcentage
	CHSGS	CHSLD	CLSC-CPEJ-CR	Tous les immeubles	
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	115,8	39,0	27,2	182,0	2,0
Bas-Saint-Laurent	204,7	72,5	20,1	297,3	3,3
Saguenay–Lac-Saint-Jean	277,1	64,1	52,0	393,1	4,4
Québec	913,4	178,5	150,8	1 242,7	13,9
Chaudière-Appalaches	163,4	128,7	40,7	332,8	3,7
Mauricie et Centre-du-Québec	256,3	146,0	110,6	513,0	5,8
Estrie	306,7	96,4	44,0	447,1	5,0
Montérégie	428,1	217,8	61,3	707,2	7,9
Montréal-Centre	2 472,1	550,5	243,8	3 266,4	36,6
Laval	94,0	26,1	30,9	151,0	1,7
Lanaudière	151,5	46,2	23,2	220,9	2,5
Laurentides	223,5	50,1	28,5	302,1	3,4
Outaouais	162,7	56,3	32,5	251,6	2,8
Abitibi-Témiscamingue	156,0	37,6	41,4	235,0	2,6
Côte-Nord	67,6	13,7	103,5	184,8	2,1
Nord-du-Québec	15,5	0,0	9,9	25,3	0,3
Nunavik (Kativik)	79,8	0,0	31,5	111,3	1,2
Terres-cries-de-la-Baie-James	22,5	0,0	27,3	49,8	0,6
Valeur de remplacement	**6 110,9**	**1 723,5**	**1 079,1**	**8 913,5**	
% par type d'établissement	**68,6**	**19,3**	**12,1**	**100,0**	**100,0**

* La valeur de remplacement repose sur l'inventaire normalisé de plusieurs centres formant un échantillon représentatif des établissements.
CHSGS : Centre hospitalier de soins généraux et spécialisés
CHSLD : Centre d'hébergement et de soins de longue durée
CLSC : Centre local de services communautaires
CPEJ : Centre de protection de l'enfance et de la jeunesse
CR : Centre de réadaptation
Source : Ministère de la Santé et des Services sociaux.

Gestion immobilière

3.24 La réorganisation du système de santé entreprise au cours des dernières années a transformé radicalement l'offre des services en instaurant le virage ambulatoire et a entraîné de nombreux bouleversements dans les établissements : fermetures, regroupements, changements de vocation, diminution du nombre de lits, installation d'unités ambulatoires, etc. Il s'ensuit des ajustements constants et rapides du parc immobilier, autrefois assez stable.

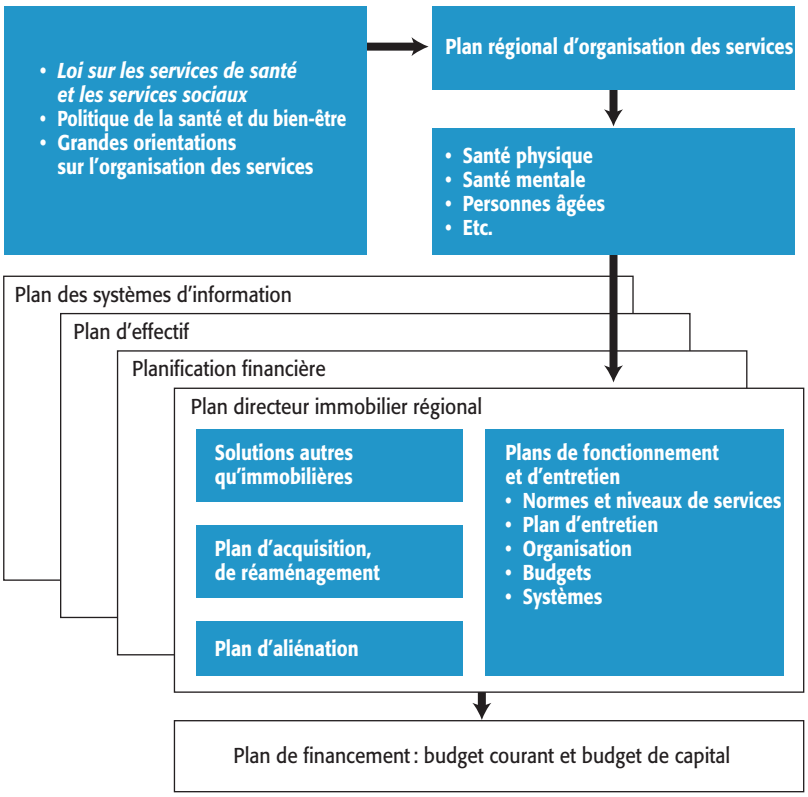
3.25 Cette transformation met encore plus en évidence l'importance d'une gestion immobilière intégrée à la planification stratégique du ministère de la Santé et des Services sociaux. Comme les ressources humaines, financières et informationnelles, les immeubles existent uniquement pour répondre à un besoin de services.

3.26 Le ministère agit à titre de planificateur et d'orienteur. Les objectifs gouvernementaux en matière de soins et de services sont établis dans la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, les politiques et les grandes orientations. Les régies régionales sont responsables de l'organisation des services dans le territoire et, à ce titre, elles doivent établir les plans et choisir les ressources, notamment les immeubles, qui permettent d'offrir ces services. La partie des plans qui se rapportent aux services ultraspécialisés ou aux services dispensés par un établissement à vocation suprarégionale doit être soumise au ministre pour approbation.

3.27 La figure 1 présente un schéma des liens que devrait entretenir la planification immobilière avec la planification des services.

FIGURE 1

SCHÉMA DE LA GESTION IMMOBILIÈRE



3.28 La planification immobilière est basée sur une évaluation des différentes options dans lesquelles sont considérés les coûts, les avantages et les risques. Pareille assertion signifie que des mesures sont prises pour connaître l'état des immeubles, leur utilisation et leur performance. Une prise de décision éclairée suppose qu'on évalue aussi des solutions de rechange autres qu'immobilières.

3.29 La longue durée des immeubles implique des engagements particuliers pour le ministère et ses gestionnaires. Ils doivent assurer une utilisation maximale des bâtiments, au coût total le plus bas possible, pendant toute la période concernée, et cela, dans un contexte de changement rapide et de transformation constante du réseau de la santé et des services sociaux.

3.30 La vie physique d'un immeuble a trois phases distinctes : l'acquisition, la gestion en cours d'utilisation (fonctionnement, entretien) et l'aliénation. À ces dernières s'ajoute la planification qui est un processus continu inhérent à toutes les autres phases. Celle-ci comprend notamment la définition des besoins et l'analyse des options.

Gestion des projets immobiliers

3.31 L'établissement est responsable de ses immeubles ; il entretient ses bâtiments et accomplit ou fait exécuter les projets de réaménagement et de construction autorisés par la régie régionale ou le ministère. Tout d'abord, l'établissement qui veut réaliser un projet immobilier doit préparer un programme fonctionnel et technique (PFT), c'est-à-dire un document où l'on retrouve la description des besoins et des travaux à effectuer ainsi que l'estimation des coûts relatifs au projet.

3.32 Le ministère autorise les projets dont le coût est supérieur à un million de dollars, pour le secteur de la santé, et à 500 000 dollars, pour le secteur social. Ces projets sont appelés « projets centralisés ». Les régies régionales autorisent ceux dont le coût est inférieur à ces limites ; ils sont désignés par l'expression « projets décentralisés ». Les régies recommandent au ministère d'effectuer des projets majeurs de construction ainsi que les projets d'acquisition et d'aliénation d'immeubles.

3.33 La Corporation d'hébergement du Québec (CHQ) fournit l'expertise immobilière aux établissements, aux régies régionales et au ministère. Elle réalise les études d'avant-projet, effectue la gestion financière de toutes les dépenses en capital et gère l'exécution des projets de construction qui lui sont confiés. Elle a le mandat de gérer aussi le parc immobilier dont elle est propriétaire. Avant le 29 mars 2000, ses activités étaient intimement liées à celles du ministère puisque c'étaient les employés de ce dernier qui effectuaient les tâches dévolues à la corporation. Notre rapport de vérification ne fait pas de distinction entre le ministère et la corporation puisque ce n'est que depuis mars 2000 qu'elle dispose de son propre effectif pour remplir sa mission.

3.34 Le tableau 2 présente les principales étapes de cheminement d'un projet immobilier centralisé, de sa conception jusqu'à sa réalisation.

Tableau 2

Étapes de réalisation d'un projet immobilier centralisé*

Établissement →	Régie régionale →	Ministère
Planification		
1. Détermination des besoins (développement, maintien d'actifs, protection contre l'incendie) 2. Préparation et révision du PFT (incluant une estimation des coûts)	3. Analyse, approbation et recommandation du PFT au ministère	4. Avis de pertinence 5. Évaluation de la faisabilité technique et du respect des normes 6. Autorisation de la mise à l'étude (annonce du projet par le ministre)
		7. Sélection et engagement des spécialistes
8. Réalisation des plans et devis préliminaires (incluant une estimation des coûts)	9. Acceptation des plans et devis préliminaires	
	10. Établissement des priorités parmi les projets mis à l'étude	11. Sélection des projets à présenter au Conseil du trésor 12. Demande d'autorisation, d'inscription et d'exécution 13. Autorisation de la réalisation des travaux (ministre)
Exécution		
14. Réalisation des plans et devis définitifs (incluant une estimation des coûts)	15. Acceptation des plans et devis définitifs	
16. Autorisation de lancer un appel d'offres pour joindre les entrepreneurs 17. Attribution du contrat de construction		18. Attribution du contrat de construction (dans le cas d'une propriété de la CHQ)
19. Construction, réception provisoire		20. Bilan du projet : budget total et final et solde budgétaire à récupérer
21. Réception définitive, fin des travaux et reddition de comptes		22. Bilan du projet : respect du PFT, travail des professionnels, bilan financier (coût des travaux, honoraires, ordres de changement)

* Depuis le 23 décembre 1999, les étapes 14 et 15 sont réalisées avant les étapes 10 à 13.
Source : Ministère de la Santé et des Services sociaux.

Budget des immeubles

3.35 Les ressources nécessaires à la gestion des immeubles proviennent de deux sources : le budget de fonctionnement des établissements est utilisé pour l'entretien et les réparations majeures et le plan triennal d'investissement (PTI) sert au maintien des actifs et au développement.

3.36 Le Conseil du trésor autorise le PTI et, par le fait même, tous les projets centralisés de maintien d'actifs et de développement. Celui de 1998-2001 comporte des investissements de 1,4 milliard de dollars et comprend les enveloppes récurrentes (maintien d'actifs) de même que les enveloppes servant à payer de nouveaux projets sélectionnés en fonction de la capacité de payer du gouvernement. Les investissements ponctuels tels les plans de relance ou le programme accéléré d'investissements publics (PAIP) en font également partie. Le PAIP vise essentiellement à devancer des travaux d'immobilisation, en vue de stimuler l'économie. Le programme annoncé dans le Discours sur le budget du 25 mars 1997 permet au ministère d'investir 345 millions de dollars, somme se répartissant comme suit : 130 millions pour le développement et l'intensification des soins de première ligne, 190 millions pour l'amélioration des conditions de vie des personnes âgées et 25 millions pour l'accessibilité plus grande aux services d'adaptation pour jeunes ou adultes en difficulté.

3.37 Le tableau 3 indique les sommes investies annuellement pour les immeubles. Ces montants proviennent du budget de fonctionnement octroyé aux établissements et du PTI pour les années de 1993-1994 à 1998-1999.

TABLEAU 3

SOMMES INVESTIES ANNUELLEMENT POUR LE PARC IMMOBILIER (en millions de dollars)

	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999
Budget de fonctionnement						
Dépenses d'entretien et de réparation des immeubles	280,2	279,6	262,3	244,3	243,6	254,8
PTI						
Budget décentralisé						
Maintien des actifs	43,2	42,5	40,7	40,4	40,5	40,5
Plans de relance	102,1	34,5	0,3	0,8	–	–
Autres	–	–	4,4	12,5	3,5	37,6
Total	145,3	77,0	45,3	53,7	44,0	78,1
Budget centralisé						
Maintien des actifs	36,7	34,1	40,3	38,3	35,2	76,4
Augmentation de capacité/constructions	61,7	139,9	96,8	87,4	88,3	87,0
Plans de relance	28,5	99,9	78,2	48,3	40,7	33,1
PAIP	–	–	–	–	10,0	98,2
Plan de désengorgement des urgences	6,6	15,0	3,7	0,4	0,1	1,8
Autres	–	–	–	2,0	3,1	3,8
Total	133,6	288,9	219,0	176,5	177,4	300,3
Total PTI	278,9	365,9	264,4	230,2	221,5	378,4
Total	**559,1**	**645,5**	**526,7**	**474,5**	**465,1**	**633,2**

Source : Ministère de la Santé et des Services sociaux.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

3.38 Notre vérification avait pour but d'évaluer dans quelle mesure le ministère, les régies régionales et les établissements répondent aux besoins d'espace du réseau et favorisent la gestion économique et efficace des immeubles.

3.39 Nous avons plus particulièrement examiné les systèmes de planification et de gestion du ministère ainsi que des régies régionales à l'égard des immeubles. Nous avons notamment vérifié si les projets immobiliers faisaient l'objet d'une planification en lien avec les plans d'organisation des services et les orientations du ministère. Nous avons apprécié le choix des projets et leur justification, les mesures prises pour entretenir les immeubles ainsi que pour minimiser les coûts énergétiques. Nous avons finalement examiné les systèmes d'information et la reddition de comptes.

3.40 Ce rapport n'aborde pas la gestion proprement dite des projets de construction, notamment les processus d'appel d'offres et de suivi de projets, ni la gestion des baux de location. L'examen de ces seuls sujets aurait exigé une vérification approfondie.

3.41 Plusieurs commentaires portent sur l'ensemble des régions. Toutefois, certains exemples et constats visent particulièrement les trois régies régionales visitées, qui comptent pour plus de 56 p. cent du parc immobilier.

3.42 Lors de nos travaux, nous avons rencontré des gestionnaires du ministère et des trois régies régionales choisies ainsi que de neuf établissements. Nous avons aussi compilé l'information obtenue de questionnaires envoyés à la totalité des régies régionales et à des établissements de toutes les régions. Nous avons examiné des projets immobiliers, à partir du moment où les établissements ont constaté un besoin jusqu'où en étaient les travaux lors de la vérification.

3.43 Ces travaux se sont déroulés d'octobre 1998 à février 2000, mais certains commentaires portent sur des situations antérieures à cette période.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

Planification immobilière

Le ministère et les régies relèvent un défi de taille lorsqu'il s'agit de prévoir les besoins du réseau en locaux et en immeubles.

3.44 Le ministère et les régies régionales, tout comme d'autres gestionnaires de grandes installations des secteurs privé et public, relèvent un défi de taille lorsqu'il s'agit de prévoir les besoins du réseau de la santé et des services sociaux en locaux ainsi qu'en immeubles et de concevoir une stratégie permettant de répondre à la demande de façon rentable.

3.45 Le climat actuel de changement et d'incertitude crée de grandes difficultés. Dans ce contexte, la planification immobilière devient un exercice complexe et encore plus important pour faciliter la prise de décision en ce qui regarde les investissements et l'aliénation d'immeubles.

3.46 Bien que les régies régionales aient consacré des efforts importants à la préparation des plans d'organisation des services pour planifier la transformation et la consolidation du réseau, le ministère et les régies n'ont pas élaboré de plans directeurs immobiliers qui auraient détaillé les effets de cette transformation et des nouvelles façons de faire sur les immeubles du réseau et circonscrit les projets à amorcer. Ils ne possèdent pas certains outils qui seraient nécessaires pour appuyer la préparation de tels plans. De plus, le ministère et les régies n'ont pas élaboré de critères pour établir les travaux immobiliers prioritaires. Ils ne basent d'ailleurs pas toujours l'ordre de réalisation des projets de même nature sur la gravité des situations.

Plan directeur immobilier

Aucune régie régionale ne possède un plan directeur immobilier complet pour l'ensemble de son territoire.

3.47 Le 13 octobre 1998, le Conseil du trésor demandait au ministère de doter chacune des régions d'un plan directeur immobilier régional (PDIR) afin de compléter l'information qui lui était transmise à l'égard des projets majeurs. Cet outil de planification et d'analyse devrait mettre en évidence le lien que les projets proposés entretiennent avec les orientations ministérielles et celles retenues par les régies régionales, à savoir les plans d'organisation des services et les programmes de maintien d'actifs. À ce jour, aucune régie régionale ne possède un plan directeur immobilier complet pour l'ensemble de son territoire. Cependant, plusieurs d'entre elles ont entrepris des démarches visant à établir cette planification.

3.48 Les régies régionales que nous avons visitées ne disposent pas de toute l'information voulue pour compléter et mettre à jour leur plan directeur immobilier. D'abord, le ministère n'a pas toujours précisé et diffusé aux régies régionales les lignes directrices en matière de développement de soins et de services, en fait celles qui concernent directement le parc immobilier, par exemple les lignes relatives aux ratios de lits de courte ou de longue durée par habitant. Ensuite, les régies n'ont pas un portrait complet et à jour de l'état de leurs immeubles en ce qui concerne la vétusté, la sécurité et la fonctionnalité ainsi que les sommes à y consacrer.

3.49 Finalement, bien qu'elles y aient consacré des efforts importants, leurs plans d'organisation des services dans le territoire ne sont pas terminés. Des établissements universitaires n'ont pas encore défini l'organisation physique et technologique requise pour répondre aux besoins à moyen ou à long terme. De plus, les régies sont dépendantes des décisions ministérielles à l'égard des établissements à vocation suprarégionale et des services ultraspécialisés. Elles ne connaissent donc pas toutes les spécialités médicales et les activités de recherche qui demeureront dans chacun des hôpitaux.

3.50 Une organisation différente des services peut entraîner des transformations importantes de l'aménagement physique des immeubles, tels des regroupements de services dans un même bâtiment ou des déplacements de services d'un hôpital à l'autre.

3.51 La transformation rapide du réseau a d'ailleurs eu des conséquences difficiles à anticiper. À titre d'exemple, la construction d'unités de soins de 78 lits, élément principal d'un projet immobilier de 11,8 millions de dollars, s'est terminée en 1995. Au cours de cette même année, la régie a décidé de réduire de 600 le nombre de lits de la région.

3.52 En 1997, deux établissements ont fusionné et la régie régionale a autorisé le redéploiement des services dans un seul hôpital. Pourtant, des travaux d'agrandissement et de réaménagement de 15 millions de dollars s'étaient terminés en 1995.

3.53 Les investissements effectués dans un parc immobilier autrefois stable se font maintenant dans un environnement en constante évolution. À défaut de décrire

l'organisation souhaitée dans un plan directeur immobilier, les projets risquent de ne pas avoir la durée de vie utile prévue.

3.54 Pour illustrer par un exemple ce qui vient d'être dit, des projets de l'ordre de 15 millions de dollars sont en cours de réalisation dans un établissement qui, en raison d'un projet de construction d'envergure, vit une grande incertitude quant à l'organisation future de ses services et à l'utilisation de ses immeubles.

3.55 **Nous avons recommandé au ministère de préciser et de diffuser aux régies régionales les lignes directrices en matière de développement de soins et de services, en fait celles qui concernent directement le parc immobilier, par exemple les lignes relatives aux ratios de lits de courte ou de longue durée par habitant.**

3.56 **Nous avons recommandé aux régies régionales de compléter et réviser leur plan d'organisation des services et d'élaborer leur plan directeur immobilier régional en conséquence.**

Choix des projets immobiliers

Établissement des priorités

3.57 Dans un processus de gestion immobilière, une multitude de facteurs peuvent influencer la prise de décision : la sécurité, la vétusté, le fonctionnement, l'organisation des services, la faisabilité technique, le contexte budgétaire et politique, etc.

3.58 Le ministère et les régies régionales n'ont pas élaboré de critères pour classer objectivement les projets de même nature ni pour établir les travaux immobiliers prioritaires. Ils ne basent d'ailleurs pas toujours l'ordre de réalisation des projets de même nature sur la gravité des situations.

3.59 Le processus de réalisation des projets dont s'est doté le ministère constitue en fait un mécanisme d'acheminement et d'approbation qui s'appuie sur les demandes des établissements et les priorités établies par les régies régionales.

3.60 Actuellement, il n'y a pas de critères permettant de préciser le moment où l'immeuble devient inacceptable et nécessite des réparations ou doit être remplacé. Chaque régie procède à sa façon.

3.61 Certains projets choisis par les régies et le ministère montrent des déficiences moins importantes en matière de sécurité, de vétusté ou de fonctionnalité que des projets non retenus.

3.62 Ainsi, des projets de transformation visant à rendre les locaux conformes aux normes d'espace ont été réalisés dans des CHSLD où la plupart des chambres sont privées et pourvues d'installations sanitaires. Par contre, dans d'autres établissements, où l'on compte encore plusieurs lits par chambre et où les installations sanitaires sont en quantité insuffisante, les projets de rénovation n'ont pas été retenus.

3.63 Le ministère a injecté plusieurs millions de dollars depuis 1994 en travaux liés à la sécurité incendie dans les lieux d'hébergement pour les personnes en perte d'autonomie. Il a également mis sur pied un groupe de travail pour établir un nouvel état de situation en 1997. Cependant, il n'a pas élaboré de plan ni d'échéancier pour réaliser rapidement tous les travaux de sécurité incendie recensés dans les établissements (réseaux d'extincteurs automatiques, systèmes de détection de la fumée, issues).

3.64 Le ministère n'engage que 37 des 64 millions de dollars disponibles pour répondre à ces besoins. Il reporte plusieurs projets de sécurité incendie à une date indéterminée et probablement lointaine, si l'on en juge par les délais moyens de réalisation d'un projet, soit près de cinq ans. À titre d'exemple, mentionnons le projet relatif à l'installation jugée la moins sécuritaire d'une région qui a été exclu.

3.65 La même lacune se présente au sujet des établissements privés conventionnés que le ministère a classés en différentes catégories selon leur degré de vétusté. Bien qu'il ait construit des édifices ou utilisé des immeubles vacants pour reloger des bénéficiaires, il n'a pas prévu les moyens ni les délais pour résoudre rapidement les importantes déficiences se rapportant à la vétusté et au manque de sécurité des autres installations requérant des travaux majeurs.

3.66 Par ailleurs, certains projets retenus amplifient l'iniquité territoriale en ce qui concerne la disponibilité des ressources en hébergement.

3.67 À titre d'exemple, des projets de 39,5 millions de dollars permettent de réaménager et d'ajouter des lits dans les territoires où les ratios de lits par 100 personnes âgées de 65 ans et plus sont les plus élevés de la région, soit 5,1 et 7,0. En revanche, aucun projet majeur n'a été réalisé depuis 1990 pour améliorer l'hébergement dans le territoire qui comporte le moins de lits pour les personnes âgées de la région, soit un ratio de 3,0 en 2001. Selon l'information obtenue, le ministère envisage un ratio entre 3,5 et 4,2 lits pour les prochaines années.

3.68 **Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales de se doter de critères pour déterminer les travaux immobiliers prioritaires.**

3.69 **Nous avons recommandé au ministère d'élaborer des plans et des échéanciers pour mettre un terme aux conditions qu'il juge inacceptables.**

Approbation des projets immobiliers

3.70 Tout processus d'approbation de projet et de budget devrait exiger un examen des besoins, une analyse des options pour répondre à ces besoins et une estimation des coûts avant que l'approbation soit demandée au ministère.

Les régies régionales et le ministère recommandent et approuvent la mise à l'étude ou la réalisation de certains projets immobiliers de façon hâtive, sans toujours détenir l'information démontrant les besoins et la faisabilité technique des projets.

3.71 Nous avons cependant constaté que les régies régionales et le ministère recommandent et approuvent la mise à l'étude ou la réalisation de certains projets immobiliers et déterminent le budget de construction ou de réaménagement de façon hâtive, sans toujours détenir l'information démontrant les besoins et la faisabilité technique des projets.

- L'objectif d'un projet de 3,5 millions de dollars est davantage de réutiliser un immeuble laissé vacant que de répondre à un besoin de services. En effet, la rénovation s'accomplit, même s'il n'y a aucun projet concret d'utilisation du tiers de l'immeuble. On décide d'y installer un point de service pour la réadaptation en déficience physique, même si l'on retrouve de tels services à proximité dans la région. La région est d'ailleurs déjà beaucoup mieux pourvue que certaines autres régions de la province qui n'ont que peu ou pas accès à ces services. Plus de 17 mois après l'ouverture de la nouvelle installation, seulement 51 consultations ont été effectuées. Les utilisateurs continuent à fréquenter les installations du grand centre voisin et sous-utilisent les ressources disponibles au point de service.
- Dans le cadre du PAIP, le ministère a autorisé le versement d'au moins 4,8 millions de dollars à l'égard de projets pour lesquels des établissements n'avaient pas demandé ce financement, faisant ainsi abstraction des diverses sources d'autofinancement présentées au dossier.
- En 1995, le ministère a fait développer des prototypes par des firmes professionnelles dans le but de faciliter et d'accélérer la construction de 1 000 places en CHSLD. Il a arrêté l'opération moins de huit mois après sa mise en œuvre, après avoir constaté que les besoins avaient été mal déterminés en ce qui a trait à la clientèle, aux sites d'implantation et à la spécificité des programmes. Ce projet lui a tout de même coûté plus de un million de dollars en honoraires professionnels.

3.72 Le ministère et les régies ont aussi autorisé la réalisation de plusieurs projets immobiliers et leur ont alloué un budget avant même que des plans et devis préliminaires aient été arrêtés. Pour ce qui est du PAIP, les courts délais imposés pour la sélection des projets ont fait en sorte que, dans 63 p. cent des cas, c'est la situation qui en a résulté. Dans certains cas, la faisabilité technique des projets ainsi que la validation des coûts de la solution retenue n'avaient pas été vérifiées lorsqu'on a approuvé la mise en œuvre des projets.

3.73 Plus de deux ans après le début du PAIP, des projets totalisant près de 70 millions de dollars, soit 20 p. cent de l'enveloppe du programme, sont toujours à la phase d'étude. Des analyses de besoins incomplètes ainsi que l'absence d'évaluation de la faisabilité technique ont nécessité des réévaluations des budgets et des modifications aux projets. Nous avons constaté qu'un projet a même été retiré à la suite de nombreuses tentatives infructueuses pour faire coïncider le coût des travaux nécessaires à la satisfaction des besoins avec le budget préétabli.

3.74 **Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales de détenir, entre autres, l'information démontrant les besoins et la faisabilité technique des projets avant d'approuver la mise à l'étude ou la réalisation des projets immobiliers ainsi que leur budget.**

Examen des projets immobiliers

3.75 Lors de nos visites dans les régions, nous avons examiné 29 projets : 26 ont été sélectionnés parmi les projets immobiliers dont le ministère a autorisé la mise à l'étude ou la réalisation au cours des quatre dernières années, tandis que les 3 autres étaient antérieurs à cette période. Certains sont terminés et d'autres sont en voie de réalisation. Nous avons aussi effectué notre sélection de manière à inclure divers types de projets, comme des constructions et des rénovations dans des CHSGS et des CHSLD. En nous fondant sur les renseignements contenus dans les dossiers des régies régionales, nous avons estimé le coût total des projets sélectionnés à 315 millions de dollars.

3.76 Les 21 projets à la phase de réalisation représentent 62 p. cent du total attribué aux trois régions au cours des quatre dernières années, soit 192,1 millions de dollars. Le coût des 5 projets à la phase d'étude atteint 106,6 millions de dollars, soit le tiers du montant qu'exigent les projets mis à l'étude dans les trois régions. Quelques autres projets de construction ou de rénovation ont été examinés partiellement pour un aspect ou l'autre de notre vérification.

3.77 Étant donné l'importance des montants en cause, nous nous serions attendus que les projets sélectionnés soient appuyés par des dossiers étayés de documents précis et complets sur des éléments tels que l'évaluation de la pertinence, l'examen de solutions de rechange et l'estimation réaliste de leurs coûts.

3.78 Le ministère et les régies n'ont toutefois pas déterminé les aspects qui doivent être systématiquement examinés et documentés afin de favoriser une prise de décision judicieuse. Les résultats de notre vérification montrent qu'il y a lieu d'apporter des améliorations majeures à la façon de faire actuelle.

3.79 Aussi, les dossiers ne contiennent pas l'information permettant d'apprécier les projets. On n'y retrouve aucun avis de pertinence ni aucune analyse garantissant que la solution choisie est la meilleure et la plus économique.

Pertinence des projets

3.80 L'analyse décisive est celle qui atteste que le projet est pertinent. Le processus débute par une analyse rigoureuse et détaillée du besoin à combler et se poursuit par un examen de la conformité du projet avec les orientations régionales et ministérielles.

Aucun écrit ne démontre qu'un examen critique de la pertinence des projets a été effectué par le ministère ou les régies avant leur autorisation.

3.81 Bien que cet examen soit spécifiquement prévu dans les étapes de réalisation d'un projet, nous n'avons retrouvé aucun écrit démontrant qu'un examen critique de la pertinence des projets a été effectué par le ministère ou les régies avant leur autorisation. Le ministère n'a d'ailleurs pas défini ni fait clairement connaître les responsabilités de chacun dans ce processus. Il n'a pas non plus précisé les critères à utiliser pour s'assurer de la pertinence du projet.

3.82 Les besoins d'espace des centres hospitaliers et des centres d'hébergement, que ce soit pour des locaux ou des immeubles, sont conditionnés par les services qu'on veut y offrir. Malgré cela, le ministère n'a pas toujours précisé, mis à jour et divulgué les lignes directrices au sujet de leurs principales composantes (lits pour soins de courte ou de longue durée, urgences, cliniques externes, etc.). Il est difficilement en mesure d'assurer une cohérence dans les mesures prises pour rendre les services et un accès équitable à ces services.

3.83 Dans certains cas, notamment à l'égard des services d'urgence, les projets immobiliers ne coïncident pas avec les orientations actuelles du ministère. Dans d'autres cas, les orientations attendent d'être précisées ou mises à jour. Les décisions immobilières concernant des lits de courte et de longue durée ou des cliniques externes diffèrent grandement d'un projet à l'autre ou d'un territoire à l'autre.

Centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés

3.84 L'augmentation constante des coûts liés à la santé a obligé la plupart des pays à procéder à une réorganisation de leur réseau de santé afin de maintenir l'accessibilité à des soins efficaces. Dans le passé, la tendance était de concevoir l'organisation des soins autour de l'hôpital. On multipliait le nombre d'hôpitaux et ces derniers développaient des services pour leur clientèle sans se soucier d'une complémentarité avec le réseau hospitalier ni avec les autres fournisseurs de services. L'arrivée de nouvelles techniques de soins et de nouvelles technologies rendent possible la prestation de soins en dehors de l'hôpital, dans un milieu de vie plus approprié pour les usagers et à moindre coût.

3.85 Le ministère a tracé les grandes lignes de cette transformation, mais il n'a pas officiellement fixé aux régions d'objectif à atteindre quant au nombre de lits pour soins de courte durée par 1 000 habitants. Pour l'année 2000, il semble y avoir un objectif de 2,0 lits par 1 000 habitants. Aucun autre objectif officiel n'est prévu pour les années subséquentes.

3.86 Dans les autres provinces canadiennes et aux États-Unis, les tendances actuelles indiquent que le ratio de lits devrait passer sous la barre des 2,0 lits par 1 000 habitants. Les organisations américaines qui ont réussi l'intégration des soins sont même capables de réduire le nombre des lits de courte durée à moins de 1,2 lit par 1 000 habitants. Le comité de restructuration des services de santé de l'Ontario vise, quant à lui, un ratio de 1,4 lit par 1 000 habitants pour le territoire de la Communauté

urbaine de Toronto. Selon ce comité, une telle restructuration des services hospitaliers exige des réinvestissements dans d'autres secteurs, dont les soins de longue durée et les services communautaires.

3.87 L'absence d'objectif officiel concernant les besoins en lits de courte durée a des conséquences directes sur les projets de construction de centres hospitaliers, projets qui sont présentement à l'étude ou en phase préparatoire. Le tableau 4 révèle que le ratio de lits, résultant du nombre de lits projetés, diffère grandement d'un projet à l'autre.

TABLEAU 4

NOMBRE DE LITS PLANIFIÉS POUR CERTAINS PROJETS IMMOBILIERS EN COURS

	Projet 1 (phase d'étude)	Projet 2 (phase d'étude)	Projet 3 (phase de préconcept)
Population desservie prévue pour 2001	200 080	174 798	554 768
Nombre de lits de courte durée projetés	441	232	780
Nombre de lits déjà disponibles	30	–	–
Nombre total de lits pour la population desservie	471	232	780
Ratio de lits	2,35	1,33	1,4

Source : Ministère de la Santé et des Services sociaux.

3.88 Il est étonnant de constater que le ratio de lits planifié dans le projet 1 est si élevé, même si ce projet comprend la construction d'un centre de services ambulatoires. C'est pourtant cette même raison qui explique le ratio de lits retenu dans le projet 2.

3.89 Le ratio de lits a un effet important sur les coûts de construction. Selon le ratio fixé, le nombre de lits, la superficie et, par conséquent, les dépenses de construction du projet 1 seraient réduits dans les proportions présentées au tableau suivant.

TABLEAU 5

EFFET DU RATIO DE LITS SUR LES COÛTS DE CONSTRUCTION

Ratio de lits retenu	1,33	1,4	1,6	1,8	2,0
Diminution du nombre de lits	205	191	151	111	71
Réduction des dépenses (en millions de dollars)	9,1	8,4	6,7	4,9	3,1

Source : Coûts unitaires normalisés de construction.

Urgences et cliniques externes

3.90 Des projets immobiliers, estimés à 11,9 millions de dollars, sont réalisés ou en voie de l'être pour des urgences mineures et des cliniques externes spécialisées sises dans des établissements qui ont vu leur mission de CHSGS changée en CHSLD ou en établissement à plusieurs vocations. Encore ici, l'absence de précision et de mise à jour des orientations du ministère a un impact direct sur les projets de construction : certains d'entre eux ne correspondent pas à la vision actuelle de l'organisation des services du ministère et l'accessibilité aux services varie d'un territoire à l'autre.

3.91 En novembre 1999, le ministère lançait le plan d'action issu du Forum sur la situation dans les urgences. Le rôle de l'urgence est formulé ainsi : elle est intégrée au centre hospitalier, dont elle prolonge la mission. Cette orientation rejoint les avis du Conseil médical du Québec et du Collège des médecins selon lesquels les services d'urgence sont des services médicaux spécialisés et surspécialisés et que tout établissement qui en offre doit avoir les ressources physiques, matérielles et professionnelles pour les rendre.

3.92 En plus des urgences intégrées aux centres hospitaliers, le ministère a parfois désigné d'autres établissements comme centres de stabilisation. Ces centres font partie du réseau de traumatologie et permettent un accès à des services d'urgence dans les territoires situés à plus de 30 minutes des centres hospitaliers.

3.93 Aucune ligne directrice provenant du ministère ne traite d'autres types de services d'urgence. Pourtant, on investit plusieurs millions de dollars dans des urgences appelées « mineures », qui ne présentent pas les caractéristiques retenues par le ministère pour définir une urgence. En effet, ces urgences mineures n'offrent que des services de première ligne dans des territoires déjà desservis par un CLSC. Elles ne sont pas reconnues comme centres de stabilisation. Généralement, elles ont un faible volume d'activité, ne disposent pas de lits pour soins de courte durée et, parfois, les ambulances ne s'y arrêtent pas. Un projet immobilier est même réalisé dans une urgence mineure d'un établissement de longue durée situé dans un grand centre où des services d'urgence sont déjà offerts à quelques minutes, dans un CHSGS.

3.94 Par ailleurs, le ministère n'a pas établi de normes précises sur l'accessibilité aux services dans les cliniques externes spécialisées. Il spécifie que les services spécialisés doivent être accessibles dans les CHSGS de chaque région et qu'ils doivent être déployés sur une base locale lorsque la masse critique le permet, sans toutefois préciser cette notion de masse critique (volume d'activité, éloignement, etc.).

3.95 Des investissements sont effectués dans des établissements pour construire ou rénover des locaux accueillant des cliniques externes spécialisées. Pourtant, rien ne distingue les territoires sur lesquels ces travaux sont faits d'autres territoires qui n'offrent présentement pas ces services et pour lesquels aucun besoin n'a été déterminé ni aucun projet, prévu.

3.96 Le tableau 6 montre que la population, l'emplacement du CHSGS le plus près offrant des consultations externes spécialisées et même le volume de consultations totales n'expliquent pas la réalisation de projets dans les territoires de Maskinongé, de Nicolet-Yamaska et d'Orléans plutôt qu'ailleurs, dans des territoires comme Bécancour, De l'Érable ou Portneuf.

3.97 Il est également à noter que, dans les territoires où on se propose de construire, de rénover ou d'agrandir les cliniques externes, peu de gens recourent aux services de leurs propres cliniques. En effet, seulement de 11 à 23 p. cent des consultations sont faites dans les cliniques externes du territoire, ce qui n'est pas étonnant, compte tenu de la proximité des CHSGS qui offrent ces mêmes services.

Tableau 6

CONSULTATIONS EXTERNES SPÉCIALISÉES ET AUTRES DONNÉES PAR TERRITOIRE, 1998-1999

	Mauricie et Centre-du-Québec				Québec	
Territoires sociosanitaires comparables	**Maskinongé**	**Nicolet-Yamaska**	**Bécancour**	**De l'Érable**	**Orléans**	**Portneuf**
Sous-territoires					***Orléans****	
Population	23 977	24 198	19 813	24 537	28 995	45 313
Distance en km entre la clinique externe (ou le CLSC du territoire) et le CHSGS le plus près offrant des consultations externes spécialisées	30	25	69	26	34	56
Cliniques externes	**Projet présenté (mis à l'étude)**	**Projet en cours (phase d'exécution)**	**s.o.**	**s.o.**	**Projet en cours (phase d'exécution)**	**s.o.**
Consultations externes spécialisées						
Nombre de consultations totales données aux habitants du territoire	26 179	24 243	18 478	20 646	37 206	47 919
Nombre de consultations effectuées dans les cliniques externes du territoire	5 652	5 696	–	–	4 263	–
Pourcentage des consultations faites dans les cliniques externes du territoire	22 %	23 %	–	–	11 %	–

* Le territoire Orléans est divisé en deux sous-territoires : Orléans et Beauport.

Source : Régie de l'assurance maladie du Québec, 1998-1999.

Centres d'hébergement et de soins de longue durée

3.98 Dans tous les pays de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), la population vieillit et la proportion des personnes âgées, principales utilisatrices des services d'hébergement et de soins de longue durée, s'accroît rapidement. Les gouvernements aux prises avec cette réalité travaillent à transformer l'organisation de ces services afin de mieux répondre aux besoins d'une population vieillissante.

3.99 Le virage ambulatoire vise à mettre en place des solutions de rechange concernant l'hébergement, comme les services de maintien à domicile et les soins en centre de jour, afin de répondre au désir des personnes âgées de demeurer le plus longtemps possible dans leur milieu.

3.100 Le ministère n'a pas encore précisé ses orientations à l'égard des soins aux personnes âgées en perte d'autonomie. En matière d'hébergement, plusieurs normes se sont succédé depuis 1995. D'abord, on a voulu offrir 5,0 lits en CHSLD par 100 personnes âgées de 65 ans et plus, puis, depuis le début de la transformation du réseau, cette norme a été réduite à 4,5.

3.101 Le ministère est actuellement à concevoir des lignes directrices qui devraient tenir compte de l'ensemble des besoins des personnes âgées, incluant le maintien à domicile. Il prévoit aussi que le nouveau ratio de lits pourrait se situer entre 3,5 et 4,2 selon les groupes d'âge des populations régionales. Ce ratio comptera tous les lits offerts en CHSLD et dans les pavillons.

3.102 Le tableau 7 indique le ratio réel des lits pour soins de longue durée au 31 mars 1999 et une projection des lits requis en 2011.

TABLEAU 7

RATIO DES LITS POUR SOINS DE LONGUE DURÉE PAR 100 PERSONNES ÂGÉES DE 65 ANS ET PLUS

	Lits au permis*	Population de 65 ans et plus	Ratio réel lits/ 100 personnes de 65 ans et plus	Lits requis avec un ratio de 4,2	Lits requis avec un ratio de 3,5
31 mars 1999	45 980	927 484	5,0	38 955	32 462
2011	45 980	1 255 161	3,7	52 717	43 931

* Il s'agit de tous les lits pour soins de longue durée, permanents et temporaires, dans tous les établissements publics et privés conventionnés, ainsi que des lits dans les pavillons d'hébergement.

Source : Ministère de la Santé et des Services sociaux.

3.103 Comme on le constate, le nombre total de lits pour soins de longue durée sera encore suffisant en 2011. D'ailleurs, le rapport du comité Arpin[1] souligne que, comparativement aux autres provinces, le Québec compte un nombre total relativement élevé de lits en CHSLD et de places en centres d'hébergement subventionnés, mais qu'il affiche un retard dans le développement des services à domicile.

Le ministère adopte une solution qui l'engage à long terme en choisissant d'investir dans le réseau d'hébergement des personnes âgées au moyen des projets immobiliers, avant d'avoir établi ses lignes directrices.

3.104 Le ministère adopte une solution qui l'engage à long terme en choisissant d'investir dans le réseau d'hébergement des personnes âgées au moyen des projets immobiliers, avant d'avoir établi ses lignes directrices pour les services offerts par ce réseau. Il rénove des immeubles et ajoute des lits ou conserve les lits existants dans des territoires où le ratio de lits est déjà supérieur à la norme de 4,5, sans même remettre en question le nombre de lits ou exiger une réduction ailleurs sur le territoire.

3.105 L'instauration de solutions de rechange concernant l'hébergement, tel le service de maintien à domicile préconisé par le ministère, coûte en moyenne de 12 000 à 24 000 dollars par place selon le niveau de soins offerts, alors que le fait de créer un lit pour soins de longue durée exige un investissement initial de 80 000 à 100 000 dollars et un coût de fonctionnement annuel de 40 000 à 50 000 dollars.

3.106 Pour plusieurs projets, le ministère a choisi de faire ces ajouts dans le réseau des établissements privés conventionnés, sans justifier ce choix par rapport au réseau public. Dix CHSLD, gérés par le privé, ont été récemment construits au coût de 98 millions de dollars afin de permettre le déplacement de 715 lits, présentement installés dans des immeubles vétustes, et l'ajout de 234 lits.

3.107 Pourtant, la fermeture de ces lits, exploités par des établissements privés conventionnés, pourrait s'avérer plus difficile à accomplir que dans le réseau public et être surtout plus coûteuse, et cela, même si les immeubles appartiennent à l'État. Dans le cas des établissements privés, des contrats sont signés avec les exploitants, mais les modalités concernant les compensations à verser aux établissements lors d'une fermeture ne sont pas déterminées, malgré la demande faite en ce sens par le Conseil du trésor en juin 1998. On doit négocier cas par cas le déménagement ou la fermeture des établissements. La fermeture d'un établissement privé excédentaire a déjà coûté 15 millions de dollars au gouvernement.

3.108 D'autres situations mériteraient également que le ministère planifie leur amélioration. Ainsi, il existe de très grandes variations dans le ratio de lits pour soins de longue durée d'une région à l'autre : de 3,6 à 6,4 lits par 100 personnes âgées de 65 ans et plus. Le ministère n'a aucun plan de redressement qui, tout en tenant compte des services de maintien à domicile offerts, ramènerait les régions à une offre comparable de lits.

1. Ministère de la Santé et des Services sociaux, *La complémentarité du secteur privé dans la poursuite des objectifs fondamentaux du système public de santé au Québec*, septembre 1999, p. 97.

3.109 Nous avons recommandé au ministère

- **de préciser et de divulguer ses lignes directrices à l'égard de l'organisation des services de façon à appuyer les décisions concernant le parc immobilier;**
- **de fixer officiellement un objectif à atteindre aux régies régionales quant au nombre de lits pour soins de courte durée par 1 000 habitants;**
- **de s'assurer que les investissements faits dans les urgences sont conformes avec ses orientations;**
- **d'établir des normes sur l'accessibilité aux services pour les cliniques externes spécialisées et de préciser la notion de masse critique;**
- **d'établir ses lignes directrices à l'égard des services aux personnes âgées (lits pour soins de longue durée, ressources intermédiaires, maintien à domicile, etc.);**
- **de définir et de faire connaître les critères à utiliser pour s'assurer de la pertinence des projets immobiliers;**
- **d'établir clairement ses responsabilités, celles des régies régionales et des établissements dans ce processus.**

3.110 Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales de documenter l'examen critique de la pertinence des projets immobiliers.

Analyse des solutions de rechange

3.111 La solution immobilière n'est pas toujours la seule ou la meilleure façon de résoudre un problème de services. Même lorsque c'est le cas, plusieurs possibilités se présentent: réaménagement de l'immeuble avec ou sans agrandissement, fermeture et regroupement, construction, etc. Pour évaluer de façon objective ces solutions de rechange et répondre aux besoins de l'utilisateur, il faut faire des analyses détaillées des coûts et des avantages de chaque option.

La plupart des dossiers examinés ne contiennent pas d'analyses détaillées des coûts et des avantages de chaque option.

3.112 La plupart des dossiers examinés ne contiennent aucune analyse d'autres mesures possibles, des avantages que ces dernières procureraient et des coûts qu'elles entraîneraient au cours de la durée de vie utile du bien. Les seules études effectuées portent sur la solution adoptée.

3.113 Même quand la solution retenue pour certains dossiers est remise en question par les professionnels du ministère ou des régies régionales, aucune autre option n'est développée.

- En ce qui concerne un projet d'agrandissement et de réaménagement d'un CHSLD de 2,7 millions de dollars, les professionnels du ministère considèrent qu'il pourrait être envisageable de réduire le nombre de lits en fonction de la capacité réelle des infrastructures existantes et de localiser les lits manquants dans d'autres établissements qui disposent d'espace vacant. Aucune analyse de cette option n'est faite et le projet continue comme tel.

- Pour un autre dossier, les professionnels du ministère proposent d'éliminer tout projet de rénovation dans le bâtiment actuel, étant donné ses caractéristiques techniques. Malgré cet avis, le projet d'agrandissement et de réaménagement du bâtiment existant de 19,7 millions de dollars est mis à l'étude et le ministère projette d'acquérir l'immeuble du propriétaire privé. On ne retrouve aucune analyse de solutions de rechange, telles que la construction d'un bâtiment neuf pour abriter l'ensemble des services, la rénovation sans agrandissement, la construction pour déplacer une partie des lits, le réaménagement sans agrandissement avec fermeture de lits et mise en place d'autres structures.

3.114 Plusieurs projets immobiliers visent à regrouper dans un seul bâtiment diverses installations, comme des CHSLD, des CLSC, des cliniques externes, des urgences, etc. Nous n'avons pas retrouvé d'analyse complète des coûts et des économies de fonctionnement escomptées de chacune des options étudiées. Aucune analyse financière ne démontre la rentabilité de la solution prise en considération.

3.115 À titre d'exemple, les seules informations disponibles dans un dossier indiquent que la solution retenue d'agrandir un bâtiment existant et d'y regrouper les services nécessitera 13,2 millions de dollars, alors que le réaménagement des installations existantes est estimé à 6 millions de dollars. Rien d'autre ne justifie la solution retenue. Dans un autre cas, on choisit de regrouper le centre hospitalier, le CHSLD et le CLSC, sans même connaître le coût total du projet. Une première phase est prévue pour respecter l'enveloppe maximale de 11,2 millions de dollars. D'autres phases sont projetées pour compléter le réaménagement. On ne retrouve pas d'analyse dans laquelle on comparerait cette solution avec celle de rénover les installations existantes.

3.116 Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales, avant d'appuyer une solution immobilière, d'apprécier d'autres mesures possibles, leurs avantages et leurs coûts pendant la durée de vie utile du bien et de verser ces analyses au dossier.

Analyse des coûts

3.117 La possession d'immeubles implique des investissements à long terme pour le réseau de la santé et des services sociaux. Pour gérer les bâtiments de manière économique, le coût complet du cycle de vie doit être minimisé, et non seulement les dépenses en immobilisations initiales. On doit donc tenir compte du total de toutes les dépenses engagées afin de faire fonctionner l'immeuble et de l'entretenir pendant sa durée d'utilisation, notamment pour la planification, la conception, la construction, le financement, l'exploitation, l'entretien, la rénovation ainsi que l'aliénation. Étant donné la longue durée d'utilisation des bâtiments, la majorité des coûts sont engagés après la construction. Selon la documentation sur le sujet, les coûts initiaux d'un bâtiment représentent moins de 30 p. cent du coût complet.

3.118 D'ailleurs, le Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor du Canada exige que des analyses du coût complet du cycle de vie soient faites avant tout investissement important.

Les régies ne démontrent pas que la solution proposée est économique pour la durée de vie du projet.

3.119 Cependant, dans aucun des dossiers examinés, nous n'avons retrouvé d'analyse du coût complet du cycle de vie. Les régies ne démontrent pas que la solution proposée est économique pour la durée de vie du projet. Elles ne tiennent pas compte des coûts futurs (exploitation et entretien). Les effets sur le budget de fonctionnement ne sont pas non plus démontrés.

3.120 Plusieurs projets immobiliers examinés consistaient à rénover des immeubles existants, souvent vacants, pour en faire des CHSLD. Encore une fois, nous n'avons retrouvé aucune analyse dans laquelle les coûts de fonctionnement et d'entretien des bâtiments rénovés seraient comparés à ceux de bâtiments neufs. Pourtant, dans plusieurs cas, le seul coût de rénovation représente 86 à 119 p. cent du coût d'une construction et excède largement la norme édictée par le ministère. Cette norme stipule qu'une rénovation ne doit être entreprise que si le coût de réaménagement est inférieur à 75 p. cent de celui d'une construction d'un bâtiment.

3.121 En outre, il est généralement reconnu que des unités de soins rassemblant 32 lits améliorent la productivité du personnel et la surveillance des bénéficiaires. En raison de la configuration des immeubles existants, il n'a pas toujours été possible de réunir 32 lits dans les unités de soins. Certains projets de rénovation ne permettent que l'aménagement d'unités de 22 et 24 lits. Pour illustrer l'économie possible, un établissement a évalué que l'amélioration de la configuration de ses unités de soins (de 24 à 32 lits) permettra de réduire ses frais de fonctionnement annuels en soins infirmiers et en soins auxiliaires de 9 000 dollars par lit.

3.122 Par ailleurs, pour éviter que le coût du projet n'excède le prix d'un immeuble neuf, on exclut parfois des rénovations et des réparations des structures et des appareils dont la durée de vie utile restante est supérieure à cinq ans. Pour un des projets examinés, on a fait le choix d'utiliser des matériaux de finition moins coûteux, mais qui vont générer des coûts d'entretien annuel plus élevés.

3.123 Ces projets de rénovation auraient pu être contestés si des études de coût complet du cycle de vie avaient été réalisées. Sans étude de ce type, le décideur n'a pas l'assurance qu'un projet de rénovation, dont le coût est estimé à plus de 90 p. cent de celui d'un immeuble neuf, dans lequel on retrouve des unités de moins de 32 lits, qui fait reporter des rénovations importantes et laisse plusieurs mètres carrés inutilisés, sera plus économique qu'une construction.

3.124 Il arrive aussi que, faute d'ajustement au budget de fonctionnement, des projets immobiliers ne réussissent pas à répondre aux besoins. C'est le cas des deux projets suivants :

- Depuis 1990, des rénovations de plus de 6,6 millions de dollars ont été effectuées dans un CHSLD dans le but de réaménager l'immeuble pour accueillir une clientèle nécessitant davantage de soins et d'ajouter six places supplémentaires. Faute de budget de fonctionnement, les ressources humaines nécessaires pour prendre soin de cette clientèle ne sont pas disponibles et le but visé n'est pas atteint.

- Depuis 1990, on a agrandi et réhabilité les cinq immeubles du CHSLD d'un territoire. En 1998-1999, des travaux totalisant plus de 10 millions de dollars ont été terminés dans trois de ces installations. En janvier 2000, faute d'ajustement des budgets de fonctionnement et vu que le territoire compte un nombre de lits relativement élevé, l'établissement décide d'en fermer 36, dont 32 dans une installation de 64 lits construite en 1990 et pour laquelle on vient de terminer des travaux de plus de un million de dollars.

3.125 **Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales**

- **de démontrer que les projets immobiliers retenus sont la solution la plus économique pour la durée de vie de l'immeuble;**
- **de mesurer les effets de l'option retenue sur le budget de fonctionnement.**

Utilisation du parc immobilier

3.126 La construction et l'entretien des centres hospitaliers nécessitent des sommes importantes. Ainsi, le coût reconnu de la construction d'un centre hospitalier est d'environ 1 400 dollars par mètre carré (1 800 dollars pour les centres hospitaliers universitaires). La dépense annuelle d'entretien, quant à elle, se chiffre à 78 dollars par mètre carré, en moyenne.

3.127 Le maintien de capacités excédentaires exige donc un examen rigoureux, car chaque mètre carré doit être entretenu, qu'il soit utilisé ou non. Il est important de s'assurer de la nécessité de garder un bâtiment avant d'affecter des crédits à son entretien.

3.128 Selon les principes de gestion des immeubles, des mesures doivent être prises pour connaître l'état des immeubles, leur utilisation ainsi que leur performance, de façon à repérer systématiquement les immeubles sous-utilisés et ceux qui ne répondent pas aux exigences fonctionnelles. Nous avons constaté que le ministère et les régies n'avaient pas établi de procédés efficaces à cet égard.

Connaissance du parc immobilier

3.129 Actuellement, le ministère et les régies ne disposent d'aucun inventaire complet et à jour des immeubles qui sont la propriété du réseau sociosanitaire québécois. Même si les gestionnaires des établissements ont une connaissance implicite de leurs bâtiments, il n'existe pas de procédure systématique pour enregistrer ou rendre compte de cette information aux régies régionales et au ministère.

3.130 Certaines régies possèdent une information partielle sur la superficie des bâtiments occupés par des CHSGS, leur âge et leur utilisation. Cependant, on ignore des éléments aussi importants que l'état des immeubles et les sommes à consacrer pour les remettre en bon état.

3.131 Les gestionnaires des établissements eux-mêmes ont rarement quantifié de façon intégrale les sommes nécessaires pour résoudre les problèmes de vétusté et ceux reliés au manque de sécurité ainsi que pour rendre les bâtiments conformes aux normes et pouvoir faire les investissements requis par les réaménagements fonctionnels.

Sans information sur le déficit d'entretien, il est difficile pour le ministère et les régies de s'assurer que les immeubles sont entretenus.

3.132 Sans cette information, il est difficile, voire impossible, pour le ministère et les régies de s'assurer que les immeubles sont entretenus. De même, sans cet inventaire de tous les bâtiments, lequel devrait inclure un système de classification sur l'état et la fonctionnalité de chaque bâtiment important, les décisions relatives au financement du maintien des actifs sont moins éclairées.

3.133 Seulement 44 p. cent des régies ont déclaré qu'elles connaissent les superficies vacantes de leur région. Cependant, de ce nombre, quelques-unes n'en ont qu'une description partielle, c'est-à-dire qu'elles ne possèdent pas les informations pour certains établissements de leur territoire. De plus, 25 p. cent des établissements qui ont répondu à notre questionnaire n'ont pas de données sur les superficies vacantes dans leurs propres immeubles.

3.134 Nous avons recommandé au ministère, aux régies régionales et aux établissements de prendre les mesures pour dresser un inventaire du parc immobilier sous leur responsabilité. Cet inventaire devrait comprendre une liste des bâtiments avec leurs caractéristiques (superficie, âge, ajouts, démolitions, etc.), des détails sur l'utilisation de ces bâtiments (superficie vacante, immeuble excédentaire) et un état du parc immobilier (état et fonctionnalité de chaque bâtiment, ensemble des besoins en réparation et en entretien).

Rationalisation du parc immobilier

3.135 Le ministère et les régies régionales n'ont que peu profité de la transformation du réseau pour assurer l'utilisation optimale de l'espace. Malgré l'ampleur de cette transformation et la réduction du nombre de lits dans les hôpitaux en raison du virage ambulatoire et des nouvelles façons de faire, la rationalisation des installations physiques n'a guère été prise en compte dans le processus.

La transformation du réseau a entraîné la fermeture de 5 726 lits de soins de courte durée, soit une diminution de 26 p. cent. Le ministère et les régies n'ont pas évalué l'espace qui aurait pu être libéré par cette baisse du nombre de lits.

3.136 De 1995 à 1998, la transformation du réseau a entraîné la fermeture de 5 726 lits de soins de courte durée à travers la province, soit l'équivalent de 26 p. cent du nombre total de lits. Le ministère et les régies n'ont pas évalué l'espace qui aurait pu être libéré par cette baisse du ratio de lits : de 3,1 à 2,2 lits par 1 000 habitants. Ils n'ont pas non plus planifié une rationalisation des installations physiques qui tiendrait compte, d'abord, de l'objectif de 2,0 lits par 1 000 habitants et, ensuite, des tendances à la baisse observées ailleurs. Au 31 mars 1998, il reste encore 1 722 lits à fermer pour atteindre un ratio de 2,0, ce qui représente le nombre de lits de quatre à cinq hôpitaux de grosseur moyenne.

3.137 Notre vérification a révélé que le ministère et les régies régionales n'ont pas toujours établi le nombre optimal de bâtiments à conserver pour offrir les services ainsi que le nombre d'immeubles en surplus à fermer.

3.138 Une seule des trois régies visitées a décidé de concentrer la majorité des réductions de lits en fermant neuf centres hospitaliers, plutôt que d'étendre les compressions à tous les hôpitaux existants. Elle s'est dotée de critères pour choisir les centres les moins performants et a réparti la clientèle et les services dans d'autres centres hospitaliers. Elle a ainsi réellement rationalisé son parc immobilier en récupérant l'espace libéré par la réduction des lits. La location d'un immeuble a été suspendue, un autre a été vendu et un dernier a été déclaré excédentaire. Les six autres immeubles font l'objet de projets visant à les réutiliser pour reloger la clientèle de CHSLD vétustes.

3.139 Dans les deux autres régions, un seul centre hospitalier a été fermé et huit autres ont vu leur vocation changer. Cependant, ces établissements offrent encore la plupart des services qu'ils offraient avant leur conversion ; ils ont même conservé des lits pour soins de courte durée. Dans certains cas, des projets immobiliers sont en cours pour reconstruire, rénover ou réaménager leurs cliniques externes et leurs urgences mineures. De plus, on a davantage disséminé les réductions de lits, de façon à demeurer équitable entre les territoires et les établissements.

3.140 Dans une région, on a décidé d'effectuer la réduction des lits dans les six hôpitaux existants, même si une étude mentionnait que, en considérant uniquement l'espace physique, il serait possible de répartir les activités dans cinq et même quatre bâtisses. La forte réduction du nombre de lits a pour conséquence le maintien d'un parc immobilier important, avec un surplus de lits et d'espaces physiques considérables, et une utilisation peu optimale des ressources.

3.141 Il faut dire, à la défense des régies régionales, que l'abolition et le déplacement de services ne sont pas chose facile. De plus, elles ont procédé à cette restructuration sans orientation ministérielle précise, reconnue et divulguée qui aurait permis de faire obstacle en partie à la résistance aux changements et à la pression de tous les groupes visés.

3.142 Le ministère ne s'est pas clairement prononcé sur les résultats souhaités, et les régies ont procédé à la restructuration des services de santé et des services sociaux en s'appuyant souvent sur le résultat d'importantes consultations publiques menées auprès des partenaires et de la population, qui souhaitaient généralement le statu quo.

Le contexte émotif, social et politique a influé sur la démarche de restructuration et a limité les possibilités de réorganisation du réseau hospitalier.

3.143 Le contexte émotif, social et politique a donc influé sur la démarche de restructuration et a limité les possibilités de réorganisation du réseau hospitalier. Par comparaison, l'Ontario a mandaté un comité indépendant pour restructurer les services de santé. Ce comité analyse, pour chaque région, la façon d'organiser le mieux possible les services de santé et détermine notamment le nombre de lits, de civières à l'urgence, de blocs opératoires et, finalement, le nombre d'immeubles nécessaires. Il est investi du pouvoir de restructurer les hôpitaux, soit de modifier leur rôle, de transférer des services ou même de les fermer.

3.144 Les centres hospitaliers psychiatriques ont également fait l'objet d'une grande restructuration. Déjà, en décembre 1996, une vérification nous avait permis de constater que le Québec était aux prises avec un important surplus de lits en psychiatrie. Les établissements comptaient encore 3 190 lits pour soins de longue durée en 1999 alors que l'objectif est de diminuer ce nombre à 1 100 lits en 2002.

3.145 À titre d'exemple, la capacité d'accueil des bénéficiaires du centre hospitalier Louis-Hippolyte-LaFontaine était de 3 000 lits à la fin des années 1970. Au 31 mars 1999, on en comptait 815 et l'objectif est de réduire ce nombre à 400 lits. La superficie des bâtiments est de 120 000 mètres carrés et les terrains sur lesquels sont érigés ces bâtiments couvrent une superficie d'environ 0,5 million de mètres carrés. Le centre hospitalier Robert-Giffard a, quant à lui, 21 780 mètres carrés disponibles, ce qui représente trois CHSLD de 99 lits.

3.146 Encore ici, il n'existe pas de plan de rationalisation de l'espace dans ces centres.

3.147 **Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales de rationaliser l'espace dans les centres hospitaliers existants.**

Immeubles excédentaires

3.148 Le ministère ne possède pas un état descriptif à jour de la situation des immeubles excédentaires. Nos demandes d'information aux régies régionales nous ont permis de recenser 42 immeubles excédentaires en août 1999. Leur évaluation municipale se chiffrait alors à 100 millions de dollars et la compensation fiscale, à 1,5 million.

3.149 Nous avons examiné 21 dossiers d'immeubles excédentaires pour la période s'échelonnant de 1989 à 1999. De ces immeubles, 12 ont été vendus, 1 a été démoli et 8 sont encore en excédent.

Déclaration des immeubles excédentaires

3.150 Notre vérification nous a permis de constater que, dans certains cas, les établissements et les régies régionales reconnaissent trop tardivement que les immeubles sont excédentaires et n'en avisent pas assez rapidement le ministère. Ainsi, des immeubles ont été déclarés excédentaires uniquement lorsqu'ils ont été vacants, alors qu'on connaissait depuis plusieurs mois les projets de déplacement de leurs services.

3.151 À titre d'exemple, un édifice, présentement en construction, est destiné à accueillir les personnes hébergées dans deux centres d'accueil vétustes. Aucune autre utilisation n'est prévue pour ces deux installations ; cependant, elles n'ont pas encore été déclarées excédentaires. Dans d'autres cas similaires, les immeubles ont été reconnus comme excédentaires seulement un an ou deux après que la décision de les quitter a été prise.

Le fait de signaler tardivement que des immeubles sont excédentaires retarde d'autant la date éventuelle d'aliénation et engendre des coûts inutiles.

3.152 Le fait de signaler tardivement que des immeubles sont excédentaires retarde d'autant la date éventuelle d'aliénation et engendre des coûts inutiles. De plus, les immeubles abandonnés sont beaucoup plus difficiles à vendre que les immeubles encore occupés.

3.153 **Nous avons recommandé aux établissements et aux régies régionales de déclarer les immeubles excédentaires dès qu'aucune utilisation n'est plus prévue pour eux et d'en aviser le ministère.**

Processus d'aliénation des immeubles

3.154 Le ministère s'est doté d'un protocole d'aliénation des immeubles. Bien qu'il n'y ait pas été tenu, il s'est inspiré du Règlement sur les conditions de disposition des immeubles excédentaires des ministères et des organismes publics pour l'établir.

3.155 L'établissement doit d'abord déclarer officiellement l'immeuble excédentaire. Ensuite, la régie régionale s'assure qu'elle n'en a pas besoin. Finalement, le ministère offre l'immeuble en priorité à d'autres organismes publics dans le but de conclure une vente de gré à gré. Dans le cas où aucun organisme public sollicité n'est intéressé à acquérir l'immeuble, l'établissement est invité à procéder à un appel d'offres public.

3.156 En ce qui concerne la plupart des dossiers que nous avons étudiés, la consultation des autres organismes publics contribue à allonger inutilement la période de temps nécessaire pour se défaire des immeubles excédentaires. Le ministère n'a d'ailleurs pas prévu de délai à respecter par les organismes intéressés. Dans un cas, on a mis près de 4,5 ans pour compléter cette phase de consultation, et ce, sans succès. La Société immobilière du Québec a modifié la façon de faire ; elle demande maintenant aux organismes publics de soumissionner par l'appel d'offres. Le ministère n'a pas évalué la pertinence de cette procédure.

3.157 De plus, il ne prévoit aucune solution de rechange si l'appel d'offres ne donne pas les résultats escomptés. En ce qui concerne quelques dossiers, on a procédé à plus de deux appels d'offres ; dans un cas, on en a même fait jusqu'à six en moins de cinq ans.

Les établissements ont peu d'incitation à vendre leurs immeubles excédentaires lorsqu'ils n'obtiennent pas un prix de vente se rapprochant du solde de l'hypothèque, peu importe la valeur marchande de l'immeuble et ses coûts de conservation.

3.158 Le ministère s'est déjà penché sur un projet de vente aux enchères et a même obtenu la permission du Conseil du trésor de l'expérimenter sur quatre immeubles excédentaires. Il n'a pas donné suite à ce projet ni évalué d'autres possibilités.

3.159 Par ailleurs, nous avons constaté que les établissements ont peu d'incitation à vendre leurs immeubles excédentaires lorsqu'ils n'obtiennent pas un prix de vente se rapprochant du solde de l'hypothèque, peu importe la valeur marchande de l'immeuble et ses coûts de conservation. En effet, lorsqu'un immeuble hypothéqué est vendu, l'établissement doit rembourser l'hypothèque, donc assumer l'écart entre le prix de vente et le solde hypothécaire. Par contre, lorsqu'il conserve l'immeuble, le ministère assume le paiement des intérêts et du capital.

3.160 De ce fait, un établissement a même décidé de ne pas faire d'appel d'offres, sachant qu'il était impossible d'obtenir un prix qui se rapprocherait du solde hypothécaire. Des possibilités de vendre des immeubles excédentaires ont aussi été perdues. À titre d'exemple, en 1994, un établissement a refusé une offre de 10 000 dollars, la seule offre conforme qu'il ait reçue à la suite de deux appels d'offres, pour un immeuble qu'il qualifiait de « danger public ». L'hypothèque de l'immeuble, lequel était excédentaire depuis 1989, s'élevait alors à 1,7 million de dollars. Plus de 490 000 dollars ont été versés pour entretenir cet immeuble et payer les compensations fiscales avant que la régie régionale débourse finalement 200 000 dollars pour le faire démolir, sept ans plus tard.

3.161 Le ministère, les régies et les établissements n'envisagent pas assez tôt ni assez souvent le recours à la démolition. Certains immeubles sont placardés depuis des mois, voire des années, sans qu'un permis de démolition ait été obtenu ou même demandé, ce qui occasionne des frais de possession importants. Ainsi, un immeuble, excédentaire depuis 1993, est dans un état lamentable et même irrécupérable. Ce n'est cependant qu'en octobre 1997, à la suite de nombreux appels d'offres infructueux, qu'une demande de permis de démolition a été effectuée à la ville.

3.162 Le ministère détient rarement les informations relatives aux coûts de possession des immeubles. Aussi peut-il difficilement déceler, parmi les immeubles excédentaires, ceux qui entraînent des coûts importants et requièrent une intervention prioritaire.

3.163 Comme le montre le tableau suivant, des immeubles inoccupés dont on ne se défait pas occasionnent au réseau des frais inutiles d'entretien, de chauffage, de gardiennage ainsi que l'obligation de payer la compensation fiscale au ministère des Affaires municipales et de la Métropole. De plus, un immeuble inoccupé se détériore rapidement, ce qui compromet d'autant les chances de s'en défaire rapidement et à bon prix.

Tableau 8

FRAIS ENGAGÉS JUSQU'EN 1999 POUR DES IMMEUBLES EXCÉDENTAIRES

Année où l'immeuble a été déclaré excédentaire	Entretien	Compensation fiscale	Dépense annuelle	Total cumulatif
1993	230 000 $	87 000 $	317 000 $	1 902 000 $
1993	400 000 $	158 000 $	558 000 $	3 348 000 $
1997	658 000 $	165 000 $	823 000 $	1 646 000 $

Sources : Ministère de la Santé et des Services sociaux et ministère des Affaires municipales et de la Métropole.

3.164 **Nous avons recommandé au ministère de réévaluer son protocole d'aliénation des immeubles excédentaires.**

3.165 **Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales de tenir compte du marché et des coûts de possession pour pouvoir décider en temps opportun de l'aliénation ou de la démolition d'un immeuble.**

Entretien du parc immobilier

3.166 L'entretien, c'est l'ensemble des actions permettant de maintenir un immeuble dans un état spécifié ou de le remettre en état afin qu'il remplisse une fonction déterminée. Ces actions se divisent en deux types : celles faisant partie de l'entretien préventif, les actions planifiées, et celles qui relèvent de l'entretien curatif, les actions en fonction des demandes de services ou de plaintes.

3.167 Notons que, même si les immeubles sont bien entretenus, il faut généralement remplacer ou réparer la majeure partie des éléments d'un bâtiment (par exemple la toiture et le revêtement extérieur) entre la 15e et la 75e année de sa durée de vie. En général, les principaux éléments sont renouvelés entre la 20e et la 40e année. Si l'on n'investit pas des sommes afin de moderniser les immeubles, ils se détériorent peu à peu et ne répondent plus aux besoins. L'annexe 2 présente les interventions qui sont effectuées par les gestionnaires de parcs immobiliers tout au long de la vie utile d'un bâtiment.

3.168 Si les gestionnaires peuvent parfois être justifiés de laisser des installations se détériorer en raison des changements de besoins depuis leur acquisition ou en raison de leur état de détérioration avancée, dans la plupart des cas toutefois, la préservation des valeurs immobilières par un programme d'entretien et des travaux de réhabilitation bien financés est la solution d'investissement la plus rentable et, par conséquent, la stratégie la plus logique.

3.169 La documentation spécialisée met l'accent sur l'importance d'établir un programme d'entretien bien planifié. Cependant, ni le ministère ni les régies régionales ne vérifient si les établissements ont des pratiques appropriées concernant l'entretien. Il n'y a d'ailleurs aucune politique ministérielle en ce qui a trait aux normes d'entretien applicables aux immeubles du réseau.

3.170 Pour nous assurer que les gestionnaires des immeubles du réseau ont mis en place un tel programme et évaluer les mesures qu'ils ont prises pour éviter les détériorations prématurées, nous avons fait parvenir un questionnaire à 77 établissements répartis dans plusieurs régions du Québec. Le tableau 9 présente le nombre ainsi que la valeur de remplacement des immeubles gérés par les répondants.

Tableau 9

Nombre de répondants et valeur de remplacement de leurs immeubles

Valeur de remplacement du parc (en millions de dollars)	Parc immobilier (CHSGS et CHSLD)		Questionnaires envoyés aux établissements		Questionnaires reçus *	
	Nombre	Valeur de remplacement (en millions de dollars)	Nombre	Valeur de remplacement (en millions de dollars)	Nombre	Valeur de remplacement (en millions de dollars)
De 0 à 20,6	307	1 964,4	29	230,4	27	209,3
De 20,6 à 92,1	72	3 039,3	29	1 395,4	28	1 350,5
92,1 et plus	19	2 830,6	19	2 830,6	15	2 118,7
Total	**398**	**7 834,3**	**77**	**4 456,4**	**70**	**3 678,5**

* Dans les sections qui suivent, sauf indication contraire, lorsque nous faisons référence à un pourcentage de répondants à notre questionnaire, il est toujours pondéré en fonction de la valeur de remplacement du parc immobilier géré par le répondant.

Source : Ministère de la Santé et des Services sociaux, avril 1998.

La majorité des gestionnaires des établissements (95 p. cent) disent qu'ils devraient faire plus d'entretien préventif et, parmi eux, 65 p. cent disent qu'ils devraient en faire beaucoup plus.

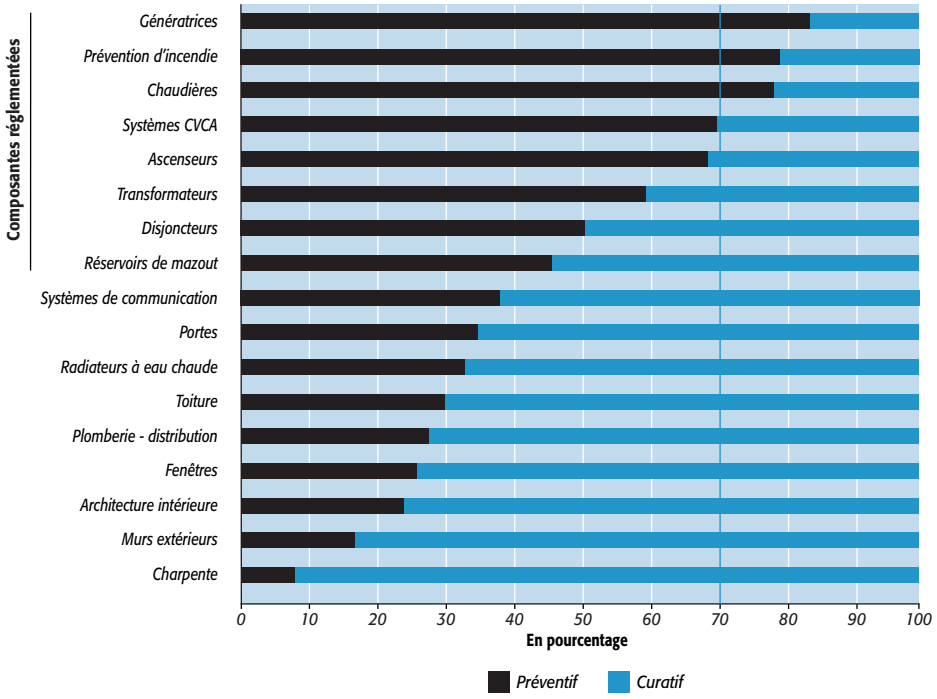
3.171 Notre examen des méthodes de gestion et d'entretien des biens immobiliers montre que presque tous les gestionnaires des établissements ont besoin d'améliorer leurs pratiques d'entretien préventif : 95 p. cent d'entre eux disent qu'ils devraient en faire plus et, parmi eux, 65 p. cent disent qu'ils devraient en faire beaucoup plus. D'ailleurs, pour la majorité, la situation s'est détériorée par rapport à ce qu'elle était il y a cinq ans. Les plus grands établissements présentent une situation plus problématique que les autres. Plus de 51 p. cent d'entre eux soulignent qu'ils font beaucoup moins d'entretien préventif qu'il y a cinq ans.

3.172 Les gestionnaires devraient consacrer de 70 à 80 p. cent de leurs ressources à l'entretien préventif et de 20 à 30 p. cent, à l'entretien curatif. Pourtant, 79 p. cent d'entre eux avouent avoir de plus en plus de difficultés à répondre à toutes les demandes d'entretien curatif.

3.173 Le graphique 1 indique que les gestionnaires allouent moins de 70 p. cent de leurs ressources à l'entretien préventif de la plupart des composantes des bâtiments. Seulement les génératrices, les systèmes de prévention d'incendie et les principales composantes des systèmes de chauffage, de ventilation et de conditionnement de l'air (CVCA) respectent cette règle.

GRAPHIQUE 1

POURCENTAGE MOYEN D'ENTRETIEN PRÉVENTIF ET CURATIF DES PRINCIPALES COMPOSANTES D'UN IMMEUBLE



Source : Données cumulées à partir des réponses des établissements au questionnaire.

3.174 Les gestionnaires s'attardent davantage aux composantes qui font l'objet d'une réglementation ou d'exigences particulières des assureurs et dont l'arrêt ou le bris ont des effets immédiats sur la prestation de services. Ils négligent les éléments pour lesquels il ne semble pas y avoir de conséquences directes.

3.175 Il est par ailleurs important de souligner un fait que le graphique 1 ne révèle pas. Un pourcentage important de répondants ne font aucun entretien préventif de certaines composantes. À titre d'exemple, 27 p. cent des répondants ne font aucun entretien préventif de leur toiture et 35 p. cent n'en font pas pour leurs fenêtres.

3.176 Nous avons relevé huit tâches d'entretien ainsi que les fréquences d'inspection recommandées pour ces tâches et nous avons demandé aux gestionnaires s'ils les effectuaient régulièrement et la fréquence à laquelle ils les faisaient. Leurs réponses sont présentées dans le tableau 10.

Tableau 10

Respect des fréquences d'inspection recommandées pour certains travaux d'entretien

		Répondants (pourcentage)			
			Fréquence non respectée		
À quelle fréquence :	Norme minimale reconnue	Fréquence respectée	Norme non satisfaite	Aucune inspection régulière	Total
Inspectez-vous les toitures ?	2 fois l'an	26	47	27	74
Nettoyez-vous les drains de toit ?	2 fois l'an	27	42	31	73
Vérifiez-vous les purgeurs de vapeur d'eau ?	2 fois l'an	31	41	28	69
Purgez-vous les tuyaux ?	1 fois l'an	45	–	55	55
Lubrifiez-vous les roulements à bille des ventilateurs et les pompes ?	2 fois l'an	67	10	23	33
Inspectez-vous les courroies et vérifiez-vous leur tension ?	2 fois l'an	74	16	10	26
Changez-vous les filtres du système de ventilation ?	2 fois l'an	76	8	16	24
Vérifiez-vous le pH de l'eau lors de l'application d'un traitement chimique ?	1 fois l'an	86	–	14	14

Sources : Les normes minimales ont été établies à partir du *Facilities maintenance and repair cost data 1999* et des informations obtenues de consultants. Les autres données ont été cumulées à partir des réponses des établissements au questionnaire.

3.177 Généralement, ce sont les tâches liées au système mécanique qui sont accomplies le plus régulièrement. Cependant, il reste encore entre 24 et 33 p. cent des répondants qui changent les filtres de ventilation, inspectent les courroies et lubrifient les roulements à bille à des intervalles qui ne respectent pas les normes ou encore qui n'effectuent aucune inspection régulière à cet égard. Quant à l'entretien préventif touchant la toiture et les purgeurs de vapeur, il se situe bien au-dessous des normes minimales reconnues, bien qu'il apporte généralement un très bon rendement des investissements en raison des économies d'énergie et du meilleur service qu'il procure. Comme le montre le tableau 10, 74 p. cent des répondants ne respectent pas la fréquence minimale reconnue pour l'inspection des toits.

3.178 Les programmes d'entretien préventif écrits, particulièrement les calendriers concernant les systèmes mécaniques, sont importants, car les systèmes CVCA sont complexes et exigent des vérifications fréquentes et des ajustements. Malgré cela, la proportion du parc immobilier gérée avec ces méthodes n'est pas élevée. De plus, les gestionnaires ne conservent pas souvent de données à propos de leurs interventions sur les bâtiments et leurs composantes.

3.179 Cette négligence a coûté cher à un établissement. Parce qu'on ne conservait pas d'information sur les travaux effectués, on ne s'est pas aperçu que les serpentins d'eau du système de climatisation n'avaient pas été vidés. Le remplacement des

serpentins qui ont fendu au cours de l'hiver a coûté 70 000 dollars. Le plus inquiétant est que cet incident s'est répété.

3.180 La plupart des gestionnaires ont affirmé ne pas avoir suffisamment de ressources humaines et financières pour établir des programmes d'entretien préventif efficaces. Pourtant, les travaux d'entretien préventif se paient très rapidement.

3.181 Les témoignages des experts et les études scientifiques abondent dans le même sens, à savoir que l'entretien préventif et curatif, planifié et effectué sur une base régulière, permet de réaliser des économies et de reporter ou de réduire substantiellement le coût de certaines réparations majeures. La presque totalité des établissements et des régies régionales ayant répondu à notre questionnaire partage cet avis.

Un dollar investi en entretien sur une base régulière permet d'économiser quatre dollars en réparations majeures ultérieures.

3.182 Les effets du report des travaux d'entretien préventif et curatif ne sont pas précisément connus. Ni les établissements, ni les régies régionales, ni le ministère ne mesurent les répercussions à long terme d'une telle attitude quant à la gestion des immeubles. On retrouve, dans les ouvrages publiés sur la question, que un dollar investi en entretien sur une base régulière permet d'économiser quatre dollars en réparations majeures ultérieures. Plus de 60 p. cent des établissements ont corroboré ce fait. Ils ont signalé des situations concrètes les ayant amenés à débourser des sommes importantes pour des réparations majeures reliées à une insuffisance d'entretien. Les composantes les plus souvent évoquées sont la toiture, le revêtement extérieur, la ventilation et la fenestration. Les situations suivantes illustrent bien notre propos :

- Une toiture de seulement neuf ans a fait l'objet d'une réparation majeure de 110 000 dollars à la suite d'une infiltration d'eau provoquée par un drain mal entretenu. L'entretien et l'ajustement des drains de toit de cet établissement sur une base régulière n'auraient coûté qu'environ 3 000 dollars par année.
- Les murs extérieurs d'un centre hospitalier sont dans un état tellement pitoyable que la partie haute de la façade à proximité de l'entrée principale menace de s'effondrer à tout moment et qu'on peut même en extraire des briques à la main. La correction des déficiences directement reliées à une absence d'entretien requiert 1,4 million de dollars pour l'ensemble des murs extérieurs, alors que des travaux d'entretien et d'inspection auraient nécessité environ 25 000 dollars par année.
- Dans un établissement, le manque d'entretien d'un purgeur de vapeur déclenche une fuite qui endommage un contrôleur numérique. Le mauvais fonctionnement du contrôleur provoque par la suite le gel de la tuyauterie. Le coût total des dommages s'élève à 200 000 dollars, alors que l'entretien des purgeurs aurait nécessité environ de 1 500 à 3 000 dollars par année.

3.183 Par ailleurs, il n'y a pas de supervision des pratiques d'entretien des immeubles qui sont la propriété de la CHQ et qui sont exploités par les établissements privés conventionnés.

3.184 Par le passé, le ministère versait des sommes aux établissements privés conventionnés afin qu'ils veillent à l'entretien des immeubles dans lesquels ils offraient des services de santé. Le ministère ne s'est cependant jamais assuré que les installations respectaient des normes minimales acceptables de sécurité et de qualité. Actuellement, le ministère se retrouve dans l'obligation de construire des immeubles pour déplacer la clientèle parce que plusieurs immeubles des établissements privés conventionnés sont devenus vétustes et non sécuritaires.

3.185 Le ministère n'a pas encore pris les dispositions pour s'assurer que les 10 nouveaux immeubles construits au coût de 98 millions de dollars, propriété de la CHQ et exploités par les établissements privés conventionnés, seront entretenus en respectant les garanties et les recommandations des fabricants. Le ministère n'a pas réussi à s'entendre avec les locataires en ce qui a trait à l'entretien minimal. Aussi, il a dû passer un contrat d'entretien des systèmes mécaniques pour la première année afin d'assurer un contrôle partiel de l'entretien de ces systèmes.

3.186 La CHQ, qui demeure responsable de la structure du bâtiment (toiture, fenêtres, portes, murs extérieurs et fondations), n'a prévu aucun programme d'inspection de ces composantes. Cette situation est d'autant plus déplorable que des défectuosités pourraient ne pas être décelées pendant la période couverte par les garanties.

3.187 **Nous avons recommandé au ministère, aux régies régionales, à la CHQ et aux établissements de prendre les mesures pour que les immeubles du réseau de la santé et des services sociaux soient entretenus selon les règles reconnues.**

Déficit d'entretien

3.188 Le déficit d'entretien représente le coût des travaux d'entretien courant et de réhabilitation qui devaient être effectués, mais qui ont été reportés, sur une base planifiée ou non, jusqu'à ce que les fonds nécessaires soient disponibles.

Personne dans le réseau ne connaît la situation réelle ni les problèmes de chaque établissement par bâtiment et par discipline.

3.189 Personne dans le réseau ne connaît la situation réelle ni les problèmes de chaque établissement par bâtiment et par discipline. On ignore d'ailleurs si ces problèmes sont urgents ou prioritaires. Le ministère et les régies ne connaissent pas l'envergure des travaux d'entretien ni les sommes nécessaires à débourser pour rattraper le retard.

3.190 De façon générale, le parc immobilier est mal entretenu et 54 p. cent des gestionnaires des centres hospitaliers dont la valeur de remplacement du parc est supérieure à 92,1 millions de dollars nous ont affirmé que leur parc s'est détérioré au cours des cinq dernières années. Comme le montre le tableau 11, la situation est moins problématique pour les plus petits établissements. Cependant, globalement, la situation s'est dégradée pour plus de 46 p. cent du parc immobilier.

TABLEAU 11

ÉVOLUTION DE L'ÉTAT DU PARC IMMOBILIER AU COURS DES CINQ DERNIÈRES ANNÉES

	Pourcentage de répondants en fonction de la valeur de remplacement du parc immobilier			Pourcentage total des répondants
État du parc	Valeur inférieure à 20,6 millions de dollars	Valeur de 20,6 à 92,1 millions de dollars	Valeur supérieure à 92,1 millions de dollars	
Amélioré	46	59	13	22
Stationnaire	54	21	33	32
Détérioré	–	20	54	46
Total	**100**	**100**	**100**	**100**

Source : Données compilées à partir des réponses des établissements au questionnaire.

3.191 Nous avons voulu apprécier l'ampleur du déficit d'entretien. Nous nous sommes cependant limités à trois régions, dans lesquelles on retrouve 56 p. cent du parc immobilier du réseau. Nous avons demandé à des établissements, sélectionnés de façon statistique, d'évaluer l'état de désuétude de leur parc et de déterminer les besoins financiers requis pour les réparations des bâtiments. Notons que cette évaluation ne porte que sur les centres hospitaliers et les centres d'hébergement. Les établissements dont les réponses ont été retenues ont un parc immobilier dont la valeur de remplacement est de 2,4 milliards de dollars, soit 53 p. cent de la valeur totale du parc de ces trois régions.

3.192 À partir des estimations faites par les établissements, nous avons calculé le déficit d'entretien en incluant uniquement le coût des réparations indispensables pour enrayer la vétusté des bâtiments et satisfaire aux besoins de sécurité et aux exigences des codes du bâtiment municipaux, provinciaux et nationaux.

Le parc immobilier subit un sérieux déficit d'entretien : il représente près de 20 p. cent de la valeur de remplacement des immeubles évalués.

3.193 En nous basant sur les réponses obtenues, nous sommes d'avis que le parc immobilier subit un sérieux déficit d'entretien. Pour les trois régions retenues, nous estimons, avec un niveau de confiance de 90 p. cent et une marge d'erreur de 16,6 p. cent, que ce déficit se situe entre 392 et 547 millions de dollars, soit près de 20 p. cent de la valeur de remplacement des immeubles évalués.

3.194 Plusieurs établissements faisant partie de l'échantillon rapportent des montants significatifs de détérioration physique. Le tableau 12 révèle que 58 p. cent des répondants ont des immeubles présentant un déficit d'entretien de plus de 10 p. cent de la valeur de remplacement de leur parc, ce qui indique que l'état des installations est déficient.

Tableau 12

Indice d'évaluation de l'état des installations par type d'établissements (en pourcentage)

Indice d'évaluation de l'état des installations*	Établissements de moins de 20,6 M$	Établissements de 20,6 à 92,1 M$	Établissements de plus de 92,1 M$	Tous les établissements
De 0 à 5	76	80	14	24
De 5 à 10	–	–	21	18
De 10 à 20	24	20	41	38
Plus de 20	–	–	24	20
Total	**100**	**100**	**100**	**100**

* Cet indice est le rapport du déficit d'entretien sur la valeur de remplacement des immeubles. Lorsqu'il est inférieur à 5 p. cent, l'état de l'immeuble est satisfaisant ; de 5 à 10 p. cent, il est acceptable ; ensuite, plus l'indice augmente, plus l'état devient critique.

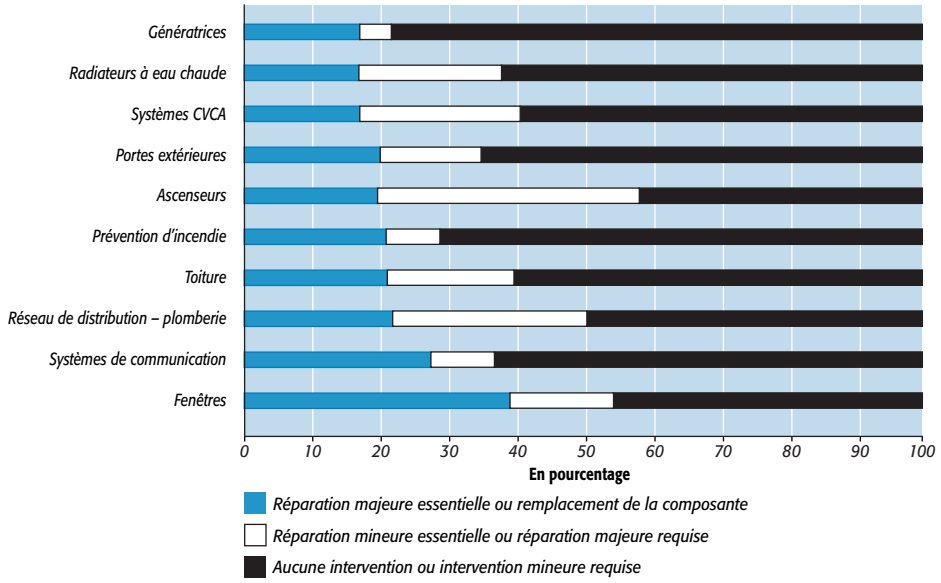
Source : Données cumulées à partir des réponses des établissements au questionnaire.

Des réparations majeures des fenêtres ou leur remplacement sont requis en ce qui concerne 38 p. cent du parc.

3.195 L'évaluation qualitative du parc immobilier effectuée par les répondants est très révélatrice. Comme le montre le graphique 2, l'enveloppe du bâtiment, particulièrement la fenestration, représente le point faible des actifs immobiliers. Ainsi, en ce qui concerne 38 p. cent du parc immobilier, des réparations majeures des fenêtres ou leur remplacement sont requis. La toiture, les portes extérieures, les systèmes de prévention incendie, les réseaux de distribution (plomberie) ainsi que les systèmes de communication sont également en piètre état, puisqu'on prévoit les remplacer ou y effectuer des réparations majeures dans 20 p. cent et plus des cas.

Graphique 2

Pourcentage du parc immobilier qui nécessite des réparations majeures ou le remplacement de certaines composantes



Source : Données compilées à partir des réponses des établissements au questionnaire.

3.196 Même si la définition de « déficit d'entretien » exclut les rénovations fonctionnelles, c'est-à-dire les travaux visant à améliorer la qualité et l'efficience des services, l'ensemble des besoins peut difficilement être déterminé uniquement sur la base des problèmes de vétusté et du manque de sécurité, sans tenir compte de la vétusté fonctionnelle. Encore ici, le ministère ne dispose pas d'un état global de situation.

3.197 **Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales de connaître le déficit d'entretien des immeubles du réseau de la santé et des services sociaux.**

Gestion de l'énergie

3.198 La dépense énergétique est importante dans le réseau de la santé et des services sociaux : elle a entraîné des coûts de 123 millions de dollars en 1998. Il est avantageux de la réduire, d'autant plus que cela est sans conséquence négative sur les services. De plus, une diminution de la consommation énergétique contribue à préserver les richesses naturelles et la qualité de vie, en réduisant notamment les émanations de gaz à effet de serre.

3.199 Le ministère prépare le bilan énergétique des établissements du réseau pour l'Agence de l'efficacité énergétique. Ce bilan présente la consommation en gigajoules et le coût par mètre carré. Le ministère ne transmet cependant pas aux régies régionales et aux établissements cette information qui les aiderait à se comparer et à dépister des économies potentielles. Une régie a même payé des consultants pour obtenir le bilan énergétique des établissements de sa région alors que les données auraient pu être obtenues du ministère.

3.200 En outre, ce dernier ne fait aucune analyse pour déceler des régions moins performantes, il ne demande pas d'explications aux régies ayant des bilans hors normes ni exige, s'il y a lieu, que des correctifs soient apportés.

Au regard de la gestion de l'énergie, l'effort consenti au cours des années a été très variable d'une régie à l'autre et d'un établissement à l'autre.

3.201 L'effort consenti au cours des années a été très variable d'une régie régionale à l'autre. Dans l'ensemble, les régies ne s'assurent pas de façon continue que les coûts énergétiques des établissements sont bien gérés. Quelques-unes ont déjà procédé à des études ponctuelles pour faire part aux établissements de leur potentiel d'économie d'énergie. Par contre, la plupart d'entre elles ne savent pas si les mesures qu'elles avaient recensées ont été mises en place ni ne renouvellent les examens visant à découvrir de nouvelles possibilités d'économie d'énergie. D'autres régies n'ont entrepris que récemment de telles études. Finalement, certaines n'évaluent pas le potentiel d'économie d'énergie des établissements.

3.202 En l'absence d'orientations du ministère et des régies, d'objectifs à atteindre, de suivi et de reddition de comptes, la gestion de l'énergie est laissée à l'entière discrétion des gestionnaires des établissements.

3.203 La compilation des réponses au questionnaire que nous avons fait parvenir aux établissements nous a permis de noter des lacunes importantes. Plusieurs établissements présentent des résultats douteux et, surtout, des pratiques non recommandables :

- 37 p. cent des établissements ne connaissent pas leur bilan énergétique ;
- 25 p. cent des grands établissements n'effectuent pas le suivi de leur consommation énergétique en la comparant aux années antérieures ;
- 48 p. cent des établissements ne comparent pas leur consommation énergétique à celle d'autres établissements ;
- 82 p. cent des établissements n'ont procédé à aucune campagne de sensibilisation et de formation des usagers ;
- 19 p. cent des établissements n'ont pas analysé les mesures d'économie d'énergie possibles, pas plus qu'ils n'ont pris de telles mesures au cours des dernières années ;
- 9 p. cent des établissements ne procèdent pas à l'optimisation de la puissance souscrite.

3.204 Il est très étonnant de trouver encore des établissements qui n'ont pas implanté les mesures d'économie d'énergie qui ne génèrent pas de dépenses ou qui s'autofinancent en quelques années.

Pour une région, une gestion avisée du contrat d'alimentation énergétique et de la facturation pourrait produire des économies annuelles de près de 100 000 dollars.

3.205 Des actions aussi élémentaires qu'une gestion avisée du contrat d'alimentation énergétique et de la facturation apportent des économies appréciables. À titre d'exemple, pour une région, une étude a démontré que ces seuls gestes produiront des économies annuelles de près de 100 000 dollars. Par ailleurs, un mauvais choix de contrat d'alimentation en gaz naturel a coûté inutilement près de 2 millions de dollars à un établissement sur une période de neuf ans.

3.206 Nous avons même découvert que des hottes de cuisine fonctionnent inutilement jour et nuit, et ce, 7 jours par semaine. Dans un cas, cette situation perdure depuis de nombreuses années, occasionnant des dépenses superflues de 30 000 dollars pour la seule année 1999.

3.207 Deux établissements, qui ont procédé à une campagne de sensibilisation et de formation auprès des utilisateurs, ont également démontré que l'éducation des usagers est profitable en matière d'économie d'énergie. Ils ont mis au point chacun un programme précis ; l'un de ces programmes s'est autofinancé en moins de deux ans et a généré des économies annuelles de 6 p. cent, tandis que l'autre s'est rentabilisé en sept mois et a permis de réduire annuellement les dépenses de 4,1 p. cent. Cette campagne de sensibilisation, si elle était menée à l'échelle de la province, pourrait rapporter une économie minimale de 5 millions de dollars.

3.208 L'Agence de l'efficacité énergétique, qui a dressé un portrait de la situation en 1996-1997 dans le secteur institutionnel, y compris le réseau de la santé et des services sociaux, conclut qu'il reste encore plusieurs possibilités d'améliorations. Pour l'ensemble du secteur, elle estime qu'une réduction de 20 p. cent des dépenses énergétiques est possible.

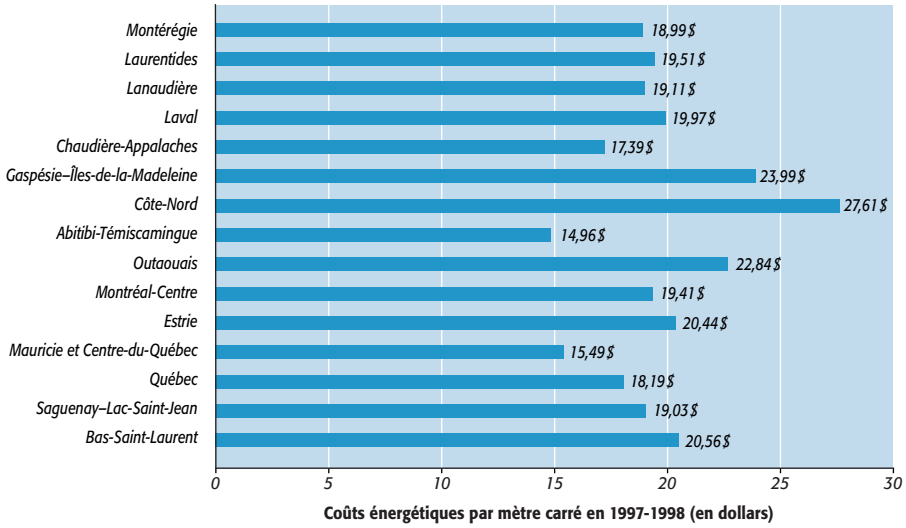
Le bilan énergétique demeure une source d'information facilement accessible et intéressante pour analyser la performance des régies et des établissements.

3.209 Le bilan énergétique demeure une source d'information facilement accessible et intéressante pour analyser la performance des régies et des établissements. Un coût unitaire élevé par rapport à la moyenne est le premier indice d'un potentiel d'économie d'énergie. Bien entendu, une analyse plus approfondie s'impose pour repérer le potentiel réel, compte tenu qu'un tel bilan ne peut tenir compte de toutes les caractéristiques propres à une région (degrés-jours, accès différent au gaz naturel).

3.210 Les graphiques 3 et 4 présentent les coûts énergétiques en dollars par mètre carré dans chacune des régions du Québec pour l'année 1997-1998. On peut y voir des écarts importants d'une région à l'autre, autant pour les CHSGS que pour les CHSLD.

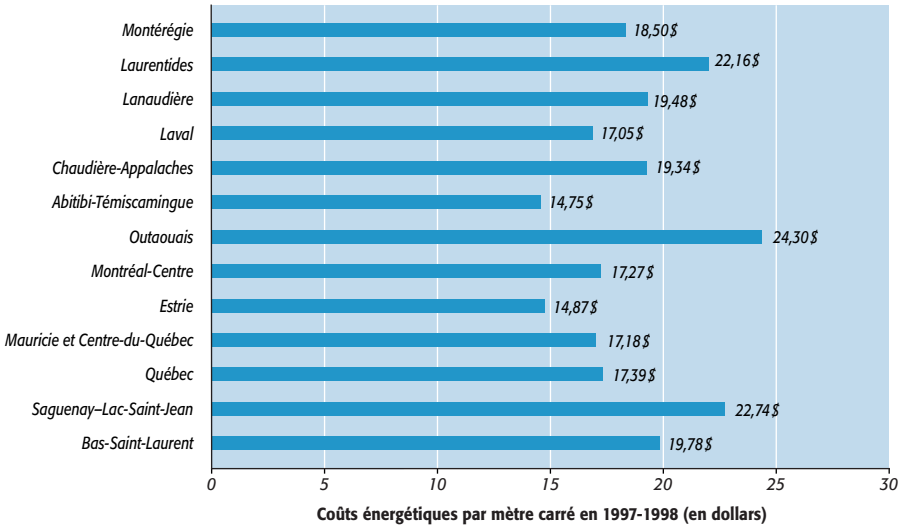
GRAPHIQUE 3

COÛTS ÉNERGÉTIQUES DES CENTRES HOSPITALIERS DE SOINS GÉNÉRAUX ET SPÉCIALISÉS



GRAPHIQUE 4

COÛTS ÉNERGÉTIQUES DES CENTRES D'HÉBERGEMENT ET DE SOINS DE LONGUE DURÉE*



* Les données de la Gaspésie et de la Côte-Nord n'étaient pas disponibles pour les CHSLD.
Source : Ministère de la Santé et des Services sociaux, 1997-1998.

3.211 Le potentiel d'économie d'énergie est d'ailleurs confirmé par les études plus approfondies de deux régies régionales, qui ne présentent d'ailleurs pas la plus mauvaise situation.

3.212 Dans une région, des investissements de 847 000 dollars permettront de réaliser des économies annuelles de 561 000 dollars, soit une période de rendement des investissements de 1,5 an. Ces économies représentent 5,4 p. cent de l'ensemble des dépenses énergétiques de la région.

3.213 Une régie avait déjà réalisé une étude en 1993 pour les CHSLD ; elle en a entrepris une seconde en 1998. Des investissements de 5,1 millions de dollars amèneront des économies de 1,3 million, soit une période de rendement des investissements de 3,8 ans et une réduction des dépenses d'énergie de 19 p. cent.

3.214 Nous avons recommandé au ministère

- **de transmettre l'information dont il dispose sur la consommation énergétique aux régies régionales et aux établissements ;**
- **d'analyser l'information lui permettant de juger de la performance énergétique du réseau.**

3.215 Nous avons recommandé aux régies régionales et aux établissements d'évaluer de façon continue la performance énergétique des immeubles du réseau et de s'assurer de la mise en place des mesures correctives, s'il y a lieu.

Financement

3.216 Actuellement, le ministère alloue un budget de fonctionnement global aux établissements, à partir duquel ils doivent prévoir les sommes nécessaires à l'entretien et aux réparations des immeubles. Il prévoit aussi des sommes à l'intérieur du PTI, à savoir des enveloppes récurrentes pour le maintien d'actifs de même que des enveloppes servant à payer de nouveaux projets sélectionnés en fonction de la capacité de payer du gouvernement. Au cours des dernières années, les sommes investies dans les immeubles ont représenté en moyenne 6,6 p. cent de leur valeur de remplacement, soit 550 millions de dollars.

Le ministère ne s'est pas prononcé sur le niveau d'investissement nécessaire à la conservation du parc immobilier en bon état.

3.217 Le ministère ne s'est pas prononcé sur le niveau d'investissement nécessaire à la conservation du parc immobilier en bon état. Il n'est pas non plus en mesure de dire quel en est le niveau actuel d'investissement. Les systèmes d'information ne permettent d'ailleurs pas de faire une analyse précise de la nature des dépenses engagées pour les immeubles.

3.218 Ainsi, la classification des postes faisant partie des états financiers des établissements n'est pas suffisamment détaillée pour donner une image exacte des dépenses courantes d'entretien et de réparation des immeubles. Ces dépenses incluent celles relatives au mobilier ainsi que des rénovations fonctionnelles mineures.

3.219 De plus, en ce qui concerne les dépenses en capital, les sommes consacrées au maintien des immeubles ne sont pas différenciées de celles qui sont destinées au développement de nouveaux services, aux agrandissements ou à l'adaptation des lieux à de nouvelles missions.

3.220 Actuellement, les budgets alloués aux établissements pour leurs immeubles ne sont pas déterminés en fonction d'un programme d'évaluation méthodique et systématique du parc immobilier. On ne tient pas compte, notamment, des besoins réels de l'immeuble, des types de matériaux, de la qualité de la construction ni du niveau d'entretien et de maintien consenti dans le passé. Il n'y a pas d'ajustement pour tenir compte des déficits d'entretien accumulés par les établissements.

3.221 La taille du budget n'est pas non plus fixée en fonction d'un pourcentage de la valeur de remplacement du parc immobilier, pourcentage basé sur la durée de vie utile des différentes composantes. Comme le présente l'annexe 2, les experts proposent un investissement annuel de 5 p. cent pour assurer l'intégrité du parc immobilier, investissement incluant un montant annuel de 1,8 à 2,2 p. cent de la valeur de remplacement, sous forme de fonds de réserve, qui vise à remplacer les systèmes et les composantes à la fin de leur vie utile. Par cet investissement, on tient pour acquis qu'un entretien respectant les règles de l'art empêche l'accumulation d'un déficit d'entretien.

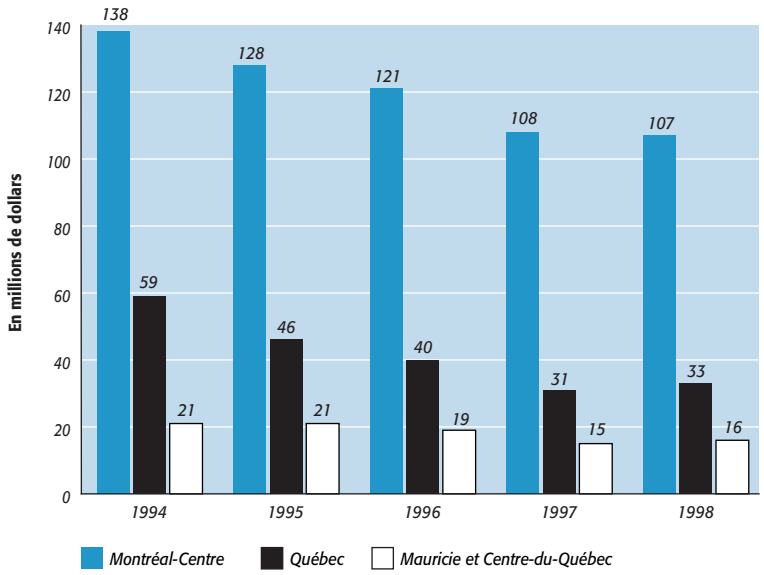
3.222 La situation est très variable d'un établissement à l'autre. Pour ceux de notre échantillon, les dépenses moyennes d'entretien et de réparation ont varié de moins de 1,0 à plus de 10,0 p. cent de la valeur de remplacement de l'immeuble.

3.223 Les gestionnaires des établissements décident eux-mêmes de la part du budget de fonctionnement à allouer à l'entretien. La plupart d'entre eux ont déclaré qu'il était établi sur une base historique. Cependant, devant le défi constant d'équilibrer les priorités avec des ressources limitées, les gestionnaires négligent souvent l'entretien des bâtiments, d'autant plus que le budget n'est pas réservé à cet effet. Pareille situation prive les installations d'un entretien convenable en période financière difficile et favorise l'accumulation de déficits d'entretien.

3.224 Le graphique 5 montre l'évolution des sommes consacrées à l'entretien et à la réparation des immeubles. On peut voir que, dans les trois régions visitées, ces sommes ont diminué au cours des cinq dernières années pour lesquelles les données sont disponibles.

GRAPHIQUE 5

ÉVOLUTION DES SOMMES ALLOUÉES POUR L'ENTRETIEN ET LE MAINTIEN DES IMMEUBLES



Source : Ministère de la Santé et des Services sociaux.

La structure actuelle de financement ne favorise pas une utilisation judicieuse des ressources allouées aux immeubles.

3.225 Par ailleurs, la structure actuelle de financement ne favorise pas une utilisation judicieuse des ressources allouées aux immeubles. En effet, un établissement qui choisit de ne pas faire l'entretien courant et, ainsi, d'accumuler un déficit d'entretien n'est pas pénalisé, loin de là. Il a la possibilité de réaliser par la suite un projet immobilier décentralisé ou centralisé qui ne modifie en rien son budget de fonctionnement, puisque la dette relative au projet et son financement sont alors pris en charge par le ministère.

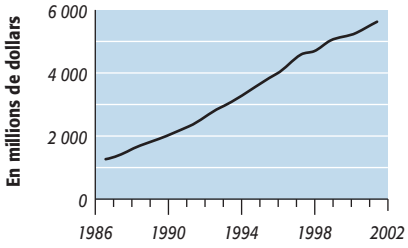
3.226 Il est inquiétant d'utiliser cette approche. D'abord, pareille conduite récompense les établissements qui laissent leurs bâtisses se détériorer. Le budget de fonctionnement est idéal pour financer l'entretien préventif, les réparations récurrentes et les projets de remplacement (comme les toits, les chaufferies). Ces projets sont trop fréquents pour être financés par le PTI et peuvent être accomplis plus efficacement s'ils sont gérés comme une partie d'un programme d'entretien bien planifié.

3.227 De plus, comme on l'a démontré précédemment, le report des dépenses d'entretien occasionne des frais supplémentaires. Cette façon de faire amène aussi le ministère à utiliser le financement de capital pour des dépenses courantes qui ont été reportées, au lieu de le réserver pour les constructions, les réaménagements substantiels, les agrandissements et les améliorations à long terme.

3.228 Comme le montrent les graphiques 6 et 7, malgré le vieillissement du parc, la dette relative aux immobilisations est considérable et son financement sur 25 ans accapare une somme de plus en plus importante. De 1994 à 1999, le pourcentage du parc immobilier qui est financé est passé de 41 à 56 p. cent.

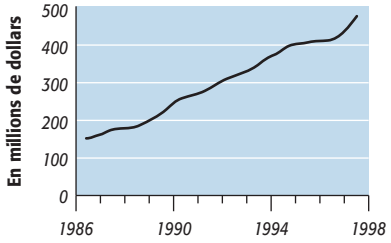
GRAPHIQUE 6

ÉVOLUTION DE LA DETTE RELATIVE AUX IMMOBILISATIONS (PROJECTION POUR 2000 ET 2001)



GRAPHIQUE 7

ÉVOLUTION DU COÛT DU SERVICE DE LA DETTE



Source : Ministère de la Santé et des Services sociaux.

3.229 En vue de solutionner les problèmes reliés à l'entretien, au maintien des actifs immobiliers et à leur financement, le ministère a mis sur pied un comité au début de 1999.

3.230 Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales de se doter d'un système d'information leur permettant de faire une analyse précise de la nature des dépenses engagées pour les immeubles.

3.231 Nous avons recommandé au ministère

- **de statuer sur les investissements nécessaires pour assurer l'entretien des immeubles et de s'assurer que les établissements utilisent les sommes versées aux fins prévues;**
- **de temporairement prévoir des mécanismes d'ajustement pour les établissements qui ont accumulé des retards importants dans le maintien d'actifs;**
- **de s'assurer que les budgets des dépenses en capital sont réservés aux constructions, aux réaménagements substantiels, aux agrandissements et aux améliorations à long terme.**

Évaluation, information de gestion et reddition de comptes

3.232 L'administration des biens immobiliers a été attribuée aux établissements publics et privés et à la CHQ. Le ministère et les régies régionales doivent être en mesure de savoir si les établissements gèrent les propriétés de façon adéquate.

3.233 Présentement, ni le ministère ni les régies n'obtiennent une information fiable et pertinente qui leur permettrait d'évaluer la performance des établissements en matière de gestion des immeubles. Par conséquent, ils ne peuvent pas mettre en place les mesures correctives qui s'imposent.

3.234 Sauf quelques rares exceptions, comme de diminuer l'espace locatif, le ministère et les régies régionales n'ont pas donné d'objectifs ou de cibles à atteindre aux établissements au regard de la gestion des immeubles en général et de la gestion de l'espace, de l'entretien et de l'énergie en particulier.

3.235 Comme on l'a vu tout au long des sections précédentes, les systèmes d'information du ministère ne lui permettent pas de suivre la performance des régies régionales et des établissements à partir d'indicateurs clés, comme l'état du parc immobilier, son utilisation, le déficit d'entretien, les sommes réellement consacrées à l'entretien des immeubles, le potentiel d'économie d'énergie, etc. En fait, aucune reddition de comptes des établissements ne permet aux régies et au ministère de comparer leur performance.

Le rapport annuel du ministère est muet au sujet de l'efficacité des investissements immobiliers et de la préservation de la valeur de ces éléments d'actif.

3.236 Par conséquent, le ministère n'est pas en mesure de dire si les immeubles existants sont pleinement utilisés et fonctionnels. Le rapport annuel du ministère est d'ailleurs muet au sujet de l'efficacité des investissements immobiliers et de la préservation de la valeur de ces éléments d'actif.

3.237 L'Institut canadien des comptables agréés encourage les gouvernements « […] à déterminer la mesure dans laquelle ils ont reporté l'entretien de leurs réseaux importants et complexes d'immobilisations […]. Les gouvernements peuvent envisager de fournir cette information dans leurs états financiers étant donné qu'elle peut contribuer à donner une image plus complète de l'état des finances du gouvernement. Les informations sur l'entretien reporté, comme les

informations sur les engagements et les éventualités, sont utiles à la compréhension et à l'appréciation des besoins futurs de revenus et peuvent être présentées à titre d'informations supplémentaires dans les notes ou les tableaux complémentaires des états financiers. »

3.238 Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales

- **de faire connaître aux établissements les objectifs et les indicateurs qui serviront à évaluer leur performance en matière de gestion des immeubles ;**
- **de mettre en place un processus de reddition de comptes qui leur permettrait de connaître la performance des établissements et d'en rendre compte.**

3.239 Nous avons recommandé au ministère de rendre compte à l'Assemblée nationale de l'efficacité des investissements immobiliers et de la préservation de la valeur de ces éléments d'actif.

3.240 Commentaires du ministère

« **Préambule**. Afin de mieux saisir la portée des commentaires du ministère relativement au rapport présenté par le Vérificateur général portant sur la gestion des immeubles dans le réseau de la santé et des services sociaux, il est important de rappeler les principaux événements qui ont précédé la période couverte par le présent rapport, c'est-à-dire d'octobre 1998 à février 2000, compte tenu qu'il se réfère souvent à des décisions antérieures à cette période.

« Au milieu des années 1990, afin de mieux répondre aux besoins changeants de la population, le ministère de la Santé et des Services sociaux a procédé à la transformation du réseau de la santé et des services sociaux en réorganisant le système en fonction de services davantage intégrés, continus et complémentaires ainsi qu'en décentralisant aux paliers local et régional les responsabilités d'organiser les services à l'égard de la population d'un territoire donné.

« Cette démarche reflétait les changements profonds qui affectaient le réseau, générés par l'évolution rapide des technologies, l'apport des technologies de l'information et de nouveaux médicaments ainsi que l'évolution des pratiques professionnelles et des problèmes sociaux. Par ailleurs, le ministère a adopté en 1992 la Politique de la santé et du bien-être ; celle-ci était présente en trame de fond dans tout le processus de transformation.

« C'est donc en fonction de ces orientations que les régies ont élaboré et adopté en 1995 des plans de transformation dans leur région respective, lesquels ont été approuvés par le ministère et implantés pendant la période 1995-1998.

« Tous ces changements ont nécessité la collaboration de tous les partenaires impliqués dans ce processus de transformation puisque les décisions au regard de l'organisation de services ont été prises dans un très court délai et cette façon de faire a eu des impacts au niveau de la gestion des ressources humaines, matérielles et financières.

« Ces changements ont été réalisés en collaboration avec les dix-huit (18) régies régionales et plus de cinq cents (500) établissements, dans une approche axée sur les principes de subsidiarité, de responsabilisation des différents niveaux d'intervention et, le plus possible, d'allégement des procédures administratives.

« Il faut rappeler qu'en vertu de la loi les régies régionales sont non seulement responsables de l'organisation de services, mais elles doivent aussi allouer les ressources. Le ministère, tout comme les régies régionales, a dû prendre des décisions à la lumière des informations alors disponibles dans le respect des différents niveaux de responsabilité, en guidant le secteur sociosanitaire par des orientations et des balises qui résultent de constats très récents et dynamiques sur l'évolution des systèmes de santé occidentaux.

« Après cette transformation rapide et pour en conserver les acquis, le ministère a reconnu la nécessité de consolider les actions ministérielles et régionales et a dû revoir certaines pratiques dans le cadre de la planification stratégique 1998-2001.

« Le ministère a de plus commencé des travaux visant à améliorer le processus de planification et l'allocation des ressources. La Corporation d'hébergement du Québec a en outre été redéfinie et sa nouvelle loi est entrée en vigueur en décembre 1999.

« **Plan directeur immobilier.** Les plans de transformation (1995-1998) ont été préparés par chacune des régies régionales et ont servi de point de départ aux planifications immobilières des régions. Il n'y a pas eu de normalisation par le ministère des processus et des outils ; la planification de l'organisation des services ainsi que sa contrepartie immobilière font partie de la raison d'être des régies régionales. Ainsi, la rapidité du virage ambulatoire a été gérée adéquatement : un moratoire sur tous les projets en cours a été décrété par le ministère pour en permettre l'évaluation en fonction de la nouvelle réalité. Les régies régionales ont abandonné ou réorienté certains projets. Enfin, des travaux réalisés ont dû être destinés à d'autres usages. Le ministère ne conteste pas qu'après coup certaines dépenses puissent paraître discutables, mais aucune planification immobilière à long terme, si détaillée soit-elle, n'aurait pu y changer quoi que ce soit, une fois le virage amorcé. À cet égard, on notera que des projets livrés en 1995-1996, tels que cités dans le rapport, ont fait l'objet de décisions et ont été amorcés bien avant la transformation.

« Dans le cadre de ses responsabilités, le ministère élabore des politiques (santé mentale, personnes âgées, jeunesse, etc.), des orientations et des balises et développe des indicateurs de résultats qui constituent les lignes directrices aux régies régionales. Celles-ci planifient l'organisation de services de la façon la plus précise possible dans un contexte évolutif.

« Au sortir de la transformation, le ministère a mis sur pied en 1999 une expérience pilote de planification immobilière dans trois régions. Il en est actuellement à l'étape de l'évaluation et une recommandation quant au contenu des plans directeurs et leur arrimage aux plans régionaux d'organisation des services sera arrêtée sous peu.

« Le ministère soutient les régies et le réseau par ses orientations et concourt à la recherche d'outils permettant de mieux établir les priorités, d'orienter l'analyse des projets et de faciliter le choix des projets à mettre à l'étude et à réaliser. Il planifie et alloue

par ailleurs les ressources requises à même un plan triennal d'investissement. Ces plans ont d'ailleurs inclus périodiquement des enveloppes d'investissements spéciales utilisées afin de corriger des problèmes de sécurité incendie ou de vétusté.

« La planification immobilière n'en demeure pas moins toujours un exercice itératif dans un réseau aussi complexe et évolutif que celui de la santé et des services sociaux.

« **Établissement des priorités.** Le Vérificateur général reconnaît le grand nombre de facteurs influençant la prise de décision ; dans ce contexte, tant le ministère que les régies concourent à établir les priorités en tenant compte de la gravité de la situation et conviennent que des critères peuvent s'avérer utiles à cette fin, ainsi que des plans et des échéanciers.

« Quant aux travaux de sécurité incendie dont il est fait mention, certains travaux de sécurité n'ont pas été engagés et ont été reportés, soit afin de réaliser les travaux de sécurité incendie au même moment qu'un réaménagement ou un agrandissement de bâtiments, soit afin de tenir compte d'éléments nouveaux eu égard aux projets. Toutefois, nous rappelons que ceux-ci sont choisis en tenant compte des enveloppes budgétaires disponibles.

« **Approbation des projets immobiliers.** Le processus de planification et de réalisation des projets ayant pour objectif d'assurer une gestion optimale des ressources implique plusieurs étapes et les intervenants considèrent chacun à son niveau l'information requise pour la prise de décisions. La procédure ministérielle demande qu'un programme fonctionnel et technique soit déposé et recommandé par les régies régionales à l'appui des projets soumis. Celui-ci fait l'objet d'une analyse quant aux aspects techniques et fonctionnels et à l'organisation des services. Bien qu'il y ait des améliorations à apporter à la documentation des analyses, la conduite des projets se fait attentivement. On notera à cet égard qu'on reproche même parfois au ministère que les processus de planification et de réalisation des projets sont lourds et qu'ils devraient être allégés.

« Le but du programme accéléré d'investissements publics (PAIP) de 1997 du gouvernement est d'accélérer le processus d'investissements et d'aider à la création d'emplois. Le réseau a dû procéder de façon hâtive, dans le cadre du PAIP, mais cela n'enlevait pas l'objectif habituel d'assurer une gestion contrôlée des projets ; la phase étude vient justement déterminer le budget, l'ajuster au besoin et valider le programme. C'est par souci d'une saine gestion que certains projets sont toujours à l'étude, compte tenu des questionnements soulevés par les différents intervenants du dossier.

« **Pertinence des projets.** Le ministère assume sa responsabilité d'établir les orientations en regard de l'organisation des services : il les révise ou les modifie périodiquement, compte tenu des changements rapides qui affectent le secteur. Les régies régionales doivent considérer ces orientations dans l'élaboration des plans d'organisation de services, mais elles doivent évidemment tenir compte des réalités des milieux dans les choix à privilégier au niveau de l'allocation des ressources et des priorités d'investissements immobiliers.

« **Centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés.** En mai 1995, le ministère déposait à titre de projet auprès des directions générales des régies régionales l'énoncé d'un cadre normatif « *Planification du développement des ressources institutionnelles de courte durée, d'hébergement et de soins de longue durée* ».

« En juin 1997, en fonction du virage ambulatoire, le ministère a publié le document « *Soutien à la transformation du réseau – Évaluation des besoins en lits pour les soins de courte durée physique* ». Bien que ce ne soit pas un objectif officiel, on proposait alors pour le Québec et ses régions un nouvel objectif à atteindre d'ici l'annnée 2000 de 2,0 lits par 1000 habitants. Pour 2001 et 2006, ce même document indique que le taux de disponibilité de lits de courte durée serait de 1,8 et 1,9 lits par 1 000 habitants.

« Les régies régionales et les établissements doivent en tenir compte dans leur planification d'offre de service dans le cadre de leurs mandats respectifs.

« **Urgences et cliniques externes.** Dans les choix privilégiés, le ministère a pris en compte un certain nombre d'éléments, et ce, en accord avec les régies régionales et les établissements, tels le niveau de services offerts à la population desservie par ces établissements avant la transformation, le réseau de polycliniques sur le territoire, les services offerts par le CLSC dans le secteur et la nécessité de revoir l'organisation complète de services dans la sous-région. Dans tous les cas, ce fut des décisions particulières et en considérant tous les aspects ; les orientations ministérielles connues aujourd'hui n'invalident pas nécessairement les choix alors faits.

« **Centres d'hébergement et de soins de longue durée.** Le ministère a toujours eu des orientations concernant le maintien à domicile des personnes en perte d'autonomie et l'hébergement dans les établissements de soins de longue durée. Avec les changements importants qu'a connus notre société au cours des dernières années, il importait de nouveau de revoir en profondeur ces politiques. Le ministère prévoit rendre publiques prochainement les lignes directrices visant à consolider des réseaux intégrés de services et favoriser une meilleure planification des services.

« **Analyse des solutions de rechange.** Dans tous les projets, il y a des enjeux majeurs qui sont stratégiques et chaque solution étudiée a des avantages et des inconvénients qui sont mesurés avant d'opter pour l'une d'entre elles. Pour certains projets, il faut procéder par étapes avant d'arriver à statuer sur le choix de la solution et l'ensemble des options considérées et les échanges qui en ont fait évoluer la teneur se situent à différents niveaux. Le ministère souscrit à la nécessité de documenter les dossiers physiques des divers intervenants.

« **Analyse de coûts.** D'une façon générale, dans les projets immobiliers les sommes allouées ont toujours été dépensées de façon à avoir la solution optimale en fonction des ressources financières disponibles ; les choix visent à soutenir l'organisation des services et à permettre de répondre de façon adéquate aux besoins. Cette préoccupation guide tous les intervenants lors de la considération des options.

« Le développement d'outils pour la planification immobilière permettra d'établir avec une plus grande précision le coût relatif aux investissements en immobilisations.

« **Connaissance du parc immobilier.** Il est exact de mentionner que l'inventaire de l'ensemble du parc immobilier du réseau de la santé n'est pas à jour, notamment en raison des nombreux projets de transformation qu'a connus le réseau.

« Le ministère souscrit à la recommandation de maintenir un portrait global du parc immobilier du réseau en fonction des besoins des différents paliers décisionnels. De plus, le développement d'outils de planification immobilière aidera à corriger ces lacunes.

« **Rationalisation du parc immobilier.** La réforme des services de la santé et des services sociaux s'est réalisée autour du citoyen et la régionalisation a été le moyen privilégié pour rapprocher les décisions de celui-ci. Il s'agissait là d'un choix gouvernemental et le rôle du ministère devenait celui d'un planificateur, d'un orienteur et d'un fournisseur d'informations pour appuyer les décisions régionales. Dans cette optique, il est normal que le ministère se soit éloigné des différentes facettes de la gestion du parc immobilier.

« Toutefois, la notion de rationalisation du parc immobilier devient un défi majeur de la phase de consolidation qui s'amorce. Le ministère souscrit à la recommandation de rationaliser le parc d'espace.

« **Immeubles excédentaires. Processus d'aliénation des immeubles.** Le ministère voit à ce que les établissements appliquent les règles de disposition des immeubles excédentaires applicables au secteur gouvernemental. Il est important de souligner que les immeubles du réseau ont été construits pour une vocation très particulière (hôpital, centre d'accueil, etc.) et que la quasi-absence de marché dans le secteur privé rend leur aliénation très difficile. Le ministère considérera les améliorations à apporter aux règles de disposition de ces immeubles, dans le respect de la transparence et de l'équité, afin d'en accélérer la disposition.

« **Entretien du parc immobilier et déficit d'entretien.** De façon générale, bien que les observations susmentionnées apparaissent fondées, il ressort néanmoins que la grande majorité des établissements du réseau font tous les efforts possibles pour entretenir leurs immeubles selon les règles de l'art. Néanmoins, cette période a été marquée par une sévère rationalisation budgétaire.

« Le ministère, en collaboration avec les régies et les associations des établissements, a entamé en 1999 des travaux d'analyse afin de solutionner les problématiques concomitantes de l'entretien et du maintien des actifs immobiliers. On compte d'ici la fin du présent exercice financier proposer des modifications au mode de fonctionnement actuel.

« **Gestion de l'énergie.** Le ministère, les régies et les établissements sont très conscients des améliorations à apporter et qui devront s'intégrer à la gestion immobilière. Des démarches sont déjà en cours dans certaines régions et le ministère entend développer, en lien avec les régies régionales, des outils afin de partager l'information, en analyser le contenu et dégager des axes d'intervention.

« **Financement.** Comme le montre le tableau 3, entre 1993-1994 et 1998-1999, le ministère a dépensé annuellement en moyenne, par son plan triennal d'investissement (PTI), quelque 216 millions de dollars pour assurer le maintien et l'amélioration de l'ensemble

des immeubles du réseau. Le ministère souscrit évidemment à l'objectif d'allouer, selon une méthode adaptée aux besoins particuliers du réseau et les règles financières appropriées, les sommes requises afin d'assurer l'entretien du parc immobilier et son utilisation judicieuse.

« **Évaluation, information de gestion et reddition de comptes.** Le ministère met actuellement l'accent, dans ses relations avec le réseau, sur la révision ou le développement d'outils de gestion, d'évaluation et de reddition de comptes ; la gestion immobilière constitue un secteur d'activité concerné. »

3.241 Résumé des commentaires des régies régionales

Commentaires généraux. Les régies régionales formulent des commentaires similaires à ceux du ministère dans son préambule et font ressortir les difficultés d'élaborer et de mettre à jour les planifications stratégique et immobilière dans le contexte de transformation rapide du réseau vécu au cours des dernières années.

La réponse d'une régie est révélatrice à ce chapitre : « À l'instar des autres régies régionales, nous nous sommes dotées en 1996 et en 1999 de plans triennaux qui ont été le fruit de longs processus de consultation et ont fait l'objet d'une adhésion très forte des établissements de notre région. Ces plans stratégiques ont été à chaque fois passablement élaborés, sans toutefois réussir à camper de façon définitive et détaillée toute l'organisation des services prévue sur un horizon de trois ans. Dans un réseau aussi complexe et évolutif que celui de la santé et des services sociaux, il est normal que nos planifications des services soient, jusqu'à un certain point, constamment inachevées. Il convient de rappeler que la transformation qui a eu cours depuis 1995 s'est accompagnée de compressions très importantes et d'un programme de départs volontaires à la retraite qui ont particulièrement affecté les ressources dédiées à la gestion des immeubles dans le réseau, tant en matière de volume de ressources que du maintien de l'expertise nécessaire. »

Une régie conclut par ces mots : « Le rapport fait état de lacunes importantes dans la gestion de l'ensemble du parc immobilier du réseau de la santé et des services sociaux. Les solutions, cependant, exigent un meilleur arrimage entre les plans d'organisation des services, l'allocation des ressources et la gestion des immeubles. De plus, l'autonomie des conseils d'administration d'établissements à l'égard de la gestion des espaces libérés constitue un niveau d'imputabilité avec lequel les régies régionales doivent composer. Par ailleurs, ces trois composantes n'évoluent pas au même rythme et il faut accepter, au-delà des corrections possibles, des temps de réaction des systèmes qui font partie des contraintes inhérentes au sous-système des immobilisations ».

Une régie ajoute : « Il importe que les processus de planification, d'analyse et de reddition de comptes et les outils qui s'y rattachent soient conçus et utilisés d'abord et avant tout pour aider à une prise de décision éclairée et un suivi adéquat des résultats, plutôt que pour un contrôle des étapes franchies. Par ailleurs, rappelons qu'il y a un coût relié à la précision de l'information recherchée et à la complexité des processus de planification, d'analyse et de reddition de comptes. Là comme ailleurs, tout est affaire de dosage et de

capacité. À ce titre, il faut s'assurer que les établissements, les régies régionales et le ministère disposent des ressources humaines, financières et informationnelles pour livrer la marchandise selon les standards fixés ».

Planification immobilière. Une régie a émis le commentaire suivant : « Nous ne prétendons pas avoir complété nos efforts de planification puisque la transformation du réseau procède à un rythme dont il faut tenir compte. Nous souscrivons, en lien avec l'intention du rapport, à la mise en place d'objectifs particuliers de planification à tous les niveaux appuyée d'outils et de méthodologies appropriées ».

Une autre ajoute : « Un plan directeur immobilier régional est pertinent. Toutefois, il ne peut être ni absolu ni rigide. On peut penser aussi qu'il faudra encore plusieurs années avant d'assister à une stabilisation de l'évolution des technologies et des problèmes qui permettrait de disposer d'assises relativement fiables à long terme pour la planification immobilière ».

Choix des projets immobiliers. Les régies ont toutes fait état de la complexité d'établir des priorités entre des domaines non comparables, comme la sécurité incendie, la vétusté fonctionnelle en CHSLD, la réorganisation du réseau, etc. Une régie signale qu'elle s'est récemment dotée « d'une méthodologie d'évaluation des installations en CHSLD basée sur des critères de fonctionnalité et sur la mesure de paramètres physiques tels les sanitaires adaptés et les types de chambres. La méthode permet d'apprécier la vétusté fonctionnelle relative et ainsi de déterminer la gravité des situations dans ce secteur ».

Une régie développe le point de vue suivant sur le choix des projets prioritaires : « L'établissement de priorités ne découle pas nécessairement du constat de la gravité des situations, même basé sur des critères objectifs. On a raison de se questionner si tel projet de sécurité incendie n'est même pas inscrit sur la liste des priorités et il faut insister sur une détermination de l'ensemble des besoins d'immobilisation, ce qui exige un survol complet de l'organisation des services et la connaissance détaillée des installations aux plans physique et fonctionnel. On a aussi raison de se questionner sur l'ordre de priorité, si on ne met pas en évidence les raisons et les critères retenus pour établir cet ordre. Enfin, nous soulignons l'importance de reconnaître que l'ordre de priorité est particulier à l'instance décisionnelle qui l'établit ».

Examen des projets immobiliers. Les régies régionales sont généralement d'avis « qu'aucun des projets soumis au ministère ne soulève aujourd'hui de doute quant à sa justification dans l'ensemble de l'organisation de services souhaitée pour les prochaines années ». À ce sujet, une régie précise ce qui suit : « À chaque fois que cela était possible, la régie régionale a intégré toutes les orientations et balises alors connues en provenance du ministère. De plus, les décisions qui ont été prises par la suite avaient reçu au préalable l'aval du ministère, que ce soit en matière de balises ou de modèles d'organisation des services ».

Les régies admettent que des corrections sont à apporter dans les processus pour davantage documenter les différents dossiers. Une régie mentionne qu'elle est « tout à fait d'accord avec la nécessité de processus plus rigoureux et mieux étayés. Elle souscrit à la plupart des

recommandations qui vont en ce sens. Elle reconnaît avoir elle-même des améliorations à apporter, notamment dans la documentation de ses processus d'analyse et de décision et dans les banques d'information dont elle se sert pour exercer ses fonctions ».

Une autre mentionne ce qui suit : « Le rapport souligne que les documents examinés ne font pas état de l'analyse de solutions de rechange. Nous reconnaissons sans hésiter le besoin de telles analyses qui ont été souvent effectuées en pratique ».

Une régie fait la mise en garde suivante : « Il faut se concentrer sur les seules informations jugées pertinentes et nécessaires à une prise de décision efficace et efficiente et à une reddition de comptes significative. Lorsque ces éléments sont définis, il importe de documenter les processus et les dossiers en conséquence ».

Connaissance du parc immobilier. Les régies acceptent les recommandations. Une régie précise qu'elle dispose de plusieurs études et « d'une connaissance d'ordre pratique acquise au cours des années qui ont précédé la transformation ». Une autre souligne qu'elle a instauré « une démarche visant à faire l'inventaire et l'état des principales composantes des bâtiments de sa région ».

Rationalisation du parc immobilier. Des régies confirment que « le rationnel administratif se heurte souvent à une dimension sociopolitique dont personne ne peut faire abstraction ».

Une régie a émis le commentaire suivant : « Nous nous permettons de rappeler que les bases de décision que sont la vétusté, la fonctionnalité, la sécurité et les coûts s'appliquent en référence avec un modèle d'organisation des services à mettre en place, à la suite de l'approbation d'un plan triennal par le ministre. C'est ce qui explique que, dans des régions comme la nôtre, des objectifs d'équité intrarégionale et d'accès local aux services aient eu la priorité dans l'ensemble des choix faits, amenant des décisions différentes de ce qu'elles auraient été si seule la rationalisation des installations physiques avait été prise en compte ».

Entretien du parc immobilier et déficit d'entretien. Les régies souscrivent à nos recommandations. Le commentaire d'une régie est éloquent à ce sujet : « Nous ne pouvons que déplorer que l'ensemble du parc immobilier en soit rendu là, à cause du faible budget accordé au maintien de l'actif depuis plus de 20 ans malgré les représentations faites à divers niveaux pour accroître les investissements. Des conséquences devront être maintenant assumées collectivement par un rattrapage majeur ».

Financement. Une régie signale à ce sujet : « Le financement des établissements pour l'entretien des installations et le maintien des actifs devrait être revu en vue d'une vigilance et d'une responsabilisation plus grandes de ceux-ci. Notamment, la décentralisation vers les établissements des enveloppes de maintien des actifs et des responsabilités qui s'y rattachent devrait être mise de l'avant ».

Évaluation, information de gestion et reddition de comptes. Une régie confirme que les objectifs et les indicateurs qui serviront à évaluer la performance des établissements en matière de gestion des immeubles mériteraient d'être mieux étayés et jumelés à un partage plus clair des responsabilités du ministère, des régies régionales et des établissements.

3.242 Commentaires de la Corporation d'hébergement du Québec

« Il faut souligner d'entrée de jeu que la CHQ à laquelle il est fait référence n'était à l'époque qu'une coquille, qu'elle ne possédait pas encore son autonomie ni n'avait son propre statut comme aujourd'hui. Cette CHQ ne possédait aucune ressource humaine et ne faisait qu'entériner des décisions prises par le ministère de la Santé et des Services sociaux.

« L'outil développé par le ministère visant à établir le canevas d'un plan directeur immobilier régional est fort intéressant et constitue une balise importante de la mise en place d'un système intégré de planification immobilière. Dans le futur, la nouvelle CHQ interviendra dans le processus d'élaboration de ce plan par des analyses et des avis techniques éclairant la prise de décision ministérielle. Cependant, il est à souligner que le PDIR ne peut se faire en l'absence d'un plan d'organisation de services et nous croyons même qu'il doit être intégré à celui-ci et non pas être une annexe. Dans ce contexte, cette planification, dont nous reconnaissons les bénéfices, devrait être rattachée à la prochaine planification triennale de services.

« Pour ce qui est de certaines situations qui y sont déplorées comme n'ayant pas eu la priorité malgré leur caractère d'urgence, nous tenons à souligner que la ministre a créé spécialement la CHQ pour aviser le ministère de ces situations tant au plan technique des projets d'immobilisation qu'au plan financier. Nous avons bien l'intention de jouer pleinement le rôle qui nous a été confié par le législateur. La création de la CHQ est pour la ministre et le ministère un des éléments de solutions aux problématiques évoquées.

« À propos de la gestion des immeubles proprement dite, il est bon de rappeler que cette responsabilité incombe aux établissements et que la prise de décision se doit d'être la plus près possible de l'occupant. La nouvelle CHQ étant propriétaire de quelque 229 immeubles, elle entend, de concert avec les partenaires, jouer pleinement son rôle de propriétaire immobilier et se doter d'une politique de conservation de son patrimoine. À titre d'exemple, la CHQ a installé dans les 11 nouveaux CHSLD des systèmes d'information sur l'opération des bâtiments qui permettent une utilisation optimale des ressources et des systèmes et a exigé des opérateurs qu'ils procèdent avec le plan d'entretien préventif qu'elle a fait élaborer pour chaque bâtiment en vue de la conservation de l'immeuble. La CHQ prend bonne note du commentaire du Vérificateur général et s'assurera que des visites périodiques seront effectuées afin de vérifier que l'entretien est effectué et que les garanties sont respectées pour les cas de défectuosités.

« Le système de monitorage instauré dans les 11 CHSLD appartenant à la CHQ permet de suivre l'opération mécanique électrique des immeubles et donc de faire des études comparatives de la consommation d'énergie. Il est de notre intention de rendre disponible à chaque établissement locataire un tel système de suivi opérationnel des immeubles.

« En ce qui concerne le coût du maintien de l'actif, un comité directeur et technique regroupant les trois paliers du réseau et la CHQ examine la problématique du financement et la méthode pour s'assurer de cette prise de responsabilité. Dès la conclusion des travaux de ce comité, nous entendons aller de l'avant avec les recommandations appropriées. »

ANNEXE 1 – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

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, du manuel du Conseil du Trésor fédéral sur la gestion des biens immobiliers, des normes et directives du ministère de la Santé et des Services sociaux, des travaux de vérificateurs législatifs d'autres provinces ou pays, dont le guide de gestion des actifs conçu par le *Australian National Audit Office* (ANAO), 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.

Objectif

Évaluer dans quelle mesure la planification immobilière du ministère et des régies régionales répond aux besoins d'espace du réseau et favorise la gestion économique et efficace des immeubles.

Critères

- Pour permettre aux régions de définir leurs besoins d'espace, le ministère établit des normes et des objectifs portant notamment sur l'accessibilité aux services, le nombre de lits, le taux d'occupation, la durée des séjours, les services diagnostiques et les centres ambulatoires.
- Le ministère communique les normes et les objectifs établis aux régions et s'assure qu'ils se reflètent sur les plans régionaux d'organisation des services et les plans directeurs des immobilisations.
- Le ministère établit des critères pour déterminer quels investissements sont prioritaires et en tient compte lorsqu'il évalue les demandes des régies régionales.
- Les régies régionales planifient leurs besoins en espace à long terme. La planification tient compte notamment des facteurs démographiques, des normes et des objectifs du ministère ainsi que de la durée de vie des actifs.
- Les régies régionales ont un plan directeur des immobilisations adapté à leur plan d'organisation de services. Le plan directeur des immobilisations détermine les immeubles utiles et en surplus, ceux qui méritent d'être rénovés ou gardés et ceux dont il faut se défaire.
- Les établissements évaluent leurs immeubles quant à la capacité théorique, à l'état physique, à la fonctionnalité, à l'utilisation et aux dépenses de fonctionnement. Ils rendent compte de cette évaluation aux régies régionales.
- Les régies régionales justifient leurs projets d'investissement par des analyses complètes de toutes les options raisonnables.
- Les régies régionales tirent profit des locaux vacants et se défont le plus rapidement possible des bâtiments jugés excédentaires.
- La reddition de comptes permet au ministère et aux régies régionales de savoir si les objectifs à l'égard de l'utilisation des immeubles ont été atteints, de comparer les performances et de mettre en place les correctifs qui s'imposent.

Objectif

S'assurer que le ministère, les régies régionales et les établissements prennent les mesures qui s'imposent pour que les immeubles du réseau soient entretenus.

Critères

- Les établissements déterminent leur déficit d'entretien et la liste des réparations nécessaires. Ils avisent les régies régionales de leurs besoins budgétaires concernant le maintien des actifs.
- Les établissements évaluent leurs besoins de financement en entretien et en réparations, en tenant compte de l'âge, de la durée de vie, de l'état et des caractéristiques des immeubles. Le ministère et les régies régionales s'appuient sur ces évaluations pour allouer les budgets.
- Les établissements élaborent et respectent un programme d'entretien préventif des principales composantes de leurs immeubles. Ce programme prévoit notamment l'inspection et l'évaluation périodiques de l'état des immeubles, effectuées par du personnel compétent.

Objectif

S'assurer que les établissements prennent les mesures nécessaires pour minimiser les coûts énergétiques.

Critères

- Les établissements connaissent leur bilan énergétique.
- Les établissements surveillent leur performance énergétique et la comparent avec celle d'autres établissements.
- Les établissements prennent des mesures pour augmenter leur efficacité énergétique, et ce, après avoir procédé à des analyses coûts-bénéfices.

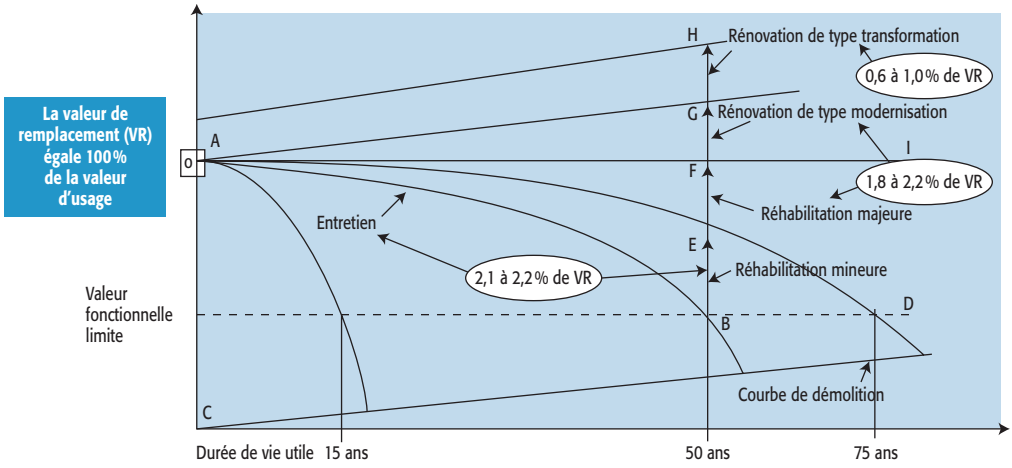
Objectif

Déterminer si le ministère et les régies régionales détiennent une information de gestion fiable et pertinente qui leur permet d'évaluer la performance des établissements en matière de gestion des immeubles.

Critères

- Le ministère et les régies régionales déterminent les objectifs et les indicateurs qui leur serviront à évaluer leur performance quant à la gestion des immeubles et les font connaître aux établissements.
- Le ministère et les régies privilégient des tables de concertation sur le plan technique pour favoriser la diffusion des bonnes pratiques de gestion immobilière.
- L'information de gestion permet de suivre les indicateurs établis, notamment en ce qui concerne les éléments suivants :
  - l'inventaire du parc, la vie utile des différentes composantes ;
  - l'évaluation des immeubles ;
  - l'état du parc immobilier, le déficit d'entretien ;
  - les coûts d'exploitation des immeubles, notamment la consommation énergétique, les dépenses courantes d'entretien et de réparation, de maintien, de rénovation majeure, etc.
- La reddition de comptes permet aux régies et au ministère de connaître l'atteinte des objectifs, de comparer les performances et de mettre en place les correctifs qui s'imposent.

ANNEXE 2 – PROCESSUS CHRONOLOGIQUE DES INTERVENTIONS CONCERNANT LES BÂTIMENTS ET ESTIMATION DU FINANCEMENT REQUIS



Source : Graphique adapté par Jean-Pascal Foucault, ing., à partir du document de Pierre Merminod, méthode MER, Suisse, 1992. Texte par Jean-Pascal Foucault, ing., inspiré du document de l'ASHE, Heathcare Facilities Management Series, É.-U., 1997.

Ce graphique est une représentation schématique des interventions qui seront réalisées par des gestionnaires de parcs immobiliers tout au long de la vie utile d'un bâtiment. Ces interventions seront tributaires, notamment, des effets du passage du temps et du niveau d'entretien consenti par les gestionnaires. L'évaluation du niveau de détérioration du bâtiment s'effectue par des vérifications techniques périodiques au cours des ans, de manière à poser un diagnostic clair sur l'état des composantes et des systèmes du bâtiment. Par le fait même, cette évaluation dictera aux gestionnaires le type d'intervention à effectuer.

Observons à l'aide du graphique les types d'intervention possibles. À la fin de la construction du bâtiment (point A), le bâtiment a sa valeur d'usage maximale : le bâtiment est neuf, sa valeur est égale à la valeur de remplacement. Tout bon gestionnaire voudra idéalement maintenir cette valeur tout au long de la vie utile du bâtiment (axe A-I). Cependant, il est reconnu que la durée de vie utile pondérée d'un bâtiment est en moyenne de près de 50 ans. Il appert donc que le premier type d'intervention est l'entretien (courbe A-B) en modes curatif et préventif. Dans certains cas, nous voudrons seulement sauvegarder la capacité fonctionnelle d'un bâtiment ou d'une de ses composantes. Nous effectuerons alors des réparations majeures (ou réhabilitation mineure) (vecteur B-E). Il est estimé qu'une dépense annuelle de 2,1 à 2,2 p. cent de la valeur de remplacement doit être prévue pour les activités d'entretien et de réparation majeures, et ce, pour une période égale à la vie utile anticipée du bâtiment, c'est-à-dire environ 50 ans.

Par ailleurs, un état avancé de détérioration ou une obsolescence fonctionnelle mènera au remplacement des systèmes et des composantes du bâtiment (réhabilitation majeure ou rénovation de type modernisation) (vecteurs B-F et B-G). Dans ce cas, il faut prévoir, sous la forme d'un fonds de réserve, un montant annuel de 1,8 à 2,2 p. cent de la valeur de remplacement, qui sera investi entre la 15e et la 75e année de la vie du bâtiment en fonction de l'arrivée en fin de vie utile des différentes composantes.

Finalement, des rénovations de type transformation seront requises (vecteur B-H) pour permettre un certain renouvellement, une adaptation aux modifications de la mission. Le montant annuel alors requis est de l'ordre de 0,6 à 1,0 p. cent et sera habituellement aussi investi entre la 15e et la 75e année de la vie du bâtiment. Il faut cependant souligner que ce type d'investissement ne tient aucunement compte des transformations radicales ou des changements de vocation qui modifient la majorité des composantes et des systèmes du bâtiment.

Bref, une somme annuelle d'environ 5 p. cent de la valeur de remplacement pendant une période de 50 ans devrait assurer l'intégrité du bâtiment, des personnes qui l'utilisent et de la mission de l'organisation.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 1999-2000 TOME I

Chapitre 4

Gestion des services visant l'adaptation scolaire des élèves en difficulté

Vérification entreprise auprès du ministère de l'Éducation, d'une commission scolaire et d'écoles primaires et secondaires

TABLE DES MATIÈRES

VUE D'ENSEMBLE	4.1
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOS TRAVAUX	4.5
RÉSULTATS DE NOS TRAVAUX	
Évolution de la politique sur l'adaptation scolaire	4.11
Effet sur nos travaux de la politique sur l'adaptation scolaire	4.16

Vérification entreprise par

Gilles Thomassin
Directeur de vérification

Christine Bolduc
Liette Gaudreault
Nathalie Giroux
Isabelle Hurens
Sophie Lenneville
Gaétan Marcotte
Laurent Mercier
Sonia Mercier
France Ouellet
Sylvie Panneton
Benoît Soucy

Sigle utilisé dans ce chapitre

EDAA	Élève en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage

VUE D'ENSEMBLE

4.1 Comme le prévoit la *Loi sur l'instruction publique* (L.R.Q., chapitre I-13.3), l'école « a pour mission, dans le respect du principe de l'égalité des chances, d'instruire, de socialiser et de qualifier les élèves, tout en les rendant aptes à entreprendre et à réussir un parcours scolaire. » De même, à l'article 1 de cette loi, le législateur vient apporter une prémisse, à l'effet que toute personne, en fonction de son âge, a droit aux services éducatifs, incluant les services complémentaires et particuliers prévus à la présente loi ou au régime pédagogique. Ainsi, on doit se préoccuper de l'élève handicapé ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDAA) en lui proposant des stratégies d'apprentissage appropriées et des mesures d'aide et de soutien adéquates.

4.2 Le milieu scolaire, à savoir le ministère de l'Éducation, la commission scolaire, le directeur d'école et l'enseignant, a son rôle à jouer afin de réaliser la mission reliée à l'adaptation scolaire. Il revient notamment au ministère de s'assurer que les services complémentaires et particuliers prévus au régime pédagogique sont accessibles à tous les élèves qui en ont besoin. C'est à lui aussi de fixer les orientations générales du système ainsi que leur cadre légal et réglementaire, d'allouer des ressources, de contrôler et d'en évaluer les résultats.

4.3 La commission scolaire, quant à elle, conserve une responsabilité stratégique en ce qui concerne la répartition des ressources, le contrôle et l'évaluation des services éducatifs offerts. De son côté, le directeur d'école est notamment responsable de la mise en œuvre des services complémentaires et particuliers, mais l'enseignant demeure le premier visé en ce qui a trait à l'adaptation scolaire. Sa tâche consiste entre autres à intervenir auprès d'élèves dans le but de prévenir des difficultés pédagogiques ou des troubles de comportement et à leur offrir un soutien particulier. Pour y parvenir, il peut compter sur l'aide de professionnels non enseignants et du personnel technique.

4.4 En 1997-1998, les crédits affectés à l'enseignement primaire et secondaire se chiffraient à près de 9 milliards de dollars. Cette même année, 1 033 099 élèves étaient inscrits à l'éducation préscolaire, au primaire et au secondaire, dont 128 343 étaient handicapés (1,2 p. cent) ou avaient des difficultés d'adaptation ou d'apprentissage (11,2 p. cent). C'est pour ces derniers que le ministère alloue aux commissions scolaires un montant qu'il estime à près de 1 milliard de dollars pour adapter leurs services éducatifs. Toujours la même année, plus de 2 000 professionnels et près de 6 000 techniciens offraient des services complémentaires et particuliers à cette même clientèle, et ce, dans les 2 700 écoles réparties à travers la province.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOS TRAVAUX

4.5 Nos travaux avaient pour but de nous assurer, par l'analyse des mécanismes de collaboration mis en place par les différents partenaires de l'école (services de garde et réseau de la santé et des services sociaux) et par la sensibilisation au dépistage des élèves en difficulté, que le milieu scolaire reconnaît l'importance de la prévention ainsi que d'une intervention rapide.

4.6 Notre second objectif consistait à voir si les élèves qui vivent des situations particulièrement inquiétantes en regard de leur cheminement scolaire bénéficient d'une action immédiate et menée en concertation avec les agents de l'adaptation scolaire concernés (personnel enseignant et non enseignant). Afin de tirer une conclusion sur cet objectif, nous avions prévu vérifier si le milieu scolaire privilégie l'adaptation des services aux besoins des élèves en difficulté, sous la coordination du ministère, en fonction de ses orientations, de programmes de services complémentaires et particuliers, d'une politique relative à l'organisation des services, d'un cadre de référence pour répartir les ressources et d'un plan d'intervention adapté à chacun.

4.7 Notre troisième objectif était de nous assurer que les services visant l'adaptation scolaire sont évalués et que des correctifs sont apportés lorsque les interventions ne donnent pas les résultats escomptés. Ainsi, nous devions examiner si l'on évalue la qualité et la suffisance des services offerts aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EDAA).

4.8 Par notre dernier objectif, nous voulions vérifier que l'information de gestion appuie la planification, l'organisation et le contrôle des services visant l'adaptation scolaire, grâce à l'examen des objectifs et des indicateurs de performance mis en place, et qu'une reddition de comptes complète est effectuée en temps opportun et à qui de droit.

4.9 Nos travaux ont été menés en vertu de la *Loi sur le Vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Lors de la planification de nos travaux, nous délimitions leur portée à l'adaptation scolaire des EDAA qui reçoivent des services d'éducation préscolaire, d'enseignement primaire et secondaire publics. Vu notamment la surveillance exercée par l'Office des personnes handicapées du Québec, nous excluions délibérément de notre champ de vérification les élèves handicapés.

4.10 Pour obtenir un portrait de la situation, nous avons visité, lors de la réalisation de nos travaux préliminaires, le ministère et une direction régionale, une commission scolaire ainsi que six écoles, trois primaires et trois secondaires, de même que plusieurs autres intervenants et organismes conseils. Nos travaux sur place se sont déroulés de septembre 1999 à février 2000. Nous avons utilisé, pour ce faire, les données relatives à la déclaration de la clientèle scolaire au 30 septembre 1999.

RÉSULTATS DE NOS TRAVAUX

Évolution de la politique sur l'adaptation scolaire

4.11 Depuis plus de 20 ans, l'adaptation scolaire fait l'objet de nombreuses préoccupations de la part du ministère. C'est ainsi qu'en témoigne la publication en 1978 de « L'école québécoise – Énoncé de politique et plan d'action – L'enfance en difficulté d'adaptation et d'apprentissage. »

4.12 Ce n'est qu'en avril 1992 que le ministère a réaffirmé sa position à l'égard de l'adaptation scolaire. Il convient alors qu'il faut poursuivre les efforts pour aider les jeunes qui présentent des besoins particuliers « à s'adapter à l'école et pour adapter l'école à tous. » C'est donc dans ce contexte que s'est effectuée la mise à jour de la politique de l'adaptation scolaire : « La réussite pour elles et eux aussi. »

4.13 En janvier 2000, le ministère lançait sa politique sur l'adaptation scolaire, « Une école adaptée à tous ses élèves. » Contrairement aux politiques précédentes, celle-ci ajoute un volet de dépistage et de prévention pour intervenir dès les premières manifestations des difficultés, tout en s'inscrivant dans les changements proposés par la réforme de l'éducation. Non seulement elle décrit de façon très lucide la situation qui prévaut dans le secteur, mais elle donne à grands coups de pinceau les voies d'actions à privilégier afin d'atteindre les objectifs fixés.

4.14 Afin de contribuer à la réussite de sa politique, le ministère a élaboré en parallèle un plan d'action assorti d'un ensemble de mesures visant à soutenir la participation de tous les agents d'éducation du réseau scolaire (commission scolaire, directeur d'école, personnel enseignant et non enseignant). À titre d'exemples, notons la diminution du nombre moyen d'élèves par classe à l'éducation préscolaire et au premier cycle du primaire ; l'augmentation graduelle du nombre de ressources professionnelles et de ressources de soutien pédagogique (services d'orthopédagogie, de psychologie, de psychoéducation et d'orthophonie) ; la production d'indicateurs permettant d'évaluer les progrès de l'élève et les services offerts et de les ajuster en fonction des besoins réels ; l'établissement d'un protocole d'évaluation de l'application de la politique sur l'adaptation scolaire, précisant les objets d'évaluation, les mesures à prendre ainsi que les principaux résultats attendus.

4.15 Ce plan ne pouvait se concrétiser sans l'injection dans le réseau de ressources financières supplémentaires. C'est pourquoi le ministre de l'Éducation a annoncé en janvier 2000 que ces ressources auraient des répercussions directes dans les classes et les écoles, notamment avec l'arrivée, d'ici à quatre ans, de 2 838 nouveaux enseignants et professionnels, représentant à terme un coût d'environ 150 millions de dollars.

Effet sur nos travaux de la politique sur l'adaptation scolaire

4.16 Il est bien évident que l'avènement de la politique et du plan d'action l'accompagnant a remis en cause la pertinence et le moment opportun pour la poursuite des travaux entrepris. Devant cette volonté de la part du ministère, nous ne pouvions que nous retirer du dossier et laisser le temps faire son œuvre. Nous convenons que « la table est mise » pour la résolution de problèmes que nous appréhendions.

4.17 À l'époque, nous envisagions de vérifier au moins trois commissions scolaires en fonction de critères de sélection prédéfinis tels que la situation géographique, l'indice socio-économique, le nombre d'élèves et son pourcentage d'EDAA correspondant. Ces trois commissions scolaires ensemble accueillent près de 10 p. cent de la clientèle scolaire jeune. Au moment où nous interrompions notre mandat, nous avions presque terminé nos travaux dans une commission scolaire et certaines de ses écoles et avions entamé quelques travaux dans une seconde commission scolaire.

4.18 Bien que nous ayons mis fin prématurément à nos travaux et que nous ne puissions conclure sur nos objectifs de vérification, nous avons entre autres constaté que : le dépistage des EDAA est tardif ; le diagnostic n'est pas toujours juste ; les plans d'intervention répondent plus à des normes administratives qu'aux besoins des élèves ; les services et le personnel spécialisés sont insuffisants ; les mécanismes de prévention et de collaboration avec les partenaires sont déficients, causant ainsi de la discontinuité dans les services.

4.19 En outre, il demeure difficile de démontrer que les services offerts répondent adéquatement aux besoins des EDAA et de justifier l'ordre de priorité de tels besoins. Les services visant l'adaptation scolaire ne sont pas évalués en ce qui concerne la suffisance et la qualité puisque le milieu scolaire utilise peu d'indicateurs de gestion à cet égard.

4.20 Précisons que, même si nos constatations n'ont pas fait l'objet des validations appropriées, elles sont commentées dans la dernière politique du ministère et généralement admises par le milieu scolaire.

4.21 Nonobstant ce qui précède, nous pourrons reprendre les travaux plus tard, car l'implantation du plan d'action se fera progressivement au cours des cinq prochaines années. Le but sera de nous assurer que cette implantation se déroule comme prévu et qu'ainsi les problèmes soulevés sont corrigés ou en voie de l'être.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 1999-2000 TOME I

Chapitre

5

Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre

Vérification menée auprès d'Emploi-Québec, unité autonome de service du ministère de la Solidarité sociale, et de la Commission des partenaires du marché du travail

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	5.1
VUE D'ENSEMBLE	5.15
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	5.23
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	5.26
Objectifs et indicateurs de mesure	5.28
Information de gestion	5.34
Encadrement des ressources humaines	5.43
Promotion de la loi	5.47
Organismes collecteurs	5.52
Régime d'apprentissage	5.60
Programme de subventions	5.68
Plan d'affectation des ressources du Fonds national de formation de la main-d'œuvre	5.70
Critères d'admissibilité, barèmes, limites et modalités d'attribution	5.81
Octroi des subventions	5.86
Ententes contractuelles	5.107
Suivi des subventions	5.111
Reddition de comptes	5.143
Annexe – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	

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

Vérification menée par

Jean-Pierre Fiset
Directeur de vérification

Anne DeBlois
Nathalie Lavoie
Diane Petitclerc
Jean Villeneuve

Sigles utilisés dans ce chapitre

FDMT	Fonds de développement du marché du travail
SQDM	Société québécoise de développement de la main-d'œuvre

FAITS SAILLANTS

5.1 La *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre*, adoptée en 1995, vise à améliorer la qualification des travailleurs québécois et à accroître de ce fait l'adaptation, l'insertion en emploi et la mobilité. L'application de la loi relève principalement du ministre d'État au Travail et à l'Emploi et Emploi-Québec, unité autonome de service du ministère de la Solidarité sociale, assume sa mise en œuvre. Pour sa part, la Commission des partenaires du marché du travail (la Commission), étroitement associée à l'administration de la loi, est notamment responsable d'établir la réglementation y afférente.

5.2 Les employeurs qui sont assujettis à cette loi, mais qui ne consacrent pas annuellement un montant représentant au moins 1 p. cent de leur masse salariale à la formation, doivent verser la différence au Fonds national de formation de la main-d'œuvre ; celui-ci est voué à la promotion et au soutien financier ou technique des actions en cette matière. Des subventions sont accordées à même les montants cumulés dans ce Fonds à des promoteurs admissibles (employeurs assujettis à la loi, comités sectoriels, associations de travailleurs, organismes communautaires, etc.).

5.3 Notre vérification visait à nous assurer que l'administration de la loi s'appuie sur des bases solides et que les différents moyens utilisés contribuent à atteindre les objectifs de la loi. Nous voulions également obtenir l'assurance que les principaux acteurs effectuent leur reddition de comptes de manière appropriée. Ce mandat couvre la période d'activité comprise entre janvier 1996 et février 2000.

5.4 Notre intervention a été menée principalement auprès de la Direction générale adjointe de l'apprentissage et de la formation de la main-d'œuvre d'Emploi-Québec, de deux directions régionales ainsi qu'auprès de la Commission.

5.5 Nos travaux font ressortir que l'administration de la loi n'a pas été fondée sur des bases solides. Ainsi, l'objet de la loi n'a pas été traduit en objectifs précis, mesurables et axés sur les résultats ; de plus, seulement deux indicateurs de mesure ont été définis.

5.6 L'information de gestion est insuffisante et produite avec beaucoup de retard. Même si plus de 300 000 dollars ont été engagés par le Fonds pour recueillir et analyser des données, elles se sont avérées pour la plupart inutilisables.

5.7 Des lacunes ont également été observées dans la promotion de la loi, notamment au regard du programme de subventions, ainsi que dans l'encadrement des ressources humaines.

5.8 Les organismes collecteurs, responsables de concevoir et de mettre en œuvre un plan de formation pour plusieurs employeurs, et le régime d'apprentissage, qui vise la formation professionnelle des apprentis à l'exercice d'un métier, sont deux moyens de développement définis dans la loi. Ces moyens ont connu pour leur part des difficultés importantes. En effet, en 1998-1999, 41 apprentis ont participé au régime, alors qu'un objectif annuel de 1 000 avait été fixé. D'un autre

côté, seulement 9 organismes collecteurs sont actuellement reconnus par Emploi-Québec, et seule une trentaine des 30 000 entreprises assujetties à la loi – tous les employeurs qui versent annuellement plus de 250 000 dollars en salaires – ont eu recours à ce type d'organisme en 1998. Deux groupes de travail de la Commission sont présentement à revoir ces modalités d'intervention et la réglementation y afférente.

5.9 Par ailleurs, nous avons constaté un effet pervers dans la gestion du Fonds, les entreprises qui cotisent n'étant pas celles qui profitent des subventions. Aussi, bien que les employeurs des secteurs public et parapublic n'aient versé que 2,2 p. cent des cotisations, ils ont bénéficié de près de 20 p. cent des subventions.

5.10 Nous avons procédé à l'examen de 236 projets soumis, dont 169 des 642 qui ont été acceptés par le Fonds.

5.11 Des lacunes majeures se rapportent au programme de subventions. En premier lieu, dans près de 25 p. cent des dossiers formant notre échantillon, l'information consignée au dossier était insuffisante pour permettre à Emploi-Québec et à la Commission d'évaluer adéquatement le bien-fondé du projet. En second lieu, au regard des dossiers que nous avons scrutés, près de 3 millions de dollars sur les 11,2 millions accordés ont servi à financer des projets dont l'admissibilité était discutable.

5.12 Le suivi exercé par Emploi-Québec quant aux subventions octroyées est inadéquat, voire inexistant. En effet, 80 p. cent des dossiers que nous avons examinés comportaient des failles à ce propos. Il faut souligner qu'au départ chaque subvention acceptée donne lieu à une entente contractuelle entre Emploi-Québec et le promoteur ; or, ces ententes ne sont pas claires quant aux obligations de ce dernier. Ainsi, plusieurs versements sont effectués au promoteur sans pièces justificatives ou l'analyse de celles-ci est insuffisante. En outre, des projets déjà approuvés ont été modifiés sans autorisation d'Emploi-Québec ou de la Commission. En général, les changements en question ne semblaient pas avoir été notés par Emploi-Québec. Ces divers constats peuvent expliquer que des sommes excédentaires ont déjà été consenties, même si peu de projets sont terminés.

5.13 Compte tenu de l'ampleur des sommes disponibles pour le financement des projets futurs – 60 millions de dollars seront disponibles, selon le plan d'affectation 2000-2001 –, il est donc urgent d'améliorer la qualité du suivi des dossiers.

5.14 Enfin, la reddition de comptes n'a pas été effectuée en temps opportun ni par le ministère de la Solidarité sociale, ni par Emploi-Québec. Les rapports d'activité du Fonds de 1997-1998 et de 1998-1999 et celui du ministère pour 1998-1999 n'avaient toujours pas été produits en février 2000.

VUE D'ENSEMBLE

5.15 La mondialisation des marchés fait en sorte que toute société doit poursuivre l'objectif d'être de plus en plus compétitive. Un des facteurs susceptibles d'améliorer à ce chapitre la position du Québec est la formation et le maintien d'une main-d'œuvre compétente. C'est pourquoi, depuis plusieurs années déjà, les autorités gouvernementales se préoccupent du développement de la formation de la main-d'œuvre québécoise, comme en font foi les nombreuses études menées à cet égard et les mesures visant à répondre aux besoins complémentaires des employeurs et des travailleurs. La *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre* (L.R.Q., c. D-7.1), adoptée en 1995, « a pour objet d'améliorer, par l'accroissement de l'investissement dans la formation et par l'action concertée des partenaires patronaux, syndicaux et communautaires et des milieux de l'enseignement, la qualification de la main-d'œuvre et ainsi de favoriser l'emploi de même que l'adaptation, l'insertion en emploi et la mobilité de la main-d'œuvre ».

5.16 À compter du 25 juin 1997, le ministre de l'Emploi et de la Solidarité a été chargé de l'application de la loi, à l'exception de la section II du chapitre II portant sur la perception des cotisations, qui incombe au ministre du Revenu. Depuis le 15 décembre 1998, l'application de la loi relève du ministre d'État au Travail et à l'Emploi. Quant à Emploi-Québec, unité autonome de service du ministère de la Solidarité sociale, elle assume la mise en œuvre des activités conçues pour donner suite concrètement aux volontés du législateur. Auparavant, l'application de la loi et sa mise en œuvre relevaient de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (SQDM).

5.17 Par ailleurs, la *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et instituant la Commission des partenaires du marché du travail* (L.R.Q., c. M-15.001) a créé le 25 juin 1997 la Commission des partenaires du marché du travail qui regroupe notamment des membres représentant la main-d'œuvre québécoise, les entreprises, les organismes communautaires et le milieu de l'enseignement de niveaux secondaire et collégial. Elle a la responsabilité de préparer la réglementation relative à la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre*, dont le Règlement sur les dépenses admissibles et ceux sur les organismes collecteurs et le régime d'apprentissage. La Commission peut également établir des programmes de subventions. Pour l'assister dans ses tâches, elle s'est adjointe plusieurs groupes de travail ; chacun assume un mandat particulier portant, selon le cas, sur la loi, le régime d'apprentissage, la formation continue ou le Fonds.

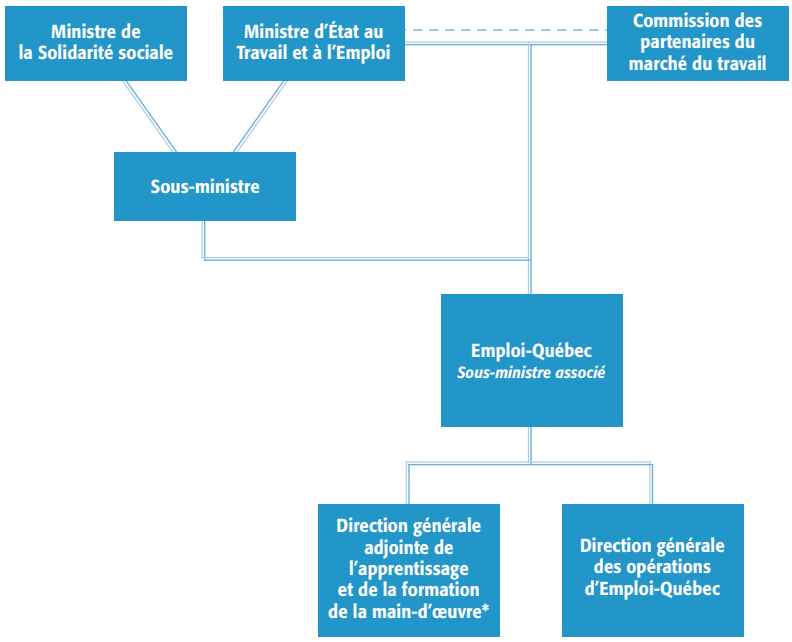
5.18 Le Règlement sur les organismes collecteurs vise des entités qui ont la responsabilité de concevoir et de mettre en œuvre un plan de formation agréé par Emploi-Québec, destiné au personnel de plusieurs employeurs d'un même secteur ou d'une même région. Quant au régime d'apprentissage, il a pour but de favoriser, « en fonction des besoins du marché du travail, l'accès des jeunes et des adultes à des métiers et à des professions. Ce régime met l'accent sur la formation en entreprise, tout en maintenant la formation générale assurée par les

établissements d'enseignement. Il prépare l'apprenti à l'exercice d'un métier ou d'une profession par l'acquisition d'une formation professionnelle qualifiante, cumulable et transférable, sanctionnée par le ministre de l'Éducation. »

5.19 Notons aussi que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité a intégré, le 1er avril 1998, les effectifs de la SQDM et une partie de ceux du ministère du Développement des ressources humaines Canada dans sa propre structure. Le 15 décembre 1998, il devenait le ministère de la Solidarité sociale. La figure 1 présente, en partie, l'organigramme du ministère de la Solidarité sociale.

FIGURE 1

STRUCTURE ADMINISTRATIVE DU MINISTÈRE DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE



* Cette direction générale adjointe supervise la gestion du Fonds national de formation de la main-d'œuvre.
Source : Ministère de la Solidarité sociale.

5.20 La loi énonce que « tout employeur, dont la masse salariale à l'égard d'une année civile excède le montant fixé par règlement du gouvernement, est tenu de participer pour cette année au développement de la formation de la main-d'œuvre en consacrant à des dépenses de formation admissibles un montant représentant au moins 1 % de sa masse salariale ». L'implantation de la loi s'est faite de façon progressive sur trois ans. En 1996, seuls les employeurs dont la masse salariale annuelle excédait 1 000 000 de dollars y étaient assujettis. En 1997 se sont ajoutés ceux dont la charge salariale était supérieure à 500 000 dollars.

Enfin, depuis 1998, tous les employeurs qui versent en salaires plus de 250 000 dollars sont assujettis à la loi. Notons que, pour l'année civile 1996, la masse salariale totale des entreprises québécoises visées par la loi se chiffrait à environ 62 milliards de dollars et qu'elle a atteint 67,7 milliards de dollars en 1997.

5.21 Les employeurs assujettis à la loi qui n'investissent pas 1 p. cent de leur masse salariale en formation doivent verser la différence entre la participation attendue et leurs dépenses admissibles au Fonds national de formation de la main-d'œuvre. Celui-ci est voué à la promotion et au soutien financier ou technique des actions en formation de la main-d'œuvre et des initiatives prises en ces matières. Le programme de subventions a pris effet avec le premier plan d'affectation, approuvé en 1997-1998.

5.22 Notons finalement que l'article 68 de la loi précise que le ministre responsable de son application doit, au plus tard le 22 juin 2000, et par la suite tous les cinq ans, faire un rapport au gouvernement sur la mise en œuvre de ladite loi et sur l'opportunité de la maintenir en vigueur ou de la modifier.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

5.23 Notre vérification visait, en premier lieu, à nous assurer qu'Emploi-Québec et la Commission se sont dotés des bases nécessaires pour atteindre les objectifs de la loi. En second lieu, nos travaux cherchaient à établir si les orientations actuelles, les subventions octroyées, l'activité des organismes collecteurs de même que le régime d'apprentissage favorisent l'atteinte des objectifs de la loi. De plus, nous voulions obtenir l'assurance qu'Emploi-Québec et la Commission disposent de mécanismes pour mesurer objectivement et régulièrement les résultats obtenus et qu'à la suite de cette évaluation les correctifs sont apportés, si besoin est. Enfin, nous souhaitions vérifier que le ministère de la Solidarité sociale et Emploi-Québec rendent compte de leurs activités en démontrant que celles-ci répondent aux objectifs de la loi. Les objectifs de vérification et les critères d'évaluation apparaissent en annexe du présent rapport.

5.24 Nos travaux ont été menés principalement auprès de la Direction générale adjointe de l'apprentissage et de la formation de la main-d'œuvre d'Emploi-Québec, de deux directions régionales ainsi qu'auprès de la Commission. Ce mandat couvre les activités relatives à l'administration de la loi depuis le 1er janvier 1996 jusqu'en février 2000.

5.25 Nous avons notamment procédé à l'examen de 236 projets soumis au Fonds pour approbation : 67 ont été refusés et 169, acceptés. Ces derniers ont donné lieu à des subventions totalisant 11,2 millions de dollars. Notre échantillon équivaut à 43 p. cent des sommes totales octroyées et à 26,3 p. cent des 642 projets subventionnés par le Fonds depuis le début de ses activités jusqu'au terme de notre vérification.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

5.26 Nos travaux nous permettent de conclure que l'administration de la loi n'a pas été fondée sur des bases solides qui auraient permis d'atteindre les objectifs visés par cette dernière. En effet, l'information de gestion est insuffisante ; de plus, la promotion de la loi et l'encadrement des ressources humaines comportent des déficiences. Nous avons également relevé de sérieuses lacunes relatives à la gestion du programme de subventions, notamment à l'égard du processus d'attribution et du suivi.

5.27 Enfin, la reddition de comptes est insuffisante ; par conséquent, les parlementaires ne sont pas à même d'apprécier les résultats obtenus à ce jour et ils ne sont pas informés des difficultés rattachées à l'administration de la loi.

Objectifs et indicateurs de mesure

5.28 La mise en œuvre des dispositions propres à une loi, quelle qu'elle soit, doit s'appuyer sur des bases solides afin de s'assurer que les buts poursuivis sont atteints. Dès le départ, l'objet de la loi doit être traduit en objectifs précis, mesurables et axés sur les résultats. Dans le contexte d'une gestion par résultats, ces assises sont d'autant plus importantes que la performance sera évaluée de façon continue et donc mesurée à l'aide d'indicateurs qui, pour générer des données probantes, devront être arrêtés en même temps que les objectifs.

L'objet de la loi n'a pas été traduit en objectifs précis et mesurables.

5.29 À cet égard, nos travaux démontrent que l'objet de la loi n'a été traduit ni par la Commission ni par Emploi-Québec en objectifs précis et mesurables.

5.30 De plus, seulement deux indicateurs de mesure ont été déterminés par Emploi-Québec. L'un porte sur la proportion des entreprises assujetties ne cotisant pas au Fonds, ce taux étant calculé par catégories d'assujettissement à la loi, et l'autre, sur le nombre d'apprentis inscrits au régime d'apprentissage. Le premier n'a fait l'objet que d'un suivi annuel, alors que le second a été apprécié sur une base mensuelle jusqu'en septembre 1998. Depuis cette date, en raison de la suspension du régime due aux difficultés liées à son implantation, cet indicateur n'est plus mesuré.

5.31 Du reste, comme on ne dispose pas de données quantitatives fiables sur la formation de la main-d'œuvre au Québec avant l'adoption de la loi, il sera très difficile de tracer un portrait de son application et de mesurer l'atteinte des objectifs qu'elle propose.

5.32 Ces lacunes rendent complexe l'évaluation de la loi, actuellement en cours au ministère de la Solidarité sociale. Seules les données qualitatives pourront servir à préparer le rapport sur la mise en œuvre de la loi, puisque les données quantitatives ne seront disponibles qu'en septembre 2000.

5.33 Nous avons recommandé à Emploi-Québec et à la Commission

- **de traduire l'objet de la loi en objectifs précis, mesurables et axés sur les résultats;**
- **de définir des indicateurs de mesure;**
- **de mesurer les résultats obtenus afin d'appliquer les correctifs appropriés.**

Information de gestion

5.34 En plus de celle qui est requise par la loi, la Commission et Emploi-Québec doivent disposer en temps opportun d'une information de gestion de qualité et suffisante pour la prise de décision. D'une part, aucune de ces deux entités n'avait défini ses besoins en matière d'information de gestion au regard de l'application de la loi. Au moment de notre vérification, Emploi-Québec avait entrepris des travaux en ce sens.

L'information de gestion est insuffisante.

5.35 D'autre part, nous avons constaté que l'information de gestion relative aux diverses dispositions contenues dans la loi est insuffisante, qu'il s'agisse des documents nécessaires à la Commission ou des rapports élaborés par Emploi-Québec. Bien souvent, cette information a été produite avec beaucoup de retard. Par exemple, Emploi-Québec a préparé, à partir des données fournies par le ministère du Revenu, un bilan quantitatif au regard de 1997. Ce rapport présente différentes données sur les employeurs qui cotisent au Fonds. Toutefois, il n'a été déposé à la Commission qu'en février 2000. Au surplus, le portrait qu'il dégage n'est pas exhaustif, car on n'y retrouve aucune analyse des subventions octroyées par le Fonds. Compte tenu que, en date de notre vérification, seulement 642 subventions avaient été accordées et que les renseignements à cet égard ne sont pas très abondants, on aurait pu facilement recueillir et traiter un minimum de données avec des outils de base. D'ailleurs, lors de notre vérification, nous avons été en mesure de produire rapidement, à partir des éléments disponibles, de l'information de gestion qui a servi à documenter plusieurs des constats formulés ci-après.

5.36 L'information provenant du ministère du Revenu comprend notamment la masse salariale des employeurs, leurs dépenses de formation ainsi que les cotisations versées au Fonds. Or, Emploi-Québec n'exploite pas pleinement les renseignements disponibles se rapportant aux entreprises assujetties à la loi. En effet, même si ces données peuvent lui être transmises mensuellement ou trimestriellement, selon le cas, Emploi-Québec ne les traite qu'une fois l'an alors qu'il lui serait possible de le faire plus régulièrement. Leur validation par le ministère du Revenu se fait graduellement, sur une période d'environ deux ans après la fin de l'année civile. Pourtant, ces données peuvent servir à dégager, en temps opportun, des tendances assez précises, dès que le taux de validation atteint un

seuil minimum ; toutefois, Emploi-Québec n'a pas déterminé ce seuil. En février 2000, les données de 1998 n'avaient pas encore été traitées par Emploi-Québec, alors qu'elles étaient déjà validées pour 83 p. cent des employeurs visés.

5.37 Par ailleurs, conformément à l'article 3 du Règlement sur les dépenses admissibles, un formulaire visant à recueillir les renseignements concernant leurs dépenses de formation admissibles est transmis annuellement à tous les employeurs assujettis à la loi. Aucune sanction n'est prévue dans le Règlement envers ceux qui ne s'acquittent pas de cette obligation. Le taux de réponse a été de 47 p. cent en 1997 et de 55 p. cent en 1998. Emploi-Québec a néanmoins décidé de ne pas contraindre les employeurs qui ne s'étaient pas encore exécutés à le faire.

5.38 L'analyse préliminaire des données recueillies au regard de ces deux années a montré à Emploi-Québec qu'elles étaient généralement erronées, donc inutilisables. Par exemple, à la lumière de l'information consignée dans les formulaires reçus par Emploi-Québec, les cotisations versées au Fonds auraient dû totaliser, en 1998, plus de 188 millions de dollars ; toutefois, le montant réellement encaissé par le Fonds n'est que de 22,8 millions de dollars. Cet écart illustre bien que les employeurs parviennent difficilement à saisir la nature de l'information demandée.

5.39 Pourtant, on comptait sur cet outil pour obtenir de l'information nécessaire à l'application de la loi. La défaillance de cette approche est d'autant plus déplorable qu'Emploi-Québec a consacré des sommes importantes – plus de 300 000 dollars provenant du budget du Fonds – à la conduite de ces opérations, sans compter les efforts consentis du côté des employeurs. Le formulaire a été modifié pour 1999, mais il est trop tôt pour évaluer les effets de cette modification.

5.40 L'ensemble des lacunes relevées concernant les renseignements utiles à la gestion fait en sorte que des décisions sont prises sans être appuyées par une information suffisante, à jour et fiable.

5.41 **Nous avons recommandé à la Commission et à Emploi-Québec de préciser l'information de gestion nécessaire à l'application de la loi en fonction de leurs besoins respectifs et de déterminer le moment où cette information est requise.**

5.42 **Nous avons recommandé à Emploi-Québec de produire, en temps opportun et en fonction des besoins, une information de qualité.**

Encadrement des ressources humaines

5.43 Nos travaux indiquent que les ressources humaines ayant comme mandat de voir à l'application de la loi n'ont pas été encadrées de façon suffisante. En effet, les descriptions d'emploi du personnel de la Direction générale adjointe de l'apprentissage et de la formation de la main-d'œuvre affecté à l'application de la loi ne sont pas à jour. De plus, sur le terrain, les responsabilités relatives à la conduite de certaines interventions sont mal définies.

5.44 Des 65 postes équivalents temps complet dont dispose le Fonds, 43 renvoient à des employés travaillant en région. Malgré cette particularité, nous n'avons retrouvé aucune planification visant à structurer leurs interventions. Emploi-Québec n'exerce pas le leadership attendu auprès de ces ressources qui sont laissées à elles-mêmes pour déterminer les actions les plus appropriées aux situations qui relèvent de leur compétence. Ainsi, en 1998-1999, aucune réunion formelle n'a été tenue avec le personnel en région et, en 1999-2000, il n'y a eu que deux rencontres avec les directeurs des opérations régionales. Pourtant, durant cette même période, la réorganisation du ministère a donné lieu à de nombreux mouvements d'effectif, touchant notamment les employés en région chargés de veiller à l'application de la loi.

5.45 La Commission a accepté le principe voulant qu'à compter du 1er avril 2001 plus de responsabilités soient confiées aux régions au regard de la gestion du Fonds. Il importera alors de bien encadrer les ressources appelées à assumer de nouveaux mandats pour éviter de trop grandes disparités quant à l'analyse des projets et aux opérations courantes du Fonds.

5.46 **Nous avons recommandé à Emploi-Québec de préciser les responsabilités que chacun doit exercer et d'améliorer l'encadrement du personnel affecté à l'application de la loi.**

Promotion de la loi

5.47 La promotion de la loi doit être conçue et menée en fonction des objectifs poursuivis, c'est-à-dire qu'elle doit viser à sensibiliser les employeurs à l'importance d'investir dans la formation de leurs employés. De surcroît, il importe d'informer les responsables des moyens mis à leur disposition pour soutenir leurs initiatives. Or, les activités menées en ce sens, particulièrement celles relatives au programme de subventions, n'ont pas atteint les objectifs visés.

5.48 Quoique la promotion de la loi ait été réalisée de façon satisfaisante au moment de son implantation, elle n'a pas ciblé les employeurs qui n'investissent pas 1 p. cent de leur masse salariale en formation. Au surplus, le programme de subventions n'a pas reçu toute l'attention voulue. En effet, les plans de communication ne comportaient aucune stratégie à ces égards.

5.49 Cette déficience des efforts promotionnels serait un des facteurs expliquant que, selon les estimations d'Emploi-Québec, le Fonds disposerait au 31 mars 2000 d'un excédent de 76,6 millions de dollars, soit une augmentation de 78 p. cent par rapport au 31 mars 1999. Pourtant, pareille hausse était prévisible, étant donné que les petites entreprises qui ont été assujetties à la loi en 1998 réservent traditionnellement une place plus modeste aux activités de formation. Nos travaux révèlent qu'au regard de 1998, près de 33 p. cent des entreprises dont la masse salariale se situe entre 250 000 et 500 000 dollars ont effectivement cotisé au Fonds.

5.50 Soulignons qu'en décembre 1999, Emploi-Québec a proposé à la Commission une approche combinant deux stratégies : diminuer le montant des cotisations des employeurs en faisant valoir aux intéressés l'importance de consacrer au moins 1 p. cent de la masse salariale à des activités de formation et favoriser l'octroi de subventions. Les employeurs seront incités à présenter des projets au Fonds et on verra à leur fournir de l'aide pour mener à bien cette démarche.

5.51 **Nous avons recommandé à Emploi-Québec et à la Commission d'intensifier leurs efforts pour promouvoir la loi de façon à atteindre les objectifs visés.**

Organismes collecteurs

5.52 Les dépenses de formation admissibles incluent les sommes versées à un organisme collecteur. Les employeurs peuvent en effet faire appel à un organisme sans but lucratif responsable de concevoir et de mettre en œuvre un plan de formation agréé par Emploi-Québec, au bénéfice du personnel de plusieurs employeurs d'un même secteur ou d'une même région. Le règlement qui concerne ces organismes est en vigueur depuis le 31 juillet 1997.

Seulement une trentaine d'entreprises sur les quelque 30 000 assujetties ont eu recours à des organismes collecteurs.

5.53 Nous avons constaté que seulement 9 organismes collecteurs sont reconnus par Emploi-Québec et qu'au surplus très peu d'employeurs ont eu recours à leurs services. Un rapport déposé à la Commission nous apprend que seulement une trentaine d'entreprises sur les quelque 30 000 assujetties à la loi ont versé des sommes à ces organismes en 1998.

5.54 Même si nous n'avons pu discerner les causes réelles de l'impopularité de cette option, nous croyons qu'elle pourrait être notamment attribuable au peu d'efforts consacrés à sa promotion et au fait que les comités sectoriels – composés de représentants patronaux et syndicaux d'un secteur d'activité économique particulier – se sont vu attribuer des fonctions similaires à celles des organismes collecteurs. Mentionnons que la loi prévoit que la Commission peut reconnaître tout comité sectoriel de main-d'œuvre ayant notamment pour objet de déterminer les besoins en développement de la main-d'œuvre d'un secteur d'activité économique ainsi que d'élaborer et de mettre en œuvre des plans d'action ou de formation pour y répondre.

5.55 Par ailleurs, le Règlement sur les organismes collecteurs les oblige à transmettre leurs prévisions budgétaires dans les trois mois suivant la date d'agrément du plan de formation et, par la suite, chaque année. Ils doivent également produire un rapport annuel de leurs activités incluant la liste des employeurs qui leur ont effectué un paiement au cours de la dernière année civile et le nombre d'employés ayant bénéficié des activités de formation.

5.56 Nous avons noté un manque de suivi de la part d'Emploi-Québec relativement à ces organismes. Des 19 ayant été reconnus depuis la mise en application du règlement – incluant les 9 toujours actifs –, un seul a transmis l'information

requise. De plus, peu de démarches ont été faites par Emploi-Québec pour obtenir les documents exigés par le règlement. Par conséquent, on ne dispose pas d'un portrait complet des organismes collecteurs. Cette information pourrait notamment être utile pour la préparation du rapport sur la mise en œuvre de la loi.

5.57 Ajoutons cependant qu'à l'automne de 1999, préoccupée par la faible adhésion des employeurs à ce concept, la Commission mandatait un groupe de travail pour évaluer l'efficacité et la pertinence de ce moyen.

5.58 **Nous avons recommandé à la Commission et à Emploi-Québec de poursuivre l'évaluation de l'efficacité et de la pertinence des organismes collecteurs en tant que moyen favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre.**

5.59 **Nous avons recommandé à Emploi-Québec d'exercer une meilleure surveillance des organismes collecteurs reconnus.**

Régime d'apprentissage

5.60 Le régime d'apprentissage a pour but de favoriser, en fonction des besoins du marché du travail, l'accès des jeunes et des adultes à des métiers et à des professions. Lors du Sommet sur l'économie et l'emploi à l'automne de 1996, cette formule a été retenue comme une mesure structurante de développement. Elle est le fruit d'une collaboration avec le ministère de l'Éducation et plusieurs partenaires du marché du travail. L'objectif établi lors du Sommet était de former 1 000 apprentis par année.

5.61 Les responsabilités liées au bon fonctionnement des opérations sont imparties aux différents acteurs de la manière suivante. Le ministre d'État au Travail et à l'Emploi doit s'assurer de la participation des établissements d'enseignement et des employeurs. La Commission est chargée de la planification du régime comme tel et elle décide de son application à un métier ou à une profession, à un secteur d'activité économique ou encore à une région. Pour sa part, Emploi-Québec est responsable du développement, de la promotion, de l'implantation, du suivi et de l'évaluation.

5.62 L'implantation du régime d'apprentissage, instauré le 27 mai 1997, n'a pas cheminé comme prévu. Réagissant promptement, la Commission a demandé qu'une étude soit menée en mars 1998 pour faire le point sur les difficultés freinant le développement du régime. Les conclusions de ces travaux montraient des déficiences telles que cette mesure a été suspendue en septembre 1998.

5.63 L'étude révélait notamment qu'Emploi-Québec, le ministère de l'Éducation et les entreprises ne parvenaient pas à harmoniser leurs actions à ce chapitre. Elle soulignait également l'absence d'une évaluation fine et systématique des besoins du marché. Les auteurs insistaient par ailleurs sur l'ambiguïté du programme et des objectifs poursuivis : ni les clientèles visées ni les secteurs de formation

privilégiés n'étaient clairement établis. Ils recommandaient une analyse détaillée des coûts du programme, compte tenu des coûts élevés en ressources humaines et financières.

Seulement 41 personnes ont été formées comparativement à l'objectif annuel de 1 000 participants.

5.64 En conséquence, malgré les efforts voués au développement du régime d'apprentissage, celui-ci n'a pas rempli ses promesses, puisque seulement 41 personnes ont été formées en 1998-1999, comparativement à l'objectif annuel de 1 000 participants. Dans pareil contexte, Emploi-Québec n'a pu continuer à soutenir cette mesure et il n'était plus opportun d'en faire la promotion.

5.65 À l'occasion des travaux de révision du régime d'apprentissage, la Commission a alloué, en donnant suite ainsi à une orientation du plan d'affectation, un budget de 500 000 dollars en 1999-2000 pour financer la mise en œuvre de projets expérimentaux. Ceux-ci visent notamment l'élaboration par l'industrie d'une norme professionnelle pour un métier particulier. Ces projets se termineront en septembre 2000.

5.66 Une première étape relative à la planification de la reprise des activités du régime d'apprentissage a pris forme avec l'adoption par la Commission, en février 2000, de nouveaux paramètres. Toutefois, au moment de notre vérification, les besoins du marché du travail et les coûts du régime, tant pour Emploi-Québec que pour les employeurs, n'avaient pas été évalués. Cependant, la participation de représentants syndicaux et patronaux aux activités du groupe de travail responsable de la révision du régime permet d'obtenir une information de base sur les besoins du marché. De plus, quelques gestes concrets ont été posés pour faciliter l'arrimage des actions, idéalement complémentaires, menées par le ministère de l'Éducation et les entreprises, qui ont notamment désigné des porte-parole pour participer aux travaux préparant la relance du régime.

5.67 **Nous avons encouragé la Commission à poursuivre ses efforts en vue de planifier la relance du régime d'apprentissage. Pour ce faire, nous l'avons invitée**

- **à évaluer les besoins du marché;**
- **à agir de concert avec le ministère de l'Éducation et les entreprises;**
- **à prendre en considération toutes les données nécessaires à cet exercice, notamment les coûts du régime et les résultats des projets expérimentaux.**

Programme de subventions

5.68 Le Fonds national de formation de la main-d'œuvre est constitué des sommes versées par les employeurs qui n'ont pas investi 1 p. cent de leur masse salariale dans des dépenses admissibles de formation de leur personnel, comme le prescrivent la loi et les règlements. L'article 29 de la loi stipule par ailleurs que les titres relatifs aux biens qui composent le Fonds ne doivent pas être confondus avec les biens de l'État.

5.69 Des subventions sont accordées, à même les montants cumulés dans le Fonds, pour soutenir des activités de formation et de promotion auprès des employeurs. Soulignons qu'un an après leur assujettissement à la loi, ils peuvent présenter une demande de subvention en tant que promoteurs de projet. De plus, selon l'orientation concernée, d'autres promoteurs peuvent également être considérés comme admissibles : les comités sectoriels, les associations de travailleurs, les organismes communautaires, etc.

Plan d'affectation des ressources du Fonds national de formation de la main-d'œuvre

5.70 La Commission détermine les orientations prioritaires et les critères d'intervention servant à dresser un plan d'affectation des ressources du Fonds, soumis chaque année au ministre pour approbation. Les orientations définies dans ce document doivent permettre l'atteinte des objectifs de la loi. Le tableau 1 décrit sommairement les orientations retenues pour l'exercice 1999-2000.

TABLEAU 1

PLAN D'AFFECTATION DES RESSOURCES DU FONDS POUR 1999-2000

Orientation 1	Soutenir financièrement la formation des employés pour lesquels les employeurs assujettis n'auraient pas initié suffisamment d'activités de formation et dont les compétences de base, incluant les compétences techniques de base, sont insuffisantes pour exercer leur emploi ou pour faire face aux changements dans leur organisation.
Orientation 2	Développer des stratégies et des outils de formation pour permettre aux employeurs de structurer leur processus de détermination des besoins de formation, de développer des mécanismes de suivi et d'évaluation ainsi que de rendre accessible la formation aux clientèles particulières.
Orientation 3	Apporter l'aide financière et technique requise à la formation des formateurs engagés à même les ressources internes de l'établissement d'un employeur pour la formation de ses employés.
Orientation 4	Soutenir la promotion de la formation et la recherche sur des pratiques découlant de la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre*.
Orientation 5	Soutenir le développement de l'intervention sectorielle en matière de formation de la main-d'œuvre.

Source : Plan d'affectation des ressources du Fonds national de formation de la main-d'œuvre 1999-2000.

5.71 Cependant, le choix des orientations énoncées dans le plan d'affectation n'est pas suffisamment documenté. En effet, il faudrait qu'elles fassent écho aux besoins en formation des entreprises et des travailleurs. Or, la dernière collecte de données concernant ces besoins remonte à 1996.

5.72 Cette méconnaissance, combinée à une information de gestion déficiente, fait en sorte qu'il est difficile de s'assurer que les orientations privilégiées recouvrent bien les besoins prioritaires et actuels à ce sujet et que les subventions sont versées aux entreprises ou aux secteurs d'activité dont les besoins en formation sont les plus importants. On comprend mieux pourquoi les orientations du Fonds sont passablement évasives et permettent de financer un large éventail d'activités reliées à la formation. Le caractère évasif des orientations ne serait pas étranger au fait que le taux de projets refusés pour 1999-2000 n'est que de 13 p. cent.

5.73 Nos travaux font ressortir que les entreprises qui ont cotisé au Fonds ont reçu moins de 5 p. cent des subventions. Ces entreprises, faut-il le rappeler, sont celles qui ne donnent pas de formation, ou peu. Ainsi, les 25,9 millions de dollars accordés en guise de subventions ont été attribués à des entreprises qui, ensemble, n'ont versé directement que 135 000 dollars dans le Fonds pour 1996, 1997 et 1998.

Les entreprises qui versent la majorité des cotisations au Fonds ne sont pas celles qui profitent des subventions.

5.74 Ces données mettent donc en évidence un effet pervers dans la gestion du Fonds, selon lequel les entreprises qui y versent la majorité des cotisations ne sont pas celles qui profitent des subventions. Cette situation est discutable, compte tenu du fait que la première orientation qui apparaît dans le plan d'affectation 1999-2000 prévoit que « le soutien financier à la formation des employés pour lesquels les employeurs assujettis à la Loi n'auraient pas suffisamment initié d'activités de formation au cours de l'année 1998, permet de corriger, du moins en partie, l'iniquité de cette situation ».

5.75 L'examen des subventions octroyées en 1999-2000 indique que, lors de notre vérification, seulement 4 entreprises dont la masse salariale se situe entre 250 000 et 500 000 dollars avaient obtenu une telle aide financière. Par contre, selon les données préliminaires du ministère du Revenu, près de 4 000 employeurs de cette catégorie ont cotisé au Fonds en 1998.

5.76 De plus, comme l'illustre le tableau 2, les employeurs des secteurs public et parapublic assujettis à la loi ont touché près de 20 p. cent du montant total des subventions, bien que leurs cotisations ne représentent que 2,2 p. cent des sommes encaissées par le Fonds pendant ses trois premières années d'existence.

Tableau 2

Répartition des cotisations perçues et des subventions octroyées par le Fonds national de formation de la main-d'œuvre

Secteur d'activité	Cotisations perçues en 1996, 1997 et 1998		Subventions octroyées jusqu'en février 2000	
	M $	%	M $	%
Secteur privé	63,5	96,3	17,2	66,5
Secteurs public et parapublic	1,4	2,2	5,1	19,6
Associations et autres	1,0	1,5	3,6	13,9
Total	**65,9**	**100,0**	**25,9**	**100,0**

Sources : Bilans quantitatifs du Fonds pour les années civiles 1996 et 1997, données du ministère du Revenu pour 1998 et listes des projets acceptés par le ministre.

5.77 Jusqu'à l'exercice 2000-2001, il y avait également des délais appréciables pour ce qui est de l'élaboration et de l'approbation du plan d'affectation des ressources du Fonds. Ces délais se répercutaient sur les dates d'octroi, comme en fait foi le tableau 3.

Tableau 3

Délais liés à l'approbation des plans d'affectation des ressources du Fonds

Plan d'affectation	Début de l'exercice financier	Approbation	Premier octroi
1997-1998	1er juillet 1997	15 septembre 1997	11 février 1998
1998-1999	1er avril 1998	30 septembre 1998	24 mars 1999
1999-2000	1er avril 1999	30 juin 1999	26 octobre 1999
2000-2001	1er avril 2000	7 mars 2000	–

5.78 Ce n'est qu'au moment d'élaborer le plan d'affectation 2000-2001 qu'on a corrigé la situation en y incluant une disposition permettant de continuer à l'appliquer jusqu'à l'approbation du plan suivant. Une telle pratique devrait empêcher qu'il y ait des interruptions dans le processus d'octroi.

5.79 Nonobstant cette volonté de régulariser l'accès au programme de subventions, les délais, jumelés au manque de promotion souligné précédemment, sont des facteurs qui expliquent que des sommes considérables s'accumulent dans le Fonds alors qu'elles pourraient appuyer les entreprises susceptibles de bénéficier d'un tel soutien pour dispenser des activités de formation à leur personnel.

5.80 **Nous avons recommandé à la Commission**

- **de préciser les besoins en formation de la main-d'œuvre ;**
- **de s'assurer que les orientations du plan d'affectation tiennent compte des besoins, qu'elles sont approuvées en temps opportun et qu'elles permettent d'atteindre les objectifs de la loi.**

Critères d'admissibilité, barèmes, limites et modalités d'attribution

5.81 La Commission doit définir des critères d'admissibilité et des barèmes qui soient clairs et précis, de même que des limites et des modalités d'attribution qui garantissent le respect des orientations du plan d'affectation. Or, nous avons constaté que ces quatre paramètres ne sont pas suffisamment explicites. Ainsi, au regard de la première orientation, les notions « compétences de base » et « compétences techniques de base » sont trop larges pour bien circonscrire l'étendue de ces concepts. En outre, pour certaines orientations, il n'y a pas de limite quant au coût par employé et à la durée de la formation. Notre vérification a mis en évidence des écarts importants relativement aux coûts unitaires des formations subventionnées, qui vont d'environ 1 000 dollars à près de 12 000 dollars pour des activités similaires.

5.82 Bien que la première orientation ait toujours comporté un barème limitant le coût de la formation à 150 dollars l'heure par groupe, les montants des subventions sont très variables selon les projets. Comme on n'exige pas du promoteur qu'il justifie le fractionnement des groupes, les subventions fluctuent énormément en fonction de cette variable. Avec le barème actuel, il est possible de multiplier le coût de la formation en scindant les groupes sans faire la preuve qu'une telle procédure est nécessaire.

5.83 Aussi, afin d'évaluer la pertinence des subventions accordées, la détermination des dépenses admissibles constitue une balise fort utile. Or, actuellement, elles ne se rapportent qu'à certaines orientations (1 et 3).

5.84 De surcroît, on peut remettre en question la décision de subventionner en totalité la formation dans la majorité des cas. Puisqu'on n'exige aucun engagement financier de la part du promoteur, il y a un risque que la formation ne soit pas menée à terme.

5.85 **Nous avons recommandé à la Commission de s'assurer que les critères d'admissibilité, les barèmes, les limites et les modalités d'attribution sont suffisamment précis et complets de telle sorte qu'ils favorisent le respect des orientations.**

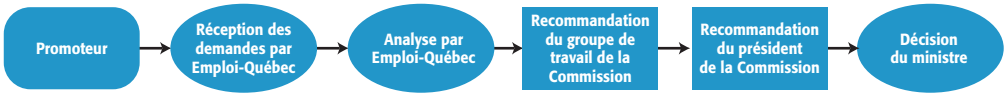
Octroi des subventions

5.86 Un processus se met en branle dès que le Fonds reçoit une demande de subvention. Il comporte différentes étapes, notamment l'analyse de l'information et la formulation des recommandations au ministre qui, en bout de ligne, communique sa décision aux intéressés. Selon la nature du projet, un avis peut être demandé par Emploi-Québec aux responsables relevant du niveau régional ou sectoriel.

5.87 La figure 2 décrit le processus qui a cours actuellement, à l'exception toutefois des projets expérimentaux, traités directement par la Commission.

FIGURE 2

TRAITEMENT D'UNE DEMANDE DE SUBVENTION



5.88 Nos travaux ont révélé des lacunes relatives à l'attribution des subventions. Elles renvoient principalement à la présence de délais indus ainsi qu'à l'insuffisance de l'information consignée au dossier et à l'admissibilité des projets.

Délais d'octroi

5.89 Nous avons souligné précédemment qu'il y a eu des retards importants pour ce qui est de l'élaboration et de l'approbation des plans d'affectation. Or, des délais sont venus s'ajouter à ce premier ralentissement, concernant cette fois l'attribution des subventions. Pour les plans d'affectation 1997-1998 et 1998-1999, on avait fixé des dates butoirs afin d'exercer un certain contrôle sur la réception des demandes. Le tableau 4 indique le délai entre ces échéances et les dates d'approbation des projets; il donne aussi, pour 1999-2000, le délai moyen relatif au traitement des dossiers.

5.90 Les délais liés au processus d'attribution ont ainsi retardé la disponibilité des fonds mis à la disposition des promoteurs qui, dans plusieurs cas, ont dû reporter leur formation, faute de recevoir la subvention attendue.

5.91 L'élimination des dates butoirs et l'implantation, en remplacement, d'un processus continu ont eu pour effet de diminuer de manière appréciable le délai requis pour l'analyse des demandes traitées pendant l'exercice 1999-2000. Récemment, Emploi-Québec s'est fixé comme objectif que l'intervalle entre la réception d'un dossier et la décision finale n'excède pas huit semaines.

TABLEAU 4

DÉLAIS D'OCTROI DES SUBVENTIONS

Plan d'affectation	Date butoir	Date d'octroi	Délai (jours)	Projets présentés	Subventions octroyées	
					nombre	montant (M $)
1997-1998	30 novembre 1997	11 février 1998	73	124	72	2,1
	15 avril 1998	24 août 1998	130	155	53	2,2
1998-1999	1er décembre 1998	24 mars 1999	113	292	141	5,1
	1er avril 1999	6 août 1999	127	638	277	9,8
1999-2000	(processus continu)		72	115*	99	6,7
Total			**s.o.**	**1 324**	**642**	**25,9**

* Au moment de notre vérification, 92 autres projets étaient en traitement.

Information insuffisante

Dans 25 p. cent des projets acceptés que nous avons examinés, l'information consignée au dossier était insuffisante pour évaluer adéquatement leur bien-fondé.

5.92 Notre vérification fait voir que, pour une quarantaine de projets acceptés, soit 25 p. cent de ceux que nous avons examinés, l'information consignée au dossier était insuffisante pour évaluer adéquatement le bien-fondé du projet : en effet, on n'y retrouve pas tous les renseignements pertinents sur les coûts, les participants, les échéances ou l'identité du formateur externe. Fréquemment, l'analyse des dossiers était incomplète et ne pouvait ainsi venir appuyer la décision. Un formulaire standard de demande de subvention aurait certes contribué à recueillir l'information nécessaire à l'analyse du projet.

5.93 De surcroît, des subventions sont accordées à des promoteurs sans s'assurer que les projets acceptés antérieurement sont complétés ou même qu'ils ont débuté et se déroulent conformément à ce qui avait été prévu lors de l'octroi. D'ailleurs, lorsqu'ils étudient la demande d'un promoteur, les membres du groupe de travail de la Commission ne disposent que d'une information partielle au regard de chacun des dossiers et ne connaissent pas l'avancement des projets subventionnés précédemment. Cette préoccupation ne fait pas partie de la procédure retenue par Emploi-Québec pour effectuer l'analyse des dossiers.

5.94 Nous avons relevé un cas qui illustre bien cette situation. Une entreprise et ses filiales se sont vu octroyer, depuis mars 1999, six subventions représentant près de 400 000 dollars. Or, pour trois des six projets concernés, un seul avait démarré alors que les trois projets en question auraient dû être terminés depuis juin 1999. En outre, trois nouveaux projets ont été analysés et approuvés après cette date. Pour l'un d'eux, on a donné à la Commission une information insuffisante quant à l'avancement des projets antérieurs et, pour les deux autres, il n'y avait aucune mention des projets approuvés précédemment. Nos observations indiquent que des sommes importantes sont réservées pour des promoteurs qui n'ont pas démontré leur capacité de démarrer ou de mener à terme des projets pour lesquels ils ont déjà reçu une subvention.

5.95 Par ailleurs, un organisme sans but lucratif a bénéficié d'une deuxième subvention de plus de 100 000 dollars pour financer la seconde phase d'un projet alors que l'information contenue au dossier démontrait qu'il n'avait pas atteint les objectifs visés. Le groupe de travail de la Commission n'avait pas été avisé de la performance de l'organisme au regard de la première phase.

Admissibilité des projets

5.96 Les critères d'admissibilité, les barèmes, les limites et les modalités déterminés par la Commission en ce qui concerne l'attribution des subventions sont énumérés dans le plan d'affectation. Afin de communiquer cette information aux promoteurs, Emploi-Québec élabore à leur intention un guide de demande de subvention. Ce document décrit la procédure à suivre au regard de chacune des orientations énoncées dans le plan d'affectation. On y retrouve, entre autres, une définition des promoteurs et des clientèles admissibles, une description des critères utilisés pour évaluer les projets et les obligations incombant à celui qui reçoit une subvention.

5.97 En ce qui a trait à l'orientation 1, on note des contradictions quant à la définition de « promoteur admissible » entre le guide et le plan, et à l'intérieur même du plan. Dans le guide de demande de subvention, Emploi-Québec a élargi cette définition pour qu'elle englobe les regroupements d'employeurs (assujettis à la loi) qui présentent un projet commun, ce qui contredit l'acception admise dans le plan d'affectation. Bien que cette façon de procéder soit conforme à l'esprit de la loi et qu'elle évite à chaque employeur de présenter le même projet individuellement, elle ne respecte pas ce qui est dit au plan, qui ne reconnaît pas comme promoteur un regroupement d'employeurs. De son côté, au regard des orientations 1 et 3, le plan d'affectation considère comme promoteurs admissibles des organismes offrant des activités qui ne sont pas destinées à leur effectif. Pourtant, le plan exige qu'il y ait un tel lien employeur-employé en vertu du cadre réglementaire. En outre, rien n'est prévu dans la grille d'analyse utilisée par Emploi-Québec pour vérifier l'admissibilité du promoteur.

5.98 Dans son guide, Emploi-Québec a également fait place à de nouvelles catégories de participants pour ce qui est du plan 1999-2000. Ainsi, on accepte désormais de subventionner la formation de personnes qui sont sans emploi, à condition que les promoteurs les embauchent dans l'année civile qui suit la formation. Une telle pratique est toutefois contraire aux critères d'admissibilité figurant dans le plan d'affectation.

L'admissibilité de 9 projets, pour lesquels près de 2,7 millions de dollars ont été attribués, est discutable.

5.99 L'examen des 169 projets subventionnés formant notre échantillon révèle que l'admissibilité de 9 projets, pour lesquels près de 2,7 millions de dollars ont été attribués, est discutable. Ce montant représente plus de 10 p. cent du total des sommes attribuées par le Fonds au moment de notre vérification.

5.100 Parmi ces dossiers, l'un a donné lieu à une subvention de plus de 1,7 million de dollars récemment consentie à un regroupement d'employeurs pour financer la formation de 360 personnes sans emploi. La formation proposée, d'une durée de 500 heures par personne, est offerte par une commission scolaire à des personnes qui pourraient être engagées par les employeurs ayant parrainé ce projet.

5.101 Or, le dossier ne contient aucune disposition précisant si les coûts relatifs à cette activité seront remboursés par le groupe d'employeurs à l'égard des participants qui auront échoué ou qui ne recevront pas de proposition d'emploi d'un de ces employeurs. Il n'en dit pas plus quant à la nature des postes offerts éventuellement à ceux qui auront réussi.

5.102 Notons qu'un projet analogue impliquant la même commission scolaire a été financé par le Fonds de développement du marché du travail (FDMT). Toutefois, le Québec pourrait recevoir des fonds du gouvernement fédéral, selon le statut des participants. La décision de subventionner ce projet est pour le moins inattendue, si l'on considère que les participants constituent une clientèle visée par le FDMT. Le plan d'affectation 1999-2000 insiste d'ailleurs sur le fait que « l'aide du Fonds national de formation de la main-d'œuvre n'a pas pour objet de dédoubler d'autres mesures et aides disponibles ».

5.103 Outre les neuf projets à propos desquels nous avons déjà émis des réserves, nous avons retracé un autre dossier dont l'admissibilité est douteuse. Il concerne l'octroi d'une somme de 300 000 dollars qui devait, conformément à la quatrième orientation du plan d'affectation 1999-2000, encourager la participation des entreprises à la promotion du 35e Mondial des métiers. Afin de récupérer une partie de leurs commandites, les entreprises assujetties à la loi avaient la possibilité de présenter une demande de subvention. En réalité, aucune de ces entreprises n'a soumis une telle demande à Emploi-Québec et la subvention a été versée à un promoteur non admissible.

5.104 Enfin, nos travaux confirment que, pour ce qui est des 67 projets refusés que nous avons analysés, la décision rendue était pleinement justifiée.

5.105 Nous avons recommandé à la Commission de s'assurer

- **que le plan d'affectation ne contient pas de contradiction;**
- **de détenir l'information suffisante nécessaire à la prise de décision;**
- **que les projets dont le financement est recommandé respectent le plan d'affectation.**

5.106 Nous avons recommandé à Emploi-Québec

- **de poursuivre ses efforts pour diminuer les délais d'octroi des subventions;**
- **de s'assurer que le guide de présentation d'une demande de subvention respecte le plan d'affectation;**

- **d'obtenir et de fournir l'information suffisante pour la prise de décision;**
- **de s'assurer de l'admissibilité du promoteur et du projet en vertu du plan d'affectation.**

Ententes contractuelles

5.107 L'acceptation d'une demande de subvention donne lieu à la signature d'une entente contractuelle entre le promoteur et Emploi-Québec. Cette entente doit décrire les droits et obligations des deux parties de manière à bien délimiter l'objet de l'aide accordée et le suivi du dossier, notamment au regard des dépenses admissibles, de l'échéancier et des modalités de versement. Elle constitue une référence essentielle permettant de s'assurer que les projets sont conduits tels qu'ils ont été approuvés et qu'ils satisfont aux exigences particulières formulées au moment où l'accord a été conclu.

5.108 Les ententes indiquent, entre autres, le montant octroyé au promoteur, l'orientation qui chapeaute cette activité, les dates de début et de fin du projet ainsi que les conditions générales se rapportant à la subvention. On peut également y inclure une ou plusieurs clauses constituant autant de réserves susceptibles d'influer sur la suite des événements. Généralement, elles concernent des renseignements manquants, dont l'obtention devient une condition préalable au versement de la subvention.

5.109 Or, les ententes contractuelles ne décrivent pas précisément l'objet de la subvention, l'échéancier à respecter et, surtout, elles ne prévoient pas ce qu'il advient si le projet est modifié ou annulé. Ce manque de clarté rend non seulement incertaine la récupération d'éventuels versements excédentaires, mais il entrave le suivi même de la subvention, ce qui n'est pas étranger aux sérieuses lacunes concernant cette fonction, que nous commentons ci-après.

5.110 Nous avons recommandé à Emploi-Québec d'établir des ententes contractuelles précises avec les promoteurs afin de délimiter clairement l'objet de l'aide accordée et de faciliter le suivi des projets subventionnés.

Suivi des subventions

5.111 Le suivi de l'utilisation des subventions aux fins prévues et du respect des coûts s'inscrit tout naturellement dans un processus de saine gestion. Cet exercice est un élément essentiel attestant que les projets subventionnés par le Fonds sont menés à terme conformément à l'entente contractuelle.

5.112 La Commission doit s'assurer du bon déroulement des projets dont elle a recommandé l'acceptation. Mais, comme elle n'a pas établi ses besoins en matière de suivi, elle n'a pu définir ses exigences et n'a donc produit aucune ligne directrice en ce sens.

5.113 Nous avons constaté que la Commission ne dispose pas d'information sur l'évolution des projets subventionnés dont elle a proposé l'acceptation. Par exemple, elle ignore le nombre de ceux qui ont été complétés ou s'ils ont été réalisés dans les délais prévus. Pourtant, au moment de notre vérification, les premiers projets approuvés dataient de plus de deux ans.

5.114 Quant à Emploi-Québec, le suivi qu'elle effectue devrait lui permettre, d'une part, de répondre aux exigences de la Commission à ce sujet et, d'autre part, de surveiller le déroulement de chaque projet dont elle a la gestion, conformément à l'entente contractuelle. Cette démarche est d'autant plus importante qu'Emploi-Québec a la responsabilité d'autoriser les versements et de contrôler les sommes engagées pour ces projets.

Le suivi exercé est inadéquat dans 80 p. cent des dossiers examinés.

5.115 Nos travaux indiquent cependant que le suivi exercé par Emploi-Québec est très souvent inadéquat, voire inexistant. En effet, près de 80 p. cent des dossiers que nous avons scrutés révélaient des failles à ce chapitre. Nous avons noté des lacunes touchant, entre autres, le suivi des clauses particulières, les versements effectués, l'analyse des pièces justificatives, les modifications apportées au projet en cours de route et le remboursement des taxes à la consommation.

Suivi des clauses spécifiques

5.116 Dans 10 des 37 dossiers vérifiés dont l'entente contractuelle comportait des clauses particulières, le suivi de celles-ci n'a pas été effectué.

5.117 Par exemple, on a recommandé l'octroi d'une subvention de 112 000 dollars, tout en exigeant du promoteur qu'il fournisse des informations manquantes, dont le nombre de groupes, le nombre d'heures par groupe et le nom du formateur externe. Un premier versement de 56 000 dollars a néanmoins été fait en novembre 1999 sans que le bénéficiaire n'ait donné suite à cette requête. Au moment de notre vérification, aucun renseignement supplémentaire n'avait été reçu du promoteur.

Versements

5.118 Un promoteur doit satisfaire à certaines conditions pour recevoir sa subvention, généralement payée en trois versements, comme il est prévu dans le plan d'affectation. Le premier versement représente 50 p. cent de la somme totale accordée et est effectué sur preuve du démarrage du projet. Pour recevoir les deux autres, respectivement de 40 et de 10 p. cent, le promoteur doit présenter un rapport d'étape et des pièces justificatives pour appuyer les dépenses.

5.119 Bien souvent, les modalités des versements ne sont pas adaptées aux débours que doit supporter le promoteur pour réaliser le projet. Ainsi, pour les activités de formation, 50 p. cent de la subvention est versée lors du démarrage du projet alors

que, le plus souvent, les dépenses ne seront facturées au promoteur que lorsque les activités seront terminées. Il faut donc s'interroger sur la pertinence d'une telle pratique.

5.120 Par ailleurs, en ce qui concerne plusieurs dossiers analysés datant de 1997-1998 et de 1998-1999, des versements n'étaient toujours pas effectués alors que, selon les échéanciers prévus, les projets sont en cours ou même complétés. Dans plusieurs de ces cas, un seul versement avait été effectué ; il y a donc un risque que des sommes aient été versées en trop. Pour d'autres projets, aucun versement n'a été effectué et les fonds sont toujours réservés à ceux-ci.

5.121 Cette situation est encore plus préoccupante pour les subventions attribuées il y a près de deux ans. Ainsi, parmi les 37 dossiers analysés au regard de l'année 1997-1998, 17 ne sont pas encore complétés, dont un pour lequel aucun versement n'a été effectué, en dépit du fait que la subvention a été octroyée en février 1998 et que le projet aurait dû être terminé depuis février 1999. Rien dans ces dossiers ne nous informe quant au degré d'avancement des projets. Notons que les 17 projets en question, sauf un, devraient être achevés depuis septembre 1999.

5.122 Par ailleurs, une analyse élargie nous fait voir que, en ce qui concerne les 125 demandes acceptées en 1997-1998, 59 projets ne sont pas complétés. De ce nombre, 31 n'ont donné lieu qu'à un seul versement alors que 18 n'en ont eu aucun.

Pièces justificatives

Dans une proportion de 42 p. cent, les paiements initiaux, représentant 1,6 million de dollars, ont été faits sans avoir de preuve attestant le démarrage du projet.

5.123 Plusieurs versements ont été effectués sans pièces justificatives suffisantes. En effet, l'examen des dossiers nous apprend que 42 p. cent des paiements initiaux, représentant 1,6 million de dollars, ont été faits sans avoir de preuve attestant le démarrage du projet.

5.124 On a procédé à plusieurs versements sur réception de l'entente contractuelle signée par le promoteur ou sur la foi d'une lettre avisant Emploi-Québec du début des activités ; ces éléments sont pourtant bien loin de constituer une preuve satisfaisante du démarrage. De plus, nous avons pris connaissance de plusieurs cas où, au moment d'effectuer le premier versement, Emploi-Québec aurait été justifiée de demander des preuves additionnelles, compte tenu de l'avancement du projet.

5.125 À titre d'illustration, nous avons observé qu'en mars 1999 un premier montant de 46 000 dollars a été donné à un promoteur alors qu'on avait pour seule preuve un document télécopié indiquant que le projet, amorcé au printemps de 1998, était achevé à 80 p. cent. La valeur de cette information laisse à désirer, attendu qu'aucun versement subséquent n'avait été effectué lorsque nous avons mis fin à nos travaux, même si ce projet devait se terminer en mai 1999.

5.126 De surcroît, il convient de souligner que plusieurs promoteurs ayant touché la première tranche d'une subvention sans fournir les pièces nécessaires n'en ont jamais réclamé le solde. Nous avons établi que, pour une quinzaine de ces dossiers, des versements antérieurs à août 1999 totalisent près de 350 000 dollars. Pareil constat nous amène à douter de la réalisation du projet.

5.127 La situation est tout aussi préoccupante pour les versements subséquents de 40 et de 10 p. cent. En effet, les dossiers que nous avons examinés ne contiennent pas toute la documentation justifiant ces paiements, notamment les copies des factures, les registres de présence et les feuilles de temps. Le problème est de l'ordre de 27 p. cent dans le cas du deuxième versement et de 29 p. cent dans le cas du troisième. Pourtant, le paiement de cette troisième tranche représente pour Emploi-Québec la dernière occasion d'ajuster la subvention. Néanmoins, pour 8 des 28 projets impliquant un troisième versement, la totalité de la subvention a été versée sans que les dossiers ne permettent d'établir clairement que le projet a été conduit comme prévu. Au surplus, l'information est parfois si fragmentaire qu'il est difficile d'évaluer sa concordance avec le projet financé : l'échéancier est absent, les coûts ne sont pas détaillés ou la formation offerte aux participants n'est pas décrite. Ainsi, un promoteur a reçu les trois versements d'une subvention de 67 000 dollars sur simple présentation de rapports d'étape, d'ailleurs incomplets, sans soumettre de pièces justificatives et sans qu'Emploi-Québec ne lui demande de renseignements supplémentaires.

Modifications aux projets

Les projets déjà approuvés sont modifiés par les promoteurs sans autorisation.

5.128 Notre examen nous apprend qu'à l'occasion les projets déjà approuvés sont modifiés par les promoteurs sans autorisation d'Emploi-Québec ou de la Commission. En général, Emploi-Québec ne semblait pas avoir noté ces changements. Fréquemment, ceux-ci concernent le contenu de la formation, les dates de début et de fin de l'activité ainsi que le nombre de groupes ou de personnes par groupe. Or, aucune procédure ne vient préciser dans quelles circonstances une autorisation est nécessaire ni la démarche à suivre.

5.129 Le cas suivant est révélateur. Une subvention de 187 000 dollars a été accordée pour les deux premiers modules d'une formation en télécommunication, mais l'analyse des pièces justificatives démontre que seulement 4 groupes sur 26 ont reçu la formation annoncée. Les autres ont plutôt bénéficié d'une formation spécialisée, non incluse dans le projet initialement soumis. Ce changement est passé inaperçu et n'a donc jamais été autorisé. Emploi-Québec a tout de même versé à l'époque 90 p. cent de la subvention, même si elle convient maintenant que près de 140 000 dollars ont été payés en trop.

5.130 Lorsqu'un promoteur informe Emploi-Québec qu'il a apporté des modifications à son projet, elle ne réagit pas d'emblée pour ajuster à la baisse, s'il y a lieu, le montant de la subvention ou du prochain versement. On préfère procéder à la

correction lors du dernier versement, même s'il ne représente que 10 p. cent de la subvention. Pourtant, des ajustements pourraient être effectués bien avant. Bref, les modalités de versement prévues dans l'entente sont appliquées systématiquement sans égard à l'évolution du projet.

5.131 Par exemple, un promoteur a informé Emploi-Québec, en demandant le premier versement, que son projet serait moins important que prévu. Bien que ce promoteur n'ait engagé que 18 000 dollars à ce moment, une somme de 26 000 dollars lui a quand même été versée en octobre 1998 et rien n'a été consigné au dossier en vue de s'assurer que le reste de la subvention serait calculé en fonction des nouveaux paramètres. Depuis, ce dossier n'a donné lieu à aucun paiement. Du reste, au moment de notre vérification, nous n'étions pas en mesure de déterminer le degré d'avancement du projet.

Remboursement des taxes à la consommation

5.132 Nous avons noté des cas où, lors du calcul du versement, les taxes à la consommation – TPS et TVQ – ont été considérées comme une dépense, alors que les entreprises peuvent se les faire rembourser par les gouvernements. Cette pratique a pour effet de gonfler indûment le montant des coûts admissibles à la subvention. Cependant, il n'a pas été possible d'évaluer les sommes totales ainsi déboursées.

5.133 Les problèmes attribuables à la méconnaissance des règles se rapportant aux taxes ont une incidence non seulement sur le calcul des versements, mais également sur l'établissement de la valeur de la subvention. En effet, un des dossiers vérifiés révèle que la subvention a été majorée de 8 000 dollars pour couvrir les taxes alors que le promoteur n'avait formulé aucune demande à cet effet.

Analyse des documents aux dossiers

5.134 Nos travaux nous amènent à nous questionner sur la nature des analyses effectuées par Emploi-Québec. En effet, les lacunes que nous avons soulevées reposent essentiellement sur l'examen de la documentation détenue par l'entité. Pourtant, au regard d'une quarantaine de dossiers, nous n'avons trouvé aucune indication montrant qu'Emploi-Québec a analysé les renseignements en sa possession tandis que, dans près de 45 autres, les efforts consacrés à cet exercice n'étaient pas suffisants.

5.135 Un autre cas réunit à lui seul la plupart des lacunes mentionnées précédemment. Un comité sectoriel s'est vu octroyer, en février 1998, une subvention de 150 000 dollars pour former des individus qui ne sont pas ses employés. En mars de la même année, le versement initial de 75 000 dollars a été effectué alors que les documents transmis ne suffisaient pas à prouver le démarrage du projet. La situation ne s'est pas améliorée au versement suivant : le promoteur a envoyé, sans aucune facture, un rapport d'étape, incomplet, ne détaillant que 60 000 dollars de dépenses. Non seulement il a inclus des dépenses de fonctionnement déjà

payées par un autre programme d'Emploi-Québec, mais il a omis de déclarer les revenus générés par son activité de formation. Pourtant, le paiement de la deuxième tranche a eu lieu comme prévu, en janvier 1999. En août 1999, le promoteur a adressé une lettre à Emploi-Québec l'informant qu'il n'avait pas utilisé 28 000 dollars sur les 135 000 reçus à cette date. Notre analyse nous amène à conclure qu'il s'agissait non pas d'un montant de 28 000 dollars mais plutôt de 49 000 dollars. Au terme de notre vérification, Emploi-Québec n'avait entrepris aucune démarche pour obtenir les pièces justificatives se rapportant aux dépenses réellement engagées et pour récupérer l'excédent. Ajoutons que le solde de 15 000 dollars est toujours engagé.

5.136 Par ailleurs, le même comité sectoriel a offert cette formation au personnel d'entreprises du secteur, qui ont à leur tour demandé et reçu une subvention du Fonds pour ladite activité. Ainsi, près de 24 000 dollars ont été octroyés à huit promoteurs. Dans un des dossiers concernés, nous avons pu vérifier que les données (dates de la formation, participants) coïncidaient avec celles du projet déjà subventionné ; 9 000 dollars ont donc été versés en double. Lors de nos travaux, aucun paiement n'avait encore été fait aux sept autres promoteurs.

Versements excédentaires

5.137 Le manque de rigueur caractérisant le calcul et le versement des subventions est notamment imputable au fait qu'Emploi-Québec ne s'est pas dotée d'une politique efficace en matière de suivi. Chaque employé applique les procédures qu'il estime nécessaires.

Les promoteurs reçoivent des sommes auxquelles ils n'ont pas droit.

5.138 Le suivi est déficient sous plusieurs aspects : l'insuffisance des rapports d'étape et des pièces justificatives, l'absence d'analyse des renseignements fournis et une application trop systématique de certaines pratiques font en sorte que les promoteurs reçoivent des sommes auxquelles ils n'ont pas droit.

5.139 Nous avons analysé la documentation se rapportant à 33 projets pour lesquels toutes les tranches de la subvention avaient été versées. Or, près du quart avait donné lieu à des versements excédentaires totalisant 56 000 dollars, c'est-à-dire plus de 20 p. cent des 273 000 dollars accordés. Par ailleurs, dans plusieurs de ces 33 dossiers, la documentation ne nous permettait pas de calculer les dépenses engagées par le promoteur ni d'estimer les sommes qui lui avaient été données en trop, le cas échéant. Notons qu'il n'est pas assuré qu'Emploi-Québec pourra récupérer ces paiements indus.

5.140 Compte tenu de l'ampleur du budget destiné au financement des projets – 60 millions de dollars seront disponibles, selon le plan d'affectation 2000-2001 – et de la croissance des sommes qui seront réparties entre les promoteurs au cours des prochaines années, il est urgent d'améliorer la qualité du suivi des dossiers. Seule une gestion plus serrée empêchera que des fonds soient affectés à des projets qui ne répondent pas aux objectifs de la loi.

5.141 **Nous avons recommandé à la Commission**

- **de déterminer ses besoins en matière de suivi et de les faire connaître à Emploi-Québec;**
- **de revoir les modalités régissant le versement des subventions en fonction des besoins des promoteurs.**

5.142 **Nous avons recommandé à Emploi-Québec**

- **d'instaurer rapidement une procédure de suivi respectant les exigences de la Commission et permettant d'effectuer un suivi adéquat des dossiers de subventions;**
- **de tenter de recouvrer les montants versés en trop.**

Reddition de comptes

5.143 Le ministère de la Solidarité sociale et Emploi-Québec doivent rendre compte des résultats obtenus, et ce, dans les délais prescrits.

5.144 L'article 41 de la loi prévoit qu'un rapport d'activité relatif à l'application de la loi doit être produit par le ministre d'État au Travail et à l'Emploi au plus tard le 30 septembre de chaque année. Il doit notamment énoncer le nom des bénéficiaires de subventions et les montants attribués à chacun. Ce rapport et les états financiers du Fonds doivent être déposés à l'Assemblée nationale.

5.145 Or, en février 2000, en dépit de l'obligation faite par la loi, les rapports d'activité du Fonds n'avaient toujours pas été produits concernant les exercices financiers 1997-1998 et 1998-1999. La commission de l'Assemblée nationale qui a compétence en cette matière n'a donc pu examiner ces documents et, forcément, a été privée d'information sur les résultats obtenus à ce jour et sur les difficultés rattachées à l'administration de la loi.

5.146 Par ailleurs, le rapport annuel du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, pour l'année 1997-1998, ne faisait pas état de la participation des employeurs au développement de la formation de la main-d'œuvre, comme il est prévu à l'article 24 de la loi. De plus, le rapport annuel du ministère de la Solidarité sociale pour 1998-1999 n'était toujours pas publié à la fin de nos travaux.

5.147 Quant au rapport annuel de gestion produit par Emploi-Québec pour l'année 1998-1999, bien qu'il présente les dépenses globales de formation et les cotisations perçues par le Fonds durant l'année civile 1996, il ne fournit néanmoins aucun détail sur ces données ni sur le programme de subventions. Le document se limite à préciser le nombre d'apprentis ayant bénéficié du régime d'apprentissage.

5.148 **Nous avons recommandé au ministère de la Solidarité sociale et à Emploi-Québec de rendre compte, dans les délais prescrits, des résultats obtenus au regard de l'application de la loi.**

5.149 Commentaires de la Commission

« **Commentaires généraux**. La Commission des partenaires du marché du travail souscrit à la majorité des recommandations formulées dans le rapport de vérification concernant la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre*.

« À cet égard, la Commission avait déjà entrepris plusieurs interventions qui vont dans la direction des recommandations présentées. Ainsi, l'élaboration d'un plan d'action pour la promotion de la loi et du Fonds national de formation de la main-d'œuvre, s'appuyant sur les conseils régionaux et les comités sectoriels et misant sur la concertation et la mobilisation des différents partenaires, sera sous peu complétée et celui-ci sera déjà en application au moment du dépôt de ce rapport. L'évaluation et la révision de la réglementation sur les organismes collecteurs sont déjà l'objet d'étude d'un Groupe de travail de la Commission.

« La Commission des partenaires du marché du travail veut continuer à assumer pleinement les responsabilités qui lui incombent de par la loi et, dans cette optique, donnera suite aux recommandations contenues dans le rapport de vérification.

« **Commentaires particuliers**. Considérant les différents résultats de la vérification, la Commission des partenaires du marché du travail souhaite faire part de ses points de vue.

« **Objectifs et indicateurs de mesure**. L'objectif de la loi vise l'investissement, par les entreprises, d'un minimum de 1 p. cent de leur masse salariale pour la formation de leur main-d'œuvre. Au départ, cet objectif constituait, pour les partenaires, un objectif précis et mesurable puisque aucune donnée fiable et significative n'était disponible sur l'investissement privé en formation de la main-d'œuvre. L'implantation de la loi et les données qui auront été recueillies dans le cadre de l'évaluation de cette première phase fourniront à la Commission l'information préalable nécessaire à la détermination d'objectifs plus spécifiquement ciblés et de résultats mesurables. Ainsi, cette information sur les pratiques de formation dans les milieux de travail et sur les investissements consentis permettra à la Commission de « définir des indicateurs de mesure et de mesurer les résultats obtenus. »

« **Information de gestion**. La Commission et ses Groupes de travail ont, à maintes reprises, exprimé leurs besoins de disposer des informations nécessaires à une prise de décision éclairée. La Commission convient donc d'emblée de la recommandation concernant les précisions à apporter relativement à l'information de gestion requise.

« Dès le début, la Commission a cherché à se donner des mécanismes récurrents d'information au moyen notamment du « formulaire à l'employeur ». L'outil est perfectible et la Commission a déjà procédé à la modification de ce formulaire de manière à disposer d'informations justes et significatives relatives aux pratiques de formation dans les milieux de travail.

« **Promotion de la loi**. La Commission a déjà pris des mesures relativement à l'urgence des besoins en matière de promotion et d'information sur la loi et sur le Fonds national de formation de la main-d'œuvre. Par une demande adressée à Emploi-Québec pour développer et mettre en œuvre un plan d'action, incluant un plan de communication, la Commission a réagi aux informations qui lui parvenaient sur l'état de situation du Fonds

national. De plus, en référant ce dossier au Groupe de travail sur la loi, la Commission s'est préoccupée de développer un plan d'action intégré, basé sur la contribution et l'intervention des différents partenaires du marché du travail.

« **Organismes collecteurs**. Préoccupée du peu d'adhésion des milieux de travail à l'outil de formation que représentent les organismes collecteurs ainsi que d'évaluer l'efficacité et la pertinence de ce moyen, pensé à l'origine comme devant être en lien avec l'action des comités sectoriels, la Commission a reçu des commentaires et avis de certains comités sectoriels sur le sujet. Dès l'automne 1999, elle mandatait le Groupe de travail sur la loi, afin de revoir la réglementation qui se rapporte aux organismes collecteurs. De plus, pour favoriser l'impact multiplicateur recherché au niveau des organismes collecteurs, la Commission a dédié une orientation particulière aux comités sectoriels dans le Plan d'affectation 1999-2000 des ressources du Fonds national de formation de la main-d'œuvre ainsi que dans celui de 2000-2001.

« **Régime d'apprentissage**. La Commission poursuivra ses travaux relativement à la planification du régime d'apprentissage à partir des résultats des projets expérimentaux, en tenant compte du fait que ces projets ont précisément pour objet d'évaluer la faisabilité de la proposition développée dans le cadre des travaux de révision du régime.

« Il est à noter que, dans la proposition d'aménagement développée au regard du régime d'apprentissage, la planification du nouveau régime repose sur les besoins des différents secteurs d'activité économique et sur les initiatives des comités sectoriels et s'enclenche sur ces bases. Ces derniers étant chargés, dans le cadre même de la loi, de déterminer les besoins en développement de la main-d'œuvre et d'élaborer des plans de formation, la Commission reconnaît l'importance de leur rôle à cet égard. Le nouveau régime s'inscrit ainsi, de par sa forme et de par son organisation, au cœur même des besoins du marché du travail.

« **Programme de subventions**. La Commission convient de l'importance de bien préciser les besoins en formation de la main-d'œuvre. Elle considère cependant qu'il est dans l'esprit même de la loi de reconnaître la responsabilité première en cette matière aux entreprises et aux travailleurs directement concernés par la définition de leurs besoins de formation.

« Dans le cadre de l'établissement du plan d'affectation, la Commission considère également que l'information sur les besoins du marché du travail est la résultante directe de la présence active des partenaires dans la préparation du plan d'affectation annuel.

« **Critères d'admissibilité**. Le Fonds national de formation de la main-d'œuvre est un fonds dédié au marché du travail. Les orientations prises par la Commission dans le plan d'affectation des ressources du Fonds s'appuient sur un principe d'ouverture et d'accessibilité. Pour les partenaires du marché du travail, il est dans l'esprit même de la loi de faire en sorte que les ressources du Fonds soient accessibles aux travailleurs et aux employeurs de manière à soutenir le plus possible les efforts de formation de la main-d'œuvre plutôt que d'en restreindre l'accès, précisément lorsque les ressources qui y sont disponibles le permettent.

« **Octroi des subventions**. La Commission est en tous points en accord avec les recommandations présentées et s'assurera de leur réalisation. »

5.150 Commentaires du ministère de la Solidarité sociale

« **Commentaires généraux**. La *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre* a été adoptée en juin 1995 et les entreprises ont été graduellement assujetties, en fonction de leur taille, entre janvier 1996 et janvier 1998. Les plus petites entreprises, dont la masse salariale se situe entre 250 000 et 500 000 dollars, ont donc bénéficié d'un laps de temps leur permettant de se préparer à répondre à leurs obligations, puisque ce n'est qu'en 1998 qu'elles ont été assujetties pour la première fois. Cette loi constitue un précédent au Québec puisque l'État et les partenaires du marché du travail assument ensemble les responsabilités liées à la loi. Dans cette perspective, nous considérons que la loi n'est pas encore à maturité.

« La loi est fondée sur une responsabilisation des employeurs au regard de la formation de la main-d'œuvre. Bien que, par sa nature même, la loi soit un instrument coercitif, l'État ne peut se substituer aux employeurs dans les choix qu'ils font à l'égard de la formation de leur main-d'œuvre.

« La mise en œuvre de la loi s'est déroulée dans un contexte de changements organisationnels. La Société québécoise de développement de la main-d'œuvre, qui était à l'origine responsable de l'application de la loi, a été intégrée au ministère de la Solidarité sociale, appelé alors Emploi-Solidarité. Cette restructuration a entraîné des changements importants dans l'organisation. Le ministère est devenu en avril 1998 responsable de l'ensemble des services publics d'emploi au Québec et a dû établir des priorités d'intervention, notamment auprès des personnes sans emploi. Ces changements organisationnels ont donc influé sur les services aux entreprises et conséquemment la mise en œuvre de la loi.

« Le Fonds national de formation de la main-d'œuvre est constitué des sommes versées par les employeurs qui ne satisfont pas à l'obligation d'investir l'équivalent de 1 p. cent de leur masse salariale dans la formation de leur main-d'œuvre et ce Fonds ne doit pas être confondu avec les biens de l'État (art. 29 de la loi). Il ne sert pas à soutenir un programme dont les crédits seraient votés à l'Assemblée nationale et qui serait financé à même les impôts des contribuables québécois.

« La majorité des employeurs visés par la loi investissent l'équivalent de 1 p. cent de leur masse salariale dans les activités de formation. Les trois années pour lesquelles nous possédons des données montrent que plus des trois quarts des employeurs ont investi l'équivalent d'au moins 1 p. cent de leur masse salariale dans la formation. En 1998, selon les données préliminaires, les cotisations au Fonds national de formation de la main-d'œuvre, bien qu'importantes, n'ont représenté que 0,05 p. cent de la masse salariale de 71 milliards de dollars des employeurs assujettis. Il est trop tôt pour évaluer avec justesse toutes les retombées de la loi, mais nous pouvons déjà cerner certaines difficultés liées à sa mise en œuvre. Dans cette perspective, le ministère est en accord avec la majorité des recommandations du Vérificateur général et a déjà pris des mesures pour corriger certaines des difficultés énoncées.

« **Travaux en cours**. De nombreux travaux relatifs à la loi sont actuellement en cours au ministère, notamment dans le cadre du Rapport de mise en œuvre et de l'évaluation de la loi, et des actions ont été prises pour corriger certaines situations problématiques.

« **Le Rapport de mise en œuvre et l'évaluation de la loi**. L'article 68 de la loi prévoit que « le ministre doit, au plus tard le 22 juin 2000, et par la suite tous les cinq ans, faire au gouvernement un rapport sur la mise en œuvre de la présente loi et sur l'opportunité de la maintenir en vigueur ou de la modifier ».

« Le rapport présentera un bilan des cinq premières années d'activités entourant l'application de la loi. Ce premier rapport quinquennal pourra donner un éclairage intéressant sur les retombées de la loi en ce qui concerne notamment l'ampleur des dépenses en formation dans les entreprises, le nombre d'employeurs et d'employés visés, l'agrément des formateurs, l'évolution du Fonds national de formation de la main-d'œuvre, le plan d'affectation de ce fonds, etc. Toutes ces données de gestion n'ont jamais jusqu'ici été regroupées ; elles permettront d'offrir un portrait général de la formation en entreprise depuis l'entrée en vigueur de la loi.

« Parallèlement au Rapport de mise en œuvre, une vaste étude d'évaluation est en cours. Des résultats qualitatifs, portant notamment sur la perception des effets de la loi, les difficultés d'application observées ainsi que les améliorations proposées, seront intégrés au rapport. Les résultats de l'enquête auprès de quelque 4 000 entreprises assujetties seront disponibles à l'automne 2000.

« **Le Plan d'action visant la promotion de la loi et du Fonds**. Conscient de l'importance de promouvoir la formation auprès des entreprises, et particulièrement auprès des petites entreprises, et de diffuser l'information relative à la loi et au Fonds, un groupe de travail formé de représentants de la Commission des partenaires du marché du travail et du ministère élabore actuellement un plan d'action visant la promotion de la loi et du Fonds. L'objectif premier de ce plan d'action est de joindre le plus grand nombre possible d'employeurs, particulièrement ceux qui cotisent au Fonds, et de réduire sensiblement les sommes versées annuellement au Fonds.

« **L'administration de la loi**. Les ressources humaines affectées aux unités centrales font actuellement l'objet d'une redéfinition de leurs rôles et responsabilités. Par ailleurs, une direction des services aux entreprises a été constituée et des répercussions se feront sentir dans les prochains mois dans toute l'organisation. En outre, dans le cadre du prochain plan d'action annuel d'Emploi-Québec, on proposera aux régions des cibles de résultats pour les activités liées à la loi et au Fonds.

« L'information de gestion dont dispose le ministère est actuellement consignée dans plus d'un document (les bilans quantitatifs annuels, les bilans de la mise en œuvre du plan d'affectation, les rapports d'activité). Afin de se donner une vue d'ensemble plus exhaustive, le ministère développe actuellement un outil de suivi qui regroupera l'ensemble des données de gestion pertinentes.

« Compte tenu des délais requis pour la conciliation des données au ministère du Revenu du Québec et, conséquemment, de l'insuffisance de données historiques disponibles, un seul indicateur de gestion est inscrit au Plan d'action annuel 2000-2001 d'Emploi-Québec. Des indicateurs de résultats seront ajoutés dans une section du plan d'action annuel d'Emploi-Québec 2001-2002, qui sera consacrée à la loi et au Fonds. Le Plan d'action visant la promotion de la loi et du Fonds proposera des objectifs précis et des indicateurs de résultats, notamment au regard de la diminution des cotisations au Fonds.

« Le formulaire à remplir par l'employeur, en vertu du Règlement sur les dépenses admissibles, a été acheminé aux employeurs en janvier 2000. La relance effectuée auprès des employeurs ainsi que la lecture des premiers formulaires reçus laissent présager un taux de réponse et un taux de fiabilité plus élevés que ceux des deux dernières années. Les 300 000 dollars investis dans la collecte et l'analyse des données au cours des deux premières années porteront fruit cette année. De plus, le ministère continue d'examiner d'autres avenues qui permettraient de recueillir la même information, tout en allégeant le fardeau des entreprises.

« Les organismes collecteurs, qui constituaient au moment de l'adoption de la loi un moyen nouveau et original de regrouper des entreprises, représentent pour les employeurs un moyen parmi d'autres de remplir leur obligation d'investir l'équivalent de 1 p. cent de leur masse salariale dans la formation de leur personnel. Le ministère et la Commission examinent actuellement la pertinence de ce règlement, compte tenu du faible nombre d'employeurs qui y recourent.

« **L'administration du Fonds national de formation de la main-d'œuvre**. Le Plan d'affectation des ressources du Fonds permet aux employeurs assujettis de présenter des projets en fonction des besoins de formation de leur main-d'œuvre. Dans cette perspective, la Commission a accepté le principe de la régionalisation de certaines activités relatives au Fonds. Ce faisant, il sera plus facile de prendre en considération les besoins des employeurs et des travailleurs dans chacune des régions. De plus, en intégrant une section sur la loi et le Fonds au plan d'action annuel d'Emploi-Québec, les objectifs s'appuieront d'une manière plus évidente sur l'analyse des besoins des entreprises en matière de formation.

« Tous les critères d'admissibilité, les barèmes, les limites et les modalités d'attribution des subventions sont discutés et adoptés par la Commission. Lors de l'élaboration du plan 2001-2002, les éléments suivants feront l'objet d'un examen : l'admissibilité d'un promoteur qui n'aurait pas mené à terme un projet subventionné, la contribution financière des promoteurs aux projets, le nombre de projets admissibles par promoteur sur une période donnée, la durée de réalisation des projets, etc.

« La proportion de projets refusés a diminué considérablement en 1999-2000, compte tenu de l'objectif de la Commission et de la ministre de faire passer de 45 à 85 p. cent le taux d'acceptation, notamment en apportant un soutien accru aux promoteurs dans l'élaboration de leur projet.

« La proportion d'entreprises qui cotisent au Fonds et par la suite obtiennent une subvention étant beaucoup trop faible, la Commission et le ministère se sont fixé comme objectif, dans l'élaboration de leur Plan d'action visant la promotion de la loi et du Fonds, de joindre le plus grand nombre possible d'employeurs qui cotisent au Fonds. En fait, compte tenu qu'elles n'ont pas souvent l'expertise, les ressources humaines, le temps et l'infrastructure nécessaires pour planifier et réaliser leurs projets de formation, ce sont les entreprises de petite taille qui cotisent en plus grand nombre au Fonds et pour les mêmes raisons ce sont celles qui présentent le moins de projets à subventionner. « L'effet pervers » se situe plus au niveau de la taille des entreprises et cela se répercute sur les secteurs d'activité, qu'ils soient publics ou privés.

« Le remboursement des taxes à la consommation n'est pas admissible à la subvention. En mars, une directive a été adressée au personnel pour ne plus comptabiliser cette dépense. La prochaine édition du guide sera explicite sur l'inadmissibilité des taxes et, au cours des prochains mois, une session de formation élaborée en collaboration avec le Service des affaires juridiques couvrira cet aspect.

« Par ailleurs, le Vérificateur général indique, en faisant référence au 35e Mondial des métiers, « qu'une subvention a été versée à un promoteur non admissible ». La quatrième orientation du plan d'affectation 1999-2000 comprenait un volet précisément consacré à cet événement coordonné par la Corporation du 35e Mondial des métiers.

« L'entente contractuelle entre le ministère et les promoteurs vient d'être révisée, en avril 2000, afin d'y inclure tous les droits et obligations de chacune des parties de même que les conditions particulières du projet subventionné.

« Le suivi des subventions se fera désormais en trois étapes, à partir d'un certain nombre d'éléments de contrôle dont sera informé le promoteur. Un outil de référence sera annexé au protocole d'entente afin de guider le promoteur dans l'exécution de ses obligations. Ce protocole spécifiera l'obligation du promoteur d'obtenir une autorisation préalable pour effectuer tout changement au projet. Il servira également de guide pour le personnel responsable du traitement des versements. Une vérification supplémentaire a posteriori sera également mise en place afin d'exercer un contrôle de conformité sur les transactions effectuées. Le recouvrement des versements excédentaires s'exerce, depuis avril 2000, en vertu de la nouvelle entente contractuelle. »

ANNEXE – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

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 d'évaluation émanent principalement de la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre* et des principes reconnus de saine gestion. De plus, ils répondent aux exigences de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA). Nos travaux sont conformes à la *Loi sur le Vérificateur général* et aux méthodes de travail en vigueur, lesquelles respectent les normes des missions de certification émises par l'ICCA. En outre, nous avons évalué l'application de la loi sur la base des principes reconnus de la gestion par résultats.

Objectif

S'assurer qu'Emploi-Québec et la Commission des partenaires du marché du travail se sont dotés des bases nécessaires pour atteindre les objectifs de la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre*.

Critères

- Emploi-Québec et la Commission doivent traduire l'objet de la loi en objectifs précis, mesurables et axés sur les résultats.
- Emploi-Québec et la Commission doivent identifier les indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus.
- Les rôles et responsabilités de toutes les parties impliquées doivent être clairement définis et diffusés par Emploi-Québec.
- Emploi-Québec et la Commission doivent faire en sorte que la promotion de la loi soit conçue et menée en fonction des objectifs visés.
- Emploi-Québec et la Commission doivent disposer en temps opportun d'une information de qualité, suffisante à la prise de décision.
- L'application du règlement sur les organismes collecteurs doit favoriser l'atteinte des objectifs de la loi.

Objectif

S'assurer que le programme de subventions répond aux orientations, aux objectifs et aux balises de la loi.

Critères

- La Commission doit identifier et prendre en compte les besoins en formation des entreprises et des travailleurs.
- Les orientations du plan d'affectation des ressources du Fonds national de formation de la main-d'œuvre, définies par la Commission, doivent permettre l'atteinte des objectifs de la loi.
- Des critères d'admissibilité, des barèmes clairs et précis de même que des limites et modalités d'attribution doivent être définis par la Commission afin de garantir le respect des orientations du plan d'affectation.
- L'octroi de subventions par Emploi-Québec ainsi que la recommandation d'un projet par la Commission doivent se faire en fonction de critères précis et dans des délais raisonnables.
- Les ententes contractuelles liant le Fonds et le promoteur d'un projet doivent décrire les droits et obligations des deux parties de manière à bien encadrer l'aide accordée et le suivi du dossier, notamment au regard des dépenses admissibles, de l'échéancier et des modalités de versement.
- La Commission doit définir ses exigences en matière de suivi.
- Emploi-Québec doit effectuer, en temps opportun, le suivi de chaque subvention octroyée et, s'il y a lieu, voir à ce que des mesures soient prises pour corriger la situation.

Objectif

S'assurer que le régime d'apprentissage répond aux orientations, aux objectifs et aux balises de la loi.

Critères

- La Commission doit planifier le régime d'apprentissage en fonction des besoins du marché.
- Emploi-Québec doit effectuer le développement, la promotion, l'implantation et le suivi du régime d'apprentissage en fonction des objectifs de la loi.

Objectif

S'assurer qu'Emploi-Québec et la Commission mesurent les résultats obtenus; que les correctifs qui s'imposent sont apportés pour améliorer l'application de la loi; que le ministère de la Solidarité sociale, Emploi-Québec et le Fonds national de formation de la main-d'œuvre en rendent compte.

Critères

- Emploi-Québec et la Commission doivent mesurer les résultats obtenus en fonction des objectifs, à l'aide notamment des indicateurs de mesure déterminés, expliquer les écarts et prendre les moyens pour redresser la situation, si nécessaire.
- Le ministère, Emploi-Québec et le Fonds national de formation de la main-d'œuvre doivent rendre compte, dans les délais prescrits, des résultats obtenus concernant l'application de la loi.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 1999-2000 TOME I

Chapitre 6

Implantation d'Emploi-Québec

Vérification menée auprès du ministère de la Solidarité sociale et d'Emploi-Québec

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	6.1
VUE D'ENSEMBLE	
Évolution des services publics d'emploi	6.12
Entente Canada-Québec	6.18
Ministère de la Solidarité sociale et Emploi-Québec	
Cadre juridique	6.23
Structure du ministère et d'Emploi-Québec	6.32
Activités d'Emploi-Québec et leur financement	6.36
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	6.41
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	6.46
Planification de l'implantation	
Chantiers	6.49
Configuration du réseau	6.56
Mise en place d'Emploi-Québec	
Ressources matérielles	6.68
Systèmes informatiques	6.83
Ressources humaines	6.93
Prestation des services	6.98
Cadre de gestion	6.117
Cycle de planification	6.118
Suivi des activités	6.136
Reddition de comptes	6.164
Annexe – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	

Les commentaires du ministère apparaissent après chacun des sujets traités.

Vérification menée par

Pierre-Yves Poulin
Directeur de vérification

Harold Fortier
Michel Lambert
Sandra Langevin
Marie Claude Ouimet
Lorraine Paradis
Kathy Plamondon
Caroline Rivard
Benoît Soucy
Christian Villeneuve

Sigles utilisés dans ce chapitre

CAE	Compte d'assurance-emploi
CLD	Centre local de développement
CLE	Centre local d'emploi
CPMT	Commission des partenaires du marché du travail
DRHC	Développement des ressources humaines Canada
FDMT	Fonds de développement du marché du travail
MRC	Municipalité régionale de comté
SQDM	Société québécoise de développement de la main-d'œuvre

FAITS SAILLANTS

6.1 La signature de l'Entente de principe Canada-Québec relative au marché du travail marque le coup d'envoi d'une opération d'envergure. Cette dernière vise en effet la prise en charge par le Québec, le 1er avril 1998, des mesures d'emploi et du service national de placement, qui étaient jusqu'alors sous la responsabilité du gouvernement du Canada. À cette date, Emploi-Québec, unité autonome de service rattachée au ministère de la Solidarité sociale, commence ses activités. En collaboration avec la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT), elle doit voir à la mise en œuvre, à l'offre et à la gestion des mesures et des programmes dans les domaines de la main-d'œuvre et de l'emploi.

6.2 Emploi-Québec est issue de la fusion des services d'emploi et de main-d'œuvre qui relevaient auparavant de trois entités gouvernementales : le ministère de la Solidarité sociale, la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (SQDM) et le ministère du Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Pour assurer la gestion de ses activités, Emploi-Québec compte sur quelque 3 000 employés répartis entre ses unités centrales, 17 directions régionales et 154 centres locaux d'emploi (CLE). En 1998-1999, on a consacré près de un milliard de dollars au financement des services d'emploi.

6.3 Notre vérification avait pour but d'évaluer dans quelle mesure le ministère a pris les moyens nécessaires pour intégrer aux siennes les ressources provenant de la SQDM et de DRHC et d'examiner le cadre de gestion du ministère en matière d'emploi et de main-d'œuvre. Cet exercice a été effectué auprès d'unités centrales du ministère, de 4 directions régionales, traitant plus de 38 p. cent du budget affecté aux mesures d'emploi, et de 11 CLE. Nos travaux se sont déroulés de novembre 1999 jusqu'au début de mars 2000.

6.4 Bien que le ministère de la Solidarité sociale ait planifié la mise en place d'Emploi-Québec et accompli de nombreuses actions dans le but d'offrir à sa clientèle, dès le 1er avril 1998, la gamme complète de services en matière d'emploi et de main-d'œuvre, les préparatifs n'étaient pas complétés à cette date. Au regard des deux premières années d'opération d'Emploi-Québec, nous avons observé plusieurs lacunes ; la plupart étaient déjà connues du ministère puisqu'il avait mené des études pour évaluer le fonctionnement de son unité autonome de service. Même si des améliorations appréciables ont été apportées, surtout au cours de la deuxième année, des déficiences demeurent, principalement en ce qui a trait à la détermination du nombre optimal de CLE, aux systèmes informatiques, à la prestation des services et au cadre de gestion.

6.5 Malgré l'importance des investissements ponctuels et des dépenses récurrentes que les 154 CLE occasionnent, la détermination de leur nombre n'est pas soutenue par une évaluation rigoureuse. En effet, nous n'avons retracé aucune étude ayant pour objet d'établir le nombre optimal de CLE en fonction des services à offrir, de l'expertise requise, de l'achalandage probable et des coûts qui s'y rattachent. Par ailleurs, nous avons relevé plusieurs cas où les règles en matière de ressources matérielles n'ont pas été respectées, et ce, en ce qui concerne les superficies occupées et le nombre de micro-ordinateurs attribués.

6.6 Les systèmes informatiques d'Emploi-Québec ne sont pas encore conviviaux ; ils ne fournissent pas tous les renseignements utiles et n'offrent pas encore tous les outils nécessaires à la gestion des activités, particulièrement en ce qui concerne la réalisation des suivis budgétaire et opérationnel ainsi que la reddition de comptes. D'une part, dans quelques cas, les interfaces entre les systèmes ne sont pas présentes ou performantes et, d'autre part, certaines données inscrites aux systèmes sont incomplètes ou erronées. Toutefois, le ministère prévoit, pour les prochaines années, des développements informatiques susceptibles de résoudre ces difficultés.

6.7 En ce qui a trait à la prestation des services, nous avons relevé que la formation, du moins pour la majorité du personnel, n'a débuté qu'après le 1er avril 1998 ; celle qui a été donnée la première année concernait surtout la procédure informatique. Il a fallu attendre la deuxième année pour que la formation sur les mesures et les approches d'intervention soit offerte et celle-ci n'est d'ailleurs pas encore achevée. De plus, Emploi-Québec a tardé à mettre en place un environnement de contrôle. Ce n'est qu'en février 2000 qu'elle s'est dotée d'une unité centrale de contrôle et de conformité dans le but de remédier à cette faiblesse.

6.8 D'un autre côté, l'offre de services a connu des délais d'implantation. Il s'agit notamment de certains services de base universels, dont ceux favorisant la réintégration rapide au marché du travail. Cette situation a provoqué un recours massif aux mesures de longue durée, occasionnant ainsi des coûts additionnels.

6.9 Quant au cadre de gestion, nos travaux révèlent qu'il a comporté plusieurs failles, surtout la première année. En effet, les plans d'action n'avaient pas la qualité voulue et n'étaient pas prêts au moment où ils auraient été les plus utiles. En ce qui a trait aux indicateurs de résultats, sur les 19 figurant dans l'entente de gestion, seulement 8 étaient repris dans les plans et certains d'entre eux n'étaient pas assortis de cibles. Pour la planification annuelle 2000-2001, des améliorations importantes ont été apportées.

6.10 Nous avons observé qu'Emploi-Québec a grandement manqué de rigueur quant au suivi budgétaire qu'elle a mené au cours de la première année. Les rapports budgétaires ne permettaient pas d'effectuer un suivi adéquat : ils n'ont pas été produits assez fréquemment, étaient incomplets et contenaient même parfois des informations erronées. Cette déficience découle aussi du fait que les gestionnaires n'y ont pas accordé toute l'importance requise. À la suite du déficit de plus de 80 millions de dollars survenu la première année, on a resserré le suivi budgétaire.

6.11 Pendant cette première année, Emploi-Québec n'a pas procédé au suivi de l'ensemble des indicateurs qu'elle s'était donnés. Ce n'est qu'au moment d'élaborer sa première reddition de comptes qu'elle a compilé les données nécessaires à l'évaluation de sa performance. De plus, cet exercice n'a porté que sur certains des indicateurs prévus dans l'entente de gestion. Force est de constater qu'au terme de sa première année d'existence Emploi-Québec n'a pas pleinement rendu compte de l'atteinte de ses objectifs.

VUE D'ENSEMBLE

Évolution des services publics d'emploi

6.12 Au cours de la dernière décennie, les services d'emploi offerts à la population par le gouvernement québécois ont connu de multiples transformations.

6.13 En 1989, les responsabilités relatives à ce secteur sont assumées par le ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle. Puis, en 1993, la formation professionnelle est confiée à la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (SQDM). Le ministère devient quant à lui, en 1994, celui de la Sécurité du revenu. Il administre, en plus de l'aide financière de dernier recours, des mesures de développement de l'employabilité et d'aide à l'intégration à l'emploi.

6.14 À compter de 1995, dans la foulée des réformes des services d'emploi en cours dans de nombreux pays, le gouvernement du Québec élabore une Politique active du marché du travail et obtient, à l'échelle québécoise, un consensus au regard de la mise en place d'un réseau unique de services publics intégrés.

6.15 Dans cette optique et après maintes discussions, le gouvernement du Québec et celui du Canada s'entendent sur le transfert de responsabilités relatives au marché du travail. L'entente de principe et l'entente de mise en œuvre sont signées respectivement le 21 avril et le 28 novembre 1997.

6.16 En effet, le gouvernement fédéral est aussi un acteur majeur à ce chapitre. C'est ainsi qu'il administre le Compte d'assurance-emploi – assurance-chômage – et gère le Service national de placement, dont le mandat est d'aider les travailleurs à trouver un emploi et les employeurs à recruter les travailleurs dont ils ont besoin. De plus, le ministère du Développement des ressources humaines Canada (DRHC) offre des programmes d'amélioration de l'employabilité et d'adaptation au marché du travail.

6.17 Enfin, les responsabilités en matière d'aide financière de dernier recours et celles concernant le développement de la main-d'œuvre sont dévolues en juin 1997 au ministère de l'Emploi et de la Solidarité, devenu ministère de la Solidarité sociale à la fin de 1998.

Entente Canada-Québec

6.18 L'Entente de principe Canada-Québec relative au marché du travail, appelée ci-après l'Entente Canada-Québec, prévoit le transfert au gouvernement du Québec de certaines responsabilités, jusque-là assumées par le gouvernement du Canada et financées à même le Compte d'assurance-emploi (CAE).

6.19 Par suite de cette entente, d'une durée indéterminée, le Québec devient notamment responsable de déterminer les priorités sur son territoire, de produire l'information sur le marché du travail québécois et d'exploiter un service de placement en lien avec celui offert ailleurs au Canada. Au surplus, il doit

concevoir, mettre en œuvre et évaluer les mesures qui visent à faciliter l'accès à l'emploi ainsi qu'à améliorer les qualifications professionnelles et le fonctionnement du marché du travail.

6.20 Quant au Canada, toujours responsable du CAE, il s'engage à financer, en partie et à certaines conditions, la prise en charge des responsabilités transférées au Québec. Celles-ci comprennent les fonctions du Service national de placement et les mesures s'inscrivant dans les axes d'intervention suivants : préparation à l'emploi, insertion en emploi, maintien en emploi, création directe d'emploi et stabilisation de l'emploi.

6.21 Cependant, ce financement ne couvre pas les prestations d'assurance-emploi, qui continuent d'être supportées par le gouvernement du Canada, ni l'aide de dernier recours, versée par le gouvernement du Québec aux prestataires de l'assistance-emploi – sécurité du revenu – pendant qu'ils participent à des mesures.

6.22 Ajoutons que l'entente de principe, dont les modalités d'application sont définies dans l'entente de mise en œuvre, précise différents éléments tels que la livraison de services ainsi que la mesure et l'évaluation des résultats. Elle prévoit aussi les modalités quant au financement, à la vérification financière, au transfert de ressources humaines et à l'échange d'information.

Ministère de la Solidarité sociale et Emploi-Québec

Cadre juridique

6.23 C'est en vertu de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et instituant la Commission des partenaires du marché du travail* (L.R.Q., c. M-15.001) que sont créés le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Emploi-Québec, la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT), les Conseils régionaux des partenaires du marché du travail et le Fonds de développement du marché du travail (FDMT).

6.24 En décembre 1998, les responsabilités dévolues au ministère sont partagées entre deux ministres. Ainsi, les domaines de la main-d'œuvre et de l'emploi sont attribués à la ministre d'État au Travail et à l'Emploi tandis que le ministre de la Solidarité sociale devient responsable de l'assistance-emploi et des allocations sociales.

6.25 À titre d'unité autonome de service rattachée au ministère, Emploi-Québec est chargée depuis le 1er avril 1998 de la mise en œuvre, de la gestion et de l'offre des mesures et des programmes relevant de la ministre d'État au Travail et à l'Emploi, et ce, sur les plans national, régional et local. De plus, cette unité chapeaute des fonctions en vertu d'autres lois et de l'Entente Canada-Québec.

6.26 Emploi-Québec est issue de la fusion des services d'emploi et de main-d'œuvre qui relevaient auparavant de trois entités gouvernementales : le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, la SQDM et DRHC. Il faut joindre à ces dernières la Ville de Montréal, qui administre les services dispensés sur son territoire.

6.27 La mission d'Emploi-Québec est de susciter l'emploi de la main-d'œuvre disponible, d'en promouvoir le développement ainsi que d'améliorer l'offre et d'influer sur la demande de façon à favoriser l'équilibre entre ces deux pôles.

6.28 La CPMT, pour sa part, participe à l'élaboration des politiques et des mesures gouvernementales dans les domaines de la main-d'œuvre et de l'emploi. Elle contribue également à la prise de décisions relatives à la mise en œuvre et à la gestion de ces mesures, notamment au regard de la programmation, des plans d'action et des opérations qui s'y rattachent.

6.29 En outre, chaque région est dotée d'un Conseil régional des partenaires du marché du travail, dont les principales fonctions sont de définir la problématique du marché du travail dans son milieu respectif, d'arrêter des stratégies et des objectifs régionaux et de soumettre annuellement à la CPMT, pour approbation, un plan d'action régional.

6.30 En ce qui a trait au FDMT, fonds administré par Emploi-Québec, il sert à financer la mise en œuvre et la gestion des mesures et soutient la prestation des services publics d'emploi.

6.31 Par ailleurs, d'autres partenaires font partie de la dynamique que nous venons de présenter. Parmi eux figurent les organismes qui offrent des services d'aide à l'emploi, le ministère des Régions, de même que ses Conseils régionaux de développement et ses centres locaux de développement (CLD), qui influent sur les grands objectifs de développement des régions.

Structure du ministère et d'Emploi-Québec

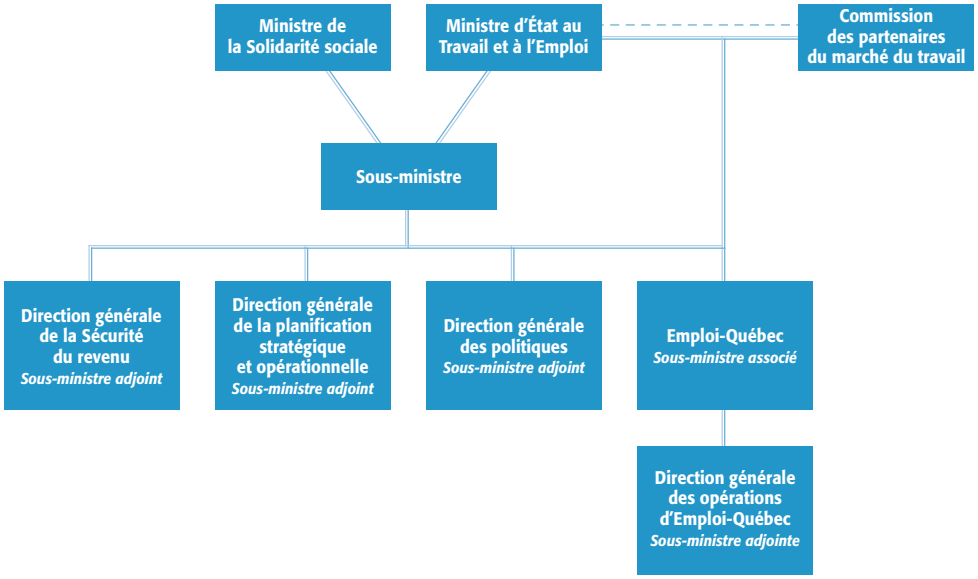
6.32 La structure administrative du ministère présente certaines particularités, comme l'illustre la figure 1. Rappelons d'abord que les responsabilités sont imparties à deux ministres, qui sont secondés par le même sous-ministre en titre. Ce dernier est responsable, entre autres, de l'administration et de l'évaluation de l'entente de gestion et du plan d'action annuel d'Emploi-Québec.

6.33 De son côté, la CPMT est en lien direct avec la ministre d'État au Travail et à l'Emploi, Emploi-Québec et le sous-ministre associé. Cette commission, à titre de partenaire, a pour mandat de conseiller la ministre sur les orientations générales de la Politique du marché du travail et de contribuer, avec Emploi-Québec, à la prise de décisions relatives à la mise en œuvre et à la gestion des mesures. Elle est composée, notamment, de membres représentant la main-d'œuvre québécoise, les associations d'employeurs, les organismes communautaires et les milieux de l'enseignement secondaire et collégial.

6.34 Par ailleurs, c'est le sous-ministre associé qui est chargé de gérer Emploi-Québec. Il relève du sous-ministre en titre pour ce qui est de l'administration et de l'évaluation de l'entente de gestion et du plan d'action annuel. Il est aussi en rapport direct avec la CPMT; en effet, en tant que secrétaire général, il participe à l'élaboration de l'entente de gestion et du plan d'action de même qu'au suivi de ce dernier.

FIGURE 1

STRUCTURE ADMINISTRATIVE DU MINISTÈRE DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE



Source : Ministère de la Solidarité sociale.

6.35 Depuis septembre 1999, afin notamment de clarifier certaines responsabilités, la ministre et la CPMT ont convenu, en vertu d'une entente, que le sous-ministre associé relève directement de la ministre, mais la loi n'a pas été modifiée en ce sens.

Activités d'Emploi-Québec et leur financement

6.36 Pour assurer son fonctionnement, Emploi-Québec compte sur quelque 3 000 employés répartis entre les unités centrales, les 17 directions régionales et les 154 centres locaux d'emploi (CLE), qui regroupent les services offerts par les deux modules du réseau du ministère, soit la Sécurité du revenu et Emploi-Québec.

6.37 Emploi-Québec propose une large gamme de services aux individus et aux entreprises qui veulent bénéficier de différentes formes d'aide relative à la main-d'œuvre et à l'emploi. Ceux-ci peuvent obtenir de l'information sur le marché du travail, utiliser les services de placement et se prévaloir des possibilités offertes dans le cadre des mesures. L'aide consentie à la clientèle renvoie tantôt aux services de base universels, tantôt à des services plus spécialisés.

6.38 Les services de base universels comprennent l'information sur le marché du travail, l'accueil des usagers, l'entrevue initiale, le placement et le soutien à la recherche d'emploi au moyen d'outils conçus à cette fin, dont les guichets info-emploi. Quant aux services spécialisés, ils consistent à offrir aux particuliers des

entrevues pour évaluer leurs besoins; ces rencontres peuvent conduire à l'élaboration d'un parcours individuel tracé à partir des préoccupations touchant l'insertion professionnelle, la formation et la recherche active d'un emploi. Pour ce qui est des entreprises, il s'agit généralement de services-conseils portant sur le développement et la gestion des ressources humaines.

6.39 Le financement de la mise en œuvre et de la gestion de ces diverses activités provient du Fonds de développement du marché du travail qui voit ses crédits alloués par le Parlement. Il convient de souligner que l'argent dont dispose le Fonds origine à la fois du gouvernement du Canada, à la faveur de l'Entente Canada-Québec, et du gouvernement du Québec.

6.40 Le tableau 1 montre, pour l'exercice 1998-1999, la provenance et l'utilisation des sommes comptabilisées dans le FDMT.

TABLEAU 1

DÉPENSES ET PROVENANCE DU FINANCEMENT DU FONDS DE DÉVELOPPEMENT DU MARCHÉ DU TRAVAIL POUR L'EXERCICE FINANCIER 1998-1999

Provenance / Dépenses	Gouvernement du Canada		Gouvernement du Québec		Total
	(M $)	(%)	(M $)	(%)	(M $)
Opération et administration					
Emploi-Québec*	56,5	27	155,4	73	211,9
Commission des partenaires du marché du travail	0,2	20	0,8	80	1,0
Mesures d'aide à l'emploi	501,8	64	282,5	36	784,3
Total	**558,5**	**56**	**438,7**	**44**	**997,2**

* Ces coûts incluent des sommes liées à des services à la clientèle, tels que l'information sur le marché du travail, le conseil, l'entrevue initiale et le placement.

Source : Ministère de la Solidarité sociale.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

6.41 Notre vérification avait pour but d'évaluer dans quelle mesure le ministère a planifié et mis en œuvre l'implantation d'Emploi-Québec. Pour ce faire, nous avons analysé les activités du ministère afin de nous assurer qu'il a pris les moyens nécessaires pour intégrer aux siennes les ressources provenant de la SQDM et de DRHC.

6.42 Nous avons aussi examiné le cadre de gestion du ministère en matière d'emploi et de main-d'œuvre, particulièrement au regard des planifications opérationnelle et budgétaire, du suivi des activités et de la reddition de comptes.

6.43 Cet exercice a été effectué auprès d'unités centrales du ministère et d'Emploi-Québec. De plus, notre vérification a été menée auprès de 4 régions desservies par Emploi-Québec, qui gèrent plus de 38 p. cent du budget total consacré aux mesures d'aide à l'emploi et, dans chacune d'elles, nous nous sommes penchés sur les activités de la direction régionale et d'au moins 2 CLE.

6.44 Comme notre vérification visait plus spécialement Emploi-Québec, la majeure partie de nos constats s'y rapportent même si certains, qui ont trait au déploiement des CLE, englobent aussi le module de la Sécurité du revenu.

6.45 Nos travaux se sont déroulés de novembre 1999 jusqu'au début de mars 2000, mais nos commentaires portent sur les travaux préalables à l'implantation d'Emploi-Québec et sur ses deux premières années d'opération.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

6.46 Bien que le ministère de la Solidarité sociale ait planifié l'implantation d'Emploi-Québec et entrepris de nombreuses actions dans le but d'offrir à sa clientèle, dès le 1er avril 1998, une gamme complète de services en matière d'emploi et de main-d'œuvre, ses préparatifs n'étaient pas complétés, notamment en ce qui concerne la détermination du nombre optimal de CLE, la formation et l'encadrement du personnel, l'adaptation des systèmes informatiques et la disponibilité de quelques services.

6.47 De plus, nous avons constaté plusieurs lacunes au regard des deux premières années d'opération d'Emploi-Québec. Entre autres, elles ont trait aux systèmes informatiques, à la prestation des services, à la planification et au suivi des activités ainsi qu'à la reddition de comptes. Le ministère était déjà au fait de la plupart de ces difficultés, car des études internes ont cherché à faire le point sur les activités d'Emploi-Québec.

6.48 Ainsi, des améliorations appréciables ont été apportées, surtout au cours de la deuxième année, mais des déficiences demeurent, principalement en ce qui concerne les systèmes informatiques et la prestation des services.

Planification de l'implantation

Chantiers

6.49 La signature de l'accord bipartite marque le coup d'envoi d'une opération d'envergure qui vise la prise en charge par le Québec, le 1er avril 1998, des mesures d'emploi et du service national de placement qui étaient jusqu'alors sous la responsabilité du gouvernement du Canada. L'objectif est qu'à cette date, Emploi-Québec ait achevé l'intégration des employés provenant du ministère, de la SQDM et de DRHC et que le réseau des CLE soit prêt à recevoir la clientèle de la Sécurité du revenu et celle d'Emploi-Québec.

6.50 Considérant l'ampleur du projet, l'échéancier serré et la nécessité d'assurer la continuité des services, le ministère met sur pied, à l'automne de 1997, le Bureau de coordination de la mise en place. De plus, il mandate des comités, 14 chantiers et 54 sous-chantiers pour aider au succès de cette opération.

6.51 Leur objectif est d'instaurer des politiques, des programmes et des mesures en harmonisant et en intégrant l'apport respectif des trois organisations ; de définir ou d'adapter des modes d'organisation, de gestion et de fonctionnement ; de soutenir l'implantation des changements. Les chantiers, dont certains concernent à la fois Emploi-Québec et la Sécurité du revenu, portent notamment sur les politiques et les programmes, la configuration du réseau, l'organisation d'un CLE et celle d'une direction régionale, les technologies de l'information et les ressources financières.

6.52 Au 31 mars 1998, plusieurs chantiers ont pleinement satisfait aux exigences de leur mandat, alors que d'autres n'y ont donné suite que partiellement. La nouvelle structure organisationnelle est connue, les programmes et les mesures sont définis et les ressources humaines sont assignées. Sur le plan logistique, l'aménagement des locaux et l'organisation informatique, quoique souvent temporaires, permettent d'accueillir les 6 200 employés répartis dans les deux modules du réseau.

Le 1er avril 1998, Emploi-Québec n'était pas prête à offrir un service de qualité en matière d'emploi et de main-d'œuvre.

6.53 Le 1er avril, Emploi-Québec commence donc ses activités. Pourtant, tout n'est pas prêt, comme le mentionne un document sur l'état des travaux produit durant ce mois : « Le Bureau de coordination de la mise en place estime, à l'instar des responsables de chantiers, qu'il demeure une portion importante des travaux de développement à réaliser et que, de ce fait, le projet de mise en place du ministère n'est pas terminé. » En effet, aucun CLE n'est installé de façon permanente et la planification opérationnelle n'est pas terminée.

6.54 Comme les chantiers et les comités disposaient d'un court laps de temps, ils ont dû bien souvent cheminer en parallèle. Pourtant, les résultats obtenus par certains devaient servir d'intrants à d'autres. On n'a qu'à penser aux produits du chantier chargé d'élaborer les politiques, les programmes et les mesures d'emploi, qui sont essentiels aux travaux du groupe ayant à mettre au point les processus opérationnels. Qui plus est, les besoins définis par ce dernier alimentent à leur tour le chantier des technologies de l'information. Or, le mémoire énonçant les politiques, programmes et mesures n'a été adopté par la CPMT que le 20 février 1998. Il ne restait alors que peu de temps aux chantiers en aval pour assumer leur mandat.

6.55 Au surplus, une grande partie des employés n'ont été transférés qu'autour du 1er avril. Il s'ensuit que la formation du personnel ainsi que la mise en place des processus opérationnels représentaient un objectif illusoire avant cette date.

Configuration du réseau

6.56 La configuration du réseau s'inscrit dans une approche globale visant à prendre en compte tous les besoins, autant ceux du module de la Sécurité du revenu que ceux d'Emploi-Québec. La structure adoptée répond à deux objectifs, soit de regrouper les services des deux modules en un guichet unique et de rapprocher la prestation des services du palier local. En effet, les 154 CLE, chapeautés par 17 directions régionales, seront répartis dans l'ensemble des municipalités régionales de comté (MRC) et des communautés urbaines.

6.57 À l'instar des directions régionales, chaque CLE devait être prêt à accueillir, en avril 1998, son effectif et la clientèle. Cette obligation sous-entend la location de locaux, leur aménagement, de même que l'acquisition de mobilier et de matériel informatique. Ce dernier aspect implique d'ailleurs des achats substantiels puisque le ministère passe d'un environnement centralisé à un système reposant sur une plate-forme qui fait plutôt appel aux possibilités de la micro-informatique.

La détermination du nombre de centres locaux d'emploi n'est pas soutenue par une évaluation rigoureuse.

6.58 Malgré l'importance des investissements ponctuels et des dépenses récurrentes que les CLE occasionnent, la détermination de leur nombre, soit 154, n'est pas soutenue par une évaluation rigoureuse.

6.59 En effet, nous n'avons retracé aucune étude évaluant le nombre optimal de CLE en fonction des services à offrir, de l'expertise requise, de l'achalandage probable et des coûts qui s'y rattachent.

6.60 Récemment, la pertinence d'opérer certains CLE a suscité plusieurs questions attribuables, en grande partie, à l'absence d'analyse quant à leur nombre. Ainsi, bien que l'implantation des CLE permanents ne soit pas terminée, plusieurs gestionnaires d'Emploi-Québec sont d'avis que des CLE devraient être fermés ou, du moins, que leurs activités soient revues à la baisse. L'expertise n'y est souvent pas suffisante pour offrir l'éventail complet des services et leur effectif réduit n'en facilite pas la gestion quotidienne, notamment au regard des heures d'ouverture et des absences. À ce sujet, un comité ministériel, mis sur pied à l'automne de 1999, a le mandat de proposer une nouvelle configuration du réseau, dans la perspective de réduire les coûts et de maintenir la qualité du service.

6.61 D'ailleurs, la direction régionale d'Emploi-Québec de Montréal procède déjà à la restructuration de ses 20 CLE, en concentrant ses services dans 9 unités, les autres étant uniquement dotés d'une salle multiservice et d'un animateur. Les raisons invoquées dans le mémoire qu'Emploi-Québec a remis à la CPMT se lisent comme suit : « […] l'expérience nous indique que 20 modules [CLE] sur le territoire de la Ville de Montréal constituent une dispersion des efforts et de la confusion pour les individus et les entreprises qui désirent profiter des services d'Emploi-Québec ».

6.62 Par ailleurs, le ministère n'a effectué aucune prévision globale des coûts d'implantation d'un tel réseau. Ces coûts étaient plutôt éclatés entre les directions concernées. De plus, l'une de celles-ci n'a établi ses prévisions que sur une base annuelle. Des dépenses ont été oubliées, d'autres n'ont été estimées qu'en cours d'année et certaines ne couvraient qu'une partie des besoins.

6.63 Le tableau 2 donne notre compilation, par type de dépense, des prévisions initiales et des sommes dépensées à ce chapitre par le ministère.

Tableau 2

COÛTS D'IMPLANTATION DU RÉSEAU

Nature des coûts	Prévisions initiales (M $)	Coûts au 31 décembre 1999* (M $)
Aménagement permanent	30,9	61,8
Aménagement temporaire	–	3,0
Téléphonie	0,7	2,9
Emménagement	–	6,0
Informatique	38,7	41,1
Total	**70,3**	**114,8**

* Incluant les coûts prévus pour compléter l'implantation.

Source : Ministère de la Solidarité sociale.

6.64 Ainsi, le coût d'aménagement des CLE temporaires, qui s'est élevé à 3 millions de dollars, n'a pas été évalué au départ par le ministère. Quant aux coûts d'emménagement de 6 millions de dollars, ils n'ont été estimés qu'en novembre 1998.

6.65 En l'absence d'un portrait exhaustif au regard des coûts anticipés, le ministère ne pouvait, d'une part, connaître en début d'opération les ressources financières qu'elle nécessiterait ni, d'autre part, en exercer un suivi rigoureux.

6.66 **Nous avons recommandé au ministère**

- **dans l'éventualité de la mise en œuvre d'opérations impliquant des investissements majeurs, d'effectuer une planification qui permettrait de rassembler l'information nécessaire à la prise de décision et de s'assurer qu'un suivi soit exercé à toutes les phases du processus ;**
- **de poursuivre ses efforts au regard de la détermination du nombre optimal de centres locaux d'emploi.**

6.67 Commentaires du ministère

« Tout comme le reconnaît le Vérificateur général, le ministère a planifié l'implantation d'Emploi-Québec et entrepris de nombreuses actions afin d'offrir à sa clientèle, dès le 1er avril 1998, une gamme complète de services en matière d'emploi et de main-d'œuvre, et ce, même si l'Entente prévoyait des dates précises d'implantation et de transfert des ressources, privant ainsi le ministère de latitude pour réaliser de manière optimale, comme tous l'auraient souhaité, cette opération stratégique et sans précédent.

« La mise en place du nouveau ministère qui, il faut le rappeler, a toujours été prévue sur un horizon de trois ans, a été planifiée et suivie avec succès puisque cette opération colossale à bien des points de vue, et se voulant un des plus gros chantiers immobiliers gouvernementaux avec un déploiement informatique majeur (près de 13 000 postes), s'est déroulée sans interruption dans les opérations.

« Cette conclusion a été possible grâce à une planification qui intégrait l'ensemble des aspects humains, budgétaires, organisationnels et technologiques.

« Relativement à la détermination du nombre de CLE et tout comme pour les autres dimensions de sa gestion, le ministère de la Solidarité sociale est à l'affût de pistes d'optimisation.

« Nous voulons cependant rappeler au Vérificateur général que le maintien de nos services aux prestataires de la sécurité du revenu, l'accessibilité des services à la population ainsi que le maillage avec le réseau des CLD et des MRC sont apparus et sont toujours des facteurs de succès déterminants pour la réalisation de notre mission.

« Le ministère poursuivra ses efforts pour une détermination du nombre optimal de CLE, et ce, dans une perspective d'amélioration continue des services à la clientèle et de l'atteinte des résultats attendus au regard de sa mission. Comme a pu le constater le Vérificateur général, un comité de travail est d'ailleurs à l'œuvre à ce sujet. »

Mise en place d'Emploi-Québec

Ressources matérielles

6.68 Au 1er avril 1998, aucun CLE n'est implanté de façon permanente. Compte tenu des baux qu'il faut respecter jusqu'à leur terme, des délais réglementaires liés aux appels d'offres ainsi que des délais d'approvisionnement en matériel et équipement, les employés d'un même CLE sont fréquemment dispersés dans divers emplacements et dans des locaux temporaires. L'intégration se fait alors de façon progressive, et ce, en fonction de la fin des baux et des travaux d'aménagement.

6.69 Le premier CLE permanent est inauguré le 14 avril 1998 et, le 1er avril suivant, 56 autres sont en place. Deux ans après le lancement d'Emploi-Québec, 33 CLE sont toujours considérés comme des unités temporaires; le ministère prévoit que le tout sera normalisé d'ici à un an.

6.70 La conduite d'une opération aussi vaste implique plusieurs instances, dont les CLE, les directions régionales, les unités centrales, la Ville de Montréal, la Société immobilière du Québec et les nombreux fournisseurs. Afin d'orienter les décisions, souvent prises localement, le ministère leur fournit un guide portant sur les règles et les normes à respecter ; la superficie et les ressources matérielles de chaque CLE sont ainsi déterminées en fonction de l'effectif.

6.71 Malgré ces directives, nous avons relevé plusieurs cas où les règles et les normes n'ont pas été intégralement appliquées. Par exemple, le réseau affiche un excédent au chapitre des ressources matérielles, notamment en ce qui a trait au nombre de micro-ordinateurs et aux superficies occupées.

6.72 Il a été prévu, entre autres, que chaque employé aurait un micro-ordinateur à son poste de travail individuel. D'autres ordinateurs doivent également être à la disposition du personnel dans les salles d'entrevue, les salles de formation, quelques-unes des salles de conférence, ainsi qu'à l'accueil. Le parc informatique doit aussi desservir la clientèle d'Emploi-Québec, qui a accès à 416 ordinateurs, répartis dans les CLE.

Il y a surnombre de micro-ordinateurs dans la majorité des CLE.

6.73 L'examen de la quantité et de la répartition des micro-ordinateurs nous a permis de constater qu'ils sont en surnombre dans les deux modules du réseau. En décembre 1999, plus de 9 300 micro-ordinateurs sont à la disposition des 6 523 employés du réseau : 7 060 appareils sont intégrés dans les postes de travail individuels et 2 254 font l'objet d'une mise en commun (salles ou accueil). De plus, le ministère détient une réserve de 122 ordinateurs pour pallier les situations d'urgence.

6.74 Nous avons comparé, pour chaque CLE, le nombre de postes de travail avec le nombre d'employés ; cet exercice fait apparaître, pour l'ensemble du réseau, un excédent de 704 micro-ordinateurs dans 125 des 154 CLE. En effet, le total des postes de travail disponibles peut aller, à certains endroits, jusqu'au double de l'effectif en place. À titre d'illustration, un CLE comptant 9 employés possède, outre les appareils installés dans les diverses salles et à l'accueil, 20 ordinateurs réservés au personnel.

6.75 À plus de 2 000 dollars pièce, et ce, sans tenir compte du coût de l'ameublement et des frais d'exploitation, l'excédent d'appareils a une valeur approximative de 1,4 million de dollars.

6.76 Même si le réseau a connu des mouvements de personnel, aucune directive quant à la gestion des surplus n'a été émise et personne n'a pris l'initiative de procéder à une redistribution du matériel informatique. Malgré ce surplus d'équipement et le risque de désuétude qui le guette, le ministère continue d'acheter des ordinateurs destinés aux nouveaux CLE permanents. À preuve, l'acquisition de 90 micro-ordinateurs a été conclue en janvier 2000.

Plus de 70 p. cent des centres locaux d'emploi permanents occupent des surfaces excédentaires.

6.77 Par ailleurs, la superficie des locaux des CLE et des directions régionales devait permettre d'accueillir la clientèle, de loger les employés compris dans le plan d'effectif initial et d'accepter une hausse d'environ 10 p. cent du personnel. En fonction de cette norme, nous avons évalué, à l'égard de chacun des 109 sites permanents pour lesquels le ministère verse un loyer, la conformité de la superficie aménagée, et ce, en fonction de l'effectif en place le 10 décembre 1999 et de celui autorisé au 1er avril 1998. Nous constatons une superficie excédentaire de l'ordre de 10 300 et 13 100 mètres carrés respectivement. Cet espace inutile représente pour le ministère un coût supplémentaire annuel qui, selon la base de comparaison retenue, oscille entre 1,5 et 1,9 million de dollars. En décembre 1999, nous avons déterminé que plus de 70 p. cent des 109 CLE permanents soumis à cette vérification occupent des surfaces excédentaires alors que les autres respectent la norme.

6.78 Un dernier aspect relatif aux ressources matérielles renvoie aux règles d'attribution des contrats qui, pendant la première année, n'ont pas toujours été respectées par Emploi-Québec. Le ministère a vérifié des contrats totalisant 38 millions de dollars et représentant 20 p. cent de la valeur de ceux accordés en 1998-1999 pour la dispensation de services d'emploi. Ses travaux indiquent qu'on a parfois dérogé à l'obligation de procéder par appel d'offres pour ce qui est des transactions conclues avec des fournisseurs privés. En effet, 55 contrats, totalisant 7,1 millions de dollars, ne respectaient pas cette exigence. Depuis, des directives ont été diffusées et le personnel a reçu de la formation à cet égard.

6.79 Les lacunes énumérées précédemment découlent, en partie, du fait que les responsabilités inhérentes au déploiement du réseau sont par trop dispersées, étant assumées concurremment par plusieurs gestionnaires. De surcroît, le suivi des enveloppes relatives aux coûts d'implantation et aux dépenses récurrentes relève de l'administration centrale alors que les décisions quant aux sorties de fonds sont prises localement.

6.80 Ces déficiences, combinées à une mauvaise prévision des coûts, ont certainement contribué au dépassement des coûts anticipés par le ministère pour mener à bien la mise en place des 17 directions régionales et des 154 CLE. Il faut voir aussi qu'elles entraînent des frais récurrents, comme le paiement des loyers et la mise à jour des micro-ordinateurs.

6.81 **Nous avons recommandé au ministère de respecter ses règles relatives à l'allocation des ressources matérielles, notamment en ce qui a trait à l'attribution des micro-ordinateurs, à la conformité des superficies occupées et à l'attribution des contrats.**

6.82 Commentaires du ministère

« L'achalandage des services du ministère est conditionné par une conjoncture économique fluctuante, d'où la pertinence de disposer de certaines marges de manœuvre qui peuvent à l'occasion, selon le volume du moment, apparaître comme excédentaires, mais qui en réalité sont pleinement justifiées. À titre d'exemple, 500 personnes s'ajouteront prochainement aux effectifs du ministère pour répondre aux impératifs de la revue de programmes 2000-2001. Conséquemment, l'excédent de micro-ordinateurs constaté est conjoncturel puisqu'il sera, en grande partie, utilisé par ces nouvelles ressources humaines.

« À ces importantes fluctuations de son personnel, s'ajoutent l'organisation opérationnelle du travail dans les CLE et le recours à du personnel itinérant pour expliquer le nombre de micro-ordinateurs au ministère. Les choix organisationnels du ministère lui permettent ainsi d'offrir ses services à moindre coût et donc de mieux répondre aux exigences de la conjoncture. Néanmoins, le ministère reverra sa politique de gestion des micro-ordinateurs, incluant une redistribution de ceux-ci au regard des besoins et du coût de cette opération.

« Enfin, le ministère entend poursuivre ses efforts afin d'améliorer sa conformité dans l'octroi des contrats. Ce sont d'ailleurs les travaux du ministère qui lui ont permis d'identifier et de signaler au Vérificateur général que des erreurs administratives avaient eu cours dans 55 contrats. Depuis cette constatation, le personnel concerné a reçu, au cours de la dernière année, une nouvelle formation ainsi que les guides requis. Incidemment et dans le but d'une amélioration continue de nos activités, de nouvelles vérifications confirment que la réglementation est actuellement respectée. »

Systèmes informatiques

6.83 Afin d'offrir à Emploi-Québec, sur le plan de l'informatique, le soutien nécessaire à l'exercice de ses activités, le ministère devait adapter ses propres systèmes. Aussi, il devait établir des liens avec ceux exploités par DRHC, de telle sorte qu'Emploi-Québec soit en mesure d'y consulter et d'y saisir des données. Toutefois, cette adaptation s'inscrit dans le cadre d'une transformation plus fondamentale encore, soit le changement même de l'environnement technologique du ministère.

Les systèmes informatiques utilisés par Emploi-Québec ne sont pas encore conviviaux.

6.84 À ce chapitre, nos travaux indiquent que les systèmes informatiques utilisés par Emploi-Québec ne sont pas encore conviviaux, qu'ils ne fournissent pas tous les renseignements utiles et qu'ils n'offrent pas les outils nécessaires à la saine gestion des activités de l'entité.

6.85 D'une part, les données nécessaires aux activités courantes et à la prise de décision sont enregistrées dans les différents systèmes et, dans certains cas, les interfaces ne sont pas présentes ou performantes. Parfois, les données ne peuvent être transférées d'un système à l'autre et il faut en refaire la saisie. De plus, les employés d'Emploi-Québec sont amenés à exploiter de front plusieurs systèmes pour consulter des banques de données ou pour saisir de l'information.

6.86 D'autre part, nous avons constaté que des applications, pourtant nécessaires, n'étaient pas disponibles initialement, et que d'aucunes ne le sont toujours pas. À titre d'illustration, pendant plus d'un an, le calcul des retenues d'impôt à la source n'était pas automatisé, pas plus que la conversion, sur une base hebdomadaire, de données relatives à l'aide à accorder pour le soutien du revenu. La détection des paiements indus à des individus ainsi qu'à des organismes est un exemple d'application qui n'est pas encore disponible. En l'absence d'une telle information, il devient difficile pour Emploi-Québec de recouvrer les sommes qui lui sont dues.

6.87 Le manque de convivialité et l'absence de certaines applications ont d'autres répercussions : ils obligent à des interventions manuelles, ils accentuent les délais de traitement et ils augmentent les risques d'erreurs ou d'omissions.

6.88 Par ailleurs, à plusieurs reprises, nos observations attestent que l'information compilée dans les systèmes est incomplète. En effet, des données essentielles étaient parfois absentes ou erronées. Ainsi, Emploi-Québec doit effectuer un suivi des personnes qui se sont prévalues des mesures favorisant leur employabilité afin de savoir si elles se sont trouvé un emploi. Or, comme le processus s'enclenche en fonction de la date de fin d'une activité, il est essentiel que celle-ci soit enregistrée. Cependant, en février 2000, près de 2 p. cent des dossiers n'affichaient pas cette date de référence, soit plus de 1 500, même si, vraisemblablement, les activités avaient pris fin depuis plus de 90 jours. Ces informations s'avèrent particulièrement importantes au regard de la reddition de comptes. En outre, comme nous le démontrons dans la section traitant du suivi budgétaire, des engagements financiers envers des individus, aux fins de formation, n'étaient enregistrés qu'en partie dans les systèmes.

6.89 Somme toute, compte tenu du fait que les systèmes ne sont pas parfaitement arrimés et qu'une partie de l'information qu'ils génèrent n'est pas suffisamment fiable, les gestionnaires n'ont pas encore tous les outils pour gérer les activités d'Emploi-Québec, particulièrement en ce qui a trait à la réalisation des suivis budgétaire et opérationnel ainsi qu'à la reddition de comptes.

6.90 Le plan d'action du ministère, pour ce qui est des systèmes informatiques, prévoit pour les prochaines années des développements majeurs susceptibles de résoudre les difficultés dont nous venons de faire état.

6.91 **Nous avons recommandé au ministère d'assurer la convivialité des systèmes informatiques utilisés par Emploi-Québec et d'obtenir l'assurance que l'information qu'ils génèrent est suffisante et fiable.**

6.92 Commentaires du ministère

« Tel que convenu lors de la planification sur l'implantation d'Emploi-Québec, le ministère entreprend le troisième volet de son plan global d'adaptation des systèmes informatiques. Les volets 1 et 2 concernaient respectivement l'implantation et la consolidation.

« Le volet 3 porte sur l'optimisation et prévoit d'importants investissements de l'ordre de 45 millions de dollars sur trois ans. Ce projet répondra de façon optimale aux besoins opérationnels et informationnels d'Emploi-Québec. Ce projet couvre notamment l'introduction de nouvelles opportunités pour la livraison de ses services (services assistés, services de groupe et libres-services) et des mécanismes d'échanges de renseignements avec les systèmes du gouvernement fédéral DRHC.

« Le ministère possède une méthode de développement qui prévoit une participation active des utilisateurs et conséquemment assure une convivialité des applications livrées au regard des besoins informationnels. »

Ressources humaines

6.93 La fusion des services d'emploi, maintenant sous la responsabilité d'Emploi-Québec, a entraîné le regroupement, au 1er avril 1998, de 3088 employés provenant de trois organisations avec des cultures différentes, notamment au regard des modes de fonctionnement et des styles de gestion.

6.94 La répartition géographique de l'effectif et le reclassement de plusieurs employés ont occasionné des problèmes d'intégration des ressources humaines. Ces difficultés sont tributaires, entre autres, du respect des conventions collectives et des clauses de l'entente conclue entre les deux paliers de gouvernement. Cette dernière précise en effet que les employés fédéraux transférés doivent se voir offrir un emploi dans un endroit situé à moins de 40 kilomètres de leur ancien lieu de travail.

6.95 Par ailleurs, au regard de leur nouvelle affectation, plus de la moitié des employés fédéraux, soit 539, ont contesté le classement établi par l'administration québécoise. Un comité paritaire a recommandé le reclassement de 388 d'entre eux, dont certains à titre de professionnels. Cette décision n'a été rendue qu'en mars 1999.

6.96 Ces difficultés ont une incidence majeure sur l'organisation du travail. Ainsi, on ne retrouve pas nécessairement l'adéquation souhaitée entre le nombre de techniciens et le nombre de professionnels dans chaque CLE. Conséquemment, des CLE n'ont pas l'expertise voulue dans certains domaines, tels que les services aux entreprises, alors que d'autres se retrouvent avec un effectif composé de plusieurs professionnels.

6.97 De plus, l'intégration du personnel a suscité beaucoup d'insatisfaction : en effet, des employés non reclassés contestent les décisions tandis que certains employés qui travaillaient déjà au sein du ministère revendiquent de leur côté un statut supérieur.

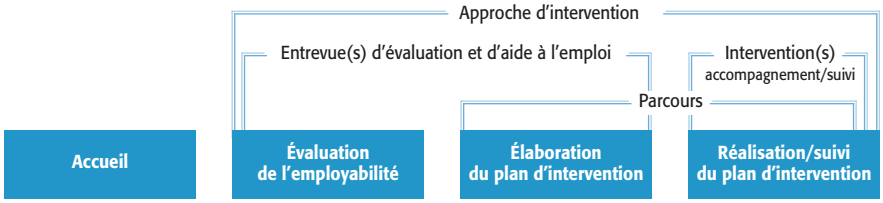
Prestation des services

6.98 Les activités d'Emploi-Québec découlent de l'intégration et de l'harmonisation de la quarantaine de programmes appartenant aux trois organisations fusionnées ; le tout correspond aujourd'hui à une douzaine de mesures et services cherchant à joindre les diverses clientèles.

6.99 La prestation des services et le choix des mesures se font selon un mode d'intervention personnalisé, où chaque usager – individu ou entreprise – est orienté vers un service adapté à ses besoins, en regard des exigences et des perspectives du marché du travail. Cette approche implique pour chacun un cheminement séquentiel faisant appel à plusieurs acteurs, le cas échéant. La figure 2 illustre les principales étapes de celui concernant les individus.

FIGURE 2

CHEMINEMENT D'UN INDIVIDU



Source : Ministère de la Solidarité sociale.

6.100 L'approche retenue par Emploi-Québec laisse place à une certaine latitude quant à l'intervention du personnel. Ainsi, l'application des mesures suppose que l'employé a les connaissances préalables et dispose des outils nécessaires à une prise de décision éclairée.

6.101 Toutefois, notre vérification nous a permis de constater que plusieurs éléments soutenant une démarche semblable n'étaient pas en place au 1er avril 1998 et que certains ne le sont toujours pas deux ans plus tard. Nous avons relevé des lacunes en ce qui a trait à la formation des employés, au développement de balises, à la diffusion de l'information, à l'environnement de contrôle et, enfin, à l'offre de services.

Au début des activités d'Emploi-Québec, les employés n'avaient pas toutes les connaissances nécessaires pour bien accomplir leur travail.

6.102 La formation de la majorité du personnel n'a débuté qu'après le 1er avril 1998. Il s'ensuit qu'à cette date les employés n'avaient pas toutes les connaissances nécessaires pour accomplir leur travail. Plus encore, la formation dispensée la première année concernait surtout la procédure informatique et non le contenu des mesures. En effet, on voulait s'assurer que tous sauraient composer avec le nouvel environnement technologique. Il faut attendre la deuxième année pour

que la formation sur les mesures soit offerte, alors que celle portant sur l'approche d'intervention auprès des individus n'est pas encore complétée à la fin de cette seconde année.

6.103 Quant aux services aux entreprises, on n'a précisé les modalités d'intervention qu'au cours de la deuxième année d'activité et la formation qui s'y rapporte n'est pas encore donnée. Les employés ont donc dû effectuer leur travail en se basant sur leur expérience. Seules certaines personnes qui n'avaient jamais œuvré dans ce domaine ont pu bénéficier d'une formation minimale.

6.104 Le développement tardif de balises est un autre élément qui a nui à une prise de décision éclairée et équitable envers les usagers. Au départ, les guides de travail remis aux employés étaient peu élaborés, ne fournissant que les critères d'admissibilité, les orientations générales et peu de directives claires.

6.105 Par exemple, pour établir le montant du soutien du revenu versé à un individu durant sa participation à certaines mesures, l'employé devait baser son évaluation sur les dépenses de subsistance réellement effectuées. Or, nous avons constaté, entre autres, qu'une somme pouvant aller jusqu'à 100 dollars par mois a été versée à un individu à titre de « loisirs et cadeaux » et que des frais mensuels de « téléphone et câble » de 120 dollars ont été déclarés admissibles.

6.106 Ce n'est qu'en novembre 1999 qu'Emploi-Québec a plafonné le montant accordé en guise de soutien à un maximum de 276 dollars par semaine. Antérieurement, l'absence de balises a entraîné des versements pouvant atteindre près de trois fois la limite fixée par la suite et des écarts de plus de 15 p. cent entre les sommes moyennes allouées d'une région à l'autre.

6.107 Dans le cas des services offerts aux entreprises, les orientations n'ont été définies qu'à l'été de 1999. C'est pourquoi les guides et outils destinés au personnel n'ont été révisés qu'à la fin de 1999-2000. Ainsi, pendant deux ans, on a donné suite aux demandes formulées par les entreprises sans toutefois favoriser l'action proactive. Pourtant, ce volet est primordial quant à la réalisation de la mission d'Emploi-Québec.

6.108 La diffusion interne de l'information est aussi un aspect problématique, compte tenu notamment de l'absence de canal officiel de communication, du nombre élevé d'unités centrales qui transmettent des directives et du développement continu de normes et de directives. La situation est telle qu'il est difficile d'avoir l'assurance de détenir l'information nécessaire à la prise de décision. Depuis février 2000, des travaux visant à améliorer l'efficacité des communications opérationnelles sont en cours.

Emploi-Québec tarde à mettre en place un environnement de contrôle adéquat.

6.109 Emploi-Québec tarde aussi à mettre en place un environnement de contrôle, et ce, à tous les niveaux (central, régional et local). Certaines actions ont été entreprises, mais elles s'intéressent avant tout à la dimension pécuniaire des décisions. Ainsi, l'entité laisse trop d'autonomie à son personnel, compte tenu du manque

de supervision et de contrôle a posteriori. Emploi-Québec prévoit remédier à cette faiblesse par la création d'une unité centrale de contrôle et de conformité en février 2000.

6.110 Par ailleurs, il appert que l'offre de services elle-même a connu des délais d'implantation. Pourtant, la disponibilité de l'ensemble des services permet de proposer les interventions les plus adaptées aux besoins des usagers.

6.111 C'est ainsi que, lorsque le réseau a pris son envol, l'accès à la banque d'emplois n'était possible que dans les centres d'emploi fédéraux. Ce n'est qu'à la fin de la première année que l'équipement permettant la consultation de ces données a été installé dans les CLE. De plus, le déploiement de micro-services ne s'est fait que dans les premiers mois de 1999. Ce service permet aux individus de rédiger leur curriculum vitæ et d'obtenir, en utilisant Internet ou des logiciels conçus à cette fin, des renseignements facilitant la recherche d'emploi.

6.112 Enfin, Emploi-Québec s'est fixé l'objectif de rendre accessible une information sur le marché du travail qui soit fiable, complète, utile et à jour. En mars 2000, ce but n'est que partiellement atteint. Comme aucune ressource spécialisée dans ce domaine ne faisait partie de l'effectif transféré du gouvernement fédéral et qu'elle a dû composer avec des difficultés financières importantes, Emploi-Québec n'a pas encore mis sur pied un réseau apte à combler les besoins de la clientèle, notamment en ce qui concerne l'information locale sur le marché du travail.

6.113 L'approbation tardive des mesures a engendré d'autres délais influençant directement l'efficacité de la prestation des services. Emploi-Québec ne peut avoir l'assurance que chacun de ses clients a eu accès à tous les services dont il avait besoin. À ce titre, bien que des améliorations aient été apportées, des lacunes persistent à plusieurs égards.

La non-disponibilité de services de base universels a provoqué un recours massif aux mesures de longue durée.

6.114 Qui plus est, la non-disponibilité de certains services de base universels, tels que l'information sur le marché du travail et l'accès à la banque d'emploi, a provoqué un recours massif aux mesures de longue durée, contribuant ainsi au déficit budgétaire de la première année d'activité de cette entité. En effet, il est admis que les services de base universels favorisent la réintégration rapide au marché du travail, et ce, à moindre coût. Selon une évaluation du ministère, qui a mené à un exercice de révision de l'offre de services d'Emploi-Québec, cette situation a occasionné une dépense additionnelle de plus de 90 millions de dollars en 1998-1999.

6.115 Nous avons recommandé à Emploi-Québec

- **de poursuivre la formation de ses employés, d'améliorer les guides et les outils à leur disposition et de développer un environnement de contrôle à tous les niveaux;**
- **de compléter l'offre de services.**

6.116 Commentaires du ministère

« Conformément à la recommandation du Vérificateur général, Emploi-Québec a investi beaucoup d'efforts pour la formation de son personnel et l'amélioration de ses guides et outils.

« Quelque 35 000 jours de formation sont planifiés pour l'année 2000-2001, s'ajoutant ainsi aux activités de formation déjà dispensées aux quelque 3 000 ressources humaines d'Emploi-Québec au cours des deux années précédentes et qui étaient respectivement de 27 000 jours et de 32 000 jours. Malgré les efforts importants consentis pour la formation de ses employés, certaines erreurs administratives demeurent possibles mais peu significatives si l'on considère qu'Emploi-Québec gère plus de 70 000 participations actives par mois. De plus, il est important de signaler que la nature des services rendus et les particularités socio-économiques de chaque client obligent Emploi-Québec à confier à son personnel une certaine latitude décisionnelle, pour laquelle cependant elle demeure en tout temps imputable.

« D'importants efforts se poursuivent afin d'améliorer les moyens de diffusion de l'information, les guides et les instructions au personnel. Au cours de la dernière année, des efforts importants ont permis la production des guides sur le soutien du revenu et sur l'approche de suivi des contrats et ententes de services signés dans le cadre des mesures actives. L'implantation de ces guides s'inscrit également dans le processus de développement d'un environnement de contrôle.

« Relativement à ce point, plusieurs actions ont été réalisées, notamment la création en février d'une équipe centrale dédiée à ce volet, la constitution d'un comité directeur relevant de la sous-ministre adjointe et l'identification de répondants régionaux qui verront à impliquer le niveau local. Enfin, Emploi-Québec implante présentement des mécanismes et outils qui amélioreront le contrôle opérationnel a posteriori.

« Relativement à son offre de services, Emploi-Québec poursuivra les efforts en vue de la compléter. D'ailleurs, plusieurs actions ont été réalisées depuis l'implantation d'Emploi-Québec afin de préciser l'offre de services, tant pour les individus que pour les entreprises. Toutefois, puisque les dépenses imputables aux entreprises représentent environ 10 p. cent du FDMT, et tout en considérant ces services comme très importants, il apparaissait tout naturel pour Emploi-Québec d'accorder une priorité au développement et à la mise en œuvre des services aux individus. À raison d'ailleurs, puisqu'il faut rappeler que les investissements, en mesures actives, ont contribué à l'atteinte de résultats probants. Plus concrètement, ces investissements ont contribué à la réduction de 7,2 p. cent du nombre de ménages bénéficiant de prestations de la Sécurité du revenu entre 1997-1998 et 1998-1999. Il s'agit là d'économies importantes pour le gouvernement du Québec, attribuables à l'offre de services d'Emploi-Québec.

« Emploi-Québec, consciente de l'importance des mesures actives de courte durée pour les personnes les plus proches du marché du travail, a accéléré la mise en place des salles multiservices comprenant notamment les guichets d'emploi.

« Enfin, depuis l'automne 1999, Emploi-Québec a recentré ses interventions par le développement et l'implantation de guides et autres outils qui supporteront encore plus le personnel dans l'attribution des mesures à la clientèle. »

Cadre de gestion

6.117 Comme unité autonome de service, Emploi-Québec est tenue de rendre publics trois documents, soit l'entente de gestion, le plan d'action annuel et le rapport annuel de gestion, dans le but de favoriser une meilleure transparence de son administration. De plus, conformément à l'Entente Canada-Québec, des informations du plan d'action doivent être transmises aux autorités fédérales.

Cycle de planification

6.118 Le plan d'action annuel vise à présenter la mission, les services, la clientèle, les orientations, les indicateurs de résultats, les cibles ainsi que l'allocation des ressources budgétaires. En ce qui concerne la planification budgétaire, l'entité doit mettre en relation les ressources disponibles et les choix stratégiques et opérationnels.

6.119 Le processus annuel de planification est dynamique. Le travail est prévu en fonction des échéances du cycle budgétaire gouvernemental. Tel que défini dans l'entente de gestion, il comprend 11 étapes et mobilise de nombreuses personnes sur une période d'environ 7 mois.

6.120 Ce processus illustre bien la philosophie d'Emploi-Québec, basée sur une gestion concertée, décentralisée et axée sur les résultats. Semblable perspective explique que la participation des différents acteurs du milieu est requise, et ce, à tous les niveaux. La figure 3 présente le cycle annuel de planification.

La planification opérationnelle a été produite quelques mois après le début des activités.

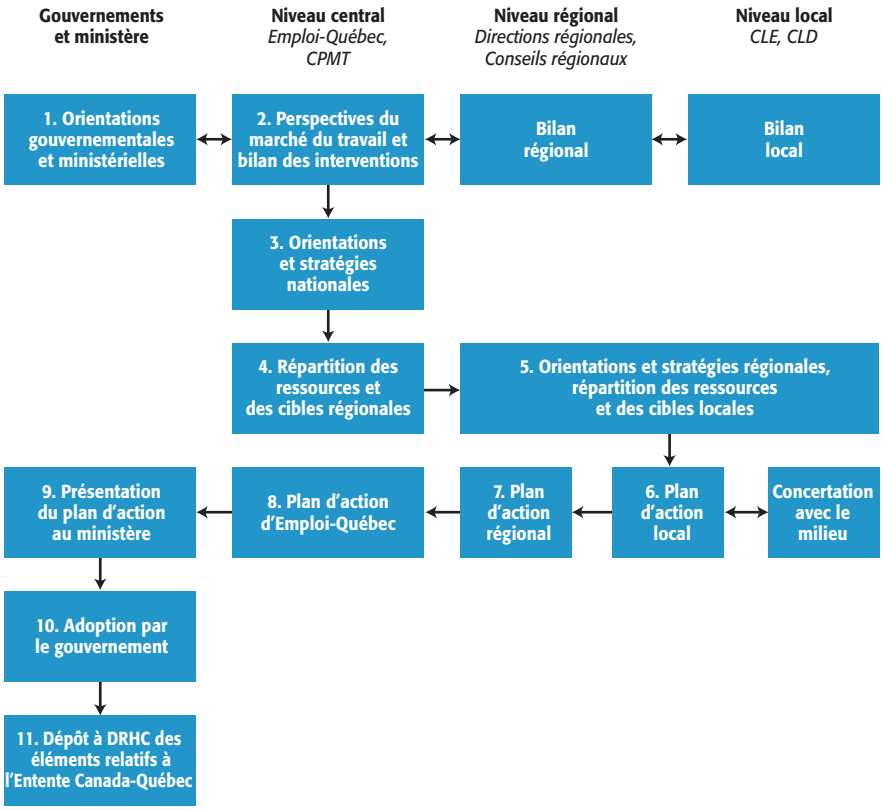
6.121 Nos travaux révèlent que l'exercice de planification d'Emploi-Québec a comporté quelques faiblesses, et ce, plus particulièrement la première année. Ainsi, les plans n'avaient pas la qualité voulue et n'étaient pas disponibles au moment où ils auraient été les plus utiles. Depuis, des améliorations importantes ont été apportées de sorte que la planification annuelle de 2000-2001 répond en grande partie aux exigences énoncées dans l'entente de gestion.

6.122 Le cycle de planification de la première année a été incomplet à bien des égards. Le volet local, bien qu'il constitue l'assise première de cette opération, a été peu développé. En effet, plusieurs CLE n'ont pas produit de plan d'action. De plus, comme l'implantation des CLE et des centres locaux de développement (CLD) n'était pas terminée et que le bilan local de leur situation n'a pu se faire, l'exercice de concertation ne s'est concrétisé que dans une faible proportion. Dans ce contexte, les directions régionales ne pouvaient avoir l'assurance que leur planification reflétait les réalités locales.

6.123 Des contraintes inhérentes à la mise en branle de ses activités ont fait en sorte qu'Emploi-Québec s'était permis d'assouplir, dans un premier temps, la stratégie arrêtée à ce chapitre. Toutefois, dès la seconde année, le processus a davantage été respecté. En effet, le partenariat avec les CLD s'est développé, les CLE ont produit leur plan d'action et le plan national a intégré l'ensemble des planifications régionales et locales.

FIGURE 3

CYCLE ANNUEL DE PLANIFICATION



Source : Entente de gestion relative à Emploi-Québec (entre la ministre et la CPMT).

6.124 En ce qui concerne les indicateurs inclus dans les plans d'action annuels, la façon dont ils ont été mis à profit n'est pas sans faille. Le nombre d'indicateurs qu'on y retrouve pour les trois premières années varie de 8 à 10, alors que l'entente de gestion en prévoit 19. Au surplus, des indicateurs ne sont pas assortis de cibles, comme ceux portant sur le nombre de personnes et d'entreprises aidées. Pour chacune de ces années, les indicateurs qui sont jumelés à des objectifs directement mesurables ne sont respectivement qu'au nombre de 3, de 2 et de 8.

6.125 Quant au choix des indicateurs, l'entente de gestion prévoyait que certains portant sur l'efficience et la qualité seraient arrêtés pour le 1er juin 1998, ce qui n'a pas été fait. De plus, le Conseil des ministres a adopté le plan d'action annuel 1999-2000 sous réserve que les prochains documents mettent davantage l'accent sur la mise en œuvre d'indicateurs d'efficacité, valides et fiables, eu égard au taux d'insertion en emploi de la clientèle se prévalant des divers services offerts par Emploi-Québec.

6.126 Par ailleurs, pour les deux premières années, nous observons très peu de liens entre les stratégies d'intervention énoncées dans les plans d'action et les ressources consenties à cette fin. En effet, les CLE n'ont pas ventilé leurs budgets respectifs entre les différentes mesures, ou ne l'ont fait que partiellement. En outre, le plan d'action annuel d'Emploi-Québec ne fournit aucune indication sur l'échelonnement des engagements financiers dans le temps.

6.127 Le plan d'action de la deuxième année a d'ailleurs fait l'objet d'une analyse et de recommandations de la part de diverses instances gouvernementales. À ce propos, le Conseil des ministres a demandé à ce que les prochains plans présentent de façon explicite, entre autres, les liens entre les problèmes du marché du travail, les stratégies et les moyens d'action mis en œuvre pour les résoudre, les clientèles visées et les budgets qu'Emploi-Québec entend consacrer à pareille fin.

6.128 À ce sujet, des améliorations appréciables ont été apportées pour 2000-2001. Toutefois, le plan d'action annuel ne reflète pas encore la répartition des budgets par mesure, bien que les plans régionaux et locaux examinés fassent état d'une certaine ventilation, soit par mesure, soit par activité ou par axe d'intervention. Le plan d'action de l'entité présente cependant une innovation, avec une projection mensuelle de ses engagements financiers.

6.129 En plus d'avoir des carences quant à leur contenu, les plans d'action n'ont pas été complétés conformément aux calendriers de travail, et ce, pour les deux premières années. En effet, le cycle s'est terminé par l'adoption du plan d'action annuel par le Conseil des ministres avec des retards de quatre et six mois respectivement, c'est-à-dire bien après la date butoir du 1er avril.

6.130 Au départ, le cycle de planification n'a pas été enclenché assez tôt. Des délais survenus en amont ont retardé et complexifié le déroulement des étapes subséquentes. Par exemple, les orientations nationales n'ont été adoptées par la CPMT qu'en mai 1998, alors qu'à ce moment la planification régionale était quasiment achevée.

6.131 L'année suivante, le cycle a davantage été respecté, mais le résultat final a été le même : l'approbation fut tardive.

6.132 À l'égard de la planification annuelle 2000-2001, les travaux ont été menés selon l'échéancier. Ajoutons enfin que l'absence de données historiques et la méconnaissance du prix de revient des mesures sont d'autres facteurs qui ont rendu plus ardu l'exercice de planification.

6.133 Quoi qu'il en soit, l'insuffisance du contenu des plans d'action et leur approbation tardive n'ont pas facilité la gestion des activités d'Emploi-Québec, notamment en ce qui a trait à l'organisation et au suivi des opérations ainsi qu'à la reddition de comptes.

6.134 Nous avons recommandé à Emploi-Québec de parfaire ses prochains plans d'action annuels en présentant tous les indicateurs prévus, notamment ceux formulés dans l'entente de gestion au regard de l'efficience et de la qualité, et en mettant en lien les moyens d'action, les clientèles visées et les budgets qu'il entend consacrer à pareille fin.

6.135 Commentaires du ministère

« L'absence de données historiques et l'inadéquation du support informatique ont contribué à ce constat. Toutefois, les prochains investissements contribueront certainement à améliorer la production des indicateurs, dont ceux de l'entente de gestion. Néanmoins, Emploi-Québec a produit un rapport annuel dès sa première année, qui faisait notamment état des réalisations et de l'atteinte des cibles pour 8 des 10 indicateurs prévus à son plan d'action. Trois de ces indicateurs sont en lien avec l'Entente Canada-Québec.

« Comme le reconnaît le Vérificateur général, des améliorations appréciables ont été apportées par Emploi-Québec à son plan d'action annuel 2000-2001. Emploi-Québec produit en début d'année, dans le cadre de sa planification budgétaire et opérationnelle, un scénario détaillé présentant, à titre indicatif seulement, la répartition par mesure de sa clientèle et de ses budgets. »

Suivi des activités

Suivi budgétaire

6.136 Lorsque environ 1 000 employés, répartis dans 154 CLE, ont le pouvoir de puiser quotidiennement dans une enveloppe budgétaire de plus de 700 millions de dollars, il est essentiel d'exercer un suivi rigoureux à cet égard.

6.137 Cette démarche est d'autant plus importante que l'Entente Canada-Québec fixe un plafond annuel au montant pouvant être versé par le Compte d'assurance-emploi (CAE), et ce, pour une clientèle ou des mesures bien précises. Si les dépenses sont moindres que le maximum annuel permis, le solde est perdu. Les dépenses excédentaires, quant à elles, doivent être réglées à même le budget du Québec.

Emploi-Québec a grandement manqué de rigueur dans son suivi budgétaire au cours de la première année.

6.138 Nous avons constaté qu'Emploi-Québec a grandement manqué de rigueur dans son suivi budgétaire au cours de la première année. D'une part, les rapports budgétaires ne permettaient pas d'effectuer un suivi adéquat et, d'autre part, les gestionnaires n'y ont pas accordé toute l'importance requise. Bien que nos travaux témoignent d'améliorations apportées par la suite, quelques lacunes subsistent.

6.139 Pour ce qui est du premier exercice financier d'Emploi-Québec, les rapports de suivi budgétaire n'ont pas été produits assez fréquemment ; en outre, ils étaient incomplets et contenaient même parfois des informations erronées.

6.140 Ainsi, aucun rapport n'a été émis pendant les trois premiers mois, parce qu'on n'avait pas encore les outils informatiques appropriés. Ensuite, lesdits documents n'étaient produits que mensuellement, ce qui, en l'absence d'une planification budgétaire détaillée et de balises quant aux sommes à accorder pour certaines mesures, était insuffisant pour ajuster rapidement le tir, au besoin.

6.141 Sur le plan de leur contenu, ces bilans étaient incomplets à plus d'un égard. En effet, pendant plusieurs mois, les rapports transmis par le ministère aux CLE présentaient leurs engagements financiers et leurs débours, mais ils ne fournissaient pas d'information sur leurs budgets.

6.142 En outre, ils n'incluaient pas tous les engagements financiers d'Emploi-Québec. Par exemple, les rapports ne contenaient au départ que des données estimatives sur les engagements reportés, majoritairement des contrats signés par le gouvernement fédéral avant le 1er avril 1998. Les documents étaient aussi muets à propos d'une partie des engagements relatifs au soutien financier futur de participants, une fois leurs prestations d'assurance-emploi épuisées, et ce, parce que la saisie dans les systèmes n'avait pas été effectuée.

6.143 Enfin, des problèmes de validation informatique ont empêché de présenter certains engagements. Par exemple, ceux relatifs au soutien du revenu en période de formation n'ont pu être inscrits que partiellement. C'est le cas lorsque la durée d'une activité de formation, pour laquelle Emploi-Québec a pris des engagements financiers envers un usager, dépasse la durée prévue dans le contrat conclu avec l'établissement d'enseignement.

6.144 Deux éléments retiennent notre attention en ce qui a trait à l'exactitude de l'information consignée dans les rapports : le statut des participants et les principes comptables généralement reconnus.

6.145 Le statut d'un participant est une donnée essentielle, notamment pour qu'Emploi-Québec puisse bénéficier de la contribution maximale en provenance du CAE. En effet, il est entendu en vertu de l'Entente Canada-Québec que le gouvernement fédéral rembourse le Québec lorsqu'une aide est consentie à un participant de l'assurance-emploi (ce statut renvoie à des critères précis énumérés dans l'Entente Canada-Québec).

6.146 Malgré l'importance de cette information, la première année, le dossier d'environ 25 000 participants de l'assurance-emploi, sur un total de plus de 100 000, ne reflétait pas leur statut réel. Un jumelage de fichiers a permis à Emploi-Québec de constater qu'elle ne disposait pas d'un portrait fidèle des sommes pouvant être réclamées au CAE. Quoique la régularisation de ces dossiers ait permis d'augmenter de 30 millions de dollars le montant des dépenses admissibles au remboursement fédéral, elle n'a pas eu d'effet sur la réclamation, le maximum ayant déjà été atteint.

6.147 Par ailleurs, l'Entente Canada-Québec de même qu'une décision du Conseil du trésor obligent la comptabilisation des dépenses selon les principes comptables généralement reconnus, c'est-à-dire qu'une dépense est inscrite lorsque les services sont rendus, peu importe la date du paiement. Or, les rapports de suivi d'Emploi-Québec ne sont pas préparés en conformité avec ce dernier principe. En février 1999, alors qu'il était devenu évident qu'Emploi-Québec afficherait un déficit budgétaire, des mesures ont même été prises pour retarder les débours ; on pensait à tort que ce geste réduirait le déficit. Le personnel a dû corriger par la suite certaines inscriptions dans le système informatique.

6.148 Nous considérons au surplus que les gestionnaires n'ont pas fait preuve de suffisamment de diligence au regard du suivi budgétaire.

6.149 La croyance répandue qu'Emploi-Québec ne réussirait pas à dépenser tout le budget dont elle disposait pour sa première année d'activité pourrait expliquer, du moins en partie, la faible préoccupation de plusieurs à en exercer un suivi rigoureux.

6.150 Alors que, dès octobre 1998, les engagements se rapportant aux régions surpassaient déjà ce qui avait été prévu dans le budget, la réaction pour limiter le déficit prévisible fut très lente. Espérant récupérer des budgets centraux non dépensés ou se fiant à leur expérience passée selon laquelle il n'y aurait à peu près plus de nouveaux engagements ou qu'ils seraient compensés par des engagements annulés, plusieurs doutaient qu'on soit éventuellement aux prises avec un déficit. Or, la situation était différente de celle que chaque gestionnaire avait connue auparavant : en effet, Emploi-Québec disposait de budgets de beaucoup supérieurs, administrait des mesures différentes et desservait une clientèle plus vaste.

6.151 À la suite du déficit de plus de 80 millions de dollars survenu la première année, on a resserré le suivi budgétaire qui, néanmoins, présente encore quelques faiblesses. Dans les faits, des rapports sont produits sur une base hebdomadaire depuis l'été de 1999. De plus, des rapports quotidiens sont préparés manuellement, mais ils s'en tiennent aux données régionales et nationales.

6.152 Depuis novembre 1999, il est possible d'inscrire dans le système informatique des engagements prévisionnels, afin de connaître notamment les soldes budgétaires disponibles. Toutefois, au début de mars 2000, il était toujours impossible d'enregistrer au dossier du participant l'engagement se rapportant à des sessions de formation suivies après l'échéance du contrat signé avec l'établissement. Le ministère prévoyait apporter des modifications afin de corriger prochainement ce problème.

6.153 L'application des principes comptables généralement reconnus est une notion intégrée partiellement dans quelques rapports globaux. Par ailleurs, bien que la situation se soit améliorée, il faudra encore corriger le statut inscrit au dossier de plusieurs milliers d'individus pour indiquer s'ils sont ou non des participants de l'assurance-emploi.

Si les gestionnaires ne se sont pas suffisamment préoccupés du suivi budgétaire au cours de la première année, ce ne fut pas le cas l'année suivante.

6.154 Si les gestionnaires ne se sont pas suffisamment préoccupés du suivi budgétaire au cours de la première année, ce ne fut pas le cas l'année suivante. Emploi-Québec a même introduit au cours de cette période un nouvel outil qui doit contribuer à bonifier la planification et le suivi budgétaires, principalement à partir de l'exercice 2000-2001. Cet outil facilite l'établissement de prévisions et permet de les réajuster à la lumière des bilans les plus récents.

6.155 Compte tenu du déficit de la première année, le Conseil du trésor a alors imposé des limites quant aux engagements que les gestionnaires pouvaient cumuler pour éviter qu'une telle situation ne se répète. Comme les montants autorisés n'étaient pas suffisants pour répondre à la demande, notamment parce que plus de 40 p. cent des budgets régionaux étaient déjà engagés au début de la deuxième année, l'accès à certaines mesures de longue durée a été temporairement restreint. De plus, le système informatique ayant été programmé afin qu'il soit impossible d'excéder ces limites, les montants de certains contrats n'y ont été inscrits que partiellement au départ, puis ont été augmentés graduellement au cours des mois subséquents. La lourdeur administrative provoquée par la gestion de ces fractionnements et la sous-évaluation des engagements réellement contractés ont forcé la révision de cette mesure de contrôle après quelques mois.

6.156 Ces limites ont eu pour effet de ralentir passablement les activités d'Emploi-Québec. Un effort particulier a par la suite été demandé aux régions pour joindre la clientèle potentielle et lui offrir des mesures, question notamment de la faire bénéficier de tous les fonds disponibles, soit ceux provenant du Québec et du CAE.

6.157 En conclusion, les flottements liés au suivi budgétaire ont eu diverses répercussions. Ils ne sont pas étrangers au déficit de plus de 80 millions de dollars observé à la suite des 12 premiers mois d'activité de l'entité. L'année suivante, l'imposition de limites par le Conseil du trésor et la vigilance accrue des gestionnaires ont inversé la tendance, laissant plutôt entrevoir la possibilité d'un surplus. Nonobstant ces résultats, les services à la clientèle ont été perturbés à cause des fréquents ratés dans l'exercice de cette fonction de gestion. Néanmoins, les améliorations décrites précédemment devraient, à notre avis, contribuer à rendre le suivi budgétaire plus rigoureux.

Suivi des indicateurs

6.158 Pendant un an, Emploi-Québec n'a pas effectué le suivi de l'ensemble des indicateurs qu'elle s'était donnés, même si cette responsabilité avait été confiée à une unité administrative. Ce n'est qu'au moment d'élaborer la première reddition de comptes qu'on a compilé les données nécessaires à l'évaluation de la performance de l'entité. De plus, cet exercice n'a porté que sur 5 des 19 indicateurs prévus dans l'entente de gestion.

6.159 Depuis l'été de 1999, Emploi-Québec a mis en place des moyens pour obtenir des rapports de suivi mensuels et trimestriels concernant la plupart des indicateurs retenus dans le plan d'action 1999-2000.

Certains indicateurs n'ont pu être compilés, faute de données fiables.

6.160 Toutefois, certains indicateurs n'ont pu être compilés, faute de données intégrales et fiables. En effet, étant donné les limites actuelles des systèmes informatiques et le manque de précision dans la définition de certains indicateurs, toutes les formes d'aide n'ont pu être enregistrées, notamment celles offertes dans le cadre des services de base universels. De même, les données relatives à la participation aux mesures d'emploi comportent des inexactitudes, du fait que leur saisie a souffert d'un manque d'encadrement.

6.161 Les lacunes à ce chapitre n'ont pas permis à Emploi-Québec de connaître, ni au terme de sa première année d'activité ni au cours des mois précédents, dans quelle mesure ses objectifs étaient atteints. Insuffisamment informée, elle ne pouvait réagir en temps opportun pas plus qu'elle n'était à même de préparer une reddition de comptes convenable, en présentant le degré d'atteinte des objectifs et en expliquant les écarts, le cas échéant.

6.162 Nous avons encouragé le ministère et Emploi-Québec à poursuivre leurs efforts en vue d'améliorer le suivi des activités de cette dernière.

6.163 Commentaires du ministère

« Comme le reconnaît le Vérificateur général, plusieurs efforts ont été investis en ce sens. La production depuis juillet 1999 de rapports hebdomadaires, mensuels et trimestriels permet au réseau de suivre ses planifications budgétaire et opérationnelle, tant aux niveaux national, régional que local. Plus particulièrement, les informations sont maintenant disponibles par sources de financement, par mesures, par axes de la Politique active du marché du travail (PAMT), selon le type d'intervention (individu et intervenants externes) et en fonction des budgets annuels, répondant ainsi aux exigences d'un suivi budgétaire.

« Enfin, les prochains investissements technologiques permettront d'optimiser cet aspect, notamment par l'amélioration des échanges d'information avec DRHC. »

Reddition de comptes

Au terme de sa première année d'activité, Emploi-Québec n'a pas pleinement rendu compte de l'atteinte de ses objectifs.

6.164 Emploi-Québec, en tant qu'unité autonome de service, doit rendre compte de l'atteinte de ses objectifs au moyen d'un rapport annuel de gestion. À cet effet, force est de constater qu'au terme de sa première année d'existence, Emploi-Québec n'a pas satisfait pleinement à cette exigence.

6.165 Comme nous l'avons déjà souligné, nos travaux révèlent des lacunes en ce qui a trait à la détermination de cibles et au suivi de plusieurs indicateurs. Dans les faits, le vérificateur interne du ministère n'a pu faire porter sa validation que sur les huit indicateurs contenus dans le rapport annuel de gestion 1998-1999. De plus, deux ans après le début des activités, Emploi-Québec n'est pas encore en

mesure d'évaluer sa performance en ce qui a trait à l'efficience et à la qualité de la prestation des services, comme l'entente de gestion le requiert. Rappelons que ces indicateurs ne sont pas encore développés.

6.166 Par ailleurs, le libellé de quelques indicateurs n'est pas identique dans l'entente de gestion, le plan d'action annuel et le rapport annuel de gestion 1998-1999. À titre d'exemple, le « nombre d'utilisations des services de placement », le « nombre de prises d'offres d'emploi effectuées par les services de placement » et le « nombre de vacances signalées au service de placement » renvoient au même indicateur.

6.167 Ces divergences sont largement tributaires d'un manque de précision dans la définition des indicateurs ainsi que de la non-concordance entre les données consignées dans les systèmes informatiques et l'information nécessaire au suivi des indicateurs présents dans le plan d'action annuel. Le problème perdure en 1999-2000, du moins pour certains indicateurs.

6.168 Nous avons recommandé à Emploi-Québec d'améliorer sa reddition de comptes en ce qui a trait à l'atteinte de ses objectifs.

6.169 Commentaires du ministère

« Comme le reconnaît le Vérificateur général, la reddition de comptes est en partie tributaire d'un historique et des outils informatiques pour exploiter les données nécessaires à la production des indicateurs. Rappelons que le calendrier de réalisation ne permettait pas de mettre en place, et ce, de manière optimale, une reddition de comptes. De plus, Emploi-Québec a produit un rapport annuel dès sa première année, qui faisait notamment état des réalisations et de l'atteinte des cibles pour 8 des 10 indicateurs prévus à son plan d'action. Trois de ces indicateurs sont en lien avec l'Entente Canada-Québec.

« De plus, des travaux ont été amorcés pour la détermination du prix de revient et rappelons que deux évaluations formatives ont été réalisées par le ministère. Ces évaluations ont porté sur le processus d'implantation d'Emploi-Québec, les résultats et les effets des mesures actives et, enfin, la satisfaction de la clientèle à l'égard des services.

« Les prochains investissements technologiques, la maturité organisationnelle et la révision de l'entente de gestion sont des éléments qui permettront d'améliorer et de préciser la reddition de comptes d'Emploi-Québec. »

ANNEXE – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

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 d'évaluation émanent, entre autres, de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et instituant la Commission des partenaires du marché du travail*, d'ententes concernant le ministère et Emploi-Québec, 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 examiné l'administration d'Emploi-Québec sur la base des principes de la gestion par résultats.

Objectif

S'assurer que le ministère a pris les moyens nécessaires pour intégrer les ressources provenant de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre et du ministère du Développement des ressources humaines Canada aux siennes.

Critères

- Le ministère devait connaître les activités ainsi que les ressources humaines, matérielles et informatiques des entités à intégrer.
- Le ministère doit s'être doté d'un plan d'intégration qui porte sur les ressources humaines, matérielles et informatiques visées. Il doit préciser notamment l'attribution des rôles et responsabilités, les actions à réaliser, les moyens à prendre, l'organisation des communications internes et externes, le niveau de service à la clientèle et l'échéancier.
- Le ministère doit s'assurer de la mise en œuvre du plan d'intégration et, le cas échéant, y apporter les ajustements requis.

Objectif

S'assurer que le ministère a un cadre de gestion en matière d'emploi.

Critères

- Le ministère doit préciser sa mission et ses orientations en matière d'emploi et, à cet égard, il doit notamment prendre en compte les missions des autres ministères et organismes.
- Le ministère doit définir les rôles et responsabilités de ses unités administratives, leurs interrelations et leurs rapports avec les autres acteurs du milieu et s'assurer que chacun assume ses responsabilités.
- Emploi-Québec, de concert avec la Commission des partenaires du marché du travail, doit se fixer des objectifs clairs, précis et mesurables, et ce, en accord avec ses orientations. Ces objectifs doivent tenir compte des besoins en matière d'emploi et des ressources disponibles.
- Emploi-Québec, de concert avec la Commission des partenaires du marché du travail, doit s'assurer que ses activités en matière d'emploi font l'objet d'un plan annuel qui établit notamment les objectifs à atteindre, les priorités d'intervention, la clientèle visée, les actions à entreprendre et les ressources à y consacrer.
- Emploi-Québec doit cumuler les informations qui lui permettent de mesurer adéquatement l'atteinte des objectifs et d'expliquer les écarts.
- Emploi-Québec doit s'être défini des indicateurs pertinents, fiables et contrôlables.
- Emploi-Québec doit effectuer une reddition de comptes publique en temps opportun au regard de sa gestion en matière d'emploi. Cette reddition de comptes doit porter notamment sur l'atteinte des objectifs visés, l'explication des écarts et les moyens mis en œuvre pour éliminer les écarts.

Objectif

S'assurer qu'Emploi-Québec exerce un suivi budgétaire rigoureux.

Critère

- Emploi-Québec doit mettre en place des mécanismes efficaces lui permettant de suivre et de contrôler son budget, et ce, à tous les niveaux (central, régional et local). Ces mécanismes doivent permettre d'obtenir en temps opportun une information fiable et utile.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 1999-2000 TOME I

Chapitre 7

Gestion de la taxe de vente du Québec et de la taxe sur les produits et services

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

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	7.1
VUE D'ENSEMBLE	7.21
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	7.29
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	7.35
Gestion des activités liées à la taxe de vente du Québec et à la taxe sur les produits et services	
Mesure de l'observance fiscale	7.37
Contrôle et planification régionale	7.47
Évaluation de la performance	7.61
Interventions du ministère auprès des mandataires	
Inscription des mandataires	7.85
Méthodes comptables simplifiées	7.93
Contrôle fiscal	7.97
Application des lois fiscales	7.135
Perception de la taxe sur la vente de véhicules routiers entre particuliers	7.138
Annexe – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	

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

Vérification menée par

Richard Gagnon
Directeur de vérification

Dominique Carrier
Nathalie Fortin
Guy Magnan
Yvon Théberge
Éric Thibault

Sigles utilisés dans ce chapitre

ADRC	Agence des douanes et du revenu du Canada
CTI	Crédit de taxe sur les intrants
DGCAR	Direction générale de la capitale et des régions
DGMET	Direction générale de la métropole
ETC	Équivalent temps complet
MFQ	Ministère des Finances du Québec
MRQ	Ministère du Revenu du Québec
PVMG	Prix de vente moyen en gros
RTI	Remboursement de la taxe payée sur les intrants
SAAQ	Société de l'assurance automobile du Québec
TPS	Taxe sur les produits et services
TVQ	Taxe de vente du Québec

FAITS SAILLANTS

7.1 La taxe de vente du Québec (TVQ) et la taxe sur les produits et services (TPS) sont des taxes sur la valeur ajoutée, perçues sur une large assiette de biens et services et s'appliquent aux ventes taxables à tous les stades de production et de commercialisation. Cette taxation permet aux entreprises d'obtenir des remboursements de la taxe payée sur leurs intrants. Il s'agit donc d'une taxe qui s'applique sur la consommation finale de biens et de services. De plus, dans une volonté commune de minimiser les doublements dans l'administration des taxes de vente sur le territoire québécois, une entente est intervenue entre les gouvernements québécois et fédéral relativement à l'administration par le Québec de la TPS.

7.2 Au 31 mars 1999, le ministère du Revenu du Québec (MRQ) administrait les dossiers de près de 500 000 mandataires inscrits à la TVQ, à la TPS, ou aux deux. L'administration de la TVQ et de la TPS engendre des coûts d'environ 200 millions de dollars dont la moitié est absorbée par le gouvernement fédéral. L'effectif requis est de 3 027 équivalents temps complet (ETC), dont 1 474 sont affectés à la gestion de la TPS.

7.3 Nos travaux ont consisté à examiner l'information obtenue du ministère et à vérifier les activités de trois directions régionales représentatives. Notre vérification s'est étendue de septembre 1999 à mars 2000; nos travaux tiennent surtout compte des données de l'exercice financier terminé le 31 mars 1999. La méthode d'échantillonnage statistique a été utilisée pour la sélection des dossiers. À ce titre, plus de 200 dossiers ont fait l'objet d'un examen.

7.4 Actuellement, le ministère ne connaît pas le degré d'observance, par les mandataires, des lois qu'il administre et ne peut donc pas évaluer les répercussions de ses interventions sur l'observance fiscale. Le principal élément mesuré, la récupération fiscale, représente les montants cotisés à la suite d'une intervention active d'un agent du ministère pour s'assurer du respect des exigences fiscales en matière de déclaration de revenus, de taxes et de remises de droits. On constate que, bon an, mal an, la récupération fiscale en TVQ se chiffre à environ 400 millions de dollars et que les objectifs sont atteints. Toutefois, le fait que le ministère n'a pas la mesure de l'observance signifie qu'il ne peut établir avec certitude l'impact de ses interventions sur l'observation volontaire de la loi.

7.5 Nous nous attendions à des explications du ministère sur les variations importantes existant entre les recettes provenant de la TVQ et celles de la TPS. Or, le ministère ne peut expliquer avec facilité ces variations. Plusieurs facteurs qualitatifs nous ont été mentionnés, mais ils n'ont jamais été quantifiés. D'autre part, nous considérons que le ministère devrait produire une analyse des variations de revenus résultant de la perception des taxes en fonction des régions, et ce, en tenant compte des prévisions établies par le ministère des Finances du Québec et des secteurs d'activité. Nos travaux ne nous ont pas permis d'affirmer que le ministère était actif dans ce domaine.

7.6 La régionalisation qui s'effectue au ministère depuis quelques années est un élément qui favorise la prise en charge de l'ensemble des activités d'observance fiscale par les bureaux régionaux. Actuellement, nous constatons que les directions régionales planifient de façon assidue leurs activités. Par contre, nous avons noté qu'elles ne préparent pas de plans d'intervention régionaux annuels précisant le profil des mandataires, les revenus par secteur d'activité économique, les cibles régionales importantes ou d'autres facteurs. Dans les faits, la récupération fiscale reste l'élément principal qui détermine le choix des interventions.

7.7 La répartition des ressources en analyse fiscale et en vérification pour l'année 1998-1999 nous indique que la Direction générale de la métropole (DGMET), avec un nombre d'ETC qui s'apparente avantageusement à celui de la Direction générale de la capitale et des régions (DGCAR), génère plus de revenus fiscaux et de récupération, et ce, sans même atteindre le pourcentage de récupération des revenus de la DGCAR. À notre avis, cela peut indiquer que le ministère n'a pas tenu compte des facteurs en ce qui à trait aux particularités des régions dans l'affectation des ressources. Une répartition plus conforme à ces facteurs aurait sans doute un impact positif sur les résultats de récupération et sur l'observance fiscale.

7.8 Nos travaux démontrent que la récupération ne signifie pas qu'il s'agit toujours de transactions ayant un impact financier. Parmi les 200 dossiers vérifiés, nous estimons que 22 p. cent d'entre eux, équivalant à 21,8 p. cent du montant de la récupération calculée de notre échantillon, indiquent des transactions à exclure. Également, nous sommes d'avis que 1,5 p. cent des dossiers, représentant 14,5 p. cent du montant de la récupération calculée, devraient faire l'objet d'une présentation distincte dans la reddition de comptes sur la récupération, puisqu'ils sont liés à des situations litigieuses et connues. Une information plus détaillée sur la récupération permettrait une meilleure évaluation de la récupération fiscale et des choix plus éclairés.

7.9 L'utilisation du ratio canadien pour l'affectation des ressources en TVQ et en TPS fait en sorte qu'il n'y a pas de réelles économies pour les deux paliers de gouvernement avec la gestion conjointe des taxes. Mis à part la réduction prévue de 500 ETC après la troisième année de l'administration de la TPS par le Québec, le ministère n'a jamais fixé d'objectif de réduction des coûts pour l'administration conjointe de la TPS et de la TVQ. Il a préféré augmenter les ressources pour améliorer le service à la clientèle et accroître le contrôle fiscal. Toutefois, il en mesure peu l'impact sur son efficience.

7.10 Le ministère utilise une stratégie qui oriente les interventions de contrôle fiscal vers les inscrits qui présentent le niveau de risque d'inobservance le plus élevé. Les éléments clés du contrôle sont l'analyse fiscale, qui constitue une vérification avant paiement, et la vérification, qui permet a posteriori de vérifier la conformité des réclamations et des remises.

7.11 La codification des activités des mandataires sert d'assise au ministère dans la sélection des interventions en analyse fiscale, en vérification et pour les travaux du Bureau de lutte contre l'évasion fiscale. Or, plus de 25 p. cent des entreprises sont classées, soit dans des catégories générales, soit dans une catégorie non définie. La révision de la classification datant de 15 ans, elle n'inclut pas les secteurs d'activité plus récents.

7.12 Bien que des méthodes de comptabilité abrégée permettent de simplifier la production des déclarations des mandataires et d'alléger leurs tâches administratives, elles sont très peu utilisées. En effet, nous constatons que seulement 2,4 p. cent des 330 000 mandataires admissibles les emploient. Au cours de l'exercice 1998-1999, près des deux tiers des interventions de contrôle fiscal ont été effectuées auprès de ces mandataires. Nul doute qu'une plus grande utilisation des méthodes simplifiées accroîtrait l'observance fiscale, évitant ainsi les nombreuses erreurs dans l'établissement des remboursements de la taxte payée sur les intrants (RTI).

7.13 Pour l'analyse fiscale, même si des déclarations créditrices étaient jugées à risque, le ministère en a quand même approuvé 85 p. cent, sans qu'aucun examen approfondi n'ait été effectué. Tout bien considéré, ce taux élevé indique que le ministère n'a pas suffisamment raffiné ses critères pour évaluer le risque. Également, le ministère ne semble pas pouvoir adapter ses interventions au volume de déclarations. En conséquence, les probabilités qu'un mandataire qui produit une déclaration trimestriellement soit sélectionné aux fins d'un examen approfondi peuvent être réduites de 30 p. cent.

7.14 La procédure reste imprécise quant aux méthodes de travail et à l'accumulation de la preuve. Dans 69 p. cent des dossiers, le travail de l'agent est incomplet, puisqu'il ne couvre pas tous les éléments pertinents de la déclaration. Dans 42 p. cent des cas, les modifications apportées à la déclaration originale sont insuffisamment appuyées par des pièces justificatives ou des explications adéquates.

7.15 Nous n'avons pas retracé de politique ou procédure concernant la sélection des dossiers aux fins d'une vérification a posteriori pour les 8 800 mandataires dont le revenu est important. Nos travaux révèlent que plus du tiers des dossiers n'ont pas fait l'objet d'une vérification en TVQ, et ce, depuis son instauration.

7.16 Pour les autres mandataires, le système interactif de sélection permet de faire une première sélection des dossiers à partir d'une évaluation de risque. Nous sommes surpris du fait que le ministère ne demande pas de documenter la sélection lorsque nous constatons que plus de 94 p. cent des dossiers jugés à risque élevé n'ont pas fait l'objet d'une vérification, contrairement à d'autres mandataires, moins à risque.

7.17 D'autre part, le ministère comptabilise les montants de récupération, mais il analyse peu l'efficacité du processus de sélection. Le choix des dossiers peut sûrement être amélioré. À la suite de nos travaux, nous constatons que, pour l'ensemble des vérifications touchant les taxes en 1998-1999, 34 p. cent des vérifications ont fourni peu de résultats et que 5 p. cent des dossiers seulement ont généré 76 p. cent de la récupération.

7.18 Notre vérification nous permet de conclure qu'il y a un manque de rigueur dans la documentation et le contrôle des dossiers de vérification. Pour 31 p. cent des dossiers, un plan de vérification n'avait pas été élaboré. Pour 47 des 100 dossiers qui ont fait l'objet d'un examen, la preuve au dossier n'est pas suffisamment documentée pour justifier la cotisation. Enfin, 17 p. cent des dossiers physiques sélectionnés n'ont pu être localisés.

7.19 Afin de faciliter la correction des comportements déviants et d'accroître l'observance fiscale, l'imposition de pénalités dans les cas où les mandataires omettent de remettre au ministère les taxes perçues en son nom est un moyen prévu par les lois fiscales qui devrait être utilisé en tout temps. Notre travail nous a permis d'évaluer que ces pénalités ne sont imposées que pour 10 p. cent de ces cas de récupération de TVQ.

7.20 Conformément à une entente conclue avec le ministère, la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) perçoit la TVQ exigible lors de la vente, entre particuliers, d'un véhicule routier, avant de procéder à l'immatriculation. Pour certains modèles de véhicules vendus à un prix inférieur à leur valeur estimative, la SAAQ a sous-évalué la taxe exigible. En mars 2000, le pourcentage de véhicules routiers pour lesquels cette situation existe a été réduit à 1 p. cent en raison du regroupement des versions de plusieurs modèles. Par ailleurs, dans le cas d'une vente entre particuliers, la SAAQ n'exige aucune preuve ou attestation pour valider le prix de vente servant au calcul de la TVQ. Les résultats obtenus d'une analyse des ventes entre particuliers de véhicules de moins de 10 ans nous rendent sceptiques quant au prix de vente déclaré à la SAAQ.

VUE D'ENSEMBLE

7.21 Le premier objectif d'un système fiscal est de prélever des revenus suffisants et stables afin de couvrir les dépenses publiques. La TVQ est un des moyens choisis par le gouvernement du Québec pour ce faire. Cette taxe, telle qu'on la connaît aujourd'hui, a été instaurée le 1er juillet 1992. La TVQ est en fait une taxe sur la valeur ajoutée, perçue sur une large assiette de biens et services et s'applique aux ventes taxables à tous les stades de production et de commercialisation. Cette taxation permet aux entreprises d'obtenir des remboursements de la taxe payée sur leurs intrants (RTI). Il s'agit donc d'une taxe qui s'applique sur la consommation finale de biens et de services.

7.22 Au Québec, le gouvernement a confié au MRQ la perception de ses revenus fiscaux. Les principales lois qu'il administre sont la *Loi sur les impôts* (particuliers et sociétés) et la *Loi sur la taxe de vente du Québec*. De plus, dans une volonté commune de minimiser les doublements dans l'administration des taxes de vente sur le territoire québécois, une entente est intervenue entre les gouvernements québécois et fédéral relativement à l'administration par le Québec de la partie IX de la *Loi sur la taxe d'accise* (L.R.C. (1985), chapitre E-15) concernant la TPS. Cette entente détermine les modalités de l'administration de la TPS par le Québec sur le territoire québécois. Ainsi, depuis le 1er juillet 1992, l'administration de cette taxe fédérale relève du gouvernement québécois.

7.23 Le système fiscal québécois repose sur le principe de l'autocotisation. Par autocotisation, on entend qu'il appartient à chaque particulier, entreprise et mandataire de fournir les renseignements nécessaires concernant ses revenus et déductions, de calculer sa part d'impôts et de taxes à payer, et de la verser.

7.24 Le rôle du ministère est de s'assurer que chacun paie son dû. Il peut arriver que des particuliers, entreprises ou mandataires ne respectent pas ce principe d'autocotisation pour diverses raisons, intentionnelles ou non. Pour favoriser l'observance fiscale, le ministère utilise différents moyens pour joindre sa clientèle (information générale, formulaires, demandes d'interprétation, communications de masse) et des activités de récupération fiscale pour assurer l'équité du système (cotisation, vérification, enquête, lutte contre l'évasion fiscale). Annuellement, le ministère instaure des cibles de récupération fiscale qui tendent vers l'objectif d'accroître l'observance fiscale.

7.25 Au 31 mars 1999, le ministère administrait les dossiers de près de 500 000 mandataires inscrits à la TVQ, à la TPS, ou aux deux. Les mandataires sont les personnes qui ont la responsabilité de percevoir les taxes au nom du gouvernement. Le tableau 1 présente sommairement l'évolution des encaissements et des remboursements de ces taxes à la consommation au cours des sept dernières années. Le ministère considère que l'écart entre les recettes provenant de la TVQ et celles de la TPS résulte des politiques fiscales différentes et du fait que des mandataires remettent la TPS à l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC).

TABLEAU 1

ÉVOLUTION DES ENCAISSEMENTS ET REMBOURSEMENTS DE LA TVQ ET DE LA TPS (en millions de dollars)*

	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999
Encaissements							
TVQ	6 592,4	7 171,0	7 305,1	7 404,7	8 324,2	8 850,3	10 158,4
TPS	2 690,1	4 364,9	4 597,5	4 689,4	5 132,7	5 347,6	5 624,2
Remboursements							
TVQ	640,6	1 549,0	1 829,3	2 363,7	2 877,4	3 171,1	3 729,9
TPS	1 243,6	2 218,0	2 495,0	2 839,2	2 939,0	3 303,0	3 691,2
Recettes (encaissements moins les remboursements)							
TVQ	5 951,8	5 622,0	5 475,8	5 041,0	5 446,8	5 679,2	6 428,5
TPS	1 446,5	2 146,9	2 102,5	1 850,2	2 193,7	2 044,6	1 933,0
Nombre de mandataires							
TVQ	413 394	429 429	447 732	464 797	482 171	491 696	498 772
TPS	397 188	408 510	431 152	445 208	467 184	473 698	487 654

* N'inclut pas les variations annuelles des comptes débiteurs.
Source : Rapports annuels du ministère du Revenu du Québec.

7.26 Selon les données rendues publiques par le ministère, les activités de contrôle fiscal, telles que l'analyse fiscale, la vérification, les enquêtes et la recherche de délinquants, lui ont permis de récupérer plus de 700 millions de dollars additionnels en taxes à la consommation (incluant la TPS) au cours de l'année 1998-1999.

7.27 Pour accomplir sa mission en 1998-1999, le ministère disposait d'un effectif de 8 758 ETC et d'un budget de dépenses de 944 millions de dollars, à savoir 492 millions pour le fonctionnement du ministère et 452 millions pour les dépenses liées aux créances irrécouvrables et aux intérêts payés sur les différents remboursements effectués par le ministère. Plus précisément, l'administration de la TVQ et de la TPS engendre des coûts d'environ 200 millions de dollars dont la moitié est absorbée par le gouvernement fédéral. L'effectif requis est de 3 027 ETC, dont 1 474 sont affectés à la gestion de la TPS.

7.28 En 1995, le ministère a entrepris la régionalisation de ses activités et elle se poursuit encore aujourd'hui. Les opérations ont été particulièrement touchées par cette réorganisation. En effet, en plus du transfert de fonctions et d'effectifs vers les régions, les quatre directions générales opérationnelles, alors structurées par fonction et clientèle, ont été regroupées sous deux grandes directions générales, soit la Direction générale de la métropole (DGMET) et la Direction générale de la capitale et des régions (DGCAR). Cette opération d'envergure pour le ministère, réalisée en parallèle avec ses activités courantes, a amené une révision en profondeur de l'organisation du travail.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

7.29 Nous avons procédé à une vérification de l'optimisation des ressources au ministère du Revenu du Québec relativement à la gestion de la TVQ et de la TPS. Notre mandat était de nous assurer que le ministère a mis en place des systèmes et des mécanismes qui favorisent une gestion efficace, efficiente et économique de ses activités afin de favoriser l'observance fiscale.

7.30 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 en annexe les objectifs de vérification et les critères d'évaluation de notre mandat.

7.31 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.

7.32 Non seulement avons-nous examiné l'information obtenue du ministère, mais nous avons aussi vérifié les activités de trois directions régionales représentatives. Notre vérification s'est étendue de septembre 1999 à mars 2000; nos travaux tiennent surtout compte des données de l'exercice financier terminé le 31 mars 1999. La méthode d'échantillonnage statistique a été utilisée pour la sélection des dossiers dans les régions choisies et 200 ont fait l'objet d'un examen : une moitié pour la vérification et l'autre pour le traitement des déclarations créditrices. En 1998-1999, ces régions ont récupéré 96,9 millions de dollars par la vérification et 49,2 millions de dollars par le traitement des déclarations créditrices; pour l'ensemble des régions, c'est respectivement 383,9 et 133,1 millions de dollars qui ont été récupérés.

7.33 Pour simplifier la lecture du rapport, nous emploierons l'expression « analyse fiscale » pour désigner le traitement des déclarations créditrices. Également, à moins d'indication contraire, nos commentaires concernent à la fois la TVQ et la TPS.

7.34 Nos travaux n'ont pas porté sur la vérification des mandataires en délinquance de production de leur déclaration de taxes, les activités de l'encaissement, les demandes de remboursement des non-inscrits ni sur le programme de crédit pour la TVQ, qui découle de la réforme de la fiscalité des particuliers.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

7.35 Nos travaux nous permettent de conclure, en fonction des critères retenus, que le ministère ne détient pas une information de gestion suffisante et pertinente lui permettant de planifier et d'orienter d'une manière efficace et efficiente ses activités en matière d'observance fiscale, d'évaluer leurs résultats et d'en rendre compte adéquatement. Le ministère se limite à mesurer la récupération et fait peu de liens avec le degré d'observance fiscale atteint. Les directions régionales pourraient contribuer davantage à l'efficacité du régime fiscal si des plans d'intervention régionaux étaient élaborés et tenaient compte, entre autres, des revenus de taxe des divers secteurs d'activité économique et du profil de leurs mandataires. L'indice de récupération fiscale présente des résultats supérieurs à la réalité, puisqu'une part significative de la récupération des interventions vérifiées en analyse fiscale n'entraînent pas une augmentation de recettes. Des analyses comparatives avec des organismes similaires sont plutôt rares bien qu'elles soient un bon complément à la reddition de comptes.

7.36 D'autre part, toujours en fonction des critères retenus, nous pouvons affirmer que les interventions menées par le ministère en matière d'information, de suivi et de vérification ne permettent pas d'améliorer le niveau de l'observance fiscale. Sur le plan des interventions de contrôle fiscal, nous avons constaté des lacunes importantes à plusieurs étapes de l'exécution. La sélection des dossiers est problématique parce que souvent les critères utilisés ne sont pas suffisamment sélectifs ou que les vérificateurs ne se fient pas à l'évaluation du risque établi. Comme la sélection des dossiers est peu documentée, nous ne pouvons pas évaluer la neutralité du processus. Quant à l'analyse et à la vérification des déclarations des mandataires, la qualité du travail est trop souvent négligée, au point où nous sommes d'avis que l'instauration de contrôles de qualité doit être une priorité pour le ministère.

Gestion des activités liées à la taxe de vente du Québec et à la taxe sur les produits et services

Mesure de l'observance fiscale

7.37 Afin d'être en mesure d'offrir aux citoyens les services prévus en fonction des cibles de revenus qu'il s'est fixées, le gouvernement se doit de favoriser l'observance fiscale. Pour que ce régime fonctionne, il faut donc qu'un nombre élevé de particuliers, d'entreprises et de mandataires observent volontairement la loi. Sinon, le régime aurait vite fait de s'alourdir et de verser dans l'ingérence, perdant ainsi les caractéristiques qui le rendent efficient.

7.38 On entend par observance fiscale l'action de se conformer aux lois fiscales et de remettre au gouvernement les sommes dues en vertu des lois en vigueur. L'observance fiscale complète pourrait être définie par la somme des trois facteurs suivants :

- Autocotisation : *représente les sommes volontairement versées au gouvernement par les particuliers, les entreprises et les mandataires*.
- Omissions ou erreurs involontaires : *représentent les sommes non versées au gouvernement, conséquemment à des erreurs ou omissions non volontaires du mandataire. Par exemple, une mauvaise compréhension de la loi et de ses formulaires ou une inattention peuvent être incluses dans cette catégorie*.
- Omissions ou erreurs volontaires : *la différence dans ce cas est l'intention. On parle ici de particuliers, d'entreprises et de mandataires qui omettent volontairement de se conformer aux lois fiscales. Les activités de nature criminelle ainsi que l'évasion fiscale constituent des échappatoires pour contourner la pression fiscale*.

7.39 Mentionnons que les activités de contrôle menées par le ministère lui permettent de détecter des omissions volontaires et involontaires et, par le fait même, elles favorisent la discipline fiscale. Cependant, ces activités de contrôle sont beaucoup plus coûteuses pour l'État que l'observation volontaire de la loi, étant donné qu'elles requièrent beaucoup de ressources pour les mener à terme. Compte tenu de ces faits, le ministère doit donc tout faire, dans la mesure du possible, pour favoriser l'autocotisation et maximiser l'impact de ses interventions sur l'observance fiscale. Ainsi, la mesure de l'observance fiscale devient un élément essentiel permettant au ministère d'évaluer sa performance. Une telle mesure lui permettrait de fixer des objectifs quant au niveau d'observance recherché, de mieux cerner les problèmes sectoriels et locaux, de déployer ses ressources d'une façon plus efficace, de choisir les interventions d'une manière plus éclairée et de mieux évaluer ses stratégies. À cet égard, le ministère nous a mentionné que l'estimation des omissions volontaires relève du ministère des Finances du Québec. Toutefois, comme en témoignent des études que ce dernier a produites, les données sont trop globales pour être utilisées. Par exemple, nous ne retrouvons pas d'estimation, entre autres, pour les régions et les secteurs d'activité économique.

Actuellement, le ministère ne connaît pas le degré d'observance fiscale, par les mandataires, des lois qu'il administre et ne peut donc pas évaluer les répercussions de ses interventions à cet égard.

7.40 Actuellement, le ministère ne connaît pas le degré d'observance, par les mandataires, des lois qu'il administre et ne peut donc pas évaluer les répercussions de ses interventions sur l'observance fiscale. Le principal élément mesuré, la récupération fiscale, représente les montants cotisés à la suite d'une intervention active d'un agent du ministère pour s'assurer du respect des exigences fiscales en matière de déclaration de revenus, de taxes et de remises de droits. Le tableau 2 montre les objectifs et les résultats de la récupération fiscale en TVQ pour les trois dernières années.

TABLEAU 2

OBJECTIFS ET RÉSULTATS DE LA RÉCUPÉRATION FISCALE EN TVQ (en millions de dollars)

		1996-1997	1997-1998	1998-1999
Objectifs	Activités régulières	372	278	249
	Plan d'action de lutte contre l'évasion fiscale	16	139	115
	Total	**388**	**417**	**364**
Résultats	Activités régulières	372	316	268
	Plan d'action de lutte contre l'évasion fiscale	16	139	101
	Total	**388**	**455**	**369**

Sources : Rapports annuels et Suivi du plan de récupération fiscale du ministère du Revenu du Québec.

7.41 On constate que, bon an, mal an, la récupération fiscale en TVQ se chiffre à environ 400 millions de dollars et que les objectifs sont atteints. Toutefois, le fait que le ministère n'ait pas la mesure de l'observance signifie qu'il ne peut établir avec certitude l'impact de ses interventions sur l'observation volontaire de la loi.

7.42 Actuellement, lorsque le ministère rend compte de ses résultats, il mentionne que 96 p. cent des revenus de tous les secteurs fiscaux sont le fruit de l'autocotisation. Si l'on faisait le même calcul, le taux serait de 94 p. cent pour le secteur de la taxe de vente du Québec. Nous constatons par ailleurs que le solde, la récupération fiscale, résulte des interventions du ministère. Cette façon d'expliquer l'autocotisation peut porter à confusion si cette mesure est associée à l'évaluation de l'observance fiscale. La situation actuelle est telle qu'en faisant abstraction de la mesure des omissions volontaires ou non, il devient difficile de démontrer jusqu'à quel point les particuliers, entreprises et mandataires observent réellement les lois fiscales. En effet, le niveau de l'autocotisation diminuerait sensiblement si les omissions volontaires et involontaires étaient considérées dans le calcul.

7.43 Ainsi, afin de connaître le niveau d'observance fiscale dans le secteur des taxes, les omissions volontaires et involontaires doivent être prises en considération. Par exemple, des vérifications au hasard de déclarations non à risque ou des contrôles de qualité systématiques pourraient être effectués afin de détecter des omissions ou erreurs involontaires et d'en mesurer l'ampleur. D'autre part, les omissions volontaires, communément appelées « évasion fiscale », sont aussi un élément majeur pour évaluer l'observance fiscale, et l'obtention de sa mesure devient primordiale. Cela est d'autant plus important que le gouvernement alloue depuis plusieurs années des ressources financières considérables à la lutte contre l'évasion fiscale, à savoir plus de 60 millions de dollars annuellement dont 17 millions à la TVQ. En vertu d'un accord conclu avec le gouvernement fédéral, ce dernier y injecte une somme équivalente.

7.44 L'évasion fiscale reste difficile à cerner, car elle n'a pas d'existence sur le plan de la comptabilité nationale. Cependant, plusieurs études, dont une publiée en 1998 par le ministère des Finances du Québec, arrivaient à une estimation de l'évasion fiscale sur la base de données de 1993. Par ailleurs, une étude récente de l'Université de Linz en Autriche mentionne que plusieurs méthodes peuvent être conçues pour mesurer l'impact de l'économie souterraine. Par exemple, une méthode s'inspire de la différence mesurée entre le PIB et les statistiques sur les revenus. Une autre utilise la modélisation en se servant des données de 24 pays de l'OCDE. Ces méthodes font varier l'importance de ce genre d'économie entre 10 et 15 p. cent du PIB pour le Canada, ce qui est considérable. Quoiqu'une étude de cette nature puisse être difficile à établir, l'utilisation d'indicateurs pourrait au moins permettre de définir une fourchette probable de ce genre d'économie, de sorte que le ministère puisse être en mesure d'établir plus facilement l'impact de ses interventions.

7.45 D'autre part, l'autocotisation peut être un indicateur qui permet d'évaluer l'effet des interventions ponctuelles dans des secteurs d'activité. Par exemple, conséquemment à ses nombreuses interventions dans le secteur de la restauration, en ce qui a trait aux pourboires, le ministère a constaté une augmentation de l'autocotisation de 80 p. cent dans le domaine de l'impôt des particuliers. Dans le secteur de l'exploitation forestière, une analyse révèle que l'autocotisation concernant les taxes a également crû de façon marquée.

7.46 **Nous avons recommandé au ministère**

- **d'obtenir du ministère des Finances du Québec une mesure plus raffinée de l'évasion fiscale et d'établir celle des omissions involontaires pour définir une mesure de l'observance fiscale complète et utile au contrôle fiscal;**
- **d'utiliser la mesure de l'observance fiscale dans l'établissement et l'évaluation de ses stratégies d'intervention.**

Contrôle et planification régionale

Contrôle

7.47 Le contrôle peut se définir par les éléments d'une organisation qui, collectivement, aident les gens à atteindre les objectifs organisationnels. À cet égard, le contrôle des revenus de la taxe de vente passe par l'établissement de cibles et d'indicateurs de performance mesurables. Plus l'analyse est fine, plus le ministère sera en mesure de cerner les erreurs, de découvrir des tendances dans l'économie et de renforcer la crédibilité des renseignements financiers rendus publics.

7.48 D'abord, mentionnons que, sur ce plan, il existe une entente tacite entre le ministère du Revenu et le ministère des Finances, qui attribue la responsabilité de l'analyse des revenus à ce dernier. Cependant, nous considérons qu'il est de la responsabilité du MRQ d'utiliser l'information produite afin d'ajuster ses

travaux et de connaître l'impact de ses interventions. Or, il ressort qu'aucune information concernant l'analyse des revenus n'est demandée régulièrement par le ministère. Il se prive donc d'information essentielle dans sa quête de l'observance fiscale. Par exemple, des analyses de revenus de secteurs d'activité particuliers pourraient lui permettre de connaître le comportement de mandataires afin d'orienter ses interventions.

7.49 Par ailleurs, les erreurs, les distorsions, les tendances économiques, les stratagèmes visant à faire de l'évasion fiscale et les changements législatifs peuvent s'annuler les uns les autres. Par conséquent, même en l'absence d'importantes fluctuations, il faut un minimum d'analyse continue afin de s'assurer que tous les éléments qui justifient des interventions sont relevés en temps opportun. La comparaison des prévisions de revenus avec les résultats réels démontre que, pour les six dernières années, les variations fluctuent entre 2 et 6 p. cent, ce qui peut sembler relativement conforme aux prévisions. Cependant, l'analyse reste essentielle à la justification des résultats réels, étant donné les nombreux facteurs énumérés précédemment.

Nous nous attendions à des explications du ministère sur les variations importantes existant entre les recettes provenant de la TVQ et celles de la TPS.

7.50 À ce chapitre, nous nous attendions à des explications du ministère sur les variations importantes existant entre les recettes provenant de la TVQ et celles de la TPS (tableau 1). Plusieurs facteurs qualitatifs nous ont été mentionnés, mais ils n'ont jamais été quantifiés. Pourtant, ces écarts subsistent depuis plus de sept ans, soit depuis la prise en charge de l'administration de la TPS par le gouvernement québécois.

7.51 D'autre part, nous considérons que le ministère devrait produire une analyse des variations de revenus résultant de la perception des taxes en fonction des régions, et ce, en tenant compte des prévisions établies par le ministère des Finances du Québec (MFQ) et des secteurs d'activité. Nos travaux ne nous ont pas permis d'affirmer que le ministère était actif dans ce domaine. Nous avons obtenu le détail des revenus par région. Une telle ventilation devrait être effectuée de manière systématique afin que le ministère puisse prendre les mesures qui s'imposent et déceler les problèmes à la source.

7.52 De ce fait, l'analyse comparative des données nous permet de constater d'importants écarts entre des directions régionales. Ainsi, des directions régionales, telles que Laval, Laurentides et Lanaudière ainsi que l'Estrie, et les hors Québec, ont subi au cours des deux dernières années d'importantes variations à l'égard des revenus. Il serait opportun qu'elles soient expliquées afin de connaître les raisons qui les motivent et, s'il y a lieu, d'être en mesure de prendre les décisions appropriées ou d'orienter les plans régionaux de récupération.

TABLEAU 3

VENTILATION DES REVENUS DE LA TVQ PAR DIRECTION RÉGIONALE* (en millions de dollars)

	1996-1997	1997-1998	Variation 1996-1997 1997-1998 (pourcentage)	1998-1999	Variation 1997-1998 1998-1999 (pourcentage)
Bas-Saint-Laurent et Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine	46	53	16,3	46	-13,2
Saguenay – Lac-Saint-Jean	68	69	1,8	65	-6,7
Québec et Chaudière-Appalaches	393	399	1,5	433	8,7
Mauricie et Centre-du-Québec	151	136	-9,9	162	19,6
Estrie	60	51	-15,2	31	-38,4
Outaouais	66	79	20,5	83	4,2
Abitibi-Témiscamingue et Nord-du-Québec	17	30	77,7	14	-54,0
Côte-Nord	(26)	(28)	-7,7	(40)	-42,9
Hors Québec	418	469	12,1	601	28,2
DGCAR	**1 192**	**1 258**	**5,5**	**1 395**	**10,9**
Montréal	1 951	1 948	-0,1	2 245	15,2
Laval, Laurentides et Lanaudière	272	302	10,9	375	24,2
Montérégie	300	316	5,3	329	4,1
Hors Québec	1 325	1 485	12,1	1 905	28,2
DGMET	**3 848**	**4 051**	**5,3**	**4 854**	**19,8**
Attribution indéterminée	173	179	3,1	177	-0,8
Total	**5 213**	**5 488**	**5,3**	**6 426**	**17,1**

* Données établies à partir de la ventilation des revenus par région administrative.

Source: Portrait ministériel des revenus (PMR).

Planification régionale

7.53 La régionalisation qui s'effectue au ministère depuis quelques années est un élément qui favorise la prise en charge de l'ensemble des activités d'observance fiscale par les bureaux régionaux. Les régions possèdent des caractéristiques qui peuvent faire en sorte que le risque de fraude ou d'omission soit plus apparent à un endroit précis, compte tenu de secteurs d'activité économique qui sont eux-mêmes particuliers.

7.54 Actuellement, nous constatons que les directions régionales planifient de façon assidue leurs activités. Par contre, nous avons noté qu'elles ne préparent pas de plans d'intervention régionaux annuels précisant le profil des mandataires, les revenus par secteur d'activité économique, les cibles régionales importantes ou d'autres facteurs. Dans les faits, la récupération fiscale reste l'élément principal qui détermine le choix des interventions. Mentionnons que la DGMET et une

direction centrale réalisent présentement des études du profil sociodémographique de leur clientèle dans le but de mieux la connaître. Malgré tout, les stratégies restent globales et les cibles mesurables ne touchent que la récupération fiscale. Le ministère ne profite donc pas encore pleinement des avantages de la régionalisation en matière de connaissance de sa clientèle, ce qui aurait pour effet d'en optimiser le contrôle fiscal et, par le fait même, l'observance.

7.55 Ainsi, pour faciliter le choix des cibles de vérification et des secteurs à couvrir, il serait opportun que chacune des directions régionales soit en mesure de connaître le vrai taux d'autocotisation de ses mandataires. Or, le ministère ne produit pas d'information détaillée à ce sujet.

7.56 D'autre part, une bonne connaissance des régions devrait permettre au ministère d'affecter les ressources aux endroits les plus susceptibles de maximiser son impact sur l'observance fiscale. Ainsi, l'activité économique d'une région, le nombre d'inscrits, la complexité des secteurs d'activité de la région représentent des facteurs qui doivent guider le ministère dans sa répartition des ressources en vérification. Le tableau 4 donne, par région, les données observées par rapport au volume d'inscrits, des ETC et de la récupération fiscale de taxes. Le graphique 1 indique une comparaison globale entre les deux directions générales au ministère.

7.57 L'analyse du tableau et du graphique nous révèle les faits suivants. Alors que la majorité des mandataires relèvent de la DGMET, le nombre d'ETC en analyse fiscale et en vérification n'est pas proportionnel. En effet, à partir de l'ensemble des données, nous pouvons établir un ratio de 664 inscrits par ETC, alors qu'à la DGCAR le ratio se situe à 613 par ETC.

La récupération ne constitue que 7 p. cent des revenus d'autocotisation pour la DGMET, alors qu'elle se chiffre à 11 p. cent pour la DGCAR.

7.58 D'autre part, lorsque nous examinons les revenus fiscaux générés par chacune des directions régionales (tableau 3), nous constatons que les régions qui relèvent de la DGMET procurent plus de 76 p. cent de tous les revenus fiscaux de la TVQ. Cependant, même si les revenus de récupération sont plus élevés dans cette direction générale, leur pourcentage relatif par rapport aux revenus d'autocotisation est nettement inférieur. En effet, la récupération ne constitue que 7 p. cent des revenus d'autocotisation, alors qu'elle se chiffre à 11 p. cent pour la DGCAR.

7.59 Ainsi, la répartition des ressources en analyse fiscale et en vérification pour l'année 1998-1999 nous indique que la DGMET, avec un nombre d'ETC qui s'apparente avantageusement à celui de la DGCAR, génère plus de revenus fiscaux et de récupération, et ce, sans même atteindre le pourcentage de récupération des revenus de la DGCAR. À notre avis, cela peut indiquer que le ministère n'a pas tenu compte des facteurs que nous avons énoncés en ce qui à trait aux particularités des régions dans l'affectation des ressources. Une répartition plus conforme à ces facteurs aurait sans doute un impact positif sur les résultats de récupération et sur l'observance fiscale.

Tableau 4

Récupération de taxes – analyse fiscale et vérification pour 1998-1999*

Direction régionale	Nombre de mandataires (000)	(%)	Récupération (000)	(%)	Nombre de vérificateurs**	(%)	Montant de récupération de taxes par vérificateur (000 $)
Bas-Saint-Laurent et Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	19	4	9 524	2	17	2	560
Saguenay–Lac-Saint-Jean	15	3	8 646	2	19	3	455
Québec et Chaudière-Appalaches	70	14	81 385	16	155	20	525
Mauricie et Centre-du-Québec	31	6	15 484	3	32	4	484
Estrie	20	4	15 196	3	38	5	400
Outaouais	19	3	11 709	2	21	3	558
Abitibi-Témiscamingue et Nord-du-Québec	11	2	8 445	2	15	2	563
Côte-Nord	5	1	5 063	1	13	2	389
DGCAR	**190**	**38**	**155 452**	**30**	**310**	**41**	**501**
Montréal	135	29	115 241	22	137	18	841
Laval, Laurentides et Lanaudière	79	16	196 772	38	233	30	845
Montérégie	87	18	49 539	10	83	11	597
DGMET	**301**	**62**	**361 552**	**70**	**453**	**59**	**798**
Attribution indéterminée	8	–					
Total	**499**	**100**	**517 004**	**100**	**763**	**100**	**678**

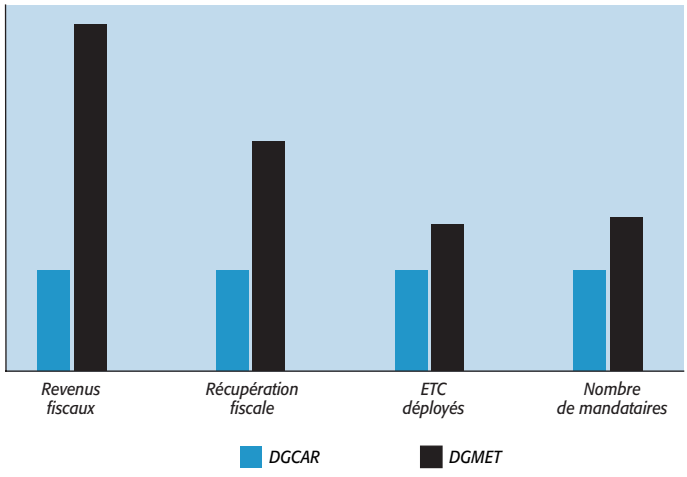
* Exclut les activités liées à la délinquance de la production des déclarations de taxes.

** Les heures effectuées en analyse fiscale et en vérification ont été converties pour établir un équivalent du nombre de vérificateurs.

Source : Suivi des activités de vérification (SAVE).

Graphique 1

Comparaison d'activités des deux directions générales pour 1998-1999



7.60 **Nous avons recommandé au ministère**

- **d'effectuer l'analyse globale et régionale de l'ensemble des revenus et de préparer des plans régionaux d'intervention complets et utiles au contrôle fiscal;**
- **d'affecter ses ressources en tenant compte des plans régionaux.**

Évaluation de la performance

Indicateurs de performance sur la qualité des interventions

7.61 Le ministère doit produire une reddition de comptes qui permet d'apprécier dans quelle mesure il réussit dans sa mission. Ainsi, pour que celui-ci soit capable de fournir une reddition de comptes de qualité, des indicateurs mesurables doivent être établis et des systèmes de collecte d'information fiables doivent également permettre d'évaluer la qualité des interventions, la diversité des moyens utilisés, les sources d'inobservance fiscale et les répercussions sur l'observance fiscale.

7.62 Depuis quelques années, le ministère fait un suivi régulier sur ce qu'il appelle ses « engagements ministériels ». Ces engagements, qui portent sur les services rendus à la population, démontrent une volonté ministérielle de respecter certaines normes, notamment pour ce qui concerne les délais de traitement des appels ou du courrier. En outre, le rapport annuel du ministère contient également une gamme d'indicateurs servant à comparer les résultats quantitatifs de ses activités au cours des années.

7.63 Cependant, malgré tous les efforts déployés par le ministère pour la mise en place d'indicateurs permettant d'évaluer sa performance, il faut noter que certains indicateurs restent absents et que d'autres ne sont pas axés sur la mesure de la qualité des interventions.

7.64 Par exemple, des interventions, tel le service à la clientèle, ne sont pas suffisamment mesurées sur le plan de la qualité. À cet effet, bien que soient compilées les données sur le nombre de transactions ainsi que la promptitude à rendre le service, cela ne fait pas en sorte que l'on connaît le niveau de qualité du service au mandataire. L'écoute téléphonique, qui constitue un contrôle sur la qualité de l'information, a été abandonnée il y a plusieurs années. Pour l'instant, seules des études externes et indépendantes peuvent permettre au ministère de connaître la qualité du service fourni par ses différents secteurs. Une de ces études, réalisée en 1997 par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, n'était pas tendre envers le ministère en ce qui a trait au volet de la qualité de l'information donnée aux particuliers, entreprises et mandataires. Le ministère a posé des actions tangibles depuis ce temps, notamment en régionalisant davantage ses activités pour mieux répondre à sa clientèle et en implantant un service d'aide aux nouvelles entreprises. Toutefois, il n'a jamais procédé à une étude sur le degré de satisfaction du citoyen.

7.65 De plus, à l'égard de la préservation de la base de revenus, nous considérons que le ministère pourrait mieux rendre compte de ses interventions de contrôle fiscal. La récupération étant l'objectif majeur fixé par les directions générales aux directions régionales, cela peut en effet entraîner des distorsions. Ainsi, cette mesure ne considérant que les résultats financiers, elle exclut du même fait d'autres aspects importants qui devraient être évalués, tels le délai d'intervention dans un dossier, la source des erreurs constatées lors des contrôles fiscaux, le taux de succès des vérifications ou encore le coût des interventions pour récupérer 100 dollars.

7.66 **Nous avons recommandé au ministère de se doter d'indicateurs de performance mesurables pour évaluer la qualité de ses interventions et d'en rendre compte.**

Récupération fiscale

7.67 L'examen de dossiers de vérification nous démontre que la récupération fiscale est constituée d'une variété de transactions, dont certaines devraient être établies de manière distincte, car elles ne sont pas vraiment tributaires d'un examen approfondi de la part d'un agent. Nos travaux démontrent que la récupération ne signifie pas qu'il s'agit toujours de transactions ayant un impact financier. Afin d'évaluer l'effet des interventions sur l'observance, le ministère se doit de bien connaître les transactions de récupération.

Nous estimons que 22 p. cent des dossiers, équivalant à 21,8 p. cent du montant de la récupération calculée au regard de notre échantillon, indiquent des transactions à exclure de la récupération.

7.68 Malgré le fait qu'il existe des directives quant au traitement des cas de récupération, nos travaux démontrent qu'elles ne sont pas appliquées à la lettre. Cela amène l'inclusion, dans la récupération, de sommes normalement à exclure. Parmi les 200 dossiers vérifiés, nous estimons que 22 p. cent d'entre eux, équivalant à 21,8 p. cent du montant de la récupération calculée au regard de notre échantillon, indiquent des transactions à exclure, ce qu'illustre le tableau 5. Une analyse des ajustements effectués dans les systèmes d'information de gestion confirme que ces sommes ne sont pas exclues de la reddition de comptes sur la récupération rendue publique par le ministère. Nous considérons toutefois que le ministère doit corriger ces situations problématiques afin d'assurer la discipline fiscale des mandataires et de bien administrer leur compte. Également, nous sommes d'avis que 1,5 p. cent des dossiers, représentant 14,5 p. cent du montant de la récupération calculée, devraient faire l'objet d'une présentation distincte dans la reddition de comptes sur la récupération. Une information plus détaillée sur la récupération permettrait une meilleure évaluation de la récupération fiscale et des choix plus éclairés.

TABLEAU 5

RÉSULTATS DE NOS TRAVAUX DE VÉRIFICATION

	Analyse fiscale	Vérification	Total	Analyse fiscale	Vérification	Total
Nombre de dossiers	100	100	200			
Montant de la récupération (M$)				1,7	2,0	3,7
	POURCENTAGE DES DOSSIERS VÉRIFIÉS			POURCENTAGE DE LA RÉCUPÉRATION VÉRIFIÉE		
À exclure de la récupération						
Transactions d'immeubles	8,0	0,0	4,0	15,6	0,0	7,1
Sociétés liées	7,0	4,0	5,5	10,5	3,6	6,8
Réclamation des RTI et CTI à la mauvaise période	9,0	0,0	4,5	9,1	0,0	4,2
Autres cas	13,0	3,0	8,0	4,1	3,4	3,7
Total	**37,0**	**7,0**	**22,0**	**39,3**	**7,0**	**21,8**
À présenter de façon distincte						
Commissions scolaires	**3,0**	**0,0**	**1,5**	**31,5**	**0,0**	**14,5**

Transactions d'immeubles

7.69 L'achat d'un immeuble par un mandataire l'amène parfois à déclarer des taxes perçues et en même temps à réclamer un remboursement équivalent. Actuellement, en raison d'un problème de report sur le formulaire et d'instructions de travail imprécises, un écart entraîne une intervention des agents des bureaux régionaux. Nous avons constaté que plusieurs montants inscrits en récupération fiscale étaient liés à ces transactions immobilières. À cet égard, ils ne devraient pas être inclus dans la récupération, car le mandataire a produit correctement sa déclaration. De plus, une directive administrative mentionne que ce type d'intervention doit être exclu de la récupération.

7.70 Un examen supplémentaire de plusieurs transactions d'immeubles nous a permis de constater que, pour une des directions régionales, deux transactions immobilières qui n'auraient pas dû être incluses dans la récupération représentaient à elles seules plus de 13 millions de dollars en taxe, soit plus de 12 p. cent de l'objectif de récupération de cette direction.

Sociétés liées

7.71 Dans un même ordre d'idées, il se peut qu'un mandataire se voie refuser un remboursement ou un crédit parce qu'il a réclamé les montants relativement à un établissement autre que celui pour lequel il aurait dû réclamer. La conséquence est que le montant devrait être refusé dans un cas et accordé dans l'autre. L'effet net, sur le plan financier, est donc nul. Cependant, dans bien des cas, une récupération fiscale reste inscrite, car le travail n'a pas été complété par l'agent pour réajuster les remboursements ou crédits dans le bon établissement.

Réclamation des remboursements de la taxe payée sur les intrants (RTI) et des crédits de taxe sur les intrants (CTI) à la mauvaise période

7.72 Il arrive qu'un mandataire réclame hâtivement certains montants, par exemple avant la livraison d'un bien ou dans une période de déclaration incorrecte. L'agent est alors en droit de refuser le montant, en vertu des lois fiscales. Par contre, cette opération n'amène aucun impact fiscal important, car, de toute façon, le montant non accordé pourra être réclamé par le mandataire au cours d'une période subséquente. Nous considérons comme important que le ministère exclue toutes les opérations sans effets fiscaux dans sa reddition de comptes sur la récupération, sans pour autant cesser de mener ces opérations, puisqu'elles ne produisent pas de revenus supplémentaires.

Autres cas

7.73 La récupération étant un indicateur pour évaluer le rendement des agents, cela peut expliquer des actions quelque peu surprenantes. Il y a, par exemple, ce cas où le mandataire envoie des modifications par télécopieur au ministère pour corriger des données erronées et où l'agent saisit le document en s'inscrivant une récupération. Nous avons également relevé la situation où l'agent s'attribue une récupération pour la correction d'un avis de cotisation à la suite d'un problème du système informatique au ministère.

Commissions scolaires

7.74 Nous considérons que le ministère devrait présenter séparément des types d'interventions liées à des situations connues et non récurrentes. Cette information permettrait alors au ministère de mieux établir ses cibles de récupération. Pour illustrer cette affirmation, mentionnons le cas des commissions scolaires qui, depuis 1996, réclament des crédits particuliers et à toutes les périodes, même si la cause est en appel. Cette pratique est tout à fait légitime de leur part si elles ne veulent pas perdre leurs droits sur les montants, dans le cas d'un jugement favorable. Par contre, dès que la cause sera réglée, le ministère ne pourra donc plus compter sur ces cas pour atteindre l'objectif de récupération fixé. Il faut mentionner que les montants sont substantiels, soit plus de 30 millions de dollars depuis les trois dernières années, et qu'à notre avis, si on les inclut, les données sur la récupération sont faussées.

7.75 L'importance des transactions décrites ci-dessus fait en sorte que les prévisions établies par le MFQ pourraient être modifiées. En effet, la détermination des cibles de récupération, en début d'année, donne lieu à des discussions entre le MFQ et le MRQ. En partant de ces cibles et des montants d'autocotisation estimés, le MFQ peut donc être en mesure d'accorder aux ministères et organismes les crédits

budgétaires nécessaires au déploiement des services publics. Or, plusieurs des sommes constituent en fait de l'autocotisation plutôt que de la récupération et n'apportent pas de recettes supplémentaires.

7.76 **Nous avons recommandé au ministère de revoir la composition et la reddition de comptes relatives à la récupération fiscale et de respecter les politiques et directives en cette matière.**

Coûts liés à l'administration des taxes

7.77 Les coûts de perception pour le ministère augmentent à mesure que l'on fournit des efforts supplémentaires et que l'on progresse dans la séquence des événements suivants : la déclaration produite est complète et sans erreurs ; les correctifs sont effectués lors de la cotisation originale ; les validations et les correctifs sont effectués après un examen ; et, enfin, les validations et les correctifs sont effectués à la suite d'une vérification.

7.78 L'entente relative à la gestion conjointe de la TPS et de la TVQ exprime une volonté commune du Canada et du Québec de minimiser les doublements dans l'administration des taxes et de réduire les coûts afférents à cette administration.

7.79 Conformément à l'entente, le gouvernement fédéral absorbe une part égale des coûts d'administration des taxes à celle du Québec. L'ADRC gère actuellement la TPS dans d'autres provinces avec un ratio de ressources équivalant à 363 mandataires pour chaque ETC. Le gouvernement du Québec est compensé pour toutes les ressources affectées à la TPS à la condition que ce ratio soit respecté et qu'il en affecte autant à l'administration de la TVQ. Jusqu'à présent, le ministère a toujours affecté le maximum de ressources à la perception des taxes lui permettant ainsi d'obtenir la compensation maximale prévue dans l'entente. Si l'on considère chacune des taxes de façon distincte, le ratio du MRQ s'établit à 331 mandataires pour chaque ETC, pour la TPS, et à 338 pour la TVQ. Le ratio serait comparable au reste du Canada si l'on ne tenait pas compte des ressources additionnelles pour la lutte contre l'évasion fiscale. Toutefois, puisque la plupart des mandataires perçoivent les deux taxes et que l'administration est conjointe, le ratio est d'environ 165 mandataires pour chaque ETC.

L'utilisation du ratio canadien pour l'affectation des ressources en TVQ et en TPS fait en sorte qu'il n'y a pas de réelles économies pour les deux paliers de gouvernement avec la gestion conjointe des taxes.

7.80 L'utilisation du ratio canadien pour l'affectation des ressources en TVQ et en TPS fait en sorte qu'il n'y a pas de réelles économies pour les deux paliers de gouvernement avec la gestion conjointe des taxes. Mis à part la réduction prévue de 500 ETC après la troisième année de l'administration de la TPS par le Québec, le ministère n'a jamais fixé d'objectif de réduction des coûts pour l'administration conjointe de la TPS et de la TVQ. Il a préféré augmenter les ressources pour améliorer le service à la clientèle et accroître le contrôle fiscal. Toutefois, il en mesure peu l'impact sur son efficience.

7.81 Les activités de contrôle fiscal accaparent environ 58 p. cent des coûts de l'administration des taxes. Si l'on tient compte des différences, cet investissement fait en sorte qu'il y a plus de vérificateurs au Québec qu'ailleurs au Canada pour contrôler chaque inscrit. La stratégie du ministère pour intensifier ces mesures, qui est acceptée par le gouvernement fédéral, donne en général des résultats positifs, mais semble réduire la performance du ministère, lorsqu'on la compare avec des organismes similaires.

7.82 Pour des recettes d'environ deux milliards de dollars, à la suite du contrôle fiscal, le ministère a récupéré 349 millions de dollars de TPS en 1998-1999, alors que, pour l'année précédente, l'ADRC en a recouvré 520, pour des revenus d'environ 18 milliards de dollars. Même si les résultats du ministère sont très supérieurs, toutes proportions gardées, certaines données semblent indiquer que le rendement de ses ressources est inférieur. D'autre part, avec l'objectif d'optimiser le rendement, on devrait s'attendre que le coût de récupération des activités de contrôle fiscal soit moindre au ministère que dans des organismes similaires pour administrer une taxe à la consommation, étant donné que les activités de contrôle fiscal génèrent un potentiel de récupération qui est multiplié par deux. Le ministère aurait intérêt à analyser les causes de l'écart entre le rendement de ses ressources et celui de l'ADRC. Le potentiel de récupération fiscale de la clientèle québécoise, la couverture de vérification plus grande du ministère qui se traduit généralement par des rendements décroissants, l'efficacité de la sélection des dossiers ou encore des méthodes différentes pour comptabiliser la récupération sont autant de facteurs qui pourraient expliquer cet écart de rendement et qui nécessitent une analyse du ministère. D'ailleurs, notre rapport critique la gestion de quelques-uns de ces facteurs.

7.83 Par ailleurs, 42 p. cent des ressources financières allouées au secteur des taxes sont rattachées aux activités autres que le contrôle fiscal. Le ratio de mandataires pour chaque ETC affecté au secteur des taxes étant plus faible au Québec qu'au gouvernement fédéral, on devrait donc s'attendre que le rendement du service à la clientèle et du traitement des déclarations en justifie l'investissement. Les meilleures méthodes pour valider ces prémisses demeurent toujours la comparaison avec des organismes similaires. Or, le ministère ne réalise pas ce genre de démonstration et, par conséquent, il n'en fait pas allusion dans sa reddition de comptes.

7.84 **Nous avons recommandé au ministère d'évaluer ses coûts et ses efforts relatifs à la perception des taxes et de les comparer avec ceux des organismes semblables, afin d'améliorer l'efficience.**

Interventions du ministère auprès des mandataires

Inscription des mandataires

7.85 Près de 500 000 mandataires perçoivent actuellement la TVQ, la TPS, ou les deux. Au cours de l'année 1998-1999, le ministère a inscrit plus de 55 000 nouveaux mandataires, aux deux taxes pour la plupart, par l'entremise de ses directions régionales.

7.86 Le ministère reconnaît l'importance des contrôles lors de l'inscription, comme en témoignent une étude et des commentaires d'employés. Plusieurs contrôles doivent être effectués afin de corroborer des renseignements généraux tels que le nom du mandataire, le type d'entreprise, le nom et le numéro d'assurance sociale des administrateurs et d'autres renseignements particuliers.

Nos travaux nous amènent à conclure que les contrôles de validation ne sont pas appliqués de façon assidue.

7.87 Nos travaux nous amènent à conclure que les contrôles de validation ne sont pas appliqués de façon assidue. En effet, pour plus de 2 000 mandataires inscrits au cours des deux dernières années, soit environ 2 p. cent, le numéro d'assurance sociale n'avait pas été saisi dans les systèmes informatiques du ministère.

7.88 Les travaux effectués par la Direction principale des enquêtes démontrent l'importance de valider les informations établissant l'identité du mandataire et de ses administrateurs. Mentionnons que cette direction a pour objectif d'intervenir dans des cas de fraude fiscale. Ainsi, une vérification enclenchée par le ministère lui a permis de conclure qu'un mandataire avait reçu des remboursements de taxes injustifiés pour un montant avoisinant les 500 000 dollars. Il s'avère que le numéro d'assurance sociale de l'administrateur n'avait pas été validé lors de l'inscription et qu'il demeure donc introuvable. En conséquence, les sommes versées à tort à ce mandataire restent irrécupérables, vu l'incapacité du ministère à le retracer. D'ailleurs, à la suite de nos travaux, nous avons constaté que, parmi les dossiers transmis aux enquêtes, plus de 10 p. cent sont le résultat de contrôles déficients lors de l'inscription. Les fraudes constatées représentent en moyenne 187 000 dollars par dossier.

7.89 Au moment de l'inscription, les mandataires doivent fournir une description des activités que compte effectuer leur entreprise. À cet effet, le ministère a conçu un guide pour la classification des activités économiques du Québec (CAEQ) à partir de données nominales, dont la mise à jour remonte à 1984. Il importe que cette codification soit le reflet des activités de l'entreprise, puisqu'elle sert d'assise au ministère dans la sélection des interventions en analyse fiscale, en vérification et pour les travaux du Bureau de lutte contre l'évasion fiscale (BLEF).

7.90 Or, plus de 25 p. cent des entreprises sont classées, soit dans des catégories générales, soit dans une catégorie non définie. La révision de la classification datant de 15 ans (exception faite d'un léger rafraîchissement en 1991), elle n'inclut pas les secteurs d'activité plus récents. Il n'est pas surprenant que la codification des activités des nouvelles entreprises présente de tels résultats.

7.91 Par ailleurs, le ministère demande à ses agents d'actualiser les informations sur le mandataire lorsqu'ils interviennent auprès de lui. Cette directive n'a pas toujours été appliquée de façon constante, puisque nous avons pu constater que des données au dossier de mandataires qui ont fait l'objet d'une vérification n'avaient pas été modifiées dans le système.

7.92 **Nous avons recommandé au ministère de revoir la qualité des informations inscrites au dossier de ses mandataires et de mettre en place des procédés de mise à jour plus structurés.**

Méthodes comptables simplifiées

7.93 Plusieurs méthodes de comptabilité abrégée permettent de simplifier le calcul de la taxe de vente nette à payer pour des entreprises de biens, des entreprises de services, des organismes de services publics ou des organismes de bienfaisance. Les mandataires qui satisfont aux critères d'admissibilité et qui veulent les utiliser doivent en faire le choix, sauf les organismes de bienfaisance, à qui les méthodes sont imposées. Le contrôle fiscal de ces mandataires est d'autant plus facile pour le ministère, car le calcul des taxes à remettre est basé sur les ventes taxables, multipliées par un taux qui tient compte des achats relatifs aux activités commerciales. Le ministère a donc avantage à ce que ces méthodes soient suffisamment adaptées aux caractéristiques des entreprises des mandataires afin de favoriser leur utilisation et d'en faire la promotion.

7.94 Bien que ces méthodes visent à simplifier la production des déclarations des mandataires et à alléger leurs tâches administratives, elles sont très peu utilisées. En effet, nous constatons que seulement 2,4 p. cent des 330 000 mandataires admissibles les emploient. Une étude effectuée en 1997 par la Fédération canadienne des entreprises indépendantes vient appuyer le besoin de revoir les méthodes.

Nul doute qu'une plus grande utilisation des méthodes simplifiées accroîtrait l'observance fiscale.

7.95 Au cours de l'exercice 1998-1999, près des deux tiers des interventions de contrôle fiscal ont été effectuées auprès de mandataires dont le chiffre d'affaires est inférieur à 200 000 dollars. Nul doute qu'une plus grande utilisation des méthodes simplifiées accroîtrait l'observance fiscale, évitant ainsi les nombreuses erreurs dans l'établissement des RTI. On pourrait également noter des répercussions favorables sur l'établissement des risques liés à ces mandataires, sur le volume de déclarations à traiter et les approches de vérification à utiliser.

7.96 **Nous avons recommandé au ministère**

- **d'approfondir les causes et d'évaluer les conséquences liées à la faible utilisation des méthodes comptables simplifiées par les mandataires ;**
- **de veiller à ce que ces méthodes soient adaptées aux besoins des mandataires et d'en faire la promotion.**

Contrôle fiscal

7.97 Quoique l'inscription soit une étape ponctuelle importante dans la collecte d'informations pertinentes sur un mandataire, le contrôle fiscal demeure un élément majeur pour favoriser l'autocotisation et l'observance fiscale. À cet égard, le ministère utilise une stratégie qui oriente les interventions de contrôle fiscal vers les inscrits qui présentent le niveau de risque d'inobservance le plus élevé. Les éléments clés du contrôle sont l'analyse fiscale, qui constitue une vérification avant paiement, et la vérification, qui permet a posteriori de vérifier la conformité des réclamations et des remises. Ainsi, nous avons axé notre travail de vérification en grande partie sur ces deux contrôles fiscaux.

Analyse fiscale

7.98 Ce type de contrôle trouve son principal avantage dans le fait qu'il permet de détecter avant paiement des situations problématiques. Cela évite donc au gouvernement de rembourser des sommes indues à des inscrits et lui assure la remise intégrale des taxes.

7.99 L'attribution de seuils de tolérance individuels et cumulatifs est la pierre angulaire de l'analyse fiscale. Les seuils individuels déterminent les montants maximaux acceptables pour une déclaration créditrice qu'un inscrit peut présenter en TVQ et en TPS sans que la déclaration soit retenue pour analyse. Quant aux seuils cumulatifs, ils expriment le montant maximal toléré de remboursements pour une période de 12 mois consécutifs. Ces seuils sont déterminés par l'évaluation des risques menée par le ministère.

7.100 Chaque déclaration créditrice retenue aux fins d'analyse est acheminée dans la charge de travail d'un agent. Ce dernier, en tenant compte des montants inscrits dans la déclaration, de l'historique de l'entreprise du mandataire ou encore de son secteur d'activité, détermine si un examen approfondi est nécessaire. Dans la négative, la déclaration est approuvée sans modification et un chèque est alors émis. S'il y a examen, l'agent communique avec le mandataire pour obtenir des renseignements ou des documents additionnels. L'agent autorise annuellement, en moyenne, des remboursements totalisant plus de 17 millions de dollars.

Sélection

Bien qu'elles soient jugées plus à risque, le ministère a quand même approuvé 85 p. cent des déclarations, sans qu'un examen approfondi ait été effectué.

7.101 Au cours de l'année 1998-1999, 41 p. cent des déclarations créditrices indiquaient des réclamations qui dépassaient les seuils établis, équivalant à plus de 70 p. cent de la valeur des remboursements. Elles ont fait l'objet, dans un premier temps, d'un examen sommaire qu'on peut qualifier de second processus de sélection, puisque, à ce stade, peu de données sont corroborées et aucune récupération fiscale n'en résulte. Bien qu'elles soient jugées plus à risque, le ministère a quand

même approuvé 85 p. cent des déclarations, sans qu'un examen approfondi ait été effectué. Tout bien considéré, ce taux élevé indique que le ministère n'a pas suffisamment raffiné ses critères pour évaluer le risque.

TABLEAU 6

TRAITEMENT DES DÉCLARATIONS AVEC SOLDE CRÉDITEUR EN TVQ POUR 1998-1999

	Nombre de déclarations (en milliers)		Remboursements demandés (en millions de dollars)	
Déclarations avec solde créditeur	666	100 %	3 938	100,0 %
Moins: déclarations approuvées automatiquement	393	59 %	1 180	30,0 %
Déclarations rejetées par les contrôles de validité	273	41 %	2 758	70,0 %
Moins: déclarations approuvées après un examen sommaire	233	35 %	1 980	50,3 %
Déclarations approuvées après un examen approfondi*	40	6 %	778	19,7 %

* À la suite d'un examen approfondi, le montant des remboursements a été réduit de 70 millions de dollars.
Source: Rapport de remise (A3).

7.102 Le ministère ne semble pas adapter ses interventions au volume de déclarations. Cette situation est principalement observée pendant les mois suivant la fin d'un trimestre. Pour l'expliquer, mentionnons qu'une plus grande proportion des mandataires produit une déclaration trimestrielle, d'où l'apparition de périodes de pointe. En conséquence, les probabilités qu'un mandataire qui présente une déclaration à cette fréquence soit sélectionné aux fins d'un examen approfondi peuvent être réduites de 30 p. cent.

7.103 Le nombre élevé de déclarations retenues aux fins d'examen signifie que les contrôles automatisés ne sont pas suffisamment sélectifs. Une analyse des seuils révèle que plus des trois quarts des mandataires ont un seuil individuel inférieur à 1 000 dollars. De plus, aucun ordre de priorité systématisé des déclarations rejetées n'est établi afin de guider l'agent dans son analyse. À titre d'exemple, nous avons constaté un cas où un examen approfondi avait été réalisé alors que le remboursement réclamé par le mandataire s'élevait à peine au-delà de son seuil de 300 dollars. Les résultats des travaux ont amené l'agent du ministère à cotiser le mandataire pour à peine 70 dollars. Au même moment, une déclaration produite par un autre mandataire n'a pas fait l'objet d'un examen approfondi alors que sa demande de remboursement se chiffrait à 133 000 dollars, soit cinq fois le seuil qui lui avait été attribué.

7.104 Les agents consacrent beaucoup de temps à l'examen sommaire, qui constitue en fait une sélection de la sélection. Un ciblage plus efficace permettrait davantage aux agents de consacrer leurs efforts à l'examen approfondi, ce qui est d'autant plus productif. Nous avons observé peu de rigueur dans l'établissement des seuils lors de l'examen des dossiers. Depuis l'instauration des seuils au système en novembre 1995, près des deux tiers n'ont pas été actualisés, bien que les directives du ministère soient claires en ce sens. La plupart du temps, même lorsque les seuils ont été mis à jour, nous n'avons pas l'assurance que les critères pour l'établir ont été respectés, puisque le dossier n'est pas documenté. Pour une région, les seuils ont été ajustés dans 90 p. cent des cas, tandis que pour une autre on l'a fait dans seulement 48 p. cent des cas. Enfin, plusieurs cas révèlent des écarts difficilement justifiables entre les seuils établis pour la TVQ et la TPS.

7.105 Plus précisément, l'établissement des seuils ne tient pas compte d'autres facteurs de risque qui peuvent être relevés lors de l'inscription des mandataires. À cet égard, leur passé fiscal ou leur situation personnelle sont des éléments qui devraient être considérés pour établir les seuils. Ces derniers doivent donc être bien établis, car les premières déclarations des mandataires entraînent souvent des remboursements élevés. En effet, lorsqu'une entreprise démarre, les investissements requis sont souvent élevés, d'une part, et, d'autre part, les revenus ne sont pas nécessairement à leur apogée. Donc, un suivi doit être exercé auprès des nouvelles entreprises pendant quelque temps, car 5 p. cent d'entre elles ferment leurs portes moins d'un an après leur démarrage. Ainsi, pour bien contrôler les nouveaux inscrits, une procédure prévoit que la première déclaration créditrice d'un nouveau mandataire sera obligatoirement contrôlée.

7.106 Les travaux effectués à partir de notre échantillonnage confirment que ce n'est pas toujours fait. Par exemple, nous avons noté le cas d'un particulier qui a inscrit deux entreprises. Pendant plusieurs années, ces entreprises ne produisaient que des déclarations créditrices et, par conséquent, elles étaient toutes sujettes à des interventions d'analyse fiscale. Or, il n'y a eu aucun examen approfondi effectué par les agents du ministère. Ce n'est que lors d'une vérification a posteriori qu'ils ont pu démontrer que la principale activité commerciale de ces compagnies était de réclamer des remboursements de taxes. Les réclamations de ce mandataire se sont ainsi chiffrées à près de 2 millions de dollars. Plusieurs autres cas ont été transférés aux enquêtes en raison de remboursements injustifiés par le ministère, faute d'avoir effectué un suivi approprié de ces nouveaux mandataires.

7.107 Par ailleurs, le ministère effectue peu d'analyses des déclarations accompagnées d'une remise de taxes. Pourtant, bien que la somme des RTI de ces déclarations totalise plus de 8 milliards de dollars, comparativement aux 7,2 milliards des déclarations créditrices, le ministère consacre moins de 18 p. cent de l'effort de l'analyse fiscale à ces cas. Ces déclarations accompagnées d'une remise de taxes pourront toujours faire l'objet d'une vérification, mais les probabilités d'être sélectionnées sont beaucoup moindres. En effet, nous sommes d'avis que le fait

que le mandataire remet des taxes ne signifie pas pour autant que son entreprise soit moins à risque. Le ministère est au courant de cet élément et c'est pourquoi il est à implanter un système informatique qui va prévoir l'examen approfondi des déclarations accompagnées d'une remise.

7.108 Nous avons recommandé au ministère d'améliorer ses processus de sélection des déclarations et de répartir ses ressources afin d'être en mesure de traiter uniformément un volume important de déclarations durant l'exercice.

Examen des dossiers d'analyse fiscale

7.109 Nous avons examiné 100 dossiers d'analyse fiscale. D'abord, bien que les directives opérationnelles indiquent que le détail des travaux doit être consigné, nous avons constaté que chacune des régions avait sa propre façon de créer et de conserver des dossiers. Dans certaines régions, le non-respect des directives fait en sorte que, pour plus de 17 p. cent des cas examinés, il n'y ait pas de dossier physique, même si des correctifs ont été apportés à la déclaration.

7.110 La procédure reste imprécise quant aux méthodes de travail et à l'accumulation de la preuve. Par exemple, le montant de taxe à remettre n'est pas toujours vérifié et les registres et factures du mandataire ne sont pas obtenus. Dans 69 p. cent des dossiers, le travail de l'agent est incomplet, puisqu'il ne couvre pas tous les éléments pertinents de la déclaration.

7.111 Dans plusieurs cas, nous avons constaté que la vérification avant paiement portait sur des déclarations de périodes antérieures sans que celle de la période courante n'ait été examinée. À cet égard, rappelons que l'analyse des soldes créditeurs se veut une vérification de la déclaration avant l'émission du chèque de remboursement.

7.112 Nous constatons également que le dossier préparé ne contient pas la preuve que le travail d'analyse fiscale a été fait. Rien ne nous assure que des questions ont été posées au mandataire sur ses activités commerciales ou sur la perception de ses taxes. Dans 42 p. cent des cas, l'information consignée au dossier ne justifie pas les modifications apportées à la déclaration originale. En effet, elles sont insuffisamment appuyées par des pièces justificatives ou des explications adéquates. Un exemple frappant de cette situation est celui où le vérificateur a sélectionné une déclaration ayant un solde créditeur. Il a par la suite joint le mandataire afin de connaître le contenu de sa réclamation. D'emblée, le mandataire a avoué son erreur à l'agent et lui a affirmé que le montant réclamé aurait dû être inférieur. L'agent s'est contenté de l'aveu verbal sans toutefois exiger du mandataire des pièces justificatives appuyant ses dires.

7.113 Quant à l'information fournie au mandataire à la suite d'une intervention, nous pouvons affirmer qu'elle est suffisante et adéquate dans 60 p. cent des cas. Pour le reste, à savoir 40 p. cent des mandataires ayant fait l'objet d'un contrôle, l'information au dossier n'expliquait pas suffisamment les raisons ayant motivé les ajustements.

7.114 Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que les travaux réalisés lors de l'analyse fiscale permettent un suivi adéquat des mandataires.

Vérification

Sélection des dossiers

7.115 Le processus de sélection des dossiers aux fins d'une vérification doit faire l'objet d'une vigilance particulière de la part du ministère afin d'assurer son efficacité et sa neutralité. Au cours de l'année 1998-1999, le ministère a sélectionné plus de 12 300 dossiers aux fins de ses activités de vérification de l'ensemble de ses mandataires.

7.116 Pour les 8 800 mandataires dont le revenu est important, nous n'avons pas retracé de politique ou procédure concernant la sélection. Cette démarche est laissée au jugement du vérificateur. Nos travaux révèlent que plus du tiers des dossiers n'ont pas fait l'objet d'une vérification en TVQ, et ce, depuis son instauration.

7.117 Pour les mandataires dont le revenu est moindre, le système interactif de sélection (SIS) permet de faire une première sélection des dossiers à partir d'une évaluation de risque. Pour chaque entreprise, une cote de risque est attribuée entre 0 et 60, la cote la moins risquée étant 0. Cette cote est établie en considérant le portrait fiscal de l'entreprise des quatre dernières années, le défaut de produire une déclaration, le secteur d'activité et la mesure dans laquelle les taxes déclarées correspondent aux normes des mandataires du même secteur économique. Lors de la sélection, le vérificateur considère également des informations connues du ministère.

7.118 La récupération financière estimée constitue un élément important de la cote de risque ; ainsi, pour établir cette cote, une forte pondération lui est attribuée. Or, le tableau 7 présente des résultats de vérification qui surprennent. En effet, les dossiers de vérification des mandataires qui présentent une cote de risque nulle ont une récupération horaire supérieure de 48 p. cent à celle des mandataires plus à risque. Cela soulève des questionnements quant à la validité des facteurs de risque établis, qui doivent être partie prenante des objectifs de récupération du ministère. Après avoir analysé la grille de calcul de risque, nous constatons que la cote de risque est réduite pour une récupération potentielle au fur et à mesure qu'augmentent les revenus de l'entreprise. À la lumière des résultats, cette évaluation ne reflète pas la pratique des vérificateurs en matière de sélection.

Tableau 7

Résultats de vérification en fonction de la cote de risque

Cote de risque	Population des mandataires (%)	Mandataires vérifiés (%)	Récupération de taxes par heure vérifiée ($)
Mandataires dont le revenu est important			
aucune cote de risque	1,4	4,5	573
Mandataires dont le revenu est moindre			
40 et +	0,3	5,7	320
De 20 à 39	5,1	2,8	224
De 1 à 19	52,1	0,6	160
0	41,1	0,3	474
Population totale	**100,0**	**0,6**	**294**

Sources : Système interactif de sélection (SIS) et Suivi des activités de vérification (SAVE) pour 1999-2000.

7.119 Comme pour l'analyse fiscale, le vérificateur justifie peu le choix de sa sélection des dossiers qu'il vérifie. Aucune justification du choix n'a été retracée pour 86 p. cent des dossiers examinés. Quant aux autres cas, la feuille de sélection a été conservée, mais elle ne contenait pas les motifs. Par ailleurs, nous sommes surpris du fait que le ministère ne demande pas de documenter la sélection lorsque nous constatons que plus de 94 p. cent des dossiers jugés à risque élevé n'ont pas fait l'objet d'une vérification, contrairement à d'autres mandataires, moins à risque.

7.120 En général, l'efficacité du système de sélection est grandement réduite en raison d'erreurs de codification du secteur d'activité des entreprises, ce qui fausse les paramètres de calcul, et en raison du manque d'information sur le montant des ventes à l'exportation ou sur tout autre revenu détaxé. Ce dernier élément est très important, puisque, dans près de 40 p. cent des dossiers de notre échantillon, des résultats de vérification inférieurs à ceux qui étaient anticipés pouvaient être expliqués par une part importante des activités d'exportation du mandataire. Bien qu'une vérification ait été réalisée par le ministère, nous n'avons pas retracé d'information à ce sujet au dossier du mandataire pour guider les interventions futures.

Pour l'ensemble des vérifications touchant les taxes en 1998-1999, plus de 34 p. cent des vérifications ont fourni peu de résultats et 5 p. cent des dossiers seulement ont généré 76 p. cent de la récupération.

7.121 Pour déterminer la méthode de sélection la plus efficace à utiliser, le ministère doit évaluer dans quelle mesure elle donne les résultats attendus. Le ministère comptabilise les montants de récupération, mais il analyse peu l'efficacité du processus de sélection. Comme le démontre le tableau 8, le choix des dossiers peut sûrement être amélioré. À la suite de nos travaux, nous constatons que, pour l'ensemble des vérifications touchant les taxes en 1998-1999, 34 p. cent des vérifications ont fourni peu de résultats et que 5 p. cent des dossiers seulement ont généré 76 p. cent de la récupération. Quant à la récupération réelle par rapport à celle qui était prévue lors de la sélection, les dossiers vérifiés pour lesquels la feuille de sélection originale a été conservée n'ont permis de récupérer que 15 p. cent de la cible.

TABLEAU 8

RÉCUPÉRATION STRATIFIÉE DE LA VÉRIFICATION DES MANDATAIRES

Récupération par dossier de la TVQ et de la TPS ($)	Dossiers vérifiés		Récupération totale de taxes	
	Nombre	Pourcentage	Milliers de dollars	Pourcentage
Négative	910	7,0	(49 452)	-16,0
0	2 270	18,0	–	0,0
De 1 à 2 000	1 991	16,0	1 947	1,0
De 2 001 à 10 000	3 109	26,0	15 963	5,0
De 10 001 à 100 000	3 464	28,0	107 892	34,0
De 100 001 à 500 000	520	4,0	105 544	35,0
500 001 et plus	89	1,0	123 954	41,0
Total	**12 353**	**100,0**	**305 848**	**100,0**

Source : Suivi des activités de vérification (SAVE).

7.122 Nous avons recommandé au ministère d'élaborer une politique de sélection des mandataires dont le revenu est important et, pour les mandataires faisant l'objet d'une cote de risque, d'établir le risque des mandataires à partir d'une information pertinente, de procéder à une évaluation continue des critères de risque et d'étayer suffisamment les motifs justifiant une intervention.

Examen des dossiers de vérification

7.123 Nous avons examiné 100 dossiers de vérification de trois directions régionales dans le but d'évaluer l'efficacité et l'efficience de l'intervention. Ainsi, 70 vérifications ont été effectuées à l'égard des activités courantes et 30 autres relativement au plan de lutte contre l'évasion fiscale. Nous avons relevé plusieurs éléments pour lesquels des améliorations devraient être apportées.

Plan de vérification

7.124 À la suite de l'analyse des états financiers et de la comparaison des déclarations du mandataire, l'agent doit élaborer un plan de vérification afin d'orienter les travaux à effectuer. Les composantes des ventes ou des achats les plus susceptibles d'être incorrectes sont souvent détectées à cette étape.

7.125 Pour 31 p. cent des dossiers, une telle analyse n'avait pas été effectuée. L'élaboration d'un plan de vérification est primordiale pour mieux cibler les interventions et pour éviter des travaux inutiles. Sans plan de travail, nous avons constaté, par exemple, qu'un vérificateur a effectué près de 50 heures pour finalement se rendre compte que les ventes taxables étaient à 5 p. cent près conformes. Son travail ne lui a permis de constater que ce qu'une analyse sommaire bien planifiée lui aurait démontré.

Procédés de vérification

7.126 La qualité d'un procédé de vérification s'évalue par la collecte des éléments probants qui permettent de conclure sur le bien-fondé de la déclaration du mandataire. Après avoir déterminé et consigné les résultats des analyses sommaires, le vérificateur applique des procédés de vérification pour confirmer ou infirmer des éléments potentiellement erronés.

7.127 Bien que des programmes de vérification prévoient l'application de procédés pour les ventes détaxées d'entreprises, telles que des ventes à l'exportation, pour 35 p. cent des dossiers où cette situation s'est présentée, nous considérons que le travail de l'agent a été insuffisant pour vérifier cet élément plus à risque. De même, aucune vérification n'a été effectuée dans un cas où les exportations représentaient plus de 90 p. cent des ventes totales de l'entreprise.

Les agents appliquent des méthodes très élaborées, alors qu'elles ne permettent pas de déceler les revenus non divulgués.

7.128 D'autre part, pour 43 p. cent des dossiers examinés se rapportant au plan de lutte contre l'évasion fiscale, dont l'objectif premier est de vérifier les revenus, les procédés utilisés ne permettaient pas de détecter l'évasion fiscale. Les agents appliquent des méthodes très élaborées, alors qu'elles ne permettent pas de déceler les revenus non divulgués. Par exemple, une méthode développée pour la vérification des dépanneurs prévoit un temps de vérification d'environ 200 heures par dossier mais ne permet pas d'atteindre l'objectif recherché. En effet, cette méthode permet seulement de répartir les ventes taxables et détaxées du mandataire plutôt que celles non déclarées.

7.129 Par ailleurs, lors d'une vérification des taxes, les vérificateurs ne procèdent pas systématiquement à une évaluation sommaire de l'entreprise du mandataire en matière d'autocotisation pour l'impôt et les retenues à la source. Cette évaluation est pertinente pour guider la sélection des vérificateurs d'autres secteurs. Toutefois, pour 56 p. cent des dossiers examinés, cette évaluation n'avait pas été complétée, privant ainsi le ministère d'une information de qualité. Dans un des dossiers, le secteur impôt n'a pas été avisé des 200 000 dollars de revenus non déclarés, bien qu'un avis de cotisation ait été émis pour taxes non perçues.

Documentation des dossiers

7.130 Le dossier et son contenu sont essentiels pour l'évaluation de la qualité du travail de vérification de l'agent et pour justifier ses conclusions sur l'autocotisation du mandataire. En tout temps, les dossiers doivent être accessibles pour être consultés facilement, principalement lorsque les mandataires font une demande de révision de leurs cotisations.

7.131 Notre vérification nous permet de conclure qu'il y a un manque de rigueur dans le contrôle des dossiers et leur documentation. Plus de 17 p. cent des dossiers physiques sélectionnés n'ont pu être localisés. Pour 47 des 100 dossiers qui ont fait l'objet d'un examen, la preuve au dossier n'est pas suffisamment documentée

pour justifier la cotisation. Par exemple, la preuve que des sondages ont été effectués pour les périodes de vérification indiquées n'a pu être retracée et les résultats des procédés appliqués à des postes comptables n'étaient pas versés au dossier du mandataire.

Contrôle de la qualité

7.132 Compte tenu de l'importance des actions posées par le ministère auprès des contribuables et dans un souci de neutralité fiscale, un contrôle de la qualité exercé de façon indépendante et permanente devient pertinent. Or, le ministère n'est pas vigilant à cet égard.

7.133 La planification des activités d'une direction générale prévoyait mandater une équipe afin de s'assurer que les procédures et directives sont appliquées de façon uniforme pour l'ensemble des directions régionales qu'elle chapeaute. Cette équipe n'a toutefois effectué aucun contrôle au cours des deux dernières années. Considérant les remarques soulignées dans le présent rapport, il est à notre avis nécessaire que cela devienne une priorité.

7.134 Nous avons recommandé au ministère d'augmenter le niveau de qualité de ses interventions de vérification et d'instaurer des contrôles de la qualité.

Application des lois fiscales

7.135 Nous estimons que, afin de maximiser l'impact de ses interventions en matière de contrôle fiscal, le ministère doit être minutieux dans son utilisation des moyens prévus par la loi pour faciliter la correction des comportements déviants et accroître l'observance fiscale. Ainsi, l'imposition de pénalités dans les cas où les mandataires omettent de remettre au ministère les taxes perçues en son nom est un moyen prévu par les lois fiscales qui devrait être utilisé en tout temps. Notre travail nous a permis d'évaluer que ces pénalités ne sont imposées que pour 10 p. cent de ces cas de récupération de TVQ.

7.136 Le fait que les mesures coercitives prévues par la loi ne soient pas appliquées peut signifier au mandataire déviant que l'inobservance de la loi n'est pas une faute grave et ainsi amoindrir l'impact de l'intervention du ministère. Le faible taux d'imposition de pénalités représente une somme de 21 millions de dollars pour l'année 1998-1999.

7.137 Nous avons recommandé au ministère d'évaluer l'à-propos de l'application des mesures pénales prévues par les lois fiscales.

Perception de la taxe sur la vente de véhicules routiers entre particuliers

7.138 Conformément à une entente conclue avec le ministère, la SAAQ perçoit la TVQ exigible lors de la vente, entre particuliers, d'un véhicule routier, avant de procéder à l'immatriculation. La SAAQ est un mandataire important, puisqu'elle a remis au ministère plus de 40 millions de dollars, en 1999, représentant la taxe perçue lors de ces transactions. Depuis le 21 février 2000, le mandat de la Société a été élargi. En effet, elle perçoit également la TVQ sur la vente au détail de véhicules automobiles neufs ou d'occasion transigée chez un commerçant. Avant cette date, la Société vérifiait uniquement le montant de taxe perçue sur les véhicules d'occasion, lors de l'immatriculation.

7.139 La TVQ exigible se calcule sur le plus élevé de la contrepartie convenue (prix de vente) pour le véhicule routier et de sa valeur estimative. La valeur estimative est définie comme le prix de vente moyen en gros (PVMG), indiqué dans l'édition mensuelle la plus récente du Guide d'évaluation des automobiles, publié par Hebdo Mag inc., diminué de 500 dollars. Cette mesure permet de limiter l'impact des fausses déclarations du prix de vente pour le calcul de la TVQ. Le PVMG n'étant pas recensé pour les véhicules de plus de 10 ans, la TVQ se calcule sur la contrepartie convenue.

7.140 Pour l'année 1999, la SAAQ a perçu la TVQ pour un total de 403 626 transactions relatives à des automobiles d'occasion, soit 44 p. cent du nombre de transactions effectuées au Québec; 25 p. cent des véhicules visés avaient moins de 10 ans.

Données de référence pour le PVMG

7.141 Depuis janvier 1998, la SAAQ a intégré la recherche du PVMG dans son système informatique pour l'immatriculation. Cette application a facilité la tâche des préposés à l'immatriculation, uniformisé le traitement des opérations et réduit le risque d'erreur.

7.142 Le système retrace le PVMG d'un véhicule uniquement à partir des 10 premiers caractères du numéro de série. Or, pour certains fabricants de véhicules, cette séquence ne permet pas de distinguer les versions d'un même modèle. En conséquence, le système de la SAAQ sélectionne le plus bas PVMG parmi les versions retracées. À titre d'exemple, un véhicule d'occasion plus luxueux, dont le PVMG est de 10 400 dollars, s'est vu attribuer un PVMG de 8 300 dollars, puisqu'il existe un modèle de base avec un numéro d'identification similaire. Ainsi, comme le prix de vente déclaré était de 5 000 dollars, le calcul de la taxe a été établi à partir de la valeur estimative et la TVQ n'a pas été perçue sur un montant taxable de 2 100 dollars.

7.143 Selon des données de la SAAQ, 35 p. cent des camions légers inscrits en février 1998 dans la base de données de référence pour le PVMG présentaient des numéros de série ne permettant pas de reconnaître leurs caractéristiques supérieures au modèle de base. Pour les automobiles, la SAAQ n'a pu nous fournir cette information, puisque les données n'étaient plus disponibles. En mars 2000, le pourcentage de véhicules routiers pour lesquels cette situation existe a été réduit à 1 p. cent en raison du regroupement des versions de plusieurs modèles. Malgré cette faible proportion, il reste tout de même 3 034 versions pour lesquelles cette situation peut se produire.

7.144 Au moment de l'informatisation du PVMG, la Société n'a pas évalué l'impact de cette situation. La SAAQ ne disposant pas de toute l'information sur les caractéristiques des véhicules vendus, nous n'avons pu établir le nombre de cas où la taxe a été sous-évaluée par l'utilisation d'un PVMG moindre ni l'incidence financière sur la TVQ perçue par la Société.

Preuve ou attestation du prix de vente

Dans le cas de la vente d'un véhicule routier entre particuliers, aucune preuve ou attestation n'est requise pour valider le prix de vente servant au calcul de la TVQ.

7.145 Lors de l'immatriculation d'un véhicule acheté chez un commerçant, la SAAQ exige toujours une attestation du prix convenu pour vérifier le montant de la taxe perçue. Or, dans le cas d'une vente entre particuliers, aucune preuve ou attestation n'est requise pour valider le prix de vente servant au calcul de la TVQ. Cette façon de faire peut être justifiée par l'imprécision de la procédure prévue à ce sujet dans l'entente.

7.146 Puisqu'il existe des données comparatives pour les véhicules de moins de 10 ans, nous avons analysé les ventes entre particuliers pour l'année 1999 de ces véhicules en comparant le prix de vente déclaré avec la valeur estimative. Comme le tableau 9 le démontre, les résultats obtenus nous rendent sceptiques quant au prix de vente déclaré à la SAAQ. Bien que 53,9 p. cent des acheteurs déclarent un prix de vente supérieur ou égal à la valeur estimative, il en reste tout de même 46,1 p. cent qui déclarent un prix de vente correspondant, en moyenne, à seulement 49,4 p. cent de la valeur estimative. Notamment, pour les 818 véhicules de modèle 1998 vendus en 1999, véhicules dont le prix de vente est inférieur à la valeur estimative, l'écart moyen est de 9 700 dollars. Bien que la TVQ ait été calculée sur la valeur estimative, la SAAQ n'a pas obtenu l'assurance que le prix de vente réel est inférieur à cette dernière.

Tableau 9

VENTES ENTRE PARTICULIERS POUR L'ANNÉE 1999 – VÉHICULES DE MOINS DE 10 ANS

Nombre de véhicules	Pourcentage	Prix de vente déclaré comparé avec la valeur estimative	Montant des ventes) (A)	Valeur estimative des véhicules (PVMG – 500 $) (B)	(A/B)
45 846	46,1	<	92 658 963	187 474 900	49,4 %
12 797	12,9	=	40 825 700	40 825 700	100,0 %
40 713	41,0	>	183 748 720	123 244 600	149,1 %

Les zones teintées indiquent les montants sur lesquels la TVQ a été calculée.

7.147 Par ailleurs, le MRQ n'effectue pas de suivi quant au respect des conditions de l'entente intervenue avec la SAAQ.

7.148 **Nous avons recommandé à la Société de l'assurance automobile du Québec de poursuivre ses efforts afin d'en arriver à utiliser le bon prix de vente moyen en gros du véhicule vendu pour le calcul de la taxe de vente et d'exiger une preuve ou une attestation justifiant le prix convenu lors de la vente de véhicules entre particuliers.**

7.149 **Nous avons recommandé au ministère du Revenu du Québec de faire le suivi de l'entente conclue avec la Société de l'assurance automobile du Québec.**

7.150 Commentaires du ministère

« **Commentaire général**. De façon générale, le Ministère partage le point de vue du Vérificateur général, cependant nous aimerions y apporter quelques précisions quant au contexte.

« La période de vérification couvre l'exercice 1998-1999, une année de grands changements au MRQ, puisque c'est durant cette période que le Ministère a entrepris la phase 2 de la régionalisation de ses activités tout en effectuant une révision en profondeur de son organisation.

« Afin d'accroître l'autocotisation par des moyens autres que la vérification, le Ministère a mis en place au cours de l'année 1999-2000, des activités d'assistance, de prévention et de contrôle a priori. De plus, le Ministère travaille également à développer une meilleure connaissance de ses clientèles, à mieux les informer et à favoriser la production de déclarations plus précises et conformes aux règles fiscales. Par l'implantation du guichet de services aux entreprises, le Ministère a fait un pas de plus afin d'améliorer son service à la clientèle et favoriser l'autocotisation.

« Le Vérificateur général a donné une interprétation restrictive à la définition « récupération fiscale » en portant davantage son attention sur les recettes procurées lors de nos interventions. Il ne tient pas suffisamment compte des actions et des résultats du Ministère en matière d'autocotisation. Le mode de taxation choisi par nos gouvernements est celui

d'une taxe multi-stades. La vérification de la conformité génère donc de nombreuses interventions auprès des mandataires sans pour autant générer d'entrées fiscales à court terme. Ces opérations sans effets fiscaux, sont essentielles pour assurer la pérennité du système.

« Aussi, tous les soldes créditeurs réclamés par erreur, volontairement ou involontairement, qui sont vérifiés et non remboursés aux mandataires deviennent autant de montants à additionner aux résultats de la récupération fiscale. Bien que ces montants soient connus, nous reconnaissons que l'absence d'indicateurs nous empêchent d'évaluer l'impact précis de nos efforts en ce domaine et conséquemment de leurs effets sur l'autocotisation. En ce sens, nous sommes d'accord pour que soient développés des outils permettant d'exercer avec efficience les contrôles exigés afin de mieux connaître notre clientèle sur une base régionale.

« Les opérations sans effets fiscaux et la récupération des soldes créditeurs non admissibles entraînent une quantité importante d'efforts de notre part et les résultats devraient en témoigner au-delà des seuls objectifs monétaires. Les connaissances, les habiletés et les qualités individuelles de notre personnel contribuent à favoriser l'observance fiscale, ce que le rapport du Vérificateur général ne souligne pas suffisamment.

« Les recommandations du rapport s'inscrivent dans la lignée de certaines orientations du plan stratégique du Ministère touchant particulièrement l'utilisation des nouvelles technologies et la mise en place d'indicateurs de gestion révélateurs qui supporteront une gestion par résultats efficaces et une meilleure reddition de comptes. De plus, l'achèvement de la régionalisation des activités du Ministère permettra un meilleur équilibre dans l'assignation des ressources ainsi qu'une plus grande connaissance des particularités des clientèles régionales. Pour conclure, nous apporterons toute l'attention et la considération nécessaire à chacune des recommandations du Vérificateur général, afin de corriger les faiblesses décelées.

« **Mesure de l'observance fiscale**. Dans le cadre de la production du document intitulé « L'économie souterraine, le travail au noir et l'évasion fiscale », le ministère des Finances a évalué en 1996 les pertes fiscales pour plus de 80 activités économiques. Cette évaluation tient compte des omissions volontaires et d'une portion des omissions involontaires notamment au regard de la méconnaissance des lois fiscales, par opposition aux erreurs d'interprétation ou aux inattentions détectées par le ministère à l'intérieur de son processus opérationnel. Lors du Discours sur le budget de 1998-1999, le ministère des Finances a publié, en collaboration avec le ministère du Revenu, un document intitulé « Favoriser l'intégrité du régime fiscal ». Ce document constitue une mise à jour pour l'année 1997 de l'étude publiée par le ministère des Finances.

« Lors de la mise en place du Bureau de lutte contre l'évasion fiscale, le ministère du Revenu a évalué l'observance fiscale dans les différents secteurs d'activité économique afin de bien cibler ses interventions. Le ministère du Revenu entend continuer à demander au MFQ les informations par secteurs d'activité économique afin d'établir le niveau d'observance fiscale et élaborer ses stratégies d'intervention.

« Par ailleurs, tel que spécifié dans la planification stratégique 2000-2003, le ministère du Revenu entend mesurer, en concertation avec le ministère des Finances, les effets des stratégies d'intervention intégrées et des activités de récupération fiscale sur l'autocotisation et la réduction des pertes fiscales.

« **Contrôle et planification régionale**. Pour des fins de cohérence gouvernementale, l'analyse des revenus incluant les secteurs d'activité économique, est une responsabilité du ministère des Finances. Dans ce cadre, le ministère des Finances produit divers documents qui analysent les revenus dont notamment la « Synthèse des opérations financières » et le « Discours sur le budget ». Le ministère du Revenu extrait de ces documents les informations pertinentes à l'analyse des revenus fiscaux et les utilise, notamment dans l'élaboration des stratégies d'intervention du Bureau de lutte contre l'évasion fiscale.

« Au regard de l'analyse des revenus, il importe de souligner que la proposition du Vérificateur général comporte des limites importantes. Bien qu'il existe des données économiques par région, elles ne sont pas nécessairement pertinentes à l'analyse des comportements des mandataires et contribuables en terme de revenus fiscaux par région. De plus, les remises consolidées effectuées par plusieurs entreprises régionales, ainsi que le niveau des exportations interprovinciales, détaxées en TVQ contrairement à la TPS, altèrent la mesure de l'activité économique. Ce dernier élément représente un des principaux facteurs permettant d'expliquer l'évolution de la taxe de vente et son comportement par rapport à la taxe sur les produits et services.

« Pour sa part, le ministère a déjà entrepris une étude globale sur la détermination optimale des taux de couverture des dossiers de vérification. Cette étude vise, d'une part, à établir les risques inhérents à certains secteurs économiques permettant une connaissance plus fine du portrait des industries par région et, d'autre part, l'amélioration des interventions du ministère en matière de contrôle fiscal. L'évolution des revenus apparaîtra comme un des indicateurs pouvant alimenter notre étude.

« Avec la régionalisation, le ministère est à la recherche de la meilleure répartition de ses effectifs de vérification sur le territoire en considérant les besoins de couverture, les volumes et les caractéristiques des clientèles à desservir. La récupération fiscale est toutefois prise en considération lors de l'élaboration des plans tactiques des directions régionales. Le MRQ est particulièrement sensibilisé à l'importance d'assurer une couverture de l'ensemble des clientèles et d'assurer l'équité fiscale entre les mandataires. D'ailleurs, les gestes posés par le Ministère après la période couverte par le rapport, en témoignent.

« **Indicateurs de performance sur la qualité des interventions**. Le ministère a déjà entrepris une démarche qui lui permettra de rendre compte de ses interventions par la mise en place d'indicateurs intégrés de performance mesurables et de systèmes d'information fiable et de qualité.

« **Récupération fiscale**. D'une part, selon le système « Portrait ministériel des revenus » supportant l'ensemble des résultats de récupération fiscale de 1 179 M$ pour l'année financière 1998-1999 à l'égard des lois du Québec, nous observons que la majorité des constatations du Vérificateur général porte sur les activités d'analyse fiscale en TVQ et TPS, lesquelles, en TVQ, ne représentent que 6 p. cent des résultats.

« D'autre part, le ministère ne partage pas, pour plusieurs cas relevés en analyse fiscale, l'interprétation du Vérificateur général sur les dossiers à exclure de la récupération fiscale. En effet, le ministère inclut dans la récupération fiscale toute intervention active du personnel du ministère visant à faire respecter la politique fiscale en cas d'erreurs ou omissions des contribuables et mandataires. Ces actions concourent à la préservation des revenus de l'État et du processus de la taxe sur la valeur ajoutée. Cet écart d'interprétation entre le ministère et le Vérificateur général est très significatif, notamment au regard des réclamations des RTI et CTI à la mauvaise période ainsi que dans le traitement des dossiers des commissions scolaires. Par ailleurs, les quelques cas en erreur seront analysés par le ministère et les corrections requises seront apportées.

« Enfin, le ministère poursuivra l'amélioration de la présentation des informations complémentaires, notamment sur les dossiers de récupération fiscale en opposition. De plus, il entreprendra la rédaction d'une politique ministérielle sur le suivi de la récupération fiscale au cours de l'exercice financier 2000-2001 en y intégrant le respect des directives en matière de reddition de comptes de la récupération fiscale.

« **Coûts liés à l'administration des taxes**. Le ministère, s'inscrivant résolument dans la démarche de modernisation de la gestion publique, est favorable aux travaux de comparaison avec des organismes semblables afin d'apprécier la qualité et les coûts de ses interventions. Toutefois, le Québec étant un cas unique au Canada d'administration de deux taxes à valeur ajoutée non entièrement harmonisées, les données de gestion disponibles doivent être analysées et ajustées pour être présentées sur une base comparable. Le ministère s'appliquera à réaliser ces études.

« Le Vérificateur général compare les taux de couverture entre l'administration conjointe de la TVQ-TPS au Québec et l'administration de la TPS hors Québec. Dans les faits, le Québec administre deux taxes, non entièrement harmonisées, qui nécessitent deux interventions opérationnelles, notamment au regard de l'enregistrement, du traitement des remises, des avis de cotisations, pour ne nommer que celles-là. En conséquence, ce n'est pas un ratio d'environ 165 mandataires par ETC que le ministère présenterait, mais bien un ratio identique au ratio canadien établi à 363 mandataires par ETC si l'on exclut l'effet généré par une partie des investissements importants effectués par le Québec pour lutter contre l'évasion fiscale. La couverture plus large qu'applique le Québec dans ses travaux de contrôle fiscal est appuyée par le gouvernement du Canada qui accepte des investissements additionnels au ratio canadien pour couvrir l'ensemble des activités de lutte contre l'évasion fiscale.

« **Inscription des mandataires**. Le Ministère est disposé à effectuer une analyse des situations soulevées par le Vérificateur général, à les situer dans une perspective de couverture ministérielle globale et à prendre s'il y a lieu les moyens qui s'imposent.

« **Méthodes comptables simplifiées**. Cette préoccupation est bien présente au MRQ et des interventions ont déjà été amorcées pour intensifier l'information à la clientèle concernant l'existence de ces méthodes. Nous devons toutefois souligner, que les

mandataires concernés, avant de se prévaloir de ces méthodes, prennent bien soin de s'assurer qu'elles leur confèrent un avantage certain, tant sur le plan financier que sur la simplification administrative.

« Quant aux adaptations qui pourraient être faites, le MRQ est disposé à discuter avec le ministère des Finances de certains aménagements qui pourraient mener à une plus grande utilisation de ce type de méthode ; il faut par ailleurs prendre en considération que toute modification de cette nature entraîne forcément une préoccupation de désharmonisation avec la TPS. Comme le MRQ administre cette loi en même temps que les lois provinciales, l'harmonisation entre la TVQ et la TPS est une préoccupation importante pour la clientèle.

« **Sélection**. Nos processus de sélection et d'examen des CTI et RTI se comparent avec ce qui se fait à l'ADRC. Toutefois, le Ministère est très préoccupé par l'amélioration de la sélection des déclarations et les projets implantés récemment ou en cours de développement apporteront les améliorations souhaitées.

« **Examen des dossiers d'analyse fiscale**. Le Ministère a fait le choix au cours des dernières années de prioriser l'information électronique au profit des documents « papier » pour supporter l'ensemble de ses opérations. Le projet « Notes descriptives » fournira à l'ensemble du personnel du MRQ, particulièrement celui qui est associé à l'analyse fiscale, la possibilité de documenter les dossiers dans un format pratique, facile et accessible aux intervenants concernés.

« **Sélection des dossiers**. Il est important de préciser que le système SIS est un système de présélection et non de sélection. Son but est de fournir aux « sélecteurs » une banque de dossiers à partir de laquelle ils peuvent choisir des dossiers pour vérification. Le Ministère est conscient que ce système peut être amélioré. On analysera en outre la possibilité que les systèmes SIS, PACT et la Centrale de données puissent communiquer entre eux. Dans le même ordre d'idées, le remplacement du système de traitement des déclarations des corporations (DECOR), permettra la saisie de données financières choisies, ce qui contribuera à augmenter considérablement les possibilités de présélection de dossiers à fort potentiel.

« Enfin, soulignons qu'une bonne part des activités de vérification sont initiées suite à de nouvelles informations non disponibles au moment d'établir les cotes de risque. On peut citer entres autres les déclarations créditrices provenant des charges de travail TVQ-TPS, les échanges de renseignements avec l'Agence des Douanes et du Revenu du Canada (ADRC) et les demandes de remboursements.

« **Examen des dossiers de vérification**. La récente régionalisation, axée sur la responsabilisation des directions régionales, a été l'occasion de transférer aux directeurs concernés les responsabilités relatives aux contrôles sur la qualité. Il est à prévoir que cette approche contribuera progressivement à l'amélioration du niveau de qualité des interventions. Toutefois, selon les résultats qui seront observés, le MRQ déterminera s'il y a opportunité de mettre en place des contrôles périodiques et d'apporter les ajustements qui s'imposent.

« **Application des lois fiscales**. Le Ministère a comme politique d'appliquer les pénalités avec discernement. En ce qui a trait spécifiquement aux pénalités prévues aux articles 59.3 et 59.4 LMR, celles-ci sont imposées suite à une évaluation d'un ensemble de circonstances ayant trait à la gravité de la négligence, à la bonne foi et à la crédibilité du mandataire. Le fait que ces pénalités ne soient imposées que pour 10 p. cent de ces cas de récupération de TVQ, ne signifie pas que les mesures coercitives prévues par la Loi ne sont pas appliquées. Toutefois, le Ministère analysera s'il y a lieu d'apporter des correctifs dans les critères utilisés pour l'application de ces articles.

« **Perception de la taxe sur la vente de véhicules routiers entre particuliers**. Selon l'entente, le MRQ peut effectuer des contrôles qualité sur la perception de la TVQ par la SAAQ. Le Ministère compte effectuer un tel contrôle au cours de la prochaine année. »

7.151 Commentaires de la Société

« Le rapport du Vérificateur général ne fait pas ressortir toute la complexité du système d'appariement d'un véhicule transigé en relation avec le répertoire publié par le fournisseur Hebdo Mag. En ce qui concerne la question des données de référence soulevée par le Vérificateur général, notre analyse démontre que toute solution visant à établir une valeur plus précise, pour ce qui est du 1 p. cent des versions de modèles de véhicules faisant problème, serait difficile à mettre en place. De plus, nous avons l'assurance que le consommateur n'est pas lésé par notre approche.

« Le rapport mentionne que le système retrace le PVMG uniquement à partir des dix premiers caractères du numéro de série. Il faut préciser que les autres positions des numéros de série ne sont pas significatives et qu'actuellement, il n'y a pas d'autres critères objectifs envisageables informatiquement.

« Par ailleurs, l'absence de preuve lors d'une vente entre particuliers est liée à la réalité commerciale de cette transaction. Étant donné qu'il ne s'agit pas de gens en affaires, il est raisonnable que, dans la grande majorité des cas, il n'y ait pas d'écrit qui atteste du montant de la vente.

« Enfin, l'exemple cité au rapport, pour lequel on arrive à une différence de 9 700 dollars, porte sur un échantillon de 818 véhicules de modèles 1998 et ne représente pas la situation pour les 100 000 véhicules de moins de 10 ans vendus en 1999 ; il convient aussi de préciser que 997 véhicules de modèles 1998 ont aussi été vendus avec un écart moyen de 10 000 dollars supérieur au PVMG.

« Malgré tout, nous rencontrerons les intervenants impliqués, soit le ministère du Revenu et le ministère des Finances qui sont nos mandants relativement à la perception de la TVQ, afin d'évaluer s'il y a effectivement lieu de poursuivre la recherche d'une solution sur ce sujet.

« Quant à la recommandation concernant l'exigence d'une preuve du prix convenu entre les parties, nous y donnerons suite le plus rapidement possible. D'ici quelques mois, le prix du véhicule sera ajouté sur la confirmation de service que doit signer le cédant. Rappelons que le prix est déjà inscrit sur la confirmation de service signée par l'acquéreur et que tous les documents sont conservés pendant une période de dix ans par la Société. »

7.152 Réaction aux commentaires du ministère

Récupération fiscale. Ce rapport porte exclusivement sur la gestion de la taxe de vente du Québec et de la taxe sur les produits et services. Comme il est dit dans la section précisant la portée de notre mandat, les activités de contrôle vérifiées plus spécialement sont le traitement des déclarations créditrices (analyse fiscale) et la vérification, qui ont généré respectivement 133,1 et 383,9 millions de dollars en récupération. L'analyse fiscale représente donc 26 p. cent des activités de contrôle vérifiées. Ainsi, lorsque le ministère mentionne « […] que la majorité des constatations du Vérificateur général porte sur les activités d'analyse fiscale en TVQ et en TPS, lesquelles, en TVQ, ne représentent que 6 p. cent des résultats », nous ne pouvons être d'accord avec cette affirmation. En effet, ce pourcentage est calculé sur les résultats de la récupération fiscale se rapportant à tous les secteurs fiscaux alors que seul le secteur des taxes (TVQ et TPS) a fait l'objet de notre vérification.

D'autre part, nous ne remettons pas en cause les efforts déployés par le ministère à l'égard des transactions d'analyse fiscal. Par contre, nous sommes d'avis qu'une reddition de comptes précise sur la récupération fiscale permettrait une meilleure évaluation et des choix plus éclairés. Quant aux cas cités dans le rapport, nous comprenons difficilement le commentaire du ministère. En effet, pour les transactions relatives aux immeubles et aux sociétés liées, les directives du ministère indiquent que celles-ci ne doivent pas être incluses dans la récupération. Pour les autres cas, il ne s'agit pas d'erreurs ou d'omissions des mandataires et, par conséquent, ils ne répondent pas à la définition de la récupération. Enfin, les réclamations des RTI et CTI à la mauvaise période sont des opérations qui n'ont aucune incidence fiscale puisque le mandataire réclamera les mêmes RTI et CTI lors de sa prochaine déclaration. À cet égard, le rapport annuel du ministère est révélateur quant au fait que la récupération doit produire des revenus supplémentaires.

Enfin, pour ce qui est des commissions scolaires, notre commentaire vient souligner la pertinence que les litiges qui les concernent fassent l'objet d'une présentation distincte dans la reddition de comptes sur la récupération.

ANNEXE – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

Objectif

S'assurer que le ministère détient une information de gestion pertinente pour bien planifier ses activités en matière d'observance fiscale, pour évaluer l'atteinte de ses objectifs et pour rendre compte de sa performance.

Critères

- Le ministère détient et utilise une information complète sur le profil de ses mandataires, sur leur niveau d'observance fiscale et sur la réalisation et l'impact de ses activités opérationnelles.
- Le ministère élabore des plans d'action qui lui permettent d'atteindre ses objectifs d'observance fiscale. Il procède à une évaluation périodique de ses plans et effectue les correctifs qui s'imposent.
- Par des analyses rigoureuses, le ministère détermine et explique adéquatement les variations importantes des revenus provenant de la TVQ et de la TPS.
- La reddition de comptes du ministère permet d'évaluer sa performance.

Objectif

Évaluer si le ministère gère ses activités d'information, de suivi et de vérification des mandataires de façon à améliorer le niveau d'observance fiscale.

Critères

- Le ministère collige de l'information pertinente sur le mandataire dès son inscription et tient à jour cette information tant qu'il exerce des activités commerciales.
- Le ministère offre des services de communication accessibles et fournit aux mandataires l'information et le soutien nécessaires pour qu'ils s'acquittent adéquatement de leurs obligations.
- Le ministère effectue avec diligence un suivi de la production des déclarations de ses mandataires.
- Le ministère cible ses interventions de vérification en fonction de l'importance des sommes et de critères bien établis.
- Le ministère procède à une évaluation périodique de ses critères de sélection.
- La répartition des ressources, l'attribution des dossiers et les procédés d'intervention permettent d'atteindre les objectifs fixés.
- Le ministère évalue ses façons de faire en prenant en compte l'information pertinente et disponible de tous ses secteurs d'intervention.
- Le ministère fournit à ses employés une information pertinente pour apprécier la quantité et la qualité de leurs interventions en fonction des attentes qui ont été formulées.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 1999-2000 TOME I

Chapitre 8

Développement des systèmes d'information du ministère du Revenu

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	8.1
VUE D'ENSEMBLE	8.9
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	8.12
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	8.19
Estimation de la taille des produits de travail, de l'effort de développement et du coût des projets	8.22
Assurance qualité et revue par les pairs	8.30
Gestion des risques	8.37
Gestion des bénéfices	8.42
Suivi des activités de développement de système	8.50
Reddition de comptes	8.56
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Processus de développement des systèmes d'information	

Les commentaires du ministère apparaissent à la fin de ce chapitre.

Vérification menée par

Louis-Philippe Fiset
Directeur de vérification

Yves Denis
Clarence Kimpton
Karl Lachanche
Normand Lemaire
Guy Perron
Marie-Andrée Poliquin

FAITS SAILLANTS

8.1 Devant le volume très important d'opérations qu'il doit mener, le ministère du Revenu s'appuie de façon marquée sur les technologies de l'information. Au fil des ans, il s'est doté d'une foule d'applications qu'il exploite maintenant avec une infrastructure multiplateforme. Pour l'exercice 1998-1999, il a consacré près de 100 millions de dollars aux technologies de l'information, dont près de 40 p. cent pour ses projets d'investissement en développement de système.

8.2 Nos travaux de vérification, qui ont pris fin en novembre 1999, ont porté sur différents aspects du développement de système : l'estimation de la taille des produits de travail[1], de l'effort de développement et du coût des projets ; les fonctions d'assurance qualité et de revue par les pairs ; la gestion des risques ; la gestion des bénéfices ; le suivi des activités ; et la reddition de comptes. Globalement, nous désirions avoir l'assurance que les processus reliés à ces aspects critiques du développement de système ont été mis en œuvre par le ministère. À cette fin, nous avons examiné six chantiers représentatifs de cette activité.

8.3 Tout compte fait, nos travaux permettent de conclure que le ministère réussit à élaborer les outils informatiques nécessaires à la réalisation de sa mission, en respectant dans l'ensemble les budgets autorisés. Il n'en demeure pas moins que des améliorations sont souhaitables, notamment sur le plan de l'efficience.

8.4 La principale pierre d'achoppement se rapporte aux bénéfices devant découler de ses projets de développement. Le ministère ne peut, de façon générale, quantifier ceux qu'il obtient réellement. En outre, il est incapable de recouvrer tous les bénéfices potentiels au rythme de l'implantation des composantes des systèmes, puisque les prévisions ne sont pas actualisées tout au long de la période de développement et que les mécanismes servant à les gérer ne sont pas mis en branle assez promptement.

8.5 D'autres aspects relatifs à la gestion de l'activité de développement doivent aussi être mieux maîtrisés par l'entité pour renforcer sa capacité à concevoir de nouveaux systèmes. Une plus grande habileté à cet égard permettrait en effet de réduire la probabilité que des difficultés importantes surviennent en matière de dépassement de coûts et de délai de livraison.

8.6 Ainsi, l'estimation de l'effort et du coût de développement, et particulièrement de ceux attribuables aux ressources spécialisées en cette matière, n'a pas toujours le degré de précision requis. Peu structuré, le processus actuel ne prévoit pas le recours à des outils adéquats pour faciliter le travail du personnel chargé de cette fonction.

1. On entend par « produit de travail » tout élément créé dans le cadre des activités de développement de système, y compris les descriptions, plans, procédures, programmes informatiques et documentation connexe ; cet élément doit être rendu disponible à l'utilisateur final ou à toute autre personne concernée.

8.7 L'assurance qualité et la revue par les pairs, qui sont deux fonctions complémentaires contribuant à la qualité des systèmes, ne sont pas suffisamment encadrées. L'objectivité de l'assurance qualité n'est pas garantie et la portée de cette fonction est limitée. Quant à la revue par les pairs, elle manque de rigueur. Les responsables n'ont pu nous indiquer les efforts réellement dédiés à ces activités pas plus qu'ils n'ont été en mesure de se prononcer sur leurs résultats.

8.8 Bien qu'il en décèle un certain nombre, le ministère n'a pas l'assurance que tous les risques importants sont détectés tôt et dûment traités. Pour sa part, le suivi des activités est incomplet. Les comités chargés de superviser les projets ne disposent que d'une vision partielle de l'effort et du coût de développement des systèmes et il n'y a pas de suivi concernant la performance. De plus, les ressources réellement utilisées sont rarement mises en relation avec les prévisions initiales. Enfin, peu d'information est fournie à l'Assemblée nationale par le ministère sur les activités associées au développement de ses systèmes d'information.

VUE D'ENSEMBLE

8.9 Les technologies de l'information jouent un rôle crucial quant au bon déroulement des activités du ministère du Revenu, notamment pour faciliter l'observance fiscale, préserver son seuil de revenus et lutter contre l'évasion fiscale et le travail au noir. Le volume fort important d'opérations qu'il est appelé à traiter l'a depuis longtemps obligé à systématiser et à informatiser ses opérations. La productivité de son personnel est largement tributaire de la disponibilité et de la performance des systèmes d'information.

8.10 Une grande proportion des applications nécessite l'utilisation de l'ordinateur central, lequel implique des coûts d'exploitation annuels qui s'élèvent à plus de 11 millions de dollars. Diverses applications sont en outre développées sur des plates-formes de traitement plus légères, de type sectoriel, dans un environnement client-serveur. Par ailleurs, le ministère a recours depuis peu à l'imagerie électronique, à l'échange électronique de données, à une centrale qui permet le regroupement et l'exploitation accrue de l'information, au commerce électronique et au réseau Internet. Le traitement informatique s'effectue donc maintenant avec une infrastructure multiplateforme, dans un contexte où les services sont régionalisés et dispensés en tenant compte des préoccupations de la société par rapport au secret fiscal.

8.11 Il convient ici de rappeler que les dirigeants des ministères et des organismes ont la responsabilité d'assumer la gestion de leurs ressources informationnelles, dans le respect de la réglementation et des orientations gouvernementales, en vue d'atteindre les objectifs stratégiques retenus. Au ministère du Revenu, différents comités et unités administratives participent au développement des systèmes d'information. Pour l'exercice 1998-1999, près de 100 millions de dollars ont été investis dans les technologies de l'information, dont 37,2 millions de dollars pour les projets d'investissement en développement de système.

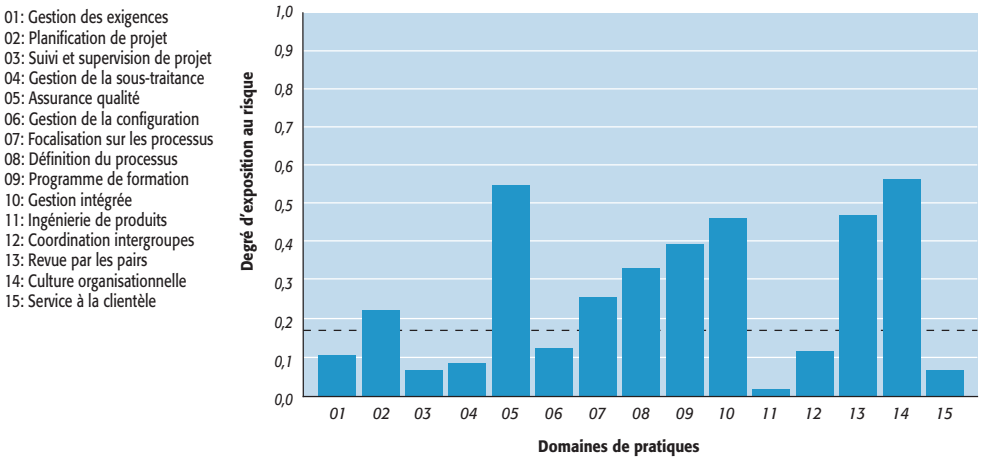
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

8.12 De façon à orienter notre intervention, nous avons réalisé des travaux préliminaires sur le processus de développement des systèmes d'information du ministère ; les principales phases de ce processus sont décrites dans l'annexe 2. La démarche d'évaluation utilisée, supportée principalement par le logiciel d'analyse S:P^{2}RAM (Software : Probabilistic Process Risk Assessment and Management), a permis l'identification, la mise en relation et l'évaluation des risques associés à un tel processus.

8.13 Les résultats obtenus, soit le risque probable au regard des 15 domaines de pratiques pris en compte par le logiciel d'analyse, sont présentés à l'aide du graphique 1. Ce risque correspond à la probabilité que des difficultés importantes surviennent en matière de dépassement de coûts, de délais de livraison et d'inadéquation des produits élaborés ; quant à la ligne pointillée, elle illustre un seuil propre au ministère au-delà duquel des améliorations doivent être apportées en priorité à certaines pratiques pour augmenter sa capacité de développement de système.

GRAPHIQUE 1

RISQUE PROBABLE SELON LES DOMAINES DE PRATIQUES



8.14 Seuls certains domaines de pratiques ont cependant été retenus pour la vérification des activités de développement de système du ministère, soit ceux particulièrement exposés aux risques (planification de projet et assurance qualité) dans les six domaines de base (01 à 06) du modèle utilisé ; nous avons jugé opportun d'inclure le suivi de projet à la suite de l'examen du contenu des rapports de gestion. En plus, nous avons également considéré la revue par les pairs, compte tenu de sa complémentarité avec l'assurance qualité. Par ailleurs, des travaux additionnels ont permis de circonscrire d'autres volets du développement de système particulièrement sensibles. Il s'agit de la gestion des risques, de la gestion des bénéfices et de la reddition de comptes.

8.15 Notre vérification a donc porté sur les points suivants : l'estimation de la taille des produits de travail, de l'effort de développement et du coût des projets, les fonctions d'assurance qualité et de revue par les pairs, la gestion des risques, la gestion des bénéfices, le suivi des activités de développement de système et la reddition de comptes. Globalement, nous désirions avoir l'assurance que les processus reliés à ces aspects critiques du développement de système ont été mis en œuvre par le ministère. Les objectifs de vérification et les critères d'évaluation sont détaillés dans l'annexe 1.

8.16 Nos travaux ont couvert les activités de développement de six systèmes sélectionnés à l'aide des critères suivants :

- projet de portée ministérielle ou horizontale et représentatif d'une famille de systèmes ;
- projet d'une ampleur significative, faisant appel de façon importante à des ressources humaines (internes ou externes) ;
- projet suffisamment avancé (au moins une livraison) ou récent (terminé depuis moins de 12 mois) ;
- projet exploité, idéalement, sur les plates-formes centrale et client-serveur.

8.17 La description sommaire de ces systèmes – PACT, CADRE, RCR, SPIC, TP-1 et CD – se retrouve dans l'encadré de la page suivante. Les dépenses capitalisées pour ces six systèmes totalisent 17,5 millions de dollars en 1998-1999, soit 47 p. cent des dépenses investies en développement de système par le ministère durant cet exercice.

8.18 Nous nous sommes arrêtés avant tout aux activités de développement de la dernière année et les travaux réalisés sur place se sont terminés en novembre 1999.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

8.19 S'inspirant notamment d'une démarche orientée vers les risques liés au développement de système, la vérification menée auprès du ministère a permis de scruter sept volets précis de ce secteur ; elle ne présente donc pas un portrait exhaustif de la capacité et de la performance du processus de développement de l'entité en question. Nos travaux nous permettent de conclure que ce processus n'est pas optimal pour ces sept volets et que des conséquences en résultent au regard principalement des coûts, des échéances et des bénéfices, pour lesquels des écarts de plus de 20 p. cent ont été observés pour un ou plusieurs projets par rapport aux prévisions.

Description sommaire des systèmes d'information vérifiés

PACT

Le Programme d'action sur les crédits de taxes (PACT) vise à doter le ministère d'un système pour établir un profil fiscal des mandataires en vue d'effectuer la sélection et la hiérarchisation des cas les plus risqués. Le projet vise aussi à munir l'utilisateur d'outils le secondant quant à l'assignation et à l'analyse des dossiers, de même qu'au regard des activités de cotisation, augmentant de façon marquée la productivité de l'examen fiscal. Le PACT permet enfin de contrôler ou d'ajuster les critères de sélection en fonction des cas à analyser, des ressources disponibles et des variations caractérisant la réalité fiscale des clientèles desservies.

CADRE

Le projet Conciliation automatisée des remises des employeurs (CADRE) a pour objet de faciliter le processus de conciliation en fournissant des données de qualité et conciliées à la date d'échéance de production pour les rendre aussitôt disponibles au regard des autres processus du ministère et en faire bénéficier les organismes clients. Il permet également d'assurer la communication électronique avec les mandataires.

RCR (Reddition de comptes des revenus)

Centré à l'origine sur les programmes de lutte contre l'évasion fiscale, cet ensemble de projets (10) permet de mesurer la rentabilité de toutes les activités du ministère en considérant le cycle de vie des cotisations et de présenter les revenus afférents aux lois fiscales appliquées par le ministère selon qu'il s'agit d'autocotisation ou de programmes de récupération fiscale. Ces projets mettent à contribution plusieurs systèmes qui concourent tous à la reddition de comptes des revenus (Portrait ministériel des revenus, Suivi de la récupération fiscale, Planification tactique intégrée, etc.).

SPIC

Le Système de perception intégrée des créances (SPIC) offre une panoplie d'outils destinés aux gestionnaires et aux percepteurs du Centre de perception fiscale dans le cadre de leurs opérations courantes de perception des créances. Il assure la hiérarchisation des dossiers de perception en fonction de critères de risque et de rentabilité ainsi que l'automatisation de l'assignation des dossiers aux percepteurs. Il rend aussi accessible un ensemble d'outils informatisés pour le traitement des créances.

TP-1

Dans le cadre du Discours sur le budget 1997-1998, le gouvernement du Québec a annoncé la mise en place d'une réforme de la fiscalité des particuliers à compter de l'année d'imposition 1998. Les objectifs visés étaient de réduire de 15 p. cent l'impôt des ménages qui gagnent moins de 50 000 dollars, d'améliorer l'équité en faveur des contribuables qui réclament peu de dépenses fiscales, d'augmenter l'aide fiscale aux travailleurs à faible revenu et de simplifier l'impôt sur le revenu. Cette réforme a nécessité la modification des systèmes informatiques de cotisation de l'impôt des particuliers.

CD (Centrale de données)

Le projet Centrale de données (CD) est un projet qui s'inscrit dans la stratégie d'intervention du ministère pour lutter contre l'évasion fiscale et accroître les revenus du gouvernement. Plus précisément, il s'agit d'un instrument permettant d'améliorer sa capacité de détecter l'évasion fiscale, de développer de nouvelles méthodes de vérification, d'accroître la rentabilité des activités courantes de vérification et de cotisation et de déterminer des moyens pour apporter des correctifs aux effets récurrents liés à l'évasion fiscale. La création de cette centrale permet de croiser les données fiscales de certaines banques actuellement cloisonnées, de créer et d'exploiter plus efficacement les extraits des banques de données historiques, d'utiliser davantage les renseignements figurant aux différents documents que le ministère reçoit et saisit, de réaliser des recoupements avec les extraits de banques de données externes disponibles, d'améliorer l'appariement des extraits de banques de données internes et externes et de corriger les données d'identification par des croisements multiples.

8.20 En dépit de nos réserves, il n'en demeure pas moins que le ministère réussit à mettre en œuvre les outils informatiques nécessaires à la réalisation de sa mission, en respectant dans l'ensemble les budgets autorisés. Le tableau 1 met en relation, pour les systèmes vérifiés, leur coût de développement prévu avec leur coût réel.

TABLEAU 1

COÛT DU DÉVELOPPEMENT DES SYSTÈMES D'INFORMATION (en millions de dollars)

Coût / Systèmes	Ressources spécialisées en développement de système			Ressources propres aux utilisateurs			Équipement et logiciel			Coût global		
	Planifié[1]	Réel[2]	Écart (%)	Planifié[1]	Réel[2]	Écart (%)	Planifié[1]	Réel[2]	Écart (%)	Planifié[1]	Réel[2]	Écart (%)
PACT	3,39	3,21	(5,5)	0,86	0,90	4,7	1,50	1,21	(19,3)	5,75	5,32	(7,5)
CADRE (Blocs 1 et 2)	1,54	2,18	42,0	0,56	0,66	17,9	0,68	0,55	(19,1)	2,78	3,39	21,9
RCR	2,26	2,32	2,7	0,58	0,45	(22,4)	0,10	0,17	70,0	2,94	2,94	0,0
SPIC	3,13	4,20	34,2	1,74	2,03	16,7	5,93	5,14	(13,3)	10,80	11,37	5,3
TP-1 1998-1999	3,86	3,50	(9,2)	n.d.	n.d.	n.d.	0,31	0,36	16,1	n.d.	n.d.	n.d.
CD	8,26	10,05	21,6	1,92	0,96	(50,0)	11,35	10,55	(7,0)	21,54	21,56	0,1
Total	**22,44**	**25,46**	**13,5**	**5,66**	**5,00**	**(11,7)**	**19,87**	**17,98**	**(9,5)**	**43,81**	**44,58**	**1,8**

1. Ces données de planification proviennent du document de conception administrative du système, sauf pour les projets RCR où, en l'absence d'un tel document, elles correspondent aux documents d'orientation ou de planification.
2. Les données réelles correspondent aux données de réalisation les plus probables, soit le cumul des coûts réels au moment de notre vérification et de ceux nécessaires à l'achèvement du projet.

8.21 Enfin, soulignons que les recommandations interpellent au premier chef les unités responsables des développements, mais qu'elles concernent aussi celles où œuvrent les utilisateurs au regard de certains volets, telles la gestion des risques et la gestion des bénéfices.

Estimation de la taille des produits de travail, de l'effort de développement et du coût des projets

8.22 La première estimation détaillée de l'ampleur des travaux et du coût d'un système d'information soutient normalement la décision d'enclencher ou non la réalisation proprement dite de celui-ci. Cette estimation est présentée dans le cadre de la conception administrative du système d'information, au moment où son architecture est suffisamment définie. Pareille tâche fait appel au jugement tout en s'appuyant sur des techniques d'estimation, comme les barèmes, qui sont le fruit d'expériences de développement et le reflet des particularités de chaque organisation (politique de développement, environnement technique, expérience des ressources, participation des usagers, utilisation des outils de productivité). L'estimation initiale se précise tout au long du projet.

8.23 Vu l'importance des ressources spécialisées en développement de système, leur impact sur les coûts attribuables aux utilisateurs et les variations de coûts qui y sont observées, notre attention a porté principalement sur cette constituante. Le tableau 2 fait notamment ressortir que l'estimation de l'effort de développement, en ce qui a trait à ces ressources, est imprécise pour les trois systèmes où les coûts excèdent les prévisions. La norme suggérée par la méthodologie de développement généralement suivie au gouvernement du Québec requiert que l'écart par rapport à l'estimation réalisée à la fin de l'étape de l'architecture détaillée, au regard des étapes subséquentes, soit en deçà de 15 p. cent. Cet écart peut être légèrement supérieur dans le contexte gouvernemental où l'autorisation d'enclencher les travaux majeurs de développement des systèmes doit être obtenue du Conseil du trésor alors que leur architecture n'est pas complètement achevée.

Tableau 2

Effort et coût des activités de développement attribuables aux ressources spécialisées en cette matière

Systèmes	Estimation lors de la conception administrative		Données de réalisation les plus probables		Pourcentage minimum[1] de variation de l'effort	Pourcentage minimum[1] de variation du coût	Pourcentage de variation de l'effort justifié par les demandes de changement[2]
	Effort (en jours-personnes)	Coût (en milliers de dollars)	Effort (en jours-personnes)	Coût (en milliers de dollars)			
PACT	8 474	3 391	10 627	3 204	25,4	(5,5)	40,0
CADRE (Blocs 1 et 2)	4 054	1 538	4 924	2 184	21,5	42,0	44,5
RCR	9 257	2 257	9 915	2 319	7,1	2,7	124,8
SPIC	9 965	3 132	12 594	4 202	26,4	34,2	81,8
TP-1 (1998-1999)	11 384	3 857	11 678	3 504	2,6	(9,2)	–
CD	13 597	8 265	18 272	10 047	34,4	21,6	20,5
Total	**56 731**	**22 440**	**68 010**	**25 460**	**19,9**	**13,5**	**45,9**

N.B. : Les notes du tableau 1 s'appliquent au présent tableau avec les ajustements requis.

1. Il s'agit ici d'un minimum puisque le tableau ne comprend pas tous les efforts et les coûts (voir la section portant sur le suivi des activités de développement de système).
2. Cette information fait ressortir la part d'augmentation de l'effort découlant de changements en cours de développement.

8.24 Les écarts que nous avons décelés découlent en partie du processus d'estimation lui-même, qui devrait impliquer une démarche rigoureuse. En effet, aucune norme ou procédure récente ne précise les éléments devant être estimés, la démarche à suivre ni les outils à exploiter, pas plus que la documentation à élaborer. Des barèmes sont parfois utilisés pour apprécier l'effort, mais ils ne sont pas appliqués de manière systématique, ni adaptés en fonction des particularités de l'entité, ni révisés périodiquement. Le fait d'avoir évalué que la réalisation de chacune des unités de traitement d'un système exige indistinctement 50 jours-personnes illustre bien que les pratiques sont parfois rudimentaires.

8.25 Quant à l'effort et au coût relatifs aux utilisateurs des trois systèmes précités, compte tenu qu'ils découlent usuellement de ceux afférents au personnel spécialisé affecté au développement – c'est le cas pour CADRE et SPIC, qui sont des systèmes opérationnels impliquant plusieurs utilisateurs –, les écarts sont, eux aussi, importants. Ainsi, au regard de ces deux projets, l'écart entre les données de réalisation les plus probables et les prévisions est respectivement de 51,0 et de 37,9 p. cent au chapitre de l'effort ; de même, il est de 17,9 et de 16,7 p. cent en ce qui concerne le coût.

Le ministère ne dispose pas des outils adéquats pour appuyer ses estimations et, le cas échéant, les améliorer.

8.26 Nous constatons que le ministère ne dispose pas des outils adéquats pour appuyer ses estimations et, le cas échéant, les améliorer. Ainsi, il ne collige pas d'information sur la taille des produits de travail et la productivité des ressources affectées aux projets. De plus, les données recueillies sont traitées à l'aide d'un ou de plusieurs logiciels de gestion ou de suivi non intégrés et elles ne sont pas uniformes d'un projet à l'autre, ce qui ne facilite pas la documentation ni l'utilisation de l'expérience acquise au cours des développements antérieurs. Enfin, les analyses nécessaires pour déterminer la source des écarts entre les prévisions initiales et les données de réalisation les plus probables ne sont pas systématiquement effectuées ni documentées de façon à procéder aux ajustements qui s'imposent.

8.27 Les dépassements observés créent une pression quant au respect des prévisions concernant les dates de livraison. À titre d'illustration, pour 2 des 3 systèmes où les coûts excèdent les prévisions, la période de développement a été supérieure de plus de 10 mois aux 20 qui étaient prévus, ce qui a retardé d'autant la récupération des bénéfices escomptés.

8.28 De meilleures pratiques, alimentées par une information plus précise quant à la mise en œuvre des systèmes à développer, permettraient d'affecter plus judicieusement les ressources, spécialisées ou non, et faciliteraient la gestion de la performance et le contrôle des coûts de développement.

8.29 **Nous avons recommandé au ministère**

- **de se doter d'une procédure visant à encadrer l'estimation de la taille des produits de travail, de l'effort de développement et du coût des projets, et établie en tenant compte de ses particularités ; cette procédure devrait préciser les éléments à estimer, la démarche à suivre, les outils à employer, la documentation à élaborer ainsi que les modalités de revue et d'approbation des estimations ;**
- **de cumuler les données nécessaires afin d'appuyer et d'améliorer les estimations produites.**

Assurance qualité et revue par les pairs

8.30 L'assurance qualité a pour but de donner aux organisations une image fidèle de l'efficacité et de l'efficience d'un processus donné. Pour être objective, cette fonction doit être exercée par des personnes indépendantes de l'équipe de développement. Elle porte normalement sur trois objets distincts : 1) la conformité des biens livrables avec les exigences préalablement établies ; 2) la conformité des activités avec le cadre méthodologique en vigueur et les normes de l'industrie ; 3) l'efficience des activités par rapport aux normes.

8.31 La revue par les pairs vise pour sa part à éliminer tôt et efficacement les défauts des produits. Elle consiste en un examen méthodique des produits de travail par des collègues, examen permettant de déceler les failles de toute nature de même que les secteurs où des changements sont nécessaires.

8.32 Au ministère, une politique sectorielle d'assurance qualité, qui s'applique tant aux employés spécialisés qu'aux contractuels, porte sur tous les produits et services associés au développement et à l'entretien des systèmes, à la sécurité informatique et aux réseaux. Cette politique s'intéresse à la satisfaction des besoins, au respect des normes et des règles ainsi qu'à des considérations relatives à la faisabilité, à la performance et à la cohérence architecturale. Des procédures additionnelles, notamment un guide sur les révisions et un processus de gestion des livraisons, ont également été mises en place par le ministère. En outre, deux comités, soit la Table d'architecture systémique et la Table d'architecture technologique, discutent des architectures des différents projets et les valident en assurant leur cohérence avec l'architecture globale des systèmes d'information et les orientations technologiques de l'entité. Un service de soutien au développement formule également des avis, s'il y a lieu, sur des pratiques à améliorer ou sur des problèmes auxquels sont confrontées les équipes de développement.

8.33 Ces mesures sont néanmoins insuffisantes. Ainsi, les pratiques du ministère relativement à l'assurance qualité ne couvrent pas les trois aspects énoncés plus tôt, en particulier l'efficience des activités de développement. Elles n'assurent pas non plus une évaluation indépendante de la qualité puisque les personnes endossant cette fonction sont parties prenantes à la réalisation des projets. À défaut de

cette indépendance, certaines conditions n'ont pas été mises en place. En effet, nous avons constaté que :

- les indicateurs formels de qualité ne sont pas toujours précisés ;
- des critères objectifs d'évaluation n'ont pas été établis, notamment en ce qui a trait à la conformité et à l'efficience des activités de développement ;
- la fonction d'assurance qualité n'est pas soutenue par un responsable qui, en lien avec les équipes de travail et la direction, exercerait un contrôle quant à la présence et à la réalisation des activités propres à cette fonction.

8.34 Par ailleurs, les activités d'assurance qualité du ministère se concrétisent, entre autres, au moyen des revues par les pairs. Or, même si des biens livrables sont effectivement soumis à semblable critique au fil du processus d'approbation et lors des discussions entre les membres des tables d'architecture, force est de constater que cet outil n'est pas exploité à sa pleine mesure. Pour ce faire, il faudrait que le ministère définisse clairement les critères établissant la pertinence de procéder à ces revues ainsi que leur forme, la documentation nécessaire pour décrire les éléments vérifiés et enregistrer les observations qui en découlent, les normes et standards devant servir de références et le suivi à exercer concernant les défauts décelés.

Le ministère n'a pu nous indiquer les efforts réellement dédiés aux activités d'assurance qualité et de revue par les pairs, pas plus qu'il n'a été en mesure de se prononcer sur leurs résultats.

8.35 Le ministère n'a pu nous indiquer les efforts réellement dédiés aux activités d'assurance qualité et de revue par les pairs, pas plus qu'il n'a été en mesure de se prononcer sur leurs résultats. Il lui est donc difficile de gérer avec rigueur la qualité du développement des systèmes, c'est-à-dire de se fixer des objectifs réalistes, d'affecter les ressources appropriées, de tirer profit de ses expériences et de modifier, s'il y a lieu, les processus aboutissant à des produits dont la qualité serait en deçà des critères établis.

8.36 **Nous avons recommandé au ministère**

- **de revoir ses mécanismes d'assurance qualité au regard du développement des systèmes d'information pour qu'ils portent tant sur la conformité des biens livrables et des activités que sur l'efficience de ces dernières et pour que l'indépendance ou, à défaut, l'objectivité soit davantage assurée quant à l'exercice de cette fonction ;**
- **de faire en sorte que les revues réalisées par les pairs soient mieux encadrées et conduites plus systématiquement.**

Gestion des risques

8.37 Un risque se définit communément comme un événement ou une action susceptible de se produire et pouvant avoir des conséquences néfastes. Le développement de système implique de multiples risques, notamment en ce qui a trait à la qualité fonctionnelle et technique des systèmes développés, au budget, à l'échéancier de livraison ainsi qu'aux bénéfices à récupérer. Les risques doivent donc être

gérés de façon à réduire au minimum les conséquences indésirables, ce qui nécessite d'anticiper les problèmes éventuels, d'en évaluer l'ampleur et la portée, de mettre en place des mesures visant à les résoudre et d'assurer une surveillance continue à ce chapitre.

8.38 Le ministère fait appel à diverses modalités pour circonscrire et endiguer les risques associés aux projets de développement de système qu'il entreprend. D'abord, la structuration même de chaque nouvelle initiative, de par la participation conjointe des utilisateurs et du personnel spécialisé, favorise l'identification des risques et l'application de mesures propres à aplanir les difficultés. Des mécanismes de contrôle ont également été introduits concernant, entre autres, le suivi des projets, la gestion des demandes de changement, le suivi des points en suspens ainsi que l'approbation des biens livrables. Signalons aussi que le processus de gestion des livraisons et le travail des tables d'architecture contribuent à limiter le risque qu'une des failles anticipées survienne.

En l'absence d'orientations, de lignes de conduite et d'outils dédiés à cette tâche, le ministère n'a pas l'assurance que tous les risques importants sont inventoriés tôt et dûment traités.

8.39 De fait, le ministère décèle un certain nombre de risques lors du développement de ses systèmes d'information. Cependant, en l'absence d'orientations, de lignes de conduite et d'outils dédiés à cette tâche, il n'a pas l'assurance que tous les risques importants sont inventoriés tôt et dûment traités. Par exemple, la conception administrative du système CADRE, qui affiche un dépassement de 21,9 p. cent quant à son coût global, ne faisait état d'aucune mise en garde à l'égard du nouveau logiciel de développement utilisé et, du reste, non encore éprouvé. Pourtant, les essais préalables à l'acceptation du système ont révélé par la suite des problèmes de performance, occasionnant même la reprise de travaux antérieurs. Dans tous les dossiers vérifiés, on note aussi l'absence de risques associés à la gestion des bénéfices, et ce, en dépit des difficultés éprouvées en la matière.

8.40 Nous avons observé en outre que les risques identifiés ne sont pas quantifiés ni pris en charge en tenant compte de leur importance et de leur degré de probabilité. En conséquence, le ministère ne dispose pas de tous les outils nécessaires pour assurer une gestion optimale des risques avec lesquels il doit composer et pour les ramener à un niveau acceptable lorsque les situations l'exigent.

8.41 **Nous avons recommandé au ministère**

- **de définir ses orientations et lignes de conduite en matière de gestion des risques et de se doter d'outils conçus à cet effet ;**
- **de systématiser davantage la gestion des risques associés au développement de ses systèmes d'information :**
  - **en identifiant et en quantifiant le plus tôt possible l'ensemble des risques encourus ;**
  - **en tenant compte de l'importance et du degré de probabilité des risques lors de leur prise en charge.**

Gestion des bénéfices

8.42 La décision d'investir dans un projet de développement d'un système d'information peut reposer sur différents facteurs : le désir de profiter des opportunités, l'obligation venant du législateur ou d'une autre instance et les bénéfices nets escomptés, soit le rapport entre les sommes engagées et les retombées. Dans ce dernier cas, les bénéfices, qui sont déterminés dès le début et révisés à chaque jalon important du projet, peuvent se manifester sous plusieurs aspects (ressources, processus, revenus ou recettes, etc.), être d'ordre pécuniaire ou non, récupérables ou non.

8.43 Le traitement des bénéfices liés à un projet appelle, parallèlement au développement de celui-ci, la mise en place d'un processus de gestion approprié. Celui-ci sera soutenu notamment par une politique édictant à ce chapitre les orientations ou principes directeurs de l'entité et la répartition des responsabilités. Ce processus comprend la détermination, le suivi et la récupération des bénéfices.

8.44 Un cadre ministériel de gestion des bénéfices élaboré en 1994, portant principalement sur leur détermination, décrit certaines activités et responsabilités en la matière. De plus, relativement à la mise en application de l'*Entente sur l'organisation du travail dans la fonction publique*, le ministère a adopté en juin 1996 une politique interne visant à assurer la gestion des bénéfices récupérables découlant des projets qu'il chapeaute. Par ailleurs, une forte proportion des dépenses associées aux projets de développement de système sont capitalisées au Fonds des technologies de l'information et amorties sur cinq ans, ce qui permet de répartir dans le temps la charge financière des investissements. Le ministère mentionne à cet égard que ce mécanisme incite les directions utilisatrices à financer en tout ou en partie les dépenses d'amortissement en réduisant leurs dépenses de programmes.

Les pratiques ne permettent pas d'apprécier le degré d'utilisation des nouveaux systèmes par le personnel et, par la suite, de recouvrer progressivement l'ensemble des bénéfices potentiels.

8.45 Ces pratiques ne permettent pas cependant d'apprécier le degré d'utilisation des nouveaux systèmes par le personnel et, par la suite, de recouvrer l'ensemble des bénéfices potentiels au rythme de l'implantation des composantes des systèmes. D'une part, les retombées prévues ne sont pas actualisées au fil de chaque étape du développement. En effet, les bénéfices sont habituellement recensés lors de la conception des systèmes, mais les estimations s'y rapportant sont rarement mises à jour lorsque ceux-ci sont modifiés en cours de route. En outre, les hypothèses sous-jacentes aux estimations ne font pas l'objet non plus d'un suivi systématique. Or, cet exercice aiderait les gestionnaires à ajuster leurs prévisions en tenant compte des connaissances acquises pendant le développement et des modifications survenues dans l'environnement. Il les conduirait aussi à revoir, s'il y a lieu, l'à-propos de certaines fonctions développées de même que la stratégie de récupération des bénéfices.

8.46 D'autre part, les mécanismes servant à gérer ces bénéfices ne sont pas mis en branle assez promptement. En effet, même si des volets importants des systèmes vérifiés étaient fonctionnels depuis un certain temps déjà, le ministère n'a pu préciser, sauf pour un projet, les avantages effectivement obtenus et recouvrés puisqu'il ne disposait pas d'information sur l'utilisation réelle des systèmes développés ni d'un plan d'action de récupération des bénéfices.

8.47 Il est donc possible que des bénéfices substantiels échappent au ministère et la crédibilité même des travaux soutenant la prise de décision en matière de développement de système s'en trouve entachée. Le tableau 3 met en relation les bénéfices pécuniaires escomptés en précisant l'échéancier et l'importance des premiers bénéfices attendus, le coût global des systèmes ainsi que les montants effectivement recouvrés au moment de notre vérification.

Tableau 3

Bénéfices pécuniaires escomptés et réels (en millions de dollars)

Systèmes[1]	Bénéfices bruts escomptés (sur 5 ans, à compter de la 1re livraison)	Bénéfices bruts escomptés (1re année)	Date réelle des premiers bénéfices anticipés[3]	Coût global de développement du système	Bénéfices bruts réels constatés en novembre 1999
PACT	58,7	7,2	Décembre 1997	5,32	Aucun
CADRE (Blocs 1 et 2)	46,3	8,4	Septembre 1999	3,39	Aucun
SPIC	320,9	60,9	Juin 1998	11,37	2,0[2]
TP-1 (1998-1999)	3,9	0,2	Décembre 1999	n.d.	s.o.
CD	145,4	25,0	Janvier 1999	21,56	Inconnus

1. Aucun bénéfice pécuniaire récupérable n'est attendu des projets RCR.
2. Donnée fournie par le Centre de perception fiscale.
3. Ces dates tiennent compte des retards dans la livraison des systèmes PACT, SPIC et CD.

8.48 Comme en font foi ces données et sans préjuger des retombées réelles des systèmes, le ministère ne peut démontrer qu'il atteint les cibles établies quant aux bénéfices ni évaluer la rentabilité réelle des projets. Il peut aussi difficilement tabler sur l'information disponible pour raffiner ses estimations.

8.49 **Nous avons recommandé au ministère**

- **d'actualiser périodiquement ses estimations quant aux bénéfices escomptés et de revoir, s'il y a lieu, ses stratégies de développement de système et de récupération des bénéfices;**
- **de mettre en place les mécanismes de récupération des bénéfices avant le déploiement des différentes composantes d'un nouveau système d'information;**
- **de s'assurer que tous les bénéfices escomptés sont obtenus conformément à l'échéancier et de justifier les écarts, le cas échéant.**

Suivi des activités de développement de système

8.50 Le suivi des activités de développement de système a pour but de comparer régulièrement le déroulement d'un projet avec le scénario initial en vue d'apporter en temps opportun les ajustements nécessaires. Les paramètres du suivi sont établis en fonction de l'environnement et des risques qui sont associés au projet, de sa complexité et de son envergure.

8.51 Par ailleurs, cette fonction exige le recours à des indicateurs de performance servant à confronter les résultats obtenus aux prévisions établies au départ ou à d'autres critères de comparaison, comme les normes de l'organisation ou encore celles de l'industrie. La production de tels indicateurs implique la collecte d'une information pertinente et homogène sur les activités de développement des systèmes. Les renseignements ainsi colligés constituent par la suite une base de références très utiles quant à l'amélioration du processus de développement et à la gestion par résultats.

Les comités directeurs ne disposent que d'une vision partielle de l'effort et du coût.

8.52 Le suivi actuel du ministère porte avant tout sur le coût, l'effort consenti et le calendrier des projets. Les progrès sont appréciés régulièrement et le comité directeur pilotant chaque projet suit le déroulement des activités à partir, entre autres, d'états de situation préparés la plupart du temps sur une base mensuelle. Ceux-ci font le point sur l'avancement des travaux, l'utilisation des ressources humaines et des enveloppes budgétaires, les éléments en suspens et les demandes de changement. Toutefois, le suivi ne couvre pas tous les changements demandés et réalisés puisque ces derniers ne sont pas répertoriés de manière systématique dans le registre prévu à cette fin, en particulier lorsqu'un des volets de développement est abandonné. En outre, les comités directeurs ne disposent que d'une vision partielle de l'effort et du coût. En effet :

- la participation des utilisateurs et leur formation ainsi que les efforts et les coûts indirects ne leur sont pas toujours présentés ; lorsqu'ils le sont, c'est de façon très fragmentaire ;
- les efforts et les coûts de réalisation des différentes fonctions développées ne font pas l'objet d'un suivi détaillé ;
- les ressources internes ne sont pas toujours prises en compte.

8.53 D'un autre côté, les données cumulées sur l'état d'avancement des projets sont rarement mises en relation avec les prévisions initiales ; on se reporte plutôt aux prévisions révisées. La direction du ministère ne peut donc facilement assurer le suivi des dépassements qui surviennent en cours de route, demander les explications susceptibles de l'éclairer à ce chapitre et voir à ce que les correctifs soient apportés. Une telle pratique amoindrit également la qualité de l'information qui pourrait soutenir les planifications futures du ministère. Enfin, il n'y pas de suivi concernant la performance, même si pareille démarche permettrait de fournir une mesure réelle du rendement des dépenses d'un projet (par exemple, l'indice d'avancement des dépenses vis-à-vis de l'indice d'avancement des réalisations).

8.54 Ces carences font en sorte que le ministère n'est pas à même de suivre toutes les dimensions importantes du déroulement d'un projet, telles que les changements qui y sont apportés et l'évolution des efforts et des coûts par rapport aux prévisions, pas plus qu'il n'est capable d'évaluer la performance des équipes de développement.

8.55 **Nous avons recommandé au ministère d'améliorer le suivi des projets de développement de système d'information**

- **en tenant compte de tous les changements demandés et apportés en cours de réalisation ;**
- **en considérant, lors des suivis mensuels, l'ensemble des efforts et des coûts engagés ;**
- **en comparant l'effort et le coût réel avec les prévisions initiales ;**
- **en utilisant des indicateurs pour mesurer sa performance.**

Reddition de comptes

8.56 Dans un régime administratif public, les mandataires ayant des responsabilités de gestion doivent en rendre compte afin que les résultats obtenus soient attribués à qui de droit et sanctionnés correctement. Des responsabilités de diverses natures sont ainsi confiées au ministère du Revenu, ce qui l'amène à développer des systèmes d'information facilitant la réalisation de sa mission. Il doit en retour démontrer à l'Assemblée nationale qu'il a assumé ses responsabilités et géré de façon optimale les ressources qui lui ont été imparties.

8.57 Or, que ce soit par son rapport annuel d'activité ou lors des commissions parlementaires, le ministère fournit peu d'information à l'Assemblée nationale sur les activités associées au développement de ses systèmes d'information. Il se limite à les présenter sommairement, sans préciser les moyens mis en œuvre, les ressources utilisées ni le degré d'atteinte des résultats escomptés pour ce qui est de la fonctionnalité, du coût, du délai et des bénéfices se rapportant à chacun des projets. Par surcroît, cette reddition de comptes demeure muette sur le fait que le ministère a parfois dérogé à certaines exigences du Conseil du trésor en ce qui a trait, notamment, à l'information de gestion demandée et aux autorisations requises avant d'enclencher la réalisation des systèmes ou d'accorder des contrats. Par exemple, le ministère n'a pas déposé annuellement, comme il le lui avait été demandé, un tableau de bord des coûts et des bénéfices associés aux projets SPIC et CADRE. Le Conseil du trésor lui a rappelé aussi, pour deux systèmes (SPIC et CD), qu'il a amorcé les travaux sans son autorisation.

8.58 **Nous avons recommandé au ministère de fournir une information complète à l'Assemblée nationale relativement à ses activités de développement de système d'information, et notamment de faire ressortir dans son rapport annuel d'activité dans quelle mesure et pourquoi la fonctionnalité, le coût, le délai et les bénéfices des systèmes développés diffèrent des prévisions en plus d'énoncer les motifs expliquant que les exigences du Conseil du trésor ne sont pas entièrement respectées.**

8.59 Commentaires du ministère

« Dans l'ensemble, le ministère est d'accord avec le contenu du rapport. Des études présentement en cours permettront d'ailleurs de donner suite à plusieurs des recommandations formulées. Cependant, nous aimerions apporter quelques précisions quant au contexte.

« La méthode de vérification utilisée par le Vérificateur général à l'égard de l'indice d'assurance qualité n'a pas tenu compte de la satisfaction de la clientèle. Cette satisfaction des utilisateurs, étroitement liée à la performance des systèmes livrés, devrait être un élément primordial pour mesurer l'assurance qualité. Par ailleurs, le ministère est conscient que les moyens utilisés pour mesurer l'assurance qualité par les pairs présentent certaines lacunes et des améliorations seront apportées à cet effet.

« En ce qui a trait à l'estimation des efforts de développement, nous sommes d'accord avec la norme suggérée par la méthodologie de développement généralement suivie au gouvernement du Québec. Cependant, pour l'imprécision soulignée à l'égard de l'effort de développement pour trois des six projets vérifiés, il est important de mentionner, pour un des projets, que l'augmentation observée résulte en partie du transfert du budget « équipement logiciel » à « efforts de développement ». En effet, pour le projet de la Centrale de données, le ministère et la firme ayant obtenu le contrat prévoyaient au départ utiliser un logiciel disponible sur le marché pour la gestion d'une partie de la Centrale de données. Or, après vérification et essai, il s'est avéré que celui-ci ne pouvait répondre à nos besoins, ce qui a amené le groupe de projet à devoir développer lui-même ladite application.

« Le ministère poursuivra, au cours de la prochaine année, ses efforts en vue de se donner les moyens pour être plus performant dans le suivi des projets de développement informatique dont il est responsable.

« Finalement, nous aimerions apporter la précision suivante au regard du tableau 3 portant sur les bénéfices pécuniaires escomptés et réels, qui indique un montant de 2 millions de dollars pour le système SPIC. N'eût été d'une réduction de 50 percepteurs, les recettes auraient été supérieures d'environ 45 millions de dollars en 1999-2000. Une hausse de productivité, que nous évaluons à 8 p. cent, a malgré tout permis au Centre de perception fiscale de maintenir sa cible de recettes à 855 millions de dollars. »

ANNEXE 1 – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

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, du modèle d'évolution des capacités logicielles développé par le Software Engineering Institute (SEI) de l'Université Carnegie Mellon de Pittsburgh, du cadre de référence *La gestion du contrôle de l'informatique* de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) et des principes reconnus de saine gestion. 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 le ministère a mis en place les outils nécessaires pour estimer la taille des produits de travail, les efforts de développement et le coût des projets.

Critères

Une procédure documentée doit encadrer l'estimation de la taille des produits de travail, les efforts de développement et le coût des projets. Celle-ci doit comprendre notamment :

- la portée des estimations ;
- la démarche et les outils suggérés ;
- la documentation à élaborer ;
- les modalités de revue et d'acceptation.

Le ministère doit mettre en place et maintenir une banque d'information portant sur les activités de développement et sur les biens livrables qu'elles produisent et l'utiliser pour faciliter le travail d'estimation. Celle-ci doit comprendre des données sur :

- la taille des produits de travail ;
- l'effort, le coût et le calendrier de développement ;
- l'affectation du personnel ;
- les activités techniques.

OBJECTIF

S'assurer que les activités d'assurance qualité et de revue par les pairs permettent au ministère d'être avisé des processus utilisés et des produits élaborés et d'éliminer tôt et efficacement les défauts.

Critères

La fonction d'assurance qualité, portant à la fois sur le respect des plans, normes et procédures, la qualité des biens livrables et la réalisation des activités du projet, doit être exercée par une personne ou un groupe de personnes indépendant de l'équipe de développement.

Un plan d'assurance qualité doit être élaboré et appliqué pour chaque projet. Il doit comprendre notamment :

- les responsabilités à l'égard de la fonction d'assurance qualité ;
- les ressources requises ;
- le calendrier des activités d'assurance qualité ;
- la participation de l'assurance qualité à l'établissement du plan de développement logiciel, des normes et des procédures se rapportant au projet ;
- les produits et activités à évaluer ;
- les revues et les audits devant être conduits en matière d'assurance qualité ;
- les normes et les procédures à utiliser comme base pour les revues et les audits ;
- les procédures quant à la documentation et au suivi des problèmes de non-conformité, et ce, jusqu'à leur résolution ;
- la documentation à produire au regard de l'assurance qualité ;
- la méthode et la fréquence du compte rendu des activités d'assurance qualité au groupe de développement et aux autres groupes concernés.

Un plan de revue par les pairs, précisant les produits de travail soumis à cette démarche et assorti d'un calendrier, doit être élaboré et appliqué pour chaque projet.

Les défauts et les écarts quant à la conformité décelés au regard du travail de développement et des produits qui en découlent doivent être documentés, traités et suivis.

OBJECTIF

S'assurer que le ministère a mis en place les mécanismes pour recenser, évaluer, traiter et suivre les risques associés au développement des systèmes d'information.

Critères

Le ministère doit mettre en place un processus d'identification, d'évaluation, de traitement et de suivi des risques comprenant au minimum les éléments suivants :

- les responsabilités des parties concernées ;
- les activités à réaliser, c'est-à-dire le recensement et l'évaluation des risques, l'élaboration et la mise en œuvre d'une réponse ainsi que la surveillance des risques ;
- la documentation à élaborer.

Le processus prévu doit être appliqué pour chacun des projets.

OBJECTIF

S'assurer que le ministère a mis en place les mécanismes pour identifier les bénéfices associés aux systèmes d'information développés, en faire le suivi et les récupérer.

Critères

Le ministère doit mettre en place un processus d'identification, de suivi et de récupération des bénéfices comprenant au minimum les éléments suivants :

- les responsabilités des parties concernées ;
- les activités à réaliser : recenser les bénéfices et les actualiser au besoin, établir les scénarios quant à l'obtention des bénéfices, choisir un des scénarios, adopter un plan de gestion des bénéfices et obtenir les bénéfices ;
- la documentation à élaborer.

Le processus prévu doit être appliqué pour chacun des projets.

OBJECTIF

S'assurer que le ministère a mis en place les mécanismes pour suivre les activités de développement de système et qu'il effectue une reddition de comptes complète à l'Assemblée nationale en la matière.

Critères

Le ministère doit se doter d'indicateurs de performance pour soutenir la prise de décision et la reddition de comptes.

Le ministère doit colliger l'information nécessaire pour pouvoir suivre les activités de développement des systèmes d'information.

Le ministère doit rendre compte à l'Assemblée nationale en lui présentant en temps opportun l'information sur :

- les objectifs poursuivis ;
- les moyens mis en œuvre ;
- les ressources utilisées ;
- les dérogations aux exigences du Conseil du trésor ;
- le degré d'atteinte des résultats escomptés en ce qui a trait à la fonctionnalité, au coût, au délai et aux bénéfices.

ANNEXE 2– PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT DES SYSTÈMES D'INFORMATION

Phases du processus	Description
Évaluation d'opportunité	Évaluer s'il est pertinent ou non d'entreprendre une analyse préliminaire du projet. Si oui, dégager clairement le champ d'activités à systématiser et à automatiser.
Analyse préliminaire	Déterminer s'il est nécessaire ou rentable de réaliser le projet. Si oui, décrire le système d'information à développer de façon suffisamment précise pour justifier les orientations prises ainsi que les stratégies de développement et de déploiement retenues ; pour déterminer les coûts, les bénéfices, les échéanciers, les risques et les impacts, y compris le financement requis.
Architecture*	Définir le mode général de fonctionnement (travail, données, traitements, technologies). Déterminer les approches qui doivent être retenues pour le développement et le déploiement.
Analyse fonctionnelle	Décrire de façon détaillée tous les aspects du système d'information, y compris le modèle fonctionnel des données et des traitements.
Réalisation technique	Réaliser les composantes physiques de même que les guides d'opération. Soumettre le système d'information à une batterie de tests dans un environnement contrôlé.
Expérimentation et acceptation	Vérifier l'efficacité du système d'information dans un environnement de travail réel. Réévaluer l'approche de déploiement initialement préconisée. Confirmer l'acceptation finale du système d'information par les utilisateurs avant son déploiement dans les unités administratives visées.

* Un mémoire de conception administrative doit être préparé au tiers de la phase d'architecture dans certains cas (système d'information impliquant plusieurs organisations, des dépenses considérables, etc.). Ce mémoire, de nature stratégique, présente notamment diverses avenues de solution – législative, administrative et technologique – ainsi que la description générale de la solution retenue, appuyée de renseignements issus des activités menées jusqu'alors.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 1999-2000 TOME I

Chapitre 9

Régime fiscal des particuliers

Vérification menée auprès du ministère des Finances

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	9.1
VUE D'ENSEMBLE	9.6
OBJECTIF ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	9.10
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
Régime fiscal de base	9.14
Équité	9.16
Neutralité	9.23
Simplicité	9.26
Dépenses fiscales	9.28
Reddition de comptes	9.39
Annexe – Objectif de vérification et critères d'évaluation	

Les commentaires du ministère apparaissent à la fin de ce chapitre.

Vérification menée par

Yvan Mathieu
Jean-Noël Thériault
Directeurs de vérification

Céline Gaulin
Normand Lemaire
Louis Lessard
Lucie Roy

Sigle utilisé dans ce chapitre

MFQ	Ministère des Finances du Québec

FAITS SAILLANTS

9.1 Pour financer ses activités, notamment celles liées à la santé, à l'éducation et à l'aide de dernier recours, le gouvernement requiert la contribution des sociétés et des particuliers. Un des moyens qu'il privilégie est l'impôt sur le revenu des particuliers.

9.2 Notre vérification a porté sur les moyens que le ministère des Finances du Québec (MFQ) utilise pour gérer le régime fiscal des particuliers. Ainsi, nous avons évalué dans quelle mesure le régime fiscal de base s'aligne sur les principes qui le soutiennent. Nous nous sommes aussi penchés sur les analyses des dépenses fiscales menées par le MFQ, responsable de conseiller le ministre à l'égard de la politique fiscale. De plus, nous avons examiné la teneur de l'information présentée aux parlementaires.

9.3 Afin que chacun paie sa juste part d'impôt, le gouvernement a adopté une approche basée sur la capacité de payer. Il s'agit en fait du revenu du contribuable, duquel on soustrait les montants pour les besoins essentiels.

9.4 D'une part, nous avons constaté que le régime fiscal de base des particuliers reposait bien sur les assises de la capacité de payer. D'autre part, les objectifs généraux des dépenses fiscales qui peuvent être assimilées à des dépenses prévues aux programmes sont bien divulgués aux citoyens. Toutefois, il n'y a pas de critères qui permettent de départager les dépenses fiscales qui doivent être assorties de cibles et faire l'objet d'une évaluation. À défaut de cibles, il devient difficile de juger de l'atteinte de l'objectif et, par ricochet, de l'à-propos de la mesure.

9.5 En ce qui concerne la reddition de comptes, le gouvernement a procédé au cours des dix dernières années à trois consultations publiques particulières, en plus des mises au point annuelles lors du discours sur le budget. Beaucoup de renseignements utiles à la prise de décision ont été divulgués à ces occasions. On devrait fournir plus régulièrement aux parlementaires le même type d'information que celle présentée lors des consultations publiques.

VUE D'ENSEMBLE

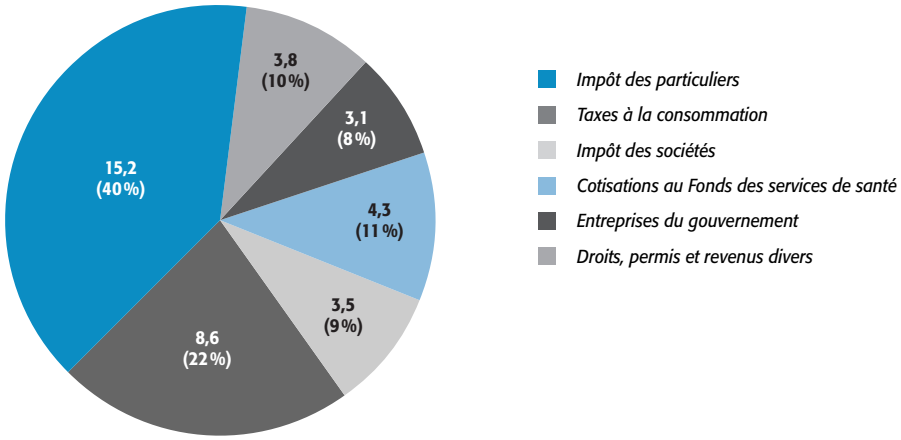
9.6 Pour que le gouvernement puisse financer ses activités, notamment celles liées à la santé, à l'éducation et à l'aide de dernier recours, il requiert la contribution des sociétés et des particuliers. L'impôt sur le revenu et la taxe de vente sont les moyens privilégiés par l'État pour prélever la contribution des particuliers.

9.7 La déclaration de revenus (formulaire TP-1) est le véhicule qui permet d'établir la contribution exigée des citoyens. Outre la détermination de l'impôt de base, qui conjugue les revenus et les besoins essentiels, elle a également comme finalité l'administration de programmes sociaux ou économiques à caractère fiscal, de même que d'autres programmes de perception.

9.8 Les impôts du régime fiscal de base se calculent à partir de l'assiette fiscale sur laquelle s'appliquent différents taux d'imposition. L'impôt sur le revenu des particuliers représente 40 p. cent des revenus autonomes du gouvernement.

GRAPHIQUE 1

RÉPARTITION DES REVENUS AUTONOMES EN 1998-1999
(en milliards de dollars)



Source : Comptes publics, 1998-1999.

9.9 Le ministre des Finances est responsable de la politique fiscale. Son ministère le conseille en cette matière et le ministère du Revenu du Québec (MRQ) voit à l'application du régime fiscal.

OBJECTIF ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

9.10 Notre vérification a porté sur les moyens mis en place par le MFQ pour gérer le régime fiscal des particuliers. Ainsi, nous avons évalué dans quelle mesure le régime fiscal de base s'aligne sur les principes qui le soutiennent.

9.11 Nous nous sommes également penchés sur les analyses menées par le ministère afin de déterminer si celles-ci permettent de juger de l'efficience et de l'efficacité des dépenses fiscales. Enfin, nous avons apprécié si l'information était transmise à l'Assemblée nationale en temps opportun et si elle était suffisante.

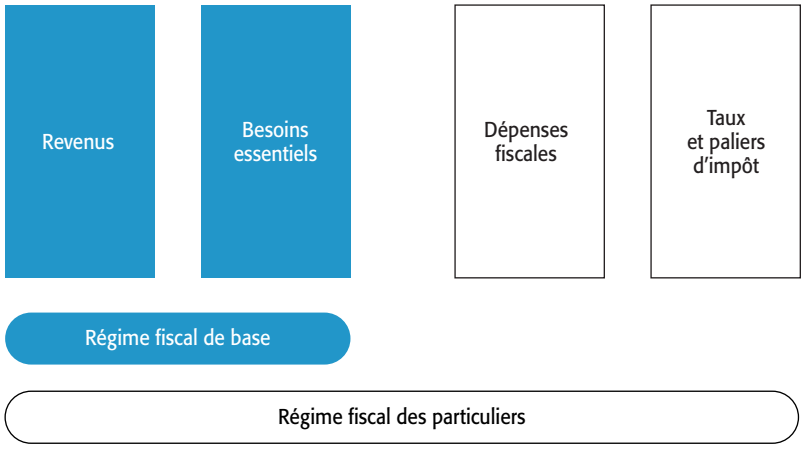
9.12 Bien que certains commentaires tiennent compte de situations d'années antérieures, notre vérification a couvert les activités de 1997-1998 et de 1998-1999. Elle a pris fin en mars 2000.

9.13 Notre intervention concernant l'impôt sur le revenu des particuliers a été effectuée en fonction des pratiques de saine gestion et des outils de mesure reconnus dans les circonstances.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

Régime fiscal de base

9.14 Le régime fiscal des particuliers comporte plus d'une centaine de mesures qui se rangent dans deux grandes catégories. La première comprend celles qui font partie du régime fiscal de base et regroupe essentiellement les mesures qui mettent à l'abri de l'impôt la portion des revenus jugée nécessaire pour subvenir aux besoins essentiels. La deuxième catégorie inclut les mesures fiscales qui ne sont pas liées directement aux besoins essentiels, soit celles qu'on désigne plus particulièrement comme des dépenses fiscales.



9.15 Les décisions concernant la gestion du régime fiscal de base sont prises à la lumière de trois grands principes : l'équité, la neutralité et la simplicité.

Équité

9.16 Deux notions sont sous-jacentes à l'équité du régime fiscal de base : l'équité horizontale et l'équité verticale. Elles se définissent toutes deux par rapport à la capacité de payer.

9.17 L'équité horizontale exige que les contribuables ayant une même capacité de payer supportent les mêmes impôts. Prenons l'exemple d'un chef de famille ayant un revenu plus élevé qu'un célibataire ; sa capacité de payer peut sembler plus importante. Toutefois, les besoins essentiels auxquels il doit subvenir pour lui et sa famille seront plus considérables que ceux de la personne célibataire. Un régime fiscal équitable tiendra compte de ces différences et fera supporter à ces deux types de contribuables un impôt similaire.

9.18 Ainsi, les crédits d'impôt de base, pour conjoint, pour une personne vivant seule, pour enfants à charge, pour personnes à charge et pour enfants aux études post-secondaires, sont les éléments pris en compte dans la déclaration de revenus pour

reconnaître les besoins essentiels. Ces quelques mesures mettent à l'abri de l'impôt la portion des revenus jugée nécessaire pour couvrir les besoins essentiels, qui comportent notamment le logement, l'alimentation et les vêtements.

Le régime fiscal de base des particuliers repose bien sur les assises de la capacité de payer.

9.19 Nous avons constaté que le régime fiscal des particuliers reposait bien sur les assises de la capacité de payer. En effet, les contribuables ayant une même capacité de payer acquittent une charge fiscale similaire. Le tableau 1 fait toutefois ressortir quelques écarts relativement à l'impôt à payer (de 3 131 $ à 3 463 $). Ces écarts méritent une attention soutenue dans le but de bien les expliquer et de les minimiser.

Tableau 1

IMPÔT EXIGÉ AU REGARD DE LA CAPACITÉ DE PAYER

Type de ménage	Revenu du contribuable $	–	Besoins essentiels $	=	Capacité de payer $	Impôt exigé au regard de la capacité de payer[1] $	%
Couple avec deux enfants et un revenu de travail	35 000		16 800[3, 4, 5]		18 200	3 131	17,2
Couple avec un enfant et un revenu de travail	32 600		14 400[3, 4, 5]		18 200	3 305	18,2
Couple avec deux enfants et deux revenus de travail[2]	29 100		10 900[3, 5]		18 200	3 131	17,2
Famille monoparentale ayant un enfant	28 652		10 452[3, 5, 7]		18 200	3 305	18,2
Couple sans enfant et un revenu de travail	30 000		11 800[3, 4]		18 200	3 436	18,9
Couple sans enfant et deux revenus de travail[2]	24 100		5 900[3]		18 200	3 463	19,0
Couple sans enfant, de 65 ans ou plus	25 098		6 898[3, 4]		18 200	3 300	18,1
Célibataire vivant seul	25 150		6 950[3, 6]		18 200	3 436	18,9
Célibataire vivant seul, de 65 ans ou plus	25 150		6 950[3, 6]		18 200	3 436	18,9

1. Impôt calculé avant toutes les dépenses fiscales mais incluant les allocations familiales.
2. Les revenus de travail du contribuable représentent 60 % des revenus du ménage.
3. Crédit d'impôt de base.
4. Crédit d'impôt pour personnes à charge (conjoint).
5. Crédit d'impôt pour enfant(s) à charge.
6. Crédit d'impôt pour une personne vivant seule.
7. Crédit d'impôt pour une famille monoparentale.

9.20 Par ailleurs, le gouvernement a annoncé, lors du dernier budget, son intention d'indexer les montants alloués pour les besoins essentiels et la table d'imposition à partir de 2003. Cette modalité permettra d'éviter d'imposer les contribuables par le seul effet de l'inflation.

Le montant forfaitaire introduit en 1998 produit une distorsion au principe d'équité.

9.21 Il faut toutefois signaler que le montant forfaitaire introduit en 1998, qui permet de remplacer des crédits d'impôt ou des déductions telles que celles effectuées pour gagner un revenu ou pour des frais médicaux, produit une distorsion au principe d'équité. Dans ce cas, le principe de la simplicité de même que la correction d'un déséquilibre résultant du recours à des allégements fiscaux par certains contribuables ont été évoqués pour justifier le geste posé. Le tableau 2 montre l'incidence d'une telle déduction sur l'impôt à payer.

Tableau 2

Incidence de la déduction forfaitaire sur l'impôt à payer – 1999

	Principales sources de revenus			
	Revenu de travail (en dollars)		Revenu autre que celui de travail (en dollars)	
Revenu	20 000	40 000	20 000	40 000
Contribution à la Régie des rentes	578	1 187	s.o.	s.o.
Contribution à l'assurance-emploi	510	995	s.o.	s.o.
Total	1 088	2 181	–	–
Montant forfaitaire accordé	2 430	2 430	2 430	2 430
Montant excédentaire	1 342	249	2 430	2 430
Taux du crédit d'impôt	23 %	23 %	23 %	23 %
Valeur de l'avantage	309	57	559	559

9.22 Quant à l'équité verticale, elle suppose qu'un ménage ayant une capacité de payer plus élevée qu'un autre soit plus lourdement imposé. Ce concept est associé à la progressivité de l'impôt. Il s'agit là essentiellement d'un choix politique.

Neutralité

9.23 La neutralité est le deuxième principe sous-jacent au régime fiscal de base des particuliers. Conformément à ce principe, on vise alors à influencer le moins possible les comportements des agents économiques qui ne sont pas visés par une mesure fiscale.

9.24 En effet, les interventions fiscales peuvent entraîner des répercussions qui prendront de multiples formes : évasion fiscale, ressources consacrées à rechercher des abris fiscaux, modifications apportées à l'offre de travail sur les marchés

réguliers ou au noir, choix en ce qui concerne l'épargne, la prise de risques ou la mobilité du capital et du travail, choix eu égard à l'investissement en capital humain et la création d'emplois.

9.25 Les principaux outils actuellement en usage au ministère nous indiquent le coût fiscal ou le manque à gagner du gouvernement engendré par les modifications au régime fiscal. Par ailleurs, les outils utiles à l'établissement à moyen et à long terme de l'incidence économique et sociale des mesures fiscales sur la société peuvent encore être améliorés.

Simplicité

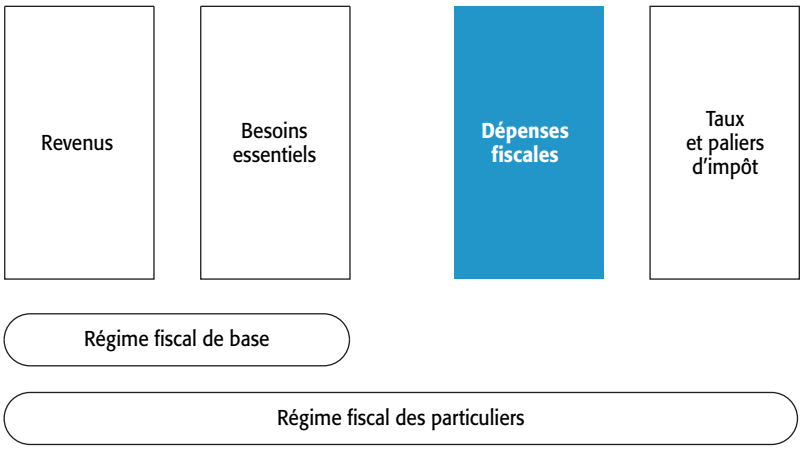
9.26 Le troisième principe sous-jacent au régime fiscal de base des particuliers tient à sa simplicité. Cette notion fait référence à un régime fiscal facile à comprendre, à utiliser et à administrer.

Ce n'est pas tant le régime fiscal qui devient complexe que la déclaration de revenus.

9.27 Si l'on ne considère que le régime de base, soit les revenus moins les besoins essentiels, il peut être qualifié de relativement simple. Cependant, lorsqu'on ajoute à la déclaration de revenus le traitement de programmes économiques et sociaux (ex.: réduction d'impôt à l'égard de la famille) de même que le prélèvement de certaines cotisations (ex.: Régime d'assurance médicaments), elle ne peut être aussi simple qu'on le souhaiterait. Ce n'est pas tant le régime qui devient complexe que la déclaration de revenus qui intègre toutes les mesures fiscales non liées au régime de base.

Dépenses fiscales

9.28 Outre les mesures fiscales afférentes aux besoins essentiels, qui sont partie au régime de base, il en existe une deuxième catégorie. On y retrouve celles qui visent à accorder des avantages à des groupes de contribuables ou qui permettent de soutenir des activités jugées souhaitables par le gouvernement.



9.29 Chacune de ces dépenses fiscales entraîne pour le gouvernement un manque à gagner de plusieurs millions de dollars par année.

TABLEAU 3

ESTIMATION DU COÛT FISCAL DES PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES EN 1999

	En millions de dollars
Déduction des cotisations à un régime enregistré d'épargne-retraite et imposition des retraits	891
Crédit d'impôt remboursable pour la taxe de vente du Québec	491
Réduction d'impôt à l'égard des familles	238
Remboursement d'impôts fonciers	225
Crédit d'impôt pour cotisations au Régime de rentes du Québec	204
Crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants	186
Crédit d'impôt en raison de l'âge	162
Crédit d'impôt pour cotisations à l'assurance-emploi	153
Crédit d'impôt pour dons	124
Crédits d'impôt pour frais médicaux	90
Crédit d'impôt pour cotisations syndicales et professionnelles	88
Crédit d'impôt pour revenus de retraite	61

Source : Dépenses fiscales 1999, MFQ.

Les dépenses fiscales devraient hériter du même mode d'évaluation que les dépenses de programmes.

9.30 Les dépenses fiscales, qui peuvent être associées généralement à des dépenses de programmes, devraient hériter du même mode d'évaluation que ces dernières. Ainsi, chaque dépense fiscale devrait afficher l'objectif poursuivi de même que la cible visée en temps et en quantité, à moins que le ministère justifie qu'il ne peut en être ainsi. Dans un contexte de gestion par résultats, les indicateurs devraient également être prévus.

9.31 Actuellement, il n'y a pas de critère qui permet de départager les dépenses fiscales qui devraient être assorties de cibles et faire l'objet d'une évaluation au même titre que des dépenses de programmes.

9.32 Par ailleurs, bien qu'imprécis, les objectifs généraux des dépenses fiscales sont bien affichés, sauf pour le crédit d'impôt en raison de l'âge et le crédit d'impôt pour revenus de retraite. Ces dépenses fiscales entraînent pour l'État des coûts de 223 millions de dollars par année.

9.33 En ce qui concerne les cibles, elles sont généralement absentes et aucun indicateur de résultats n'est prévu ; il devient dès lors difficile de juger de l'atteinte de l'objectif dans le temps.

En l'absence de cibles, il devient difficile de juger de l'atteinte de l'objectif.

9.34 À titre d'exemple, prenons le crédit d'impôt pour dons. Ce dernier vise à favoriser le financement des organismes de bienfaisance sans l'intervention du gouvernement. Cependant, il est malaisé d'apprécier l'atteinte de cet objectif, car le gouvernement n'a pas précisé jusqu'à quel point il voulait que les organismes en question s'alimentent à cette source de financement. En fait, nous ne connaissons que le manque à gagner d'un tel crédit d'impôt, soit plus de 124 millions de dollars pour 1998-1999. Ce crédit doit-il faire l'objet d'une évaluation de programme ? C'est là une question sans réponse en l'absence de critères pour associer ce crédit d'impôt à une dépense de programmes.

9.35 Un deuxième cas reflétant cette difficulté concerne la réduction d'impôt à l'égard de la famille. Cette réduction, qui représente un manque à gagner de 238 millions de dollars pour l'État en 1998-1999, est un des outils de la politique familiale du gouvernement. Pour déterminer la contribution de cette mesure à l'atteinte des objectifs de cette politique, le gouvernement ne devrait-il pas l'évaluer à la lumière de cibles bien déterminées ?

9.36 Citons également l'exemption d'impôt pour les marins québécois au service d'un armateur québécois et affectés au transport international de marchandises. L'objectif général de cette mesure, en vigueur depuis 1996, est de faire en sorte que les armateurs québécois soient plus compétitifs et qu'ils emploient plus de marins québécois. Nous n'avons pu retracer la cible visée, c'est-à-dire le nombre de marins québécois devant être employés, ni la signification d'« être plus compétitif ». Ces balises étant inexistantes, il est alors ardu de juger de l'à-propos de la mesure et des ajustements à y apporter.

9.37 Par ailleurs, l'introduction en 1998 d'un montant forfaitaire associé à la déclaration simplifiée, dont le coût fiscal estimé est de 1,8 milliard de dollars, devrait commander l'établissement de cibles et la détermination des moyens de mesure de l'atteinte de l'objectif.

9.38 Jusqu'à maintenant, le ministère des Finances a produit plusieurs analyses de dépenses fiscales à la suite de demandes particulières ou lors de modifications au régime fiscal ; c'est ce qui explique que les principales mesures ont été touchées à un intervalle d'environ trois ans. Ces analyses exposent généralement l'état de la situation reflétant notamment les coûts de la mesure et l'incidence fiscale de scénarios financiers envisagés. À la seule lumière de l'objectif général existant pour les mesures associées à des dépenses de programmes, il est difficile d'apprécier le chemin parcouru et ce qui reste à faire, le cas échéant. La mise en place d'objectifs précis et de cibles mesurables donnerait un meilleur éclairage pour décider du maintien de la mesure ou suggérer des modifications. Ceci est d'autant plus vrai si l'on considère que la mesure peut être une partie d'un ensemble de dépenses sous le couvert d'une politique gouvernementale.

Reddition de comptes

L'Assemblée nationale doit être correctement informée des objectifs fixés, des résultats atteints, des revenus et du manque à gagner qu'engendre le régime fiscal.

9.39 Le régime fiscal des particuliers permet au gouvernement de déterminer les revenus dont il disposera pour financer les programmes publics et, par le fait même, d'arrêter le niveau de bien-être de chaque citoyen. Il est donc essentiel que l'Assemblée nationale soit correctement informée des objectifs fixés, des résultats atteints, des revenus et du manque à gagner qu'engendre le régime fiscal. Il va de soi que cette information doit être produite en temps opportun et de façon régulière.

9.40 Lors du discours sur le budget, le ministère produit plusieurs documents qui indiquent les modifications apportées au régime fiscal : orientations, répercussions des modifications sur le revenu disponible des ménages, écart de taxation avec l'Ontario, etc. Le ministère fait également parvenir à l'Assemblée nationale de l'information qui lui permet de comparer la fiscalité du Québec avec celle d'autres pays ou provinces.

9.41 En plus de ces mises au point annuelles, le gouvernement a procédé à trois consultations publiques particulières au cours de la dernière décennie. Une première a eu lieu en 1993 sous le thème « Vivre selon nos moyens », une deuxième, en 1996 sur la fiscalité et les finances publiques et une dernière, à l'automne de 1999 sur la réduction de l'impôt des particuliers.

9.42 Lors de ces consultations publiques, le gouvernement a publié plusieurs documents destinés à la population et aux parlementaires, dont celui intitulé « Dépenses fiscales ». Ce dernier présente notamment le portrait de l'ensemble des dépenses fiscales et les principales règles d'application afférentes. Ce type de document a été présenté à deux reprises en 10 ans et rend accessibles aux parlementaires des renseignements essentiels pour juger de l'ampleur de dépenses fiscales et de leur incidence sur le revenu des particuliers. Les membres de l'Assemblée nationale devraient obtenir ce genre d'information plus régulièrement.

9.43 **Nous avons recommandé au ministère des Finances**

- **de déterminer des critères permettant de départager les dépenses fiscales qui doivent faire l'objet d'une évaluation au même titre que les dépenses de programmes ;**
- **pour les dépenses fiscales qui répondent aux critères et qui exigent une évaluation :**
  - **de prévoir des cibles mesurables et des indicateurs de performance dès l'élaboration des programmes de dépenses fiscales, et**
  - **d'intégrer leurs évaluations dans un processus de révision systématique ;**
- **de rendre compte de la performance et de l'à-propos des mesures fiscales, et ce, à des intervalles réguliers.**

9.44 Commentaires du ministère

« Le ministère des Finances tient à préciser qu'il est soucieux de transmettre au ministre et à l'Assemblée nationale toute l'information pertinente à la prise de décision. Le ministère demeure persuadé qu'il s'acquitte bien de ce mandat, mais reconnaît qu'il est toujours possible de s'améliorer. À cet effet, le ministère continuera à publier régulièrement l'information concernant le régime d'imposition des particuliers et prendra en considération les commentaires émis par le Vérificateur général pour l'améliorer.

« Par ailleurs, le ministère des Finances tient à apporter des précisions quant à certaines affirmations du Vérificateur général concernant le fonctionnement du régime d'imposition des particuliers. Notamment, le ministère tient à souligner que :

– Les dépenses fiscales visent pour la plupart à exempter d'impôt certains types de revenus (ex. : prestations d'accident de travail ou de la route, indemnités de grève, gains en capital sur les résidences principales) ou certaines dépenses (ex. : besoins essentiels, frais de scolarité ou d'examen, frais médicaux), à reconnaître certaines situations particulières (ex. : hébergement d'un parent) ou à assurer la progressivité du régime d'imposition (ex. : crédit d'impôt pour la taxe de vente). Leur raison d'être et leur maintien ne peuvent seulement être associés à l'atteinte de cibles mesurables. La notion de cible et d'indicateur de performance doit s'appliquer principalement aux mesures visant à favoriser le développement économique, par exemple le Régime d'épargne-actions (RÉA) et la Société de placements dans l'entreprise québécoise (SPEQ).

– L'évaluation de l'impact de l'introduction du montant forfaitaire de 2 350 dollars accordé aux contribuables à partir de 1998 devrait tenir compte du fait que cette mesure permettait de faire en sorte que :

  • 80 p. cent des contribuables puissent se prévaloir du nouveau régime d'imposition simplifié et remplir un formulaire de déclaration de revenus ramené à seulement deux pages ;

  • la fiscalité soit plus équitable puisque le montant forfaitaire (coût de 1 743 millions de dollars) profite aux contribuables utilisant peu les allégements fiscaux, notamment les personnes âgées.

– La gestion du régime d'imposition par le ministère des Finances permet une prise de décision éclairée du gouvernement. Notamment, le processus de gestion fait intervenir de nombreux intervenants et permet une analyse rigoureuse du régime et de son fonctionnement. En effet, les consultations publiques générales, les multiples rencontres avec les contribuables, les groupes et organismes divers, la participation active aux différents groupes de travail sur la fiscalité au Québec ou ailleurs au Canada, les travaux conjoints avec le ministère du Revenu, le traitement du courrier ministériel ainsi que les analyses internes menées au ministère constituent un processus courant et systématique au moyen duquel le régime fiscal est constamment réexaminé. Ce processus permet au ministère de conseiller adéquatement le ministre des Finances dans ses politiques fiscales à l'égard des particuliers. »

ANNEXE – OBJECTIF DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

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.

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.

Objectif

S'assurer que le ministère des Finances effectue les évaluations lui permettant de connaître l'efficacité et l'efficience du régime fiscal des particuliers et qu'il en rend compte à l'Assemblée nationale.

Critères

- Le ministère doit se donner un cadre d'évaluation qui présente les composantes de la mesure à évaluer (efficacité, efficience, etc.), les conditions nécessaires à l'évaluation (objectifs et indicateurs de résultats), les modalités du suivi (fréquence, balises et normes à respecter), les responsables de l'évaluation et la fréquence des évaluations.
- Le ministère doit s'assurer que, pour les mesures fiscales à évaluer, les objectifs sont clairs, précis et mesurables.
- Les évaluations doivent permettre de :
  - juger que la mesure est conforme aux objectifs à atteindre ;
  - savoir dans quelle mesure les objectifs ont été atteints ;
  - mesurer les coûts en fonction des résultats obtenus ;
  - présenter des constats et des conclusions, des recommandations et des solutions de rechange.
- L'information transmise à l'Assemblée nationale doit permettre de connaître le coût des dépenses fiscales et les résultats obtenus.
- L'information doit être transmise à l'Assemblée nationale en temps opportun et de façon régulière.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 1999-2000 TOME I

Chapitre 10

Acquisition de services

Vérification menée auprès du Secrétariat du Conseil du trésor, du ministère des Ressources naturelles, du ministère des Transports, de la Commission de la santé et de la sécurité du travail et de la Société de l'assurance automobile du Québec

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	10.1
VUE D'ENSEMBLE	10.14
Responsabilités dévolues aux différents paliers décisionnels	10.18
Ampleur des contrats de services	10.23
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	10.25
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	10.33
Encadrement par le Secrétariat du Conseil du trésor	
Moyens mis en place	10.34
Évaluation et reddition de comptes	10.40
Encadrement par les ministères et organismes du gouvernement	
Moyens mis en place	10.48
Information de gestion et rétroaction	10.50
Processus d'acquisition	10.57
Définition du besoin	10.58
Analyse des options	10.61
Préparation de l'appel d'offres	10.65
Sollicitation des fournisseurs	10.71
Sélection du fournisseur	10.85
Établissement du contrat	10.94
Suivi de l'exécution des travaux	10.99
Évaluation des services reçus du fournisseur	10.102
Documentation des dossiers	10.107
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Principales modalités d'application de la réglementation actuelle pour l'octroi de contrats	
Annexe 3 – Extraits de la *Loi sur le Vérificateur général*	

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Vérification menée par

Alain Fortin
Directeur de vérification

Suzanne Bergeron
Denise Brisson
Nancy Chalifour
Vicky Lizotte
Gaétan Marcotte

FAITS SAILLANTS

10.1 Les acquisitions de services des administrations publiques relèvent généralement d'une réglementation rigoureuse. Le recours à des procédures aussi formelles vise un triple objectif, soit la transparence, l'équité et l'obtention des services requis de façon économique.

10.2 En 1997-1998, la valeur des contrats de services octroyés par les ministères, les organismes du gouvernement et les fonds spéciaux s'est chiffrée à 619 millions de dollars. En trois ans, ces dépenses ont connu une augmentation de 35 p. cent.

10.3 Nos travaux ont porté sur les acquisitions de services de quatre entités ainsi que sur l'encadrement offert par le Secrétariat du Conseil du trésor. Les résultats de notre démarche permettent de dégager un portrait global de la gestion des acquisitions de services au regard des entités vérifiées.

10.4 L'encadrement offert tant par le Secrétariat du Conseil du trésor que par les entités présentent des faiblesses. Ainsi, le Secrétariat dispose de peu d'information pour évaluer l'efficacité des moyens mis en place en matière d'acquisition de services et l'accomplissement des orientations gouvernementales. Il n'effectue pas de travaux portant sur le respect de la réglementation et sur le recours aux mesures d'exception pour l'octroi de l'ensemble des contrats sans appel d'offres. De plus, l'information qu'il détient est rarement exploitée. Par ailleurs, il n'a pas circonscrit d'objectifs clairs qui concourent à l'accomplissement des orientations gouvernementales, pas plus qu'il n'a prévu d'indicateurs de performance. Ces lacunes ont pour effet de diminuer la qualité de sa reddition de comptes.

10.5 Les moyens élaborés par les entités vérifiées se limitent à traiter de la conformité avec la réglementation, ce qui explique, en partie, les déficiences que nous avons relevées dans les dossiers examinés. De plus, l'information de gestion recueillie par celles-ci est incomplète et ne leur permet pas de déceler les éléments à corriger ou sur lesquels elles devraient se pencher pour accroître l'efficacité du processus.

10.6 La réalisation de chaque étape du processus d'acquisition de services est importante dans la perspective d'une saine gestion, menée conformément aux trois principes déjà énoncés. Or, nous avons constaté que les contrats octroyés autres que ceux du déneigement ne satisfont pas toujours à cette exigence.

10.7 Ainsi, nous avons estimé que, dans une proportion de 19 p. cent, la définition du besoin est déficiente. Afin de s'assurer que l'acquisition de services est l'option la plus opportune, les ministères et organismes du gouvernement doivent d'abord examiner s'il est préférable d'avoir recours à des ressources internes ou externes afin de répondre au besoin. Dans 55 p. cent des dossiers, aucun indice ne démontre qu'une telle analyse a bel et bien eu lieu.

10.8 Au chapitre de la concurrence, le nombre de soumissions conformes et acceptables par dossier est peu élevé. En effet, 33 des 57 dossiers examinés n'en comportent qu'une seule. Bien que ces derniers renvoient souvent aux cas assimilés à des situations d'exception prévues par la réglementation, la nécessité rattachée aux situations qualifiées d'exceptions n'est pas clairement documentée dans tous les cas.

10.9 En l'absence d'autres soumissionnaires, comme le fournisseur présélectionné est déjà assuré que le contrat lui revient, le gestionnaire se retrouve dans l'obligation de négocier les prix de gré à gré. Cette position diminue le rapport de force entre les parties, ce qui risque de défavoriser l'acquéreur.

10.10 L'appel d'offres ainsi que le contrat doivent fournir à tous les intéressés une information complète. Or, la quasi-totalité de ces documents sont incomplets. Qui plus est, nous avons estimé que 33 p. cent des contrats ont été signés après le lancement des travaux, avec un délai moyen de 34 jours.

10.11 Le processus de sélection d'un fournisseur repose rarement sur une démarche suffisamment objective. En effet, bien que les gestionnaires précisent fréquemment des balises venant se greffer aux critères de sélection, ils négligent le plus souvent de leur adjoindre des indicateurs, c'est-à-dire des échelles d'appréciation qui favorisent l'objectivité des résultats. De plus, les cotes attribuées dans près du tiers des dossiers vérifiés ne sont pas justifiées.

10.12 Nous estimons que, dans une proportion de 40 p. cent, il n'y a aucune preuve de suivi de l'exécution des travaux, mis à part l'approbation des factures ou des heures travaillées. Par ailleurs, dans une proportion de 58 p. cent, il y a non-respect de clauses contractuelles importantes et, pourtant, on ne retrouve aucune note pour justifier ces écarts.

10.13 Malgré la pertinence d'apprécier les services obtenus, cette évaluation est laissée pour compte dans une proportion de 86 p. cent, selon nos estimations. Au surplus, dans les cas où une évaluation des services a été faite, on constate qu'elle n'est pas prise en considération au regard de nouvelles acquisitions.

VUE D'ENSEMBLE

10.14 Les acquisitions de services des administrations publiques relèvent généralement d'une réglementation rigoureuse. Le recours à des procédures aussi formelles vise un triple objectif :

1) la transparence, qui assure aux fournisseurs l'accès à toute l'information nécessaire ;
2) l'équité, qui présuppose l'objectivité de la méthode d'adjudication employée et l'impartialité des décideurs par rapport aux fournisseurs, et ce, de manière à garantir l'égalité des chances ;
3) l'obtention économique des services requis veut que les administrations publiques prennent toutes les mesures qui s'imposent pour acquérir, au coût le plus bas et en temps opportun, des ressources en quantité et en qualité appropriées.

10.15 Il est reconnu qu'un processus d'appel d'offres ouvert et concurrentiel favorise les principes de transparence, d'équité et d'obtention des services requis de façon économique. Dans certaines circonstances, toutefois, il peut ne pas être pratique

ou approprié de laisser libre cours à la concurrence et il convient alors d'attribuer un contrat en lançant un appel d'offres restreint ou en traitant avec un fournisseur unique. La réglementation reconnaît et encadre cette éventualité, notamment au regard des situations suivantes : la valeur de l'acquisition est relativement faible, le service correspond à un besoin urgent ou, encore, il s'agit d'un service très spécialisé offert par un seul fournisseur.

10.16 Au fil des ans, le gouvernement a adopté une série de mesures qui balisent le champ d'action de ses ministères et organismes en matière d'acquisition de services. Ainsi, en 1977, le gouvernement du Québec s'est doté d'une politique d'achat qui expose les grandes orientations gouvernementales, texte qui a été remplacé le 1er décembre 1999 par la Politique sur les marchés publics. Cette dernière reprend globalement les trois principes énoncés précédemment, en plus de s'étendre à d'autres aspects tels que la protection de l'environnement et la promotion du français.

10.17 Des accords de libéralisation quant aux acquisitions relevant du secteur public ont également été conclus avec d'autres administrations publiques tels les autres provinces canadiennes, le gouvernement fédéral et l'Accord de libre échange nord-américain (ALENA). Par ailleurs, il existe plusieurs lois et règlements qui régissent ce type de transactions. Notons, entre autres, la *Loi sur l'administration financière*, la *Loi sur les services gouvernementaux*, la *Loi sur le Service des achats du gouvernement*, le Règlement cadre sur les conditions des contrats des ministères et des organismes publics et le Règlement sur les contrats de services des ministères et des organismes publics. L'autorisation du Conseil du trésor est nécessaire pour déroger à cette réglementation, dont la refonte était en cours à la fin de nos travaux de vérification. Le lecteur trouvera à l'annexe 2 un tableau résumant les principales modalités d'application de la réglementation actuelle.

Responsabilités dévolues aux différents paliers décisionnels

10.18 Les acquisitions de services par les ministères et organismes du gouvernement mettent en cause plusieurs acteurs, chacun y jouant un rôle particulier.

10.19 Pour sa part, le Secrétariat du Conseil du trésor conseille le gouvernement quant aux orientations et à la réglementation relative à l'acquisition de services, définit les priorités et les objectifs pour la passation des contrats liés à cette dernière activité et élabore, entre autres, des procédures et des règlements concernant la gestion des contrats et l'encadrement des acquisitions. Il a pour rôle particulier de seconder le gouvernement en ce qui a trait à l'élaboration des méthodes d'acquisition de services, d'encadrer leur mise en œuvre et d'évaluer dans quelle mesure les objectifs fixés sont atteints. Il est également responsable du fichier des fournisseurs du gouvernement du Québec, où s'inscrivent les entreprises désireuses de participer au processus de sélection lorsqu'on recourt à cette banque de données.

10.20 Au sein du Conseil du trésor, les Services gouvernementaux offrent aux ministères et organismes du gouvernement, par l'entremise de la Direction générale des acquisitions, l'acquisition de certains services auxiliaires et la participation à des regroupements. Pour sa part, la Direction générale des télécommunications organise des regroupements en matière de téléphonie. Enfin, la Direction générale des services spécialisés assure un soutien plus technique qui emprunte diverses formes : services aériens, services postaux, entretien d'équipement et reprographie.

10.21 Quant aux ministères et organismes du gouvernement, ils sont responsables de leurs acquisitions de services, et ce, en respectant la réglementation afférente. Ils peuvent procéder de façon autonome ou obtenir de l'aide du Secrétariat et des Services gouvernementaux.

10.22 Dans le présent texte, l'appellation « organisme du gouvernement » se rapporte à la section I de la *Loi sur le Vérificateur général*. L'annexe 3 en présente des extraits.

Ampleur des contrats de services

10.23 Les contrats de services se divisent en deux catégories. La première concerne les contrats de services professionnels, qui impliquent des travaux exécutés par des professionnels ou placés sous leur responsabilité. La seconde se rapporte aux contrats de services auxiliaires, couvrant des travaux de nature technique (l'entretien des immeubles et des équipements, l'impression de formulaires, la manutention, etc.), incluant le déneigement.

Entre 1995-1996 et 1997-1998, la valeur des contrats de services a augmenté de 35 p. cent.

10.24 En 1997-1998, comme on peut le voir dans le tableau 1, la valeur des contrats de services octroyés par les ministères, les organismes du gouvernement et les fonds spéciaux s'est chiffrée à 619 millions de dollars. En trois ans, ces dépenses ont connu une augmentation de 35 p. cent.

Tableau 1

CONTRATS DE SERVICES OCTROYÉS PAR LES MINISTÈRES, LES ORGANISMES DU GOUVERNEMENT ET LES FONDS SPÉCIAUX ENTRE 1995-1996 ET 1997-1998*

TYPE DE CONTRATS	1995-1996		1996-1997		1997-1998	
	Nombre	Valeur (en millions de dollars)	Nombre	Valeur (en millions de dollars)	Nombre	Valeur (en millions de dollars)
Services						
• Professionnels	14 003	281	13 653	323	14 335	382
• Auxiliaires :						
Déneigement**	175	23	378	37	261	45
Autres	9 934	153	10 084	183	9 829	192
	10 109	176	10 462	220	10 090	237
Total	**24 112**	**457**	**24 115**	**543**	**24 425**	**619**

* Ce tableau exclut les contrats qui sont inférieurs à 1 000 dollars de même que ceux octroyés par certains fonds spéciaux, car le Secrétariat du Conseil du trésor n'a pas en main les données s'y rapportant.

** Ces services sont présentés de façon distincte, car seule une entité attribue la quasi-totalité de ce type de contrats et les gouvernements locaux obtiennent certains de ceux-ci.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

10.25 Nos travaux ont porté sur les acquisitions de services des quatre entités suivantes : le ministère des Ressources naturelles, la Commission de la santé et de la sécurité du travail, le ministère des Transports et la Société de l'assurance automobile du Québec. Notre choix repose sur le fait qu'elles sont parmi les plus importants acquéreurs gouvernementaux. Nous avons d'abord vérifié l'encadrement mis en place par le Secrétariat et par les ministères et organismes du gouvernement vérifiés. L'examen des éléments propres à cette fonction avait pour but d'apprécier leur contribution quant à l'atteinte d'une saine gestion. Nous avons par la suite examiné comment s'effectuent les acquisitions de services (professionnels et auxiliaires) en scrutant les dossiers se rapportant à un certain nombre de transactions. Nous désirions ainsi évaluer dans quelle mesure les conditions favorables au respect des principes d'acquisition étaient réunies : la transparence, l'équité et l'obtention des services requis de façon économique. Enfin, nous avons analysé les mesures prises pour l'évaluation de l'efficacité des moyens mis en place en plus de nous pencher sur la reddition de comptes. L'annexe 1 expose les objectifs de vérification et les critères d'évaluation de notre mandat.

10.26 Nous nous sommes intéressés aux acquisitions de services professionnels et auxiliaires de 10 000 dollars et plus renvoyant à des contrats conclus avec des fournisseurs externes au gouvernement du Québec pendant les années financières 1996-1997 et 1997-1998. Le tableau 2 présente les contrats octroyés par les quatre entités faisant l'objet de notre vérification. Ils représentent 36 p. cent de la valeur des contrats de services attribués par les ministères, les organismes du gouvernement et les fonds spéciaux pendant ces deux années.

Tableau 2

CONTRATS DE SERVICES OCTROYÉS PAR LES ENTITÉS VÉRIFIÉES POUR DEUX ANS

	Services professionnels				Services auxiliaires				Total pour deux ans	
	1996-1997		1997-1998		1996-1997		1997-1998			
Ministère ou organisme du gouvernement	Nombre	Valeur (en millions de dollars)	Nombre	Valeur (en millions de dollars)	Nombre	Valeur (en millions de dollars)	Nombre	Valeur (en millions de dollars)	Nombre	Valeur (en millions de dollars)
Ministère des Ressources naturelles	667	20	407	15	768	18	171	3	2 013	56
Commission de la santé et de la sécurité du travail	2 336	41	2 508	41	207	9	233	7	5 284	98
Ministère des Transports										
– déneigement	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	322	37	245	45	567	82
– autres	146	17	224	44	143	18	113	16	626	95
Société de l'assurance automobile du Québec	485	28	174	26	470	22	150	13	1 279	89
Total	**3 634**	**106**	**3 313**	**126**	**1 910**	**104**	**912**	**84**	**9 769**	**420**

10.27 Nous avons divisé ces contrats en deux populations, une première réunissant les contrats de déneigement du ministère des Transports et la seconde, les autres types d'acquisition de services dans les quatre entités vérifiées. Chacune de ces populations a été scindée en deux groupes, le premier réunissant les contrats de moins de 100 000 dollars et le second, ceux de 100 000 dollars et plus. À partir de ces ensembles, deux échantillons aléatoires distincts, l'un de 7 contrats de déneigement du ministère des Transports et l'autre de 57 contrats des autres types d'acquisition de services, ont été prélevés.

10.28 En ce qui concerne les 7 contrats de déneigement formant la première population, aucune extrapolation n'a été effectuée à leur égard. Pour ces derniers, les étapes du processus d'acquisition sont réalisées conformément aux principes qui nous occupent ici. L'ensemble de ces acquisitions ont coûté 37 millions de dollars pour l'exercice 1996-1997 et 45 millions de dollars pour l'exercice 1997-1998.

10.29 Quant à la deuxième population, pour que nos estimations s'appliquent à l'ensemble des acquisitions des quatre entités vérifiées, nous avons utilisé les formules conformes au plan d'échantillonnage afin d'assurer la validité statistique des extrapolations. Les calculs ont été effectués sur les données se rapportant à 57 contrats. Sauf dans les cas où l'on se réfère à des dossiers vérifiés, les pourcentages représentent le produit des extrapolations. Selon un niveau de confiance de 90 p. cent, la marge d'erreur varie de ±6 p. cent à ±15 p. cent.

10.30 Les résultats de nos travaux devraient permettre de dégager un portrait global de la deuxième population en ce qui concerne les entités vérifiées. Cependant, en raison des écarts notés entre les entités, ces résultats ne traduiront pas la situation caractérisant une entité en particulier et ne pourront pas être interprétés comme tels.

10.31 Par ailleurs, nous n'avons aucunement cherché à évaluer le rendement ou la compétence des fournisseurs. Aucun commentaire formulé dans ce rapport ne doit d'ailleurs être compris comme une critique à leur endroit.

10.32 Notre vérification a pris fin en janvier 2000.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

10.33 Notre vérification a révélé des faiblesses dans l'encadrement des acquisitions de services offert tant par le Secrétariat du Conseil du trésor que par les entités faisant l'objet de nos travaux. Par ailleurs, l'examen des dossiers a fait apparaître des déficiences concernant les différentes étapes du processus d'acquisition. La présence de telles lacunes ne favorise pas l'atteinte des objectifs visés, à savoir la transparence, l'équité et l'obtention des services requis de façon économique.

Encadrement par le Secrétariat du Conseil du trésor

Moyens mis en place

10.34 Le Secrétariat a instauré des moyens afin d'aider les personnes concernées à obtenir les connaissances, les compétences ainsi que les outils nécessaires au respect de la réglementation et des orientations gouvernementales. Parmi ces moyens, notons la formation, le service-conseil et l'accès au fichier des fournisseurs du gouvernement.

10.35 Au regard de la formation, le Secrétariat dispense actuellement deux cours : un à l'intention des secrétaires de comités de sélection et un second, préalable à l'agrément des membres de tels comités. De plus, il vient d'élaborer un plan d'action à l'égard d'un programme de formation intégrée relatif au processus d'adjudication de contrats. On prévoit que ce programme comportera 10 modules, mais aucun n'était complété lorsque nous avons mis fin à nos travaux.

10.36 Par ailleurs, le Secrétariat offre des services-conseils qui permettent de répondre aux diverses interrogations des entités en ce qui a trait à la réglementation. En outre, il élabore et diffuse différents guides, tels que les documents types servant à préparer l'appel d'offres, pour faciliter le bon déroulement du processus.

10.37 Le Secrétariat est d'autre part responsable de la gestion du fichier des fournisseurs du gouvernement. On y recueille l'information relative aux offreurs qui satisfont aux conditions d'inscription. Plusieurs listes sont ainsi constituées, selon les spécialités comprises dans chaque catégorie de services (professionnels ou auxiliaires). À partir de celles-ci, les entités qui ont à adjuger un contrat de services professionnels en procédant par appel d'offres sur invitation doivent faire une demande de noms, qu'il y ait ou non une spécialité correspondante au fichier. Toutefois, pour ce qui est des services auxiliaires, cette procédure n'est applicable que si la spécialité recherchée renvoie à une liste existante. La décision de faire appel à un tel fichier pour procéder à certaines acquisitions a notamment pour but d'offrir aux intéressés des chances égales. En effet, un fournisseur ayant été sélectionné ne pourra l'être à nouveau tant que la liste où il figure ne sera pas épuisée. Or, nous avons constaté, lors de notre vérification, que certains éléments nuisent à l'atteinte de cet objectif. Par exemple, bien que nous n'ayons constaté aucun cas, il n'est pas exclu qu'un même offreur s'inscrive dans le fichier sous différentes appellations correspondant chacune à une entité juridique distincte, ce qui n'est pas équitable envers les autres colistiers puisqu'il augmente alors ses possibilités d'obtenir un contrat.

Malgré des rapports antérieurs attestant un rendement insatisfaisant, un fournisseur obtient des contrats totalisant environ un demi-million de dollars.

10.38 De plus, selon la réglementation, « tout fournisseur qui obtient deux rapports de rendement insatisfaisant dans la même spécialité à l'intérieur d'une période de trois ans est radié du fichier dans cette spécialité et ne peut s'y réinscrire avant l'expiration d'une période de deux ans à compter de la date de radiation[1] ». À ce chapitre, nos travaux ont porté à notre connaissance le cas d'un fournisseur qui, à la suite de rapports de rendement insatisfaisant, avait été radié du fichier. Il s'y était néanmoins réinscrit en créant une nouvelle entité juridique. C'est ainsi que la même équipe a obtenu de la même entité des contrats totalisant environ un demi-million de dollars. Ces travaux ont donné lieu à plusieurs rapports défavorables et à une seconde radiation. Le scénario s'est reproduit, et le fournisseur s'est ainsi retrouvé en lice pour l'obtention de nouveaux contrats gouvernementaux.

10.39 Le Secrétariat cumule de l'information de gestion quant au processus et aux résultats des sélections effectuées à partir du fichier. Toutefois, faute d'analyser ces données, il ne peut reconnaître les situations problématiques découlant de la gestion du fichier et ainsi les résoudre adéquatement.

1. Extrait du *Règlement sur les contrats de services des ministères et organismes publics*, article 188.

Évaluation et reddition de comptes

10.40 Le Secrétariat dispose de peu d'information pour évaluer l'efficacité des moyens mis en place en matière d'acquisition de services et l'accomplissement des orientations gouvernementales. Les seuls renseignements qu'il détient sont ceux que les ministères et organismes lui communiquent soit, principalement, le nombre de contrats, leur valeur ainsi que la catégorie dont ils relèvent.

10.41 Le Secrétariat n'exige aucune reddition de comptes ni n'effectue de travaux portant sur le respect de la réglementation et sur le recours aux mesures d'exception pour l'octroi de l'ensemble des contrats sans appel d'offres. De plus, l'information dont il dispose est rarement exploitée. Par exemple, comme la valeur des contrats de services professionnels est passée de 281 à 382 millions de dollars de 1995-1996 à 1997-1998, il aurait été pertinent que le Secrétariat détermine dans quelle mesure cette augmentation est venue compenser la diminution de l'effectif de la fonction publique du Québec durant cette même période et qu'il émette des recommandations, s'il y a lieu.

10.42 Le Secrétariat préfère s'en remettre à une approche informelle pour obtenir d'autres renseignements à ce chapitre, entre autres, les rétroactions émanant de sources diverses : participation à des comités mixtes avec des fournisseurs ou des associations, plaintes, demandes téléphoniques, etc.

10.43 Par ailleurs, il n'a pas circonscrit d'objectifs clairs qui concourent à la réalisation des orientations gouvernementales, pas plus qu'il n'a prévu d'indicateurs de performance.

Le Secrétariat n'est pas en mesure d'évaluer le degré d'accomplissement des orientations gouvernementales.

10.44 Ainsi, il n'est pas en mesure d'évaluer le degré d'accomplissement des orientations gouvernementales, notamment la transparence, l'équité et l'obtention économique des services requis, ni de se prononcer si les moyens mis en œuvre pour leur réalisation amènent un emploi optimal des ressources utilisées. Ces lacunes ont pour effet de diminuer la qualité de sa reddition de comptes.

10.45 **Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor**

- **d'améliorer la gestion du fichier des fournisseurs afin de favoriser l'équité et une meilleure reddition de comptes ;**
- **d'élaborer des objectifs précis et mesurables, qui concourent à la réalisation des orientations gouvernementales en matière d'acquisition de services, et de les communiquer aux ministères et organismes du gouvernement ;**
- **de déterminer des indicateurs de performance pour mesurer l'atteinte de ces objectifs ;**
- **de mettre en place des mécanismes pour s'assurer que les acquisitions des entités sont conformes à la réglementation ;**

- **de cumuler suffisamment d'information de gestion en matière d'acquisition de services et d'analyser cette dernière pour être en mesure d'apprécier les moyens mis en œuvre pour la réalisation des orientations gouvernementales et d'effectuer une reddition de comptes adéquate consécutivement à l'analyse des résultats ainsi obtenus.**

10.46 Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« L'essentiel des observations qui concernent le Secrétariat apparaît fondé, sous réserve des remarques qui suivent […].

« En premier lieu, le rapport exclut, des deux échantillons aléatoires qui ont été prélevés, un échantillon de sept contrats qui se démarquent du reste de la population en ce sens que : « les étapes du processus d'acquisition sont réalisées conformément aux principes qui nous occupent ici ». La méthode employée soulève des questions auxquelles le rapport n'apporte pas de réponse, ce qui laisse planer un doute sur l'ensemble des extrapolations figurant au projet de rapport et sur les conclusions et recommandations qui en découlent.

« En second lieu, le rapport évoque un lien entre l'accroissement de la valeur des contrats de services professionnels et la diminution de l'effectif de la fonction publique. Cette remarque n'apparaît pertinente ni à l'objet du rapport, soit l'acquisition de services au gouvernement, ni au premier et au dernier objectifs de vérification et aux critères d'évaluation qui en découlent.

« En troisième lieu, le rapport évoque « le cas d'un fournisseur qui, à la suite de rapports de rendement insatisfaisant, avait été radié du fichier et malgré cela avait pu se réinscrire, en créant une nouvelle entité juridique » et recommande « d'améliorer la gestion du fichier des fournisseurs afin de favoriser l'équité ». Il importe de comprendre que cette possibilité peut survenir dans le respect intégral de la réglementation existante puisque, sur le plan juridique, l'ancienne et la nouvelle entité constituent des personnes physiques ou morales distinctes.

« Il faut rappeler que, lorsqu'un ministère ou organisme est d'avis qu'une entité a un lien particulier avec une autre entité contre laquelle un rapport de rendement insatisfaisant a été émis, il peut demander l'autorisation du Conseil du trésor afin de ne pas conclure de contrat avec la première. Cette façon de faire favorise la responsabilisation du ministère ou de l'organisme et l'équité entre fournisseurs. »

10.47 Réaction aux commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

Il est surprenant que le Secrétariat soulève des doutes quant à la méthodologie statistique que nous avons suivie. Contrairement à ce que ce dernier affirme, les extrapolations figurant dans notre rapport ont été calculées en utilisant les formules conformes au plan d'échantillonnage, et ce, afin d'en assurer la validité statistique. De plus, nous avons répondu à l'ensemble de ses interrogations. Nos travaux ont été menés en collaboration avec un service de consultation en statistique qui a par ailleurs validé notre démarche ainsi que les résultats qui en découlent.

Encadrement par les ministères et organismes du gouvernement

Moyens mis en place

10.48 Les quatre entités vérifiées ont soit énoncé des politiques, soit émis des directives ou préparé des guides pour soutenir l'activité des gestionnaires. Toutefois, ces moyens se limitent à traiter de la conformité avec la réglementation. Aucune consigne écrite n'a été prévue pour inciter les gestionnaires à définir clairement leurs besoins, à évaluer toutes les possibilités avant de procéder à une acquisition, à inclure dans l'appel d'offres les différentes clauses souhaitables, à établir des balises et à se servir d'indicateurs objectifs pour analyser les offres de service, à signer les contrats avant de recevoir lesdits services ainsi qu'à mettre en place des modalités quant au suivi de leur livraison.

10.49 Ces constats expliquent, en partie, les déficiences que nous avons relevées dans les dossiers examinés et que nous aborderons subséquemment.

Information de gestion et rétroaction

10.50 Les ministères et organismes recueillent, à plus ou moins grande échelle, de l'information de gestion concernant le processus d'acquisition de services. Cependant, elle ne les renseigne pas suffisamment et ne permet pas de déceler les éléments à corriger ou sur lesquels on doit se pencher pour accroître l'efficacité du processus.

10.51 Le nombre, la nature et la valeur des contrats accordés sont cumulés par les quatre entités vérifiées. Néanmoins, l'une d'entre elles se distingue, car elle effectue la collecte d'autres renseignements : l'évolution des acquisitions, le nombre et le montant des contrats attribués sans appel d'offres, les contrats accordés à des fournisseurs uniques, à des individus, etc. De plus, elle est la seule à produire un rapport d'activité qui reflète, en partie, le résultat des activités d'acquisition.

10.52 Compte tenu du peu d'information qu'elles détiennent, les entités faisant l'objet de nos travaux ne sont pas en mesure d'évaluer le processus d'acquisition ni de rétroagir au besoin. Ainsi, il conviendrait de s'arrêter, entre autres, sur les points suivants : le nombre moyen de soumissionnaires par type de contrats, le nombre et l'importance des dépassements selon le type de contrats ou l'unité administrative à l'origine de la demande, les types de services et les secteurs d'activité qui donnent lieu à des contrats récurrents.

10.53 Pour pallier cette situation, les ministères et organismes du gouvernement peuvent mener des études ponctuelles ou exercer une surveillance accrue du processus d'acquisition. Ainsi, trois des entités se sont interrogées sur l'efficacité de leur approche en réalisant, au cours des dernières années, des études portant sur le processus d'approvisionnement. L'objectif poursuivi était d'améliorer la gestion, la performance et la qualité des services tout en tenant compte des

besoins des usagers, et ce, en adoptant une série de mesures visant à modifier les pratiques inadéquates. Par ailleurs, la participation de la vérification interne, pour ce qui est des entités vérifiées, est très effacée à ce chapitre, parfois même absente.

10.54 En revanche, bien que les responsabilités soient bien définies, le manque d'information pertinente ne permet pas d'évaluer avec justesse le travail des gestionnaires en poste chez chacun des acteurs. Pareille situation ne favorise pas la convergence des décisions et des actions de toutes les parties vers des buts communs.

10.55 **Nous avons recommandé aux ministères et organismes du gouvernement vérifiés**

- **de mettre en place des moyens tels que politiques, directives ou guides traitant de l'aspect gestion des acquisitions permettant de réunir les conditions favorables à l'atteinte des objectifs de transparence, d'équité et d'obtention des services requis de façon économique dans leur processus d'acquisition de services ;**
- **de produire suffisamment d'information de gestion pour être en mesure d'exercer une surveillance de leur processus d'acquisition, de l'évaluer et d'y apporter les modifications qui s'imposent, le cas échéant.**

10.56 Résumé des commentaires des entités

De façon générale, les entités trouvent sévère le jugement que porte le Vérificateur général sur la gestion de leurs acquisitions de services. Toutefois, dans plusieurs cas, elles acquiescent à nos commentaires et manifestent leur intention de prendre des mesures dans le but de rectifier les faiblesses relevées. Certains éléments notés par les entités visent à mettre davantage en contexte ces situations.

Moyens mis en place

- Trois entités nous ont fait part de leur volonté d'améliorer cet aspect. Deux d'entre elles travaillent d'ailleurs à l'élaboration d'un guide traitant de l'aspect gestion relatif à l'activité d'acquisition. L'autre spécifie que, même si « elle fait preuve de beaucoup de rigueur dans la gestion de son processus d'acquisition de services […], elle est constamment à la recherche d'améliorations de ses façons de faire. Dans cette optique, elle est réceptive à tout commentaire qui puisse améliorer la gestion gouvernementale, sans l'alourdir pour autant. »

Information de gestion et rétroaction

- Une entité indique à ce chapitre qu'elle a la possibilité de produire plusieurs rapports. « Il est vrai toutefois qu'aucune analyse particulière de ces données n'est faite et qu'[elle aurait] intérêt à les exploiter davantage. » Une autre nous informe qu'elle verrait, « […] selon la situation, à ajouter les éléments d'information suggérés à [son] rapport d'activité. »

De plus, une entité souligne ceci : « […] en identifiant en début de rapport les ministères et organismes ayant fait l'objet de la vérification et en ne précisant plus, par la suite, lequel est concerné par chacune des constatations, le lecteur est amené à conclure que, sans exception, toutes ces entités agissent de manière à ne pas favoriser l'atteinte des objectifs de transparence, d'équité et de l'obtention des services requis au meilleur prix, et ce, malgré votre mise en garde contre cette interprétation. »

Processus d'acquisition

Nous avons constaté des lacunes à l'égard de chacune des étapes du processus d'acquisition.

10.57 La séquence propre à un tel processus est : la définition du besoin, l'analyse des options, la préparation de l'appel d'offres, la sollicitation des fournisseurs, la sélection du fournisseur, l'établissement du contrat, le suivi de l'exécution des travaux et l'évaluation des services reçus du fournisseur. La réalisation de chaque étape est importante dans la perspective d'une saine gestion, menée conformément aux trois principes déjà énoncés. Or, nous avons constaté que les contrats attribués ne satisfont pas toujours à cette exigence. En effet, les résultats sommaires présentés au tableau 3 confirment la présence de lacunes au regard des différentes étapes.

Définition du besoin

10.58 Cette première étape est particulièrement déterminante pour l'obtention de services appropriés. Aussi, toute acquisition doit être soutenue par une définition du besoin complète et précise. Élaborée dès le début du processus, elle constitue une référence incontournable pour mener à bien les phases subséquentes, en l'occurrence la préparation de l'appel d'offres et l'établissement du contrat. Cette définition inclut la description des travaux à effectuer de même que leur échéance.

10.59 Nous avons estimé que, dans une proportion de 19 p. cent, la définition du besoin est déficiente. Tantôt cette démarche est absente, tantôt, lorsqu'il figure au dossier, le document attendu est incomplet puisque les travaux n'y sont pas clairement décrits ou que l'échéancier n'est pas précisé. Ainsi, les travaux réalisés, leur durée et leur coût sont susceptibles de ne pas correspondre aux prévisions.

10.60 Ces lacunes peuvent également entraver l'application des principes liés à l'acquisition en éliminant des offreurs potentiels qui, en l'absence de spécifications suffisantes, s'abstiennent de soumissionner. En effet, une description du besoin trop vague et ambiguë ne permet pas aux fournisseurs d'évaluer avec justesse l'ampleur et la teneur des services à rendre. Certains ne veulent pas risquer de se retrouver dans des situations litigieuses en obtenant un contrat sans pouvoir le respecter intégralement par la suite, étant donné que ses composantes – qu'elles soient liées aux travaux, aux coûts ou aux échéances – étaient mal définies à la base. Dans ces conditions, les entités n'ont nullement l'assurance de bénéficier des services requis de façon économique.

TABLEAU 3

LACUNES RELATIVES AUX ÉTAPES DU PROCESSUS D'ACQUISITION – RÉSULTAT SOMMAIRE DES EXTRAPOLATIONS

Lacunes relevées en fonction des étapes	Pourcentage des contrats visés (extrapolation)
Définition du besoin	
• Absente ou incomplète	19
Analyse des options	
• Absence de preuve	55
Préparation de l'appel d'offres	
• Documents incomplets	99*
Sollicitation des fournisseurs	
• Obtention d'une seule soumission conforme et acceptable	66**
• Utilisation des exceptions afin de ne pas utiliser le processus d'appel d'offres	24
Sélection du fournisseur	s.o.
Établissement du contrat	
• Ne contient pas toutes les clauses requises	99
• Absence de 20 p. cent ou plus des clauses requises	40
• Signature du contrat après le lancement des travaux	33
• Délai moyen des signatures tardives	34 jours (±14 jours)***
Suivi de l'exécution des travaux	
• Absence de preuve	40
• Non-respect des clauses contractuelles	58
Évaluation des services reçus du fournisseur	
• Aucune évaluation	86

* Ce pourcentage est basé sur les extrapolations relatives à trois entités. En ce qui concerne la quatrième, nous n'avons pas été en mesure de vérifier cet élément, car cette dernière ne juge pas nécessaire de conserver l'ensemble des pièces des appels d'offres de services professionnels, une fois le contrat adjugé.

** Ce pourcentage renvoie à tous les dossiers où l'adjudication des contrats s'est effectuée sans véritable concurrence. Il est composé d'appels d'offres publics, d'appels d'offres sur invitation et des recours aux exceptions.

*** Le lecteur aura compris que cette extrapolation n'est pas du même ordre que celle des autres éléments du tableau.

Analyse des options

10.61 Une étape tout aussi primordiale que la précédente quant à l'exercice d'une gestion éclairée concerne le choix du moyen à privilégier pour parvenir aux résultats escomptés. Ce choix ne devrait être arrêté qu'après l'examen minutieux de toutes les options susceptibles de répondre au besoin, qu'il s'agisse de ressources internes ou externes. Une telle démarche permet de déterminer les coûts et les échéanciers rattachés aux solutions possibles, d'en évaluer la faisabilité en plus d'en apprécier le ratio coûts-bénéfices et, ainsi, d'orienter objectivement les responsables dans le choix de la décision finale. Aussi, afin de s'assurer que l'acquisition de services est l'option la plus opportune, les ministères et organismes du gouvernement doivent d'abord réaliser pareille analyse.

Les entités invoquent souvent la pénurie de personnel (résultant du plafonnement de l'effectif) pour expliquer l'absence d'une analyse des options et ainsi justifier le recours à des ressources externes.

10.62 Bien que cette évaluation ne soit pas toujours essentielle, il est surprenant qu'on ne retrouve pas, dans une proportion de 55 p. cent, d'indice démontrant qu'une analyse des options a bel et bien eu lieu. La principale raison invoquée pour expliquer l'absence de cette analyse est la pénurie de personnel résultant du plafonnement de l'effectif. Dans de nombreux cas, le manque de ressources aurait éliminé la possibilité de développer une solution à l'interne. Par conséquent, certains gestionnaires que nous avons rencontrés considèrent le recours à des fournisseurs comme la seule modalité dont ils disposent pour aller de l'avant. Nonobstant les difficultés rattachées à cette démarche d'évaluation, il nous paraît néanmoins nécessaire que les entités, qui se voient confier la gestion de fonds publics, puissent appuyer chacune de leurs décisions sur une justification bien pesée.

10.63 Deux des entités vérifiées s'efforcent de renverser la tendance observée ailleurs. Par exemple, en février 1996, l'une a déposé un mémoire au Conseil du trésor en vue de remplacer des ressources externes, dans le domaine des technologies de l'information, par des ressources internes (permanentes et occasionnelles). Cette récupération de 50 années-personnes fut acceptée en mars 1996. En procédant ainsi, on a réussi à démontrer la surutilisation de la sous-traitance et le niveau d'inefficacité organisationnelle qu'elle provoque. L'entité dit utiliser cette approche lorsque des besoins ou des mandats particuliers nécessitent une augmentation de son effectif ; c'est dans cet esprit qu'elle a soumis un autre mémoire en 1999. Elle suit donc de près l'évolution de certains projets et connaît la disponibilité de ses ressources opérationnelles. Bref, elle détient une information susceptible de l'éclairer au moment de procéder à de nouvelles acquisitions. La seconde entité a effectué une démarche similaire, visant ainsi à récupérer 50 années-personnes en 1999, aussi dans le domaine des technologies de l'information.

10.64 Le recours fréquent à la sous-traitance peut entraîner une dévalorisation de l'emploi et une déqualification des fonctions professionnelles. Cette pratique risque de provoquer, à la longue, la stagnation de l'expertise interne, voire sa perte ; s'installe ainsi un lien de dépendance avec les fournisseurs. D'une part, pour des besoins très spécialisés, la formation est trop longue pour attendre que les employés aient acquis les connaissances requises. D'autre part, une augmentation de l'effectif peut générer plus tard un excédent de personnel, amenant ainsi des dépenses injustifiées. D'où l'importance de procéder judicieusement à l'analyse des options dans chacun des cas.

Préparation de l'appel d'offres

10.65 Dans un souci de transparence, ce document doit fournir à tous les intéressés une information complète, y compris les spécifications nécessaires à la préparation de leur soumission.

10.66 Afin de répondre à cette exigence, l'appel d'offres doit traiter au moins des critères d'évaluation et de leur pondération, des étapes du processus de sélection et de leurs échéances. Aussi, elle doit inclure notamment les clauses suivantes : description des travaux, échéanciers, rôles et responsabilités des parties, modalités de calcul de prix, modalités quant au suivi des travaux, propriété intellectuelle des services obtenus, confidentialité, conflits d'intérêts, assurance responsabilité, modalités en cas de résiliation, modalités quant à la gestion des changements, modalités en cas de non-conformité, modalités concernant le règlement des différends et modalités de facturation et de paiement. Ces renseignements permettent au soumissionnaire de savoir ce qu'on attend de lui et de connaître les conditions de réalisation du contrat. Ainsi, on diminue les risques d'ambiguïté et d'éventuelles mésententes entre les parties.

10.67 Pour trois entités, nous estimons que, dans 99 p. cent des acquisitions ayant nécessité un appel d'offres, les documents nécessaires sont incomplets. De fait, sont omis plusieurs éléments relatifs, entre autres, aux conflits d'intérêts, à la confidentialité, aux modalités quant à la gestion des changements, aux modalités concernant le règlement des différends, à l'assurance responsabilité et à la résiliation.

10.68 Par contre, en ce qui concerne la quatrième entité, elle ne juge pas nécessaire de conserver l'ensemble des pièces des appels d'offres de services professionnels, telles que les instructions aux soumissionnaires et les projets de contrats. Une telle pratique est pour le moins imprudente. En effet, advenant une plainte ou un litige, les gestionnaires n'ont plus en leur possession les données permettant d'établir la teneur exacte des conditions stipulées initialement. Ils ne peuvent non plus consulter cette information pour des contrats futurs.

10.69 Donc, au regard de cette entité, nous avons été réduits à mener une analyse très sommaire. Incapables d'émettre une opinion éclairée à son sujet, nous n'avons pas l'assurance que l'appel d'offres possède les qualités minimales attendues.

10.70 À l'instar de nos observations précédentes qui soulignaient les répercussions possibles d'une information déficiente, le manque de clarté et d'exhaustivité caractérisant les appels d'offres risque d'écarter indûment des fournisseurs potentiels.

Sollicitation des fournisseurs

10.71 Pareille démarche joue un rôle de premier ordre pour favoriser la saine concurrence. En effet, elle vise à joindre le plus grand nombre de soumissionnaires en mesure de combler le besoin de l'entité, et ce, à partir des types d'appels d'offres et des modes de sollicitation prévus par la réglementation.

10.72 Pour être jugées « conformes » au moment de leur évaluation initiale, les offres doivent satisfaire à diverses conditions, telles que la présentation dans les délais prescrits, la signature du document original par une personne autorisée et l'absence de modalités conditionnelles ou restrictives. Ensuite, pour ce qui est des services professionnels, une offre déclarée conforme doit afficher un minimum de 60 points, attribués par un comité de sélection à l'aide d'une grille d'évaluation de la qualité, pour être jugée « acceptable », sinon elle est automatiquement rejetée. Enfin, selon le mode de sollicitation, seuls des critères qualitatifs déterminent le gagnant ou encore il est choisi sur la base de tels critères et du prix. En ce qui a trait aux services auxiliaires, l'offre gagnante, parmi les soumissions conformes, est déterminée uniquement en fonction du prix.

10.73 Par ailleurs, la réglementation prévoit des situations où l'entité n'est pas obligée de procéder à un appel d'offres, par exemple pour un contrat conclu avec le seul fournisseur pouvant offrir le service. Toutefois, le recours à une des exceptions précisées dans la réglementation doit être justifié et les motifs doivent figurer au dossier d'acquisition.

Résultat de la sollicitation

10.74 Nous avons constaté que la sollicitation des fournisseurs ne permet pas d'atteindre pleinement l'objectif d'un marché concurrentiel puisque le nombre de soumissions conformes et acceptables par dossier est peu élevé. Le graphique 1 illustre le bilan des entités vérifiées à ce chapitre.

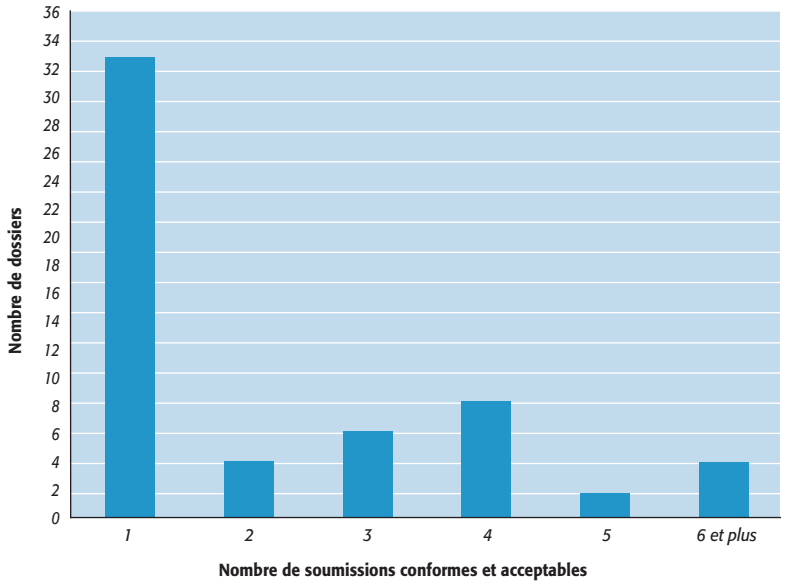
Des 57 dossiers examinés, 33 ne comportent qu'une seule soumission conforme et acceptable.

10.75 On observe que les entités n'ont reçu qu'une soumission conforme et acceptable par acquisition à l'égard de 33 dossiers, qui se répartissent comme suit : 10 appels d'offres publics, 4 appels d'offres sur invitation et 19 dossiers sans appel d'offres. Bien que ces derniers renvoient aux cas assimilés à des situations d'exception, ils ont été inclus dans notre analyse, puisque nous voulions présenter un bilan global de l'adjudication des contrats sans véritable concurrence. Selon nos estimations, ce type d'adjudication prévaut dans 66 p. cent des contrats.

10.76 En ce qui concerne l'utilisation des exceptions, les entités font souvent valoir le caractère particulier des services recherchés pour ne pas lancer d'appel d'offres et attribuer plusieurs contrats sans laisser libre cours à la concurrence. Or, même si elle se réfère aux exceptions, cette pratique concerne tout de même 24 p. cent des acquisitions. De plus, la nécessité rattachée aux situations qualifiées d'exceptions n'est pas clairement documentée dans tous les cas.

GRAPHIQUE 1

RÉSULTAT DE LA SOLLICITATION (57 dossiers)



10.77 Ainsi, dans 8 des 19 dossiers de cette nature, rien n'indiquait qu'on avait pris des mesures raisonnables et suffisantes démontrant que le fournisseur choisi était le seul à pouvoir offrir le service demandé.

10.78 Le fait qu'un gestionnaire ne connaisse qu'une source d'approvisionnement ne suffit pas à conclure qu'il faille traiter l'acquisition en usant des procédures réservées à ce type d'exceptions. Celui-ci doit faire la preuve qu'il a fait les démarches nécessaires pour s'assurer que personne d'autre n'est en mesure de combler le besoin en question. En outre, un gestionnaire ne peut alléguer qu'un fournisseur est le seul en lice sur la base de l'expérience que ce dernier a acquise à la suite des contrats dont il a antérieurement bénéficié. Le recours systématique à cette explication pour nier la pertinence de lancer des appels d'offres entache sérieusement l'esprit et l'intention de la politique d'adjudication des marchés du gouvernement.

10.79 En l'absence d'autres soumissionnaires, comme le fournisseur présélectionné est déjà assuré que le contrat lui revient, le gestionnaire se retrouve dans l'obligation de négocier les prix de gré à gré. Cette situation diminue le rapport de force entre les parties, ce qui risque de défavoriser l'acquéreur.

10.80 Dans d'autres administrations publiques, pour pallier cette difficulté, on encourage les ministères et organismes du gouvernement qui prévoient octroyer un contrat sans lancer un appel d'offres à annoncer publiquement le projet de contrat. À cette fin, un préavis d'adjudication de contrat est publié dans le répertoire électronique

des appels d'offres afin de s'assurer qu'aucun autre fournisseur n'est intéressé par ledit contrat. Si ce préavis ne donne lieu à aucune contestation valable dans les 15 jours civils suivant sa parution, l'entente initiale est alors jugée concurrentielle et peut être attribuée conformément aux procédures habituelles.

10.81 Au surplus, les entités ne cumulent pas d'information suffisante en ce qui a trait aux résultats des sollicitations et, conséquemment, ne peuvent procéder à une analyse approfondie de leur processus. Or, cette dernière les aiderait à déterminer les causes lorsque le nombre de soumissions est décevant. Notamment, on pourrait s'interroger sur la fréquence élevée des contrats adjugés à un fournisseur présélectionné sans qu'il y ait eu d'appel d'offres.

Mode de sollicitation

10.82 Lors d'un appel d'offres pour l'acquisition de services professionnels, les entités sont tenues de déterminer à l'avance le mode de sollicitation. Si ce dernier est dit « avec prix », les critères qualitatifs et le montant proposé entrent en ligne de compte pour l'évaluation de la soumission. Par contre, lorsque la sollicitation s'effectue selon le mode « sans prix », ce que prévoit notamment la réglementation dans le cas des services d'ingénieurs ou d'architectes, seuls les critères qualitatifs déterminent le choix du soumissionnaire gagnant.

10.83 Le mode de sollicitation sans prix fait en sorte que le pouvoir de négociation de l'entité est très limité car, au moment de fixer la valeur du contrat, le fournisseur a l'assurance d'obtenir celui-ci. En outre, pour certaines catégories de services, ce sont les décrets gouvernementaux qui établissent le tarif horaire consenti au fournisseur. Lors de notre vérification, nous avons constaté que la portion des appels d'offres pour lesquels le prix n'est pas un critère d'évaluation est importante. En effet, on a eu recours à cette approche dans 10 des 28 dossiers d'acquisition de services professionnels octroyés par appel d'offres. Bien que la réglementation oblige dans plusieurs cas le recours à ce mode de sollicitation, il va à l'encontre du principe voulant l'obtention des services requis de façon économique, puisqu'il élimine toute concurrence à cet égard.

10.84 Une étude demandée par le Secrétariat a été réalisée en mai 1998 et mise à jour en mars 1999. Elle s'intéresse à l'impact d'une nouvelle méthode instaurée à la suite d'une décision du Conseil du trésor et expérimentée par la Société immobilière du Québec. Cette approche implique que les architectes et les ingénieurs soient eux aussi soumis au mode de sollicitation réunissant les critères qualitatifs et le prix. L'auteur de cette étude a observé que cette façon d'agir a permis de réduire les honoraires professionnels de 44 p. cent par rapport aux tarifs stipulés dans les décrets gouvernementaux, et ce, tout en préservant la qualité des services. De plus, le Secrétariat réalise d'autres études quant aux modes de sollicitation.

Sélection du fournisseur

10.85 L'évaluation des offres et la sélection du soumissionnaire gagnant doivent reposer sur une procédure objective et équitable. Ainsi, une analyse basée sur les critères décrits dans l'appel d'offres, l'utilisation d'une grille d'évaluation et le recours à un comité de sélection constituent le canevas d'une démarche impartiale. Cette forme d'évaluation n'est requise que pour les services professionnels, lorsque plus d'un fournisseur est invité à soumissionner.

10.86 Il faut par ailleurs que le comité fasse consensus quant aux points accordés à chaque offre de service et qu'il soit en mesure d'étayer adéquatement les résultats. En outre, la validation de certains renseignements présentés dans l'offre gagnante permet de s'assurer que la décision du comité ne s'appuie pas sur des éléments erronés.

10.87 Une démarche objective revêt toute son importance lorsqu'une ou plusieurs soumissions n'obtiennent pas la note de passage pour ce qui est de l'évaluation de la qualité de la proposition ; l'élimination des fournisseurs concernés vient alors restreindre la concurrence. Une telle démarche est également de mise dans les situations où les résultats sont très serrés. À preuve, dans 5 des 28 dossiers vérifiés pour lesquels le choix du fournisseur a été déterminé par un comité de sélection, on observe un écart maximum de 1,6 p. cent entre le premier rang et le second.

10.88 Nous avons constaté que les évaluations, lorsqu'elles sont requises, ont toujours été effectuées par un comité de sélection et appuyées d'une grille reprenant les critères mentionnés dans l'appel d'offres. Toutefois, les résultats qui en découlent ne reposent pas toujours sur des balises et des indicateurs.

10.89 Pourtant, la segmentation des critères d'évaluation en balises très précises et la définition d'une échelle d'appréciation au moyen d'indicateurs augmentent l'objectivité de l'exercice. Ainsi, lors de l'évaluation du critère qui concerne l'expérience du fournisseur dans des projets similaires, on peut recourir à des balises particulières, assorties d'indicateurs qui déterminent les modalités du pointage ; par exemple, deux points seront accordés au fournisseur faisant valoir de un à trois projets pertinents, trois points, à celui qui a à son crédit de quatre à six projets pertinents et ainsi de suite.

10.90 Or, bien que les gestionnaires précisent fréquemment des balises (23 des 28 dossiers), telles que le nombre de projets similaires réalisés antérieurement, venant se greffer aux critères de sélection, ils négligent le plus souvent (24 des 28 dossiers) de leur adjoindre des indicateurs, c'est-à-dire des échelles d'appréciation qui favorisent l'objectivité des résultats.

Les cotes attribuées dans près du tiers des dossiers vérifiés ne sont pas justifiées.

10.91 En outre, aucune justification satisfaisante ne vient appuyer les cotes attribuées par consensus dans 10 des 28 dossiers vérifiés. Dans ces cas, il serait difficile d'expliquer à un fournisseur éliminé le bien-fondé du choix du comité de sélection.

10.92 L'exemple suivant est éloquent : l'analyse d'un contrat d'acquisition d'une valeur de 50 000 dollars montre que le soumissionnaire classé au premier rang affiche un résultat de 90 p. cent tandis que celui qui occupe le deuxième rang a obtenu 89 p. cent. En présence d'un écart aussi faible, on s'attendrait à ce que la décision du comité soit solidement documentée. Néanmoins, aucune explication manuscrite ne vient la soutenir clairement. De surcroît, les résultats de l'évaluation conduite en fonction des critères de l'appel d'offres ne reposent pas, de façon générale, sur des balises et des indicateurs. Il est ardu de circonscrire les bases sur lesquelles les soumissions ont été appréciées et de mettre en lien les notes accordées avec les spécifications formulées au départ. Par conséquent, l'entité n'est pas en mesure d'expliquer objectivement ces résultats quasi identiques, puisque le dossier ne contient que les cotes se rapportant à chacun des critères.

10.93 Par ailleurs, les renseignements fournis par les soumissionnaires gagnants ne sont habituellement pas validés par les comités de sélection qui devraient, sur base d'échantillonnage, corroborer cette information. Cette omission peut conduire à des décisions inéquitables ou à l'octroi de contrats à des fournisseurs qui sont dans l'impossibilité de livrer les services attendus ou d'offrir la qualité requise.

Établissement du contrat

10.94 La préparation et la signature du contrat viennent consolider l'ensemble du processus d'acquisition en définissant les conditions de réalisation du projet et les relations futures entre le demandeur et l'offreur de services. Ce document occupe une place centrale, car la suite du processus dépend, entre autres, de son contenu. Aussi le contrat doit-il être complet, c'est-à-dire contenir au moins les clauses habituellement énoncées dans un appel d'offres, être autorisé et signé avant le début des travaux et être conforme, quant à la teneur des éléments qui le composent, à l'appel d'offres et à la soumission, le cas échéant.

10.95 Nos travaux démontrent que la quasi-totalité des contrats ne contiennent pas toutes les clauses requises : nous estimons que ce problème touche 99 p. cent des acquisitions. Au moins 20 p. cent de ces clauses sont absentes, et ce, dans une proportion de 40 p. cent des contrats. Par exemple, dans plusieurs dossiers, le contrat ne fait pas mention des modalités de suivi des travaux, des modalités quant à la gestion des changements, des modalités en cas de non-conformité et de la question de l'assurance responsabilité. Les lacunes relevées à cet égard sont susceptibles de nuire à la transparence du processus et de susciter l'émergence de situations litigieuses.

10.96 Pour trois des entités vérifiées, l'examen des contrats révèle que les différentes clauses et conditions stipulées ne sont pas toujours conformes à celles de l'appel d'offres ; au moins un élément important diffère dans 7 des 32 dossiers passés en revue. Pareille inadéquation entraîne a posteriori un manque d'équité envers les autres fournisseurs potentiels qui auraient peut-être soumissionné ou obtenu le

contrat sur la base de ces nouvelles conditions. Par exemple, dans un des contrats, la clause relative à l'échéancier ne coïncide pas avec ce qu'on peut lire dans l'appel d'offres, le début des travaux ayant été reporté de 41 jours et la fin, de 31 jours. Or, parmi les 12 fournisseurs qui ont pris connaissance de l'information contenue dans l'appel d'offres, 3 n'y ont pas donné suite et 6 se sont désistés, invoquant le manque de ressources disponibles pendant la période concernée. Le fait d'ajuster les paramètres en cours de route compromet le libre accès aux contrats gouvernementaux.

10.97 Quant à la quatrième entité, comme nous l'avons mentionné dans la section traitant de la préparation de l'appel d'offres, elle n'a pu fournir les documents nécessaires à notre analyse. En conséquence, la cohérence de l'information n'a pas été évaluée.

10.98 Enfin, les gestionnaires manquent souvent de rigueur en ce qui a trait à la signature des documents. Nous estimons que 33 p. cent de contrats ont été signés après le lancement des travaux. Dans les dossiers vérifiés, nous avons observé que ce retard varie de 2 à 142 jours. Le délai moyen est estimé à 34 jours (avec une marge d'erreur de 14 jours). Bien que ces travaux aient été préalablement autorisés, une telle pratique risque d'engendrer des litiges, difficiles à régler en l'absence d'une signature en bonne et due forme. Le conflit peut même aboutir à l'abandon des travaux et à l'annulation de l'entente. Le cas échéant, il faut répéter la procédure d'appel d'offres pour trouver un nouveau fournisseur, avec tous les retards et les coûts supplémentaires que de tels contretemps occasionnent.

Suivi de l'exécution des travaux

10.99 Un suivi rigoureux doit être exercé afin de vérifier que les travaux réalisés correspondent à ceux qui ont été demandés et que les échéances, les coûts et les autres modalités du contrat ont été respectés. La consignation au dossier de l'information se rapportant aux activités menées à ce chapitre, aux observations confirmant le bon déroulement des travaux, aux problèmes et aux correctifs est un impératif : en tout temps, elle permet à quiconque d'obtenir rapidement un tableau complet du degré de réalisation du contrat.

10.100 À cet égard, nous estimons que, dans une proportion de 40 p. cent, il n'y a aucune preuve de suivi, mis à part l'approbation des factures ou des heures de travail effectuées. Cette faille quant à la documentation du suivi concerne principalement trois des quatre entités vérifiées. Par ailleurs, dans une proportion de 58 p. cent, il y a non-respect de clauses contractuelles importantes. Par exemple, des dossiers font problème en ce qui a trait aux échéances tandis que d'autres nous informent que les travaux réalisés ne sont pas conformes à ceux prévus initialement. Pourtant, on ne retrouve aucune note pour justifier ces écarts.

10.101 Les faiblesses observées quant au suivi du contrat peuvent nuire à l'obtention de services de qualité, effectués dans les délais prescrits et au meilleur coût. De plus, les agents gouvernementaux n'ont pas de documentation suffisante pour étayer l'évaluation des services obtenus et pour appuyer leur cause en cas de litige.

Évaluation des services reçus du fournisseur

10.102 Le processus d'acquisition se clôt avec l'achèvement des travaux et le paiement final. Il serait néanmoins incomplet sans une évaluation des services livrés. En effet, cette procédure contribue à distinguer les bons fournisseurs des mauvais et, par conséquent, favorise l'obtention future de services de qualité. C'est pourquoi une telle évaluation doit être effectuée en fin de contrat et prise en considération lors du paiement du dernier versement. Il convient également de s'y référer pour mieux préparer les activités ultérieures en matière d'acquisition.

Malgré la pertinence et l'obligation d'évaluer les services obtenus, dans 86 p. cent des cas, cette étape est laissée pour compte.

10.103 Bien que la réglementation oblige les entités à évaluer le rendement des fournisseurs pour les contrats de services professionnels de 10 000 dollars et plus et les contrats de services auxiliaires de 5 000 dollars et plus, et malgré la pertinence d'apprécier les services obtenus, cette étape ultime est laissée pour compte dans une proportion de 86 p. cent selon nos estimations. Au surplus, dans les cas où une évaluation des services a été faite, on constate qu'elle n'est pas prise en considération au regard de nouvelles acquisitions. Les gestionnaires se privent du seul moyen d'exprimer leur opinion sur la prestation réelle des personnes ou entreprises qui ont accès à des contrats couverts par des fonds publics.

10.104 En négligeant cet exercice de rétroaction, on risque de confier d'autres mandats à des fournisseurs dont la performance laisse à désirer et de compromettre la qualité des services. En outre, la mise à jour du fichier des fournisseurs du gouvernement ne peut être effectuée, le cas échéant, pour donner une image fidèle des offreurs de services. Finalement, les ministères et organismes du gouvernement sont susceptibles de verser aux fournisseurs la totalité des sommes prévues au contrat avant même d'avoir obtenu pleine et entière satisfaction.

10.105 Nous avons recommandé aux ministères et organismes du gouvernement vérifiés de s'assurer que

- **les acquisitions de services sont appuyées par une définition du besoin complète et précise;**
- **une analyse des options susceptibles de répondre au besoin est effectuée préalablement à toute acquisition de services, et qu'on retrouve au dossier d'acquisition la justification du choix retenu;**
- **le document d'appel d'offres énonce clairement toutes les spécifications requises, notamment en ce qui a trait aux clauses et aux conditions afférentes, afin de communiquer une information complète aux fournisseurs intéressés;**

- **la sollicitation des fournisseurs permet d'obtenir un nombre optimal de soumissionnaires pour qu'il y ait concurrence;**
- **la sélection du fournisseur tend vers une procédure reposant sur des éléments objectifs et équitables;**
- **le contrat est signé avant le lancement des travaux, qu'il inclut les clauses habituellement énoncées dans un appel d'offres et que sa teneur soit conforme aux données figurant dans l'appel d'offres, le cas échéant;**
- **un suivi rigoureux de l'exécution des travaux est exercé, tout en veillant au respect des clauses contractuelles;**
- **une évaluation des services obtenus du fournisseur est effectuée à la fin du contrat et est prise en compte lors du paiement des travaux et de l'octroi de contrats futurs.**

10.106 **Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor de poursuivre ses travaux concernant les modes de sollicitation qui favorisent l'obtention des services requis de façon économique.**

Documentation des dossiers

Aucun dossier ne contenait toute l'information souhaitée.

10.107 Au début de la vérification, nous nous attendions à trouver dans les dossiers la majeure partie de la documentation nécessaire à notre démarche. À cet égard, des représentants du Secrétariat estimaient qu'un dossier relatif à l'attribution d'un contrat devrait comprendre, à tout le moins, les éléments suivants : la description du besoin, le devis technique, l'appel d'offres, la liste des soumissions reçues et analysées avec les résultats de leur évaluation, le contrat, les avenants s'il y a lieu, les démarches complémentaires d'information et de conseil, les preuves confirmant le suivi, le rapport de rendement du fournisseur ainsi qu'une liste de vérification montrant ce qui a été fait et par qui. Or, aucun dossier ne contenait toute la documentation souhaitée.

10.108 **Nous avons recommandé aux ministères et organismes du gouvernement vérifiés de voir à ce que les dossiers contiennent toute la documentation appuyant chacune des étapes du processus d'acquisition.**

10.109 Résumé des commentaires des entités

Définition du besoin

Une entité nous apprend qu'elle est engagée « […] depuis quelques années dans une démarche d'amélioration de ses processus administratifs et [qu'elle] est en voie d'élaboration d'un guide qui aidera à mieux définir le besoin ». Une autre laisse entendre que, lorsque les contrats sont attribués sans appel d'offres, cette étape est moins importante puisque le fait de ne pas détenir une information exhaustive à cet égard ne pénalise pas d'autres fournisseurs.

Analyse des options

À ce sujet, les entités affirment que cet exercice est effectué, bien que les résultats de cette analyse ne soient pas consignés dans le dossier. Une entité déclare par ailleurs qu'« un rappel à ce sujet sera fait aux gestionnaires ».

Au surplus, trois entités soulignent qu'elles suivent déjà une démarche structurée à ce chapitre ou travaillent actuellement à l'élaboration d'un processus pour analyser la sous-traitance en collaboration avec les syndicats concernés.

Préparation de l'appel d'offres

À ce propos, deux entités considèrent comme facultatives, notamment pour les services auxiliaires, certaines clauses qui ne figurent pas dans les documents vérifiés.

L'entité visée par le commentaire soulignant qu'elle ne conservait pas l'ensemble des pièces des appels d'offres de services professionnels, nous a indiqué ce qui suit : « Relativement à la préparation d'appel d'offres, [elle] conservera à l'avenir au dossier principal du contrat un exemplaire complet des documents d'appel d'offres […]. »

Sollicitation des fournisseurs

« Nous pouvons comprendre que le Vérificateur général se questionne sur le pourcentage élevé de contrats qui se concluent par la présence d'une seule soumission conforme à la fin du processus. Cependant, le contexte dans lequel évoluent les ministères et les organismes fait en sorte que plusieurs facteurs hors de leur contrôle nuisent à la concurrence du marché et que ces situations s'expliquent par différentes raisons. Mentionnons, à titre d'exemple, le nombre limité de fournisseurs pour certains produits, la disponibilité limitée des fournisseurs en certaines périodes (an 2000) et l'exclusivité de services pour l'entretien de logiciels. » Trois des entités abondent en ce sens.

La quatrième ajoute ceci : « Dès 1996, nous avons observé le phénomène de soumissionnaire unique et avons expliqué son existence par la très grande complexité des systèmes de gestion informatisés […] et l'ampleur de nos mandats qui amenaient les firmes invitées à nous répondre qu'elles n'avaient ni l'expertise ni les ressources suffisantes pour réaliser ces mandats. Depuis, [nous avons] changé [notre] environnement technologique, ce qui, combiné à la fin des travaux des mégaprojets reliés aux technologies de l'information comme « Le passage à l'an 2000 », semble avoir favorisé l'augmentation du nombre moyen de soumissionnaires. »

En ce qui concerne la justification de l'utilisation des exceptions, une entité réagit comme suit : « Nous sommes toutefois conscients de la lacune relative à l'absence de pièces justificatives aux dossiers et effectuerons un rappel aux gestionnaires en ce sens. »

Sélection des fournisseurs

Voici les propos que nous avons recueillis à cet égard : « Nous endossons totalement l'objectif du Vérificateur général de vouloir démontrer un maximum d'objectivité lors de l'évaluation des propositions de services professionnels en adjoignant une échelle d'appréciation aux critères de sélection […] mais il y aura toujours une ombre de subjectivité ». Précisons que deux entités partagent cet avis.

Enfin, une entité visée par notre commentaire ayant trait à l'utilisation d'indicateurs précise qu'elle « respecte les pratiques recommandées par le Conseil du trésor de ne pas établir d'indicateurs qui viendraient pondérer l'évaluation des offres au-delà des balises retenues. Le comité de sélection peut ainsi retenir toutes les informations pertinentes sans être limité aux seules possibilités prévues. »

Établissement du contrat

Les porte-parole de tous les milieux dont nous avons examiné les activités font valoir, notamment pour les services auxiliaires, que certaines clauses dont nous déplorions l'absence sont facultatives.

Quant à la correspondance entre les documents d'appel d'offres et le contrat, deux entités affirment que les mesures nécessaires seront prises pour la garantir.

De plus, il y en a autant qui reconnaissent que les contrats ne sont pas toujours signés avant le début des travaux. La première indique qu'elle verra à remémorer aux intéressés cette obligation, tandis que la seconde mentionne que « le fournisseur […] est lié [à l'appel d'offres] par sa soumission » et qu'ainsi, « [elle] se sent bien protégée ».

Suivi de l'exécution des travaux

Une entité nous spécifie qu'elle recueille l'information se rapportant aux travaux réalisés et au déroulement du mandat, mais omet d'inscrire ces renseignements dans le dossier. Elle compte néanmoins mener deux projets où seront élaborés des plans de gestion des données archivées qui amélioreront la situation.

De plus, une autre précise ceci : « À moins qu'il n'en soit dit autrement dans le contrat signé entre les parties, le suivi et l'acceptation des travaux se font généralement par l'approbation de la facture ou des heures travaillées, et ce, principalement dans les dossiers de faible valeur ».

Évaluation des services reçus du fournisseur

À cet égard, deux entités nous signalent qu'elles feront un rappel aux gestionnaires afin de remédier à cette situation.

ANNEXE 1 – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

Objectif

Évaluer dans quelle mesure les actions du Secrétariat du Conseil du trésor contribuent à la clarté des orientations et objectifs poursuivis en matière d'acquisition de services professionnels et auxiliaires, à leur compréhension par les ministères et organismes du gouvernement ainsi qu'à leur intégration aux décisions des gestionnaires.

Critères

- Le Secrétariat du Conseil du trésor doit proposer au gouvernement et communiquer aux ministères et organismes du gouvernement des objectifs clairs qui concourent à l'accomplissement des orientations gouvernementales.
- Le Secrétariat du Conseil du trésor doit élaborer des indicateurs de performance qui mesurent l'atteinte des objectifs.
- Les moyens mis en place par le Secrétariat du Conseil du trésor doivent permettre aux personnes engagées dans le processus d'acquisition de services d'avoir les connaissances, les compétences et les outils nécessaires (formation, consultation, fichier central des fournisseurs, directives, guides) pour contribuer à la réalisation des objectifs.

Objectif

Évaluer dans quelle mesure les ministères et organismes du gouvernement vérifiés ont mis en place un encadrement en matière d'acquisition de services professionnels et auxiliaires qui permet l'atteinte des orientations et des objectifs gouvernementaux, qui facilite leur compréhension ainsi que leur intégration aux décisions des gestionnaires.

Critères

- Les ministères et organismes du gouvernement doivent connaître toutes les mesures adoptées par le gouvernement qui balisent les acquisitions de services.
- Les ministères et organismes du gouvernement doivent définir les responsabilités qui incombent aux différentes personnes engagées dans le processus d'acquisition de services et leur obligation de rendre compte.
- Les moyens mis en place par les ministères et organismes du gouvernement doivent permettre aux personnes engagées dans le processus d'acquisition de services d'avoir les connaissances (formation et consultation), les compétences (formation) et les outils nécessaires (directives, guides) pour contribuer à la réalisation des objectifs.
- Les ministères et organismes du gouvernement doivent exercer une surveillance périodique de la gestion de leurs acquisitions de services :
  - en obtenant une information de gestion fiable, suffisante, pertinente, compréhensible et disponible en temps opportun relativement à l'atteinte des objectifs ;
  - en analysant cette information ;
  - en agissant en fonction des résultats de cette analyse.

Objectif

Évaluer si les ministères et organismes du gouvernement vérifiés réunissent les conditions favorables à la saine concurrence et à l'obtention des services requis de façon économique lorsqu'ils ont besoin de services professionnels et auxiliaires.

Critères

- La définition du besoin relatif à l'acquisition de services doit être effectuée et inclure notamment les éléments suivants :
  - description du besoin (objectif, motif, fréquence, etc.) ;
  - durée des travaux ou date de livraison ;
  - expérience et connaissances requises pour l'exécution des travaux.
- L'analyse des options pour combler le besoin et la démonstration servant à justifier le choix retenu doivent être effectuées. De plus, cette analyse doit tenir compte, entre autres :
  - des ressources disponibles dans l'entité et sur le marché externe ;
  - des coûts et bénéfices de chaque option ;
  - de l'échéancier propre à chaque option.
- L'appel d'offres doit traiter au moins des critères d'évaluation des offres de service et leur pondération, des étapes du processus de sélection et leurs échéances et inclure notamment les clauses suivantes :
  - description des travaux ;
  - échéancier ;
  - rôles et responsabilités des parties ;
  - modalités de calcul de prix ;
  - modalités de suivi des travaux ;
  - propriété intellectuelle des services obtenus ;
  - confidentialité ;
  - conflits d'intérêts ;
  - assurance responsabilité ;
  - modalités en cas de résiliation ;
  - modalités quant à la gestion des changements ;
  - modalités en cas de non-conformité ;
  - modalités concernant le règlement des différends ;
  - modalités de facturation et de paiement.

- La sollicitation des fournisseurs doit notamment être effectuée :
  - en vue d'obtenir le plus grand nombre de soumissionnaires qui respectent les exigences et les critères de qualité et de prix ;
  - à partir des types d'appels d'offres et des modes de sollicitation prévus par la réglementation ;
  - en informant, dans un délai raisonnable, tous les fournisseurs sollicités lorsque surviennent des modifications au besoin exprimé initialement.
- La sélection du fournisseur doit être effectuée, entre autres :
  - en utilisant les moyens d'évaluation préconisés par la réglementation, par exemple l'utilisation d'une grille d'évaluation et d'un comité de sélection ;
  - en s'appuyant sur les critères d'évaluation décrits dans l'appel d'offres ;
  - en justifiant la détermination du nombre de points accordés à chacun des fournisseurs ;
  - en validant certaines informations pertinentes, incluses dans les offres gagnantes ;
  - en informant les fournisseurs des résultats.
- Le contrat doit être autorisé et signé avant le début des travaux, inclure les clauses habituellement énoncées dans un appel d'offres et être conforme, quant à la teneur des éléments qui le composent, à l'appel d'offres et à l'offre de services du fournisseur, le cas échéant.
- Un suivi de l'exécution des travaux doit être réalisé et les clauses contractuelles doivent être respectées. Toute modification des clauses doit être justifiée, documentée et approuvée par les deux parties.
- L'évaluation des services du fournisseur doit être faite et prise en compte lors du paiement des travaux et de l'octroi de contrats futurs.
- L'information consignée dans les dossiers doit être pertinente, complète, compréhensible et fiable.

Objectif

Évaluer dans quelle mesure le Secrétariat du Conseil du trésor apprécie l'efficacité des moyens mis en place en matière d'acquisition de services et effectue une reddition de comptes sur les résultats obtenus.

Critères

- Le Secrétariat du Conseil du trésor doit :
  - évaluer si les pouvoirs, les responsabilités et l'obligation de rendre compte sont clairement définis ;
  - obtenir de l'information de gestion fiable, suffisante, pertinente, compréhensible et disponible en temps opportun (par exemple les rapports de vérification du Contrôleur des finances, les rapports des vérificateurs internes, etc.) ;
  - procéder à l'analyse de cette information ;
  - agir en fonction des résultats de cette analyse (rapport sur les résultats obtenus aux différentes parties au dossier, recommandations au gouvernement et aux différents intéressés sur les correctifs à apporter, etc.).
- La reddition de comptes effectuée par le Secrétariat du Conseil du trésor doit notamment traiter :
  - de la clarté des orientations gouvernementales et de leur intégration aux décisions ;
  - de l'à-propos et de la pertinence des moyens mis en œuvre par rapport aux objectifs visés ;
  - de la réalisation des résultats escomptés ;
  - des effets secondaires des moyens mis en œuvre ;
  - des coûts liés au processus d'acquisition de services ;
  - du degré de satisfaction des fournisseurs et des autres utilisateurs du processus d'acquisition de services.

ANNEXE 2 – PRINCIPALES MODALITÉS D'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION ACTUELLE POUR L'OCTROI DE CONTRATS

CONDITIONS À RESPECTER	SERVICES PROFESSIONNELS $	SERVICES AUXILIAIRES $
Sollicitation des offres		
Seuil à partir duquel il faut recourir à l'appel d'offres pour le choix d'un fournisseur	10 000	5 000
Type d'appel d'offres		
• Sur invitation à au moins trois fournisseurs au choix de l'organisation	s.o.	De 5 000 à 9 999
• Sur invitation à l'aide du fichier des fournisseurs du gouvernement	De 10 000 à 99 999*	De 10 000 à 99 999*
• Public	100 000 et plus**	100 000 et plus**
Mode de sollicitation		
• Appel de soumissions (demande de prix ou de taux)	s.o.	Oui
• Appel de candidatures ou de propositions de réalisation des travaux (avec ou sans prix)	Oui	s.o.
Mode de sélection des fournisseurs		
• Plus basse soumission	s.o.	Oui
• Comité de sélection avec évaluation basée sur la qualité et, si applicable, le prix	Oui	s.o.
• Situations nécessitant une autorisation du Conseil du trésor	Contrat ≥ 500 000 ou Contrat > 3 ans	Contrat ≥ 500 000 ou Contrat > 3 ans

* Si la spécialité n'est pas inscrite au fichier des fournisseurs, l'organisation doit procéder soit sur invitation à au moins trois fournisseurs de son choix, soit par appel d'offres public.

** Le seuil est porté à 200 000 dollars si les accords intergouvernementaux ne s'appliquent pas, par exemple pour les services fournis par certains professionnels tels que les ingénieurs et les comptables agréés.

ANNEXE 3 – EXTRAITS DE LA *LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL*

Article 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.

Article 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.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 1999-2000 TOME I

Chapitre 11

Partenariat d'affaires public-privé

Vérification menée auprès du ministère de la Justice, de la Commission de la santé et de la sécurité du travail et de la Régie de l'assurance-maladie du Québec

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	11.1
VUE D'ENSEMBLE	11.11
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	11.20
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	11.24
Encadrement	11.27
Planification	11.28
Moyens utilisés	11.32
Évaluation et reddition de comptes	11.37
Étapes du processus d'acquisition	11.47
Définition du besoin	11.48
Analyse des options	11.52
Préparation de l'appel d'offres	11.56
Sollicitation des fournisseurs	11.59
Sélection du fournisseur	11.64
Établissement du contrat	11.66
Suivi de l'exécution des travaux	11.75
Évaluation des biens et services reçus du fournisseur	11.78
Annexe – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	

Les commentaires des entités apparaissent à la fin de chacun des sujets traités.

Vérification menée par
Alain Fortin
Directeur de vérification

Hélène Lapointe
Guy Lavallée

FAITS SAILLANTS

11.1 Dans sa volonté d'améliorer la gestion de l'État, le gouvernement du Québec a expérimenté une nouvelle approche d'acquisition de biens et services basée sur le partenariat d'affaires entre les secteurs public et privé. Elle se caractérise par le fait qu'il y a entre les parties un partage équitable des investissements financiers, des risques, des responsabilités et des bénéfices reliés à la réalisation d'un projet. L'expérimentation, dont les grandes lignes sont consignées dans un document administratif élaboré par le Secrétariat du Conseil du trésor, a été limitée à des acquisitions de nature informatique ; les six projets approuvés sur cette base totalisent 493 millions de dollars.

11.2 L'acquisition de biens et services auprès d'un partenaire d'affaires, si l'on se reporte au document du Secrétariat, repose sur les trois principes suivants : la transparence, l'équité et l'obtention des biens et services requis de façon économique.

11.3 Nos travaux ont porté sur l'encadrement offert par le Secrétariat et les entités ainsi que sur l'application de la formule de partenariat à quatre projets.

11.4 Pour mettre en œuvre ce type d'association, le Secrétariat devait assurer un encadrement adéquat. Or, il n'a pas fourni aux personnes engagées dans le processus d'acquisition les moyens leur permettant d'avoir les connaissances, les compétences et les outils nécessaires à la réalisation des projets. L'élaboration d'une politique exhaustive ou la tenue d'activités de formation auraient notamment appuyé les efforts consentis par tous les intéressés.

11.5 De plus, le Secrétariat a suivi les projets de façon incomplète et peu d'information de gestion a été demandée aux entités. En l'absence d'une rétroaction suffisante, il n'a pu mener des travaux pour s'assurer que les projets étaient sur la bonne voie et pour évaluer l'efficacité de cette procédure d'acquisition.

11.6 Il s'ensuit qu'il n'a pas été en mesure d'effectuer une reddition de comptes satisfaisante et, conséquemment, le Conseil du trésor ne peut juger du bien-fondé des pratiques actuelles ni de leurs effets secondaires.

11.7 Quant aux entités, elles n'ont pas encadré les projets avec tout le soin voulu. Ainsi, les activités de formation et les guides qui ont été conçus n'étaient pas assez nombreux. La concertation interministérielle a été nettement insuffisante. Il convient de souligner que les étapes du processus d'acquisition basé sur le partenariat d'affaires doivent être franchies dans la perspective d'une saine gestion menée conformément aux trois principes déjà énoncés. Ces étapes sont : la définition du besoin, l'analyse des options, la préparation de l'appel d'offres, la sollicitation des fournisseurs, la sélection du fournisseur, l'établissement du contrat, le suivi de l'exécution des travaux et, enfin, l'évaluation des biens et services reçus. Or, plusieurs déficiences ont été observées en ce qui a trait à l'application de saines pratiques tout au long du processus.

11.8 En définitive, les faiblesses décelées à l'égard de l'encadrement offert par le Secrétariat et les entités de même que celles entachant l'application du processus d'acquisition ont eu d'importantes conséquences.

11.9 En effet, en premier lieu, l'examen des projets fait ressortir l'instauration d'une relation dont les attributs correspondent davantage à ceux du rapport client-fournisseur traditionnel. Ainsi, les assises d'un véritable partenariat n'ont pas été clairement établies.

11.10 En second lieu, nos travaux démontrent que les trois principes sous-jacents à la procédure d'acquisition basée sur le partenariat n'ont pas toujours été respectés.

VUE D'ENSEMBLE

11.11 Dans sa volonté d'améliorer la gestion de l'État, le gouvernement du Québec a expérimenté une nouvelle approche d'acquisition de biens et services basée sur le partenariat d'affaires entre les secteurs public et privé. Cette approche se caractérise essentiellement par le fait qu'il y a entre les parties un partage équitable des investissements financiers, des risques, des responsabilités et des bénéfices reliés à la réalisation d'un projet.

11.12 Le premier projet a été approuvé par le Conseil des ministres en 1995 et concernait des acquisitions de nature informatique. Ladite modalité était désignée par l'expression « Processus commun d'acquisition ». L'année suivante, le Secrétariat du Conseil du trésor a élaboré un document administratif définissant, sous l'appellation « Processus de sélection d'un partenaire », le cadre d'une expérimentation portant exclusivement sur des projets d'acquisition de nature similaire. Ces deux expressions désignent des processus qui se rapportent au même concept, à savoir le partenariat d'affaires public-privé.

11.13 Le tableau 1 présente les six projets mis en œuvre en fonction d'un partenariat d'affaires; ils totalisent 493 millions de dollars. Le dernier projet a été approuvé en mars 1997.

11.14 L'acquisition de biens et services auprès d'un partenaire d'affaires, si l'on se reporte au document du Secrétariat, repose sur les mêmes principes que l'approche traditionnelle, c'est-à-dire la transparence, l'équité et l'obtention des biens et services requis de façon économique.

11.15 La transparence assure aux fournisseurs l'accès à l'information nécessaire. L'équité présuppose l'impartialité de la méthode employée et des décideurs quant à l'analyse des propositions, et ce, de manière à garantir l'égalité des chances en matière d'adjudication des contrats. Enfin, le principe d'obtention des biens et services requis de façon économique veut que le gouvernement prenne les mesures qui s'imposent pour acquérir, au meilleur coût et en temps opportun, des ressources en quantité et en qualité appropriées.

Tableau 1

Projets de partenariat d'affaires autorisés

Nom de l'entité	Nature de l'acquisition	Date d'approbation du projet par les autorités centrales*	Durée de l'entente-cadre	Budget – définition et réalisation de la solution (en millions de dollars)	Budget – exploitation et entretien de la solution (en millions de dollars)	Budget total du projet** (en millions de dollars)
Commission de la santé et de la sécurité du travail	Services de commerce électronique	Juin 1995	7 ans et 6 mois	38,6	50,0	88,6
Régie de l'assurance-maladie du Québec	Communication interactive entre la Régie et les pharmacies	Avril 1996	10 ans et 6 mois	19,9	90,1	110,0
Ministère du Revenu	Centrale de données	Mai 1996	3 ans	22,0	2,9	24,9
Ministère de la Justice	Système interactif de publicité des droits fonciers	Novembre 1996	15 ans	90,0	127,0	217,0
Tourisme Québec	Place d'affaires électronique de l'industrie touristique	Décembre 1996	6 ans et 9 mois	n.d.	n.d.	15,0
Ministère de la Justice	Outils intégrés liés à l'utilisation du Registre des droits personnels et réels mobiliers	Mars 1997	5 ans	19,0	18,8	37,8
Total						**493,3**

* Le terme « autorité centrale » réfère au Conseil des ministres ou au Conseil du trésor. L'approbation est donnée par l'un ou l'autre, selon ce qui est prévu par la réglementation.

** Le budget total du projet inclut autant les coûts internes que les coûts externes pris en charge par l'entité.

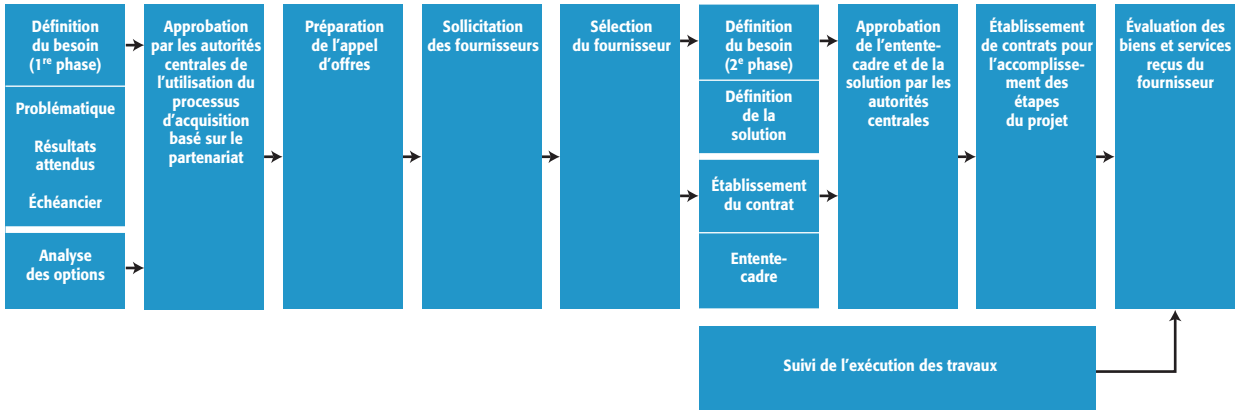
11.16 En revanche, l'établissement d'un partenariat d'affaires, selon le document administratif élaboré par le Secrétariat, implique des différences au regard de la définition du besoin, de l'appel d'offres et de l'octroi des contrats. En effet, selon l'approche traditionnelle, chaque projet peut faire l'objet de plusieurs appels d'offres, lesquels contiennent une description détaillée des spécifications recherchées. Ces dernières constituent ce qu'on appelle la définition du besoin. Lorsque l'acquisition emprunte la voie du partenariat d'affaires, cette démarche s'effectue plutôt en deux phases. La première vise à circonscrire la problématique, les résultats attendus et l'échéancier de réalisation, et sert à préparer l'unique appel d'offres qui sera publié au regard du projet concerné. Une fois le partenaire sélectionné, celui-ci, en collaboration avec l'entité, réalise la seconde phase, soit la définition d'une solution conforme aux exigences énumérées dans l'appel d'offres.

11.17 Parallèlement à cette deuxième phase, une entente contractuelle, dite entente-cadre, doit être négociée avec le partenaire. Elle sert de base pour l'octroi de l'ensemble des contrats qui seront attribués à ce dernier en vue de l'accomplissement des étapes du projet, notamment la définition de la solution, la réalisation, l'exploitation et l'entretien.

11.18 La figure 1 illustre l'ensemble du processus.

FIGURE 1

PROCESSUS D'ACQUISITION BASÉ SUR LE PARTENARIAT



11.19 En novembre 1997, le secrétaire général du Conseil exécutif confie à un groupe de travail, le Comité sur le partenariat, le mandat d'évaluer les expériences conduites au Québec à la lumière de celles alors entreprises par d'autres gouvernements. Ce comité dépose son rapport en octobre 1998 en recommandant notamment la création d'un Bureau des partenariats, lequel est en activité depuis avril 1999.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

11. 20 Notre vérification visait à obtenir une vue d'ensemble suffisante pour être en mesure d'apprécier le partenariat d'affaires comme méthode d'acquisition. Au regard de cet objectif, nous avons examiné quatre projets pilotés respectivement par la Commission de la santé et de la sécurité du travail, la Régie de l'assurance-maladie du Québec et le ministère de la Justice (deux projets).

11.21 Dans le cadre de ce mandat, nous nous sommes penchés sur les activités du Secrétariat et celles des trois entités concernées pour examiner l'encadrement offert ainsi que la documentation se rapportant aux quatre projets sélectionnés. Nous nous sommes également arrêtés sur l'évaluation de l'efficacité des moyens utilisés et sur la reddition de comptes. À l'annexe, le lecteur trouvera les objectifs de vérification et les critères d'évaluation de notre mandat. Il convient de préciser que nous n'avons aucunement cherché à jauger le rendement ou la compétence des fournisseurs. Aucun commentaire formulé dans ce rapport ne doit d'ailleurs être interprété comme une critique à leur endroit. De plus, aucune vérification n'a été effectuée chez ces mêmes fournisseurs dans l'intention de déterminer l'importance des investissements financiers, des risques et des bénéfices relatifs à ces partenariats.

11.22 Lors de notre vérification, les projets vérifiés n'étaient pas tous au même degré d'avancement; cependant, aucune des ententes-cadres conclues à leur égard n'était parvenue à échéance.

11.23 Notre vérification a pris fin en février 2000.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

En général, l'examen des projets fait ressortir l'instauration d'une relation dont les attributs correspondent davantage à ceux du rapport client-fournisseur traditionnel.

11.24 Nos travaux confirment que les projets montrent certaines des caractéristiques attendues d'un partenariat d'affaires public-privé. Par exemple, la collaboration de toutes les parties à l'atteinte d'objectifs communs et clairement définis est bien présente. Par contre, il est impossible de savoir s'il y a répartition équitable des investissements financiers, des responsabilités et des risques, eu égard au partage des bénéfices rattachés à une solution donnée. En général, les ententes-cadres font ressortir l'instauration d'une relation dont les attributs correspondent davantage à ceux du rapport client-fournisseur traditionnel. Ainsi, les assises d'un véritable partenariat n'ont pas été clairement établies.

11.25 Par ailleurs, il importe de souligner que les conditions favorisant le respect des principes de transparence, d'équité et d'obtention des biens et services requis de façon économique n'ont pas toujours été respectées. En effet, l'examen des dossiers nous a permis de déceler des lacunes à ce chapitre.

11.26 Plusieurs facteurs peuvent expliquer que les projets ne présentent pas toutes les caractéristiques propres à un partenariat d'affaires et qu'il y ait parfois dérogation aux principes sous-jacents au processus d'acquisition. Comme nous le démontrons ci-après, les faiblesses décelées à l'égard de l'encadrement offert par le Secrétariat et les entités de même que celles entachant l'application du processus d'acquisition ont sûrement contribué à cette situation.

Encadrement

11.27 Les projets qui nous intéressent ici allient deux sources de risques importants. La première vient du fait que le recours au partenariat d'affaires est une nouveauté pour le gouvernement au regard de ses activités d'acquisition. La seconde difficulté tient à la nature même des projets. En effet, selon l'approche du Secrétariat, ceux-ci devaient porter sur des acquisitions dont la réalisation comportait des problématiques complexes et encore irrésolues, tant sur le plan administratif qu'au regard du volet technologique. En raison de ces défis supplémentaires, le Secrétariat et les entités devaient accorder une attention accrue au bon déroulement des travaux, et ce, dès leur mise en œuvre.

Planification

Le Secrétariat n'a pas planifié adéquatement l'approche de partenariat d'affaires public-privé.

11.28 En vue de préparer l'instauration des partenariats d'affaires, le Secrétariat a élaboré un document administratif qui campe les paramètres de l'expérimentation. Il inclut les étapes du nouveau processus, les critères d'admissibilité des projets ainsi que les modalités de sélection. Néanmoins, la planification menée à cet égard présente certaines faiblesses.

11.29 Ainsi, avant d'autoriser les projets, le Secrétariat n'a pas déterminé ni analysé, notamment à partir des expériences menées par d'autres administrations publiques, canadiennes ou étrangères, les diverses façons de concrétiser ce type d'association. Pourtant, en procédant de telle sorte, il aurait été mieux informé des particularités (avantages, inconvénients, préalables, risques, etc.) caractérisant cette nouvelle approche d'acquisition ainsi que des critères corroborant l'établissement d'un partenariat équitable. Seule la démarche du gouvernement fédéral a été examinée, et elle n'a fait l'objet que d'une analyse partielle.

11.30 De plus, le passage d'une relation client-fournisseur à une relation partenaire-partenaire nécessite des ajustements importants, notamment en ce qui a trait à la prise de décision et au partage du pouvoir. Nos travaux ne donnent aucune indication permettant de conclure que le Secrétariat s'est penché sur ces aspects.

11.31 Le Secrétariat aurait dû également élaborer des objectifs et des indicateurs afin, dans un premier temps, de signifier aux ministères et aux organismes ses attentes à ce chapitre et, dans un deuxième temps, d'avoir une référence sûre pour évaluer les résultats obtenus. Or, le Secrétariat n'a rien énoncé de tel à propos des partenariats d'affaires.

Moyens utilisés

11.32 Le rôle du Secrétariat consiste, entre autres, à concevoir et à mettre en œuvre des moyens qui permettent aux personnes engagées dans le processus d'acquisition d'avoir les connaissances, les compétences et les outils nécessaires à la réalisation des projets. Il doit aussi veiller à ce que ces éléments soient mis à jour en réponse à l'émergence de nouveaux besoins.

11.33 Nos travaux révèlent à cet égard que le Secrétariat n'a formulé aucune politique exhaustive contenant notamment une description détaillée des possibilités quant à la structuration du partenariat. Les entités auraient pu s'y référer pour circonscrire les conditions acceptables pour le gouvernement. L'existence de telles balises aurait permis d'éviter la situation vécue par les responsables d'un projet lors de l'approbation de l'entente-cadre. En effet, la teneur du partenariat négocié entre le fournisseur et l'entité incluait la création d'une société mixte. Comme les autorités centrales ont remis en cause la structure adoptée dans l'entente-cadre, on a dû reprendre les discussions pour s'entendre sur d'autres bases.

11.34 Par ailleurs, le Secrétariat n'a pas effectué d'analyse concernant les besoins de formation. Conséquemment, aucune activité particulière n'a été prévue. Il n'a pas fourni non plus d'outils pour aider les entités à évaluer dans quelle mesure elles étaient prêtes à se lancer dans ce type d'association. En outre, nous avons observé que le Secrétariat n'a pas favorisé la concertation entre les principaux responsables ; les entités auraient pourtant eu tout intérêt à mettre en commun leurs expériences, leurs connaissances et leurs compétences d'ordre technique.

11.35 Contrairement à ce qui était énoncé dans le document sur le partenariat d'affaires rédigé par le Secrétariat, ce dernier n'a pas toujours accompagné les entités à l'étape de la négociation des contrats. De fait, nous avons constaté cette lacune pour trois des quatre projets examinés. Ajoutons qu'aucun guide n'a été préparé en vue d'instruire le personnel sur des sujets tels que la négociation des prix et le partage des risques.

11.36 De leur côté, les ministères et organismes ont également un rôle à jouer pour soutenir le bon déroulement des projets. Toutefois, leurs efforts pour mettre en place des mesures appropriées, telles que la tenue d'activités de formation ainsi que la préparation et la diffusion de guides n'ont pas été assez intenses. De surcroît, on dénote une nette insuffisance en ce qui a trait à la concertation interministérielle.

Évaluation et reddition de comptes

En l'absence d'une rétroaction suffisante, le Secrétariat n'a pas été en mesure de mener des travaux pour s'assurer que les projets étaient sur la bonne voie.

11.37 Le Secrétariat doit effectuer un suivi des projets tout au long de leur mise en œuvre afin d'en apprécier l'évolution et d'apporter au bon moment les modifications qui s'imposent. Nous avons cependant observé qu'un tel exercice n'a pas été effectué sur une base régulière, même s'il était prévu dans le document administratif traitant de l'implantation des partenariats d'affaires. Le suivi des dossiers a été incomplet et peu d'information de gestion a été demandée aux entités. Aussi, en l'absence d'une rétroaction suffisante, le Secrétariat n'a pas été en mesure de mener des travaux pour s'assurer que les projets étaient sur la bonne voie et pour évaluer l'efficacité de cette nouvelle procédure d'acquisition.

11.38 La seule évaluation quant au cheminement des dossiers se retrouve dans le rapport du Comité sur le partenariat, qui traite, entre autres, des correctifs susceptibles d'améliorer l'encadrement administratif délimité par le Secrétariat. Toutefois, ce rapport est lacunaire puisqu'il n'aborde pas des questions essentielles, comme l'incidence de la commercialisation des actifs gouvernementaux, les mesures de limitation des coûts et la dépendance des entités à l'égard du secteur privé.

11.39 Relativement à ce dernier aspect, notre analyse a révélé d'importantes failles. Citons pour exemple un des dossiers que nous avons scrutés, au sujet duquel aucune politique n'a été émise en ce qui a trait au transfert de l'expertise développée au fil de la progression du projet. On a simplement prévu qu'une réflexion serait amorcée en 2000, soit plusieurs années après le début du projet. Pourtant, les responsables gouvernementaux avaient clairement établi au départ que le recours à un partenariat d'affaires entraînait un risque accru de dépendance envers le fournisseur.

11.40 Toujours en ce qui concerne la dépendance mais, cette fois, dans une perspective gouvernementale, nous avons constaté que le même fournisseur est présent dans trois dossiers sur quatre. Comme il s'agit de projets d'envergure qui s'échelonnent sur une longue période, le Secrétariat aurait dû envisager la possibilité que la fonction publique en vienne à dépendre d'un seul vis-à-vis, évaluer les conséquences d'une telle perspective et recommander des correctifs, s'il y a lieu.

11.41 Par ailleurs, aucune analyse n'a été réalisée quant à la concordance entre les objectifs de la refonte de la réglementation gouvernementale en matière d'acquisition de biens, de services et de construction qui est en cours présentement et les particularités rattachées à l'établissement d'un partenariat d'affaires.

11.42 En somme, ce manque d'information de gestion et de travaux complémentaires ne permet pas au Secrétariat d'effectuer une reddition de comptes satisfaisante. En conséquence, le Conseil du trésor n'est pas en mesure de juger du bien-fondé des pratiques actuelles ni de leurs effets secondaires.

11.43 Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor

- **d'élaborer des objectifs précis et mesurables qui concourent à l'accomplissement des orientations gouvernementales en matière d'acquisition de biens et services basée sur le partenariat d'affaires, et de les communiquer aux ministères et organismes du gouvernement;**
- **de déterminer des indicateurs de performance pour mesurer l'atteinte des objectifs;**
- **de mettre en place des moyens afin de soutenir les personnes engagées dans le processus d'acquisition et de leur permettre d'obtenir les connaissances, les compétences ainsi que les outils nécessaires à la réalisation des objectifs;**

- **de cumuler suffisamment d'information de gestion pour être en mesure d'apprécier le bien-fondé des pratiques actuelles et leurs effets secondaires et d'effectuer une reddition de comptes adéquate sur les résultats obtenus.**

11.44 **Nous avons recommandé aux ministères et organismes du gouvernement vérifiés**

- **de mettre en place des moyens, tels que des guides, de la formation et des activités suscitant la concertation interministérielle, permettant de réunir les conditions favorables à l'atteinte des objectifs de transparence, d'équité et d'obtention des biens et services requis de façon économique.**

11.45 **Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor**

« L'essentiel des observations qui concernent le Secrétariat apparaît fondé, sous réserve des remarques qui suivent […].

« En premier lieu, le rapport est intitulé « Partenariat d'affaires public-privé » alors qu'il porte sur deux processus distincts : d'une part, le « Processus commun d'acquisition » dans le cadre duquel un projet a été approuvé en juin 1995, d'autre part le « Processus de sélection d'un partenaire » dans le cadre duquel cinq projets ont été approuvés entre avril 1996 et mars 1997. Ces processus ne sont plus en vigueur et ont précisément été remplacés par le concept de « Partenariat d'affaires public-privé » à la suite des travaux d'un comité créé en novembre 1997, comme le mentionne le rapport.

« Afin d'éviter la confusion entre les deux premiers processus (sur lesquels porte le rapport) et le nouveau concept (entré en vigueur plus de deux ans après la dernière autorisation d'un projet en vertu des deux premiers processus), il conviendrait d'effectuer les modifications de concordance dans le titre et dans le texte du rapport de vérification.

« En second lieu, le rapport gagnerait à faire ressortir le caractère d'expérimentation que revêtait le Processus de sélection d'un partenaire. Celui-ci a permis d'approuver un nombre restreint de projets (5) pendant une période de temps limitée (12 mois), dans le but d'alléger le mode d'acquisition dans le cadre de projets comportant un recours aux technologies de l'information, de déterminer l'opportunité de son implantation permanente et d'établir les compétences et outils à développer en conséquence.

« En conclusion, […] le Secrétariat du Conseil du trésor compte mettre en œuvre, avec les adaptations nécessaires, l'ensemble des conclusions du rapport de vérification dans le cadre du déploiement en cours du Partenariat d'affaires public-privé. »

11.46 **Réaction aux commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor**

À notre avis, le rapport fait bien ressortir la portée de nos travaux, soit la vérification des projets approuvés selon les formules de « Processus commun d'acquisition » et de « Processus de sélection d'un partenaire ». Ces deux approches

se caractérisent par le fait qu'il y a entre les parties un partage équitable des investissements financiers, des risques, des responsabilités et des bénéfices reliés à la réalisation d'un projet. Elles impliquent donc nécessairement un partenariat d'affaires public-privé.

L'expression « Partenariat d'affaires public-privé » réfère quant à nous à une façon générale d'organiser un projet plutôt qu'à une formule particulière de partenariat mise à la disposition des entités.

Étapes du processus d'acquisition

11.47 Les acquisitions réalisées dans le cadre d'un partenariat d'affaires public-privé comportent les étapes suivantes : la définition du besoin, l'analyse des options, la préparation de l'appel d'offres, la sollicitation des fournisseurs, la sélection du fournisseur, l'établissement du contrat, le suivi de l'exécution des travaux et, enfin, l'évaluation des biens et services reçus du fournisseur. Cette séquence est reproduite dans la figure 1 présentée dans la section « Vue d'ensemble ».

Définition du besoin

11.48 L'absence d'une définition précise et complète de la problématique, des résultats attendus et des échéances peut faire en sorte que des partenaires potentiels s'abstiennent de soumissionner. De même, une définition inadéquate de la solution peut parfois expliquer que les biens et services acquis, leurs coûts ainsi que l'échéancier de réalisation ne correspondent pas aux prévisions. Il ne faut pas oublier non plus que la décision du Conseil des ministres ou du Conseil du trésor d'avaliser ou non un projet ne doit pas reposer sur des données par trop approximatives.

Des quatre projets faisant l'objet de notre analyse, trois présentent des déficiences relatives à la définition du besoin.

11.49 Nous avons constaté, pour trois des projets, des problèmes relatifs à la définition du besoin. Ainsi, l'analyse d'un dossier nous apprend que les gestionnaires responsables avaient entrepris deux études, préalablement à l'appel d'offres, dans le but de mieux circonscrire le projet. Cependant, les résultats de ces études n'étaient pas encore connus lorsque l'entité a décidé de lancer l'appel d'offres. Le Secrétariat avait d'ailleurs souligné à ce moment la pertinence de retarder la procédure.

11.50 Dans un autre cas, les travaux effectués en vue de réaliser la solution ont débuté sur la base d'une définition préliminaire de celle-ci. Or, l'entité reconnaît elle-même que l'information disponible était nettement insuffisante puisque plusieurs éléments n'avaient pas été abordés.

11.51 Enfin, pour le dernier projet, l'entité a obtenu l'autorisation de signer une entente-cadre avec le fournisseur pour l'acquisition de services de commerce électronique, d'une valeur maximale de 50 millions de dollars sur un horizon de sept ans et demi. Contrairement à ce que nous avons observé au regard d'autres projets, les coûts associés aux étapes de réalisation, d'exploitation et d'entretien

n'ont pas été déterminés au moment de l'autorisation. Cette omission démontre des faiblesses marquant la première étape du processus. D'ailleurs, en 1998, l'entité a dû faire approuver, par son conseil d'administration, un budget révisé attribuant 88,6 millions de dollars pour l'ensemble des travaux, dont 69,2 millions de dollars au fournisseur (19,2 millions de dollars pour la définition et la réalisation de la solution et 50 millions de dollars pour l'exploitation et l'entretien de la solution).

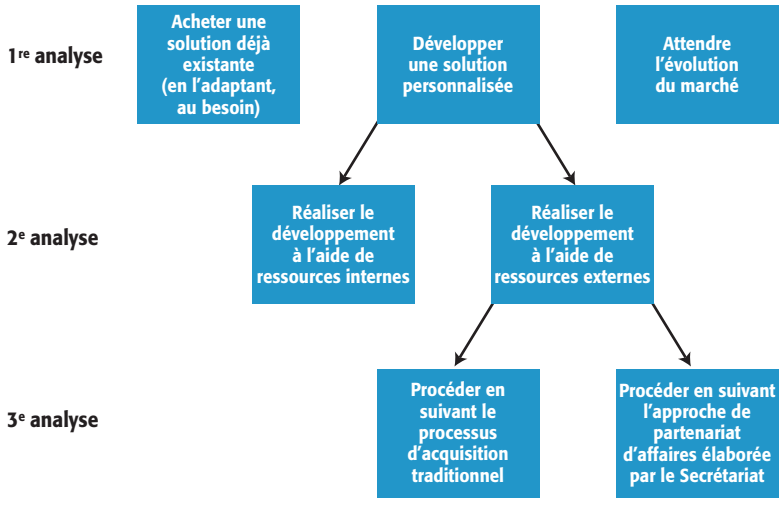
Analyse des options

11.52 Au cours de la première phase relative à la définition du besoin, l'entité doit étudier différentes options, en consignant les résultats de ses analyses. Celles-ci servent à déterminer, notamment, la faisabilité, les coûts (lorsqu'ils sont disponibles), les échéances ainsi que les avantages et les inconvénients de chacune des possibilités.

11.53 Par conséquent, avant de lancer l'appel d'offres servant d'amorce à un éventuel partenariat d'affaires, structuré selon l'approche développée par le Secrétariat, il importe de vérifier en cascade la pertinence de chacun des choix. La figure 2 précise cette démarche.

FIGURE 2

ANALYSE DES OPTIONS PRÉALABLES À LA DÉCISION D'UTILISER L'APPROCHE DÉVELOPPÉE PAR LE SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR



11.54 Bien que des entités aient cherché à cerner les paramètres des différentes composantes de ces analyses décisionnelles, il s'avère que ces démarches sont incomplètes pour trois projets. Notamment, les possibilités quant à la première analyse n'ont pas fait l'objet d'étude.

11.55 Notons qu'un de ces dossiers comporte une étude réalisée un an après le lancement de l'appel d'offres et quelques mois après la signature de l'entente-cadre. Ce document confirme l'existence, ailleurs au Canada, d'applications similaires à celles qui étaient recherchées et évalue la pertinence de se les procurer, en tout ou en partie. Cependant, une telle étude aurait dû précéder l'appel d'offres afin de justifier la décision de l'entité d'opter pour un partenariat d'affaires.

Préparation de l'appel d'offres

11.56 À l'exclusion des données se rapportant à la définition du besoin, la documentation relative aux divers appels d'offres nous a semblé satisfaisante. Notamment, chacun des appels d'offres spécifiait que l'entité est à la recherche d'un partenaire d'affaires.

11.57 Par ailleurs, nous avons déjà précisé que l'approche traditionnelle en matière d'acquisition peut donner lieu à plusieurs appels d'offres. En revanche, le partenariat d'affaires, dans la formule qui nous concerne, limite le nombre d'appels d'offres qu'une entité doit effectuer, en permettant la participation du même fournisseur à toutes les phases du projet. Cette dérogation au principe d'équité est acceptée en retour des avantages inhérents à ce type d'association.

11.58 Or, nous n'avons pu constater la concrétisation de ces avantages, étant donné qu'aucun des projets ne comportait toutes les caractéristiques attendues d'une véritable relation de partenariat. Cette situation est d'autant plus préoccupante que les fournisseurs écartés au départ n'ont eu aucune chance de proposer à nouveau leurs services au regard des nombreux contrats attribués ultérieurement dans le cadre de chacun des projets examinés.

Sollicitation des fournisseurs

11.59 L'étape de la sollicitation joue un rôle de premier ordre pour favoriser la saine concurrence entre les fournisseurs. En effet, elle vise à joindre le plus grand nombre de soumissionnaires en mesure de combler le besoin exprimé.

11.60 Pour être jugées « conformes » au moment de leur évaluation initiale, les soumissions doivent satisfaire à diverses conditions, telles que le respect des délais prescrits, la signature du document original par une personne autorisée, de même que l'absence de condition ou de restriction. Par la suite, les offres déclarées conformes sont évaluées uniquement à partir de critères qualitatifs.

Une constante caractérise tous les projets que nous avons passés en revue : peu de propositions ont été reçues.

11.61 Une constante caractérise tous les projets que nous avons passés en revue : peu de propositions ont été reçues. Ainsi, deux dossiers font état chacun d'autant de soumissionnaires. Dans un autre, même si une quarantaine de fournisseurs ont demandé la documentation, l'entité n'a reçu que trois offres, dont deux étaient conformes. En ce qui concerne le dernier projet, il y a eu quatre propositions.

11.62 Il est plausible que les caractéristiques et la taille des projets viennent limiter le nombre de fournisseurs aptes à remplir les exigences énoncées dans les appels d'offres. D'ailleurs, lors de l'élaboration de la formule du partenariat d'affaires, le facteur de la taille des projets avait été reconnu comme susceptible d'influer sur le nombre de fournisseurs.

11.63 Dans un contexte où le nombre de soumissionnaires est relativement restreint, l'application du principe visant l'obtention des biens et services requis de façon économique est grandement compromise. Au moment de notre vérification, le Secrétariat ne s'était pas penché sur cette question ; il ne pouvait donc pas proposer des pistes de solution.

Sélection du fournisseur

En ce qui concerne un des projets, le consortium ayant obtenu le contrat a été avantagé par rapport aux autres concurrents puisqu'un de ses membres a effectué, avant l'appel d'offres, des travaux étroitement reliés à celui-ci.

11.64 Du fait que les ministères et organismes du gouvernement gèrent des deniers publics, ils sont tenus d'être équitables envers tous les fournisseurs ayant soumis une proposition. Cet impératif s'impose encore plus lorsque les projets impliquent des sommes importantes et qu'un seul appel d'offres détermine un gagnant qui, souvent, obtiendra *ipso facto* plusieurs contrats subsidiaires.

11.65 Notre vérification a révélé une situation où le principe d'équité s'est vu entaché. En effet, un membre du consortium ayant remporté le contrat avait effectué auprès de l'entité publique des travaux étroitement reliés au projet, et ce, préalablement au lancement de l'appel d'offres. Le fournisseur avait reçu à cet effet 200 000 dollars. Il va de soi que ce dernier a été avantagé en ayant accès à une information privilégiée tout en acquérant une meilleure connaissance du dossier.

Établissement du contrat

Aucune des ententes-cadres que nous avons parcourues ne reflète un partage équitable des investissements financiers, des risques, des responsabilités et des bénéfices.

11.66 Lors de la négociation d'un contrat, les entités gouvernementales doivent prendre les moyens nécessaires pour que le document rédigé traduise les conditions d'un partage équitable des investissements financiers, des risques, des responsabilités et des bénéfices. Or, aucune des ententes-cadres que nous avons parcourues ne reflète un tel partage.

11.67 Nos travaux indiquent plutôt une reprise des conditions caractéristiques de l'approche client-fournisseur. Ainsi, les fournisseurs répondent en général à chacune des attentes des entités, tandis qu'ils sont rémunérés selon des taux journaliers fixes ; on ne saurait parler d'une juste répartition des investissements

financiers et des risques. Néanmoins, pour un des projets, on note un léger investissement du fournisseur ainsi que des clauses de rémunération en fonction des résultats, sans toutefois pouvoir constater un véritable partenariat d'affaires.

11.68 En ce qui concerne le partage des bénéfices, nous avons retracé dans les ententes-cadres des clauses telles que celles relatives à la propriété intellectuelle des services obtenus. Celles-ci permettent aux entités gouvernementales de vendre le produit développé selon leur bon vouloir, à l'instar de ce qui est habituellement prévu dans les contrats conclus selon l'approche traditionnelle.

11.69 D'autre part, les entités doivent veiller à établir clairement dans les contrats les limites de leur responsabilité financière. Cette mise au point est d'autant plus nécessaire que, suivant la formule de partenariat, les coûts et les échéances ne sont pas fixés lors de l'appel d'offres mais au terme de la définition du besoin. Nous avons constaté des failles à ce chapitre.

11.70 À titre d'illustration, une des ententes-cadres n'incluait aucune clause limitant le budget global du projet, contrairement aux autres documents de cette nature que nous avons examinés. Or, il appert que ce projet, selon les prévisions, affichera un dépassement de 77 p. cent par rapport aux dépenses qui avaient été autorisées par les autorités centrales. Ces nouveaux engagements ont toutefois reçu l'aval du conseil d'administration de l'entité.

11.71 En outre, dans un des projets vérifiés, deux contrats portant sur la réalisation de la solution ont été signés environ six mois après le lancement des travaux. Dans un autre cas, la majorité des travaux étaient complétés lorsque le contrat relatif à leur exécution a été conclu. Enfin, comme dernier exemple, citons trois contrats totalisant près de 45 millions de dollars et pour lesquels les travaux ont été amorcés avant leur approbation officielle par les autorités centrales. Ces pratiques ouvrent la voie à d'éventuels litiges avec les fournisseurs, sans compter que la marge de négociation est alors réduite puisque des éléments en jeu lors des discussions sont déjà engagés, en tout ou en partie.

11.72 Par ailleurs, selon une étude du Secrétariat, les services de certains fournisseurs ont été rémunérés selon des taux journaliers moyens largement supérieurs à ceux habituellement consentis dans les contrats gouvernementaux. Ces rémunérations ont atteint jusqu'à 1 650 dollars par jour. Soulignons que la formule mise en œuvre par le Secrétariat ne prévoit aucun mécanisme pour limiter les tarifs.

11.73 Dans le contexte d'un partenariat conforme aux principes sous-jacents à ce type d'association, le gouvernement n'aurait pas à se préoccuper outre mesure des taux facturés pour les ressources humaines. En effet, s'étant engagé à répartir équitablement aussi bien les frais et les risques que les profits, le partenaire privé n'aurait pas intérêt à mettre à contribution des ressources trop cher payées puisqu'il devrait supporter une part de cet investissement.

11.74 Enfin, certains contrats ont donné lieu à des agissements inappropriés. Ainsi, un dossier révèle que des fonctionnaires ont profité d'avantages indus, dérogeant de la sorte à la *Loi sur la fonction publique*. Ces avantages résultaient de la volonté du fournisseur d'offrir aux fonctionnaires des conditions de travail similaires à celles de ses employés, dans l'optique d'appliquer une des règles du partenariat, soit la mise en commun des ressources. Conséquemment, des employés de l'État ont notamment eu accès gratuitement à des places de stationnement pour lesquelles ils auraient normalement payé. L'exemple suivant permet aussi d'illustrer notre propos : un fournisseur, en pourparlers avec une entité, avait lui-même engagé et rémunéré le consultant chargé de conseiller les agents gouvernementaux quant à ce processus de négociation. Ces situations sont aujourd'hui régularisées. Cependant, nous croyons qu'elles n'auraient jamais dû survenir puisqu'elles sont difficilement conciliables avec la nécessité de réunir toutes les conditions favorisant l'indépendance.

Suivi de l'exécution des travaux

11.75 Il convient d'effectuer un suivi rigoureux des travaux afin de s'assurer qu'ils correspondent à ce qui a été demandé et que les échéances, les coûts et les autres modalités du contrat sont respectés. La consignation systématique de l'information relative au suivi permet en tout temps d'obtenir rapidement un tableau complet du degré d'achèvement du contrat, peu importe qui s'enquiert du dossier. Au surplus, une telle pratique permet de rendre compte de l'évolution des travaux de façon appropriée.

11.76 Même si les entités ont mis en place des mesures visant à juger de la progression des travaux, deux dossiers présentent des déficiences à ce sujet. Pour ce qui est du premier, les principaux avantages conduisant à l'approbation de l'entente-cadre étaient liés à la réduction du délai de traitement des dossiers et à celle des dépenses administratives. Or, les responsables gouvernementaux n'ont pas déterminé d'indicateur de gestion pour mesurer objectivement les gains découlant de la mise en place dudit projet, et ne détiennent donc pas, pour le moment, d'information sur l'atteinte de ces objectifs.

11.77 Le second dossier témoigne du fait que le comité directeur n'a pas assumé pleinement son rôle. En effet, ce comité, qui réunit des membres du fournisseur et de l'entité, a des responsabilités importantes, telles que planifier les activités de développement et décider des choix technologiques. En dépit de la portée de son mandat, ce comité ne s'est réuni pour la première fois que deux ans après le début du projet.

Évaluation des biens et services reçus du fournisseur

11.78 Semblable exercice contribue à distinguer les bons fournisseurs des mauvais et, par conséquent, est un des facteurs qui concourent à l'obtention future de services de qualité. C'est pourquoi il est à propos de mener une telle évaluation en fin de contrat et de prendre en considération ses résultats lors du paiement des travaux ou pour l'octroi de nouveaux contrats.

11.79 Les entités chapeautant les projets vérifiés ont effectivement introduit plusieurs mesures ayant pour objet d'apprécier la qualité des biens livrés par les fournisseurs. Les rapports préliminaires qui en découlent permettent indirectement d'évaluer les services du fournisseur, étant donné qu'un bilan complet ne peut être effectué avant la fin des travaux.

11.80 **Nous avons recommandé aux ministères et organismes du gouvernement vérifiés de s'assurer que, lorsqu'ils s'engagent dans un processus d'acquisition basé sur le partenariat d'affaires,**

- **les acquisitions sont appuyées par une définition du besoin complète et précise;**
- **une analyse des options susceptibles de répondre au besoin est effectuée préalablement à toute acquisition;**
- **la sollicitation des fournisseurs permet d'obtenir un nombre optimal de soumissionnaires;**
- **la sélection du fournisseur est équitable et fait preuve de transparence;**
- **le contrat est signé avant le lancement des travaux et qu'il inclut des clauses limitant leur responsabilité financière tout en respectant les caractéristiques d'un partenariat d'affaires équitable;**
- **un suivi rigoureux de l'exécution des travaux est effectué.**

11.81 **Résumé des commentaires des entités**

Dans l'ensemble, les entités sont d'accord avec les constats formulés par le Vérificateur général. Certaines ont néanmoins jugé bon d'apporter quelques précisions contextuelles.

Ainsi, à l'égard du dépassement observé pour son projet, une entité affirme ceci : « […] par rapport à ce que les autorités centrales ont approuvé, le Vérificateur général peut affirmer qu'il y a eu dépassement. Quant à nous, nous croyons qu'il ne s'agit pas d'un dépassement, mais plutôt de l'inclusion d'éléments budgétaires qui n'avaient pas été prévus à l'origine, éléments relatifs à l'élaboration et au développement du projet à l'intérieur [de l'entité], pour lesquels il nous est arrivé de donner des contrats aux membres du consortium. »

Une autre tient à souligner que le projet qu'elle a mis en œuvre est, à son point de vue, un succès puisqu'il a été réalisé dans des délais serrés, et ce, grâce à l'engagement de chaque partie à atteindre des objectifs communs.

Enfin, une dernière entité « […] croit que la concertation interministérielle devrait être jouée par un organisme central, tel que le Secrétariat du Conseil du trésor, même si [elle estime] avoir joué un rôle important à cet égard. La diversité des projets, la charge de travail des dirigeants appliqués à planifier, diriger, contrôler ce nouveau cadre de travail et la confidentialité associée au contenu de chacune des ententes peuvent expliquer le peu de concertation que les ministères et organismes impliqués dans des projets de partenariat ont pu manifester. »

ANNEXE – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

Objectif

Évaluer dans quelle mesure les actions du Secrétariat du Conseil du trésor contribuent à la clarté des orientations et objectifs poursuivis en matière d'acquisition de biens et services basée sur le partenariat d'affaires, à leur compréhension par les ministères, organismes et fonds spéciaux ainsi qu'à leur intégration aux décisions des gestionnaires.

Critères

- Le Secrétariat du Conseil du trésor doit proposer au gouvernement et communiquer aux ministères, organismes du gouvernement et fonds spéciaux des objectifs clairs qui concourent à l'accomplissement des orientations gouvernementales.
- Le Secrétariat du Conseil du trésor doit élaborer des indicateurs de performance qui mesurent l'atteinte des objectifs.
- Les moyens mis en place par le Secrétariat du Conseil du trésor doivent permettre aux personnes engagées dans le processus d'acquisition d'avoir les connaissances, les compétences et les outils nécessaires (formation, consultation, cadre et processus de négociation, directives, guides) pour contribuer à la réalisation des objectifs.

Objectif

Évaluer dans quelle mesure les ministères, organismes du gouvernement et fonds spéciaux vérifiés ont mis en place un encadrement, en matière d'acquisition de biens et services basée sur le partenariat d'affaires, qui permet l'atteinte des orientations et des objectifs gouvernementaux, qui facilite leur compréhension ainsi que leur intégration aux décisions des gestionnaires.

Critères

- Les ministères, organismes du gouvernement et fonds spéciaux doivent connaître toutes les mesures adoptées par le gouvernement qui balisent les acquisitions.
- Les ministères, organismes du gouvernement et fonds spéciaux doivent définir les responsabilités qui incombent aux différentes personnes engagées dans le processus d'acquisition et leur obligation de rendre compte.
- Les moyens mis en place par les ministères, organismes du gouvernement et fonds spéciaux doivent permettre aux personnes engagées dans le processus d'acquisition d'avoir les connaissances (formation et consultation), les compétences (formation) et les outils nécessaires (cadre et processus de négociation, directives, guides) pour contribuer à la réalisation des objectifs.
- Les ministères, organismes du gouvernement et fonds spéciaux doivent exercer une surveillance périodique de la gestion de leurs acquisitions :
  - en déterminant les risques associés au projet ;
  - en obtenant une information de gestion fiable, suffisante, pertinente, compréhensible et disponible en temps opportun relativement à l'atteinte des objectifs ;
  - en analysant cette information ;
  - en agissant en fonction des résultats de cette analyse.

Objectif

Évaluer si les ministères, organismes du gouvernement et fonds spéciaux vérifiés réunissent les conditions favorables à la saine concurrence et à l'obtention des biens et services requis de façon économique lorsqu'ils effectuent des acquisitions basées sur le partenariat d'affaires.

Critères

- La définition du besoin doit être effectuée et inclure notamment les éléments suivants :
  - description du besoin (objectif, motif, fréquence, etc.) ;
  - durée des travaux ou date de livraison ;
  - résultats attendus (économies monétaires, efficacité accrue, etc.) ;
  - expérience et connaissances requises pour l'exécution des travaux.

  Cette étape doit inclure, notamment, la description claire de la problématique, les résultats attendus, la contribution prévue du ministère ou de l'organisme ainsi que du partenaire éventuel pour la réalisation du projet, l'échéancier de réalisation ainsi que l'expérience et les connaissances requises pour l'exécution des travaux. Une fois que le partenaire public a sélectionné le partenaire privé, ces derniers doivent définir de façon détaillée tous les éléments du projet d'acquisition (définition de la solution administrative et technologique).
- L'analyse des options pour combler le besoin et la démonstration servant à justifier le choix retenu doivent être faites et tenir compte, entre autres :
  - des ressources disponibles dans l'entité et sur le marché externe ;
  - des coûts et bénéfices de chaque option ;
  - de l'échéancier propre à chaque option.

- L'appel d'offres doit traiter au moins des critères d'évaluation des propositions et leur pondération, des étapes du processus de sélection et leurs échéances et inclure notamment les clauses suivantes :
  - définition du besoin ;
  - rôles et responsabilités des parties ;
  - confidentialité ;
  - conflits d'intérêts.
- La sollicitation des fournisseurs doit notamment être effectuée :
  - en vue d'obtenir le plus grand nombre de soumissionnaires qui respectent les exigences et les critères de qualité et de prix ;
  - à partir des types d'appels d'offres et des modes de sollicitation prévus par la réglementation ;
  - en informant, dans un délai raisonnable, tous les fournisseurs sollicités lorsque surviennent des modifications au besoin exprimé initialement.
- La sélection du fournisseur doit être effectuée, entre autres :
  - en utilisant les moyens d'évaluation préconisés par la réglementation, par exemple l'utilisation d'une grille d'évaluation et d'un comité de sélection ;
  - en s'appuyant sur les critères d'évaluation décrits dans l'appel d'offres ;
  - en justifiant la détermination du nombre de points accordés à chacun des fournisseurs ;
  - en informant les fournisseurs des résultats.
- Le contrat doit être autorisé et signé avant le début des travaux, inclure les clauses habituellement énoncées dans un appel d'offres et être conforme, quant à la teneur des éléments qui le composent, à l'appel d'offres et à la proposition du partenaire, le cas échéant.

  Plus particulièrement, une entente-cadre doit être signée et autorisée avant le début de la réalisation de la solution.
- Un suivi de l'exécution des travaux doit être réalisé et les clauses contractuelles doivent être respectées. Toute modification des clauses doit être justifiée, documentée et approuvée par les deux parties.
- L'évaluation des biens et services livrés par le fournisseur doit être faite et prise en compte lors du paiement des travaux et de l'octroi de contrats futurs.
- L'information consignée dans les dossiers doit être pertinente, complète, compréhensible et fiable.

Objectif

Évaluer dans quelle mesure le Secrétariat du Conseil du trésor apprécie l'efficacité des moyens mis en place en matière d'acquisition de biens et services basée sur le partenariat d'affaires et effectue une reddition de comptes sur les résultats obtenus.

Critères

- Le Secrétariat du Conseil du trésor doit :
  - déterminer les risques liés au partenariat public-privé ;
  - évaluer si les pouvoirs, les responsabilités et l'obligation de rendre compte sont clairement définis ;
  - obtenir de l'information de gestion fiable, suffisante, pertinente, compréhensible et disponible en temps opportun (par exemple, les rapports de vérification du Contrôleur des finances, les rapports des vérificateurs internes, etc.) ;
  - procéder à l'analyse de cette information ;
  - agir en fonction des résultats de cette analyse (rapport sur les résultats obtenus aux différentes parties au dossier, recommandations au gouvernement et aux différents intéressés sur les correctifs à apporter, etc.).
- La reddition de comptes effectuée par le Secrétariat du Conseil du trésor doit notamment traiter :
  - de la clarté des orientations gouvernementales et de leur intégration aux décisions ;
  - de l'à-propos et de la pertinence des moyens mis en œuvre par rapport aux objectifs visés ;
  - de la réalisation des résultats escomptés ;
  - des effets secondaires des moyens mis en œuvre ;
  - des coûts liés au processus d'acquisition ;
  - du degré de satisfaction des fournisseurs et des autres utilisateurs du processus d'acquisition.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 1999-2000 TOME I

Chapitre 12

Gestion des répercussions sociales et économiques liées aux jeux de hasard et d'argent

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	12.1
VUE D'ENSEMBLE	12.12
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOS TRAVAUX	12.18
RÉSULTATS DE NOS TRAVAUX	
Répercussions des jeux de hasard et d'argent	12.22
Évolution des jeux de hasard et d'argent au Québec	12.29
Problématique des jeux de hasard et d'argent au Québec	12.31
Organisation des services d'aide aux joueurs pathologiques	
Orientations du ministère de la Santé et des Services sociaux	12.39
Évaluation des besoins et organisation des services	12.42
CONCLUSION	12.49
Annexe 1 – Liste des principaux documents consultés	
Annexe 2 – Études sur les coûts sociaux associés au jeu pathologique	
Annexe 3 – Études sur les répercussions financières et sociales du jeu légalisé	

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

Travaux menés par
Alain Drouin
Directeur de vérification

Pierre Guérard
Thuy Lan Ha
Moïse Hazzan

Sigles utilisés dans ce chapitre

INSPQ	Institut national de santé publique du Québec
MSP	Ministère de la Sécurité publique
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
RACJ	Régie des alcools, des courses et des jeux

FAITS SAILLANTS

12.1 Le jeu légalisé est devenu une véritable industrie dont les activités, à l'échelle canadienne, se chiffraient à 17 milliards de dollars en 1996. Pendant le dernier quart de siècle, le Québec a connu une expansion fulgurante à ce chapitre puisque les sommes totales consacrées aux jeux de hasard et d'argent légalisés sont passées de 51 millions en 1974 à plus de 3,4 milliards en 1996, affichant ainsi une croissance de plus de 6 500 p. cent. Le jeu est devenu un phénomène culturel très répandu : déjà en 1989, on estimait que 88 p. cent des Québécois et des Québécoises se livraient à ce type de divertissement. En 1997-1998, l'industrie du jeu a généré 3 p. cent des recettes gouvernementales du Québec, ce qui représente 1,1 milliard de dollars. Sans cette rentrée d'argent, il serait nécessaire de trouver une autre manière d'assurer cette part du financement des services publics.

12.2 Loto-Québec, principal promoteur autorisé des jeux de hasard et d'argent, offre depuis 1969 une gamme très variée de loteries par l'intermédiaire de plus de 10 000 détaillants disséminés à travers la province. De plus, elle gère trois casinos (Montréal, Charlevoix et Hull), un réseau de quelque 15 000 appareils de loterie vidéo répartis dans plus de 4 000 établissements. Elle propose également à la population des activités de bingo par satellite dans près de 170 salles.

12.3 En quatre ans, l'arrivée des casinos et du réseau des appareils de loterie vidéo a fait bondir de 83 p. cent le chiffre d'affaires consolidé de Loto-Québec et ces nouvelles formules ne cessent de gagner du terrain ; c'est ainsi qu'en 1998, 22 p. cent de ce chiffre d'affaires provenait des casinos et 21 p. cent, des loteries vidéo. Malgré cet essor notable, selon les dernières statistiques compilées pour 1998, le Québec occupe le 9e rang des provinces canadiennes au chapitre des dépenses brutes, par habitant, consacrées aux jeux de hasard et d'argent.

12.4 En 1996, dans un rapport adressé à la Régie des alcools, des courses et des jeux du Québec (RACJ) et au ministère de la Sécurité publique, le Vérificateur général a constaté un manque de concertation des divers organismes et ministères concernés par la répression du jeu pathologique. Un suivi récent indique que cette situation a peu évolué.

12.5 Le présent chapitre brosse un portrait de la gestion des répercussions sociales et économiques liées aux jeux de hasard et d'argent. D'une part, nous nous sommes intéressés à la façon dont les différents acteurs assument leurs rôles et responsabilités respectifs. D'autre part, nous voulions obtenir l'assurance que le gouvernement collige en temps opportun une information suffisante, fiable et continue, lui permettant de prendre des décisions éclairées relatives au développement des jeux qu'il chapeaute ainsi qu'aux services offerts aux joueurs pathologiques. À cette fin, nous avons rencontré les représentants des principaux acteurs de la scène québécoise. De plus, nous avons fait la revue de nombreux documents portant sur le jeu pathologique ainsi que sur les répercussions sociales et économiques des jeux de hasard et d'argent afin d'en extraire les données les plus pertinentes.

12.6 Le jeu représente une source de divertissement, un moyen de détente et implique un milieu propice aux activités sociales. Cependant, s'il est vrai que, pour la majorité de la population, la pratique des jeux de hasard et d'argent reste un loisir sans conséquence, il en va autrement pour les personnes qui se livrent à de telles activités de façon excessive. En effet, le jeu exerce une telle emprise sur ces individus qu'ils sacrifient souvent leur famille, leurs amis, leur travail, leurs épargnes et certains sont prêts à commettre des actes illégaux pour s'y adonner. Le jeu pathologique est généralement décrit comme une perte de maîtrise continue ou périodique à l'égard du jeu. La personne aux prises avec un problème de cet ordre consacre de plus en plus d'argent et de temps au jeu ; elle ne peut cesser d'y penser, en cherchant le moyen d'obtenir les sommes exigées par son inclinaison excessive.

12.7 Depuis plusieurs années, les indices se multiplient pour sonner l'alarme : les jeux, indéniablement lucratifs, ne sont pas aussi inoffensifs qu'ils le paraissent. Les études récentes révèlent que les joueurs pathologiques représentent entre 0,9 et 2,7 p. cent de la population adulte. Au Québec, des chercheurs évaluent le taux de joueurs pathologiques à 1,2 p. cent en 1989 et à 2,1 p. cent en 1996 chez les adultes, alors qu'il est habituellement le double chez les adolescents. Par ailleurs, des études indiquent que les jeux offerts dans les casinos et plus particulièrement ceux de loteries vidéo sont considérés comme les principaux responsables du jeu pathologique : ils sont très accessibles, rapides, ils n'offrent pour ainsi dire aucun temps d'arrêt et procurent aux adeptes une illusion d'adresse et de contrôle. La plupart des spécialistes conviennent que le jeu, lorsqu'il suscite un comportement pathologique, a des répercussions indésirables sur le plan social. Les personnes victimes de cet engrenage représentent souvent un poids pour leurs proches et la communauté. Cette situation amène les chercheurs à reconnaître l'utilité de chiffrer les coûts sociaux engendrés par le jeu pathologique, même si leur estimation est une opération délicate. Cette difficulté découle de la disparité des variables retenues et des méthodes employées par les chercheurs, ce qui rend la comparaison des résultats très ardue et confirme le besoin d'améliorer la méthodologie.

12.8 Au Québec, aucune étude n'a encore déterminé les coûts sociaux reliés au jeu et il n'existe pas de mécanisme assurant une collecte et une analyse indépendantes de l'information sur le jeu ainsi que ses répercussions sociales et économiques, aucun organisme n'ayant actuellement le mandat requis pour endosser ces responsabilités. Ainsi, faute d'information susceptible de soutenir adéquatement l'analyse de données souvent fort complexes, le gouvernement ne peut faire valoir la pertinence de ses choix quant aux jeux de hasard et d'argent qu'il a développés, pas plus qu'il ne peut justifier sa planification quant à leur implantation. Le développement de ce secteur d'activité se poursuit sans que les responsables gouvernementaux aient à leur disposition les outils nécessaires pour exploiter, de manière ordonnée et efficace, le potentiel actuel du Québec en matière de jeu, tout en composant avec les répercussions négatives qu'il entraîne inévitablement.

12.9 En effet, bien que plusieurs ministères et organismes se soient vu confier des rôles et des responsabilités à cet égard, ils ne les assument pas pleinement, alors que l'entreprise du gouvernement responsable de l'administration des jeux légalisés occupe un champ laissé vacant à l'égard de la recherche et de la prévention relatives au jeu pathologique. D'une part, la RACJ se fait plutôt discrète et ne joue pas entièrement son rôle, eu égard aux responsabilités qui lui sont dévolues depuis 1994. Ainsi, elle n'a produit aucun avis destiné au ministre de la Sécurité publique concernant les impacts sociaux des activités de loterie vidéo et de casino ainsi que les mesures de sécurité qu'elles nécessitent. D'autre part, l'Institut national de santé publique du Québec n'a pas encore inclus l'étude du jeu pathologique dans son programme d'activité, même s'il reconnaît qu'il s'agit d'une problématique de santé publique. Par surcroît, les protagonistes agissent rarement de façon concertée, ce qui n'est pas étranger au fait que peu de services spécialisés sont offerts aux joueurs pathologiques dans le réseau de la santé et des services sociaux, tant sur le plan de la prévention que sur celui du traitement.

12.10 La gestion des jeux de hasard exige une grande vigilance de la part du gouvernement afin de s'assurer que ces derniers n'entraînent pas plus de répercussions sociales et économiques indésirables que les avantages qui en découlent. Il est donc impératif que le gouvernement détermine ses besoins en matière d'information ainsi qu'un mécanisme indépendant de recensement des données concernées. Cette information doit être suffisante, fiable, consignée en temps opportun et de manière continue afin de lui permettre de prendre des décisions éclairées concernant autant l'offre et les types de produits que les services à offrir aux joueurs pathologiques.

12.11 L'État doit également s'assurer que les différents paliers de gestion assument pleinement leurs rôles et leurs responsabilités au regard des répercussions sociales et économiques des jeux de hasard et d'argent, et ce, de façon concertée afin de favoriser la convergence des efforts vers un objectif collectif, celui de la répression du jeu pathologique.

VUE D'ENSEMBLE

Historique des jeux de hasard et d'argent

12.12 Au Canada, c'est en 1969 que le gouvernement fédéral a légalisé certaines formes de jeux à la suite d'une forte pression du Québec, qui demandait l'autorisation d'instaurer une loterie pour financer les Jeux Olympiques de 1976, tenus à Montréal. En 1984, une entente conclue en vue des Jeux d'hiver de Calgary a fait en sorte que les provinces ont désormais pleins pouvoirs en la matière. Le jeu légalisé est devenu une véritable industrie dont les activités, à l'échelle canadienne, totalisaient 17 milliards de dollars en 1996. Toujours selon les données de 1996, chaque Canadien adulte consacrait en moyenne 760 dollars par année à de telles activités. L'industrie du jeu génère un pourcentage non négligeable des recettes gouvernementales ; en 1997-1998, ce pourcentage variait de 1,4 à 4,0 p. cent selon la province ou le territoire. Pour ce qui est du Québec, on évalue à 3 p. cent la part des entrées de fonds imputables à ce domaine d'activités pour cette même année, ce qui représente 1,1 milliard de dollars.

12.13 Pendant le dernier quart de siècle, le Québec a connu une expansion fulgurante au chapitre des jeux de hasard et d'argent offerts à la population par l'État, qui en assume l'implantation et la gestion. En effet, de 51 millions de dollars qu'elles étaient en 1974, les sommes totales consacrées aux jeux légalisés sont passées à plus de 3,4 milliards de dollars en 1996, affichant une croissance de 6 500 p. cent. De toute évidence, le jeu est maintenant devenu un phénomène culturel très répandu : déjà en 1989, on estimait que 88 p. cent des Québécois et des Québécoises se livraient à ce type de divertissement. Depuis 1969, Loto-Québec exploite, directement ou par l'entremise de ses filiales, des loteries, paris et jeux de hasard relevant de sa compétence. Elle offre une gamme très variée de loteries accessibles par l'intermédiaire de plus de 10 000 détaillants disséminés à travers la province ; ce type de loterie inclut les jeux informatisés, diffusés sur cédérom. De plus, elle gère trois casinos (Montréal, Charlevoix et Hull) et un réseau de quelque 15 000 appareils de loterie vidéo répartis dans plus de 4 000 établissements. Elle propose également à la population des activités de bingo par satellite dans près de 170 salles.

Principaux acteurs québécois

12.14 Loto-Québec est une compagnie à fonds social dont les actions, qui font partie du domaine public, sont attribuées au ministre des Finances. Elle a pour fonction de conduire et d'administrer des systèmes de loterie et d'exercer des commerces qui contribuent à l'exploitation d'un casino d'État. Quant au ministre des Finances, il est chargé de l'application de la *Loi sur la Société des loteries du Québec.*

12.15 La Régie des alcools, des courses et des jeux (RACJ) est l'organisme de contrôle chargé notamment de l'administration de la *Loi sur les courses* et de la *Loi sur les loteries, les concours publicitaires et les appareils d'amusement*. Elle surveille l'application des règlements relatifs aux systèmes de loterie des casinos d'État ou aux loteries

vidéo, règlements édictés en vertu de la *Loi sur la Société des loteries du Québec*. En outre, elle doit fournir au ministre de la Sécurité publique des avis en ce qui a trait aux impacts sociaux des activités de loterie vidéo et de casino et aux mesures de sécurité qu'elles nécessitent ; elle peut faire des consultations publiques à cette fin. La RACJ a également le pouvoir d'édicter des règles concernant ces mêmes activités et divers sujets connexes : publicité, promotion, programme éducatif, catégories d'établissements, emplacement des appareils de loterie vidéo, etc.

12.16 Pour sa part, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a notamment le mandat de fixer des orientations et des objectifs en matière de santé et de bien-être, deux volets en lien étroit avec les problématiques dont traite le présent rapport. C'est ainsi qu'il a énoncé en 1992 une politique visant à baliser les interventions de l'État dans tous les secteurs de la vie collective, sur un horizon de dix ans. Les intervenants du réseau de la santé et des services sociaux sont directement tributaires de cette politique. Au premier chef, les régies régionales doivent la mettre en œuvre en organisant et en coordonnant les services sur leur territoire ainsi qu'en allouant les ressources en fonction des besoins respectifs.

12.17 Enfin, l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) a pour mission de soutenir le ministre de la Santé et des Services sociaux et les régies régionales dans l'exercice de leur propre mission au regard de la santé publique. Entre autres, il doit informer la population sur son état de santé et de bien-être, sur les problèmes en émergence, leurs déterminants et les moyens efficaces de prévenir ou de résoudre ces problèmes.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOS TRAVAUX

12.18 L'objectif du Vérificateur général est d'établir un portrait de la gestion des répercussions sociales et économiques liées aux jeux de hasard et d'argent au Québec. Le présent bilan fait suite aux préoccupations que nous avions exprimées dans un rapport adressé à la RACJ et au ministère de la Sécurité publique (MSP) en 1996 quant au manque de concertation des divers organismes et ministères concernés par la répression du jeu pathologique. Un suivi indique que cette situation a peu évolué (*Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999*, tome II, chapitre 9).

12.19 Nous voulons nous assurer, d'une part, que les différents acteurs assument respectivement, mais de façon concertée, leurs rôles et leurs responsabilités en la matière. D'autre part, nous voulons obtenir l'assurance qu'une information suffisante, fiable et continue est colligée en temps opportun. Celle-ci doit éclairer le gouvernement quant aux décisions qu'il prend en tant que gestionnaire ; elle doit également servir à l'organisation des services offerts aux joueurs pathologiques afin que l'intérêt public soit toujours le mieux servi.

12.20 Dans un premier temps, nous avons recensé les rôles et les responsabilités des entités à l'égard de l'encadrement légal et administratif se rapportant à notre champ d'investigation. Conséquemment, nos travaux ont surtout porté sur celles qui ont des mandats susceptibles d'impliquer un engagement légal par rapport à la gestion des activités concernées. Le ministère des Finances, Loto-Québec, la RACJ, le MSP, le MSSS, la régie régionale de la santé et des services sociaux de Montréal-Centre, la régie régionale de la santé et des services sociaux de l'Outaouais, l'INSPQ, le Conseil de la santé et du bien-être et le Secrétariat à l'action communautaire autonome ont ainsi fait l'objet d'entrevues pour confirmer notre compréhension des lois et des règlements les touchant ainsi que de leurs activités. De plus, nous avons examiné les documents que ces entités nous ont transmis.

12.21 Pour parfaire nos connaissances, nous avons fait la revue de travaux de recherche sur le jeu pathologique ainsi que sur les répercussions sociales et économiques des jeux de hasard et d'argent afin d'en extraire les données les plus pertinentes au regard de nos objectifs. En plus de nous pencher sur l'information se rapportant au Québec et au Canada, nous avons utilisé les résultats de quelques études américaines et d'une étude australienne. Nos travaux ont pris fin en février 2000 ; toutefois, certaines de nos observations de même que des données auxquelles nous nous référons peuvent s'appliquer à des activités postérieures à cette date. L'annexe 1 donne la liste des principaux documents que nous avons consultés et qui viennent appuyer nos observations.

RÉSULTATS DE NOS TRAVAUX

Répercussions des jeux de hasard et d'argent

12.22 Les effets positifs liés à l'industrie du jeu sont principalement d'ordre économique. En effet, les jeux légalisés constituent un moyen d'augmenter les revenus du gouvernement et de stimuler le tourisme. Ils procurent également des recettes contribuant au financement de programmes sociaux et d'organismes caritatifs ou communautaires. De plus, pour plusieurs, le jeu représente une source de divertissement, de détente et implique un milieu propice aux activités sociales.

12.23 Par ailleurs, la légalisation des jeux a certainement eu une incidence sur les activités illicites et criminelles qui leur sont reliées, mais aucune étude ne l'a mesurée.

12.24 S'il est vrai que, pour la majorité de la population, la pratique des jeux de hasard et d'argent reste un divertissement sans conséquence, il en va autrement pour les personnes qui se livrent à de telles activités de façon excessive. Pour ces individus, acheter des billets de loterie, parier aux courses ou sur l'issue d'événements sportifs, jouer aux cartes, au bingo, aux loteries vidéo ou fréquenter les casinos ne sont plus des gestes associés à un loisir inoffensif. Le jeu exerce une telle emprise sur ces personnes qu'elles sacrifient souvent leur famille, leurs amis, leur

travail, leurs épargnes et certaines sont prêtes à commettre des actes illégaux pour s'y adonner. Le jeu pathologique est décrit comme une perte de maîtrise continue ou périodique à l'égard du jeu. Les critères suivants sont révélateurs : la personne aux prises avec un problème de cet ordre consacre de plus en plus d'argent et de temps au jeu ; elle ne peut cesser d'y penser, en cherchant le moyen d'obtenir les sommes exigées par son inclination excessive. Des études récentes menées au Canada, aux États-Unis et en Australie révèlent que les joueurs pathologiques[1] représentent entre 0,9 et 2,7 p. cent de la population adulte. Au Québec, ce taux était évalué à 1,2 p. cent en 1989 et à 2,1 p. cent en 1996. Selon des études menées auprès des adolescents québécois, il est habituellement le double de celui qu'on observe dans la population adulte, atteignant entre 4 et 5 p. cent. D'autres travaux démontrent aussi qu'il y a plus de joueurs pathologiques là où le jeu est légal et que le taux de prévalence est supérieur dans les régions où le montant annuel dépensé à ce chapitre, par habitant, est plus élevé qu'ailleurs.

12.25 La plupart des chercheurs conviennent que le jeu, lorsqu'il suscite un comportement pathologique, a des répercussions indésirables sur le plan social. Les effets négatifs peuvent affecter directement l'individu (dépression et anxiété, problèmes de santé divers, stress, suicide) ou entraver ses relations avec autrui (négligence familiale, violence et abus envers l'entourage immédiat, isolement). Parfois, ils influent aussi sur les études ou l'emploi, entraînant de l'absentéisme, une baisse de productivité ou de rendement, voire la mise à pied, l'abandon de poste ou le décrochage. Il peut s'agir également de répercussions financières subies par le joueur (perte d'argent, dettes, vente d'actifs) ou encore de difficultés ayant une portée légale (faillite, prêt usuraire, vol, incarcération, poursuite). Ainsi, les personnes victimes de cet engrenage en viennent souvent à être un poids pour leurs proches et la communauté.

12.26 Les coûts liés à ces effets indésirables, de même que leur ampleur, sont difficiles à estimer, d'où l'existence d'écarts importants entre les résultats des différentes études consultées. Selon des études récentes, cette imprécision tient à la disparité des variables retenues et des méthodes employées, ce qui rend la comparaison des résultats très ardue et confirme le besoin d'améliorer la méthodologie.

12.27 Bien que le portrait soit souvent incomplet et que la plupart des travaux ne tiennent pas compte des problèmes particuliers des adolescents, plusieurs chercheurs reconnaissent néanmoins l'utilité de chiffrer les coûts sociaux engendrés par ce type de pathologie, comme le démontre l'annexe 2.

12.28 De plus, nonobstant les coûts sociaux rattachés au comportement des joueurs compulsifs, les études, tant québécoises qu'étrangères, font état d'une série de problèmes connexes pour le moins troublants. En effet, on y apprend que le jeu pathologique a une incidence sur le taux de faillite, le niveau d'endettement,

1. Il existe d'autres appellations pour désigner un joueur pathologique : joueur excessif, joueur compulsif ou joueur à problème.

les pertes d'emploi, le nombre d'actes illégaux, le taux de divorce et la présence de pensées suicidaires. L'annexe 3 présente un aperçu des répercussions financières et sociales du jeu légalisé telles qu'établies dans certaines études. Le Bureau du Coroner du Québec a quant à lui relié, au cours des dernières années, plusieurs cas de suicide aux problèmes du jeu pathologique.

Évolution des jeux de hasard et d'argent au Québec

12.29 Loto-Québec est le principal promoteur autorisé des jeux de hasard et d'argent au Québec. Les dividendes versés à l'État sont de 1,2 milliard de dollars en 1998-1999, ce qui représente 3 p. cent des revenus autonomes du gouvernement. Depuis 1990-1991, ce pourcentage a augmenté de 75 p. cent. Sans cette rentrée d'argent, il serait nécessaire de trouver une autre manière d'assurer cette part du financement des services publics.

12.30 En quatre ans, soit de 1994 à 1998, l'arrivée des casinos et du réseau des appareils de loterie vidéo a fait bondir de 83 p. cent le chiffre d'affaires consolidé de Loto-Québec, qui est passé de 1,5 à 2,8 milliards de dollars. D'ailleurs, ces nouvelles formules gagnent sans cesse du terrain ; c'est ainsi qu'en 1998, 22 p. cent du chiffre d'affaires de Loto-Québec provenait des casinos et 21 p. cent, des loteries vidéo. Malgré cet essor fulgurant, le Québec occupait en 1998, par rapport aux autres provinces canadiennes, le 9e rang pour ce qui est des dépenses brutes consacrées, par habitant, aux jeux de hasard et d'argent légaux ; et pour ce qui est des loteries vidéo et des casinos, il se classait en 8e position.

Problématique des jeux de hasard et d'argent au Québec

12.31 Le gouvernement est placé dans une situation ambivalente, à laquelle il doit souvent faire face. D'une part, en légalisant les jeux de hasard et d'argent, il bénéficie d'une source de revenus non négligeables et, en tant que gestionnaire, il détient le pouvoir de protéger les consommateurs en contrôlant l'intégrité des activités ludiques. D'autre part, l'État a en permanence la responsabilité de veiller à la santé et au bien-être des citoyens en intervenant pour lutter contre les effets pervers de ces mêmes jeux. Pour ce faire, il a besoin d'information fiable et exhaustive sur les répercussions sociales et économiques des jeux qu'il a légalisés.

12.32 Le marché international tend vers le développement de jeux électroniques et de jeux sur Internet. De tels produits facilitent le contact avec la clientèle férue d'informatique et offrent l'opportunité de franchir le seuil des foyers québécois.

12.33 La situation actuelle en ce domaine exige une grande vigilance de la part du gouvernement et nécessite un encadrement solide pour s'assurer que l'intérêt public est toujours bien servi. Depuis plusieurs années, les indices se multiplient pour sonner l'alarme : les jeux, indéniablement lucratifs, ne sont pas aussi inoffensifs qu'ils le paraissent. Cette pratique étant devenue une activité récréative

socialement acceptée, il y a moins de pression pour limiter les abus. Certaines études indiquent que les jeux offerts dans les casinos, et plus particulièrement ceux de loterie vidéo, sont considérés comme les principaux responsables du jeu pathologique. Plusieurs facteurs seraient en cause : ils sont très accessibles, rapides, ils n'offrent pour ainsi dire aucun temps d'arrêt et procurent aux adeptes une illusion d'adresse et de contrôle.

12.34 Les experts sont d'avis qu'un système autonome, permettant de recenser, de manière continue, toute l'information pertinente, apporterait plus de cohésion au regard de la prise de décision quant aux types de jeu offerts. Le gouvernement pourrait ainsi connaître les conséquences de l'évolution du jeu, ce qui l'aiderait à mener une gestion éclairée à ce propos.

12.35 Au Québec, la RACJ est l'organisme de contrôle désigné par l'État en matière de jeux de hasard et d'argent, sauf en ce qui a trait aux loteries dites traditionnelles, administrées par Loto-Québec. La RACJ se fait plutôt discrète et ne joue pas entièrement son rôle, eu égard aux responsabilités qui lui sont dévolues depuis 1994. Ainsi, elle n'a produit aucun avis destiné au ministre de la Sécurité publique concernant les impacts sociaux des activités de loterie vidéo et de casino ainsi que les mesures de sécurité qu'elles nécessitent. En outre, même si elle en a la possibilité, elle n'a mené aucune consultation publique à cet effet.

12.36 Cinq ans après l'implantation du réseau des loteries vidéo, l'attribution des licences et des appareils de loterie respecte, selon la RACJ, les règlements et la loi en vigueur. Cependant, elle n'a pas encore fait, comme le requiert son mandat, d'évaluation quant aux effets découlant de l'application des règles d'attribution. En effet, elle reconnaît que le fractionnement des permis de boissons alcooliques, autorisé par les règles qu'elle a édictées, entraîne le cumul d'appareils de loterie vidéo dans un même établissement. En outre, selon des chercheurs, la proximité de ce type d'appareils près des écoles, des centres communautaires et des centres de divertissement pour jeunes influence à la hausse le taux de joueurs pathologiques chez les adolescents. Bien qu'elle se dise préoccupée par ce problème ainsi que par celui du concept des bars à aire ouverte et qu'elle ait mis en place en mars 1999 un groupe de travail pour examiner la question de la multiplicité des appareils de loterie vidéo dans un lieu unique, la RACJ n'a pas, à ce jour, proposé de solution concrète.

12.37 Au Québec, aucune étude n'a encore déterminé les coûts sociaux reliés au jeu, même si le développement de ce secteur économique se poursuit. De plus, il n'existe pas de mécanisme assurant une collecte et une analyse indépendante de l'information sur le jeu et son impact, aucun organisme n'ayant actuellement le mandat requis pour endosser ces responsabilités. Pourtant, le gouvernement aurait tout intérêt à connaître davantage les effets négatifs de cette source de revenus pour s'assurer que les jeux de hasard et d'argent dont il chapeaute la mise en marché n'entraînent pas plus de problèmes socioéconomiques que les avantages qu'ils procurent sur le plan pécuniaire. Ainsi, faute d'information susceptible de soutenir adéquatement l'analyse de données souvent fort complexes, le

gouvernement ne peut faire valoir la pertinence de ses choix quant aux jeux de hasard et d'argent qu'il a introduits, pas plus qu'il ne peut justifier sa planification quant à leur implantation. Somme toute, les enjeux globaux lui échappent. En effet, les responsables gouvernementaux n'ont pas à leur disposition tous les outils pour développer, de manière ordonnée et efficace, le potentiel actuel du Québec en matière de jeu, tout en composant avec les répercussions négatives qu'il entraîne inévitablement.

12.38 Jusqu'à ce que des outils d'évaluation adéquats soient mis au point, des études recommandent un moratoire sur l'expansion des jeux de hasard et d'argent. Soulignons que, depuis juin 1998, la Nouvelle-Écosse a adopté une loi interdisant la mise en opération de nouveaux appareils de loterie vidéo sur son territoire.

Organisation des services d'aide aux joueurs pathologiques

Orientations du ministère de la Santé et des Services sociaux

12.39 Dans le réseau de la santé et des services sociaux, à l'égard du jeu pathologique, on note l'absence d'une stratégie d'ensemble intégrant les rôles et les responsabilités des différents acteurs. En effet, aucun objectif précis n'a été arrêté en ce sens, ni dans les 19 objectifs de la Politique de la santé et du bien-être élaborée en 1992 par le MSSS pour une période de 10 ans, ni lors de la détermination des priorités nationales de santé publique pour 1997-2002. L'INSPQ n'a pas encore inclus l'étude du jeu pathologique dans son programme d'activité, même s'il reconnaît qu'il s'agit d'une problématique de santé publique. Par conséquent, il n'est pas en mesure de soutenir la ministre et les régies régionales dans l'exercice de ce volet de leur mission.

12.40 Au chapitre de l'aide à offrir aux joueurs compulsifs, l'évaluation des besoins et l'organisation des services ne font pas partie des priorités actuelles du réseau de la santé et des services sociaux. Pareille omission ne favorise certes pas une approche concertée en ce qui a trait à la gestion des effets pervers du jeu.

12.41 En l'absence d'une stratégie globale d'intervention et de mécanismes permettant de reconnaître et d'analyser les besoins par région en matière de services, le MSSS ne peut assurer l'adéquation entre l'offre et la demande. Il est également incapable de se prononcer sur la pertinence des services actuellement offerts en vue d'apporter des correctifs, le cas échéant.

Évaluation des besoins et organisation des services

12.42 Les régies régionales de Montréal-Centre et de l'Outaouais ont soumis au MSSS, à sa demande, un plan d'action régional pour l'organisation des services aux joueurs pathologiques. Même si ce document indique que, probablement, les besoins à cet égard sont importants – aucune étude ne permet de circonscrire les services que nécessite cette clientèle particulière –, le MSSS n'a pas encore alloué

les fonds permettant l'application du plan, document qu'il a en sa possession depuis 18 mois. Par contre, le MSSS a accordé un budget non récurrent de 100 000 dollars en 1998-1999 à la régie régionale de l'Outaouais pour qu'elle assure des services minimaux à ce chapitre. Quant à la régie régionale de Montréal-Centre, le jeu pathologique ne figure pas dans la liste de ses champs d'intervention prioritaires. Selon le MSSS, faute de pouvoir accéder à des services mieux adaptés à leurs besoins, les joueurs compulsifs consultent les professionnels de la santé pour divers problèmes (stress, insomnie, dépression, pensées suicidaires, etc.) plutôt que pour un problème de jeu pathologique.

12.43 De plus, le Comité permanent de lutte contre la toxicomanie a observé que 30 p. cent des adolescents et 43 p. cent des adolescentes aux prises avec un problème de jeu consomment de l'alcool, des médicaments et des drogues de façon abusive ; s'ils ne s'adonnent pas aux jeux de hasard et d'argent avec excès, 14 p. cent des garçons et 8 p. cent des filles de cet âge usent de telles substances. Cette double problématique a fait l'objet d'un avis remis en décembre 1998 au MSSS, l'informant qu'il fallait se préoccuper d'une situation qui semblait vouloir prendre de l'ampleur. Cependant, rien n'a encore été déterminé pour prévenir ou endiguer le phénomène.

12.44 Il faut souligner que, bien qu'elle n'ait pas d'obligation légale à cet effet, Loto-Québec accorde des fonds pour financer la recherche, la prévention et la sensibilisation du public au regard du jeu. C'est ainsi qu'en 1998-1999, elle a notamment déboursé 2,4 millions de dollars, qui ont servi à diverses activités : mise en place d'une ligne téléphonique d'aide et de référence ainsi que d'un programme de sensibilisation auprès des jeunes intitulé « Moi, je passe », en collaboration avec le ministère de l'Éducation du Québec et le groupe Jeunesse ; mise en place du Centre québécois d'excellence pour la prévention et le traitement du jeu pathologique, sis à l'Université Laval.

12.45 Toutefois, on note un certain paradoxe dans le fait que Loto-Québec, l'unique mandataire du gouvernement autorisé à administrer les jeux de hasard et d'argent, soit aussi la principale source de financement de la recherche et de la prévention relatives au jeu pathologique au Québec. Pourtant, il existe des organismes gouvernementaux voués au financement de la recherche et des programmes de prévention.

12.46 Dans plusieurs provinces canadiennes et quelques pays, les études analysant l'impact socioéconomique du jeu sont subventionnées par une commission indépendante de cette industrie. On peut citer pour exemples l'Alberta Gaming and Liquor Commission, la Nova Scotia Gaming Control Commission, la National Gambling Impact Study Commission (une commission américaine) et la Productivity Commission of Australia.

12.47 En Ontario, le Cabinet a approuvé en 1996 une stratégie d'envergure en vue de l'étude, de la prévention et du traitement du jeu compulsif. Il conférait au ministère de la Santé et des Soins de longue durée la principale responsabilité quant à la gestion des programmes d'aide à cet égard. Depuis 1995-1996, le Bureau ontarien de la lutte contre la toxicomanie, qui fait partie de la Direction de la promotion de la santé communautaire du ministère, a octroyé 9 millions de dollars pour la mise en œuvre de programmes semblables. À partir de l'exercice 1999-2000, 2 p. cent des revenus bruts des machines à sous, soit un minimum de 10 millions de dollars par année, doivent être consacrés au développement des mesures d'aide au jeu compulsif, ce qui inclut la réalisation de travaux de recherche sur le sujet.

12.48 De 1995-1996 à 1998-1999, Loto-Québec a dépensé plus de 4 millions de dollars pour financer la recherche et la prévention à l'égard du jeu pathologique. Elle prévoit consacrer à cet usage plus de 3,5 millions de dollars pour chacune des deux années subséquentes. En mars 2000, le gouvernement du Québec a dégagé pour sa part des sommes totalisant 44 millions de dollars sur une période de six ans, à compter de 1999-2000, pour subventionner des travaux et des activités dédiés au soutien et au traitement des personnes victimes d'un tel problème. Ces sommes seront versées par Loto-Québec dans un compte à fin déterminée qui sera administré par le MSSS, au rythme de 3 millions de dollars pour chacune des deux premières années, de 8 millions l'année suivante et de 10 millions par année pour les trois dernières.

CONCLUSION

12.49 La gestion des jeux de hasard et d'argent exige une grande vigilance de la part du gouvernement afin de s'assurer que ces derniers n'entraînent pas plus de répercussions sociales et économiques indésirables que les avantages qui en découlent. Bien que plusieurs acteurs se soient vu confier des rôles et des responsabilités à cet égard, ils ne les assument pas pleinement, alors que Loto-Québec occupe un champ laissé vacant à l'égard de la recherche et de la prévention relatives au jeu pathologique ; finalement, les protagonistes agissent rarement de façon concertée.

12.50 À défaut de définir ses besoins en matière d'information et de préciser un mécanisme indépendant permettant son recensement, le gouvernement ne détient pas en temps opportun une information suffisante et fiable sur les diverses répercussions liées aux jeux de hasard et d'argent. Aussi, il peut difficilement prendre des décisions éclairées en ce qui concerne autant le développement des jeux que les services à offrir aux joueurs pathologiques.

12.51 **Nous avons recommandé au gouvernement**

- **de s'assurer que les différents paliers de gestion appelés à prendre en charge les répercussions sociales et économiques des jeux de hasard et d'argent assument pleinement leurs rôles et leurs responsabilités à cet égard et qu'ils agissent de façon concertée afin de favoriser la convergence des efforts vers un objectif collectif, celui de la répression du jeu pathologique ;**
- **de déterminer ses besoins relatifs à l'information qu'il doit détenir pour prendre des décisions éclairées concernant autant l'offre et les types de produits que les services à offrir aux joueurs pathologiques ;**
- **de mettre en place un mécanisme indépendant permettant d'obtenir en temps opportun et de manière continue une information suffisante et fiable sur les répercussions sociales et économiques des jeux de hasard et d'argent.**

12.52 **Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux**

« Le rapport ne situe pas dans quel contexte la vérification a été réalisée, à savoir, d'une part, des compressions budgétaires importantes dans le réseau de la santé et des services sociaux et, d'autre part, la réalisation d'une réforme en profondeur de ce même réseau.

« Le rapport mentionne que l'évaluation des besoins et l'organisation des services associées aux joueurs pathologiques ne font pas partie des priorités actuelles du réseau de la santé et des services sociaux.

« D'abord, il est important de préciser que plusieurs établissements et certains organismes communautaires sont en mesure d'offrir une réponse adaptée à cette clientèle. Nous convenons que le réseau de la santé doit favoriser l'intégration de la problématique du jeu dans la pratique des intervenants de première ligne, et ce, par de la formation et par un dépistage plus systématique.

« Aussi, plus de deux cents intervenants du réseau de la santé et des services sociaux ont été formés par le Centre québécois d'excellence pour la prévention et le traitement du jeu pathologique. Ces intervenants sont en mesure d'offrir des services aux clientèles fréquentant les établissements du réseau.

« Par ailleurs, actuellement, le ministère, en concertation avec les régies régionales, l'Institut national de santé publique et l'Université Laval, est à planifier, en vue d'une implantation prévue à l'automne prochain, un « Programme expérimental 2000-2005 » pour prévenir, réduire et traiter les problèmes reliés aux jeux de hasard et d'argent. Ce programme visera l'ensemble des régions du Québec et certaines d'entre elles feront l'objet de sites expérimentaux plus intensifs.

« Ce programme identifiera, d'une part, les besoins des différentes clientèles, notamment la population en général, les joueurs, les joueurs problématiques et les joueurs pathologiques et, d'autre part, les approches appropriées, les services et les programmes nécessaires pour prévenir, réduire et traiter les problèmes reliés aux jeux.

« Les résultats de cette phase d'expérimentation permettront de mettre en œuvre, en concertation avec les partenaires concernés, une « Stratégie québécoise au regard du jeu pathologique ».

« Le montant de 44 millions de dollars dégagé en mars dernier par le gouvernement sur une période de six ans, permettra de subventionner les travaux et les activités dédiés au soutien et au traitement des personnes victimes d'un tel problème.

« Toute cette démarche démontre l'engagement du ministère eu égard à cette problématique. Cette démarche visera la complémentarité, la continuité et la coordination des services, à partir d'une approche concertée avec les partenaires concernés par la problématique. »

12.53 Commentaires de l'Institut national de santé publique du Québec

« Nous souhaitons, d'entrée de jeu, exprimer notre appui aux recommandations que vous formulez. Notre organisation a déjà reconnu que la problématique des jeux de hasard et d'argent constitue un enjeu de santé publique. Toujours en phase d'implantation, l'Institut n'avait pas eu l'occasion d'intervenir dans ce dossier. Nous souhaitons cependant vous informer que nous l'avons inclus dans notre programmation 2000-2001.

« À cet effet, conformément aux mandats de l'Institut, nous soutiendrons le ministère de la Santé et des Services sociaux qui s'apprête à élaborer un plan d'action. Le soutien de l'Institut permettra de mieux connaître l'ampleur de la problématique dans la population québécoise ainsi que ses déterminants et facteurs de risque. Nous collaborerons aussi à l'évaluation de la continuité et de l'efficacité des services qui seront mis en place pour la population touchée par le jeu pathologique. »

12.54 Commentaires de la Régie des alcools, des courses et des jeux

« La Régie partage le constat général du Vérificateur général selon lequel il y a encore peu d'études au Québec sur les impacts sociaux des jeux de hasard. Le Québec se situe néanmoins au même niveau que les autres juridictions où le jeu s'est développé de façon importante au cours des dernières années.

« La Régie n'a juridiction sur les appareils de loterie vidéo que depuis à peine plus de cinq ans. Elle a déjà commencé à dresser un état de la situation et apportera, au terme de son étude, les correctifs qui s'imposent relativement à la délivrance et à la gestion des permis. »

12.55 Commentaires du ministère des Finances du Québec

« Le choix du gouvernement de confier la quasi-exclusivité de l'exploitation des jeux de hasard et d'argent à une société d'État est un choix de société. Pour cette raison, il est normal et même souhaitable que Loto-Québec ait une préoccupation sociale en matière de jeux et qu'elle finance elle-même, de sa propre initiative, des recherches relatives au jeu pathologique et des activités de prévention et de sensibilisation aux possibles effets négatifs des jeux de hasard et d'argent. En cette matière, l'Association mondiale des loteries a reconnu Loto-Québec comme un leader parmi toutes les sociétés d'État administrant des systèmes de loterie. On ne peut pas lui reprocher d'avoir investi dans le développement de la

connaissance des phénomènes pathologiques reliés aux jeux. Grâce aux travaux de recherche portant sur le jeu pathologique subventionnés par Loto-Québec, d'éminents chercheurs des universités québécoises ont pu acquérir une notoriété internationale.

« Présentement, à notre connaissance, il n'existe aucun outil fiable et généralement reconnu permettant de calculer les impacts sociaux globaux de l'offre des jeux de hasard et d'argent. Lorsqu'un tel outil d'analyse sera disponible, les divers intervenants gouvernementaux liés au secteur de ces jeux pourront y recourir. Ce fait n'empêche pas que les systèmes de loterie au Québec et leur développement soient gérés avec toute la prudence qui s'impose. En effet, devant des demandes répétées d'organismes divers d'augmenter le nombre de casinos et d'appareils de loterie vidéo, le ministre des Finances, responsable de l'application de la *Loi sur la Société des loteries du Québec*, entend maintenir le statu quo quant à l'offre de jeu. »

12.56 Commentaires de Loto-Québec

« Mentionnons d'abord que la problématique des répercussions liées au jeu de hasard et d'argent n'est pas propre au Québec. La progression importante du jeu est un phénomène mondial. Malgré ce fait, les dépenses de jeu au Québec par rapport à celles du Canada sont demeurées stables.

« Quatre-vingt-dix-huit p. cent (98 p. cent) de la population pratique le jeu de façon normale, pour se divertir et contribuer à générer les effets positifs associés à l'industrie du jeu ; aux effets déjà cités dans le document du Vérificateur général, il faudrait également rajouter ceux générés par l'industrie elle-même, soit la création d'emplois, l'achat de biens et services et, dans les années futures, la vente à l'étranger de l'expertise québécoise dans le domaine des jeux.

« Par ailleurs, Loto-Québec a toujours voulu jouer pleinement son rôle social et elle a fait de la recherche et de la prévention du jeu pathologique une de ses priorités. Loto-Québec n'a jamais cherché à dissimuler ce problème au gouvernement ou à la population. Avant même l'ouverture des casinos et du réseau de loteries vidéo, Loto-Québec subventionnait déjà la recherche dans ce domaine.

« Loto-Québec a depuis mis en place de nombreux programmes innovateurs et les montants consacrés au phénomène du jeu pathologique ne se limitent pas aux sommes budgétées pour la recherche et la prévention. Le montant de 3,5 millions de dollars s'ajoute à celui de un million de dollars engagé dans le cadre des opérations de Loto-Québec et de ses filiales. En effet, le programme d'auto-exclusion en place dans les casinos représente des déboursements annuels récurrents de 630 000 dollars. Différentes publications de sensibilisation représentent pour leur part un coût annuel récurrent d'environ 100 000 dollars. Finalement, des colonnes d'information interactives sur les risques du jeu sont installées au Casino de Montréal et ont représenté des investissements de 430 000 dollars. Le projet continue et couvrira bientôt les casinos de Hull et de Charlevoix.

« Enfin, lorsqu'elle accorde des budgets à des chercheurs universitaires, elle ne s'immisce d'aucune façon dans le travail de ceux-ci et elle leur laisse toute la latitude pour optimiser leur recherche à l'aide à la population qui présente des problèmes de jeu. »

ANNEXE 1 – LISTE DES PRINCIPAUX DOCUMENTS CONSULTÉS

Auteurs étrangers

Inquiry into Australia's Gambling Industries, Productivity Commission of Australia, décembre 1999.

National Gambling Impact Study Commission Report, National Gambling Impact Study Commission, États-Unis, juin 1999.

National Surveys of Adult Gambling Behavior : Gambling Impact and Behavior Study, National Opinion Research Center (NORC), Université de Chicago, 1998.

The Social Costs of Gambling in Wisconsin, Wisconsin Policy Research Institute, juillet 1996.

Auteurs canadiens

Les jeux de hasard et d'argent au Canada, Conseil national du bien-être social, 1996.

A Study of Gambling in Nova Scotia : General Population Survey, préparé par Omnifacts Research Limited pour la Nova Scotia Gaming Control Commission, juin 1996.

Gambling and the Public Interest, Canada West Foundation, novembre 1997.

Policy on gambling, Alberta Alcohol and Drug Abuse Commission, 1997.

Summit 98 Alberta Lotteries & Gambling Report : A Public Input Process, Summit 98 Alberta Lotteries & Gambling, juillet 1998.

The State of Gambling in Canada : an interprovincial roadmap of gambling and its impact, Canada West Foundation, octobre 1998.

Nova Scotia Video Lottery Player's Study Highlights 1997-1998, Department of Health of Nova Scotia, octobre 1998.

Annual Gaming Report March 31 1998, Nova Scotia Alcohol and Gaming Authority, décembre 1998.

Measuring Problem Gambling in Canada, Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies, 1999.

Auteurs québécois

Politique de la santé et du bien-être, Ministère de la Santé et des Services sociaux, 1992.

Priorités nationales de santé publique pour 1997-2002, Ministère de la Santé et des Services sociaux, 1997.

Plan d'action pour l'organisation des services aux joueurs pathologiques dans les régions de Montréal-Centre et de l'Outaouais, Régies régionales de la santé et des services sociaux de Montréal-Centre et de l'Outaouais, 1998.

Avis sur la double problématique toxicomanie et jeu pathologique chez les jeunes, Comité permanent de lutte à la toxicomanie du ministère de la Santé et des Services sociaux, 1998.

Adolescent Gambling Behavior : a Prevalence Study and Examination of Correlates Associated with Problem Gambling, Gupta, R., Derevensky, J.L., Journal of Gambling Studies, 1998.

Pathological Gambling Problems among a Population of Delinquent Adolescents, Gupta, R., Derevensky, J.L., Annual Meeting of National Conference on Compulsive Gambling, Las Vegas, juin 1998.

An Empirical Examination of Jacobs' General Theory of Addiction : Do Adolescent Gamblers Fit the Theory ?, Gupta, R., Derevensky, J.L., Journal of Gambling Studies, 1998.

Prevalence of Problem Gambling : A Replication Study Seven Years Later, Ladouceur, R., Jacques, C., Ferland, F. et Giroux, I., Canadian Journal of Psychiatry, 1998.

The Prevalence of Pathological Gambling in Canada, Ladouceur, R., Journal of Gambling Studies, 1996.

Social Cost of Pathological Gambling, Ladouceur, R., Boisvert, J.M., Pépin, M., Lorenger, M. et Sylvain, C., Journal of Gambling Studies, 1994.

De plus, nous avons consulté les rapports annuels produits par Loto-Québec, le ministère des Finances, le ministère de la Santé et des Services sociaux, les régies régionales de Montréal-Centre et de l'Outaouais et la Régie des alcools, des courses et des jeux du Québec.

ANNEXE 2 – ÉTUDES SUR LES COÛTS SOCIAUX ASSOCIÉS AU JEU PATHOLOGIQUE

	1998 États-Unis[1] $	1995 Wisconsin[2] $	1998 Australie[3] $	1996 Canada[4] $	1996 Québec $
Sommes totales consacrées annuellement au jeu	50 milliards[5]	327 millions	11 milliards	17 milliards	3,4 milliards[4]
Coûts sociaux annuels par joueur pathologique	1 200	9 500	6 000 à 19 000	n.d.	n.d.
Coûts sociaux totaux par année	5 milliards	307 millions	1,8 à 5,6 milliards	n.d.	n.d.
Incidence sur le travail	Perte de salaire ou d'emploi	Retard, absentéisme, baisse de productivité, vol, fraude, perte d'emploi **Coût total annuel : 151 millions**	Retard, baisse de productivité, changement ou perte d'emploi **Coût total annuel : 80 à 209 millions**	n.d.	Retard **(coût total annuel : 45 millions[6])**, baisse de productivité, vol, fraude, perte d'emploi

1. *National Surveys of Adult Gambling Behavior : Gambling Impact and Behavior Study*, National Opinion Research Center (NORC), Université de Chicago, 1998.
2. *The Social Costs of Gambling in Wisconsin*, Wisconsin Policy Research Institute, juillet 1996.
3. *Inquiry into Australia's Gambling Industries*, Productivity Commission of Australia, décembre 1999.
4. *Gambling and the Public Interest*, Canada West Foundation, novembre 1997.
5. *National Gambling Impact Study Commission Report*, National Gambling Impact Study Commission, États-Unis, juin 1999.
6. *Social Cost of Pathological Gambling*, Ladouceur, R., Boisvert, J.M., Pépin, M., Lorenger, M. et Sylvain, C., Journal of Gambling Studies, 1994.

ANNEXE 3 – ÉTUDES SUR LES RÉPERCUSSIONS FINANCIÈRES ET SOCIALES DU JEU LÉGALISÉ

Étude	1[1]	2[2]	3[3]	4[4]	5[5], [6]
Territoire	États-Unis	Australie	Wisconsin	Québec	Québec
Année	1998	1998	1995	1994	1998
Population totale (millions)	197 A	10,5 A	3,6 A	5,8 A	5,9 A
Échantillon	2 417 A, 530 J	10 500 A	1 000 A	1 257 A	817 ADO, 55 AD
Taux de joueurs pathologiques	1,2 %	2,3 %	0,9 %	1,2 % 1989 2,1 % 1996[7]	4,7 % ADO 18,2 % AD
Échantillon	**2 417 A, 530 J**	**10 500 A**	**98 GA**	**60 GA**	**817 ADO, 55 AD**
Perte moyenne par joueur (en dollars)	n.d.	625 /an J 12 000 /an JP	100 000 /vie	De 12 000 à 60 000 /an[8]	n.d.
Emprunts pour jouer	n.d.	3 % J 43 % JP 53 % JPT	80 %	83 %	17 % ADO, J 28 % AD, J 55 % ADO, JP
Dette moyenne de jeu (en dollars)	n.d.	10 000	61 000	De 75 000 à 150 000[9]	n.d.
Faillite	4 % J 19 % JP	0,1 % J 9 % JP et JPT	23 %	28 %	n.d.
Actes illégaux : fraude, vol, détournement de fonds, contrefaçon, vente de drogue	5 % des J ont connu une arrestation 32 % chez les JP	1 % J 13 % JP 42 % JPT	32 %	68 %	5 % ADO, J 28 % AD, J 50 % ADO, JP
Perte d'emploi	3 % J 14 % JP	13 % J 19 % JPT	21 %	36 %	n.d.
Séparation ou divorce	18 % J 54 % JP	2 % J 32 % JP	30 %	n.d.	n.d
Pensées suicidaires	n.d.	1 % J 27 % JP 58 % JPT	81 %	n.d.	56 % AD 69 % AD, J
Tentative de suicide	n.d.	14 % JPT	24 %	n.d.	23 % ADO, JP[10] 24 % AD 29 % AD, J

A : Adultes
AD : Adolescents délinquants en centre de détention juvénile
ADO : Adolescents étudiants
GA : « Gamblers anonymes »
J : Joueurs
JP : Joueurs pathologiques
JPT : Joueurs pathologiques en traitement
n.d. : Non disponible

1. *National Surveys of Adult Gambling Behavior : Gambling Impact and Behavior Study*, National Opinion Research Center (NORC), Université de Chicago, 1998.
2. *Inquiry into Australia's Gambling Industries*, Productivity Commission of Australia, décembre 1999.
3. *The Social Costs of Gambling in Wisconsin*, Wisconsin Policy Research Institute, juillet 1996.
4. *Social Cost of Pathological Gambling*, Ladouceur, R., Boisvert, J.M., Pépin, M., Lorenger, M. et Sylvain, C., Journal of Gambling Studies, 1994.
5. *Adolescent Gambling Behavior : a Prevalence Study and Examination of Correlates Associated with Problem Gambling*, Gupta, R., Derevensky, J.L., Journal of Gambling Studies, 1998.
6. *Pathological Gambling Problems among a Population of Delinquent Adolescents*, Gupta, R., Derevensky, J.L., Annual Meeting of National Conference on Compulsive Gambling, Las Vegas, juin 1998.
7. *Prevalence of Problem Gambling : A Replication Study Seven Years Later*, Ladouceur, R., Jacques, C., Ferland, F. et Giroux, I., Canadian Journal of Psychiatry, 1998.
8. Pour 56 p. cent des GA.
9. Pour 30 p. cent des GA.
10. Ayant un diagnostic de dépression.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 1999-2000 TOME I

Chapitre 13

Suivi de vérifications de l'optimisation des ressources

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	13.1
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION ET MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT – AIDE FINANCIÈRE OFFERTE AUX PRODUCTEURS AGRICOLES	13.5
MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES – COLLECTE ET DIFFUSION DE L'INFORMATION GÉOMINIÈRE	13.49
MINISTÈRE DES TRANSPORTS – GESTION DES CHAUSSÉES	13.63
MINISTÈRE DE LA RECHERCHE, DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE – ACTIVITÉS DE RECHERCHE ET DE DÉVELOPPEMENT	13.100
MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE – MESURES D'URGENCE EN CAS DE SINISTRE	13.136
MINISTÈRE DU REVENU – FISCALITÉ DES SOCIÉTÉS	13.172
CURATEUR PUBLIC DU QUÉBEC	13.207

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Sigles utilisés dans ce chapitre

ADRC	Agence des douanes et du revenu du Canada
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec
MICST	Ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie
MRN	Ministère des Ressources naturelles
MRST	Ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie
MSS	Ministère de la Solidarité sociale
OGF	Organisme de gestion des fumiers
POSI	Plan d'orientation et de suivi intégré
R&D	Recherche et développement
SIGEOM	Système d'information géominière

INTRODUCTION

13.1 Après un intervalle plus ou moins long, généralement de quelques années, nos travaux de vérification donnent lieu à un suivi. Nous poursuivons alors l'objectif de voir si les recommandations formulées à l'origine ont été prises en compte et jusqu'à quel point les entités vérifiées ont remédié aux déficiences que nous avions relevées à l'égard de leur gestion.

13.2 Cet exercice, qui vient compléter la vérification initiale, permet d'informer les parlementaires quant aux actions qui ont été entreprises pour pallier les difficultés dont nous faisions état. Lorsque des problèmes perdurent, nous déterminons à nouveau leur nature et leur ampleur.

13.3 Voici la liste des travaux de suivi qui ont pris fin dernièrement, avec la référence aux vérifications initiales.

Vérification d'origine	Rapport pour l'année concernée
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec et ministère de l'Environnement du Québec – aide financière offerte aux producteurs agricoles	1995-1996, tome I, pages 23 à 56
Ministère des Ressources naturelles – collecte et diffusion de l'information géominière	1995-1996, tome I, pages 57 à 69
Ministère des Transports – gestion des chaussées	1995-1996, tome I, pages 85 à 104
Ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie – activités de recherche et de développement	1995-1996, tome II, pages 19 à 33
Ministère de la Sécurité publique – mesures d'urgence en cas de sinistre	1995-1996, tome II, pages 109 à 121
Ministère du Revenu – fiscalité des sociétés	1996-1997, tome I, pages 181 à 201
Curateur public du Québec – rapport spécial	mai 1998

13.4 Les rapports de suivi témoignent que, dans une forte proportion, les ministères et les organismes ont posé des gestes efficaces afin de répondre à nos recommandations. En effet, le plus souvent, les lacunes qui entachaient la gestion des entités ont été éliminées.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION ET MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

AIDE FINANCIÈRE OFFERTE AUX PRODUCTEURS AGRICOLES

13.5 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1995-1996 auprès du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) et du ministère de l'Environnement. Cette vérification portait, d'une part, sur l'aide financière accordée aux producteurs agricoles, sur la relation entre cette aide et le développement durable du secteur et, d'autre part, sur l'information de gestion, la mise en œuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer les programmes et la reddition de comptes. L'objectif de notre suivi était de constater dans quelle mesure les ministères ont corrigé les lacunes que nous avions soulevées. Nos travaux ont pris fin en décembre 1999.

13.6 Depuis notre vérification, le MAPAQ et le ministère de l'Environnement ont œuvré de concert, notamment en formant des comités ou des groupes de travail conjoints, pour tenter de résoudre les divers problèmes soulevés dans notre rapport. Même si des efforts notables ont été consentis avec la participation des acteurs du milieu agricole, le besoin d'un consensus préalable entre toutes les instances concernées explique partiellement la lenteur des développements et, dans les faits, peu de lacunes ont été corrigées. Le MAPAQ continue ainsi d'encourager des entreprises agricoles qui ne se soucient guère de l'environnement, puisque ses programmes n'ont pas été modifiés afin de tenir compte de la préoccupation d'une protection accrue de l'environnement. Par ailleurs, le ministère de l'Environnement a une responsabilité en matière de protection de l'environnement, mais il a de la difficulté à exercer le volet de sa mission qui a trait au contrôle puisqu'il n'obtient pas toute l'information nécessaire. Pareille situation donne donc lieu à une incohérence dans la gestion gouvernementale en ce qui concerne le développement durable du secteur agricole.

13.7 Il est à noter toutefois que les gestionnaires du MAPAQ ont un défi de taille à relever afin de moduler chacun des programmes de financement agricole en y intégrant l'objectif ministériel d'un développement durable. En effet, le ministère doit tenir compte de la volonté gouvernementale d'augmenter le volume de la production et celui des exportations ; or, cette volonté est difficile à concilier avec l'objectif de ne pas promouvoir le développement au détriment du respect de l'environnement, notamment en conditionnant l'aide financière à ce respect.

13.8 Un fait important à signaler est le remplacement, en 1997, du Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale par celui sur la réduction de la pollution d'origine agricole. À ce chapitre, les principales nouveautés sont l'obligation de produire un plan agroenvironnemental de fertilisation, la détermination de limites quant à l'épandage des déjections

animales ainsi que l'interdiction d'utiliser des gicleurs et des canons à lisier. En outre, s'il est en activité dans une municipalité aux prises avec des surplus de fumier, le producteur qui veut accroître son cheptel doit posséder les terres nécessaires à cet épandage supplémentaire ou confier l'opération à un organisme de gestion des fumiers (OGF).

Portrait de l'aide financière et évaluation de programmes

Portrait de la clientèle et viabilité des entreprises agricoles

13.9 Nous avions recommandé au MAPAQ d'obtenir l'information concernant l'aide versée aux producteurs et aux entreprises agricoles de manière à en avoir un portrait complet et de s'assurer que ces sommes contribuent à l'atteinte de ses objectifs. Nous avions par ailleurs recommandé à cette même entité d'établir et de conserver un portrait unique et fiable de sa clientèle et d'utiliser un code permanent commun au ministère et aux organismes, tels que la Société de financement agricole et la Régie des assurances agricoles du Québec, afin de permettre le partage et la validation de l'information.

13.10 Or, le MAPAQ ne détient toujours pas de bilan exhaustif quant à l'aide financière accordée aux producteurs et aux entreprises agricoles. Il devrait pourtant être le chef de file à cet égard. En effet, il lui revient d'établir un processus lui permettant d'obtenir les données relatives à ce type d'octroi. Connaissant alors l'ensemble des montants versés par les divers ministères et organismes, il serait à même d'assurer la coordination de l'aide gouvernementale en cette matière.

13.11 Par ailleurs, pour assurer le suivi de sa clientèle, le MAPAQ continue de s'en remettre à la fiche d'enregistrement qui décrit l'exploitation et ses caractéristiques. Cette fiche sert à orienter les programmes d'aide et à consigner des informations sur sa clientèle. Toutefois, le MAPAQ ne valide toujours pas les renseignements qui y apparaissent.

13.12 En 1995-1996, on ignorait le montant de l'aide globale accordée à chaque producteur. À cet égard, le MAPAQ nous informait qu'il poursuivait un projet d'enregistrement unique visant à faciliter l'échange des données. Bien que les responsables s'y activent depuis près de dix ans, le projet ne s'est toujours pas concrétisé. Le ministère a fait récemment une demande auprès de la Commission d'accès à l'information dans le but de décloisonner les systèmes informatiques des différents organismes et du ministère. Cette requête a été refusée par la Commission qui soutient que d'autres moyens sont plus appropriés pour communiquer des renseignements nominatifs. Le ministère continue donc d'étudier la problématique.

13.13 Bien que nous ayons recommandé au MAPAQ de mieux connaître la situation financière de la clientèle agricole afin de soutenir des entreprises qui répondent à ses orientations de viabilité et de durabilité, cette information lui fait encore

défaut. Aucun critère d'admissibilité relié aux principaux programmes n'a été modifié en ce sens, qu'il s'agisse des programmes d'assurance-récolte, d'assurance-stabilisation ou encore de remboursement des taxes scolaires et municipales.

13.14 Par exemple, comme nous l'avions fait en 1995-1996, nous avons obtenu des données du ministère du Revenu relatives aux contribuables qui ont subi une perte agricole et pour qui l'agriculture n'est pas la principale source de revenu. Ainsi, en 1998, 406 producteurs affichaient individuellement une perte agricole supérieure à 8 750 dollars et ils ont déclaré des pertes agricoles totalisant 7,1 millions de dollars pour des revenus d'emploi et de placement de 24,2 millions de dollars. Parmi ces producteurs, 314 faisaient état de pertes cumulatives de 14 millions depuis 4 ans, alors qu'ils ont déclaré des revenus d'emploi et de placement totalisant 75 millions de dollars pour cette même période (1995 à 1998). Comme le ministère n'a pas cette information, il continue de verser de l'aide financière à des entreprises sans s'assurer qu'elles répondent à ses orientations de viabilité et de durabilité. De plus, il est à noter que le gouvernement finance aussi en partie ces pertes puisqu'elles sont déductibles des autres revenus de ces contribuables.

Évaluation de programmes

13.15 À la suite de notre vérification, nous avions souligné au MAPAQ l'importance de procéder à l'évaluation de ses programmes d'aide financière de manière à connaître leurs effets et la pertinence de les maintenir. Or, un seul programme important, soit le Programme de remboursement de taxes scolaires et municipales, a fait l'objet d'une analyse de coûts, ce qui ne respecte pas les exigences d'une évaluation de programme en bonne et due forme. Aussi, nous réitérons notre recommandation au ministère d'effectuer des évaluations périodiques de ses programmes (assurance, financement et remboursement de taxes) lui permettant de connaître dans quelle mesure les objectifs de ces derniers, qui correspondent à plus de la moitié de ses crédits de 1998-1999, soit 525 millions de dollars, sont atteints.

Conservation des ressources et protection de l'environnement

Orientations et objectifs

13.16 Nous avions reproché au MAPAQ de ne pas avoir instauré les mesures nécessaires à l'atteinte de ses objectifs, soit la réduction de 50 p. cent des apports de polluants dans les régions prioritaires – Chaudière, Etchemin, Yamaska, Richelieu et L'Assomption – ainsi que l'adoption par plus de 80 p. cent des agriculteurs de pratiques respectueuses de l'environnement.

13.17 Depuis, le ministère a abandonné ces objectifs et il s'est plutôt orienté vers des objectifs établis par un groupe de travail désigné sous l'appellation « Un environnement à valoriser ». Ce groupe réunit des représentants appartenant à divers champs

d'activité connexes : milieu agricole, fourniture d'intrants agricoles, transformation alimentaire, commerce des aliments, monde municipal, groupes environnementaux et ministères (MAPAQ, ministère de l'Environnement et ministère des Affaires municipales et de la Métropole). Ce groupe de travail, bien qu'il ne relève pas directement du MAPAQ, s'est fixé comme objectif général que, d'ici à 2005, les 20 000 fermes qui soutiennent près de 90 p. cent de l'activité agricole au Québec auront amorcé l'adoption de pratiques respectueuses de l'environnement. Au moment de notre suivi, le MAPAQ ne pouvait déterminer le pourcentage des fermes qui ont répondu à l'appel, puisque certains critères servant à établir l'adhésion d'une entreprise à cet objectif collectif n'étaient pas encore précisés.

13.18 Selon le portrait agroenvironnemental diffusé par l'Union des producteurs agricoles en 1999, les agriculteurs auraient déjà adopté plusieurs pratiques adéquates. Ce portrait permet d'identifier les risques potentiels reliés à la pollution en mesurant la pression exercée sur l'environnement par les producteurs et les entreprises agricoles, mais il ne fournit aucune indication quant à son impact réel sur l'environnement. De plus, il est mentionné que la validité des données repose sur la qualité de l'information communiquée par les producteurs, ce qui ne constitue pas un outil suffisamment fiable pour le MAPAQ.

13.19 À l'échelle provinciale, il y aurait un déficit total en azote de 6 000 tonnes. Ce calcul suppose que les surplus observés localement seraient redistribués dans les régions déficitaires. Or, ce scénario ne renvoie pas à la réalité. En effet, les régions administratives de la Montérégie et de Lanaudière affichent un surplus d'azote se chiffrant à 13 500 tonnes métriques et ce surplus n'est pas distribué dans les autres régions. Quant au phosphore, un polluant contenu notamment dans le fumier, ce même portrait agroenvironnemental laisse entrevoir un problème encore plus préoccupant puisque toutes les régions recensées ont à gérer un excédent. L'excédent provincial est de 25 500 tonnes métriques, ce qui représente, à titre comparatif et sur une base annuelle, la quantité de phosphore généré de façon naturelle par une population de 14 millions de personnes.

13.20 En 1995-1996, nous avions constaté que le MAPAQ ne se fixait plus d'objectifs mesurables ni de délais de réalisation dans le cadre de sa politique de développement durable. En contrepartie, le plan d'action 1998-2005, issu des travaux du groupe « Un environnement à valoriser », comporte 11 objectifs jumelés à 39 actions. L'élaboration de ce document constitue un pas dans la bonne direction, puisque les objectifs font écho aux principales problématiques qui interpellent tous les acteurs du milieu agricole. De plus, une telle démarche rejoint notre recommandation voulant que les interventions du MAPAQ et du ministère de l'Environnement soient davantage coordonnées pour ce qui est de la récupération des eaux usées. Toutefois, avant qu'elles soient mises en œuvre, plusieurs actions devront être précisées et il en va de même pour les éléments devant faire l'objet d'un suivi. Pour le moment, il est difficile de se prononcer sur les effets de ce plan d'action.

13.21 Le nombre de comités mixtes (MAPAQ et ministère de l'Environnement) a triplé depuis notre vérification et le groupe de travail « Un environnement à valoriser » témoigne d'une meilleure concertation entre les deux ministères. De cette collaboration ont découlé plusieurs activités de sensibilisation. Cependant, l'échange de données n'est pas optimal puisque le MAPAQ ne transmet toujours pas certaines données au ministère de l'Environnement concernant les producteurs aux prises avec des surplus et le nombre d'unités animales. De son côté, si ce dernier avait ces données, il pourrait inciter les producteurs à souscrire plus efficacement et en plus grand nombre à des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement.

13.22 L'efficacité des mesures relatives au volet agricole afin de combattre la dégradation de l'eau accuse donc toujours un retard par rapport aux volets urbain et industriel. L'argent n'est pas en cause puisqu'un engagement global de 400 millions de dollars a été annoncé par le MAPAQ pour ce volet. D'ailleurs, il est surprenant de voir que les subventions accordées aux agriculteurs pour les aider à se conformer aux lois environnementales ne s'élèvent qu'à 164 millions de dollars depuis 1981, même si des enveloppes annuelles étaient disponibles depuis cette date.

Intégration des actions du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec

13.23 Les programmes les plus importants du MAPAQ et de ses organismes sont l'assurance-stabilisation, l'assurance-récolte, le financement agricole et le remboursement de taxes scolaires et municipales. Notre vérification avait montré que les programmes ne reflétaient pas la préoccupation du ministère d'œuvrer à un développement durable et harmonieux au regard de l'environnement. Or, cette lacune persiste. En effet, lorsque le ministère a demandé une évaluation environnementale des programmes, la Régie des assurances agricoles a uniquement analysé les documents qui encadrent la gestion et l'administration des assurances. Elle conclut que la teneur de ces documents ne va pas à l'encontre de l'intégration des préoccupations environnementales. À notre avis, cette analyse est nettement insuffisante et il n'y a pas eu d'amélioration aux programmes afin d'en arriver à une protection accrue de l'environnement. De plus, le ministère de l'Environnement n'a pas été consulté.

13.24 Par ailleurs, le MAPAQ a mené certaines de ses activités de formation et de sensibilisation en ciblant les producteurs les plus à risque en matière de pollution. Par exemple, en ce qui concerne l'usage des pesticides, une formation a été consacrée à la lutte intégrée pour ce qui est du soya, des céréales, du maïs-grain, des pommes et des pommes de terre. En outre, la réglementation du ministère de l'Environnement, qui oblige la production d'un plan agroenvironnemental de fertilisation de façon progressive, s'adresse d'abord à la clientèle des municipalités qui présentent des surplus quant à l'utilisation des fertilisants. Enfin, le MAPAQ n'a pas l'assurance que les membres des clubs agroenvironnementaux qu'il

subventionne, afin de sensibiliser les producteurs, englobent nécessairement les entreprises qui présentent un risque quant à la dégradation des ressources ou à la pollution agricole.

13.25 Nous avions recommandé au MAPAQ d'inclure des pratiques culturales respectueuses de l'environnement dans les modèles de coûts de production à la base de l'assurance-stabilisation, un programme géré par la Régie des assurances agricoles. À l'époque, le ministère alléguait que cette recommandation allait à l'encontre d'un modèle de coûts de production fidèle à la réalité. À notre avis, c'est au ministère de s'assurer que les producteurs adoptent les pratiques en question afin que le modèle reflète cette même réalité. Le ministère n'a pas donné suite à cette recommandation et il a versé en 1998-1999 deux tiers des primes d'assurance, soit 239 millions de dollars, sans avoir la certitude que les producteurs adoptent des pratiques culturales respectueuses de l'environnement.

Utilisation de pesticides

13.26 À ce chapitre, nous faisions valoir au MAPAQ la pertinence de se doter des données nécessaires à l'évaluation de l'atteinte de son objectif consistant à réduire de 50 p. cent l'utilisation globale des pesticides avant l'année 2000. Dans le dernier bilan du ministère de l'Environnement, qui date de 1999 et qui porte sur les données de 1997, le calcul est toujours basé sur les ventes de pesticides au Québec, qui auraient connu une baisse de 5,3 p. cent. Ce bilan est incomplet, car le ministère de l'Environnement ne tient pas compte des achats hors Québec ni de l'utilisation réelle de ces produits dans les différentes régions. Le ministère de l'Environnement a aussi intégré dans son évaluation le concept d'indice de pression (ingrédient actif en kg/superficie cultivée) et estime que celui-ci a connu une baisse de 11 p. cent pour la même période. Il n'en reste pas moins que ce résultat constitue une évaluation limitée quant à l'utilisation réelle de telles substances.

13.27 Par la suite, une enquête de l'Institut de la statistique du Québec a été effectuée dans le but de mieux documenter cette pratique, comme nous le suggérions. Cette initiative a avorté, le taux de réponse n'étant pas suffisamment représentatif de l'emploi des pesticides en région. Les résultats de cette enquête n'ont pas été utilisés dans le but d'évaluer l'atteinte de l'objectif de 50 p. cent, ni diffusés.

13.28 Par ailleurs, un nouvel objectif a été ajouté en 1998 en ce qui a trait à une utilisation plus rationnelle des pesticides : augmenter à 70 p. cent d'ici à 2003 la proportion des superficies agricoles cultivées au Québec où on utilise la lutte intégrée (dépistage des champs, détermination de seuils et de périodes d'intervention, utilisation de moyens non chimiques) pour le contrôle des ennemis des cultures de céréales, de maïs, de soya, de pommes et de pommes de terre. Cet objectif fait parfaitement écho à l'une des déficiences que nous avions ciblées, en l'occurrence l'absence de mesures vouées à l'amélioration des cultures les plus nuisibles pour

l'environnement. Cependant, le MAPAQ ne peut évaluer l'atteinte de l'objectif, car il ne détient aucune information fiable lui permettant de suivre l'évolution de cette pratique.

13.29 Pour évaluer le nombre d'hectares où s'applique la lutte intégrée, le MAPAQ utilise notamment les données recueillies par les clubs agroenvironnementaux, les clubs d'encadrement et les clubs-conseils en agriculture durable. Le ministère ne sait pas dans quelle mesure les données diffusées par ces clubs sont fiables et complètes. Nous encourageons à nouveau le ministère à s'assurer d'obtenir des données adéquates.

13.30 Dans la même veine, nous déplorions le fait que, malgré les efforts de sensibilisation et de formation du MAPAQ, peu de producteurs usaient de pratiques susceptibles de réduire l'usage des pesticides. Il appert que cette inertie persiste. En effet, selon le portrait agroenvironnemental, les risques de pollution par ces agents chimiques sont élevés dans les régions de Lanaudière, de Laval, de Montréal et de la Montérégie, notamment à cause de l'importance des superficies réceptrices et des stratégies d'application qui requièrent plus de pesticides.

Fertilisants

13.31 Les résultats de notre vérification auprès du MAPAQ indiquaient qu'il lui fallait combattre la fertilisation excessive des sols, en exigeant, entre autres, que les producteurs tiennent compte des recommandations du guide des pratiques culturales. Il a plutôt choisi de faire la promotion d'une fertilisation raisonnée.

Réglementation du ministère de l'Environnement

13.32 Le ministère de l'Environnement a fait adopter un premier règlement en 1997 afin de ramener rapidement la fertilisation excessive des sols à un niveau plus acceptable. C'est ainsi qu'il a exigé des producteurs l'élaboration d'un plan agroenvironnemental de fertilisation. Cependant, afin de les aider à respecter la nouvelle réglementation, il leur a accordé un délai de cinq ans en plus d'assouplir les normes concernant la surfertilisation. Selon un rapport produit par cette entité, ces assouplissements risquent d'entraîner dans les cours d'eau une contamination en phosphore plus importante que ce qui était dénoncé avant la réglementation originale.

13.33 Près de 5000 entreprises devaient produire le plan demandé pour le 1er octobre 1999. Or, le ministère de l'Environnement n'est pas en mesure d'identifier les entreprises assujetties à cette obligation, ni d'établir la liste de celles qui n'ont pas préparé ledit document. Par exemple, dans la région de la Chaudière-Appalaches, on estime que 500 agriculteurs sont touchés par la réglementation. De ce nombre, 150 ont établi un contact avec l'OGF en vue de préparer le plan en question. Pour ce qui est des autres retardataires, aucune sanction n'a été appliquée jusqu'à maintenant, bien que le règlement prévoie des pénalités de 2000 à 50000 dollars pour un particulier et de 2000 à 500000 dollars pour une personne morale.

13.34 Par ailleurs, en dépit des efforts de planification consentis par les agriculteurs, il n'est pas toujours possible de trouver l'espace nécessaire pour se défaire de la totalité du fumier. Même si le plan agroenvironnemental de fertilisation représente un bon outil de sensibilisation pour les producteurs, l'absence de contrôle à son égard et le manque de terres réceptrices en limitent la portée.

Connaissance des pratiques culturales

13.35 Nous avions reproché au MAPAQ de ne pas connaître l'ensemble des pratiques culturales utilisées par les exploitants agricoles. Certes, le portrait agroenvironnemental donne une meilleure idée des pratiques actuelles. Toutefois, le recours aux directives émises par les vendeurs d'engrais pour la préparation du plan de fertilisation est toujours la pratique la plus usuelle, même s'il est connu que les grilles émanant de l'Association des vendeurs d'engrais prévoient des quantités qui dépassent celles recommandées par le Conseil des productions végétales du Québec. Enfin, il faut souligner que le ministère n'a assorti son aide financière d'aucune condition l'assurant que les producteurs tiennent compte du guide des pratiques culturales.

13.36 Bien que le MAPAQ connaisse les producteurs qui fertilisent à l'excès, aucune mesure de coercition n'a été prise à l'endroit de ceux-ci. Il se contente de fournir au ministère de l'Environnement une liste des municipalités aux prises avec des surplus de fumier. Cette liste est incomplète puisqu'elle tient pour acquis que la totalité des sols agricoles du Québec reçoivent des fumiers alors que, en réalité, seulement 47 p. cent des sols, selon le portrait agroenvironnemental, en recevaient. Par surcroît, la liste ne tient pas compte de l'incidence des fertilisants d'origine minérale alors que les ventes de phosphore ont été de 54 000 tonnes l'an dernier au Québec, dont 90 p. cent est importé des États-Unis.

Gestion des surplus

13.37 Nous avions recommandé au MAPAQ et au ministère de l'Environnement d'apporter des solutions concrètes aux problèmes d'épandage. Le nombre d'inspections faites par le ministère de l'Environnement depuis 1994-1995 pour vérifier l'application du Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole a bien triplé. Cependant, n'ayant pas l'information nécessaire sur les exploitations les plus à risque, il ne peut diriger ses inspections dans ce sens et, à ce rythme, les exploitations agricoles les plus à risque pourraient ne recevoir qu'une visite tous les 15 ans, ce qui est inacceptable.

13.38 Le ministère de l'Environnement a confié à trois OGF la responsabilité de prendre en charge l'excédent de fumier liquide dans les municipalités dites en surplus. Or, ces organismes ignorent quelles entreprises agricoles ont besoin de leurs services et interviennent seulement à la demande du producteur. En effet, le MAPAQ n'exige pas que les producteurs générant ce type de surplus s'enregistrent auprès

de ces organismes. Entre avril 1999 et mars 2000, selon les données du MAPAQ, un OGF est intervenu auprès de 81 entreprises agricoles en surplus, un autre s'est occupé de 135 clients et le troisième a donné suite à 174 demandes. Ces résultats sont décevants et ne règlent que partiellement l'élimination des volumes de fumier liquide excédentaires puisque 1 363 producteurs, selon le MAPAQ, sont identifiés comme étant en surplus dans ces régions.

13.39 Dans trois régions appelées à gérer des surplus, soit les zones situées près des rivières Yamaska, L'Assomption et Chaudière, un producteur peut augmenter son cheptel, ce qui amène du fumier supplémentaire à éliminer, à la condition que l'OGF de sa région prenne en charge ce nouvel excédent. Même si, à l'échelle de ces régions, tous les producteurs en déficit acceptaient de recevoir des surplus, la totalité des fumiers produits en excédent ne pourrait être résorbée. Toute augmentation de production animale dans ces milieux entraîne nécessairement une dégradation de l'environnement puisque la gestion des déjections animales n'est pas adéquate. Conscients du problème, l'OGF et les représentants du milieu agricole de la Chaudière-Appalaches ont refusé la prise en charge des fumiers résultant d'une augmentation de cheptel dans leur région.

Unités animales assurées

13.40 Un comité regroupant des membres du ministère de l'Environnement et de la Régie des assurances agricoles du Québec a étudié la problématique des unités animales autorisées par le ministère par rapport aux volumes assurables par la Régie. Parmi 203 dossiers sélectionnés par ce comité, 64 ont pu être jumelés. Des contraintes administratives et le manque d'information commune à chacun des systèmes de ces entités ont empêché le jumelage de l'ensemble des dossiers sélectionnés. Parmi les dossiers jumelés, 14 entreprises assurent un cheptel supérieur à celui autorisé par le ministère de l'Environnement. Le comité en arrive à la conclusion que 22 p. cent des unités de son échantillon, soit près de 5 000 unités animales sur un total de 23 000, n'étaient pas autorisées.

13.41 Reconnaissant l'ampleur du problème dans son rapport de juillet 1997, le comité proposait que la Régie n'offre aucune protection sous forme d'assurance aux clients ne détenant pas de certificat d'autorisation émis par le ministère de l'Environnement et n'ayant pas de droits acquis. Ce concept n'a pas été retenu et la Régie a versé, en 1998-1999, 311 millions de dollars aux producteurs de porcs et porcelets sans vérifier auprès du ministère de l'Environnement si les unités animales de ces producteurs étaient autorisées ou non.

Calcul des surplus de fumier

13.42 Lors de notre vérification, nous notions aussi que le MAPAQ, le ministère de l'Environnement et les OGF avaient chacun leur propre façon de calculer les surplus de fumier et qu'ils n'avaient pas statué sur la prise en compte ou non de la contrainte du phosphore pour déterminer les volumes de surplus à gérer et les municipalités concernées. On s'accorde maintenant sur le fait que le phosphore fait partie intégrante de cette dynamique. Aussi, les plans agroenvironnementaux de fertilisation devront d'ici à 2011 respecter un certain équilibre entre l'apport total d'engrais et les besoins de la plante en phosphore.

13.43 Néanmoins, le règlement détermine toujours les municipalités en surplus à partir des concentrations d'azote ; ce sont donc les mêmes qu'en 1995-1996. Ce constat traduit les profonds désaccords entre les acteurs, qui redoutent les contraintes imposées à une municipalité déclarée en surplus, quant à son expansion. On estime que le décompte passerait de 100 à 400 municipalités si l'on tenait compte des concentrations de phosphore, et ce, sur la base de données très prudentes. Soulignons enfin que le MAPAQ utilise toujours les fiches d'enregistrement des exploitations agricoles pour déterminer les municipalités en surplus sans s'assurer qu'il détient l'information exacte sur le nombre d'animaux.

13.44 Par ailleurs, le MAPAQ appuie financièrement des projets qui s'intéressent au traitement ou à la transformation du fumier. Les six projets en cours ont pour objectif de diminuer le volume du fumier en retirant l'eau, mais la quantité de polluant n'en est pas réduite pour autant. Toutefois, un volume moindre faciliterait la gestion de ces surplus, notamment au chapitre du transport. Le MAPAQ et le ministère de l'Environnement devraient poursuivre leurs efforts en vue de trouver une solution environnementale ralliant les diverses parties concernées par ce dossier.

13.45 Jusqu'à maintenant, les mesures visant à régler les problèmes de gestion des surplus que nous avions relevés n'ont pas donné de résultats tangibles. Il est même à craindre que la situation se soit détériorée, si l'on considère l'augmentation de 35 p. cent de la production porcine survenue depuis.

13.46 Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec

« L'adaptation de l'aide financière aux entreprises agricoles et l'agroenvironnement sont deux dossiers prioritaires au MAPAQ en regard desquels de nombreux gestes ont été posés depuis la réalisation du rapport du Vérificateur général. Ces dossiers constituent d'ailleurs des éléments clefs à la base du plan stratégique ministériel. Il importe de mentionner que ces deux thématiques ont fait l'objet d'une concertation élargie à la Conférence sur l'agriculture et l'agroalimentaire de mars 1998 et lors du Rendez-vous des décideurs de mars 1999. Ces deux événements, présidés par le premier ministre, réunissaient non seulement les représentants de l'industrie, mais également des représentants des municipalités,

des groupes environnementaux en plus de neuf ministres du gouvernement dont ceux du Conseil du trésor, des Finances, de l'Environnement et des Affaires municipales. Pour chacun des thèmes, des consensus ont été dégagés, des groupes de travail ont été mis en place, des plans d'action impliquant tous les intervenants concernés ont été adoptés et des responsabilités de suivi ont été convenues.

« Cette concertation élargie est d'autant plus essentielle en agroenvironnement que les problématiques sont complexes tant sur le plan biophysique que sur le plan juridictionnel et qu'elles interpellent un grand nombre d'intervenants. Aussi, le ministère et l'ensemble des partenaires sont conjointement en mouvement dans la réalisation du plan d'action approuvé par tous les participants lors du Rendez-vous des décideurs dont, notamment, les groupes environnementaux, les municipalités et les ministères concernés. Le ministère y joue un rôle très actif en assumant la responsabilité du leadership de la moitié des actions. Ce plan d'action, qui s'appuie sur la responsabilisation des agriculteurs et des agricultrices ainsi que sur la poursuite d'objectifs précis et mesurables, présente des résultats positifs au terme du bilan pour la première année. Parmi ces réalisations, soulignons une participation remarquable au portrait agroenvironnemental (participation de 88 p. cent), la performance sans précédent du programme Prive-Vert (réalisation de 1 087 structures d'entreposage des fumiers en 1999-2000 contre 434 un an auparavant) et le vif succès des clubs environnementaux (leur nombre étant passé de 12 en 1997 à plus de 70 en mars 2000, rejoignant quelque 3 000 entreprises agricoles). En termes de résultats, il importe de mentionner qu'au 31 mars 2000, plus de 70 p. cent de la problématique d'entreposage des fumiers était résolue, dont 98 p. cent dans le secteur porcin.

« Du côté de l'aide financière, dans la foulée des travaux découlant de la Conférence, le ministre des Finances a annoncé, à l'occasion du dernier Discours sur le budget, la première pièce qui conduira à une adaptation importante des aides financières consenties aux entreprises agricoles, à savoir un engagement financier de 300 millions de dollars par année, sur sept ans, pour les interventions du gouvernement du Québec aux plans du financement et des assurances agricoles. Ces aides totalisent plus de 70 p. cent des transferts aux entreprises agricoles pour l'année 2000-2001. Conformément au consensus du Rendez-vous des décideurs, cet engagement financier pave la voie à l'introduction d'une nouvelle dynamique de gestion de ces instruments et à la définition de nouveaux programmes de sécurité du revenu basés sur le revenu global des entreprises, compatibles avec les accords sur le commerce international et accessibles à toutes les entreprises. Cette importante décision ouvre donc la porte à la modernisation de ces instruments, tant du point de vue de leur gestion que de la nature même des programmes.

« Le ministère est d'avis que le déploiement des mesures susmentionnées, tant au chapitre de l'aide financière aux entreprises agricoles qu'en matière agroenvironnementale, corrigera bon nombre de lacunes observées dans le rapport du Vérificateur général. »

13.47 Commentaires du ministère de l'Environnement

« **Orientations et objectifs**. Le ministère est d'avis que les démarches auprès des producteurs agricoles doivent se faire avec le support des partenaires, notamment de l'Union des producteurs agricoles et du MAPAQ. Le Plan agroenvironnemental des fermes étant considéré, par les partenaires, comme un préalable à la phase de promotion, il sera maintenant plus facile, à partir des plans d'action qui en découleront, de cibler des pratiques agroenvironnementales à promouvoir. Par ailleurs, la sensibilisation des intervenants à la problématique agroenvironnementale est l'une des orientations de la Stratégie de réduction de la pollution d'origine agricole du ministère qui sera rendue publique prochainement.

« **Utilisation de pesticides**. Nous croyons que, dans le contexte actuel, l'indicateur de pression environnementale retenu témoigne de l'évolution de l'usage des pesticides au Québec. La précision de cet indicateur sera améliorée éventuellement lorsque le bilan des ventes (pour l'an 2000) sera réalisé à l'échelle du Canada. Ainsi, les achats réalisés par des résidents du Québec dans une autre province canadienne pourront être comptabilisés, ce qui n'est pas le cas présentement.

« Rappelons également que le programme de suivi des pesticides dans les milieux aquatiques nous donne une indication de l'évolution de la présence de pesticides dans les zones aquatiques les plus à risque et nous permet de constater si l'état du milieu s'améliore ou se dégrade. Dans le cadre du projet de stratégie de réduction de la pollution d'origine agricole, nous prévoyons accroître éventuellement l'effort de surveillance des milieux aquatiques, ce qui nous donnera une meilleure connaissance spatiale de la présence des pesticides dans ces milieux.

« On indique que peu de producteurs utilisaient des pratiques susceptibles de réduire l'usage des pesticides. Or, il y aurait lieu de préciser que le ministère a contribué à la production, sous l'égide de la Fédération des producteurs de cultures commerciales du Québec, du *Guide des pratiques de conservation en grandes cultures*, dont l'objectif est de favoriser l'agriculture durable dans les cultures qui utilisent beaucoup de pesticides et qui vient d'être rendu public. Les producteurs de ces cultures ont donc à leur disposition un outil additionnel très adéquat.

« **Fertilisants – Réglementation du ministère de l'Environnement**. Le ministère était conscient des répercussions éventuelles possibles des assouplissements liés à la nouvelle réglementation. Il s'agit cependant d'une évaluation théorique. Plutôt que de maintenir une réglementation que les producteurs agricoles ne sont pas en mesure de respecter intégralement et de compromettre ainsi les gains anticipés par cette réglementation, les normes de fertilisation ont été étalées dans le temps. À terme, l'appropriation par les producteurs de cet outil de gestion qu'est le plan agroenvironnemental de fertilisation permettra d'assurer un développement durable de l'agriculture, une solution somme toute beaucoup plus viable à long terme.

« Relativement à l'implantation des plans agroenvironnementaux de fertilisation, le ministère est conscient de la problématique vécue. C'est d'ailleurs pour aplanir ces difficultés et en faire un outil de gestion privilégié pour les producteurs agricoles qu'il travaille activement avec les intervenants concernés à l'intérieur d'un comité technique

issu du Plan d'action 1998-2005 du groupe de travail « Un environnement à valoriser ». Les résultats de ces travaux sont attendus d'ici l'été. Les étapes de promotion du plan agroenvironnemental de fertilisation et de sensibilisation suivront. Par ailleurs, l'accès à certaines informations apparaissant aux banques de données du MAPAQ faciliterait l'application du règlement visant l'élaboration de plan agroenvironnemental de fertilisation. Le ministère souligne toutefois qu'il a informé, de concert avec le MAPAQ, les producteurs agricoles de la mise en place du règlement et qu'il a augmenté sa présence sur le terrain afin, dans un premier temps, de sensibiliser et d'accompagner les producteurs dans la mise en place de cette mesure. De plus, le ministère a encore augmenté le nombre d'inspections en 1999-2000 afin d'inciter les producteurs agricoles au respect du règlement.

« **Calcul de surplus de fumier**. Le ministère indique que la Table de concertation sur la réduction de la pollution agricole a récemment convenu des contraintes à imposer à un groupe de municipalités établi sur la base des surplus de phosphore. Consciente de l'importance de la problématique des surplus de fumier, la Table a également convenu de travailler sur une nouvelle approche pour contrer les impacts liés à la fertilisation des sols. »

13.48 Commentaires de la Régie des assurances agricoles du Québec

« La mission de la Régie des assurances agricoles (RAAQ) consiste à soutenir la croissance économique de l'agriculture québécoise en protégeant le revenu des entreprises contre les risques naturels et de marchés.

« Son mandat est donc de compenser les pertes significatives de revenus attribuables à des facteurs économiques et naturels incontrôlables au moyen de protections adéquates.

« À l'instar des autorités gouvernementales et en particulier des partenaires du groupe de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (APA), la RAAQ s'inscrit activement dans les orientations visant la promotion d'une agriculture durable, respectueuse de l'environnement. La mise en œuvre de conditions d'admissibilité liées au respect de pratiques culturales agréées par le Conseil des productions végétales du Québec (CPVQ) ainsi que différentes analyses effectuées dans le but de permettre le transfert d'informations détenues par la RAAQ vers le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) ou le ministère de l'Environnement visant à faciliter l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, sont autant d'actions entreprises par la RAAQ qui témoignent de son implication dans la promotion d'une agriculture durable.

« Ce qui est surdéterminant dans la relation que la RAAQ entretient avec ses assurés, ce sont les obligations découlant des contrats d'assurance souscrits en vertu de la *Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles* et de la *Loi sur l'assurance-récolte*.

« La RAAQ n'est pas habilitée en vertu des lois et règlements actuels à pénaliser ses assurés en fonction des contraventions faites à une autre loi qui prévoit déjà des sanctions et dans un contexte où les responsables de l'application de ces sanctions sont dûment identifiés. Légalement, la RAAQ n'a pas à vérifier auprès du ministère de l'Environnement si les unités animales produites étaient autorisées ou non en vertu du certificat d'autorisation avant de verser une quelconque compensation à ses assurés. Par conséquent, toutes les sommes versées par la RAAQ respectent intégralement les lois et règlements qui en régissent l'application.

« La RAAQ doit, et continuera de sensibiliser sa clientèle aux bienfaits de la mise en œuvre d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement, à travers ses interventions dans le milieu agricole. D'ailleurs, la RAAQ est prête à étudier l'impact de l'application des principes de la conditionnalité environnementale et de la mise en œuvre d'un processus de transfert d'informations pouvant faciliter l'application des modalités prévues à la *Loi sur la qualité de l'environnement*, et ce, dans le respect des conditions d'accès à l'information prescrites aux lois en vigueur. »

MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES

COLLECTE ET DIFFUSION DE L'INFORMATION GÉOMINIÈRE

Introduction

13.49 Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué en 1995-1996 auprès du ministère des Ressources naturelles (MRN). Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure le ministère avait apporté les correctifs aux lacunes relevées à l'époque. Nos travaux ont pris fin en janvier 2000.

13.50 Notre vérification de 1995-1996 avait pour but de nous fournir l'assurance que le MRN gérait de façon économique, efficace et efficiente les travaux d'acquisition de connaissances de l'information géominière qu'il menait ainsi que l'information reçue de l'industrie minière. De plus, nous avions examiné si les procédés mis en place permettaient de développer de façon efficiente et efficace le système informatique de traitement de l'information disponible sur le sol et le sous-sol québécois.

13.51 Depuis les trois dernières années, le ministère a posé plusieurs gestes importants pour remédier de façon notable à l'ensemble des déficiences que nous avions relevées. En 1997, la direction de la géologie a acquis le statut d'unité autonome de service (UAS) pour devenir Géologie Québec. À ce titre, elle s'impose une gestion axée sur les résultats. Cette autonomie se justifie entre autres par le fait qu'elle est une unité opérationnelle qui livre des produits et des services bien définis à une clientèle particulière, soit celle de l'exploration minière. Dans ce contexte, Géologie Québec est tenue de définir des objectifs stratégiques qui s'arriment à ceux du ministère, d'élaborer annuellement des objectifs opérationnels et d'en rendre compte à la fin de chaque exercice financier.

13.52 Les travaux effectués dans le cadre de ce suivi n'avaient pas pour objectif que nous nous prononcions sur la fiabilité ni la quantité des données et des indicateurs utilisés par Géologie Québec pour sa reddition de comptes.

Travaux d'exploration

13.53 Nous avons constaté que le ministère évalue de façon plus structurée l'atteinte de ses objectifs et les retombées économiques de ses travaux d'acquisition de connaissances géoscientifiques, comme nous le lui avions recommandé. En effet, Géologie Québec s'est dotée de plusieurs indicateurs quantitatifs et qualitatifs pour mesurer les résultats obtenus et rend compte annuellement de sa performance dans son rapport de gestion.

13.54 En outre, des indicateurs ont été retenus pour établir les relations causales entre les résultats des travaux géoscientifiques et l'avancement de l'exploration minière dans la province. La satisfaction de la clientèle concernant les produits et les services offerts est également mesurée et le ministère exerce un suivi plus rigoureux de l'évolution de ses revenus.

13.55 De même, d'autres indicateurs ont été mis en place pour contribuer à mesurer la performance de Géologie Québec :

- le coût de revient horaire par produit et service ;
- le coût de revient des rapports d'inventaires géoscientifiques par rapport au coût de revient prévu, par zone géographique ;
- la progression de la connaissance géoscientifique dans les nouveaux territoires ;
- le pourcentage de compilations géologiques numérisées ;
- le pourcentage de rapports d'inventaires et d'études géoscientifiques respectant les délais.

13.56 Enfin, le vérificateur interne du ministère a exprimé un avis sur le caractère vraisemblable des données publiées dans le rapport annuel de Géologie Québec.

Développement du système d'information géominière SIGEOM

Respect des cibles et des échéanciers

13.57 Nous avions incité le ministère à faire un suivi plus serré des échéanciers du projet SIGEOM, à procéder à une reddition de comptes suffisante et à obtenir les autorisations requises pour des changements d'orientation qui influaient sur le contenu du projet en cours au moment de notre vérification. Les renseignements fournis par l'entité montrent que le budget prévu de 12,2 millions de dollars pour le développement du système, l'enregistrement des données et l'acquisition d'équipement informatique a été respecté. Des dépenses supplémentaires ont aussi été engagées pour réaliser des projets connexes visant à intégrer des données additionnelles au bénéfice de la clientèle de l'industrie minière. Le service de géoinformation a instauré un processus de suivi qui lui permet maintenant de transmettre à la haute direction un rapport sommaire trimestriel sur l'état d'avancement des travaux en cours et de produire un rapport de gestion annuel en lien avec des indicateurs de performance pertinents.

Suivi des coûts et des bénéfices

13.58 En 1995-1996, nous avions noté qu'il y avait lieu d'améliorer le processus de suivi des coûts et des bénéfices du projet et de réévaluer régulièrement ses prévisions. La gestion axée sur les résultats favorise la responsabilisation des dirigeants quant à l'utilisation des ressources que le gouvernement met à leur disposition. C'est ainsi que le ministère accorde une enveloppe budgétaire à Géologie Québec pour atteindre ses objectifs opérationnels, notamment au regard de SIGEOM, et exige en retour une reddition de comptes quant aux résultats obtenus. Les dépenses et les prévisions de coûts sont suivies annuellement par le système ministériel de comptabilité de gestion dans le but de compiler les données nécessaires pour établir le budget de l'exercice suivant.

13.59 Pour faire accepter son projet, le MRN avait dû, à l'époque, faire la preuve que les bénéfices escomptés de l'utilisation de SIGEOM seraient supérieurs au coût de son développement. Malheureusement, les retards dans l'enregistrement des données et un ralentissement de l'activité dans le secteur minier n'ont pas permis d'atteindre les revenus anticipés que devait engendrer la vente de produits géoscientifiques. Les ventes des trois dernières années accusent un retard de 38 p. cent par rapport aux prévisions de 1996. Par ailleurs, au cours de la même période, des revenus non prévisibles de l'ordre de 458 200 dollars ont été obtenus de la vente de services, de consultation ainsi que des ententes conclues avec des partenaires étrangers. En effet, des pays seraient intéressés à se doter d'un système semblable. Globalement, les retombées financières dépassent de 15 p. cent les prévisions. Quant aux gains de productivité, le ministère les considère comme importants sans toutefois être en mesure de les quantifier.

Cadre de gestion

13.60 Au moment de notre vérification, nous avions déploré le peu de rigueur du ministère quant au respect du cadre de gestion qu'il avait élaboré pour s'assurer, entre autres, du suivi du projet, de l'approbation des changements d'orientation majeurs ainsi que de la satisfaction des besoins des utilisateurs. Pour remédier à la situation, deux des trois comités de l'époque ont été abolis et remplacés par deux autres plus adaptés à la réalité de SIGEOM, soit le comité de direction sur l'organisation du travail et le comité consultatif de la Direction de la géologie. Ces comités ont siégé tout au long du développement du système et siègent encore régulièrement. Des procès-verbaux sont rédigés après chaque réunion. Quant au comité consultatif auprès des usagers de SIGEOM, il fait le point une fois par année sur l'avancement des travaux à l'occasion du congrès de l'Association des prospecteurs du Québec. Le comité produit un compte rendu après chaque rencontre.

Conclusion

13.61 Nous encourageons Géologie Québec à poursuivre le plan d'action entrepris pour démontrer l'efficacité de SIGEOM à sa clientèle et en faire la promotion tant au Québec qu'à l'extérieur. L'accès à l'information géoscientifique est maintenant facilité depuis que le virage Internet a été amorcé. Cette banque de données informatisée est à la portée de tous les explorateurs miniers, à partir de micro-ordinateurs, à l'aide de logiciels commerciaux peu coûteux.

13.62 **Commentaires du ministère**

« Le ministère constate que des suites appropriées ont été données aux recommandations par le personnel de Géologie Québec. Nul doute que la gestion axée sur les résultats en vigueur à Géologie Québec a fortement contribué à la correction des déficiences relevées il y a quelques années. »

MINISTÈRE DES TRANSPORTS

GESTION DES CHAUSSÉES

13.63 Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué en 1995-1996 auprès du ministère des Transports. Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure le ministère a apporté les correctifs aux lacunes relevées à l'époque. Nos travaux ont pris fin en janvier 2000.

13.64 La vérification initiale consistait à évaluer certaines activités liées à la gestion des chaussées du réseau routier dont cette entité est responsable. Nos recommandations ont porté sur le système de gestion des chaussées, les données sur l'état du réseau routier, le plan d'intervention concernant les chaussées, les interventions de réfection des chaussées, l'entretien du réseau routier et, enfin, l'évaluation des interventions.

13.65 En trois ans, le ministère a mis en place des mesures visant à corriger la majorité des lacunes importantes. Cependant, parmi ces mesures, il y en a deux dont les résultats ne sont pas encore connus puisque leur mise en application est récente.

Système de gestion des chaussées

13.66 En 1995-1996, nous avions observé que le ministère ne disposait pas d'un système de gestion des chaussées lui permettant de compiler les données pertinentes, de les interpréter et de concevoir des courbes de dégradation des chaussées, le tout afin d'élaborer des stratégies d'intervention optimales. Nous avions alors recommandé au ministère de poursuivre ses démarches en vue de se doter d'un système présentant ces caractéristiques, qui lui permettrait de donner à ses interventions un rendement maximal.

13.67 À ce chapitre, nos récents travaux indiquent que le ministère dispose maintenant d'un tel système de gestion des chaussées.

Données sur l'état du réseau routier

13.68 Cette information constitue l'élément clé de la gestion des chaussées. Elle sert notamment à établir un portrait fidèle de l'état des chaussées et, de ce fait, à orienter les stratégies et les programmes d'intervention, à établir les priorités et à effectuer le suivi des activités concernées.

Données à recueillir

13.69 En 1995-1996, l'inventaire des données sur l'état du réseau routier était incomplet ; en outre, une partie de cette information n'était pas fiable. Le ministère avait déjà circonscrit les renseignements qu'il lui faut posséder ; ils concernent l'indice de confort de roulement (uni), les dégradations de surface (fissuration), l'orniérage, les données historiques, l'adhérence, l'épaisseur des couches structurales, le profil transversal et la capacité portante. Nous avions alors exhorté le ministère

à se procurer des données complètes et fiables pour mener une gestion plus éclairée. À cela, le ministère avait répondu qu'il préconisait l'usage d'un appareil multifonction qui serait muni graduellement d'instruments de mesure, soit un profilomètre pour l'uni, un orniérolaser pour les ornières, un système automatique pour la fissuration, d'un gyroscope pour les pentes et dévers et d'un rugolaser pour la macrotexture. De plus, il avait mentionné que cette décision requérait un investissement important mais justifié, compte tenu des bénéfices escomptés par l'usage de données plus précises et complètes.

13.70 Or, notre suivi démontre que l'inventaire des données est encore incomplet. En effet, bien que le ministère ait amorcé à l'automne de 1999 l'intégration des données historiques dans son nouveau système de gestion, les relevés périodiques effectués sur tout le réseau routier avec l'appareil multifonction qu'il a acquis, équipé seulement d'un profilomètre et d'un orniérolaser, portent exclusivement sur les données d'uni et d'orniérage. De plus, depuis 1997, le ministère a cessé de recueillir l'information concernant les dégradations de surface pour l'ensemble du réseau. Ainsi, le ministère ne dispose pas, pour l'ensemble du réseau, des données relatives aux dégradations de surface, à l'adhérence, à l'épaisseur des couches structurales, au profil transversal et à la capacité portante. En ce qui a trait à la fiabilité, le ministère met présentement sur pied un système visant à accroître la qualité de ses données.

Efficience des relevés

13.71 Lors de la vérification, nous avions conclu que le ministère pourrait effectuer de manière plus efficiente des relevés en améliorant les outils de traitement des données et en élaborant des plans de collecte structurés. De surcroît, des économies appréciables seraient réalisées si les relevés d'uni, de dégradation de surface et d'orniérage étaient faits simultanément, avec un seul véhicule. Nous avions recommandé au ministère d'améliorer l'efficience des relevés relatifs à l'état de son réseau routier.

13.72 Depuis, le ministère a fait l'acquisition d'appareils informatiques plus performants pour le traitement des données, appareils qui améliorent grandement les délais à ce chapitre. Par ailleurs, il établit des plans de collecte structurés. Enfin, l'appareil multifonction qu'il a acquis améliore l'efficience des relevés.

Plan d'intervention concernant les chaussées

13.73 Un tel plan fournit l'assurance au ministère que ses investissements en la matière sont aussi rentables que possible. Ce plan requiert notamment la détermination des besoins ainsi que l'élaboration des stratégies d'intervention.

Détermination des besoins

13.74 Nos premiers travaux nous apprenaient que le ministère établissait ses besoins de réfection à l'aide d'un système de pointage. La priorité d'intervention était établie par pondération des types de dégradations observées, à savoir la détérioration de l'uni, la fissuration et l'orniérage, ainsi que selon le degré de sollicitation de la route. Or, puisque le ministère ne recueillait pas les données nécessaires pour tous les tronçons de route, les tronçons abîmés pour lesquels l'information était lacunaire étaient beaucoup moins susceptibles d'être retenus par le système. Nous avions alors adressé au ministère une recommandation l'invitant à mieux déterminer les besoins relatifs à l'état des chaussées.

13.75 Force est de voir que la situation n'a pas été corrigée : l'information demeure fragmentaire et la collecte des données n'est pas systématique. En conséquence, le ministère n'est pas en mesure de cerner précisément les besoins concernant la réfection du réseau routier.

Stratégie d'intervention

13.76 Par ailleurs, nous avions noté que le ministère ne possédait pas les courbes de dégradation des routes du Québec, même si pareil bilan chronologique l'aiderait à fixer le meilleur moment pour intervenir sur les chaussées, le type d'intervention souhaitable ainsi que les sommes à consacrer aux réfections mineures ou majeures. Aussi, nous l'avions encouragé à poursuivre ses efforts en vue d'obtenir les outils nécessaires à l'optimisation de son plan d'intervention sur les chaussées.

13.77 Cette lacune a été comblée. En effet, des courbes de dégradation sont maintenant disponibles. Dans les années à venir, elles seront précisées.

Interventions de réfection des chaussées

13.78 En 1995-1996, nous avions décelé des problèmes relatifs aux études préalables aux réfections majeures, aux analyses coûts-avantages et au dimensionnement des chaussées.

Études préalables aux réfections majeures

13.79 Notre rapport soulignait, entre autres, que le ministère intervenait sur des tronçons insuffisamment étudiés, de sorte qu'il ne pouvait savoir si les solutions retenues étaient les plus susceptibles d'enrayer les causes de dégradations. C'est pourquoi nous lui avions enjoint de procéder aux études nécessaires avant de réaliser des travaux de réfection majeure afin de déterminer les causes des dégradations et de planifier ainsi des interventions qui soient davantage judicieuses.

13.80 Aujourd'hui, le ministère effectue systématiquement des études avant d'entreprendre des travaux de réfection majeure.

Analyses coûts-avantages

13.81 Nous avions par ailleurs observé que, pour 82 p. cent des projets de réfection majeure examinés, le ministère n'avait pas comparé les options d'intervention possibles. Aussi, il n'avait pas l'assurance que ses interventions étaient optimales. Nous lui avions alors recommandé de mener des analyses coûts-avantages pour ses projets de réfection majeure afin que ses investissements atteignent un rendement maximal.

13.82 S'inscrivant dans cette perspective, l'analyse du coût du cycle de vie est un outil précieux pour guider le choix des investissements. Elle inclut tous les coûts (l'investissement initial et les dépenses futures) auxquels on peut s'attendre pendant la vie utile d'une intervention. Le fait de ne pas procéder à ce type d'analyse peut mener à des interventions moins coûteuses au point de départ, mais dont le coût à long terme est supérieur en raison du besoin d'entretien et de réfection qui se manifestera plus tôt.

13.83 À cet égard, le système de gestion actuel des chaussées comporte un module dédié à l'analyse du coût du cycle de vie. De plus, le ministère a développé une méthode d'analyse qui intègre des facteurs d'ordre qualitatif, appelés « coûts à l'usager », pour aider à la prise de décision. La formation des employés quant à ces deux modules a eu lieu à l'automne de 1999.

Dimensionnement des chaussées

13.84 Une des déficiences que notre vérification avait mise en lumière était que le ministère appliquait parfois des normes de dimensionnement désuètes, datant des années 1970, même s'il avait fait la mise à jour de ces normes en mars 1994. Rappelons que le dimensionnement des chaussées permet de fixer les épaisseurs des différentes couches de matériaux de la structure des chaussées de façon que la contrainte transmise à chacune de celles-ci n'excède pas la pression qu'elles peuvent supporter. Les principaux agents de dégradation sont le trafic lourd et le climat. Considérant qu'au Québec l'intensité du trafic lourd a plus que doublé depuis le début des années 1980, nous avions préconisé que le ministère se réfère systématiquement aux normes de 1994 pour le dimensionnement des chaussées.

13.85 Les responsables ministériels ont donné suite à cette recommandation puisque les normes les plus récentes s'appliquent maintenant à tous les projets.

Entretien du réseau routier

13.86 Les travaux menés en 1995-1996 touchaient, pour ce qui est de l'entretien, la connaissance des besoins et la répartition des ressources, le drainage, le scellement de fissures ainsi que le béton de ciment.

Connaissance des besoins et répartition des ressources

13.87 Notre vérification de 1995-1996 avait montré que plusieurs centres de service ne faisaient appel à aucun processus systématique pour déterminer précisément les besoins relatifs à l'entretien du réseau routier. Globalement, les ressources étaient attribuées aux divers centres en fonction du nombre de kilomètres de route à entretenir par chacun ; chaque centre répartissait à son tour les sommes disponibles selon les besoins connus. Pour corriger une telle pratique, nous avions demandé au ministère de s'assurer de l'application d'un processus systématique d'établissement des besoins.

13.88 Le ministère dispose maintenant d'un système de codification des besoins et des priorités afin de répartir les ressources de façon optimale. Ce système répertorie les travaux en attente par niveau de priorité à partir d'une banque que chacun doit alimenter. En décembre 1999, la quasi-totalité des centres de service utilisait cette approche plus rigoureuse et équitable.

Drainage

13.89 À ce propos, nous avions constaté que l'entretien des systèmes de drainage était insuffisant pour contrer d'éventuelles dégradations de la chaussée. Nous recommandions ainsi au ministère de voir à l'entretien suffisant des systèmes concernés et de s'assurer du drainage adéquat des routes qui font l'objet de travaux de réfection de surface.

13.90 Le présent suivi montre que le ministère n'a pas changé sa façon de faire pour l'entretien des systèmes de drainage. Par contre, lors de travaux de réfection de surface, le ministère s'assure que le drainage est adéquat.

Scellement de fissures

13.91 Nos travaux de vérification avaient fait ressortir que, en règle générale, le ministère n'exploitait pas suffisamment cet outil de prévention. Il s'agit d'une opération peu coûteuse qui vise à limiter l'infiltration d'eau ainsi que de saumure et elle donne d'excellents résultats. Le scellement de fissures avait toutefois connu des ratés au Québec depuis le début des années 1990, particulièrement en 1994 où le produit utilisé sur une autoroute n'adhérait pas à la chaussée. Nous avions recommandé au ministère d'effectuer le scellement de fissures, geste susceptible de favoriser une durée de vie utile maximale du revêtement des chaussées.

13.92 Des produits de scellement ont été mis au point et les essais de laboratoire ont permis de discriminer ceux dont la performance est satisfaisante. Cependant, le ministère n'effectue pas suffisamment de scellement de fissures, bien que cette action prolonge d'au moins deux ans la durée de vie d'une couche d'usure.

Béton de ciment

13.93 En 1995-1996, les chaussées en béton de ciment, qui supportaient 35 p. cent du débit de circulation du réseau routier, n'avaient pas fait l'objet d'un entretien adéquat depuis leur construction. Elles accusaient 35 p. cent de déficiences relatives au confort de roulement par rapport à 24 p. cent pour l'ensemble du réseau routier. En conséquence, nous avions souligné la nécessité de mieux entretenir ce type de chaussées.

13.94 Une évaluation complète de l'état des chaussées en béton de ciment a bien été faite en 1997 pour connaître les montants nécessaires à leur remise en état, soit 110 millions de dollars, mais la réfection attendue tarde à se concrétiser. En 1998, le niveau de déficience relatif au confort de roulement du réseau routier en béton était de 37 p. cent. Le ministère poursuit l'objectif que, à compter de 2005, ce niveau ne soit plus que de 15 à 20 p. cent.

Évaluation des interventions

13.95 En 1990, le ministère n'avait pas fixé d'objectifs mesurables au regard de l'important programme quinquennal visant la remise en état du réseau jugé à l'époque fortement détérioré. Conséquemment, il pouvait difficilement savoir jusqu'à quel point les investissements consentis entre 1990 et 1994 avaient donné les résultats escomptés. À la suite de notre vérification, nous avions indiqué au ministère qu'il lui fallait déterminer des objectifs mesurables pour ses programmes d'intervention et en mesurer l'atteinte.

13.96 Dans son plan de gestion des infrastructures 1995-2000, le ministère s'était fixé l'objectif de maintenir la qualité de ses chaussées pendant cette période quinquennale, en choisissant comme instrument de mesure l'indice de confort de roulement. Les résultats actuels révèlent que le niveau de déficience quant à l'indicateur retenu a été de 24 p. cent en 1994, de 29 p. cent en 1995, de 28 p. cent en 1996, de 31 p. cent en 1997 et de 29 p. cent en 1998.

13.97 De plus, les travaux menés en 1995-1996 nous apprenaient que le ministère n'évaluait pas systématiquement l'ensemble des interventions de réfection et d'entretien qu'il effectue sur les chaussées en vue d'en mesurer la performance. Aussi, une de nos recommandations l'invitait à effectuer ces évaluations et à rectifier son tir au besoin. Actuellement, pour trois projets importants, on expérimente une méthode de suivi des travaux confiés à des entrepreneurs, en incluant des objectifs de performance dans les contrats.

13.98 En dernier lieu, nous avions rappelé au ministère qu'il devait poursuivre l'évaluation de la performance des pratiques courantes, des nouvelles techniques et des produits récents en vue de mieux connaître leur efficacité réelle. À ce chapitre, on continue d'apprécier la performance des chaussées en suivant certains projets de réfection. Le ministère évalue également les innovations technologiques qui apparaissent sur le marché.

13.99 Commentaires du ministère

« **Données à recueillir**. Le relevé systématique des dégradations de surface (fissuration) sur l'ensemble du réseau a été suspendu en 1997. La méthode utilisée laissait une place importante à la subjectivité de la part des responsables de la collecte, d'où un faible degré de précision et de fiabilité des données qui en entachait l'analyse. Notons qu'il n'existe pas encore de moyen automatisé fiable pour le relevé des dégradations de surface. Des développements additionnels sont donc requis pour permettre la collecte de ce type de donnée. Le ministère poursuit ses travaux en ce sens.

« En ce qui a trait aux autres caractéristiques énumérées, leur relevé systématique serait très coûteux compte tenu des équipements actuellement disponibles et des avantages que ces données apporteraient pour une gestion en mode réseau. Pour cette raison, le ministère se limite à en faire le relevé uniquement aux endroits où des travaux sont prévus, et ce, afin de s'assurer de disposer de tous les renseignements nécessaires pour intervenir adéquatement à ces endroits.

« **Détermination des besoins**. La plupart des administrations routières responsables de la gestion d'un réseau routier de l'envergure de celui du Québec procèdent au relevé des caractéristiques de l'ensemble de leur réseau sur des périodes variant en fonction de différents paramètres. Une campagne annuelle de relevé complet est coûteuse et n'apporte pas nécessairement les gains souhaités. Des études en cours vont permettre d'établir la fréquence optimale de couverture de l'ensemble du réseau compte tenu des conditions propres au Québec. La disponibilité récente des modèles de comportement de chaussées et leur intégration au système de gestion seront également considérées.

« L'information disponible pour l'ensemble des routes, soit l'uni et l'orniérage, permet actuellement au ministère des Transports de cerner les besoins de réfection du réseau routier dans son ensemble. À cet égard, soulignons que la « *Federal Highway Administration* » des États-Unis n'utilise que l'uni pour identifier les besoins au niveau national. Ainsi, en utilisant en plus les données d'orniérage, le ministère connaît encore mieux l'état de son réseau et est en mesure de mieux cerner les besoins ; ce qui ne l'empêche pas de poursuivre les recherches et le développement dans le domaine, dans le but de pouvoir disposer de données autres qui lui permettraient d'être encore plus efficace.

« **Drainage**. Il est reconnu que des systèmes de drainage adéquats ont un impact positif sur le comportement des chaussées. Le ministère accorde à cette activité l'importance qu'elle requiert ainsi que les budgets que lui permettent ses disponibilités.

« **Scellement de fissures**. Le ministère considère rentable l'intervention de scellement de fissures, comme en font foi les différents essais qu'il a réalisés sur ces produits. Toutefois, les malheureuses expériences passées l'amènent à être prudent. Pour ces raisons, le ministère a réalisé un million de dollars de travaux de scellement de fissures au cours de l'année financière 1999-2000.

« **Évaluation des interventions**. Avec des valeurs de déficience de 29 p. cent en 1995, 28 p. cent en 1996, 31 p. cent en 1997 et 29 p. cent en 1998, nous constatons que, par ses interventions, le ministère des Transports maintient la qualité de ses chaussées et, à cet égard, il fait preuve d'efficience en la matière. »

MINISTÈRE DE LA RECHERCHE, DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE

ACTIVITÉS DE RECHERCHE ET DE DÉVELOPPEMENT

Contexte

13.100 Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué en 1995-1996 auprès du ministère de l'Industrie, du Commerce, de la Science et de la Technologie (MICST), d'un organisme du gouvernement où s'effectuait entre autres de la recherche en commandite et de trois ministères. Le but de cette démarche est de constater dans quelle mesure les entités ont apporté les correctifs aux lacunes relevées à l'époque. Nos travaux ont pris fin en avril 2000.

13.101 En 1995-1996, nous voulions nous assurer que l'encadrement gouvernemental et organisationnel des activités internes de recherche et de développement ainsi que les mécanismes de gestion dont s'étaient dotés les ministères et organismes du gouvernement du Québec en cette matière favorisaient une saine gestion des deniers publics. La protection de la propriété intellectuelle des résultats, leur évaluation ainsi que leur diffusion avaient également retenu notre attention. Enfin, nous avions examiné la qualité de la reddition de comptes des entités en matière de recherche et de développement.

13.102 Depuis notre vérification, le ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie (MRST) s'est vu confier la responsabilité qui incombait alors au MICST d'encadrer l'ensemble des activités gouvernementales de recherche et de développement ainsi que celles des ministères et organismes qui réalisent à l'interne des travaux de ce genre.

13.103 Mis à part le MRST, qui a remplacé le MICST, nos travaux ont porté sur les mêmes entités qu'au moment de la vérification initiale. Cependant, nous avons dû restreindre la portée de notre suivi dans les entités vérifiées à quatre secteurs d'activité au lieu de six, en raison de la privatisation des activités de recherche et de développement de deux des secteurs vérifiés à l'époque.

13.104 Bien que les entités concernées aient fait preuve de diligence pour instaurer des mesures correctives au regard des lacunes soulevées dans notre rapport, plusieurs améliorations restent à apporter pour parvenir à une saine gestion des activités de recherche et de développement. C'est ainsi que l'encadrement et la gestion de ces activités de même que l'évaluation de programmes et la reddition de comptes sont encore perfectibles. Les entités visées devront donc prendre les moyens qui s'imposent pour bonifier ces aspects.

Encadrement des activités de recherche et de développement

13.105 Un cadre de gestion gouvernemental et organisationnel est essentiel pour parvenir à une saine gestion des activités de recherche et de développement. Nous constatons que les entités tardent à mettre en place l'encadrement qui conviendrait pour fixer la ligne de conduite privilégiée et le guide de référence nécessaire pour bien gérer ces activités.

Politique gouvernementale

13.106 En 1996, nous avions recommandé au MISCT de terminer la mise à jour de la Politique scientifique et technologique dont l'énoncé remontait à 1982. Il nous avait alors indiqué que le plan d'action gouvernemental en science et technologie, en préparation, devrait être rendu public pour l'année 1997-1998. Toutefois, en décembre 1998, à la suite d'une réorganisation gouvernementale, c'est le ministre de Recherche, de la Science et de la Technologie qui s'est vu confier le mandat de définir une nouvelle politique de recherche scientifique. Les premiers éléments de la politique ont vu le jour en mars 1999 avec le Discours sur le budget 1999-2000 et la parution du document *Accélérer la recherche et l'innovation*. Finalement, la publication tant attendue de la politique de la recherche, de la science, de la technologie et de l'innovation est promise pour le printemps de 2000.

Orientations organisationnelles

Activités de recherche et de développement

13.107 En 1995-1996, nous déplorions que seulement une faible part des activités des deux entités qui effectuaient de la recherche en commandite soit orientée vers la croissance de l'expertise. L'entité visée par notre suivi, l'autre ayant depuis privatisé son secteur d'activité, était alors préoccupée par l'augmentation de son chiffre d'affaires et, par conséquent, son taux d'autofinancement, et elle éprouvait des difficultés à concilier son objectif de rentabilité et sa volonté de maintenir et de développer son expertise. Le changement majeur d'orientation survenu au cours de l'année 1997, alors qu'elle est devenue une société d'État à capital social, l'oblige depuis à gérer ses activités de recherche et de développement dans un contexte de rentabilité. Ces modifications la contraignent maintenant à autofinancer complètement ses activités et, en ce sens, à élaborer son programme de recherche en vue d'une commercialisation éventuelle des technologies développées. Eu égard à ces contraintes, le pourcentage du temps des professionnels voué aux travaux de développement d'expertise ne s'est guère amélioré. L'entité oriente surtout ses activités vers l'élaboration de nouvelles applications à partir de technologies existantes tandis que l'acquisition de technologies émergentes est maintenant liée aux sommes allouées à cet effet par le MRST. Bien que ses orientations stratégiques de 1997-2002 ne fassent pas mention de l'importance qu'il conviendrait d'accorder aux travaux de développement de l'expertise, elle reconnaît que son avenir en dépend.

Propriété intellectuelle

13.108 À l'époque de notre vérification, une seule entité s'était dotée d'une politique de propriété intellectuelle et, depuis, une autre y est parvenue. Les autres entités, quand elles le jugent nécessaire, incluent dans leurs ententes de recherche et de développement en partenariat certaines clauses pour protéger leur propriété intellectuelle et les avantages qui y sont reliés. Toutefois, en l'absence d'une politique sur la propriété intellectuelle et de règles prévoyant un suivi et une évaluation périodique des mesures mises en place, le risque subsiste toujours de ne pas récupérer toutes les retombées économiques découlant des investissements en recherche et en développement. De plus, ce risque est amplifié avec la tendance actuelle qui va vers un accroissement de la recherche en partenariat avec partage de responsabilités.

Gestion des activités de recherche et de développement

13.109 Nous convenons toujours que les activités de recherche et de développement comportent une bonne part d'inconnu et que, par le fait même, il est essentiel d'en faire une gestion rigoureuse. Cela suppose d'effectuer les bons choix et d'exercer un suivi assidu tant des ressources investies que de la progression des résultats, pour éviter un gaspillage indu des énergies et des ressources. Malgré les efforts des entités pour améliorer la gestion de leurs activités de recherche et de développement, nous constatons que certaines faiblesses persistent.

Gestion des ressources

Ressources humaines

13.110 La situation ne s'est guère améliorée à l'égard du processus d'évaluation annuelle du rendement. Comme la réalisation efficiente et efficace des projets de recherche et de développement dépend en grande partie du rendement du personnel de recherche, il est encore surprenant de voir que peu d'employés affectés à ces activités se voient signifier des attentes quant à l'économie et à l'efficience dans la gestion et la réalisation de leurs travaux, à leur qualité ainsi qu'à la diffusion des résultats. Les évaluations sont sporadiques ou inexistantes, sauf pour les employés nouvellement embauchés et pour ceux qui ont un comportement déficient.

13.111 Par contre, dans les deux secteurs d'activité où l'insuffisance de formation des membres du personnel ne permettait pas d'assurer le maintien et le développement de leur expertise, des mesures ont été prises pour pallier cette lacune.

Équipements de recherche

13.112 Au moment de notre vérification, nous étions particulièrement préoccupés du fait que certains équipements coûteux n'étaient pas pleinement utilisables pour la réalisation de projets de recherche spécialisés. Pour remédier à la situation dénoncée à l'époque au Centre aquicole marin, un investissement de plus de 300 000 dollars a été consenti pour permettre une meilleure intégration des systèmes de contrôle, notamment celui de la salinité de l'eau. Par ailleurs, le recrutement de ressources humaines permet maintenant au centre aquicole d'être pleinement opérationnel. Plusieurs programmes de recherche ont depuis été entrepris, dont certains en partenariat avec l'industrie. Toutefois, selon les gestionnaires rencontrés, d'autres améliorations majeures devront être apportées pour rendre l'équipement encore plus efficace et efficient et diminuer les risques découlant de l'absence d'un plan de relève suffisant en cas de panne d'électricité prolongée. La réalisation de plusieurs projets pourrait être retardée ou compromise si la qualité de l'eau devenait déficiente.

13.113 À l'époque, nous avions aussi dénoncé une sous-utilisation du complexe d'enceintes à environnement contrôlé (Phytotron), qui permet l'étude de la biologie des plantes. Cet équipement a depuis été prêté pour cet usage à une entreprise privée de recherche et de développement dans ce secteur d'activité. Par conséquent, nous n'avons pas vérifié si cet équipement était pleinement utilisé et si les problèmes relatifs à la qualité de l'air étaient maintenant corrigés.

Gestion des projets

Détermination des besoins

13.114 Toutes les entités visées par nos recommandations de 1995-1996 ont tenté d'arrimer davantage leurs projets de recherche et de développement aux besoins prioritaires de l'industrie québécoise afin de pouvoir affronter la concurrence dans un contexte de mondialisation des marchés. Comme nous l'avions déjà commenté, la plupart des entités utilisent d'importantes structures pour recueillir les besoins de leur clientèle et les traduire dans leurs priorités de recherche. Malgré les efforts de rationalisation pour resserrer le nombre de ces priorités, elles sont encore trop nombreuses pour assurer que, compte tenu de la rareté des ressources, les projets réalisés sont toujours prioritaires. Rien ne garantit non plus que toutes ces priorités de recherche sont reflétées dans les projets qu'élaborent les chercheurs, selon leur champ de compétence et leur expertise.

13.115 Nous avions souligné aussi un manque d'efficacité dans la façon dont une entité assurait une veille technologique, pour en retirer tous les avantages potentiels. Depuis, des projets pilotes ont été entrepris pour exercer ce type de veille et l'évaluation des résultats est prévue cette année.

Pertinence des projets

13.116 Nous avions recommandé que les projets de recherche et de développement soumis par le personnel répondent à un besoin prioritaire du secteur et, pour ce faire, les gestionnaires ont mis en place un processus basé sur la concertation des partenaires. C'est ainsi que la pertinence des projets est évaluée à la lumière de leur conformité avec le plan stratégique de l'entité, les orientations de recherche retenues et les besoins prioritaires exprimés par l'industrie.

13.117 En 1995-1996, nous avions noté qu'une entité ne répondait pas aux besoins de sa clientèle, notamment en concentrant ses travaux sur la culture des fraises et des framboises, tout en reconnaissant un manque évident de recherche sur d'autres baies, dont les productions représentaient une valeur économique importante et qui connaissaient des problèmes. Nous avions signalé également un manque de recherche sur le veau, pour lequel des besoins relatifs à l'alimentation et la santé avaient été détectés. Depuis, l'ensemble de ce secteur d'activité a été privatisé et il est donc exclu de la portée de nos travaux de suivi.

13.118 L'une des entités, qui doit maintenant viser la rentabilité commerciale, n'est plus concernée par notre recommandation sur la pertinence de ses travaux de recherche. En effet, elle accepte uniquement les projets externes auxquels le client contribue financièrement. Quant aux projets de recherche internes, seuls ceux qui correspondent aux technologies ciblées dans le contrat de service avec le MRST sont mis en route.

Faisabilité des projets

13.119 Notre vérification de 1995-1996 mettait en évidence que, au moment de retenir un projet, les entités se souciaient peu d'évaluer et de prendre en compte certains éléments, tels les besoins en ressources humaines, financières et matérielles, la possibilité de mener le projet à terme avec les ressources disponibles, les retombées potentielles du projet ainsi que son niveau de risque. Bien que toutes les entités aient mis en place des mécanismes pour tenir compte davantage de ces éléments, des lacunes perdurent.

13.120 Une des entités n'a toujours pas de processus systématique d'évaluation des projets basé sur des critères pondérés pour mesurer les différents éléments propres à chacun et ne peut donc comparer objectivement les projets entre eux.

13.121 D'autres ne présentent pas encore leurs besoins en ressources humaines, financières et matérielles pour les différentes étapes du projet ni pour sa durée totale, quand celle-ci dépasse l'année courante. Ces informations seraient pourtant pertinentes pour prendre une décision éclairée et, par la suite, exercer un suivi plus rigoureux des travaux.

13.122 Les efforts consentis par les entités pour apprécier le risque inhérent à un projet sont variables, même si ce facteur, difficile à évaluer, est déterminant pour démontrer la viabilité d'un projet et la probabilité qu'il mène à des résultats

concrets. C'est ainsi que certaines forment un comité d'évaluation scientifique pour examiner les propositions de projets dans le but d'assurer la faisabilité scientifique des protocoles de recherche quant aux hypothèses de travail, aux méthodes proposées et à l'adéquation entre le sujet de recherche et l'expertise du titulaire. Par ailleurs, une entité où le risque associé aux projets est discuté lors de leur approbation documente peu ses conclusions.

13.123 De plus, les bénéfices escomptés des projets sont généralement le résultat d'une évaluation qualitative en raison des difficultés à les quantifier. Pourtant, même quand il est possible de chiffrer assez facilement les retombées économiques potentielles, les entités en font rarement mention. Cette situation ne facilite pas non plus la prise de décision quant à l'acceptation ou au refus d'un projet.

Suivi des travaux

13.124 Toutes les entités concernées ont tenté d'améliorer le processus, en cours de projet, du suivi des coûts, de l'avancement des travaux et des résultats. Certaines, encore à l'étape de l'implantation d'un système de gestion de projet, ont corrigé partiellement les déficiences constatées, tandis qu'une autre compense l'absence de système par des procédés manuels. Il va sans dire qu'en l'absence d'un système d'information performant et dans le contexte où les coûts ne sont pas prévus pour l'ensemble d'un projet dont la durée dépasse l'exercice en cours, il est difficile d'évaluer le degré réel d'avancement des travaux, de prévoir les dépassements de coûts et les reports d'échéance.

13.125 Par ailleurs, l'entité orientée vers la recherche en commandite, avec obligation de rentabilité, dispose d'un système informatisé de gestion de projets qui lui permet maintenant d'effectuer un suivi plus serré de ses activités. De plus, cette entité doit soumettre pour approbation, conformément aux exigences de son contrat de service avec le MRST, des rapports d'étape trimestriels sur ses projets de recherche internes. Nos travaux n'avaient cependant pas pour objectif d'apprécier l'efficacité des contrôles mis en place pour assurer l'intégralité et l'exactitude des données qui alimentent le système.

Économie et efficience

13.126 Nous notons que les entités ont maintenant la préoccupation de produire, en temps opportun, de l'information sur les délais d'exécution des projets ainsi que les dépassements budgétaires et leurs justifications. Toutefois, l'implantation, récente ou en cours, de systèmes de gestion de projets limite la disponibilité des données nécessaires à cet effet. Ainsi, une des entités parvient difficilement à mettre en évidence les écarts importants entre les ressources utilisées et les ressources prévues pour des projets qui se déroulent sur des périodes parfois aussi longues que 5, 10, 15 et même 20 ans.

13.127 Quant à l'entité orientée vers la recherche en commandite, elle effectue mensuellement une analyse des écarts, tant sur le plan des coûts que sur celui des échéanciers, et ce, pour ses travaux de recherche internes et externes. Conformément à la norme ISO 9001, elle informe ses clients des écarts constatés et de leurs causes.

Conformité du financement de projets de recherche

13.128 Nous avions incité une entité à respecter le cadre de gestion gouvernemental défini par la *Loi sur l'administration financière* lorsque des chercheurs recueillent des fonds auprès de partenaires pour réaliser des activités de recherche et de développement. À la suite du transfert du secteur d'activité visé à des entreprises privées, cette recommandation est devenue sans objet.

Évaluation de la qualité des travaux

13.129 Contrairement à ce que nous avions recommandé, les entités ont instauré peu de mécanismes pour s'assurer de la qualité scientifique de leurs travaux de recherche. Elles n'ont toujours pas de critères pour déterminer les projets qui devraient être revus par des pairs. De plus, même si les entités incitent les chercheurs à publier les résultats de leur recherche et à les présenter lors de colloques ou de congrès, elles ne cumulent pas d'information à cet effet.

Diffusion des résultats

13.130 Nous enjoignions à une entité, en 1995-1996, de s'assurer que les résultats de ses travaux de recherche font l'objet d'une diffusion adéquate, et ce, dans un souci d'économie. Compte tenu du fait que les activités de recherche et de développement de cette entité ont été confiées à des entreprises privées, la recommandation devient caduque.

Évaluation des programmes de recherche et de développement

13.131 Aucune évaluation structurée de l'ensemble des activités internes de recherche et de développement, quant aux résultats des travaux et à leurs retombées pour l'économie québécoise, n'a été réalisée depuis notre vérification. Pourtant, dans notre rapport, nous avions souligné l'utilité d'une telle information pour la révision de la politique de recherche scientifique.

13.132 En juin 1999, le MRST se voyait confier, par sa loi constitutive, la responsabilité dévolue jusque-là au MICST d'évaluer les programmes relatifs à la science et à la technologie des ministères et organismes. Pour ce faire, le ministère a fait approuver en octobre son plan d'organisation administrative, où une direction est spécialement affectée au suivi de ses activités. Cette direction a notamment

comme mandat d'évaluer les programmes et les mesures de soutien à la recherche, à la science, à la technologie et à l'innovation. Il est cependant trop tôt pour obtenir les résultats de ses travaux.

Reddition de comptes

13.133 La reddition de comptes est toujours déficiente dans la mesure où nous constatons encore une insuffisance dans la disponibilité d'une information de gestion de qualité. En effet, les rapports annuels des entités ne présentent toujours pas un portrait complet de leurs réalisations dans le domaine de la recherche et du développement. Ils ne permettent pas d'apprécier les retombées et les résultats des activités en fonction de leurs coûts. En l'absence d'indicateurs de gestion pertinents, il est donc difficile de conclure sur la performance des entités et leur contribution au développement et à l'amélioration technologique et économique.

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

« **Politique gouvernementale**. Le ministre de la Recherche, de la Science et de la Technologie a annoncé, le 13 avril 2000, qu'une version préliminaire de la Politique scientifique serait disponible à la fin de juin 2000. Elle fera l'objet d'une validation publique dans la seconde moitié du mois d'août 2000. La publication de la Politique scientifique suivra de peu cette ultime validation. »

13.135 Résumé des commentaires des entités

Activités de recherche et de développement. Comme elle nous l'avait indiqué en 1996, l'entité qui effectue de la recherche en commandite considère que le développement de l'expertise doit se réaliser à même des retombées financières provenant de la commercialisation ou répondre à un mandat gouvernemental particulier. Depuis 1997-1998, cette entité a mis sur pied et réalisé, avec le gouvernement du Québec, un programme de recherche exploratoire qui a totalisé, au cours des trois exercices subséquents, 12,4 millions de dollars, somme à laquelle il faut ajouter 3 millions de dollars relativement aux activités de recherche et de développement capitalisées. Elle indique qu'à son avis il est également important de développer de l'expertise sur les technologies déjà détenues en vue de les appliquer à d'autres domaines.

Propriété intellectuelle. Une des entités mentionne que l'élaboration d'une politique de gestion de la propriété intellectuelle est en cours. Quant à l'autre, elle prévoit mettre en place un encadrement qui définira plus clairement ses objectifs, les règles administratives et le suivi des clauses contractuelles. Cet encadrement s'inspirera notamment de la politique du MRST à ce sujet, prévue à brève échéance.

Ressources humaines. Une entité souligne qu'un système de gestion du rendement permettant de déterminer des objectifs touchant l'économie et l'efficience a été mis en place, mais que des efforts devront être fournis pour que toutes les directions de recherche et de développement l'utilisent de façon systématique.

Par ailleurs, deux entités confirment l'absence d'évaluation systématique du rendement de chaque employé. Elles estiment toutefois s'être dotées de moyens pour suivre et évaluer les travaux de recherche en matière de qualité, d'échéanciers et de coûts.

Équipements de recherche. L'entité est d'avis qu'un projet de construction en cours à proximité du Centre aquicole marin permettra, entre autres, d'améliorer les infrastructures et, conséquemment, de les rendre plus efficaces et efficientes ; ainsi, les risques soulignés seront ainsi entièrement contrôlés.

Détermination des besoins. Une entité exprime sa fierté d'avoir réussi à établir une cohérence entre son plan stratégique, ses plans d'action et les besoins de l'industrie, et manifeste son intention d'aller plus loin en mettant de l'avant un plan d'action en matière d'innovation. Une autre prévoit que l'exercice de planification stratégique en cours viendra préciser et probablement restreindre le nombre de créneaux où elle interviendra. Enfin, une autre déclare que l'établissement des priorités en matière de recherche suit un processus rigoureux et qu'elle compense l'absence d'un processus structuré pour inviter ses partenaires à exprimer leurs besoins par une interaction constante avec le milieu, soutenue par des colloques, des forums, des tables de concertation ainsi que des groupes de travail. À son avis, cette approche est plus simple et moins coûteuse, puisqu'on évite ainsi de créer des attentes qui dépasseraient très largement les ressources allouées aux activités de recherche.

Faisabilité des projets. Toutes les entités prévoient améliorer le processus d'évaluation de la faisabilité des projets, notamment en tenant compte des coûts des années subséquentes pour les projets dont la durée dépasse l'année en cours, en ventilant le budget demandé, en se dotant d'un comité scientifique pour évaluer les chances de succès des projets ou encore en confiant au Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche (FCAR) le processus d'évaluation scientifique.

Quant à l'évaluation qualitative des retombées économiques, une entité rappelle que peu de ses projets de recherche présentent des bénéfices attendus quantifiables tandis qu'une autre est à développer une approche par programme qui permettra d'intégrer les projets de recherche dans un processus de solutions de problèmes, le tout orienté vers la réalisation d'objectifs mesurables.

Suivi des travaux, économie et efficience. Les entités confirment que l'implantation des systèmes de gestion de projet qui est en cours leur permettra bientôt d'effectuer un suivi plus rigoureux des coûts, de l'avancement des travaux et des résultats de leurs activités de recherche et de développement.

Évaluation de la qualité des travaux. Les entités sont à introduire ou ont mis en place des moyens pour davantage s'assurer de la qualité scientifique de leurs travaux de recherche. C'est ainsi qu'une entité projette d'intensifier les activités du comité scientifique créé à cet effet dès que ses orientations scientifiques auront été confirmées. Une autre a produit récemment une version préliminaire d'un guide d'évaluation de la recherche tandis qu'une dernière encourage ses chercheurs à échanger avec ses partenaires et avec d'autres chercheurs pour accroître la valeur de ses travaux. De plus, elle pense pouvoir encore améliorer son système de gestion de la qualité.

Reddition de comptes. À la suite de l'implantation de la gestion par projet, toutes les entités se proposent de produire prochainement une reddition de comptes davantage axée sur la gestion par résultats. Toutefois, une entité souligne qu'en l'absence d'une démarche mise en place par le MRST, elle ne dispose pas des ressources pour évaluer seule les retombées économiques des projets de recherche réalisés dans le cadre de contrats de service avec le MRST. En effet, cette évaluation ne pourra se faire qu'à partir de la démarche que ce dernier doit proposer.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

MESURES D'URGENCE EN CAS DE SINISTRE

13.136 En 1995-1996, nous avons réalisé une vérification de l'optimisation des ressources concernant la gestion des activités liées aux mesures d'urgence. Nos travaux, conduits auprès du ministère de la Sécurité publique, avaient pour but d'examiner plus particulièrement le soutien du ministère à la planification de la prévention des sinistres et des mesures d'urgence des municipalités ainsi que la gestion de l'aide financière aux sinistrés.

13.137 Nous avons effectué le suivi de nos constatations et recommandations découlant de cette vérification 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 ministère pour améliorer son soutien aux municipalités et aux sinistrés ainsi que sa gestion de l'aide aux sinistrés. Nos travaux ont été réalisés auprès de la Direction générale de la sécurité civile et de la sécurité incendie et ont pris fin en février 2000.

13.138 Lors de notre vérification initiale, cette direction générale comptait 135 employés, dont 60 en région ; au moment de notre suivi, elle en compte 130, dont 75 attachés à l'une ou l'autre des deux directions territoriales et des huit directions régionales. En 1999-2000, les crédits votés pour la sécurité civile, excluant les crédits permanents, se chiffrent à 9,5 millions de dollars (ils étaient de 8,0 millions de dollars en 1994-1995). Le cas échéant, les sommes requises pour l'indemnisation des sinistrés sont puisées dans le Fonds consolidé du revenu.

13.139 Soulignons que, depuis notre vérification en 1995-1996, deux événements majeurs – les pluies diluviennes survenues au Saguenay à l'été de 1996 et la tempête de verglas de janvier 1998 – ont eu une incidence marquée sur les activités du ministère et ont débouché sur des analyses importantes en matière de sécurité civile. Trois rapports ont suivi : le rapport de décembre 1996 d'un comité d'évaluation, mandaté par le ministère, sur l'intervention de l'Organisation de sécurité civile du Québec lors des inondations du Saguenay, et les deux rapports des commissions sous la présidence de M. Roger Nicolet, soit le Rapport de la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages, de janvier 1997, et le Rapport de la Commission scientifique et technique chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas, daté d'avril 1999. Le ministère travaille présentement à définir les orientations gouvernementales en matière de sécurité civile à la lumière des recommandations issues de ces différents rapports. Quant à celles que nous formulions en 1996, nous revenons sur chacune d'elles dans les paragraphes qui suivent. Bien que le ministère ait posé des gestes pour corriger les lacunes relevées dans notre rapport, plusieurs améliorations restent à apporter pour parvenir à un vrai soutien du ministère auprès des municipalités et à une saine gestion de l'aide financière aux sinistrés.

Énoncé de la politique gouvernementale

13.140 En 1995-1996, nous avions recommandé au ministère de soumettre au gouvernement, comme le prévoit la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre* (L.R.Q., c. P-38.1), un énoncé de politique de prévention des sinistres et de mesures d'urgence, qui préciserait notamment sa stratégie d'action auprès des municipalités. Une telle politique permettrait au gouvernement de préciser les objectifs que doit poursuivre le ministère quant à l'organisation de la sécurité civile sur l'ensemble du territoire du Québec et à la gestion de l'aide financière aux sinistrés. Le ministère avait vainement travaillé à l'énoncé de cette politique pendant une dizaine d'années.

13.141 En avril 1999, le rapport de la commission Nicolet relatif à la tempête de verglas contenait sur ce point une recommandation qualifiée de majeure, à savoir que le gouvernement doit s'engager dans la définition d'une politique de sécurité civile, condition indispensable à la naissance, dans la société québécoise, d'une culture de sécurité civile. Au moment de notre vérification, ce dossier est toujours au point mort, le ministère subordonnant l'énoncé d'une politique à un nouvel encadrement légal. Un projet de loi était prêt à être déposé à l'Assemblée nationale du Québec en décembre 1997. Toutefois, la tempête de verglas de janvier 1998 et le rapport de la commission Nicolet qui a suivi ont amené le ministère à revoir son approche de sorte que celui-ci espère présenter un nouveau projet de loi pour le printemps de 2000.

13.142 Par ailleurs, le Manuel de base en sécurité civile, déjà existant en 1996, supplée partiellement à un énoncé de politique gouvernementale dans la mesure où il expose un certain nombre de concepts en matière de sécurité civile et où il réaffirme notamment le rôle de première importance des municipalités. Toutefois, le manuel, qui n'a pas été revu depuis, n'exprime pas les priorités, les orientations, les stratégies et les moyens d'action gouvernementale qui permettraient aux municipalités d'atteindre le degré de préparation souhaité.

13.143 En matière d'assistance financière, tout programme d'aide aux sinistrés doit faire l'objet de l'adoption d'un décret par le gouvernement. Or, les recommandations ministérielles qui lui ont été adressées à cette fin ne se rapportaient pas aux principes mentionnés dans le Manuel de base, que ce soit pour indiquer que ces mêmes recommandations s'y conformaient ou, le cas échéant, qu'elles s'en écartaient. À cet égard, la pratique du ministère demeurait la même au moment de notre vérification en 2000.

Préparation des municipalités à réagir à un sinistre

Évaluation de la préparation des municipalités

13.144 Nous avions recommandé au ministère, en 1995-1996, d'évaluer de façon plus structurée le degré de préparation des municipalités, notamment les plus populeuses, à réagir efficacement en cas de sinistre et de rendre compte, dans son rapport annuel ainsi qu'au Comité de sécurité civile du Québec, de l'évolution du degré de préparation des municipalités en matière de mesures d'urgence.

13.145 Sur ce point, le ministère a procédé à une évaluation, à l'échelle provinciale, du degré de préparation des municipalités en fonction de trois critères qu'il juge essentiels, soit la présence d'un centre de coordination, d'un bottin de ressources et d'un procédé d'alerte (c'est-à-dire le signalement d'une menace imminente accompagné, le cas échéant, d'une demande d'aide). Selon le relevé effectué par le ministère en décembre 1999, on retrouve un centre de coordination dans 89 p. cent des municipalités, mais le bottin des ressources et le procédé d'alerte ne sont présents que dans des proportions respectives de 59 et de 62 p. cent des municipalités. Toutefois, ces deux dernières proportions touchent environ 88 p. cent de la population québécoise habitant dans une municipalité. Le ministère a mis en place un système informatique qui permet la mise à jour régulière de ses données sur la présence de ces trois critères. Ce système permettra également de compiler et d'analyser d'autres données portant sur un plus large éventail de variables associées à l'évaluation du degré de préparation des municipalités.

13.146 En 1998, le ministère effectuait également, avec le concours d'une firme privée, un relevé sur la présence de plans d'urgence dans les municipalités. Pour l'ensemble du Québec, 75 p. cent des municipalités possédaient de tels plans : 34 p. cent étaient opérationnels (touchant 67 p. cent de la population des municipalités du Québec), 45 p. cent étaient considérés comme désuets tandis que les autres, pour la plupart, étaient en révision. Plus particulièrement, les données obtenues pour les municipalités de moins de 5 000 habitants – représentant 22 p. cent de la population des municipalités du Québec – font également ressortir que 65 p. cent d'entre elles ont des plans désuets ou n'en ont pas du tout.

13.147 Par ailleurs, le ministère n'évalue toujours pas de façon structurée d'autres aspects importants que nous donnions en exemple en 1996, tels que la qualité de l'analyse des risques, la mise à jour des plans d'urgence, l'existence d'un comité municipal de sécurité civile, la formation des personnes visées et la tenue périodique d'exercices. Sur ces aspects, les bureaux régionaux interviennent de leur propre chef mais sans orientation ministérielle.

13.148 En ce qui a trait à la reddition de comptes, comme nous l'avions indiqué en 1995-1996, le ministère ne présente toujours pas de compte rendu sur le degré de préparation des municipalités dans son rapport annuel ni au Comité de sécurité civile du Québec, lequel a pour mandat notamment de déterminer les orientations et les priorités devant amener les municipalités à planifier les mesures d'urgence

dans leur milieu. Par ailleurs, ce comité a été informé par le sous-ministre, lors d'une réunion tenue en novembre 1998, du manque de préparation des municipalités touchées par la tempête de verglas survenue en janvier 1998.

Pouvoir de requérir les plans municipaux

13.149 Lors de notre vérification en 1995-1996, nous avions recommandé au ministère d'utiliser au besoin son pouvoir de requérir les plans d'urgence des municipalités, notamment les plus populeuses, afin de faciliter l'accomplissement de son mandat, qui consiste à organiser efficacement et à coordonner la sécurité civile sur l'ensemble du territoire du Québec. En effet, il n'utilisait pas ce pouvoir que lui a conféré l'Assemblée nationale en 1979 et, en plus, il réalisait des travaux de planification à la place des municipalités plutôt que de les amener à s'engager elles-mêmes dans un processus permanent de préparation.

13.150 Le ministère ne réalise plus de travaux semblables. Cependant, il n'utilise toujours pas son pouvoir de requérir les plans municipaux, si la situation l'exige, et n'entend pas s'en prévaloir, préférant s'en tenir à une approche de sensibilisation plutôt que de contrainte légale. Le ministère entend clarifier son mode d'intervention à la faveur du projet de loi mentionné précédemment.

13.151 Nous avions également recommandé au ministère de mettre en application la réglementation relative aux plans municipaux et de voir à ce qu'elle soit cohérente par rapport aux standards de planification de la prévention des sinistres et des mesures d'urgence.

13.152 En effet, nous avions constaté que le ministère ne faisait que rarement la promotion de la tenue d'exercices qui permettraient de s'assurer que les plans d'urgence municipaux, lorsqu'il y en a, sont fonctionnels. Le ministère ne s'assurait pas non plus de l'application du Règlement sur le plan municipal de prévention des sinistres et de mesures d'urgence, qui impose la révision annuelle de ces plans. À l'époque, ce règlement n'avait pas été revu pour tenir compte de la nouvelle approche proposée par le ministère relativement au contenu des plans municipaux.

13.153 En ce qui a trait à la promotion de la tenue d'exercices, elle est laissée à la discrétion de chaque conseiller dans les bureaux régionaux. Le ministère n'a pas émis de lignes directrices en cette matière et ne dispose pas de l'information qui l'amènerait à dresser au besoin un bilan provincial sur les gestes posés par son personnel en région pour inciter les municipalités à la tenue d'exercices et les soutenir dans ce domaine.

13.154 Pour ce qui est de l'application du Règlement sur le plan municipal de prévention des sinistres et de mesures d'urgence, qui exige la révision annuelle des plans d'urgence municipaux, le ministère en fait un constat de désuétude et se questionne sur la pertinence de réglementer le contenu de ces plans. Il estime qu'une nouvelle approche est nécessaire et qu'elle doit reposer sur une obligation de résultats devant conduire les municipalités à rendre compte sur tous les aspects importants touchant leurs plans d'intervention en sécurité civile.

Soutien à la planification auprès des municipalités

13.155 Nous avions recommandé au ministère d'établir des plans d'action ministériels à court et à moyen terme afin de permettre de maximiser l'efficacité et l'efficience de ses interventions en vue d'amener les municipalités à planifier les mesures d'urgence dans leur milieu. Cette recommandation s'appuyait notamment sur le fait que les interventions des conseillers régionaux auprès des municipalités s'effectuaient de façon très inégale, étant donné que le ministère ne disposait pas d'une planification ministérielle précisant les objectifs à atteindre par région et les moyens suggérés pour y parvenir. Nous constations également que l'expertise des conseillers se développait en parallèle, sans échanges suffisants entre les diverses directions régionales quant aux stratégies à adopter pour gérer certains risques.

13.156 À la suite de nos travaux, nous avons constaté que, pour améliorer les interventions des conseillers en région auprès des municipalités, le ministère a posé certains gestes, dont la mise en place récente d'une nouvelle structure organisationnelle, l'ajout de personnel et de bureaux régionaux, le redéploiement de l'effectif et la diffusion de la consigne mentionnée plus haut, demandant aux bureaux régionaux de s'assurer de la présence des trois éléments indispensables pour faire face à un sinistre. Par contre, les interventions des conseillers en région ne s'inscrivent toujours pas dans le cadre de plans d'action ministériels.

13.157 Faisait aussi l'objet d'une recommandation l'élaboration d'un guide et de modèles concrets de planification des mesures d'urgence afin de faciliter le travail des municipalités et des conseillers régionaux du ministère. À ce sujet, ce dernier a produit un guide à l'intention des municipalités, en janvier 1997, pour procéder à la planification des mesures d'urgence. Ce document, qui couvre les étapes essentielles à la planification, sert de référence aux conseillers régionaux.

Gestion de l'aide financière aux sinistrés

Objectifs et critères d'admissibilité

13.158 En matière d'aide financière aux sinistrés, la notion de « sinistre » étant large, nous avions fait valoir au ministère la pertinence de préciser les objectifs visés par cette aide – notamment la notion d'« aide humanitaire de dernier recours » –, de s'assurer que les modalités des programmes étaient conformes à ces objectifs, ainsi que d'adopter, de diffuser et d'appliquer de façon constante les critères d'admissibilité à l'aide financière aux sinistrés.

13.159 À défaut de critères généraux suffisamment précis et d'un mécanisme de diffusion approprié, le ministère en venait parfois à des conclusions contraires quant à l'admissibilité à l'aide financière pour des événements distincts mais présentant des caractéristiques semblables. De surcroît, la population n'était pas adéquatement informée des conditions d'admissibilité à l'aide financière, ce qui pouvait susciter des attentes inutiles. En effet, un nombre élevé de demandes de programmes d'assistance financière avaient été refusées sur recommandation des services centraux.

13.160 Les objectifs, les critères et les principes de base auxquels se réfère le ministère pour formuler ses recommandations aux autorités gouvernementales quant à l'opportunité de recourir à un programme d'aide sont les mêmes en 2000, sans précision additionnelle.

13.161 Cette carence fait en sorte qu'il est encore difficile de préciser l'information à donner à la population sur les conditions d'admissibilité à l'aide financière. Ainsi, du 1er avril 1995 au 31 mars 1999, 57 p. cent des demandes de programmes d'assistance financière acheminées à la Direction de l'assistance financière et du soutien administratif ont essuyé un refus. En réalité, le pourcentage total des refus est plus élevé, étant donné que le taux que nous avons calculé ne tient pas compte des demandes rejetées au départ par les directions régionales qui, durant cette même période, procédaient à une analyse préliminaire des dossiers.

13.162 Sur ce sujet, l'importance de baliser l'aide gouvernementale est aussi signalée dans le rapport de la commission Nicolet relatif à la tempête de verglas, dans lequel on peut lire ceci : « Les règles définissant la nature des dépenses couvertes doivent être connues avec précision. Sur ce point, la Commission endosse une demande insistante des municipalités qui souhaitent connaître, avant un sinistre, la nature exacte des dépenses qui seront finalement couvertes. »

Délais de versement de l'aide financière pour le rétablissement des sinistrés

13.163 En 1995-1996, nous avions recommandé au ministère :

- de fixer des objectifs relativement au délai de mise en place des programmes d'assistance financière aux sinistrés et à celui du traitement des réclamations ;
- de se doter d'indicateurs qui lui permettraient d'apprécier les délais de mise en place des programmes d'assistance financière et de traitement des réclamations ;
- d'évaluer si le processus d'approbation des programmes d'assistance financière aux sinistrés lui permet d'atteindre ses objectifs quant au délai d'intervention pour aider au rétablissement des sinistrés.

13.164 En effet, le manque de critères généraux d'admissibilité suffisamment précis pour guider l'analyse du ministère entraînait un délai relativement long entre le moment du sinistre et celui de l'approbation gouvernementale et de même entre le moment de la demande d'indemnité et le versement final de son paiement.

13.165 Au moment de notre suivi, le ministère ne s'était toujours pas fixé d'objectifs quant au délai de mise en place de programmes d'assistance et, partant, le processus d'approbation de ces programmes n'était pas évalué à partir d'indicateurs permettant d'apprécier les délais à ce chapitre.

13.166 Malgré cette faille, 7 des 10 décrets adoptés entre janvier 1997 et septembre 1999 l'ont été en-deçà de trois mois suivant le sinistre, alors que nous notions en 1996 que 68 p. cent des décrets adoptés entre 1989 et 1995 l'avaient été plus de trois mois après l'événement qui avait suscité leur formulation.

13.167 Par ailleurs, les délais liés au traitement des dossiers demeurent passablement longs. En 1995-1996, l'examen d'un échantillon de dossiers nous avait permis de constater qu'il s'écoule en moyenne six mois entre la date de la demande d'indemnité et celle du paiement final. Un relevé que nous avons effectué cette année pour six sinistres survenus depuis 1997 (excluant, entre autres, la tempête de verglas) indique un délai moyen de près de un an. Bien que des délais soient occasionnés en partie par les sinistrés, qui tardent à effectuer les démarches nécessaires à régulariser leur situation et à justifier leurs réclamations, l'examen de dossiers d'indemnisation révèle tout de même des délais de plusieurs semaines, voire plusieurs mois, liés au traitement administratif des données concernées, même si le ministère détenait l'information requise. Selon ce dernier, des délais seraient dus notamment au traitement des dossiers relatifs à la tempête de verglas de 1998, jugés prioritaires.

Réclamation de l'aide financière du gouvernement fédéral

13.168 En 1995-1996, nous avions recommandé au ministère d'élaborer une procédure qui permettrait de préparer la réclamation du gouvernement du Québec de façon à assurer un remboursement intégral et rapide des sommes admissibles à l'aide financière du gouvernement fédéral.

13.169 Le ministère ne s'était pas doté d'une procédure de collecte rapide de l'information auprès des autres ministères et organismes gouvernementaux afin de préparer, à la suite d'un sinistre d'envergure, une réclamation au gouvernement fédéral. Notamment, il n'avait pas précisé la nature des pièces justificatives requises ni formulé d'exigences quant à leur conservation pour une vérification ultérieure.

13.170 Bien que le ministère n'ait pas élaboré comme telle de procédure portant sur la collecte de renseignements auprès des autres ministères et organismes, il a introduit des mesures pour mieux gérer ses réclamations au gouvernement fédéral. Ainsi, il organise des rencontres d'information avec les autres ministères et organismes visés par la demande d'indemnisation qu'il veut adresser au gouvernement fédéral. Il facilite la réalisation, par ce dernier, de vérifications continues, lesquelles permettent, selon les ententes, le paiement d'avances au gouvernement du Québec. Il a précisé les différentes étapes de travail menant à la réclamation. Enfin, dans le cas de deux sinistres importants, le gouvernement québécois a créé des fonds spéciaux administrés par le Conseil du trésor et prévoyant des contrôles particuliers pour faciliter notamment la gestion de la collecte d'information. Ces mesures ont permis de réduire les délais de remboursement.

13.171 Commentaires du ministère

« Nous convenons que des recommandations n'ont pas eu de suite surtout à cause de sinistres majeurs qui se sont produits depuis 1996, telles la tempête de verglas et les inondations du Saguenay, qui ont décuplé le nombre de réclamations et amené une nouvelle vision de la responsabilité gouvernementale en sécurité civile. À cet égard, des gestes importants ont été posés par le ministère depuis quatre ans, notamment : l'investissement majeur réalisé en sécurité civile en 1999, le développement d'une approche systématique d'évaluation du degré de préparation des municipalités à réagir à un sinistre, la création de fonds spéciaux destinés à renforcer le mode de réclamation de la quote-part du fédéral de même que les engagements précisés dans le plan stratégique 2000-2003.

« **Énoncé de politique gouvernementale**. Dans le cadre du passage à l'an 2000, le ministère a créé une cellule de planification et une veille stratégique afin d'être en mesure de donner suite au mandat confié au Comité de sécurité civile du Québec et de faire face aux situations problématiques qui pouvaient survenir dans le cadre du dossier « an 2000 ». Un modèle d'intervention a été développé afin de servir de base aux futures loi et politique en sécurité civile.

« Le ministère de la Sécurité publique s'est engagé, dans son plan stratégique 2000-2003, à définir et implanter une réforme en sécurité civile dont la réalisation nécessite l'adoption du projet de loi à l'Assemblée nationale, prévue au printemps 2000. Des outils de formation et d'information destinés aux partenaires gouvernementaux seront produits, dont le nouveau manuel de base en sécurité civile et la banque informatisée des mesures d'urgence des municipalités.

« **Préparation des municipalités à réagir à un sinistre**. Le ministère a mis en place une nouvelle structure administrative en 1999, ajoutant du personnel et des bureaux régionaux afin, notamment, d'être plus en mesure de suivre l'état de préparation des municipalités à réagir lors de sinistres.

« Le plan stratégique 2000-2003 prévoit la mise en place de programmes favorisant l'émergence d'une véritable culture de la sécurité civile à tous les paliers de responsabilités. L'élaboration d'un plan de communication, la tenue de forums et la réalisation de sondages font partie des moyens d'intervention pour atteindre cet objectif. De plus, il est prévu que, d'ici 2003, l'ensemble des municipalités du Québec disposeront au minimum d'un centre de coordination des mesures d'urgence, d'un répertoire de ressources et d'un procédé d'alerte. Le rapport annuel de gestion 1999-2000 devrait préciser les résultats d'une première évaluation terminée en décembre 1999.

« Quant aux modalités d'obtention des plans d'urgence des municipalités, elles seront prévues dans le projet de loi à venir.

« **Gestion de l'aide financière aux sinistrés**. Nous constatons, tout comme vous, qu'une proportion importante des demandes d'assistance financière présentées par les municipalités sont irrecevables. Les règles permettant l'octroi d'une assistance financière pourraient être précisées dans un avenir prochain et diffusées à l'aide de la politique de sécurité civile.

« Le projet de loi prévoit l'adoption à l'avance de programmes standardisés d'assistance financière autorisant l'indemnisation pour les sinistres les plus courants. Ce mode d'autorisation réduira le délai de traitement de ce type de réclamations.

« En ce qui a trait aux réclamations de la quote-part du fédéral, la mise en place depuis juillet 1996 d'une équipe de travail, qui a contribué à hausser les avances du fédéral de 50 p. cent à 80 p. cent pour le sinistre du verglas et les prochains sinistres majeurs, ainsi que la création de fonds spéciaux constituent des actions significatives destinées à accroître la qualité du suivi des réclamations et à améliorer la gestion de la collecte d'information. »

MINISTÈRE DU REVENU

FISCALITÉ DES SOCIÉTÉS

13.172 La structure de base du régime québécois d'imposition des sociétés est composée de trois prélèvements fiscaux, soit l'impôt sur le revenu, la taxe sur le capital et la taxe sur la masse salariale. Au 31 mars 1999, le ministère du Revenu du Québec traitait avec 323 000 sociétés. Les revenus générés par ces prélèvements ont été de 7,4 milliards de dollars pour l'exercice terminé le 31 mars 1999.

13.173 En 1997, nous avons mené une vérification de l'optimisation des ressources auprès de ce ministère relativement à la fiscalité des sociétés. Nos travaux avaient été axés plus particulièrement sur les procédures, les échanges de renseignements avec les autres organismes gouvernementaux et les systèmes d'information liés aux activités de cotisation et de vérification des déclarations des sociétés. Ils portaient également sur les mécanismes visant à repérer les sociétés qui ne produisent pas leur déclaration.

13.174 À l'automne de 1999, nous avons entrepris un suivi de cette vérification afin d'établir dans quelle mesure le ministère a tenu compte des recommandations que nous avions alors formulées. Nos travaux ont pris fin en février 2000.

13.175 Plusieurs de nos recommandations demeurent pertinentes puisque divers projets sont toujours en cours au ministère pour corriger les déficiences relevées lors de notre vérification. La mise en fonction prochaine du nouveau système informatique de cotisation des déclarations d'impôt des sociétés devrait augmenter considérablement la qualité de cette opération ainsi qu'améliorer l'identification des sociétés à risque. Par ailleurs, des remboursements relatifs au crédit pour la recherche et le développement (R&D) sont toujours versés avant que le ministère ait obtenu le résultat de l'admissibilité des projets par l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC). Toutefois, les travaux d'un groupe de travail ayant reçu le mandat d'améliorer l'administration de ce programme de crédits d'impôts remboursables devraient réduire à brève échéance ces versements excédentaires.

13.176 Le ministère s'appuie sur ses programmes de recotisation et de vérification fiscale pour recouvrer les sommes versées en trop. Nous constatons une augmentation des efforts pour ce qui est des activités de vérification mais, compte tenu de l'ampleur de la clientèle, le niveau de couverture demeure minime. Les mécanismes de contrôle devront être améliorés et d'autres, ajoutés pour assurer le traitement intégral de l'information et, conséquemment, l'efficacité de la cotisation.

Cotisation des déclarations de revenus des sociétés

Examen des déclarations de revenus des sociétés et système de traitement des déclarations des sociétés (DECOR)

13.177 Selon une étude interne du ministère réalisée en 1996-1997, le système de cotisation des déclarations de revenus des sociétés ne permettait pas d'atteindre l'objectif d'une cotisation de qualité. En effet, une quantité importante de renseignements exploitables et fournis par les sociétés n'étaient pas saisis. Pour suppléer à cette approche mécanisée plutôt rudimentaire, un examen visuel sommaire était effectué, avec les difficultés et les risques d'erreurs inhérents à ce type d'opération concernant la codification, la détection d'incohérences ainsi que la validation et le suivi des données historiques. Étant donné le peu de temps alloué pour l'analyse visuelle des documents, des éléments passaient inaperçus. D'ailleurs, les informations demandées par le ministère et fournies par les sociétés n'étaient pas assez détaillées pour effectuer une analyse suffisante des déclarations. De plus, la rareté des données recueillies à cette étape rendait ardue la production ultérieure de statistiques.

13.178 Le ministère compte régulariser la situation avec l'implantation d'un projet dédié à l'amélioration du système de traitement actuel. Il a lancé la phase 1 en mars 2000. On affirme que le système en question entraînera l'abolition de l'examen visuel des déclarations avant la saisie des données et facilitera la sélection mécanique des déclarations les plus à risque.

13.179 D'ici à ce que le nouveau système soit fonctionnel, les risques d'erreurs liées à la cotisation sont toujours présents. Ainsi, l'examen de quelques dossiers a confirmé la présence de failles semblables. Par exemple, nous avons constaté que le ministère n'avait pas détecté une erreur de plus de un million de dollars dans le calcul du revenu imposable d'une société et qu'en conséquence les pertes reportées étaient surévaluées d'autant. L'absence d'un contrôle de la qualité au regard des activités de cotisation permet difficilement d'évaluer l'importance de même que les répercussions des lacunes à ce chapitre. Par ailleurs, puisque le système informatisé de l'impôt des sociétés ne contient pas encore suffisamment d'information, le ministère saisit encore les données financières figurant dans les dossiers matériels de milliers de sociétés en vue de les transmettre au ministère des Finances pour que ce dernier produise un rapport statistique complet sur l'activité fiscale de ces entités. Le dernier bilan fournit de l'information basée sur des données qui datent déjà de 1995.

13.180 Néanmoins, le ministère consacre plus de temps à l'examen visuel des déclarations pour bonifier les résultats de la cotisation. Il cible également les dossiers à risque nécessitant une analyse plus approfondie. Enfin, il a amélioré plusieurs formulaires qui lui permettent maintenant d'obtenir davantage de renseignements sur les sociétés. De 1996 à 1999, les gains générés par l'examen des déclarations de revenus ont ainsi augmenté de façon significative, passant de 23,9 à 43,2 millions de dollars.

Programmes spéciaux de récupération fiscale

13.181 Les programmes de recotisation consistent en un examen plus détaillé des déclarations de revenus après l'émission des avis de cotisation ; pour ce faire, les dossiers sont sélectionnés à partir d'un code indicateur ou d'un champ du formulaire. En 1996-1997, nous recommandions au ministère de mieux cibler ces programmes afin de choisir les plus rentables. Nous déplorions qu'en dépit de leur rentabilité, ces programmes ne soient pas effectués chaque année, mais plutôt en fonction d'une allocation incertaine et tardive des budgets. Nous avions également observé que l'information de gestion relative aux activités de recotisation ne permettait pas au ministère d'évaluer ni de planifier ses interventions en la matière.

13.182 Or, force est de constater que le ministère n'a pas modifié ses pratiques de façon significative. Malgré leur rentabilité, les budgets alloués à ces programmes sont restreints. Bien qu'en 1998-1999 le ministère ait inscrit 140 000 codes pour signaler la pertinence de revoir les déclarations de revenus des sociétés ainsi marquées, aucun programme de recotisation n'a été prévu à cet effet pour l'année en cours. Pour l'année financière terminée le 31 mars 1999, les travaux se résument à la vérification des données relatives au crédit d'impôt à la formation, qui a permis au ministère de recouvrer environ 1,1 million de dollars. Concernant les trois dernières années, la récupération consécutive à la mise en œuvre desdits programmes a été en moyenne de 2,3 millions de dollars, pour une rentabilité de 2 210 dollars par jour-personne.

13.183 Enfin, l'information sur les programmes spéciaux effectués à la Direction générale de la métropole est toujours déficiente : il est impossible de dégager les résultats obtenus pour chacun des programmes et de cibler les interventions les plus rentables afin de mieux planifier les activités du ministère au chapitre de la récupération. L'expertise du personnel est mise à contribution pour identifier les clientèles affichant à cet égard un potentiel élevé.

Cotisation sur base d'indices

13.184 Lorsque les sociétés ne produisent pas leur déclaration de revenus en respectant les délais prescrits, le ministère recourt à la cotisation sur base d'indices comme mesure ultime. En voulant inciter les retardataires à s'exécuter, il estime l'impôt à payer en se référant à des renseignements qu'il détient déjà, par exemple la cotisation des années antérieures. Lors de notre vérification, nous avions noté que le ministère ne disposait d'aucune information de gestion lui permettant d'évaluer la qualité et l'efficacité des indices utilisés en pareil cas. Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1999, le ministère a établi 5 900 avis de cotisation sur base d'indices pour un montant de 21,8 millions de dollars.

13.185 L'information de gestion relative à cette mesure demeure lacunaire. En 1998 et 1999, la Direction générale de la capitale et des régions s'est penchée sur un échantillon de sociétés afin d'en étudier l'incidence. Toutefois, le ministère n'a

mené par la suite aucune analyse pour évaluer la qualité des indices et pour cerner le comportement des sociétés. Les données propres à cet échantillon montrent pourtant que 70 p. cent des sociétés n'ont pas produit de déclaration et que 16 p. cent de ces dernières ont payé les impôts après avoir reçu un tel avis de cotisation. En outre, la presque totalité de celles qui ont réagi à l'avis ont corrigé à la baisse le montant estimé des impôts dus.

Vérification de l'impôt des sociétés

Sociétés vérifiées par le ministère

13.186 Lors de notre vérification, le ministère vérifiait, au cours d'une année, seulement 1,5 p. cent de toutes les sociétés. Nous lui avions alors recommandé de revoir un plus grand nombre de dossiers afin d'inciter les sociétés à respecter les dispositions légales concernant la fiscalité.

13.187 La proportion des sociétés ayant fait l'objet d'un examen ministériel a été de 1,8 p. cent pour l'année 1998-1999 et le nombre de vérifications est maintenant de 6 000, comparativement aux 5 100 effectuées en 1995-1996. Bien qu'il y ait une légère augmentation, le niveau de couverture continue d'être faible. Cependant, lorsque le ministère visite une société, ses travaux peuvent porter sur une période de plus d'une année.

13.188 Par ailleurs, depuis 1999, lorsqu'ils vérifient les taxes, les déductions à la source ou les impôts, les employés du ministère procèdent à un examen sommaire de l'ensemble de la situation fiscale d'une société pour évaluer la pertinence de scruter les données se rapportant à un autre champ de taxation. Même si cette pratique n'augmente pas en soi le volume des activités de vérification, elle contribue tout de même à mieux cibler les dossiers à risque.

Entente sur les échanges d'information avec l'Agence des douanes et du revenu du Canada

13.189 En vertu d'une entente conclue entre le ministre du Revenu du Québec et son homologue fédéral, il y a échange systématique d'information lorsque des changements sont apportés à une déclaration à la suite d'une vérification menée par l'une ou l'autre des entités concernées. En 1996-1997, nous avions noté que l'entente ne prévoyait aucun mécanisme de contrôle donnant au ministère québécois l'assurance de recevoir et de traiter tous les avis de cotisation amendés produits par l'ADRC. Au moment de notre suivi, on n'a toujours pas apporté les correctifs nécessaires.

Suivi de l'émission des avis de cotisation

13.190 En 1996-1997, nos travaux de vérification ont également fait ressortir que le ministère ne disposait d'aucun processus de contrôle, manuel ou informatisé, confirmant que les erreurs décelées à la suite d'une vérification entraînaient automatiquement l'émission d'un avis cotisation. De plus, les retombées des activités de récupération étaient surévaluées parce que des ajustements à la baisse, ultérieurs aux projets de cotisation, n'étaient pas saisis dans le système informatisé par les vérificateurs.

13.191 Présentement, il n'existe toujours pas de procédure systématique garantissant la cotisation intégrale des sommes décelées par le ministère comme lui étant dues. Toutefois, il prévoit implanter en 2000 un système qui émettra d'emblée un avis de cotisation à partir des données du dossier de vérification.

13.192 Par ailleurs, le nouveau système de gestion « Portrait ministériel des revenus » permet maintenant de mieux connaître le montant réel de la récupération fiscale découlant des activités de vérification.

Vérification de la taxe sur la masse salariale

13.193 La taxe sur la masse salariale, comme son nom l'indique, est une taxe appliquée aux salaires versés, y compris les avantages imposables. Tous les employeurs y sont assujettis et son taux peut varier de 3,75 p. cent à 4,26 p. cent, selon le montant de la masse salariale. Comme pour l'impôt des sociétés, le ministère s'assure de l'exactitude des déclarations et les avis de cotisation émis à la suite de telles vérifications se sont élevés à 27,9 millions de dollars au cours de l'exercice 1998-1999.

Sociétés vérifiées par le ministère

13.194 En 1996-1997, seulement 0,5 p. cent des sociétés avaient fait l'objet d'une vérification portant sur les retenues à la source et la masse salariale. Bien que le nombre de ces examens soit passé de 2 300 à 3 100, ils ne couvrent encore que 1,0 p. cent de cette population de mandataires. Pour justifier son plan d'action, le ministère allègue que la rentabilité horaire moyenne de ces vérifications est moindre que celle qu'il obtient en regard d'autres secteurs fiscaux.

Échanges d'information avec la Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec et d'autres entités

13.195 Pour repérer rapidement des employeurs davantage à risque, nous avions recommandé au ministère d'obtenir des autres ministères et organismes les résultats de vérification des salaires déclarés par les employeurs.

13.196 Dans le cadre du Programme de lutte contre l'évasion fiscale, des travaux axés sur l'examen des masses salariales des sociétés ont été effectués avec les données consignées par la Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec et la Commission de la Construction du Québec. Dans son rapport du 31 mars 1999 à l'Assemblée nationale sur les activités résultant de la comparaison, du couplage ou de l'appariement de fichiers de renseignements, le ministère fait mention de ses stratégies et des résultats ainsi obtenus.

Traitement des dossiers connexes

13.197 Lorsque le ministère vérifie les retenues à la source et la taxe sur la masse salariale d'une société, les irrégularités décelées ont souvent une incidence sur la déclaration de revenus de particuliers. Or, nous dénotions en 1996-1997 que le délai de traitement des dossiers connexes était de huit à dix mois.

13.198 Le ministère n'a toujours pas précisé à son personnel le délai pour s'occuper de ces dossiers. Bien que la situation se soit améliorée, les délais sont toujours longs. En effet, en 1998-1999, la révision des déclarations des particuliers a eu lieu, en moyenne, après 6,3 mois alors que seulement 31 p. cent des dossiers étaient traités dans les 90 jours suivant la vérification de la déclaration de l'employeur.

Crédit à la recherche et au développement

13.199 Le crédit d'impôt remboursable pour la recherche et le développement (R&D) est offert aux entreprises qui font de la recherche scientifique et du développement expérimental. En 1998-1999, le ministère a accordé 303,7 millions de dollars pour ce type d'aide financière. Elle donne lieu à un crédit qui varie de 20 à 40 p. cent de certaines dépenses admissibles. En vertu d'une entente intervenue entre le ministère et l'ADRC, cette dernière a la responsabilité de déterminer l'admissibilité des projets.

Admissibilité des projets et des dépenses de recherche et de développement

13.200 En 1996-1997, le ministère accordait les crédits d'impôt remboursables pour la R&D avant d'avoir obtenu de l'ADRC les résultats de vérification quant à l'admissibilité des demandes. Ces résultats lui parvenaient avec de longs délais et pareille situation ne facilitait pas la récupération des sommes versées en trop lorsque l'examen d'un dossier aboutissait à la conclusion que le projet concerné n'était pas admissible. De plus, le ministère recevait de l'ADRC des listes qui l'informaient peu de l'incidence financière des modifications apportées aux demandes reçues.

13.201 À ce chapitre, nos récents travaux confirment que le ministère continue d'octroyer des crédits d'impôt aux sociétés sans avoir pris connaissance des résultats de l'analyse faite par son vis-à-vis fédéral quant à l'admissibilité des projets et qu'il

n'a pas arrimé son processus de cotisation aux travaux de vérification de l'ADRC. L'administration québécoise gagnerait à connaître davantage les pratiques fédérales et à établir des modalités de fonctionnement plus efficaces avec l'ADRC. Celle-ci procède à l'évaluation scientifique des demandes en se fondant sur une analyse des risques, une démarche qui peut retarder sa décision finale.

13.202 En effet, lorsqu'un dossier est particulièrement complexe et son analyse plus ardue, l'ADRC avise le ministère de sa décision longtemps après que ce dernier a effectué le paiement du crédit réclamé par la société. Lorsque le projet est jugé inadmissible en tout ou en partie, le ministère demandera un remboursement. Pour ce qui est des dossiers simples, l'ADRC lui confirme l'admissibilité des projets dans des délais raisonnables; toutefois, cette information n'est pas un préalable au paiement. Ainsi, une meilleure organisation du travail aurait pu réduire en partie les 28,8 millions de dollars qui ont fait l'objet de recotisation au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1999.

13.203 Plusieurs actions ont été entreprises pour améliorer l'administration de cette forme d'aide financière. Entre autres, le ministère est à réviser les processus de traitement des dossiers. Il a également formé un comité mixte avec l'ADRC ayant le mandat de revoir les modalités de l'entente engageant les deux parties.

13.204 Par ailleurs, le ministère n'a toujours pas l'assurance d'obtenir et de traiter toutes les corrections effectuées par l'ADRC puisque les listes transmises ne précisent pas l'incidence financière des changements apportés aux demandes.

Échanges d'information avec d'autres organismes subventionnaires

13.205 Le montant des demandes de crédits pour R&D, remboursables aux sociétés, doit être diminué de celui de l'aide gouvernementale ou non gouvernementale qu'elles ont obtenue pour effectuer les projets visés. Nous avions recommandé au ministère d'exiger l'information qui lui permettrait de corroborer l'aide gouvernementale reçue par les sociétés, au moment de vérifier les déclarations. Or, il ne dispose toujours pas de cette information puisque les renseignements pertinents n'ont pas été recensés auprès de tous les paliers du gouvernement.

13.206 Commentaires du ministère

• Cotisation des déclarations de revenus des sociétés

« **Examen des déclarations de revenus des sociétés et système de traitement des déclarations des sociétés (DECOR).** Le système « A2 », qui prévoit la saisie des quatre pages de la déclaration de revenus CO-17, est de nature à prévenir mécaniquement les erreurs s'identifiant à celles relevées dans le rapport. Ce système est implanté depuis le 11 mars 2000.

« Par ailleurs, le processus actuel de cueillette des données à des fins de statistiques pour le ministère des Finances sera éventuellement remplacé par un accès à ces données sur support électronique. En effet, dans le cadre des travaux portant sur les échanges

électroniques au ministère du Revenu, il est envisagé d'acquérir des renseignements additionnels pour les sociétés, de sorte que les informations contenues dans les annexes et les états financiers des sociétés seront disponibles. Cette possibilité sera offerte en fonction de l'avancement des travaux relatifs au développement des échanges électroniques.

« **Programmes spéciaux de récupération fiscale**. La réalisation de programmes de recotisation est tributaire, comme mentionné dans le rapport, du niveau des budgets alloués et de l'équilibre à assurer dans la réalisation de l'ensemble des activités.

« Des plus, les actions visent en priorité une intervention hâtive dans le processus, de sorte que la plupart des efforts sont investis avant l'émission de la cotisation originale dans un souci de prévention auprès de la clientèle.

« **Cotisation sur base d'indices**. Il est vrai que l'analyse des cotisations sur base d'indices ainsi que le comportement des sociétés n'ont pu faire l'objet d'un examen aussi élaboré que nous l'aurions souhaité.

« Cependant, ce sujet constitue une préoccupation importante qui devra être examinée dans le cadre d'un exercice visant à jeter un regard sur le processus global de délinquance de production pour les particuliers et les sociétés.

• Vérification de l'impôt des sociétés

« **Sociétés vérifiées par le ministère**. Même si la proportion des déclarations vérifiées est faible, elle augmente sensiblement lorsqu'elle touche les sociétés de plus grande envergure. De plus, lorsqu'une vérification est effectuée, chacune des sociétés vérifiées l'est également pour les deux exercices financiers précédents. Conséquemment, nous croyons que le pourcentage de couverture est supérieur à celui mentionné.

« **Entente sur les échanges d'informations avec l'Agence des douanes et du revenu du Canada**. L'inventaire et l'évaluation des échanges de renseignements et d'information entre l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) et le ministère du Revenu du Québec sont en cours. Cette initiative comprend la mise en place de mécanismes qui permettront une transmission plus adéquate des T7W-C (échange de renseignements) par l'ADRC, incluant la clientèle hors Québec.

« **Suivi de l'émission des avis de cotisation**. La mise en fonction en 2000 des systèmes A2 (cotisation des sociétés) et SIV (système intégré de vérification) devrait régler le problème de suivi de l'émission des avis de cotisation.

• Vérification de la taxe sur la masse salariale

« **Sociétés vérifiées par le ministère**. La rentabilité horaire moyenne des dossiers des retenues à la source est effectivement inférieure à celle obtenue en regard d'autres secteurs fiscaux. Toutefois, cette rentabilité est quand même intéressante pour certains secteurs d'activité économique.

« Une nouvelle organisation du travail (impôt, retenues à la source et taxes dans une même direction) permet un traitement plus rapide des informations contenues dans l'examen sommaire résultant ainsi en une augmentation du nombre de dossiers traités.

« **Traitement des dossiers connexes**. La procédure a été modifiée afin d'inscrire au système de suivi tous les dossiers connexes du secteur RAS (retenues à la source) dès qu'un dossier principal est terminé. Cette modification permettra ainsi d'assurer un suivi des délais de traitement des dossiers connexes. De plus, il est prévu que les dossiers connexes doivent être traités à l'intérieur d'un délai de 90 jours à compter de la date où le dossier principal est terminé.

• **Crédit à la recherche et au développement**

« **Admissibilité des projets et des dépenses de recherche et de développement**. Des rencontres ont eu lieu avec les représentants de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) et, à compter du début de mai 2000, le ministère recevra toute l'information pertinente permettant de cesser d'octroyer des crédits d'impôt avant d'avoir obtenu le résultat de l'analyse scientifique de l'ADRC, et ce, dans des délais acceptables.

« **Échanges d'information avec d'autres organismes subventionnaires**. Nous sommes d'accord sur le principe, mais la tâche est énorme pour réaliser cette demande et sa faisabilité dans des délais rapprochés est impossible actuellement. »

CURATEUR PUBLIC DU QUÉBEC

OBJECTIF ET PORTÉE DE NOTRE MANDAT

13.207 En mai 1998, nous avons déposé un rapport spécial sur le Curateur public du Québec, résultat d'une vérification de l'optimisation des ressources au sein de cet organisme. Nous voulions nous assurer que le Curateur avait instauré des systèmes et des modes de gestion efficaces. Nous avions donc étudié les activités de protection des droits de la personne inapte sous régime public, la gestion de ses biens et l'administration des biens non réclamés. En outre, nous avions examiné la surveillance des régimes privés et l'exercice des pouvoirs du Curateur relativement aux mandats en cas d'inaptitude, la tarification des services, l'implantation du système informatique et la protection des informations confidentielles. Cet examen des différentes facettes du mandat du Curateur nous avait de plus amenés à évaluer ses pratiques de gestion et l'affectation de ses ressources.

13.208 De son côté, la Commission de l'administration publique exprimait en 1998 sa volonté d'être informée régulièrement de la situation du Curateur. Un premier rapport d'étape lui a été transmis en août 1998 et, en novembre 1999, le Curateur a déposé son premier bilan quant à la mise en œuvre de la réforme. Il déposera un autre bilan incessamment.

13.209 En 1999-2000, nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué en 1997-1998. Le but de cette démarche est de constater dans quelle mesure le Curateur a tenu compte de nos recommandations et d'en informer les parlementaires. Nos travaux ont pris fin le 25 février 2000.

RÉSULTATS SOMMAIRES DE NOTRE SUIVI

13.210 En 1997-1998, nous avions recommandé au gouvernement d'adjoindre temporairement au Curateur des gestionnaires d'expérience pour l'aider à redresser son administration, et ce, afin qu'il puisse remplir correctement le mandat qui lui a été confié. À la suite du dépôt de notre rapport, le gouvernement accordait l'ajout temporaire de gestionnaires d'expérience à titre de conseillers auprès du Curateur.

13.211 De plus, dès avril 1998, les services d'une firme de conseillers en gestion ont été retenus. La firme s'est vu confier la mission d'amorcer le redressement de l'entité. Terminé en mai 1999, cet exercice a donné lieu à plusieurs activités, notamment l'élaboration de la refonte administrative, incluant l'étude de nouveaux processus, la gestion intérimaire de certains services, le traitement de dossiers en retard ainsi que l'analyse de la problématique des réparations financières.

13.212 Présentement, le Curateur intègre progressivement le fruit des travaux réalisés par la firme de conseillers en gestion dans la réforme en cours au sein de l'organisme, réforme qui touche tous les volets de la mission du Curateur et qui devrait s'étaler sur trois ans. Ainsi, la planification stratégique 2000-2003 reflète les objectifs poursuivis et les actions y ont été hiérarchisées en vue de respecter les priorités.

13.213 Notre suivi mesure donc la situation à mi-temps d'un processus de trois ans et se veut un constat de la tendance que prend la réforme. Devant l'ampleur du chantier, nous nous devions de faire connaître notre avis avant que le ciment de la réforme soit pris.

13.214 Les principaux gestes posés jusqu'à maintenant ont été l'implantation d'une nouvelle structure administrative, la décentralisation de certains services, déployés dans quatre directions territoriales, l'adoption de modifications législatives et l'augmentation de l'effectif autorisé. Cette phase étant complétée, elle cède la place à la révision de tous les modes d'intervention auprès des usagers, ce qui inclut les politiques, les procédures et les évaluations. Les programmes issus de cette démarche seront ensuite introduits progressivement à compter de l'année 2000-2001.

13.215 La volonté d'agir du Curateur est manifeste, autant pour mener à terme une réforme globale que pour corriger les lacunes que nous avions relevées à l'époque. Cependant, compte tenu de l'envergure des travaux réalisés ou à réaliser et du peu de temps écoulé depuis notre vérification, il est encore trop tôt pour apprécier l'impact, les résultats de l'application de la plupart de nos recommandations. Dans ce contexte, nous avons jugé opportun de mentionner tout au long du texte les actions prévues par le Curateur, notamment celles qui figurent dans sa planification stratégique 2000-2003 et dans les plans d'action élaborés par chacune des directions.

13.216 Notre rapport de vérification comprenait 48 recommandations. Les récents travaux indiquent qu'en février 2000, 6 recommandations étaient appliquées, 29 l'étaient partiellement tandis que les 13 autres faisaient l'objet de réflexions de la part du Curateur. Nous ne pouvons qu'encourager ce dernier à poursuivre ses efforts afin d'apporter les correctifs requis.

13.217 La section qui suit offre au lecteur un portrait sommaire de nos observations, et ce, pour chacun des sujets traités plus en détail par la suite.

Protection des droits de la personne inapte sous régime public

13.218 En 1997-1998, même s'il était désigné comme le protecteur de la personne inapte depuis de nombreuses années, le Curateur tardait à concrétiser ce volet de sa mission, qui restait à l'état embryonnaire. Il était incapable de maintenir une relation personnalisée avec les personnes qu'il représente ; il ne connaissait pas le profil de ses clientèles ni les risques associés à chacune d'elles et à son milieu de vie.

13.219 Depuis, le Curateur a amorcé un virage orienté vers la protection de la personne. Par exemple, pour mieux circonscrire les risques associés à chacune des personnes inaptes et à son milieu de vie et pour amorcer une relation personnalisée, le Curateur a mis sur pied des programmes permanents de visites. Entre autres, au moment de notre suivi, 14 établissements avaient été visités. Plus de 1 200 personnes représentées par le Curateur y sont hébergées, soit près de 10 p. cent de sa clientèle.

13.220 Que ce soit au regard de la définition du rôle du Curateur en tant que protecteur de la personne inapte, des modes d'échange d'information visant à assurer le maillage avec le milieu, des stratégies et processus d'intervention ou du consentement aux soins, des actions ont été entreprises pour redresser les failles observées à ces divers égards. Néanmoins, il serait prématuré de vouloir évaluer si ces interventions ont donné les résultats escomptés.

Protection des biens de la personne inapte sous régime public et administration des biens non réclamés

13.221 Certaines des actions accomplies par le Curateur ne sauraient à elles seules régler des lacunes soulevées dans notre rapport en ce qui a trait à la protection des biens de la personne inapte sous régime public et à l'administration des biens non réclamés. Elles constituent toutefois des améliorations qui viendront s'inscrire dans les processus que le Curateur est à définir. À titre d'illustration, bien que la saisie des listes d'inventaire ait été centralisée, le suivi des éléments du patrimoine tout au long du mandat de protection demeure ardu, en partie à cause de la discordance entre les descriptions des biens sur les divers rapports, écrits ou informatiques.

13.222 Actuellement, le Curateur ne parvient pas à détecter à temps toutes les personnes admissibles à des revenus pour lesquels une demande doit être produite. Cependant, il a entrepris des travaux en vue de déterminer et de percevoir tous les revenus auxquels ont droit les personnes représentées. Il s'agit des premiers jalons posés pour établir les approches les plus pertinentes. Par ailleurs, à quelques reprises, nous avions suggéré au Curateur de faire amender le cadre législatif, s'il le jugeait nécessaire. Afin qu'il lui soit permis de déléguer la gestion de l'allocation mensuelle pour les dépenses personnelles des personnes inaptes, le Curateur a ainsi demandé et obtenu la modification du Code civil du Québec. Pour se conformer à la loi, il devrait cependant communiquer aux mandataires ses directives à ce chapitre et instaurer des mesures de contrôle.

13.223 En 1997-1998, nous avions constaté que le Curateur ne connaissait pas l'état des immeubles qu'il gère. Afin de remédier à cette situation, il a procédé depuis à l'inspection de plusieurs de ces immeubles. Il tarde néanmoins à analyser les rapports d'inspection, dont certains datent de plus d'un an. Des travaux qualifiés d'urgents en décembre 1998 n'étaient toujours pas réalisés en février 2000. Pour ce qui est de l'acquittement des obligations fiscales des personnes représentées, le Curateur ne dispose pas de moyen de contrôle pour veiller au suivi des déclarations fiscales de façon à les produire toutes en temps opportun.

13.224 Enfin, à l'égard de la gestion des biens non réclamés, malgré des améliorations, le Curateur ne se conforme pas encore à certaines exigences légales relatives à la publication d'avis de fin de liquidation et de clôture de comptes.

Régimes privés et mandats en cas d'inaptitude

13.225 Depuis notre vérification, on note des progrès concernant certains volets de la mission de surveillance du Curateur. Ainsi, les retards accumulés dans la vérification des rapports annuels des régimes privés ont diminué. Des travaux ont également permis d'obtenir des inventaires et des rapports annuels qui n'avaient pas été produits depuis nombre d'années ou, dans certains cas, de demander la destitution des représentants légaux. Quant à la sûreté que le représentant légal doit fournir pour protéger le patrimoine de la personne sous curatelle ou tutelle privée, le Curateur s'est prononcé à ce sujet en précisant le rôle qu'il entend jouer par rapport à celui du conseil de tutelle.

13.226 En revanche, lorsqu'il n'y a pas de sûreté, aucune décision n'est arrêtée pour savoir quelles actions seront entreprises.

13.227 De plus, le Curateur n'est pas en mesure d'assumer pleinement son rôle d'aide et d'assistance envers les représentants légaux et les membres du conseil de tutelle. Il n'obtient toujours pas du représentant légal l'inventaire des biens confiés à sa gestion dans le délai prescrit ni sa reddition de comptes à la fin de son mandat.

Administration du Curateur

Pratiques de gestion et affectation des ressources

13.228 Au moment de notre vérification, nous notions que la gestion du Curateur ne possédait pas les deux caractéristiques essentielles à une administration efficace : de saines pratiques de gestion et l'organisation optimale des ressources. Depuis, le Curateur a amorcé des travaux pour pallier ces faiblesses.

13.229 Nos récents travaux indiquent en effet qu'on a revu certains éléments. Ainsi, le plan stratégique énonce des orientations, des objectifs, des échéances et des indicateurs mesurables. Le Curateur est maintenant doté d'une équipe de 15 cadres supérieurs et il professionnalise progressivement son effectif afin de satisfaire aux exigences de sa mission. Depuis notre vérification initiale, l'effectif autorisé du Curateur est passé de 248 à 403 employés. Compte tenu des délais inhérents à la dotation de l'ensemble des postes, l'intégration des nouveaux employés devrait être complétée d'ici à septembre 2000. De plus, le service à la clientèle semble mieux répondre aux besoins des usagers.

13.230 Parmi les activités en cours, soulignons la préparation d'un programme de formation en lien avec le virage favorisant la protection de la personne ainsi que la révision des méthodes et outils de travail. En ce qui a trait aux délais d'intervention, ils dépassent encore largement les objectifs du Curateur, même si l'on observe des améliorations dans certains secteurs.

13.231 Il convient d'ajouter que, comme en 1997-1998, des employés occasionnels sont encore reconduits dans leurs fonctions bien au-delà de la période autorisée.

Tarification, prix de revient et perception

13.232 En réponse à notre constat selon lequel il ne tarifiait pas ses activités de façon cohérente et équitable, le Curateur a revu son règlement. À partir du 1er avril 2000, la fixation des tarifs ne sera plus basée principalement sur un pourcentage de la valeur des transactions effectuées ou de l'actif des personnes représentées, mais reposera principalement sur le prix de revient des services rendus par le Curateur.

Système informatique

13.233 Le Curateur a terminé l'implantation de son système informatique en avril 1998. Ce dernier aura coûté près de 7,8 millions de dollars, soit un dépassement budgétaire de plus de 40 p. cent, bien qu'on l'ait amputé de plusieurs fonctions initialement prévues. Pour mieux encadrer les projets futurs, le Curateur a mis en place un comité directeur des ressources informationnelles.

Informations confidentielles

13.234 À propos du traitement des informations confidentielles, un comité interne sur la protection des renseignements personnels a été formé en juin 1999 et des directives ont été rédigées et livrées à l'ensemble du personnel. Par contre, au moment de notre suivi, il appert que les dossiers physiques et informatiques sont encore accessibles à des employés qui n'en ont pas besoin dans l'exercice de leurs fonctions.

PROTECTION DES DROITS DE LA PERSONNE INAPTE SOUS RÉGIME PUBLIC

Rôle de protecteur de la personne inapte

13.235 Notre vérification nous avait conduits à recommander au Curateur de déterminer son rôle et ses responsabilités de protecteur de la personne inapte.

13.236 Dès le printemps de 1998, le Curateur a fait appel à un consultant chargé de mener une étude approfondie sur la mission du Curateur. Cet observateur externe a examiné la raison d'être de l'organisme, délimité son rôle et situé ses responsabilités dans le contexte social et institutionnel actuel afin de dégager, en bout de ligne, les priorités et les axes stratégiques de développement.

13.237 Ces travaux ont permis de définir la mission première du Curateur comme étant « la protection des droits et la représentation des personnes inaptes par des moyens adaptés à leur milieu de vie et aux mesures de protection dont elles bénéficient ».

13.238 Tel qu'il le mentionne dans sa planification stratégique 2000-2003, le Curateur doit maintenant traduire dans des interventions planifiées et des règles de conduite claires ce que signifie concrètement la protection de la personne et de ses droits, et ce, pour tous les cas qui relèvent de sa compétence.

13.239 Nous avions également recommandé au Curateur de respecter ses obligations légales en matière de protection de la personne inapte, quitte à suggérer au gouvernement toute modification législative qu'il juge susceptible de faciliter la réalisation de son mandat.

13.240 Notre suivi démontre que le Curateur a amorcé des travaux pour être en mesure de maintenir une relation personnelle avec les personnes inaptes et de connaître les besoins et les volontés de chaque individu. En effet, le Curateur est à réviser l'ensemble des processus d'intervention du régime de protection public ainsi que les activités qui s'y rapportent. Certaines des mesures ainsi élaborées sont maintenant opérationnelles. Depuis janvier 2000, le Curateur rencontre, à la suite du dépôt de la demande de protection, la personne inapte, sa famille ou ses proches afin de les informer des rôles et responsabilités du Curateur et d'obtenir l'information nécessaire pour assumer pleinement sa tâche. D'ici la fin de l'année 2000, l'évaluation du dossier, la préparation du plan d'orientation et de suivi intégré (POSI) ainsi que la détermination des activités en lien avec la représentation continue devraient constituer une procédure entièrement opérationnelle, s'enclenchant dès qu'une personne est placée sous curatelle publique.

13.241 Pour les personnes déjà sous un régime de protection public, une telle approche sera appliquée lors de la réévaluation périodique de chaque régime, à laquelle on procédera dans un délai maximum de cinq ans. Au surplus, les programmes permanents de visites mis en place en 1999, un sujet que nous abordons dans la section « stratégies et processus d'intervention », sont aussi une façon d'amorcer une relation personnalisée avec les individus que le Curateur représente.

13.242 De plus, le Code civil fut modifié en 1999 pour que le Curateur puisse éviter la possibilité qu'une personne qui est en instance d'ouverture d'un régime de protection subisse des préjudices graves.

13.243 Par ailleurs, nous avions souligné le cas de 34 personnes représentées, considérées comme introuvables depuis de nombreuses années. En décembre 1999, de nouvelles démarches ont été entreprises pour les retracer. Au moment du suivi, 4 d'entre elles ont été retrouvées tandis que 2 seraient décédées. Pour les autres, les recherches se sont avérées infructueuses. Par contre, aucun programme permanent n'a été prévu pour déceler d'autres personnes dont le Curateur aurait perdu la trace.

13.244 Enfin, le Curateur a posé peu de gestes concrets afin d'être remplacé par un tuteur ou un curateur privé. Il s'efforce de trouver une personne disposée à accepter une telle charge au moment de l'ouverture des régimes publics de protection, mais aucune démarche n'est faite par la suite pour les privatiser.

Maillage avec le milieu

13.245 En 1997-1998, nous avions invité le Curateur à se doter de modes d'échange d'information pour assurer le maillage avec le milieu. En effet, le Curateur était peu enclin à créer et à maintenir des liens avec les établissements du réseau de la santé, les organismes communautaires de promotion et de défense des droits des personnes ainsi qu'avec les comités des usagers en activité dans certains établissements.

13.246 Depuis, le Curateur a engagé des démarches en vue d'établir une collaboration et des mécanismes de liaison avec les diverses instances qui offrent des services aux personnes inaptes ainsi qu'avec les représentants des associations vouées à la défense des droits des personnes inaptes. Il serait toutefois prématuré de conclure que les rôles et les responsabilités de chacun en sont pour autant suffisamment clarifiés.

13.247 En 1999, la *Loi sur le Curateur public* a été modifiée pour permettre la formation d'un comité chargé de conseiller le Curateur en matière de protection et de représentation des personnes inaptes. Au moment de notre suivi, ce comité n'était pas encore créé.

13.248 Nous avions aussi recommandé au Curateur de revoir et de préciser ses exigences en matière de protection de la personne inapte en collaboration avec les établissements. En effet, nous avions constaté qu'elles n'étaient pas forcément applicables et, par conséquent, qu'elles n'étaient pas toujours respectées.

13.249 Depuis, le Curateur a conduit des travaux servant à préciser quelques-unes de ses exigences. Ainsi, il est à élaborer une politique assortie de directives en matière de protection de la personne et des biens. Soulignons que des directives écrites concernant l'administration du vaccin antigrippal et le consentement relatif aux mesures de contention ont été transmises aux établissements en 1999. En outre, le Curateur estime que la préparation d'un POSI, se rapportant à chacune des personnes qu'il représente, devrait permettre un suivi individuel quant aux exigences en matière de protection de la personne inapte.

13.250 Même si nos travaux font état d'une certaine amélioration au regard des exigences du Curateur en matière de protection de la personne inapte, celui-ci ne reçoit pas des établissements l'ensemble des consentements aux soins pour les personnes qu'il représente. D'un autre côté, le Curateur n'a pas encore précisé aux établissements s'il désirait qu'on lui achemine tous les rapports d'incidents et d'accidents ou seulement ceux faisant état de problèmes ayant une incidence majeure.

13.251 Une des recommandations adressées au Curateur voulait qu'il participe aux débats sociétaux qui influent sur la qualité de vie des personnes représentées. À cet égard, il appert que le Curateur a maintenant une attitude plus proactive concernant ce type d'activités. En effet, à plusieurs reprises en 1999, son personnel a participé à divers événements en lien avec la qualité de vie des personnes représentées.

13.252 Par ailleurs, le Curateur a mis sur pied une Direction de la planification et de la coordination qui l'aide à se prononcer sur les lignes de conduite énoncées par les divers groupes intéressés et à s'exprimer lors de consultations publiques. À titre d'exemple, en février 2000, le Curateur a déposé un mémoire à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sur l'exploitation des personnes âgées.

Stratégies et processus d'intervention

Stratégies adaptées au milieu de vie

13.253 Lors de notre vérification, nous avions recommandé au Curateur de se doter de stratégies adaptées au milieu de vie de la personne représentée. Comme ceux et celles qu'il représente vivent dans des milieux de vie très divers, le Curateur doit déterminer ses priorités, ses stratégies et ses interventions en fonction de chacun de ces milieux. À l'époque, nous observions que les travaux menés par le Curateur en ce sens entraînaient une action stérile et qu'ils découlaient souvent d'événements médiatisés fâcheux. En vue de combler cette lacune, le Curateur a introduit des programmes permanents dédiés, pour l'un, aux personnes vivant seules à domicile et, pour l'autre, à celles vivant en établissement.

13.254 Pas plus qu'au moment de notre vérification, le Curateur ne peut suivre l'évolution de l'état des personnes représentées vivant en résidence privée exploitée sans permis, ni connaître la qualité des soins et des services qu'elles reçoivent. Le Curateur prévoit travailler à des solutions concrètes au cours de la prochaine année.

Personnes vivant seules à domicile

13.255 En 1997, le Curateur avait lancé une opération d'urgence concernant les personnes vivant seules à leur domicile. Cependant, toutes les personnes n'avaient pas été visitées et, pour celles qui l'avaient été, nous avions noté que le Curateur ne pouvait en assurer le suivi ni connaître leurs conditions de vie parce qu'on avait omis de faire certaines interventions et que la relance périodique manquait de rigueur.

13.256 Une nouvelle opération a débuté en août 1999. Contrairement à la première, elle s'étend à toutes les personnes vivant seules à domicile. C'est ainsi qu'au 31 décembre 1999, le Curateur avait visité l'ensemble de cette clientèle, soit plus de 400 personnes. L'examen de dossiers de visite démontre qu'il y a eu évaluation de la situation de la personne et de ses besoins par du personnel professionnel ainsi que des suivis consécutifs à ces interventions.

Personnes vivant en établissement

13.257 Entre 1992 et 1995, le Curateur avait examiné les services dispensés par 11 établissements hospitaliers. Nous avions noté cependant que les plans d'action résultant de cette démarche ne portaient pas sur les problèmes les plus criants. Ils ont été abandonnés par la suite.

13.258 En 1999, un programme de visites des établissements a été instauré, notamment pour connaître la qualité de vie des personnes représentées et les services qui leur sont fournis. Le Curateur a développé un outil permettant d'évaluer objectivement les dimensions reliées aux objectifs de ces visites, effectuées par une équipe d'experts. Au 31 janvier 2000, 14 établissements avaient été visités; plus de 1 200 personnes représentées par le Curateur y sont hébergées. Chaque déplacement donne lieu à un rapport soumis pour discussion aux représentants de l'établissement. Dans tous les rapports examinés, nous avons retracé des recommandations pour corriger certaines lacunes ou améliorer des situations jugées insatisfaisantes. À cet égard, le Curateur demande qu'on lui achemine un compte rendu l'avisant des correctifs apportés. Comme la majorité des suivis seront faits après la fin de nos travaux, nous ne sommes pas en mesure d'apprécier les résultats des suivis en question.

Processus d'intervention

13.259 Notre vérification avait mené à la conclusion que le Curateur devait revoir son processus d'intervention afin d'assurer la pertinence de ses actions ainsi que la qualité de ses services. Entre autres, il n'avait pas de plan annuel précisant la fréquence et les objectifs des visites ni aucun mécanisme de sélection des visites en fonction des priorités.

13.260 Comme nous l'avons mentionné précédemment, le Curateur est à réviser tous les volets de son processus d'intervention lié au régime de protection public ainsi que les activités qui s'y rapportent. Le Curateur juge que l'introduction des nouvelles mesures qui seront ainsi élaborées devrait corriger les lacunes décelées en la matière. Par exemple, il affirme que la mise en place du POSI l'aidera à préciser la fréquence et les objectifs de ses visites auprès de chacune des personnes qu'il représente. Au surplus, il notifie que ces visites seront effectuées par du personnel ayant les connaissances appropriées. Cependant, il est trop tôt pour nous prononcer quant à l'incidence réelle de ces pratiques puisque seulement certaines activités sont implantées depuis janvier 2000.

13.261 Enfin, en vue d'établir un portrait précis de sa clientèle ou pour dresser un tableau exhaustif des services rendus, le Curateur a l'intention d'entreprendre au cours de l'année 2000 le recensement de ses besoins à ce chapitre, question d'évaluer l'écart entre l'information qu'il doit détenir pour exercer sa mission et les données disponibles dans les systèmes d'information actuels.

Consentement aux soins

13.262 En 1997-1998, nous avions recommandé au Curateur de poursuivre ses efforts afin de baliser étroitement la procédure de consentement aux soins ainsi que d'arrêter et de diffuser ses exigences quant aux consentements substitués.

13.263 Les exigences légales en matière de consentement substitué sont importantes. En effet, lorsque la personne représentée est inapte à donner ou à refuser son consentement à des soins, le Curateur est tenu d'agir dans le seul intérêt de cette personne. L'examen de dossiers relatifs aux activités de 1999 démontre que le Curateur contacte de plus en plus les professionnels de la santé afin d'obtenir de l'information supplémentaire avant de consentir aux soins demandés. En revanche, rien n'indique dans quelques-uns de ces dossiers que l'évaluation de l'inaptitude à consentir a été effectuée.

13.264 Notons que le Curateur, lors des visites qu'il a effectuées auprès des établissements en 1999, soulignait que les personnes inaptes recevaient des soins qu'il n'avait pas préalablement autorisés. Pareille situation démontre l'importance de statuer sur les exigences du Curateur et de les communiquer aux intéressés.

13.265 Depuis notre vérification, le Curateur a rassemblé une équipe d'experts chargés de le conseiller quant aux décisions qu'il est appelé à prendre. De plus, il a mis en place un système de garde continue pour répondre aux demandes de consentement en tout temps. Dès avril 2000, le Curateur entend décentraliser dans les quatre directions territoriales le traitement de certaines demandes.

13.266 Plusieurs travaux devraient bonifier cette fonction : l'élaboration d'une politique assortie de directives particulières, la révision du protocole de consentement aux soins, la préparation et la diffusion d'un dépliant d'information ainsi que la préparation d'un plan de communication interne et externe. Ce dernier vise à informer le personnel de l'entité tout autant que les agents externes des responsabilités du Curateur à l'égard du traitement des consentements aux soins et des directives afférentes.

PROTECTION DES BIENS DE LA PERSONNE INAPTE SOUS RÉGIME PUBLIC ET ADMINISTRATION DES BIENS NON RÉCLAMÉS

Maintien de l'intégrité et de l'intégralité des biens gérés par le Curateur

13.267 Les travaux de 1997-1998 nous apprenaient que le rapport d'investigation n'était pas suffisamment détaillé et que l'inventaire qui précède sa rédaction n'était pas effectué en présence de témoins dans près de 40 p. cent des cas. Lorsqu'un témoin y assistait, seul son nom figurait au rapport d'investigation, la signature étant absente. Le Code civil exige pourtant que l'inventaire énumère de façon fidèle et exacte tous les biens qui forment le patrimoine, qu'il soit fait par acte

notarié ou sous seing privé en présence de deux témoins qui le signent et y indiquent la date et le lieu de son exécution. Puisqu'il y avait des différences entre le rapport d'investigation, le connaissement d'entrepôt et le rapport de vente à l'encan, il était difficile de déterminer si les biens recueillis au début du mandat de protection avaient été entreposés, vendus, mis au rebut, ou remis à la personne représentée ou aux héritiers. De plus, les mises au rebut par l'encanteur n'étaient jamais appuyées par une autorisation écrite du Curateur.

13.268 Nous avions alors recommandé au Curateur de se conformer au Code civil en ce qui a trait au processus d'investigation et de s'assurer du suivi de l'intégrité et de l'intégralité des biens du début à la fin de son mandat de protection.

13.269 Le Curateur ne respecte toujours pas les dispositions légales quant à la présence des témoins, en raison de la difficulté qu'il éprouve à trouver des personnes pour assister à la prise d'inventaire. Par ailleurs, bien que la saisie des listes d'inventaire ait été centralisée, le suivi des éléments du patrimoine tout au long du mandat de protection demeure ardu, en partie à cause de la discordance entre les descriptions des biens sur les divers rapports, écrits ou informatiques.

13.270 Le Curateur compte établir de nouvelles procédures et directives en vue de pallier certaines de ces lacunes. Ainsi, en mars 2000, la rédaction d'un nouveau guide d'enquête portant sur les biens non réclamés devrait être chose faite. Il est également prévu que de nouveaux formulaires d'investigation seront élaborés. D'ici à mars 2001, le Curateur révisera la directive concernant la destruction des biens. Nous ne pouvons évaluer dans quelle mesure ces ajustements contribueront à rectifier les pratiques inappropriées.

Perception des revenus

13.271 En 1997-1998, nous avions constaté que des personnes ne recevaient pas certains revenus auxquels elles avaient droit : diverses prestations – Sécurité de la vieillesse, Régie des rentes du Québec, régime de pension privé et programme Logirente – et revenus d'aide de dernier recours. À l'inverse, le Curateur ignorait les cas où la personne n'était plus en droit d'encaisser de tels montants. Nous avions donc rappelé à celui-ci qu'il se devait de repérer et de percevoir tous les revenus auxquels ont droit les personnes représentées.

13.272 À la suite d'un mandat confié par le gouvernement, un rapport a été remis en mars 1999 au Curateur et au ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration concernant les mesures de réparation des pertes financières subies dans le passé par des personnes représentées ou ayant été représentées par le Curateur public. À la lumière de ce document, le Curateur a évalué l'ampleur de ces pertes financières, dont une bonne partie a déjà fait l'objet de compensations.

13.273 Actuellement, le Curateur ne parvient pas à détecter à temps toutes les personnes admissibles à des revenus pour lesquels une demande doit être produite. Des procédures manuelles laborieuses, effectuées par des employés au cours de 1999,

ont permis d'établir que des personnes étaient admissibles à l'aide de dernier recours ou au supplément de revenu garanti alors qu'elles ne touchaient pas les sommes en question. Le Curateur a produit en retard les demandes visant à régulariser ces dossiers, ce qui a tout de même permis de percevoir des sommes auxquelles avaient droit les personnes représentées. De plus, le Curateur ne sait pas toujours en temps opportun à quel moment le bénéficiaire n'a plus droit à un revenu de cette nature. Or, le remboursement de chèques indûment encaissés peut être problématique pour la personne représentée. Présentement, le Curateur corrige sur une base ponctuelle les procédures existantes. Toutefois, il a entrepris des analyses en vue de déterminer et de percevoir tous les revenus auxquels ont droit les personnes représentées.

13.274 Par ailleurs, en 1997-1998, nous avions recommandé au Curateur de veiller à ce que l'encaissement des chèques d'aide de dernier recours soit conforme au Code civil, quitte à suggérer les ajustements qui s'imposeraient.

13.275 Présentement, le Curateur perçoit les chèques d'environ 1 300 personnes tandis qu'il est informé par le ministère de la Solidarité sociale (MSS) (anciennement ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu) du montant de l'allocation pour dépenses personnelles versée à environ 1 300 autres, hébergées dans un établissement qui gère l'encaissement des chèques. Pour au moins 2 500 autres personnes représentées qui reçoivent chaque mois une prestation d'aide de dernier recours non encaissée par le Curateur, celui-ci n'est pas informé du montant du versement du MSS. De plus, comme les avis de décision du MSS et les formulaires de réévaluation sont postés à la même adresse que le chèque, le Curateur se trouve ainsi à déléguer la production de la déclaration des revenus et des biens servant à l'établissement du montant de la prestation d'aide de dernier recours. Il n'a donc pas l'assurance que la personne représentée reçoit l'aide à laquelle elle a droit, pas plus qu'il ne sait si le montant reçu est correctement établi. À supposer qu'un trop-perçu entraîne une diminution des prestations, il ne pourra représenter une personne auprès du MSS que s'il a été informé du problème. Enfin, soulignons que le Curateur ne vérifie pas si les prestations versées aux personnes représentées sont utilisées à bon escient.

13.276 En vertu du Code civil, le Curateur a l'obligation de représenter la personne inapte dans l'exercice de ses droits civils, ce qui comprend la représentation de la personne pour qu'elle exerce ses droits relativement à tout programme de soutien du revenu ainsi que la perception des prestations déterminées par ce programme. Or, notre suivi nous amène à conclure qu'il n'a pas l'information nécessaire pour s'acquitter de cette obligation envers certaines des personnes qu'il représente. Il n'est pas non plus en mesure, sur demande, de rendre un compte sommaire de sa gestion à ces personnes, ainsi que le prévoit sa loi constitutive.

Paiement des frais d'hébergement et des menues dépenses

13.277 En 1997-1998, ayant observé que le Curateur n'était pas en mesure de respecter son objectif de payer la facture des établissements d'hébergement le 10 du mois, nous lui avions recommandé de doter son personnel d'outils de travail qui faciliteraient la validation des taux d'hébergement facturés par les établissements.

13.278 Le Curateur paie actuellement la majorité des établissements dès le premier jour du mois. De plus, des travaux sont en cours pour améliorer la fiabilité des rapports produits par le système informatique et mieux discriminer les cas qui nécessitent une intervention du personnel du Curateur.

13.279 Depuis plusieurs années, le Curateur délègue la gestion de l'allocation pour dépenses personnelles aux établissements et aux familles d'accueil qui hébergent les personnes qu'il représente puisque, n'étant pas physiquement sur les lieux d'hébergement, il n'est pas en mesure de répondre à leurs demandes de liquidités, souvent quotidiennes. Comme une telle pratique n'était pas conforme au Code civil, nous avions invité le Curateur à respecter les exigences de la loi ou à réclamer les ajustements requis.

13.280 Depuis le 1er juillet 1999, le Code civil prévoit que le Curateur peut déléguer la gestion, selon ses directives, de l'allocation mensuelle destinée au majeur pour ses dépenses personnelles. Or, le Curateur n'a pas encore émis de directives à ce sujet ni introduit aucune forme de contrôle. En conséquence, il déroge toujours aux dispositions du Code civil. Toutefois, il est à produire un guide de gestion des menues dépenses afin de s'assurer de l'utilisation appropriée des sommes confiées aux établissements. Il prévoit diffuser cette information au plus tard en juillet 2000 et instaurer des mesures de contrôle vers la fin de cette même année.

Gestion des immeubles

13.281 Il y a deux ans, nous déplorions le fait que le Curateur ne connaissait pas l'état des immeubles qu'il gère. Depuis, à partir de critères objectifs, le Curateur a déterminé les bâtiments qui devaient faire l'objet d'une inspection. C'est ainsi qu'en 1998 et en 1999, 152 immeubles appartenant à des personnes sous régime de protection public ont été inspectés. Par contre, le Curateur n'a pu expliquer pourquoi plus de 30 bâtiments n'ont pas été visités alors que ses propres critères de sélection confirment la pertinence d'une inspection. Pour ce qui est des immeubles appartenant aux personnes qui s'ajoutent à celles qu'il représente déjà, le Curateur ne procède pas à leur inspection.

13.282 Dans la même veine, nous avions recommandé au Curateur de procéder rapidement aux réparations qui s'imposent. Les rapports d'inspection indiquent que des travaux seraient urgents. Or, le Curateur tarde à analyser ces rapports et, conséquemment, n'a pas arrêté de priorités en la matière. Des travaux qualifiés d'urgents en décembre 1998, à la suite d'une visite d'inspection, ne sont toujours pas réalisés en février 2000.

13.283 En 1997-1998, l'examen des mandats d'entretien et de réparation d'immeubles nous avait conduits à demander au Curateur de s'assurer que ces mandats sont octroyés conformément aux directives internes. Lors de notre suivi, nous avons constaté que ces directives, qui impliquent des normes différentes en fonction du montant qui est en jeu, n'étaient pas toujours respectées. Par exemple, dans certains dossiers, des travaux de même nature effectués sur un immeuble ont été fractionnés sans qu'aucune justification ne soit donnée.

13.284 Nous souhaitions par ailleurs que les dossiers gardent trace du suivi des travaux effectués. Cette recommandation est encore d'actualité puisque le Curateur ne détient pas l'information prouvant que les travaux réalisés satisfont à ses attentes. De plus, dans bien des cas, il n'exerce aucune surveillance des travaux.

13.285 Au moment de notre vérification, le Curateur n'était pas en mesure d'évaluer la pertinence de procéder à la vente d'un immeuble appartenant à une personne représentée. Nous lui avions enjoint de veiller à ce que l'information de gestion concernant la situation financière de cette personne lui indique le moment où celle-ci n'est plus financièrement en mesure de conserver un immeuble.

13.286 Le Curateur ne dispose toujours pas de cette information. Le cas suivant illustre notre propos. Ainsi, lors de l'inspection d'un immeuble appartenant à une personne représentée, au début de l'été de 1999, on a déterminé la liste des travaux à faire, dont quelques-uns étaient urgents. Une de ces réparations urgentes coûterait environ 15 000 dollars, selon une évaluation préliminaire faite par le personnel du Curateur. Cette réparation n'a pas encore été effectuée, mais 7 700 dollars ont déjà été dépensés pour d'autres travaux nécessités par cette maison. Après le paiement de ceux-ci, les liquidités du propriétaire ne sont plus que de 2 000 dollars ; il n'a aucun autre actif, mis à part des biens meubles et des effets personnels. Si l'on considère le coût des travaux urgents encore à faire, les dépenses courantes afférentes à l'immeuble, le peu de liquidités de la personne, l'évaluation municipale de la propriété (65 500 dollars) et le loyer mensuel, qui ne rapporte que 340 dollars, il aurait peut-être été plus judicieux de vendre l'immeuble, sans présumer de la décision à laquelle aurait mené une analyse des différentes solutions possibles. Pour le moment, le Curateur n'a pas en main toutes les données pour mener une telle analyse. Aussi, il compte élaborer un registre où seront consignés les renseignements lui permettant de prendre des décisions éclairées concernant la gestion des immeubles. Ce registre devrait être complété au plus tard en mars 2001.

Gestion des obligations fiscales

13.287 Notre rapport de vérification faisait état que 16 p. cent des déclarations de revenus de 1996 n'étaient toujours pas présentées au 30 avril 1997, date limite de leur production. Nous avions alors rappelé au Curateur qu'il était tenu de respecter les obligations fiscales des personnes représentées.

13.288 En ce qui a trait à 1998, le Curateur n'est pas en mesure de fournir la date de transmission au fisc de toutes les déclarations qu'il devait présenter avant le 30 avril 1999. Nos sondages ont cependant révélé que certaines déclarations n'ont pas été produites et transmises à temps, pour des raisons inconnues. Dans les cas non conformes que nous avons décelés, les personnes représentées n'avaient aucun impôt à payer. Toutefois, le versement à ces personnes des crédits pour la TPS et la TVQ a été retardé indûment de un ou deux trimestres.

13.289 Par ailleurs, lors de l'ouverture d'un régime de protection, le Curateur prend soin de recueillir l'information nécessaire pour produire les déclarations de revenus concernant des années antérieures à sa juridiction, afin de régulariser la situation fiscale de la personne dont il devient le représentant. Cependant, en février 2000, il ne connaissait pas le nombre de personnes pour qui il devait produire de telles déclarations.

13.290 De façon générale, le Curateur ne dispose pas de moyens de contrôle pour assurer le suivi de toutes les déclarations et connaître rapidement où en est chaque dossier, de façon à les produire en temps opportun. Toutefois, il a instauré une procédure pour discriminer les déclarations qu'il n'a pas la responsabilité de préparer, notamment celles des personnes décédées dont il n'est pas liquidateur de la succession.

13.291 En 1997-1998, nous avions retracé des dossiers montrant que les frais d'intérêt facturés par le fisc avaient été chargés en totalité aux personnes représentées alors que le Curateur était responsable de la production tardive de ces déclarations fiscales. À la faveur des compensations financières destinées à ceux qui ont été lésés dans le passé, le Curateur a établi et remboursé les montants indûment supportés par les personnes représentées ainsi que les honoraires qu'il avait facturés, plus les intérêts. Depuis lors, il paie ces frais lorsque les déclarations tardives concernent des années au cours desquelles les personnes étaient placées sous sa juridiction.

13.292 Dans notre rapport initial, nous avions recommandé qu'un suivi des avis de cotisation soit exercé. À ce propos, le Curateur dit avoir traité en priorité, pendant 1999, les avis de cotisation comportant un solde à payer. Cependant, puisqu'il ne dispose d'aucun mécanisme lui permettant de contrôler l'ensemble de cette information fiscale, nous ne pouvons confirmer que la priorité a été accordée à l'analyse des dossiers impliquant un paiement. Par contre, pour tous les avis de cotisation que nous avons examinés, le Curateur a agi conformément aux exigences de la situation.

Gestion du portefeuille collectif de placements et des placements nominatifs

13.293 Nous avions souligné que des portefeuilles de placements nominatifs non équilibrés étaient conservés tels quels. Des divergences d'opinion existaient au sein du personnel du Curateur quant à la pertinence de remanier ces portefeuilles. Nous souhaitions donc que le Curateur, en collaboration avec son comité consultatif de placement, statue sur la conduite à adopter en pareil cas.

13.294 Rien n'a changé à ce chapitre : plusieurs portefeuilles nominatifs sont toujours composés à plus de 40 p. cent d'actions provenant d'un seul émetteur ; ces actions constituent parfois la seule forme de placement. Une opinion juridique émanant de ses propres conseillers indique néanmoins au Curateur qu'il a le pouvoir de remanier les portefeuilles, non seulement afin de conserver la valeur du bien mais également afin d'en assurer une gestion équilibrée en fonction des règles relatives aux placements présumés sûrs.

Recherche des ayants droit

13.295 À la suite de nos travaux de vérification, nous invitions le Curateur à intensifier sa recherche d'ayants droit au regard des biens non réclamés. Nous lui reprochions de manquer d'initiative dans la recherche des propriétaires légitimes. Il publiait des avis de qualité dans la Gazette officielle du Québec et dans un journal francophone, mais il ne le faisait pas dans un journal anglophone ou sur un site Internet. Soulignons qu'un avis de qualité précise que le Curateur fait office d'administrateur provisoire du bien non réclamé ou de liquidateur de la succession non réclamée, et que tout ayant droit doit s'informer au bureau du Curateur aux fins de récupération éventuelle. De plus, le Curateur ne procédait pas à une recherche généalogique lorsque le patrimoine est important. Enfin, dans les cas de successions auxquelles les héritiers ont renoncé, il ne respectait pas une directive interne puisqu'il n'avisait pas tous les successibles inscrits à l'acte de renonciation que des liquidités pouvaient leur être remises.

13.296 Notre suivi démontre que le Curateur a introduit des mesures afin de corriger ces lacunes. Notons, entre autres, le changement de la date de parution (le samedi au lieu du mercredi), pour une meilleure visibilité, de même que la publication des avis de qualité dans un journal anglophone. Le Curateur prévoit aussi diffuser cette information à l'aide de son site Internet, présentement en construction. Par ailleurs, une nouvelle politique élaborée en janvier 2000 inclut un volet consacré à la recherche généalogique. En vue de préparer l'implantation de cette politique, un projet-pilote établira les façons de faire et mesurera l'ampleur de la tâche.

13.297 Par contre, en dépit de notre remarque à ce sujet, le Curateur ne respecte toujours pas une directive interne voulant qu'il joigne tous les héritiers ayant renoncé à une succession dont les actifs nets sont supérieurs à 1 000 dollars.

Reddition de comptes

13.298 Le Curateur doit effectuer une reddition de comptes à la fin de son mandat de protection ou sur demande. En 1997-1998, nous lui avions recommandé de produire une reddition de comptes complète, ayant constaté que celle qu'il préparait alors ne dévoilait qu'une image partielle des actions du Curateur.

13.299 Bien qu'on ait ajouté des notes explicatives au rapport déposé au terme de la juridiction, le document en question ne donne pas pour autant un portrait exhaustif des activités du Curateur. En effet, les transactions n'entraînant pas de variation de liquidités ainsi que le détail des honoraires facturés par le Curateur n'y sont pas encore présentés.

13.300 Au cours des prochains mois, le Curateur a pour objectif de déposer un compte sommaire annuel de la gestion des biens à chaque personne qu'il représente.

Autres aspects de la gestion des biens non réclamés

13.301 Notre vérification révélait que le Curateur ne respectait pas des exigences du Code civil en matière de traitement des successions non réclamées. Notamment, il ne publiait pas d'avis de clôture d'inventaire, de fin de liquidation et de clôture de comptes.

13.302 Pour les dossiers de successions non réclamées fermés depuis février 1999, le Curateur publie les avis de clôture d'inventaire, comme le demande la loi. En revanche, le Curateur tarde à se conformer aux exigences légales relatives à la publication d'avis de fin de liquidation et de clôture de comptes.

13.303 Au surplus, nous avions souligné que le Curateur n'avait pas précisé, avec les autres autorités concernées, qui était responsable de la décontamination des terrains lorsqu'il est aux prises avec un problème de cet ordre. Comme en 1997-1998, il n'y a pas d'entente formelle avec le ministère de l'Environnement et le ministère des Finances venant clarifier les rôles et responsabilités des diverses parties.

13.304 Présentement, le Curateur n'administre aucun terrain contaminé. Nous renouvelons néanmoins la recommandation formulée à cet égard puisqu'il est fort probable qu'une telle situation se produira un jour et qu'il faudra alors connaître les champs d'intervention respectifs.

RÉGIMES PRIVÉS ET MANDATS EN CAS D'INAPTITUDE

Aide et assistance

13.305 Les problèmes que nous avions observés à ce sujet n'ont pas été résolus. Aussi, le Curateur n'est pas en mesure d'assumer pleinement son rôle d'aide et d'assistance auprès des représentants légaux et des membres du conseil de tutelle. Il n'a pas modifié ses guides ni prévu d'autres modalités pour informer davantage ces derniers. Il n'a pas non plus déterminé la forme que doit prendre sa collaboration avec les membres du conseil de tutelle, si bien que le rôle de chacun est confus.

Surveillance

Inventaire

13.306 Nous avions recommandé au Curateur de veiller à recevoir du représentant légal l'inventaire des biens confiés à sa gestion dans les délais prescrits. À l'époque, la transmission devait se faire dans les six mois de l'ouverture du régime, selon la *Loi sur le Curateur public*, et à l'intérieur de deux mois, selon le Code civil. En juillet 1999, une modification à la *Loi sur le Curateur public* est venue harmoniser les règles et fixer le délai à deux mois.

13.307 Or, le suivi montre que le Curateur ne s'assure pas du respect du délai prescrit à ce chapitre. En effet, en janvier 2000, nous avons constaté que 485 inventaires affichaient un délai excédant au moins deux mois. Certains dossiers étaient même ouverts depuis plusieurs années.

13.308 Soulignons que le système informatique ne tient pas compte encore du fait que l'inventaire est maintenant exigible après deux mois. Il signale un retard si ce document est transmis six mois après l'ouverture du régime, même si cette échéance n'est plus en usage.

Sûreté

13.309 La recommandation adressée au Curateur voulait qu'il voit à ce que tout patrimoine de plus de 25 000 dollars soit nanti d'une sûreté qui respecte les exigences établies et qu'il s'assure du maintien de celle-ci. La sûreté prévue, pour protéger le patrimoine de la personne sous curatelle ou tutelle privée, peut prendre la forme notamment d'un contrat de cautionnement ou d'un gel de fonds. Au moment de notre vérification, nous avions déploré l'absence de sûreté ou le fait que des sûretés n'étaient pas conformes à la norme minimale fixée par le Curateur, soit 75 p. cent de la valeur totale des biens. En outre, l'omission de demander systématiquement la formation d'un conseil de tutelle et le peu d'influence exercée par le Curateur sur la décision de cette instance relativement à la sûreté étaient regrettables, puisque le conseil de tutelle a pour rôle de conseiller le représentant légal, de surveiller sa gestion et d'autoriser certaines activités.

13.310 Le Code civil énonce qu'il revient aux membres du conseil de tutelle de déterminer la nature et le montant de la sûreté à fournir ainsi que le délai accordé au représentant légal pour s'exécuter. Quant au Curateur, l'une de ses responsabilités est de s'assurer du maintien de la sûreté. En janvier 2000, il a pris l'initiative de préciser davantage son rôle : une fois la décision des membres du conseil de tutelle communiquée au Curateur, celui-ci veillera à ce que le représentant légal ait donné suite aux instructions du conseil de tutelle.

13.311 Si aucune sûreté n'est fournie ou que la sûreté déterminée n'est pas satisfaisante, le Curateur se propose de transmettre une lettre aux membres du conseil de tutelle et au représentant légal leur recommandant de respecter la norme minimale, fixée à 75 p. cent de la valeur totale des biens ; cette missive leur rappelle également qu'ils assument seuls toute responsabilité relative à une diminution du patrimoine administré. En l'absence de sûreté, outre cet avis et une recommandation invitant le personnel du Curateur à être vigilant lors de la vérification des rapports annuels, il n'y a aucune précision quant aux gestes supplémentaires qu'il conviendrait alors de poser. Rien ne vient souligner l'obligation du représentant légal de fournir une sûreté et de la justifier au Curateur, afin que ce dernier puisse par la suite s'assurer du maintien de cette même sûreté.

13.312 Il est encore trop tôt pour évaluer les résultats de cette approche. D'une part, le Curateur ignore le nombre de dossiers à l'égard desquels le conseil de tutelle ne s'est pas prononcé au sujet de la sûreté. D'autre part, en janvier 2000, nous constations qu'on n'avait pas encore formé de conseil de tutelle en ce qui concerne plus de 1 200 dossiers faisant état d'un patrimoine supérieur à 25 000 dollars.

Rapport annuel

13.313 Au moment de notre vérification, la surveillance exercée au moyen du rapport annuel comportait quelques lacunes. Notamment, un retard indu quant à la réception et à la vérification des rapports annuels empêchait le Curateur de surveiller, en temps opportun, l'administration du représentant légal, compromettant ainsi la préservation du patrimoine de la personne représentée. De plus, le processus de vérification était mal défini : le manque de balises et de contrôle a posteriori ne garantissait pas que le traitement des dossiers était uniforme et qu'il tenait compte des priorités. Enfin, le caractère succinct des renseignements fournis par le représentant légal ne permettait pas au Curateur de s'assurer du bien-être de la personne représentée.

13.314 Ces constats nous avaient conduits à enjoindre au Curateur de jouer pleinement son rôle de surveillance auprès des représentants légaux et de revoir le processus de vérification des rapports annuels afin d'agir promptement, d'accorder un ordre de priorité aux dossiers et de les traiter de manière uniforme.

13.315 L'ajout de ressources supplémentaires a permis de rattraper une partie des retards accumulés depuis plusieurs années quant à la vérification des rapports annuels et d'en obtenir d'autres, exigés depuis longtemps. Cependant, en janvier 2000, près de 2 000 rapports annuels concernant les années 1996 à 1999 n'avaient toujours pas fait l'objet d'une vérification détaillée tandis que 1 385 autres étaient en cours de traitement, certains depuis 1997. Le Curateur prévoit que les retards auront été éliminés avant juin 2000. Notre suivi montre aussi qu'un peu plus de 1 000 rapports annuels n'ont pas été transmis au Curateur même s'ils auraient dû être produits depuis au moins six mois.

13.316 Quant au processus de vérification, le Curateur n'a pris aucune décision sur la meilleure façon de répondre aux priorités pas plus qu'il n'a instauré de contrôle a posteriori. Par ailleurs, le contenu du rapport annuel n'a pas été bonifié ; il s'ensuit que le Curateur ne peut être sûr que le représentant légal voit au bien-être de la personne représentée.

Surveillance des mineurs et destitution du représentant légal

13.317 Constatant que les appropriations ou utilisations de fonds contraires aux intérêts de la personne représentée étaient plus fréquentes dans les dossiers relatifs aux mineurs, qu'il s'agisse de tutelles légales ou de tutelles datives, nous avions recommandé au Curateur de détecter rapidement les problèmes touchant le patrimoine du mineur et de traiter ces cas en priorité. Nous l'invitions également à appliquer, de façon systématique, la procédure de remplacement dans les cas manifestes de mauvaise gestion.

13.318 En 1999, le Curateur amorçait un projet afin de recenser les dossiers ouverts depuis plusieurs années et pour lesquels l'inventaire, les rapports annuels ou les redditions de comptes étaient manquants. Dans certains cas, ce travail a abouti à des actions judiciaires. C'est ainsi que l'intervention du Curateur a effectivement conduit à la destitution de représentants légaux.

13.319 Comme l'obtention et la vérification de certains rapports continuent d'accuser des retards, le Curateur n'est pas en mesure de recenser tous les dossiers pour lesquels une action en justice s'imposerait et d'intervenir rapidement afin de préserver le patrimoine de la personne représentée. Les recommandations que nous adressions au Curateur à ce chapitre il y a deux ans sont donc des plus actuelles.

13.320 Nous avions aussi noté que le Curateur facturait des honoraires non requis légalement pour la vérification de rapports annuels de certaines tutelles au mineur. En effet, en ce qui a trait aux tutelles légales dont le patrimoine est inférieur à 25 000 dollars, les tuteurs ne sont pas tenus de rendre compte de leur gestion au Curateur. Depuis, il a annulé des factures ou remboursé des sommes qu'il avait indûment perçues. Il reste néanmoins des dossiers indiquant que des honoraires ont été facturés et demeurent au solde du compte de la personne représentée, bien que le Curateur ait la preuve que le patrimoine est moindre que 25 000 dollars.

Reddition de comptes

13.321 En 1997-1998, nous avions incité le Curateur à redoubler d'ardeur pour s'assurer que les actifs soient remis intégralement aux héritiers légaux ou au mineur devenu majeur. En effet, à la fin du mandat de protection, le représentant légal doit rendre compte de son administration en préparant un compte définitif. De son côté, le Curateur doit obtenir cette reddition de comptes pour se conformer aux exigences de la loi. Cette lacune persiste puisque le Curateur n'a pas encore statué sur cette question.

Mandats en cas d'inaptitude

13.322 Au moment de notre vérification, nous déplorions le fait que le Curateur n'avait pas établi de processus de gestion des mandats en cas d'inaptitude ni de directives précises ou d'outils appropriés pour répondre aux besoins des mandataires. S'ensuivait alors une dispersion des méthodes de travail et une méconnaissance des interventions à effectuer auprès des mandataires. Le Curateur n'était pas davantage en mesure de traiter les signalements puisqu'il ne les centralisait pas et n'avait aucun bilan de la situation. Nous étions arrivés à la conclusion que le Curateur se devait de déterminer son rôle envers les mandataires, d'instaurer des mécanismes de suivi des signalements et d'intervenir rapidement en pareil cas.

13.323 Afin de favoriser l'efficacité de ses interventions, le Curateur a maintenant pour objectif de répondre aux signalements dans un délai de 48 heures. Par contre, étant donné qu'aucun mécanisme ne permet de recenser le nombre de signalements relatifs aux mandats en cas d'inaptitude adressés au Curateur, nous ne sommes pas à même d'évaluer dans quelle mesure il parvient à traiter cette information.

13.324 Par ailleurs, un rapport déposé en juin 1999 par un comité interne chargé de faire le point sur les mandats en cas d'inaptitude venait, entre autres, préciser le cadre d'intervention juridique du Curateur. Celui-ci, comme le stipule la *Loi sur le Curateur public*, a le pouvoir de faire enquête pour s'informer de la situation de la personne inapte et pour vérifier si le mandataire représente adéquatement le mandant. Le Curateur entend donc embaucher des enquêteurs et mettre en place un projet-pilote au cours de la prochaine année.

13.325 Enfin, à l'automne de 1999, le Curateur a mené une campagne de promotion dédiée au mandat en cas d'inaptitude afin de sensibiliser et d'informer le public et ses partenaires du milieu de la santé. Cette initiative a donné lieu, notamment, à des conférences visant à expliquer le rôle du Curateur et l'utilité du mandat en cas d'inaptitude, à la parution d'un article sur le sujet et à l'insertion d'encarts publicitaires dans des magazines.

ADMINISTRATION DU CURATEUR

Pratiques de gestion et affectation des ressources

Orientations

13.326 À ce chapitre, nous avions exprimé le souhait de voir le Curateur établir ses orientations pour les faire correspondre aux différents volets de sa mission et traduire ses orientations en un plan d'action énonçant les priorités, les échéances ainsi que les moyens utiles et mesurables afin de concrétiser sa vision stratégique.

13.327 En 1999, à la suite des travaux de réflexion menés sur sa mission, le Curateur a retenu des orientations afin de guider ses interventions. Elles insistent, entre autres, sur deux préoccupations : veiller à ce que la personne inapte soit au centre des interventions du Curateur et favoriser le rapprochement entre le personnel et les diverses clientèles qu'il dessert.

13.328 D'un autre côté, le Curateur a déposé en juin de la même année un mémoire au Conseil des ministres sur ses priorités d'action pour l'année 1999-2000. Parmi les objectifs poursuivis figuraient les suivants : décentraliser les activités, développer et implanter partiellement les processus révisés ainsi que professionnaliser l'effectif. À l'instar de ce qui avait été planifié, on a procédé dès 1999 à la décentralisation des activités en lien avec la protection de la personne ; quatre directions territoriales en assurent depuis la gestion. Quant aux autres priorités, le Curateur s'affaire à l'implantation de nouveaux processus et il est en dotation pour accroître le nombre de professionnels à son emploi.

13.329 Par ailleurs, le Curateur vient de terminer son plan stratégique triennal 2000-2003, qui prend en compte l'essentiel des différents volets de sa mission. Ce document énonce des orientations, des objectifs, des échéances et des indicateurs mesurables, autant d'éléments susceptibles d'aider le Curateur à remplir sa mission.

Organisation du travail

13.330 Ayant noté que cet aspect présentait des lacunes majeures empêchant le Curateur d'atteindre l'ensemble de ses objectifs, nous lui avions recommandé de revoir l'organisation du travail de ses employés.

13.331 À cette fin, le Curateur a amorcé des travaux qui s'échelonneront sur trois ans et qui abordent, entre autres, la dotation en personnel, la supervision et l'encadrement, la formation continue, les méthodes et les outils de travail, le service à la clientèle ainsi que les délais d'intervention. Cette révision est d'autant plus importante que, depuis notre vérification, l'effectif autorisé du Curateur est passé de 248 à 403 employés, soit une augmentation de plus de 60 p. cent. Au 1er avril 2000, l'effectif autorisé atteindra 453 personnes, dont 413 postes réguliers.

Dotation en personnel

13.332 Il y a deux ans, nous observions que l'organisation n'était pourvue que de deux directeurs. Plusieurs postes de directeur, de cadre intermédiaire et de chef d'équipe étaient vacants. En outre, le Plan d'organisation de l'administration supérieure n'avait pas été révisé depuis 1983.

13.333 En vue de parvenir à une meilleure répartition des tâches, le Curateur a terminé en mars 1999 la conception d'une nouvelle structure organisationnelle. Les fonctions des diverses directions ont été précisées et le Curateur a décidé qu'il fallait hausser le niveau de formation du personnel. Selon cette structure, l'entité aura une équipe de 20 gestionnaires (15 cadres supérieurs et 5 cadres intermédiaires). Présentement, tous ces postes sont comblés, dont certains de façon intérimaire.

13.334 Ajoutons que le Curateur professionnalise progressivement son effectif afin de satisfaire aux exigences de sa mission. Au cours des 12 derniers mois, le nombre de professionnels est passé de 67 à 115, affichant une hausse de près de 60 p. cent. En février 2000, ces employés représentaient 29 p. cent du personnel de l'entité. L'objectif du Curateur est qu'ils constituent 43 p. cent de l'effectif d'ici à septembre 2000.

Supervision et encadrement

13.335 Nous avions également noté que les gestionnaires surveillaient et contrôlaient difficilement la prestation de travail de leurs subordonnés. Du reste, sans directives précises, les employés travaillaient à leur façon.

13.336 En s'appuyant sur le fait que le nombre de cadres supérieurs est maintenant passé de 2 à 15, le Curateur estime que la supervision et l'encadrement seront améliorés, ce qui devrait faciliter la mise en place de la réforme. Il est toutefois trop tôt pour évaluer l'incidence de la restructuration de l'effectif sur le renforcement de la surveillance et du contrôle exercés à l'égard du travail des employés.

Formation continue

13.337 Nos travaux qui se sont déroulés en 1997-1998 avaient montré que l'absence de formation continue pertinente gênait le service à la clientèle et entraînait des erreurs nuisant à leur tour à la protection des personnes représentées ou à la préservation de leur patrimoine. Nous constations par ailleurs que le chargé de dossier avait peu de formation en matière sociale pour l'aider à remplir son rôle.

13.338 En 1999, la formation offerte au personnel a surtout porté sur la bureautique. Le Curateur a déterminé que 2,8 p. cent de sa masse salariale a été investie dans des activités de formation durant l'année 1999. Le Curateur est à préparer un programme axé sur le virage en faveur de la protection de la personne et de l'administration de ses biens. Le nouveau programme sera progressivement introduit au cours des prochains mois.

Méthodes et outils de travail

13.339 Nous avions soulevé plusieurs lacunes quant aux méthodes et outils de travail utilisés au Curateur. Notre suivi témoigne qu'il a amorcé des travaux pour corriger la situation.

13.340 Par exemple, nous avions souligné le fait que la tenue des dossiers physiques des personnes représentées manquait de rigueur. Depuis, le Curateur est à restructurer l'ensemble de ces dossiers en créant des tomes différents selon la nature des documents à classer. Au 31 janvier 2000, près de 30 p. cent des dossiers avaient été remaniés. Le Curateur évalue que cette activité sera terminée d'ici la fin de l'année 2000. Par la suite, on procédera à la restructuration des dossiers des personnes sous régime privé.

13.341 Pour ce qui est des outils de travail, certains ont déjà été repensés alors que d'autres sont en cours de révision. À titre d'exemple, en 1997-1998, la vérification et l'encaissement des chèques d'aide de dernier recours s'effectuaient à la pièce et de façon manuelle. Depuis juin 1999, l'encaissement s'effectue au moyen d'un dépôt direct global, accompagné d'une bande magnétique, une procédure qui permet de réduire les interventions manuelles lors de l'imputation des recettes à chaque personne représentée.

13.342 Par ailleurs, notre vérification avait démontré que le processus de communication était tellement boiteux que chaque service fonctionnait en vase clos, sans connaître les interventions des autres. Actuellement, les échanges demeurent insuffisants et doivent être améliorés pour que tous les intéressés puissent coordonner leurs actions.

13.343 Notons que la revue des processus d'intervention prévoit l'ajustement des méthodes et outils de travail en vue de soutenir adéquatement la mise en œuvre des activités futures du personnel.

Service à la clientèle

13.344 Notre rapport de 1997-1998 mentionnait que le service à la clientèle n'était pas entièrement satisfaisant et que le traitement des plaintes était déficient.

13.345 Depuis, le Curateur a mis sur pied un système de garde opéré par des professionnels de la santé. Un représentant du Curateur peut donc être joint en tout temps. Par ailleurs, le Curateur a créé une direction avec l'objectif d'augmenter la qualité du service à la clientèle, soit la Direction des relations avec les clientèles et l'environnement ; une nouvelle politique concernant les plaintes a également été adoptée. L'examen de certains dossiers démontre qu'il y a eu une amélioration notable au chapitre de la gestion des plaintes. En effet, on ouvre maintenant un dossier par cas, les plaintes sont numérotées et on conserve la documentation pertinente au dossier.

Délais d'intervention

13.346 La vérification nous apprenait que le Curateur avait des délais d'intervention importants, dépassant les échéances qu'il s'était fixées à l'égard de chacun des volets de sa mission.

13.347 Malgré une amélioration dans certains secteurs d'activité, ces délais dépassent encore largement les objectifs du Curateur. Par exemple, au 31 décembre 1999, le traitement des dossiers en cours d'investigation relatifs aux biens non réclamés nécessitait en moyenne 230 jours alors que l'objectif visé est de ramener le délai à 60 jours avant mars 2002. Pour les dossiers concernant les personnes décédées, cette moyenne était de 534 jours vis-à-vis d'un objectif de 120 jours d'ici à mars 2002. Au regard des dossiers de protection, 68 p. cent des investigations menées en janvier 2000 avaient exigé plus de 90 jours alors que la norme actuelle est de 60 jours.

Conformité administrative

13.348 Il y a deux ans, nos travaux faisaient état de dérogations aux règles administratives de la fonction publique en matière de gestion des ressources humaines. Au cours de l'année 1999, le Curateur a introduit des procédures afin de se conformer à ces règles. Toutefois, des employés occasionnels sont encore reconduits dans leurs fonctions bien au-delà de la période autorisée, compte tenu du motif de leur embauche. Conséquemment, nous recommandons à nouveau au Curateur de gérer ses ressources humaines dans le respect des règles de la fonction publique.

Tarification, prix de revient et perception

Stratégie de tarification

13.349 Le règlement de tarification du Curateur reposait en grande partie sur un pourcentage de la valeur des transactions effectuées ou de l'actif des personnes représentées. Or, ces tarifs n'étaient pas en relation avec les coûts des services offerts. De plus, la tarification amenait les personnes sous régime public, nanties d'un patrimoine substantiel, à supporter une part plus importante du financement des activités du Curateur. Nous avions donc préconisé que le Curateur tarife ses activités de façon cohérente et équitable.

13.350 En juillet 1999, le gouvernement adoptait la *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant le Curateur public*. Cette loi modifiait, entre autres, la tarification, en suspendant jusqu'au 31 mars 2000 les honoraires pour des services rendus à la personne représentée, y compris pour l'administration de ses biens. La tarification de tous les autres services rendus par le Curateur demeurait donc en vigueur, c'est-à-dire l'administration provisoire des biens non réclamés et autres biens ainsi que la surveillance de tutelles et curatelles privées.

13.351 Un comité de travail externe a été formé en 1999; son mandat était de déterminer la solution la plus appropriée, à l'égard des revenus et des dépenses, pour opérer le redressement souhaité par le Curateur. À la suite des travaux du comité, le Conseil des ministres a adopté en décembre de la même année le projet de Règlement modifiant le Règlement d'application de la Loi sur le Curateur public.

13.352 Cette nouvelle réglementation répond à notre recommandation de 1997-1998 en ce qui concerne la stratégie de tarification des activités du Curateur. En effet, celle-ci ne sera plus basée sur un pourcentage de la valeur des transactions effectuées ou de l'actif des personnes représentées, mais reposera principalement sur le prix de revient des services rendus par le Curateur.

Tarification

13.353 Notre vérification indiquait que le Curateur se devait de chercher à atteindre son objectif d'autofinancement tout en respectant le principe d'équité.

13.354 Or, à ce chapitre, la donne a changé. En effet, les modifications législatives de juillet 1999 sont venues transformer la structure administrative du Curateur. Considéré auparavant comme un organisme budgétaire non subventionné, avec d'importantes sources de revenu, il est maintenant devenu un organisme budgétaire. La notion d'autofinancement n'est donc plus pertinente. Notons que les services reliés à la protection des personnes inaptes ne sont plus tarifés par le Curateur. Par contre, puisqu'il y a maintien du financement des autres activités, il est important de veiller au respect du principe d'équité.

13.355 À ce sujet, pour les activités tarifées à taux horaire, nous avions souligné, il y a deux ans, que plusieurs employés ne remplissaient pas de feuilles de temps. De plus, parmi ceux qui le faisaient, des écarts considérables avaient été relevés quant au nombre d'heures facturées par des employés ayant pourtant des fonctions identiques. Il s'ensuivait des inégalités importantes concernant les honoraires facturés aux personnes représentées. Depuis la suspension de la tarification survenue en juillet 1999, aucune feuille de temps n'a été remplie. Il nous a donc été impossible de vérifier si ces lacunes sont corrigées.

13.356 Puisque plusieurs activités auront été facturées sur la base d'un taux horaire à compter de la mise en vigueur du nouveau règlement, le 1er avril 2000, le Curateur doit mettre en place des mécanismes pour s'assurer d'une tarification équitable entre les personnes représentées.

Prix de revient

13.357 Nous avions recommandé au Curateur de s'assurer qu'il connaît le coût unitaire de tous ses produits et services afin d'en établir le prix de revient.

13.358 Pour fixer la tarification en vigueur depuis avril 2000, il a effectué, pour une direction générale, la ventilation des ressources par secteur d'activité à partir de l'effectif et du budget de 1999. Les ressources allouées après répartition ont servi de base pour établir les dépenses estimées pour chacun des secteurs d'activité de cette direction ainsi que pour la détermination des taux horaires à utiliser pour l'ensemble des activités à tarification horaire.

13.359 Cette façon d'établir le prix de revient est acceptable. Cependant, les systèmes d'information financière que le Curateur est à développer devraient lui permettre de mieux connaître ultérieurement le coût unitaire de ses produits et services.

Perception des comptes débiteurs

13.360 Le Curateur a instauré une procédure pour recouvrer les honoraires facturés aux tuteurs et curateurs privés et il a centralisé la perception des comptes débiteurs en avril 1999. Même si les données de 1999 révèlent une certaine amélioration à cet égard, au 31 décembre 1999, plus de 85 p. cent des montants dus l'étaient depuis plus de 150 jours. Le Curateur a pour objectif de recouvrer les comptes en souffrance d'ici au 31 mars 2001.

Système informatique

13.361 Tout en souhaitant que le Curateur achève l'implantation de son système informatique dans les plus brefs délais, selon le meilleur rapport coûts-bénéfices, en s'assurant qu'il satisfera aux besoins des usagers, nous lui demandions aussi d'encadrer les développements futurs en tirant profit des difficultés survenues relativement à ce projet.

13.362 La dernière phase de la mise en place du système informatique s'est terminée en avril 1998. Aucun bilan n'a été effectué à la fin du projet qui, selon les données disponibles, aura coûté près de 7,8 millions de dollars, soit un dépassement budgétaire de plus de 40 p. cent, bien qu'on l'ait amputé de plusieurs fonctions initialement prévues.

13.363 En 1997-1998, nous notions que l'intégralité et la fiabilité des données inscrites au système informatique n'étaient pas garanties. La situation a peu évolué. D'ailleurs, le Curateur a constitué en décembre 1999 des groupes de travail ayant le mandat, entre autres, d'assurer la validation et le contrôle de ces données.

13.364 Par ailleurs, afin de mieux encadrer les activités de nature informatique, le Curateur a mis en place en septembre 1999 un comité directeur des ressources informationnelles, qui a la responsabilité d'approuver les orientations, les priorités, les biens livrables, les budgets et les échéances se rapportant aux prochains projets, d'assurer leur bon déroulement et d'en faire le suivi.

Informations confidentielles

13.365 Nous avions enjoint au Curateur de resserrer les mesures de sécurité destinées à protéger le caractère confidentiel des renseignements qu'il détient et de s'assurer que son personnel reçoit une formation suffisante en matière de discrétion concernant les renseignements confidentiels.

13.366 Dans cette optique, un comité interne sur la protection des renseignements personnels a été formé en juin 1999. Un plan d'action a été formulé et des mesures sont en voie d'élaboration. L'un des mandats de ce comité est d'évaluer annuellement le niveau de protection des renseignements personnels. Au surplus, depuis notre vérification, des directives ont été rédigées et livrées à l'ensemble du personnel. Elles portent, entre autres, sur la destruction des documents comportant des renseignements personnels ainsi que sur les précautions entourant l'utilisation des télécopieurs.

13.367 En revanche, il appert que certains groupes d'employés ont toujours accès aux données informatiques de l'ensemble des personnes représentées, sous régime public ou privé, par le Curateur. En outre, les dossiers physiques, entreposés au service des archives, sont également accessibles à des employés qui n'en ont pas besoin dans l'exercice de leurs fonctions. Le Curateur devrait voir à ce que seules les personnes autorisées aient accès à l'information.

13.368 Par ailleurs, malgré des améliorations quant à la gestion des droits d'accès aux données informatiques, il n'y a encore aucune révision annuelle pour confirmer que les employés ont uniquement les accès auxquels ils devraient avoir droit. Cette précaution est incontournable si l'on considère l'augmentation de l'effectif et le roulement de personnel des derniers mois.

13.369 Enfin, en ce qui concerne la formation, les séances d'accueil offertes aux nouveaux employés abordent maintenant la question de la discrétion au regard des renseignements confidentiels.

13.370 Commentaires du Curateur

« En mai 1998, le Curateur public accueillait favorablement le rapport spécial du Vérificateur général qui révélait plusieurs lacunes importantes au sein de l'organisation. Des correctifs majeurs s'imposaient et des mesures furent mises immédiatement en place pour répondre aux priorités établies.

« Toutefois, derrière les entorses aux lois et règlements, les déficiences dans la livraison des services et les gestes administratifs inadéquats décelés par le Vérificateur général, se cachaient des problèmes structurels et organisationnels d'envergure.

« Rapidement, le Curateur public a transformé la démarche de redressement amorcée à la suite du rapport du Vérificateur général en une réforme globale. Si une réponse stricte aux recommandations émises dans le rapport spécial avait permis de bonifier la situation présente, elle n'aurait pu apporter des solutions permanentes aux problèmes soulevés.

« Tel que le prévoit la planification stratégique triennale du Curateur public, la mise en œuvre de la réforme s'échelonnera sur trois ans. Par la suite, deux années seront consacrées à la consolidation des changements apportés, c'est-à-dire à l'évaluation des résultats obtenus et, le cas échéant, à l'implantation des ajustements requis.

« Pour l'année 1999, trois axes d'intervention ont été retenus par le Curateur public, soit : 1) la réparation des pertes financières subies par des personnes représentées, 2) la mise en œuvre du virage en faveur de la protection des personnes inaptes et 3) la remise sur pied de l'institution qu'est le Curateur public du Québec.

« L'organisation estime avoir atteint les objectifs qu'elle s'était fixés. En premier lieu, l'application des mesures de réparation annoncées par le gouvernement est complétée. En second lieu, l'organisation compte sur un nombre important de réalisations concernant la protection de la personne dont, entre autres, une connaissance accrue des personnes inaptes et l'amorce de relations personnalisées envers près de 10 p. cent des personnes sous protection publique, une protection immédiate auprès des personnes victimes d'abus ou de négligence, un traitement professionnel des demandes de consentement aux soins, un respect de plus en plus rigoureux des droits de la personne inapte, incluant le traitement adéquat des plaintes reçues.

« Cette première mise en œuvre du virage en faveur de la protection de la personne fut réalisée en parallèle au redressement de l'institution. Les principales réalisations de la première année de la réforme sont : la définition de la mission du Curateur public, la reconnaissance de la vocation sociale de l'organisation et, conséquemment, l'ajustement de son mode de financement, la révision du règlement de tarification des activités de l'organisation, la mise à niveau de l'effectif, tant sur le plan quantitatif (augmentation de 60 p. cent de l'effectif), que sur le plan qualitatif (mise en place d'une équipe de 15 cadres supérieurs et professionnalisation du personnel), des liens accrus avec les principaux organismes publics et communautaires, ainsi que le développement et l'implantation partielle des nouvelles façons de faire pour gérer la mission du Curateur public.

« Dans l'ensemble, le Curateur public a pris en compte les 48 recommandations du Vérificateur général, pour lesquelles un suivi est soit complété, en cours de réalisation ou prévu dans la planification stratégique triennale.

« Le présent rapport de suivi déposé par le Vérificateur général rappelle que des solutions permanentes n'ont pas été apportées à l'égard de chacune des recommandations émises en 1998. Le Curateur public concède que de nombreuses lacunes persistent et entend y remédier selon les échéanciers fixés. Toutefois, le Curateur public s'étonne d'avoir fait l'objet d'une vérification moins de seize mois après le dépôt du rapport spécial du Vérificateur général, alors qu'un délai de trois ans est normalement accordé aux organismes et ministères dans le cadre d'un suivi de mandat d'optimisation des ressources.

« Pourtant, en 1998, l'organisation du Curateur public révélait des dysfonctionnements majeurs. Avant même de travailler à l'amélioration des services, l'organisation devait se doter des ressources nécessaires à la réalisation de sa mission. La reconstruction de l'organisation devait s'exécuter tout en maintenant les opérations courantes, alors que le Curateur public ne disposait pas des outils nécessaires pour répondre aux besoins de ses clientèles. De plus, encore aujourd'hui, lorsque l'organisation s'affaire à corriger une situation, d'autres problèmes surgissent, ce qui confirme la nécessité de solutions systématiques.

« Dans ce contexte, il est essentiel de considérer les défis et les contraintes de la réforme en cours, et de s'attarder aux priorités d'action établies par l'organisation pour évaluer dans quelle mesure celle-ci a tenu compte des recommandations qui lui étaient faites, sans quoi les efforts déployés sont occultés et les orientations de gestion, évacuées.

« Afin de suivre plus en détail l'évolution de la réforme en cours au Curateur public, le lecteur est invité à consulter le rapport annuel de l'organisation, qui sera rendu public à l'automne. »

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 1999-2000 TOME I

Annexe A

Rapport à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 1999

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	10.61
INTRODUCTION	10.63
MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	10.69
EXPOSÉ DES CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET COMMENTAIRES	
Inexactitudes importantes	
Dépenses de transfert au réseau de la santé et des services sociaux	10.70
Provisions pour pertes sur les interventions financières garanties	10.74
Engagements du gouvernement à l'égard de deux régimes de retraite	10.78
Périmètre comptable	10.95
Autres inexactitudes	
Dépenses de transfert aux universités	10.101
Société de promotion de l'industrie des courses de chevaux	10.105
Créances fiscales	10.109
Revenus de transfert du gouvernement du Canada	10.117
Compensations tenant lieu de taxes	10.121
Comptabilisation des revenus de transfert et des revenus fiscaux	10.128
Publication des états financiers consolidés	10.133
Autres commentaires	
Revenus bruts	10.140
Garanties d'emprunts	10.142
Comptes à fin déterminée	10.143
COOPÉRATION OBTENUE	10.146
Annexe – Rapport du Vérificateur général sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec	

Les commentaires du ministère des Finances apparaissent après chacun des sujets traités.

Sigles utilisés dans cette annexe

CARRA	Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
CCSP	Conseil sur la comptabilité dans le secteur public
CDPQ	Caisse de dépôt et placement du Québec
ICCA	Institut canadien des comptables agréés
PPPIFG	Provision pour pertes sur interventions financières garanties
RRAPSC	Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels
RREGOP	Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics
SONACC	Société nationale des chevaux de course
SPICC	Société de promotion de l'industrie des courses de chevaux

AVANT-PROPOS

10.61[1] Le présent rapport est déposé à l'Assemblée nationale à l'occasion de la publication des Comptes publics du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 1999. Ce rapport présente nos commentaires à la suite de la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec. Il complète l'opinion que nous exprimons dans les Comptes publics eux-mêmes. Cette opinion est reproduite en annexe.

10.62 Normalement, ces commentaires auraient fait partie du compte rendu sur nos travaux d'attestation financière, qui constitue le chapitre 10 du tome II de notre *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999*. Étant donné le dépôt tardif des Comptes publics, nous avons résolu, à l'instar de l'an dernier, de préparer un document distinct, qui est en quelque sorte la suite du chapitre 10 du tome II du rapport que nous avons déposé à l'Assemblée nationale le 9 décembre dernier. Les parlementaires peuvent donc prendre connaissance simultanément des états financiers gouvernementaux ainsi que de notre opinion et de nos commentaires à ce sujet.

INTRODUCTION

10.63 Les Comptes publics, pour chaque exercice financier du gouvernement se terminant le 31 mars, sont préparés sous la direction du ministre des Finances conformément à la *Loi sur l'administration financière*. Ils visent à présenter et à expliquer la situation financière du Québec. La loi exige que les Comptes publics soient déposés à l'Assemblée nationale au plus tard le 31 décembre suivant la fin de l'année financière ou, si le Parlement ne siège pas, au plus tard le quinzième jour au cours duquel il siège par la suite.

10.64 Les états financiers consolidés du gouvernement du Québec sont inclus dans les Comptes publics. Au premier titre, le ministre des Finances doit s'assurer de l'intégrité et de la justesse de l'information qui y est présentée, notamment à l'égard de certaines données fondées sur des estimations et le jugement.

10.65 Le Vérificateur général fait la vérification de ces états financiers ; ces derniers, ainsi que l'opinion du Vérificateur général à leur endroit, apparaissent dans le volume 1 des Comptes publics. Un autre volume regroupe des informations complémentaires.

10.66 Les conventions comptables sur lesquelles repose l'information présentée dans les états financiers consolidés du gouvernement sont arrêtées par le Conseil du trésor et s'inspirent largement des recommandations du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) relevant de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA). Ces recommandations expriment, en matière de comptabilité et de présentation de l'information financière, le consensus de représentants de

1. Les paragraphes 10.1 à 10.60 constituent le chapitre 10 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999*.

gouvernements, de vérificateurs législatifs et d'autres experts. Le CCSP vise à établir et à faire évoluer les standards qui garantissent la présentation d'une image claire et complète de la situation financière des gouvernements. L'amélioration constante de ces standards profite tant aux décideurs gouvernementaux qu'aux parlementaires et aux contribuables qui, à juste titre, désirent toujours l'information la plus représentative de la situation financière du gouvernement.

10.67 L'objectif de la vérification est de fournir l'assurance raisonnable que les états financiers consolidés du gouvernement du Québec sont exempts d'inexactitudes importantes. Elle comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comporte également l'évaluation des conventions comptables suivies et des estimations importantes préparées par la direction des ministères et des entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement. Enfin, elle contient une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

10.68 Nos travaux nous ont amenés à constater des inexactitudes dans les états financiers. Les plus importantes sont décrites dans le rapport du vérificateur qui accompagne ces états et sont reprises dans une section du présent document. D'autres inexactitudes, qui ont une incidence moins marquée sur les résultats financiers, méritent aussi d'être signalées à l'Assemblée nationale ; elles constituent une deuxième section. Dans une troisième section, nous rappelons au gouvernement l'intérêt de publier plus hâtivement ses états financiers consolidés. Enfin, d'autres commentaires inspirés des recommandations du CCSP font l'objet d'une dernière section.

MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

10.69 En vertu de la *Loi sur le Vérificateur général*, nous avons procédé à la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 1999.

EXPOSÉ DES CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET COMMENTAIRES

Inexactitudes importantes

Dépenses de transfert au réseau de la santé et des services sociaux

10.70 De telles dépenses ont été portées aux opérations de l'année financière terminée le 31 mars 1999 en dépit du fait qu'à cette date, les faits donnant lieu aux transferts n'étaient pas survenus. Or, cette pratique est contraire aux conventions comptables du gouvernement et aux recommandations du Comité sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut canadien des comptables

agréés (ICCA) concernant les critères de constatation des autres paiements de transferts. Le fait de comptabiliser les dépenses de transfert de manière inappropriée a eu pour effet de sous-évaluer le surplus de l'année financière terminée le 31 mars 1999 de 300 millions de dollars de même que les avoirs financiers à cette même date. Cette pratique a également eu comme conséquence de surévaluer la dette nette de 300 millions de dollars.

10.71 En mars 1999, dans le Discours sur le budget 1999-2000, le ministre des Finances a annoncé un versement de 300 millions de dollars pour que les entités du réseau de la santé et des services sociaux remplissent leur mission sans s'endetter à nouveau, en précisant que c'est la ministre responsable de ce réseau qui dévoilerait les modalités du plan d'action. Ce montant aurait dû être comptabilisé dans les états financiers de 1999-2000 puisque les faits donnant lieu à ces transferts n'ont pas eu lieu avant le 31 mars 1999. L'examen des ententes de gestion intervenues entre le ministère et les régies régionales démontre que les activités auxquelles on prévoyait affecter leur part respective du 300 millions de dollars relèvent en fait de l'enveloppe budgétaire consentie aux régies régionales pour 1999-2000. De plus, le gouvernement ayant pris à sa charge les déficits cumulés des entités du réseau, déficits totalisant 765 millions de dollars en date du 31 mars 1999 et représentant toutes les dépenses non pourvues à cette date, ces autres dépenses de 300 millions de dollars ne pouvaient avoir été effectuées à cette même date.

10.72 **Nous avons recommandé au gouvernement de respecter ses conventions comptables relativement à la comptabilisation des dépenses de transfert.**

10.73 **Commentaires du ministère des Finances**

« Certains établissements du réseau de la santé et des services sociaux se retrouvent devant une situation financière très difficile. Ainsi, dans la mesure où ses disponibilités budgétaires pour l'année 1998-1999 étaient plus importantes que prévu, le gouvernement du Québec a décidé d'injecter un montant de 300 millions de dollars dans le réseau de la santé afin d'améliorer la prestation de services à la population.

« Le gouvernement a donc autorisé une dépense de transfert de 300 millions de dollars au réseau de la santé et des services sociaux et l'a comptabilisée en 1998-1999 en se basant sur les critères suivants de constatation d'une dépense :

- il a décidé d'utiliser son pouvoir discrétionnaire et aucune condition ne fut rattachée à ces dépenses de transfert aux régies régionales ;
- les transferts ont été autorisés et versés : en effet, la *Loi sur les crédits 1998-1999* (L.R.Q.,1999, chapitre 4) a été sanctionnée le 30 mars 1999 et la décision du Conseil du trésor autorisant l'octroi de la subvention aux régies régionales a été prise à la même date.

« S'appuyant sur son pouvoir de gestionnaire des fonds publics, le gouvernement considère donc justifié d'imputer cette dépense de 300 millions de dollars dans l'année financière 1998-1999. »

Provisions pour pertes sur les interventions financières garanties

10.74 Les obligations découlant des emprunts et autres interventions financières garantis sont comptabilisées au passif lorsqu'une perte est probable. La variation annuelle de cette provision est portée aux dépenses. Le gouvernement a établi au 31 mars 1999 le compte de passif concernant cette provision à 883 millions de dollars.

10.75 La provision pour pertes sur interventions financières garanties (PPPIFG) concernant les garanties d'emprunts accordées par Investissement-Québec a été calculée par le gouvernement à partir d'une méthode qui lui est propre. Cette méthode conduit à surévaluer la dépense relative à la PPPIFG de 101 millions de dollars. Il est incorrect que cette méthode calcule une provision sur les garanties d'emprunts non exercées. Par surcroît, cette méthode applique des taux de provision par catégorie de garanties d'emprunts au lieu d'analyser à la pièce chacun des emprunts garantis et de les répartir dans des classes de risque, comme le fait Investissement-Québec. Nous considérons que la méthode retenue par Investissement-Québec est rigoureuse ; elle aboutit en effet à des résultats adéquats et permet de couvrir les risques. Le gouvernement a établi au 31 mars 1999 le compte de passif concernant la PPPIFG à 260,2 millions de dollars relativement aux garanties qu'il a accordées par l'entremise d'Investissement-Québec qui, de son côté, l'a évalué à 143,8 millions de dollars. La dépense calculée par Investissement-Québec est de 19,9 millions de dollars ; or, le gouvernement a estimé qu'elle atteint 120,9 millions. Ainsi, nous sommes d'avis que ce dernier a inscrit en trop au compte de passif un montant de 116,4 millions de dollars et a comptabilisé une dépense indue de 101 millions, ce qui a eu pour effet de sous-évaluer le surplus d'autant.

10.76 **Nous avons recommandé au gouvernement d'utiliser une méthode appropriée pour calculer toute provision.**

10.77 **Commentaires du ministère des Finances**

« Depuis 1995-1996, l'estimation des pertes probables découlant des interventions financières garanties du gouvernement s'appuie sur une méthode suivie rigoureusement d'année en année pour en assurer la continuité, laquelle tient compte de son expérience passée, du volume des garanties émises et des pertes de capital anticipées pour de telles interventions financières.

« Cette méthode prudente, permet d'imputer aux états financiers du gouvernement, *dès la prise de décision*, le coût inhérent à l'aide financière accordée par le gouvernement, soit les pertes anticipées à l'égard du programme ou de l'aide financière concernée, sensibilisant ainsi les décideurs au coût de leur décision, assurant ainsi une saine gestion.

« Quant à la méthode utilisée par Investissement-Québec, elle s'avère également appropriée et conforme à celle utilisée par les institutions de ce genre. Le gouvernement considère que l'utilisation des deux méthodes demeure valable même si le Vérificateur général estime que la même méthode devrait être appliquée au sein du périmètre comptable du gouvernement. »

Engagements du gouvernement à l'égard de deux régimes de retraite

10.78 Le gouvernement du Québec participe, en tant qu'employeur, à plusieurs régimes de retraite, dont le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP), qui est le plus important puisqu'il regroupe environ 500 000 participants.

10.79 Le gouvernement calcule son passif conformément aux normes émises en 1988 par l'Institut canadien des comptables agréés. Le montant comptabilisé au 31 mars 1999 pour ce qui est du service régulier du RREGOP, excluant celui de l'administration supérieure, s'élève à 16 751 millions de dollars. Ce régime est à coûts partagés, c'est-à-dire que son coût, soit la cotisation annuelle qui en découle, est partagé dans des proportions préétablies entre l'employeur et les participants. Ce partage de la cotisation annuelle crée un engagement pour le gouvernement au regard du financement du régime, engagement dont la valeur correspond à la caisse qu'il aurait constituée s'il avait versé ses cotisations depuis 1973 sur les mêmes bases que celles retenues pour déterminer la caisse des participants. La valeur de cette caisse était estimée à 29 542 millions de dollars au 31 décembre 1998.

10.80 Le gouvernement ne reconnaît pas clairement dans la note 5 de ses états financiers avoir contracté des engagements pour le financement du régime dans le sens indiqué au paragraphe précédent. En effet, il n'indique pas dans cette note que les engagements auxquels il fait référence découlent du partage de la cotisation annuelle établi en fonction des dispositions législatives de ce régime et des conventions collectives qu'il a négociées depuis son instauration. À notre avis, le gouvernement a, dans les faits, accumulé de tels engagements se chiffrant à 29 542 millions de dollars au 31 décembre 1998.

10.81 Relativement à ces engagements, 16 751 millions de dollars sont déjà comptabilisés à titre de passif au 31 mars 1999.

10.82 La loi créant le RREGOP en 1973 était claire et cohérente quant au partage de son coût et au paiement des prestations. Une section traitait des cotisations des employés et de celles de l'employeur ; une autre portait sur la gestion des fonds, soit le paiement des prestations ; enfin, une section concernait les évaluations actuarielles. Cette cohérence a été maintenue jusqu'à présent malgré toutes les modifications qui furent apportées depuis à cette loi. Elle contient toujours une section traitant d'évaluations actuarielles et du partage du coût du régime et une autre consacrée aux modalités de paiement des prestations. Le coût du régime, bien que cette notion ne soit pas définie comme telle dans la loi, signifie le coût actuariel, c'est-à-dire le coût de financement nécessaire pour s'acquitter des obligations du régime. C'est à partir de celui-ci que les actuaires de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) déterminent le taux de cotisations des employés et celui du gouvernement selon la méthode de financement convenue.

10.83 Depuis 1973 jusqu'à aujourd'hui, le législateur a déterminé les parts relatives du coût du régime que doivent supporter les employés et l'employeur. Avant le 1er juillet 1982, les employés supportaient 5/12 du coût et l'employeur, 7/12. Depuis lors, la part de chacun est la même, soit 50 p. cent. Cette responsabilité a toujours été reconnue au moment d'établir les cotisations annuelles respectives du gouvernement et des employés, celles-ci étant par ailleurs fixées à la suite des évaluations actuarielles à des fins de financement, préparées tous les trois ans par la CARRA. C'est sur cette base que doivent être calculés les engagements du gouvernement puisque, contrairement aux employés, celui-ci ne dépose pas ses cotisations à la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ). Ainsi, le gouvernement a accumulé des engagements de 29 542 millions de dollars au 31 décembre 1998 pour ce régime.

10.84 La cohérence observée dans la loi demande que tous les employeurs, autant les employeurs autonomes que le gouvernement, contribuent au financement du régime sur la même base, même si le gouvernement est exempté de déposer ses cotisations à la CDPQ. En effet, le lecteur ne peut déceler, à aucun endroit dans le texte concerné, une quelconque intention du législateur voulant que différents employeurs soient assujettis à des taux de cotisation particuliers, établis sur d'autres bases, quant au financement du régime.

10.85 Il convient ici de souligner que les parties concernées – gouvernement, syndicats et CARRA – ont toujours respecté concrètement la notion de « partage du coût » telle que nous venons de l'expliquer ; leurs faits et gestes sont là pour en témoigner.

10.86 Le gouvernement, pour un, a comptabilisé dans ses états financiers, et ce, jusqu'en 1987, une dette relative au service régulier du RREGOP calculée sur la base du financement du régime, même si, selon son interprétation actuelle, il n'en avait plus l'obligation depuis 1983. De 1988 à 1997, par ailleurs, il a comptabilisé sa dette au regard du service régulier du régime conformément aux normes émises en 1988 par l'Institut canadien des comptables agréés. Au cours de cette période, le gouvernement incluait également dans ses états financiers une participation inscrite d'avance, par laquelle il reconnaissait avoir pris des engagements portant sur le financement du régime.

10.87 D'autre part, l'examen de certaines conventions collectives de travail confirme que le gouvernement a toujours fait sienne cette notion de partage de coût et que, dans les faits, il s'est engagé à la respecter. Au début des années 1990, le gouvernement et les syndicats représentant les employés de la fonction publique se sont également entendus sur le maintien des taux de participation alors en vigueur. De plus, dans le cadre du renouvellement des conventions collectives échues le 30 juin 1995, le gouvernement et les mêmes syndicats ont convenu de ne pas modifier la méthode de financement alors utilisée pas plus que les engagements financiers, à moins que les parties ne s'entendent sur d'autres arrangements à ce sujet.

10.88 La CARRA, quant à elle, a toujours considéré que le gouvernement avait des engagements correspondant à la caisse qu'il aurait constituée s'il avait versé des cotisations depuis 1973 sur les mêmes bases que celles retenues pour déterminer la caisse des participants. C'est pourquoi elle a toujours préparé les états financiers du régime et ses évaluations actuarielles aux fins de financement en se fondant sur le partage du coût du régime.

10.89 La thèse qui veut que le gouvernement se soit engagé en ce qui a trait au financement du régime conduit à une compréhension de la loi tout à fait conforme à la manière habituelle d'interpréter les concepts en présence. Ainsi, il ressort clairement que la moitié du coût de financement, qui incombe aux employés, doit égaler la part supportée par les employeurs, incluant le gouvernement. Les termes utilisés dans la loi ne permettent pas de conclure que le coût imputable au gouvernement puisse être déterminé autrement que de la manière retenue pour les employés. À cet égard, la loi prévoit que la participation des employés est calculée à l'aide d'un taux de cotisation déterminé par une évaluation actuarielle. Le partage du coût implique, par ricochet, l'application systématique de la même méthode de calcul pour l'employeur et l'employé.

10.90 Le gouvernement invoque que la suppression, en 1983, de l'article 121, qui édictait ce qui suit : « La contribution de l'employeur est égale aux cotisations des employés », a complètement modifié la portée de la loi quant au partage du coût du régime. Si tel était le cas, ce changement aurait été fait à l'insu des parties concernées, car on ne retrace aucune preuve d'un virage de cette importance dans le comportement des intéressés, pas plus que le Journal des Débats ou les notes explicatives jointes au projet de loi n'y font allusion. Plus encore, le gouvernement a continué, même après la disparition de l'article 121, de comptabiliser le passif relatif au RREGOP sur la base du financement du régime. Pour toutes ces raisons, nous ne pouvons nous ranger aux vues du gouvernement qui affirme que la suppression de l'article 121 a modifié *ipso facto* les règles du jeu.

10.91 À notre avis, le gouvernement devrait reconnaître clairement, dans ses états financiers, avoir contracté des engagements pour le financement du RREGOP.

10.92 Le gouvernement devrait également reconnaître clairement ses engagements en ce qui concerne le financement du Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels (RRAPSC). Ces engagements renvoient eux aussi au partage de la cotisation annuelle et, par conséquent, à la caisse qui aurait été constituée s'il avait versé ses cotisations à la CDPQ, soit une somme de 258 millions de dollars. Sans oublier qu'il faut ajouter à cette première somme la valeur de la caisse que les participants auraient constituée si leurs cotisations avaient été déposées à la CDPQ plutôt que dans le Fonds consolidé du revenu, ce qui représente 302 millions de dollars. Les engagements du gouvernement au 31 décembre 1998 relativement au RRAPSC totalisent donc 560 millions de dollars. Comme pour le RREGOP, le gouvernement reconnaît un passif en ce qui a trait au RRAPSC, ayant porté 480 millions de dollars au compte des régimes de retraite.

10.93 **Nous avons recommandé au gouvernement de reconnaître clairement en note dans ses états financiers le montant des engagements qu'il a contractés eu égard au partage du coût du RREGOP et de celui du RRAPSC prévu par les lois concernées. Ces engagements totalisent 30 102 millions de dollars, dont 17 231 millions sont déjà comptabilisés à titre de passif dans les états financiers. Bien que ces engagements n'aient pas d'effet sur le passif, la dette nette et le surplus de l'année financière terminée le 31 mars 1999, il est nécessaire d'en faire une divulgation appropriée pour que le lecteur des états financiers soit en mesure d'évaluer l'état des finances du gouvernement.**

10.94 **Commentaires du ministère des Finances**

« L'engagement du gouvernement à l'égard du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) est d'assumer la moitié des prestations de retraite des participants pour le service qu'ils ont effectué à partir du 1er juillet 1982 et 7/12 des prestations pour le service effectué avant cette date. Dans le cas du Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels (RRAPSC), le gouvernement assume 46 p. cent des prestations de retraite des participants.

« La valeur de cet engagement est établie par les actuaires de la Commission administrative des régimes de retraite (CARRA) en utilisant la méthode de répartition des prestations au prorata des services et en prenant notamment en considération les hypothèses de nature économique les plus probables établies par le gouvernement. Cette évaluation permet de déterminer, à la date des états financiers, la valeur présente des prestations de retraite que le gouvernement aura à payer, dans le futur, pour le service effectué par ses employés à cette date.

« En vertu des conventions comptables du gouvernement, et ce depuis 1987-1988, ce sont les résultats de cette évaluation qui sont utilisés aux fins de la comptabilisation de la charge annuelle à inscrire aux dépenses du gouvernement ainsi que du montant qui doit apparaître à son passif. Cette façon de faire est aussi conforme aux recommandations de l'ICCA pour la comptabilisation des régimes de retraite du secteur public, ce que reconnaît le Vérificateur général.

« Par ailleurs, les actuaires de la CARRA effectuent des évaluations actuarielles aux fins de financement, c'est-à-dire pour établir les taux de cotisation des régimes. Pour les fins de ces évaluations, ils utilisent une méthode et des hypothèses économiques plus conservatrices que celles utilisées pour les évaluations aux fins de comptabilisation.

« L'écart entre les résultats de l'évaluation actuarielle aux fins de financement et celle aux fins de comptabilisation découle donc du fait que les méthodes actuarielles et les hypothèses économiques sont différentes. Il s'agit d'une somme non exigible qui n'a pas à être comptabilisée au passif du gouvernement, ce que reconnaît également le Vérificateur général. Conformément aux normes de l'ICCA et par souci de transparence, l'information concernant les deux évaluations actuarielles est complètement divulguée à la note 5 des états financiers du gouvernement.

« Le gouvernement est convaincu que ses états financiers et les notes complémentaires divulguent une information complète sur ses engagements à l'égard des régimes de retraite des secteurs public et parapublic et respectent intégralement les normes de l'ICCA qui tiennent compte des différences dans les méthodes d'évaluation mentionnées précédemment. »

Périmètre comptable

10.95 L'an dernier, nous avions recommandé au gouvernement, dans notre rapport annuel déposé à l'Assemblée nationale en juin 1999, d'entreprendre sans délai des études pour juger de la nécessité d'intégrer les entités qui appartiennent aux réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans ses états financiers consolidés, en fonction des recommandations du CCSP. Le gouvernement n'a pas donné suite à cette recommandation et a manifesté son intention de ne pas changer sa pratique à cet égard.

10.96 Par conséquent, nous n'avons pas les éléments probants suffisants et adéquats pour statuer sur l'intégration de ces entités dans le périmètre comptable du gouvernement et nous ne sommes pas en mesure d'en déterminer l'effet sur la situation financière du gouvernement au 31 mars 1999 et sur les résultats de fonctionnement de l'année financière terminée à cette date.

10.97 Nous avons commencé une étude sur la conformité du périmètre comptable actuel du gouvernement en nous reportant aux recommandations de l'Institut canadien des comptables agréés. Le gouvernement nous a indiqué son intention de ne pas commenter cette étude. Si nous concluons que des entités relevant de ces deux réseaux doivent faire partie du périmètre comptable du gouvernement, nous exigerons leur inclusion dans les états financiers de l'année financière se terminant le 31 mars 2000.

10.98 **Nous avons recommandé au gouvernement de collaborer à l'étude du Vérificateur général et de se prononcer sur l'intégration des entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans son périmètre comptable.**

10.99 **Commentaires du ministère des Finances**

« La réforme comptable effectuée en 1997-1998 a élargi passablement le périmètre comptable du gouvernement et les états financiers consolidés depuis ont amélioré de beaucoup la présentation de sa situation financière, ce qui place le Québec dans le peloton de tête à ce chapitre au Canada. Le gouvernement du Québec applique ainsi les recommandations de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA).

« La consolidation des organismes des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation est un sujet controversé parmi les divers intervenants gouvernementaux des provinces canadiennes. À preuve, les grandes provinces canadiennes, telles l'Ontario, la Colombie-Britannique, le Québec et l'Alberta, qui comptent pour environ 78 p. cent des

établissements au Canada, ne consolident pas leurs réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation. De plus, trois provinces parmi les autres ne le font que partiellement.

« Par ailleurs, l'application des recommandations de l'ICCA soulève diverses problématiques à l'égard des contrôles de gestion que nécessiterait la consolidation de ces organismes. Le gouvernement s'attend donc à ce que des directives additionnelles soient émises par l'ICCA avant d'entreprendre les études nécessaires à l'intégration de ces organismes aux états financiers consolidés du gouvernement. »

10.100 Réaction aux commentaires du ministère des Finances

Pour le moment, l'ICCA n'a pas fait part de son intention d'émettre des directives additionnelles concernant le périmètre comptable des gouvernements. Le chapitre du manuel de comptabilité de l'ICCA pour le secteur public, portant sur le périmètre comptable, est suffisamment clair pour statuer sur la pertinence d'y intégrer les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation. Toutes les autres provinces ont statué à cet effet et six d'entre elles intègrent déjà des entités des deux réseaux.

Autres inexactitudes

Dépenses de transfert aux universités

10.101 En fin mars 1999, dans le Discours sur le budget 1999-2000, le gouvernement a octroyé aux universités 170 millions de dollars, à même les crédits de 1998-1999, pour compenser les coûts des mesures de départs volontaires et pour inciter ces établissements à recouvrer le plus tôt possible un équilibre budgétaire. Une première tranche, soit 114,6 millions de dollars, a été accordée sans condition et distribuée avant le 31 mars 1999. La deuxième tranche, correspondant au solde (55,4 millions), sera versée aux établissements qui présenteront un plan de retour à l'équilibre budgétaire de leurs fonds de fonctionnement. Nous devons en conclure que l'obligation de produire un tel plan est une condition essentielle d'admissibilité à ce transfert. La règle budgétaire relativement à cette aide corrobore notre interprétation puisqu'elle précise que le ministère pourra récupérer ce deuxième versement si, lors du suivi des plans d'équilibre budgétaire, on constate un écart par rapport aux résultats anticipés. Aussi, étant donné qu'aucune université n'avait satisfait à la condition d'admissibilité en date du 31 mars 1999, le gouvernement a comptabilisé en trop à la dépense la deuxième tranche de ce transfert, soit 55,4 millions de dollars, et il a sous-évalué d'autant le surplus.

10.102 Nous avons recommandé au gouvernement de respecter ses conventions comptables relativement à la comptabilisation des dépenses de transfert.

10.103 Commentaires du ministère des Finances

« Le gouvernement, à la suite du Discours sur le budget, a approuvé une allocation forfaitaire aux universités, en 1998-1999, de 170 millions de dollars. Il est mentionné également dans une décision du Conseil du trésor que ce montant n'est pas récurrent et est imputable en totalité à l'exercice financier 1998-1999 du gouvernement.

« L'obligation de présenter un plan de retour à l'équilibre budgétaire établie par le Conseil du trésor n'est pas une condition donnant droit au transfert mais plutôt une mesure d'imputabilité et de bonne exécution.

« C'est donc l'autorisation de l'octroi sans condition qui est l'élément déterminant pour la constatation de la dépense. Dans ce cas-ci, l'octroi de 170 millions de dollars a été autorisé le 30 mars 1999 et ce, sans condition. »

10.104 Réaction aux commentaires du ministère des Finances

L'obligation de présenter un plan de retour à l'équilibre budgétaire relativement à l'allocation forfaitaire accordée aux universités fait partie de la règle budgétaire approuvée par le Conseil du trésor. Contrairement à ce que le ministère des Finances prétend, cette obligation constitue vraiment une condition pour avoir droit à ce transfert. La règle en question précise que les plans devront être approuvés par le ministère de l'Éducation avant de donner lieu aux transferts. De plus, si les plans ne sont pas respectés, le ministère pourra récupérer les transferts.

Société de promotion de l'industrie des courses de chevaux

10.105 La Société de promotion de l'industrie des courses de chevaux (SPICC), devenue la Société nationale des chevaux de course (SONACC) le 19 juin 1999, n'a pas été intégrée dans les états financiers consolidés du gouvernement alors qu'elle aurait dû l'être. Cette société est en effet un organisme public selon les critères de reddition de comptes et de contrôle énoncés par le CCSP. En n'incluant pas la société dans son périmètre comptable, le gouvernement réduit son surplus de 3 millions de dollars parce qu'il sous-évalue ses revenus de 252 millions de dollars et ses dépenses de 249 millions. De plus, il sous-évalue ses avoirs financiers de 11,7 millions de dollars et son passif de 21,6 millions.

10.106 Nous avons recommandé au gouvernement d'intégrer la SONACC dans son périmètre comptable.

10.107 Commentaires du ministère des Finances

« La SPICC n'a jamais fait partie du périmètre comptable du gouvernement et il n'a jamais été question que le gouvernement en fasse une société d'État ou une entreprise publique contrôlée par le gouvernement. Au contraire, le gouvernement est intervenu afin de la réorganiser et la remettre entre les mains du secteur des courses de chevaux. C'est ainsi que la SONACC a été créée en juin 1999 et, de façon provisoire, le gouvernement y exerce un certain contrôle.

« Autant du côté de la SPICC dans sa réorganisation que du côté de la nouvelle SONACC, le gouvernement ne contrôle pas cette société et n'a pas l'intention non plus de la contrôler éventuellement. Il est même prévu que dans un très proche avenir, le gouvernement se retire totalement de cette nouvelle société laissant les personnes du milieu s'occuper pleinement de leurs affaires. Toutefois, avant de se retirer totalement du dossier, le gouvernement veut avoir l'assurance que les personnes du milieu ont le plein contrôle des opérations et que la pérennité de la société est assurée. »

10.108 Réaction aux commentaires du ministère des Finances

En plus de l'obligation de rendre compte, le processus de nomination de plus de la moitié des membres du conseil d'administration de cet organisme par le ministre démontre un contrôle suffisant pour conclure que l'organisme doit être intégré dans le périmètre comptable du gouvernement. En outre, le fait qu'il soit prévu à la loi constitutive de la SONACC que ce contrôle prendra fin le 1er septembre 2001 n'est pas un argument pour ne pas intégrer la SPICC dans les états financiers consolidés du gouvernement de l'année financière terminée le 31 mars 1999.

Créances fiscales

10.109 La provision pour créances douteuses sur les comptes débiteurs qui, dans les états financiers, totalisent 1 079 millions de dollars au 31 mars 1999, inclut une provision relative aux créances fiscales du ministère du Revenu de 765 millions. Comme il est démontré ci-après, cette dernière a été surévaluée de 142,1 millions de dollars, ce qui a pour effet de réduire le surplus de 75,8 millions.

10.110 D'une part, le ministère du Revenu a appliqué le même principe que l'année dernière en conservant la provision non justifiée du 31 mars 1998. Cette provision devait suppléer au risque causé par l'utilisation d'une méthode statistique et tenir compte de l'augmentation des créances radiées au cours de l'exercice.

10.111 Sans plus d'explication, le ministère a ajouté, au 31 mars 1999, une autre prime de risque global de 50 millions de dollars à celle de 50 millions reliée à l'utilisation d'une méthode statistique tout en maintenant la prime de 100 millions de dollars, mise en réserve pour tenir compte de l'augmentation des créances radiées entre le 1er janvier et le 31 mars 1998.

10.112 Étant donné que la majoration injustifiée de 150 millions de dollars de la provision pour créances douteuses du 31 mars 1998 a été portée à 200 millions de dollars l'année subséquente, la dépense reliée à la provision de l'année financière terminée le 31 mars 1999 est trop élevée de 50 millions de dollars, ce qui a pour conséquence de réduire le surplus d'autant.

10.113 D'autre part, comme l'an passé, le ministère du Revenu n'a pas provisionné les comptes débiteurs en opposition. Il estime qu'il s'agit là de comptes qu'il peut recouvrer en entier alors que l'expérience démontre le contraire. Nous estimons que les créances qu'il conviendrait de provisionner se chiffrent à 40,8 millions de

dollars au 31 mars 1999. Lors de notre vérification précédente, nous avions évalué que la provision à ce chapitre aurait dû s'élever à 53,8 millions de dollars. Le fait de ne pas comptabiliser cette provision a pour effet de réduire le surplus de cette année de 13 millions de dollars.

10.114 Par ailleurs, la provision concernant les comptes débiteurs du ministère du Revenu a été déterminée en fonction des comptes débiteurs comptabilisés le 31 décembre 1998 au lieu du 31 mars 1999. Si la provision avait été calculée correctement, elle aurait été plus élevée de 29,9 millions de dollars au 31 mars 1998 et de 17,1 millions au 31 mars 1999. L'incidence de cette pratique a été de réduire le surplus de 12,8 millions de dollars cette année.

10.115 Toute provision est un montant estimé qui influe de façon importante sur le surplus. Aussi, avant d'inscrire une provision, le gouvernement devrait s'assurer qu'elle est justifiée et intégrale.

10.116 Commentaires du ministère des Finances

« Les comptes débiteurs au ministère du Revenu ont augmenté substantiellement au cours des dernières années. L'estimation des pertes sur ces créances nécessite l'utilisation de diverses hypothèses qui peuvent comporter une certaine marge d'erreurs reconnue par les praticiens. Compte tenu de ce type de créances, par mesure de prudence, le gouvernement a donc augmenté la provision de 50 millions de dollars additionnels en 1998-1999 pour couvrir le risque global englobant notamment les éléments notés par le Vérificateur général. Les divers intervenants ministériels considèrent que le montant de la provision reflète mieux la réalité. »

Revenus de transfert du gouvernement du Canada

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

10.117 Les transferts du gouvernement du Canada relatifs à l'assurance-stabilisation sont versés directement à la Régie des assurances agricoles du Québec pour éviter la circulation inutile de chèques entre le gouvernement québécois et la Régie. Or, ces revenus de transfert n'apparaissent pas dans les états financiers du gouvernement. À cet égard, la norme émanant du CCSP prévoit que l'on doit rendre compte de tous les revenus au cours de l'exercice donnant lieu aux opérations ou aux faits dont les revenus découlent. De surcroît, étant donné que les revenus de transfert du gouvernement du Canada relatifs au régime de base de l'assurance-stabilisation ne résultent pas d'une entente reposant sur le partage des coûts, les montants concernés doivent être enregistrés lorsqu'ils sont reçus, selon la convention comptable adoptée par le gouvernement. Ainsi, pour l'année financière prenant fin le 31 mars 1999, il manque aux états financiers du gouvernement du Québec un revenu de transfert du gouvernement du Canada de 36,9 millions de dollars et la dépense de contribution du gouvernement du Québec au régime d'assurance-stabilisation est sous-évaluée d'autant.

10.118 **Nous avons recommandé au gouvernement de respecter ses conventions comptables relativement à la comptabilisation de ses revenus de transfert.**

10.119 **Commentaires du ministère des Finances**

« Le gouvernement peut autoriser le ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes et le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation à conclure des accords avec le gouvernement du Canada dans le but de favoriser l'exécution de la présente loi et, en particulier, relativement au remboursement des frais d'administration, des avances et des contributions payés par le gouvernement du Québec pour le fonctionnement d'un régime.

« Il nous a été mentionné que l'interprétation juridique qui a été faite de cet article permet à la Régie de recevoir directement et de comptabiliser les sommes reçues du gouvernement fédéral dans leurs états financiers sans passer par le Fonds consolidé du revenu.

« Donc, en fonction de l'avis juridique, les revenus en provenance du gouvernement fédéral à la suite de l'entente du 7 juillet 1999 appartiennent à la Régie des assurances agricoles du Québec qui est fiduciaire et à ce titre, seront comptabilisés au moment où celle-ci les retournera au Fonds consolidé du revenu s'il y a lieu. »

10.120 **Réaction aux commentaires du ministère des Finances**

Les états financiers de la Régie des assurances agricoles du Québec montrent que l'encaissement des sommes à l'égard du régime de base de l'assurance-stabilisation renvoie à des revenus provenant du gouvernement du Québec. Nous considérons que, lorsque le gouvernement du Québec conclut un accord avec le gouvernement du Canada lui permettant de percevoir des revenus, cela doit se refléter dans ses registres comptables et dans ses états financiers.

Compensations tenant lieu de taxes

10.121 Le ministère des Affaires municipales et de la Métropole verse aux municipalités des compensations tenant lieu de taxes pour les immeubles du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux ainsi que pour les immeubles du gouvernement. Ces compensations représentent normalement 90 p. cent de la compensation totale à laquelle la municipalité aurait droit pour l'année financière terminée le 31 décembre et qui se termine dans l'année financière du gouvernement; quant au solde, il représente 10 p. cent de la compensation totale à laquelle la municipalité avait droit pour l'année financière précédente.

10.122 La comptabilisation par le gouvernement, au cours d'une même année financière, du paiement provisoire de 90 p. cent de la compensation versée aux municipalités pour leur année financière terminée pendant la sienne et la comptabilisation du paiement final de la compensation relative à leur année financière précédente sont acceptables et conformes à ses conventions comptables.

10.123 Toutefois, au cours de l'année financière terminée le 31 mars 1998, le ministère des Affaires municipales et de la Métropole a également comptabilisé comme dépense un versement aux municipalités victimes de la crise du verglas de janvier 1998 (CT 191705 du 31 mars 1998) égal à 90 p. cent de la compensation provisoire se rapportant à l'année financière des municipalités prenant fin le 31 décembre 1998.

10.124 Comme nous le mentionnons dans le tome I de notre *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999*, il n'est pas justifié que les dépenses gouvernementales comprennent, pour une même année financière, deux versements provisoires de 90 p. cent qui se rapportent à des années financières municipales différentes.

10.125 Par suite du traitement comptable adopté par le gouvernement, le déficit de l'exercice 1997-1998 a été surévalué de 61,9 millions de dollars. Celui de l'exercice 1998-1999 aurait dû être sous-estimé d'autant si le gouvernement n'avait pas versé en 1998-1999 un acompte sur les compensations tenant lieu de taxes pour 1999-2000 au montant de 68 millions de dollars. Cette situation a eu pour effet de surévaluer la dépense 1998-1999 et de réduire le surplus de 6,1 millions de dollars. Le surplus prévu pour 1999-2000 sera sous-estimé de 68 millions de dollars en raison de la comptabilisation anticipée de cette compensation.

10.126 **Nous avons recommandé au gouvernement de comptabiliser les dépenses de transfert versées sous forme de compensations tenant lieu de taxes conformément à ses conventions comptables.**

10.127 **Commentaires du ministère des Finances**

« En 1998-1999, le gouvernement a maintenu le rythme de versement tout comme il l'avait fait en 1997-1998 lorsqu'il avait décidé de verser plus rapidement des transferts tenant lieu de taxes aux municipalités affectées par la crise du verglas. »

Comptabilisation des revenus de transfert et des revenus fiscaux

10.128 Les normes générales de présentation des états financiers gouvernementaux telles qu'émises par le CCSP prévoient que les revenus sont comptabilisés dans l'exercice au cours duquel ont eu lieu les opérations ou les faits dont ils découlent. Le gouvernement du Québec ne se conforme pas complètement à cette recommandation.

10.129 Les revenus provenant des impôts sur le revenu et les biens, des taxes à la consommation, des droits, des permis, amendes et confiscations sont comptabilisés dans l'année financière au cours de laquelle ils sont reçus. Les cotisations et les comptes émis avant la fin de l'année financière sont ajoutés à ces revenus, lesquels sont diminués des montants reçus relativement aux cotisations et aux comptes émis l'année précédente. Les revenus découlant des transferts du gouvernement du Canada non reliés à des programmes à frais partagés sont comptabilisés dans l'année financière au cours de laquelle ils sont reçus à ce titre.

10.130 Les revenus du gouvernement ne comprennent pas tous ceux dont il a bénéficié au cours de l'année financière. À titre d'exemple, les revenus provenant des impôts sur le revenu ne tiennent pas compte des déclarations de revenus des particuliers rattachées à l'année fiscale terminée au cours de l'année financière du gouvernement et non traitées au 31 mars. De même, en ce qui a trait aux revenus de transfert du gouvernement du Canada non reliés à des programmes à frais partagés, on ne prend pas en compte les ajustements apportés, même s'ils se rapportent aux années précédentes.

10.131 Le gouvernement devrait se conformer complètement à la norme de comptabilisation recommandée par le CCSP.

10.132 Commentaires du ministère des Finances

« Le gouvernement comptabilise les revenus de transfert et les revenus fiscaux conformément à ses propres conventions comptables. Quant aux revenus fiscaux, les difficultés prévisibles pour estimer les revenus selon les principes de la comptabilité d'exercice ne permettent pas au gouvernement de s'engager immédiatement dans cette voie. Il s'attend d'ailleurs à ce que les organismes régulateurs en comptabilité émettent de nouvelles directives sur le sujet. »

Publication des états financiers consolidés

10.133 Le but premier des états financiers est de communiquer de l'information aux lecteurs, et ce, le plus rapidement possible puisque son utilité diminue avec le temps. Le CCSP en reconnaît d'ailleurs le principe dans ses recommandations sur les objectifs des états financiers.

10.134 Les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 1998 n'ont été signés que le 10 décembre 1998 et n'ont été déposés à l'Assemblée nationale qu'en date du 17 juin 1999.

10.135 Ce retard était justifié du fait que le gouvernement publiait pour la première fois des états financiers consolidés et qu'il a fallu attendre la sanction de certains projets de loi pour donner suite à la réforme comptable. De plus, il y a eu fermeture de la session pour la tenue d'élections provinciales.

10.136 En ce qui concerne l'année financière terminée le 31 mars 1999, rien n'explique qu'ils soient publiés si tardivement. Depuis 1991, le gouvernement n'a jamais déposé ses états financiers avant décembre, soit huit mois après la fermeture des livres, ce qui est trop tard pour diffuser une information qui soit toujours utile aux lecteurs.

10.137 Enfin, il est à propos de mentionner que, en plus du gouvernement fédéral, plusieurs gouvernements provinciaux canadiens publient leurs états financiers consolidés beaucoup plus tôt que le gouvernement du Québec.

10.138 **Maintenant que le gouvernement a produit ses premiers états financiers consolidés, nous l'avons encouragé à redoubler d'effort pour hâter leur dépôt à l'Assemblée nationale.**

10.139 **Commentaires du ministère des Finances**

« Nous prenons en compte la recommandation du Vérificateur général du Québec. Il faut toutefois souligner que la collecte des données financières, auprès des nouvelles entités consolidées, nécessaires à la préparation d'états financiers depuis l'année financière 1997-1998 rend très contraignant le devancement de la publication des états financiers consolidés du gouvernement.

« Afin de mieux répondre à ses besoins, le gouvernement a entrepris une démarche pour se doter d'un nouveau système intégré de gestion des ressources humaines, financières et matérielles qui remplacera le système actuel qui date de 1970.

« Comme le demande le Vérificateur général et le souhaite le ministère des Finances, l'utilisation de ces nouvelles technologies de l'information et les nouvelles façons de faire devraient éventuellement permettre au gouvernement de préparer plus rapidement ses états financiers consolidés et ainsi les déposer plus hâtivement à l'Assemblée nationale. »

Autres commentaires

Revenus bruts

10.140 Selon les normes générales de présentation, les états financiers doivent faire état des montants bruts des revenus à l'exception des revenus fiscaux.

10.141 L'état consolidé des résultats de fonctionnement fait mention de revenus nets provenant de droits et permis de 1 362 millions de dollars. Des crédits et des dépenses de 274 millions de dollars ont été retranchés des revenus bruts de droits et permis ou leur ont été imputés. Ces montants déduits sont mentionnés dans une note complémentaire aux états financiers. Bien qu'un lecteur puisse reconstituer les revenus bruts, une telle présentation ne permet pas de visualiser directement dans les états financiers l'ampleur des prélèvements de revenus du gouvernement.

Garanties d'emprunts

10.142 Totalisant 45 687 millions de dollars, ces garanties d'emprunts devraient être présentées, dans les états financiers consolidés du gouvernement, de façon à préciser, au regard de chacune d'elles, le capital non remboursé et la limite autorisée du montant de prêt garanti, en plus de fournir un aperçu des conditions générales des garanties accordées.

Comptes à fin déterminée

10.143 Ils font partie du poste « Créditeurs et frais à payer » et se chiffrent à 32 millions de dollars au 31 mars 1999, comparativement à 5 millions l'année précédente. Ce solde est la résultante des revenus et des dépenses provenant de contrats et d'ententes avec des tiers. L'information qui a trait auvx opérations exécutées dans ces comptes n'apparaît qu'en note aux états financiers du gouvernement et elle s'insère dans les postes « Rentrées et autres crédits » et « Paiements et autres débits », totalisant respectivement 328 et 301 millions de dollars. Les revenus et les dépenses apparaissant dans ces comptes devraient être inclus dans l'état consolidé des résultats de fonctionnement. Pareille intégration donnerait une image plus juste de l'ensemble des activités dont le gouvernement est responsable.

10.144 **Nous avons incité le gouvernement à poursuivre la révision des états financiers afin d'améliorer la présentation des données financières consolidées couvrant l'ensemble de ses opérations.**

10.145 **Commentaires du ministère des Finances**

« Les états financiers consolidés du gouvernement fournissent toute l'information financière nécessaire à la bonne compréhension des lecteurs. Le gouvernement examinera toutefois la possibilité de donner suite aux recommandations du Vérificateur général. »

COOPÉRATION OBTENUE

10.146 Nous remercions le personnel du ministère des Finances et celui du Contrôleur des finances pour leur coopération durant l'exécution de notre mandat.

ANNEXE – RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

À l'Assemblée nationale,

J'ai vérifié les états financiers consolidés suivants du gouvernement du Québec de l'année financière terminée le 31 mars 1999 :

- résultats de fonctionnement ;
- variation de la dette nette ;
- situation financière ;
- surplus (besoins) financiers et de financement ;
- immobilisations.

La responsabilité de la préparation de ces états financiers incombe au ministre des Finances. Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur ces états financiers en me fondant sur ma vérification.

À l'exception de ce qui est mentionné ci-après concernant l'intégration des entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement, ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts 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 les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des conventions comptables suivies et des estimations importantes faites par la direction des ministères et des entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

Dépenses de transfert

Des dépenses de transfert pour le réseau de la santé et des services sociaux ont été portées aux opérations de l'année financière terminée le 31 mars 1999 même si les faits donnant lieu aux transferts n'étaient pas survenus à cette date. À mon avis, le critère permettant leur constatation n'est pas rempli puisque les dépenses financées par ce transfert n'étaient pas encore effectuées au 31 mars 1999. Cette pratique est contraire aux conventions comptables du gouvernement et aux recommandations du Comité sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés concernant ce type de transfert. Le fait d'appliquer cette convention comptable de manière inappropriée a eu pour effet de sous-évaluer de 300 millions de dollars le surplus de l'année financière terminée le 31 mars 1999 et les avoirs financiers à cette date ainsi que de surévaluer la dette nette du même montant.

Provision pour pertes sur les interventions financières garanties

Investissement-Québec établit la provision pour pertes sur ses interventions financières garanties par le gouvernement en fonction des risques de crédit et des interventions en cours. Le gouvernement inscrit une provision différente pour ces mêmes interventions en fonction de sa propre évaluation des risques de crédit et sur la base des interventions autorisées plutôt qu'en cours. À mon avis, la provision établie par Investissement-Québec est adéquate parce qu'elle est évaluée en fonction de la comptabilité d'exercice et d'une analyse rigoureuse des risques de crédit. Le gouvernement aurait donc dû porter à ses livres la provision calculée par Investissement-Québec. Le fait de ne pas avoir inscrit une provision appropriée a eu pour conséquence de sous-évaluer le surplus de l'année financière terminée le 31 mars 1999 de 101 millions de dollars et de surévaluer la provision pour pertes sur les interventions financières garanties et la dette nette de 116,4 millions de dollars à cette date.

Engagements pour le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) et le régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels (RRAPSC)

Le passif inscrit au compte « Régimes de retraite » au 31 mars 1999 pour le service régulier du RREGOP, excluant celui de l'administration supérieure, s'élève à 16 751 millions de dollars et celui pour le RRAPSC s'élève à 480 millions de dollars. Ces deux régimes sont à coûts partagés, c'est-à-dire que leur coût respectif, soit la cotisation annuelle qui en découle, est partagé dans des proportions préétablies entre l'employeur et les participants. Ce partage de la cotisation annuelle crée un engagement pour le gouvernement au regard du financement de ces régimes, engagement dont la valeur correspond à la caisse qu'il aurait constituée s'il avait versé ses cotisations sur les mêmes bases que celles retenues pour déterminer la caisse des participants. Dans le cas du RREGOP, la valeur de cette caisse était estimée à 29 542 millions de dollars au 31 décembre 1998. Quant au RRAPSC, pour lequel les cotisations des employés ont été versées dans le Fonds consolidé du revenu, la valeur de la caisse qu'auraient constituée les employés et le gouvernement était évaluée à 560 millions de dollars, à cette même date.

Dans la note 5 de ses états financiers, le gouvernement ne reconnaît pas clairement avoir contracté des engagements pour le financement de ces régimes. En effet, il n'y indique pas que les engagements auxquels il fait référence découlent du partage de la cotisation annuelle établi en fonction des dispositions législatives de ces régimes et des conventions collectives qu'il a négociées depuis leur instauration. Relativement à des engagements de 29 542 millions de dollars et de 560 millions de dollars, respectivement pour le RREGOP et le RRAPSC, 16 751 millions de dollars et 480 millions de dollars sont déjà comptabilisés à titre de passif, au 31 mars 1999.

Bien que ces engagements n'aient pas d'effet sur le passif, la dette nette et le surplus de l'année financière terminée le 31 mars 1999, il est nécessaire d'en faire une divulgation appropriée pour que le lecteur des états financiers soit en mesure d'évaluer l'état des finances du gouvernement.

Périmètre comptable

Le gouvernement ne s'est pas prononcé quant à l'intégration des entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans ses états financiers consolidés comme je le lui recommandais dans mon rapport annuel déposé à l'Assemblée nationale en juin 1999. Par conséquent, je n'ai pas les éléments probants suffisants et adéquats pour statuer sur l'intégration de ces entités dans le périmètre comptable du gouvernement et je ne suis pas en mesure d'en déterminer l'effet sur la situation financière du gouvernement au 31 mars 1999 et sur les résultats de fonctionnement de l'année financière terminée à cette date.

À mon avis, à l'exception des effets de la comptabilisation inappropriée des dépenses mentionnées dans les paragraphes précédents, de la divulgation inappropriée par le gouvernement de ses engagements quant au financement du RREGOP et du RRAPSC et de l'effet des redressements que j'aurais pu juger nécessaires si j'avais été en mesure de statuer sur l'intégration des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement, ces états financiers consolidés donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 1999, ainsi que des résultats de son fonctionnement et de l'évolution de sa situation financière pour l'année financière terminée à cette date, selon les conventions comptables mentionnées à la note 1. Conformément aux exigences de la *Loi sur le Vérificateur général* (L.R.Q. c.V-5.01), je déclare qu'à mon avis, à l'exception de l'application rétroactive des modifications aux conventions comptables expliquées à la note 2, ces conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente.

Le vérificateur général du Québec,
Guy Breton, FCA
Québec, le 17 décembre 1999

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 1999-2000 TOME I

Annexe B

Extraits des rapports des commissions parlementaires

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 461

COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Subventions aux municipalités 461

Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail 463

Centre de perception fiscale 464

Curateur public du Québec 465

INTRODUCTION

L'Assemblée nationale a confié à la Commission de l'administration publique le mandat d'entendre annuellement le Vérificateur général sur son rapport. Elle lui a également attribué la responsabilité de rendre les administrateurs publics imputables de leur gestion administrative, en procédant à leur audition publique, une fois par année, en vertu de la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*.

La Commission s'appuie principalement sur les constats présentés par le Vérificateur général dans son rapport, sur les rapports annuels des ministères et des organismes, ainsi que sur tout autre rapport susceptible d'aider les parlementaires à juger de la performance administrative des quelque 70 entités visées par la loi.

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 de 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, selon le champ de compétence qui leur est imparti et l'organisme en cause.

Selon la procédure habituelle, chaque commission publie un rapport dès qu'elle le juge bon, sans périodicité établie. Au cours de la dernière année, seule la Commission de l'administration publique en a publié un, à savoir en décembre 1999.

Ce rapport expose les résultats de l'examen par les parlementaires de quatre dossiers ayant exigé l'audition publique de sous-ministres et de dirigeants d'organismes publics. De ces quatre dossiers, un découle d'une vérification effectuée par le Vérificateur général en 1997-1998, qui est consignée dans le tome II de son rapport déposé à l'Assemblée nationale en mars 1999, et d'une vérification menée en 1998-1999 dont les résultats ont été rendus publics en juin 1999. La Commission s'est de plus penchée sur la première année de la mise en œuvre de la réforme chez le Curateur public, en plus de poursuivre sa revue des activités d'une unité autonome de service.

COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Subventions aux municipalités

Le 15 septembre 1999, la Commission entendait le sous-ministre des Affaires municipales et de la Métropole, le sous-ministre des Transports et le sous-ministre de la Culture et des Communications sur l'octroi par le gouvernement du Québec de subventions aux municipalités, conformément à différents programmes. Cette aide leur est accordée essentiellement pour le remboursement d'emprunts relatifs à des projets d'immobilisations, pour d'autres dépenses en immobilisations ainsi que pour des dépenses d'exploitation.

Dans son rapport, le Vérificateur général signale que, en ce qui concerne la plupart des programmes, l'octroi des subventions aux municipalités et le contrôle de leur utilisation manquent de rigueur, de sorte que certaines ont pu être avantagées quant au choix des projets ou au montant accordé. Les déficiences relevées au regard de l'octroi des subventions ont porté notamment sur l'imprécision de règles ou normes, l'insuffisance de la documentation versée aux dossiers d'analyse et de preuves dans l'examen du caractère raisonnable des prévisions de coûts. Pour ce qui est des lacunes relatives au contrôle, il s'agissait surtout du peu de vérification de l'utilisation des subventions octroyées et de l'absence d'évaluation de programmes.

La Commission note que, depuis quelques années, la fonction publique québécoise expérimente un système de gestion axée sur les résultats. La proposition d'un nouveau cadre de gestion mis de l'avant par le Conseil du trésor vise à étendre la gestion par résultats à une partie importante de la fonction publique. Sans remettre en cause le bien-fondé de cette démarche, la Commission s'inquiète toutefois de l'attitude des gestionnaires à l'égard des mesures à prendre pour y parvenir. Cette audition portant sur l'attribution et le versement des subventions aux municipalités a fait ressortir de nombreuses carences en matière de règles et de normes, de documentation versée au dossier, de prévisions de coûts, de vérification et d'évaluation de programmes. Ce sont tous des éléments essentiels de la mesure des résultats. Toutefois, la Commission prend acte des engagements de chacun des sous-ministres qui se sont présentés devant elle de corriger rapidement le tir en ce qui concerne l'attribution et le versement des subventions aux municipalités.

En conséquence, la Commission recommande

- **que le ministère des Affaires municipales et de la Métropole s'engage à partager son expertise en matière de vérification auprès des municipalités avec les ministères qui versent des subventions au palier municipal;**
- **que, dans le processus d'évaluation de la deuxième phase du Programme de travaux d'infrastructures Canada-Québec, le ministère des Affaires municipales et de la Métropole vérifie la pertinence et l'impact du critère d'investissements additionnels;**
- **que le ministère des Transports procède à une analyse des besoins et à une évaluation du Programme d'aide au transport adapté pour les personnes handicapées et qu'il dépose à la Commission de l'administration publique, à la fin de l'an 2000, les actions à prendre pour répondre adéquatement aux besoins de cette clientèle;**
- **que le ministère des Transports, le ministère de l'Éducation et le ministère de la Santé et des Services sociaux prennent les dispositions nécessaires afin de mettre en commun leurs ressources consacrées au transport adapté pour les personnes handicapées;**

- **que le ministère des Transports procède à la vérification des sommes versées dans le cadre du Programme d'aide à l'entretien du réseau local et qu'il entreprenne une évaluation de la qualité du réseau local qui est sous la responsabilité des municipalités en regard des fonds investis par le ministère des Transports depuis la prise en charge par celles-ci;**
- **que le ministère des Transports revoie les objectifs, les normes et les critères d'attribution du Programme d'aide à l'entretien du réseau local de manière à l'adapter aux besoins actuels;**
- **que le ministère de la Culture et des Communications prenne les mesures requises afin de corriger les lacunes relevées par le Vérificateur général tant sur le plan de l'attribution que celui du versement des subventions provenant du Programme de soutien à la mise en valeur du patrimoine.**

Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail

Les 3 et 16 novembre 1999, la Commission entendait le sous-ministre de la Solidarité sociale concernant le Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail.

Dans son rapport, le Vérificateur général soulignait que les orientations du Fonds n'étaient pas assorties de cibles quantitatives précises et que, par conséquent, elles ne pouvaient être communiquées aux comités d'approbation ni au personnel des régions. Cette information lui paraissait pourtant nécessaire dans le contexte d'une gestion axée sur les résultats. De plus, étant donné que la définition des grandes responsabilités manquait de précision, celles-ci n'ont pas toujours été assumées correctement. Ainsi, le gestionnaire n'avait pas l'assurance que la sélection des projets acceptés et le choix des participants correspondaient au cadre normatif. Il n'avait pas non plus veillé à ce qu'un suivi adéquat des projets soit effectué, de sorte qu'il n'avait pu mettre en place les mesures qui s'imposaient pour corriger les situations problématiques.

De l'avis du Vérificateur général, le gestionnaire pourra difficilement apprécier les résultats obtenus, compte tenu qu'il n'a pas fixé les objectifs à atteindre. De ce fait, sa reddition de comptes ne peut être ni exacte ni complète. Il conclut en mentionnant que, même si la vie du Fonds est limitée dans le temps, il serait éminemment souhaitable que l'expérience acquise puisse servir au gouvernement dans toute autre situation semblable.

Dans ses conclusions, la Commission considère que l'expérience acquise doit servir pour mieux baliser une éventuelle prolongation de ce programme ou la création d'un programme visant les mêmes objectifs. Elle comprend que, compte tenu de l'approche adoptée pour la gestion du Fonds, c'est l'évaluation détaillée en cours

qui devrait mesurer adéquatement les résultats atteints. Dans ce contexte, l'information de gestion actuellement disponible permet difficilement de mesurer l'atteinte des objectifs stratégiques du Fonds.

La Commission considère cependant qu'une gestion par projets souple et non normée ne s'oppose aucunement à une grande rigueur administrative. Elle est d'avis que le ministère de la Solidarité sociale n'a pas fait la démonstration claire de cette rigueur administrative dans les documents déposés et les réponses données lors de son audition. La Commission n'a donc pas l'assurance que les correctifs apportés à la gestion du Fonds sont adéquats, notamment dans le cas des stratégies régionales de suivi.

Pour ces motifs, la Commission recommande

- **que le ministère s'assure que les stratégies régionales de suivi soient appliquées et qu'elles répondent aux exigences du ministère et aux commentaires du Vérificateur général;**
- **que le ministère dépose à la Commission un rapport sur l'application des stratégies régionales de suivi des projets avant le 31 mars 2000;**
- **que le ministère poursuive l'évaluation en cours du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail et dépose à la Commission, avant le 30 septembre 2000, le rapport final de cette évaluation en faisant ressortir le caractère durable des impacts;**
- **que, dans le cadre de programmes similaires, c'est-à-dire basés sur un partenariat avec un objectif de gestion simple, le ministère s'assure de mettre en place tous les mécanismes nécessaires pour que les paramètres d'action du programme soient respectés dès sa mise en vigueur et que le suivi nécessaire soit effectué. Sa reddition de comptes doit, par ailleurs, démontrer explicitement cette rigueur dans l'encadrement du programme.**

Centre de perception fiscale

Dans la foulée de 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 perception fiscale, une des premières unités autonomes à voir le jour au Québec.

Le Centre a pour mandat de recouvrer les sommes dues au ministère du Revenu et de les protéger, qu'il s'agisse d'impôts, de taxes, de droits ou de compensations à des régimes sociaux en vertu des lois fiscales du Québec et de la *Loi sur la taxe d'accise* relativement à la perception de la taxe sur les produits et services sur le territoire québécois. Il a aussi pour mandat de percevoir les créances alimentaires lorsqu'elles n'ont pas été remises. De plus, le Centre conseille le ministère en matière de perception.

La Commission considère que les résultats globaux du Centre de perception fiscale sont dignes de mention. Elle constate que l'unité autonome de service est bien dirigée, en particulier en ce qui a trait au personnel, et qu'elle fait preuve d'une grande transparence. La Commission prend acte également des engagements afin de fournir des données plus complètes sur les inventaires des comptes débiteurs et sur le taux de récupération. Elle s'attend aussi que les prochains rapports annuels traitent des créances irrécouvrables et des activités du comité consultatif.

Dans la perspective d'un nouveau cadre de gestion axée sur les résultats, la Commission s'étonne toutefois des libertés que le Centre a prises à l'égard des engagements convenus formellement dans l'entente de gestion. Elle juge cette situation inacceptable et s'attend que toute entente de gestion soit scrupuleusement respectée par les unités autonomes de service ou qu'elles exposent dans leurs rapports annuels, en toute transparence, les motifs de la dérogation, le cas échéant.

Devant ces faits, la Commission recommande

- **que le ministère du Revenu révise l'entente de gestion qui le lie au Centre de perception fiscale afin de revoir la pertinence des indicateurs de performance de l'unité autonome de service, à la lumière des résultats de l'étude comparative effectuée avec Revenu Canada et des suggestions du Vérificateur général, et qu'il rajuste en conséquence le plan d'action de l'unité autonome de service;**
- **que le ministère du Conseil exécutif, responsable de la réforme administrative, s'assure que les ententes de gestion des unités autonomes de service soient scrupuleusement respectées et que ces dernières rendent compte de toute dérogation autorisée;**
- **que le Centre de perception fiscale poursuive sa collaboration avec Revenu Canada pour comparer leurs performances respectives et partager leurs façons de faire, et qu'il élargisse sa démarche de comparaison et de partage d'expertise avec des organismes similaires, dont le Centre de recouvrement en sécurité du revenu.**

Curateur public du Québec

Le 10 novembre 1999, la Commission entend le Curateur public du Québec dans le but de faire le suivi des recommandations émises en novembre 1997 par le Protecteur du citoyen et, au printemps 1998, par la Commission et le Vérificateur général du Québec. Les débats de la Commission portent sur le bilan de la mise en œuvre de la première année de la réforme chez le Curateur public.

La Commission constate la volonté très marquée du Curateur public de réorganiser en profondeur son organisme de manière à réaliser un redressement durable. Elle remarque également que le Curateur semble reconnaître les problèmes et prendre les mesures nécessaires pour y remédier et que sa gestion paraît empreinte de transparence.

La Commission est d'accord avec les grandes orientations prises par le Curateur. Il lui semble que la réforme progresse bien, que les gestes posés jusqu'à présent pour modifier la culture et assurer le redressement administratif de l'institution se situent dans la bonne voie. La Commission salue en particulier le virage en faveur de la protection de la personne, la décentralisation des activités de protection et de représentation de la personne, les efforts de rapprochement avec la famille et les proches, ainsi que la mise sur pied de moyens garantissant la responsabilité du Curateur, notamment la reddition de comptes personnalisée. Elle souhaite toutefois obtenir des résultats quantifiés de ce virage.

Néanmoins, à l'instar du Vérificateur général et du Protecteur du citoyen, la Commission constate que le redressement concernant le Curateur n'en est qu'à ses débuts et qu'il ne pourra être achevé avant trois ans. La tâche du Curateur est lourde et complexe, particulièrement pendant la durée de la réorganisation, et la Commission doute qu'il ait présentement à sa disposition l'effectif nécessaire pour remplir adéquatement sa mission, en particulier pour ce qui est des travailleurs sociaux et du personnel médical. Il en est encore au stade où il satisfait les besoins les plus pressants. Par ailleurs, la Commission voit d'un bon œil que la gestion des biens non réclamés ne fasse plus partie des activités courantes du Curateur, ce qui allège sa tâche et lui permet de se concentrer davantage sur la protection et la représentation de la personne.

Enfin, comme il est difficile, à ce stade-ci de la réforme, d'évaluer réellement ses effets, la Commission compte convoquer à nouveau le Curateur public à l'automne 2000 sur l'état d'avancement des travaux, de manière à assurer un suivi continu. Elle aura en main le rapport du Vérificateur général prévu pour juin 2000. Elle disposera ainsi d'un éclairage lui permettant de porter un jugement plus assuré que ce n'est le cas présentement sur la tournure que prend le redressement du Curateur public.

En conséquence, la Commission conclut

- **qu'elle exercera un suivi continu de l'évolution de la réforme en cours au Curateur public;**
- **que le Curateur public sera convoqué à l'automne 2000 devant la Commission pour soumettre à nouveau un bilan de la réforme de son organisme.**



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.