

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001

Tome I



Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001

Tome I

Dépôt légal – 2e trimestre 2001

Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISSN 1200-5541
ISBN 2-551-21340-1

© Gouvernement du Québec

La forme masculine employée dans le texte
désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.

Pour commander le présent rapport,
adressez-vous à :

Les Publications du Québec
Case postale 1005
Québec (Québec) G1K 7B5
Tél. : (418) 643-5150
Téléc. : (418) 643-6177
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
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 2001

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 2000-2001*.

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

Chapitre 1	OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	1
Chapitre 2	SUBVENTIONS DU GOUVERNEMENT À DES ORGANISMES SANS BUT LUCRATIF	15
Chapitre 3	ÉTHIQUE AU SEIN DE L'ADMINISTRATION GOUVERNEMENTALE QUÉBÉCOISE	43
Chapitre 4	GESTION DES ACTIVITÉS DE RECHERCHE RÉALISÉES DANS LES CENTRES HOSPITALIERS DOTÉS D'UN CENTRE DE RECHERCHE	75
Chapitre 5	SERVICES D'IMAGERIE MÉDICALE	117
Chapitre 6	SUIVI DE VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES	153
Chapitre 7	COMMENTAIRES DÉCOULANT DES TRAVAUX DE CERTIFICATION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE	195
ANNEXE A	ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC	215
ANNEXE B	EXTRAITS DU RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	243

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2000-2001 TOME I

Chapitre

1

Observations du Vérificateur général

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1.1
RÉVISION DU MANDAT LÉGISLATIF DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	1.3
IMMUNITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	1.7
APPLICATION DE LA *LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE*	1.12
HYDRO-QUÉBEC	1.20
PROJET DE GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES (GIRES)	1.23
RAPPORT SUR LES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC	1.37
SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT TOME	1.39
CONCLUSION	1.47

INTRODUCTION

1.1 L'Assemblée nationale du Québec me confie le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire des fonds et des autres biens publics. Ce mandat comporte la vérification financière, celle de conformité des opérations aux lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources. Mon champ de compétence s'étend principalement au gouvernement, à ses organismes et à ses entreprises ainsi qu'aux bénéficiaires de subventions.

1.2 Dans le rapport annuel que je soumets aux parlementaires, je signale tout sujet découlant de mes travaux qui, d'après moi, mérite d'être porté à leur attention. Ce rapport est publié en deux tomes, l'un en juin, l'autre en décembre. Le premier chapitre de chaque tome me donne l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur et de partager mes observations ainsi que mes préoccupations quant à l'évolution de l'administration gouvernementale ; de plus, j'y présente brièvement les questions abordées dans l'ouvrage.

RÉVISION DU MANDAT LÉGISLATIF DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

1.3 Dans le précédent tome de mon rapport annuel, publié en décembre 2000, j'ai présenté les principaux éléments du bilan que j'ai dressé des quinze années d'application de la *Loi sur le vérificateur général*.

1.4 En dotant le Vérificateur général d'une loi particulière en 1985, en élargissant son champ de compétence et en diversifiant les types de vérifications qu'il peut mener, l'Assemblée nationale du Québec s'est inscrite dans un mouvement universel qui vise à renforcer le rôle et l'indépendance des institutions parlementaires des États démocratiques. L'analyse que j'ai effectuée fait ressortir que, globalement, la *Loi sur le vérificateur général* contribue de façon significative au contrôle parlementaire ; à plusieurs égards, elle demeure exemplaire. L'utilisation de mes rapports par les députés, en particulier dans le cadre des travaux de la Commission de l'administration publique, témoigne de cet apport.

1.5 Toutefois, ma réflexion m'a amené à proposer des modifications à cette loi afin de surmonter les difficultés importantes auxquelles je me suis heurté dans l'exécution de mon mandat. Malgré des efforts répétés, ces difficultés m'ont notamment empêché de seconder adéquatement les parlementaires pour ce qui concerne des dimensions essentielles du contrôle qu'ils exercent à l'égard des entreprises du gouvernement. De plus, l'évolution des modes d'intervention du gouvernement ainsi que la modernisation de son cadre de gestion appellent des ajustements aux dispositions légales qui régissent mes activités. Les recommandations que j'ai formulées dans la foulée de cette analyse visent à permettre au Vérificateur général de répondre adéquatement aux besoins actuels et futurs de l'Assemblée nationale.

1.6 Dans les prochains mois, ces questions seront discutées avec les membres de la Commission de l'administration publique, qui compte parmi ses responsabilités celle de m'entendre sur mon rapport annuel. Cet échange permettra de franchir une autre étape du processus ayant pour objet d'actualiser la loi qui régit mes activités. Je ferai état de l'évolution de cette question dans le prochain tome du rapport que je produirai en décembre 2001.

IMMUNITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

1.7 Outre les ajustements législatifs que je viens d'évoquer et qui visent à renforcer la qualité de la fonction de contrôle que j'exerce au profit de l'Assemblée nationale, l'impact d'un récent jugement rend nécessaire de modifier promptement la *Loi sur le vérificateur général*.

1.8 En effet, la Cour d'appel du Québec a interprété de façon restrictive l'immunité du Vérificateur général en matière de contraignabilité à témoigner. À la suite de ce jugement, mon rôle pourrait dorénavant être assimilé à celui de témoin expert dans des causes impliquant un organisme que je vérifie aux fins du contrôle parlementaire, ce qui aurait d'importantes répercussions sur mes activités.

1.9 Une telle situation pourrait réfréner la collaboration des organismes et des personnes concernés par mes travaux ; or, cette collaboration est essentielle pour que je remplisse adéquatement mon mandat. Je dois aussi exprimer librement mes constats et mes recommandations, avec l'assurance de ne pas être entraîné dans des procédures judiciaires.

1.10 Il faut voir également que le Directeur général des élections et la Protectrice du citoyen bénéficient de la même immunité. Compte tenu des conséquences de ce jugement, une demande conjointe a été adressée aux parlementaires afin que les lois régissant nos activités respectives soient modifiées et que, de la sorte, le rôle des trois institutions ne soit pas dénaturé. Il en va de l'indépendance nécessaire à l'exercice de leur mandat au bénéfice des députés et des citoyens.

1.11 L'accueil positif que les chefs des trois formations politiques représentées à l'Assemblée nationale ont réservé à notre demande conjointe permet de croire que les modifications proposées concernant la *Loi sur le vérificateur général* recevront une sanction dans les meilleurs délais.

APPLICATION DE LA *LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE*

1.12 L'adoption, en mai 2000, de la *Loi sur l'administration publique* constitue un pas important sur la voie de l'implantation d'une gestion gouvernementale axée sur les résultats. Cette orientation vise à une organisation plus productive des services gouvernementaux. Déjà, les ministères et les organismes du gouvernement en sont à élaborer des plans stratégiques et à établir des déclarations de services aux citoyens. À compter du 1er avril 2002, ils devront aussi produire annuellement des rapports de gestion exposant les résultats atteints au regard des objectifs poursuivis et leurs dirigeants discuteront chaque année de leur gestion administrative avec des parlementaires réunis en commission. Ces derniers pourront ainsi mieux apprécier les bénéfices économiques ou sociaux générés par l'utilisation des deniers publics.

1.13 Le déploiement des efforts qu'exige la réalisation de ces attentes élevées pourrait n'être que passager si les ministères et les organismes n'en perçoivent pas la nécessité, notamment pour l'exercice du contrôle parlementaire sur l'administration gouvernementale. L'utilisation des documents produits et l'audition en commission parlementaire des dirigeants seront déterminantes pour la mise en œuvre durable des nouvelles pratiques de reddition de comptes. Eu égard à la mission du Vérificateur général, il va de soi que je m'engage moi aussi à soutenir ces nouvelles pratiques.

1.14 Dans cet esprit, j'effectue des travaux en vue de développer une méthode de travail qui me permettra de vérifier des rapports annuels de gestion produits par les ministères, les organismes ou leurs agences. Plus précisément, je mène des projets-pilotes auprès de deux entités gouvernementales. Au terme de ces vérifications, j'indiquerai aux parlementaires si l'information contenue dans les rapports que j'aurai examinés donne une image fidèle des résultats atteints. Je rendrai compte de ces expériences dans le prochain tome de mon rapport annuel.

1.15 Il est prévu que ce type de vérification mobilisera une part importante de la force de travail actuellement affectée à la vérification de l'optimisation des ressources. Le nombre élevé de rapports de gestion qui seront produits annuellement amène à conclure qu'il ne sera possible d'en certifier que quelques-uns. Un choix devra être effectué en tenant compte des préoccupations des parlementaires.

1.16 Bien entendu, le fait que je n'ai pas vérifié le contenu d'un rapport n'empêche pas son examen par les députés puisque les dirigeants de l'organisme sont responsables de sa qualité. C'est pourquoi plusieurs d'entre eux, avant d'endosser ces rapports, demandent à leur vérificateur interne d'en valider le contenu. Du reste, la possibilité que je les vérifie incite à la production de rapports fiables.

1.17 Par ailleurs, afin de favoriser le contrôle parlementaire selon les modalités prévues à la *Loi sur l'administration publique*, j'assisterai les commissions parlementaires qui en manifesteront le désir dans leur étude des rapports que j'aurai vérifiés. Quant aux rapports de gestion que je n'aurai pas vérifiés, je me propose de rédiger

prochainement un guide permettant d'en faire une analyse sommaire. J'évaluerai aussi les ressources requises pour effectuer de telles analyses, ce qui m'indiquera dans quelle mesure je pourrai assister les parlementaires appelés à examiner ces rapports.

1.18 Outre la vérification des rapports annuels de gestion, l'appréciation directe des pratiques de gestion demeure une stratégie de vérification de l'optimisation des ressources indispensable au contrôle parlementaire des fonds et autres biens publics. En effet, cette approche aide à comprendre les causes des déficiences influant sur le bon déroulement des activités gouvernementales et incite à les corriger. Je continuerai donc de rendre compte de ces travaux dans mon rapport à l'Assemblée nationale.

1.19 Enfin, la réforme administrative en cours aura pour effet d'alléger la réglementation et de responsabiliser davantage le personnel afin d'offrir de meilleurs services aux citoyens. On comptera encore plus sur l'éthique des personnes œuvrant au service de l'État et sur le respect de normes déontologiques. Le chapitre 3 du présent tome examine d'ailleurs le thème de l'éthique au sein de l'administration gouvernementale québécoise. Cette analyse, basée sur des critères d'évaluation proposés par l'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE), m'amène à conclure que l'infrastructure de l'éthique qui est en place pourrait être bonifiée à plusieurs égards. Le gouvernement est déjà engagé dans l'amélioration de la plupart des lacunes relevées.

HYDRO-QUÉBEC

1.20 Dans le tome II de mon *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*, j'exposais la difficulté persistante à exercer mon mandat auprès d'Hydro-Québec afin que les parlementaires disposent d'un état de situation sur la qualité de la gestion de cette entité et sur la conformité de ses opérations avec les lois, les règlements, les politiques et les directives. Rappelons qu'il s'agit de l'une des plus importantes entreprises du gouvernement : elle perçoit des revenus annuels de 11 milliards de dollars et administre des actifs de plus de 59 milliards de dollars.

1.21 Depuis lors, les vérificateurs externes d'Hydro-Québec m'ont communiqué leur opinion sur la conformité du régime de retraite des employés. En outre, la société d'État a demandé à ces mêmes vérificateurs de certifier, au cours des quatre prochaines années, la conformité des opérations se rapportant à six autres domaines d'activité.

1.22 Toutefois, au moment où j'écris ces lignes, j'attends toujours l'opinion demandée en octobre 1999 aux vérificateurs externes sur la conformité de certains placements, eu égard aux dispositions de la loi constitutive de la société. Au surplus, les ajustements proposés à la *Loi sur le vérificateur général* me permettraient enfin de recueillir de l'information sur les pratiques de gestion de cette entreprise du gouvernement, de sorte que je puisse satisfaire aux attentes des parlementaires.

PROJET DE GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES (GIRES)

1.23 Depuis maintenant un an, je divulgue le fruit de mes observations quant à la réalisation du projet Gestion intégrée des ressources (GIRES). Rappelons que ce dernier a été enclenché en 1998, que sa mise en œuvre est sous la responsabilité du Sous-secrétariat à la gestion intégrée des ressources (équipe de GIRES) du Secrétariat du Conseil du trésor et qu'il vise à unifier la gestion des informations relatives aux ressources humaines, financières et matérielles à l'aide d'un progiciel conçu à pareille fin. J'ai ainsi exposé à deux reprises diverses préoccupations concernant ce projet, notamment au regard de sa portée, de son coût, de ses avantages, de son échéancier, de sa mise en œuvre et de sa gouverne.

1.24 Compte tenu du caractère déterminant des décisions qui seront arrêtées dans les prochains mois – décisions relatives à l'implantation des processus, à la structure et aux modalités de gestion de projet, à l'attribution d'un contrat substantiel –, il m'importe de formuler quelques commentaires susceptibles d'apporter un éclairage complémentaire en ce qui a trait à l'évolution de ce dossier. Mon analyse s'appuie, comme toujours, sur les principales conditions de base qu'un projet tel que GIRES doit respecter. Énoncées dans le premier tome de mon rapport annuel de l'an dernier, elles ont été établies à partir de plusieurs projets nord-américains similaires qui ont été aux prises avec des difficultés majeures quant à la réponse aux besoins, au respect des coûts et des échéanciers ou encore à la récupération des avantages.

1.25 D'entrée de jeu, je note que les responsables gouvernementaux ont redéfini des paramètres décisifs de la solution GIRES, dorénavant offerte à toutes les entités assujetties à la *Loi sur la fonction publique*, y inclus 20 organismes non budgétaires. La progression du dossier permet aussi de dire que l'estimation de 200 millions de dollars, citée par le Président du Conseil du trésor, s'applique à l'ensemble des coûts supportés par le Secrétariat du Conseil du trésor à l'exception de ceux relatifs à l'entretien et à l'exploitation du système. Il appert enfin que la fin des travaux est reportée en décembre 2005 et que la réalisation du projet est désormais confiée à une firme du secteur privé appelée à jouer le rôle d'« intégrateur ». Le mandat envisagé consiste principalement à analyser les opérations, à élaborer et à implanter la solution GIRES, à concevoir et à mettre en place l'infrastructure technologique afférente ainsi qu'à entretenir et à exploiter le système pendant quelques mois. Nous sommes donc loin du programme initial annonçant que le tout devait coûter 83 millions de dollars, se terminer en 2002 et être principalement mené à bien par les ressources humaines du gouvernement.

1.26 Je constate, avec satisfaction, que des mesures ont été introduites pour réduire certains risques que j'avais recensés au cours de la dernière année. Entre autres, le projet est mieux déterminé, ayant maintenant franchi la première étape d'une démarche structurée, soit celle de la *définition du projet*; on a d'ailleurs amorcé l'étape subséquente, l'*analyse des opérations*, qui permettra de préciser et de valider l'ensemble des actions entreprises à ce jour et des orientations propres à ce vaste chantier. De plus, des décisions stratégiques se rapportant à la gestion du projet,

à sa mise en œuvre et à ses fonctionnalités viennent atténuer les dangers qui le guettaient. Toutefois, alors que plusieurs autres risques déjà signalés sont encore présents, de nouveaux, relatifs cette fois à l'approbation globale du projet et aux éléments architecturaux, sont venus s'ajouter. Les paragraphes suivants exposent succinctement les situations les plus à risque.

1.27 ***Des décisions sont en attente.*** Le Conseil du trésor a autorisé le lancement de GIRES en avril 1998 mais n'a pas approuvé les principaux paramètres du projet (objectifs, contenu, coût, avantages, échéancier, stratégies concernant les risques et la sécurité), pas plus que les modalités de suivi et de reddition de comptes. À ce jour, il a «pris acte» des orientations de GIRES et « autorisé » des engagements financiers, dont la valeur totalise près de 175 millions de dollars. Toutefois, il n'a qu'une vague idée de l'ampleur, du coût et de l'avancement des travaux menés par les ministères et organismes, ainsi que des avantages qu'ils comptent retirer des efforts consentis. Le Conseil du trésor a en outre indiqué qu'il désire être « informé » de la teneur du plan d'affaires définitif qui sera produit par l'équipe de GIRES au terme des travaux d'*analyse des opérations*, à l'automne de 2001. Conformément aux fonctions dévolues au Conseil du trésor, il importe que celui-ci approuve dûment le projet à la lumière de toute l'information pertinente et en effectue le suivi en fonction des décisions qui auront été prises.

1.28 ***Il faut mener une analyse de rentabilité adéquate.*** À quelques mois de l'enclenchement de la conception de GIRES et après des travaux d'analyse préliminaire de quelque 10 millions de dollars, je dois de nouveau souligner l'absence d'une analyse de rentabilité satisfaisante. Ainsi, pour ce qui est des activités centralisées, les coûts prévus « de l'ordre de 200 millions de dollars » ne sont pas appuyés par des analyses rigoureuses, tandis que ceux devant être supportés par les ministères et organismes sont encore inconnus, tout comme les coûts globaux d'entretien et d'exploitation qu'il faudra absorber. En outre, l'estimation des bénéfices repose toujours sur des hypothèses rudimentaires et leur gestion n'est pas concrètement organisée. Enfin, les réflexions relatives à une éventuelle tarification de la clientèle n'ont pas été conduites même si, selon ce qui avait été annoncé par l'équipe de GIRES, elles devaient être achevées avant que soit signé en 1999 le contrat d'acquisition du progiciel.

1.29 ***Des choix demandent à être étayés.*** Je note que la clientèle est maintenant déterminée, car GIRES se propose de répondre aux besoins de toutes les entités assujetties à la *Loi sur la fonction publique*. De même, les grandes lignes du modèle d'affaires ont été tracées. Cependant, un document officiel reconnaît l'autonomie accordée aux 20 organismes non budgétaires assujettis à cette loi en leur donnant la possibilité de personnaliser la gestion de leurs ressources financières et matérielles. Or, les travaux menés jusqu'à maintenant ne permettent pas de savoir dans quelle mesure ces modalités particulières nuiront à la vision globale des informations et augmenteront la complexité et le coût de la solution, sans oublier la présence de contraintes supplémentaires, notamment lors de fusions administratives. Au-delà

de l'autonomie dont jouissent ces entités, reste donc à démontrer objectivement la pertinence de moduler la solution GIRES aux besoins de celles-ci tout autant que le bien-fondé d'appliquer une solution unique aux ministères, aux organismes budgétaires et aux fonds spéciaux. Je remarque par ailleurs que la plupart des discussions sur l'arrimage des processus d'affaires du gouvernement à ceux du progiciel sont à venir. Cette étape cruciale peut faire en sorte que des fonctions supportées par le progiciel soient écartées au profit d'autres solutions, dont le maintien ou le développement sembleraient plus appropriés, avec les dépenses qui s'ensuivent. À mon avis, les travaux actuels – *analyse des opérations* – constituent la dernière occasion de valider et de préciser les principales dimensions stratégiques et techniques de GIRES avant la mise en œuvre de la solution retenue.

1.30 ***Il importe de consolider les appuis.*** Une des clés du succès de GIRES tient à l'adhésion constante des utilisateurs à la solution préconisée par l'équipe centrale, incluant les modalités balisant la réalisation du projet. Alors qu'on s'apprête à faire des investissements majeurs, il est essentiel de s'entendre sur les fonctionnalités à adopter de façon à responsabiliser les personnes chargées de cerner les besoins, celles mandatées pour les satisfaire et les entités devant utiliser GIRES. Quoique les différents acteurs aient maintenant une vision plus nette du projet, je n'ai pas l'assurance que ceux-ci embrassent celle que promeut l'équipe de GIRES. Certes, des présentations sont offertes en vue d'informer et de mobiliser les troupes pendant que des entités pilotes collaborent à des activités ayant pour objet de sonder les fonctionnalités de GIRES. Mais je constate que les nouveaux processus d'affaires ne sont pas approuvés au fur et à mesure qu'ils sont définis par les responsables de ces processus, ceux-là même à qui ils sont destinés. J'observe également qu'un plan de réalisation, d'implantation et de déploiement a été diffusé avant que les consultations venant confirmer que les processus seront introduits selon une séquence correspondant aux priorités des ministères et des organismes aient été menées.

1.31 ***L'intégrateur est une bonne initiative qui n'exclut pas la vigilance.*** On entend confier la réalisation de GIRES à une firme spécialisée, qui assurera aussi l'entretien et l'exploitation du système pendant les premiers mois de son utilisation. Cette décision améliore grandement les conditions de mise en œuvre en réduisant les risques relevant de la gestion. Cependant, compte tenu de la présence de plusieurs acteurs externes (intégrateur, fournisseur du progiciel, firme-conseil pour la gestion stratégique et l'implantation du projet, fournisseur du matériel), les responsables doivent demeurer vigilants puisqu'il est possible que des controverses surviennent, que des actions nécessaires au bon déroulement du projet ne soient pas entreprises en temps opportun ou encore que la collaboration soit moindre que celle qui était attendue. À ce chapitre, j'anticipe l'émergence de difficultés découlant de la façon dont on a réparti les responsabilités entre les acteurs. Je relève, à titre indicatif, qu'on prévoit confier à l'intégrateur la

« coordination » de travaux effectués par des ressources du gouvernement au moment où ces dernières auront à déterminer les besoins et à approuver des biens livrés par ce mandataire, une situation pour le moins délicate.

1.32 ***Il y a nécessité d'élaborer une architecture d'entreprise.*** Les experts jugent essentiel de concevoir une « architecture d'entreprise », qui permet à une organisation de mieux aligner son action sur ses objectifs stratégiques et d'intégrer davantage ses processus d'affaires et ses flux d'information. Les responsables d'un chantier impliquant l'intégration de nombreux systèmes de gestion des ressources et un investissement de plus de 200 millions de dollars, comme c'est le cas de GIRES, doivent tenir compte de l'ensemble des éléments résultant normalement de ce type de démarche. En effet, GIRES ne constitue qu'une composante de la gestion de ces ressources, qui englobe d'autres éléments, comme la gestion de la dette, la production des états financiers et le maintien de multiples liens avec les systèmes du gouvernement et ceux de ses partenaires. Or, je remarque que le gouvernement ne dispose pas encore d'une telle référence. Les quelques travaux relatifs à l'architecture d'entreprise gouvernementale menés par le Secrétariat du Conseil du trésor portent d'abord sur la prestation électronique de services aux citoyens et aux entreprises et ils excluent pour l'instant la gestion des ressources humaines, financières et matérielles. Je constate aussi que les éléments d'architecture développés par des entités pilotes ne sont pas toujours complets ou actualisés, notamment en ce qui a trait à la solution envisagée et à la stratégie assurant sa mise en place.

1.33 ***Des stratégies sont à préciser quant à la gestion du changement.*** Pour que la transition ne soit pas cahoteuse, les ministères et organismes doivent assimiler les nouveaux processus d'affaires associés à GIRES et, de toute évidence, cet aspect fait déjà l'objet d'une attention constante. D'autre part, il importe de soutenir adéquatement les personnes concernées ; c'est pourquoi des activités visant à divulguer de l'information et à former l'effectif ont déjà été planifiées. Je déplore toutefois l'absence d'une stratégie d'accompagnement des utilisateurs énonçant, au moins sommairement, les besoins, les objectifs poursuivis, les moyens à utiliser et les responsabilités. De même, aucune stratégie n'a été établie pour évaluer l'efficacité des différentes activités de sensibilisation, de formation et d'accompagnement qui auront été entreprises et, le cas échéant, pour adapter les modalités d'intervention sous-jacentes. Étant donné que ces lacunes peuvent avoir de fâcheuses répercussions, l'équipe de GIRES a tout intérêt à surveiller la façon dont les ministères et organismes répondent à l'appel.

1.34 J'ai partagé mes préoccupations avec les responsables concernés. Ces derniers m'ont indiqué qu'elles étaient injustifiées, compte tenu du fait que le projet est défini selon la méthodologie d'implantation propre au progiciel retenu et que la plupart des éléments que je soulève seront pris en compte durant l'étape en cours, soit l'*analyse des opérations*. La suite des événements dira s'il fallait avoir une foi si absolue en cette méthodologie qu'il n'était plus utile de demeurer circonspect.

Je reconnais certes que le cheminement de GIRES s'est précisé depuis décembre dernier et que les efforts déployés ont contribué à atténuer certaines de mes préoccupations initiales. Il n'en reste pas moins que les assises du projet sont encore fragiles. Essentiellement, mes remarques visent à favoriser la responsabilisation des gestionnaires, la performance dans la poursuite des objectifs visés et l'exercice d'une reddition de comptes sur les résultats, comme le veut le nouveau cadre de gestion du gouvernement.

1.35 Il faudra effectuer sous peu des choix déterminants et plus que jamais les acteurs seront tenus de prendre en compte la pertinence, le coût, les avantages et les risques de chacune des options considérées. Il est tout aussi manifeste que la gestion des risques doit être des plus rigoureuses. Pareil objectif suppose que l'équipe de GIRES actualise les derniers travaux à cet égard, qui datent de plus d'un an, en élargisse la portée puisqu'ils se limitent surtout aux aspects techniques du projet et s'assure enfin que tous les éléments pertinents fassent l'objet d'une surveillance continue.

1.36 Mis à part l'architecture d'entreprise, pour laquelle il est tout de même possible d'enclencher des travaux préliminaires dès à présent, j'évalue que des ajustements peuvent être faits dans les prochains mois au regard de tous les autres aspects discutés précédemment. Je communiquerai mes observations sur la suite des événements en décembre prochain, à la faveur du dépôt du second tome de mon rapport annuel.

RAPPORT SUR LES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

1.37 Les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2000 ont été déposés à l'Assemblée nationale en décembre dernier, soit plus de huit mois après la fin de l'année financière concernée. La divulgation de cette information est tardive compte tenu de l'importante contribution de ce document aux activités de surveillance des parlementaires sur les actes du gouvernement.

1.38 Par ailleurs, la vérification de ces états financiers n'était pas encore achevée au moment de clore la préparation du tome que j'ai publié en décembre 2000 puisque certaines informations étaient encore manquantes. Je n'ai donc pu inclure dans cet ouvrage mes commentaires au sujet des états financiers en question. J'ai tout de même communiqué aux parlementaires le fruit de mes travaux de vérification dans un rapport distinct. L'annexe A du présent tome reproduit intégralement mes commentaires à ce propos afin qu'il soient dûment notés dans mon rapport annuel à l'Assemblée nationale.

SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT TOME

1.39 Les paragraphes suivants présentent sommairement les sujets traités dans les autres chapitres de ce rapport.

1.40 Dans mon *Rapport à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2000,* j'ai exprimé des préoccupations relativement à la comptabilisation de sommes versées, en toute fin d'exercice financier, à titre de **subventions à certains organismes sans but lucratif** (OSBL). Le deuxième chapitre du présent tome apporte un éclairage complémentaire à ce sujet et révèle que les versements hâtifs faits aux OSBL ainsi que certaines dépenses de fonctionnement entraîneront des coûts supplémentaires que j'estime à un peu plus de 20 millions de dollars. Les travaux effectués auprès des ministères et des OSBL concernés m'ont également permis de constater diverses lacunes administratives.

1.41 Le chapitre suivant traite d'une autre question importante, soit l'**éthique au sein de l'administration gouvernementale québécoise**. Avec le développement de la gestion axée sur les résultats, les détenteurs d'une charge publique sont davantage appelés à être responsables de leurs actes. Il devient donc essentiel que l'administration gouvernementale dispose d'une infrastructure adéquate pour favoriser l'intégration de l'éthique dans le comportement de ceux et celles qui gèrent les fonds et les biens publics. Je constate cependant que l'infrastructure actuelle pourrait être améliorée à plusieurs égards.

1.42 Le quatrième chapitre présente les résultats d'une vérification de l'optimisation des ressources relative à la **gestion des activités de recherche qui se déroulent dans les centres hospitaliers**. À ce sujet, je conclus que des efforts notables auront à être déployés par ces centres afin qu'ils puissent s'assurer de la saine utilisation des ressources consacrées à la recherche. En effet, certains aspects de la gestion financière des projets et de la gestion des centres de recherche laissent grandement à désirer. Les centres hospitaliers n'ont pas non plus mis en place tous les mécanismes de gestion de l'éthique appropriés aux travaux de recherche qui impliquent des sujets humains. En outre, la majorité n'a pas encore établi de règles concernant la gestion des droits de propriété intellectuelle et les retombées économiques des découvertes effectuées en leurs murs. Plusieurs centres n'ont pas davantage adopté de règles claires relatives aux conflits d'intérêts. La situation n'est toutefois pas réglée du seul fait que des règles sont adoptées puisque des chercheurs de centres qui s'en sont dotés n'ont pas déclaré leurs intérêts. Enfin, l'information de gestion disponible à l'égard des activités de recherche est nettement insuffisante.

1.43 Une autre vérification qui a été menée dans le réseau de la santé concerne les **services d'imagerie médicale**. C'est ainsi que diverses techniques sont exploitées pour produire l'image d'une partie du corps humain à des fins diagnostiques ou thérapeutiques. Les résultats de cette vérification sont présentés dans le chapitre 5. Je note particulièrement que le ministère de la Santé et des Services sociaux n'a pas de stratégie globale ni d'orientations qui lui permettent

de coordonner ces services, notamment en matière de gestion des équipements, d'accessibilité, de répartition des radiologistes et de développement du secteur privé. Du côté des régies régionales, seules quelques-unes ont investi des efforts pour organiser les services d'imagerie médicale dans leur région, même si cette action fait partie de leurs responsabilités.

1.44 Certains travaux dont le présent tome rend compte ont été effectués dans le cadre du **suivi de trois vérifications menées en 1996 ou en 1997** et sont présentés dans le chapitre 6. La première partie du chapitre expose les suites données à mes recommandations relatives aux services-conseils offerts à la clientèle agricole tandis que la deuxième partie porte sur la tarification au gouvernement du Québec. Le dernier suivi de vérification traite des activités du Fonds des pensions alimentaires.

1.45 Les entités vérifiées se sont appliquées à trouver des solutions à de nombreuses lacunes que j'avais relevées à l'époque. Ainsi, mes recommandations ne restent pas lettre morte. La Commission de l'administration publique, qui étudie mon rapport et entend les gestionnaires, n'est pas étrangère à ces résultats positifs. D'ailleurs, à l'annexe B, le lecteur pourra parcourir des extraits de son dernier rapport.

1.46 Enfin, le septième et dernier chapitre de ce tome fait état de mes **commentaires découlant des travaux de certification de l'information financière** menés auprès du Curateur public du Québec et de la Société de la Place des Arts de Montréal.

CONCLUSION

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

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2000-2001 TOME I

Chapitre 2

Subventions du gouvernement à des organismes sans but lucratif

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	2.1
VUE D'ENSEMBLE	2.14
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	2.25
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
Mise à jour des commentaires déjà émis	2.30
Coûts supplémentaires pour le gouvernement	2.32
Versement anticipé des subventions	2.33
Choix du gestionnaire d'un programme d'aide financière	2.45
Plafond des dépenses de fonctionnement des organismes sans but lucratif	2.57
Relations entre les ministères et les organismes sans but lucratif	
Information transmise aux ministères	2.61
Délai de transmission	2.66
Mesures de contrôle appliquées par les ministères	2.73
Traitement des demandes d'aide par les organismes sans but lucratif	2.79
Attribution de l'aide financière	2.83
Suivi des projets subventionnés	2.89
Reddition de comptes à l'Assemblée nationale	2.93
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Rôles respectifs des organismes sans but lucratif	

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

Vérification menée par

Camille Daigle
Directeur de vérification

André Bélanger
Sonya Pageau
Julie Parent
Pierre Parent
Kathy Plamondon

Sigle utilisé dans ce chapitre

OSBL Organisme sans but lucratif

FAITS SAILLANTS

2.1 À partir de 1998-1999, le gouvernement a commencé à verser des sommes importantes à des organismes sans but lucratif (OSBL) créés peu avant la fin des années financières visées. Au total, 735 millions de dollars ont été remis aux six OSBL que nous avons vérifiés au regard des années financières 1998-1999 et 1999-2000. Au 31 janvier 2001, ces organismes n'avaient redistribué que 20,5 millions de dollars et n'avaient engagé que 89,5 millions.

2.2 Les principales entités concernées par ces subventions sont le ministère des Finances, les ministères les ayant versées et les OSBL les ayant reçues. Le ministère qui procède au transfert est chargé d'élaborer une convention arrêtant les modalités de gestion de la subvention. C'est également au ministère qu'incombe la responsabilité de s'assurer que l'OSBL s'acquitte de son obligation d'utiliser les sommes aux fins prévues par la convention. Il revient au conseil d'administration de l'OSBL, où le gouvernement n'est représenté que par un nombre minoritaire de membres, d'administrer son programme d'aide financière. C'est le conseil qui décide de l'attribution des sommes reçues, à la lumière des obligations signifiées dans la convention. L'OSBL doit faire preuve de diligence et se conformer avec rigueur à ses obligations, sans quoi le ministère pourrait mettre fin à la convention.

2.3 Les travaux de vérification dont traite ce rapport visaient d'abord à effectuer la mise à jour des commentaires que le Vérificateur général a émis sur ces subventions aux OSBL dans son *Rapport à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2000*. Nos travaux ont porté aussi sur l'utilisation des subventions accordées à ces OSBL. À cet effet, nous désirions obtenir l'assurance que cette façon de financer certaines activités n'entraîne pas de coûts supplémentaires pour le gouvernement, vérifier que toutes les données pertinentes quant à l'affectation des fonds publics reçus par les OSBL sont transmises en temps opportun aux ministères visés, évaluer si les mesures mises en place par les ministères et les OSBL leur permettent de s'assurer que les sommes allouées serviront aux fins prévues et, enfin, examiner si l'Assemblée nationale est adéquatement informée de l'utilisation des subventions. Nos travaux se sont terminés en mars 2001.

2.4 À la date où nos travaux ont pris fin, aucune autre subvention, à part celles qui étaient déjà prévues, n'avait été accordée à ces OSBL. À notre connaissance, aucun nouvel OSBL n'a été créé dans des circonstances semblables à celles que nous avions décrites en décembre 2000.

2.5 Le fait de donner à l'avance les subventions aux OSBL, en un seul versement, avant même que leurs besoins financiers soient imminents, entraîne des coûts supplémentaires pour le gouvernement. Nos travaux révèlent également que les dépenses de fonctionnement reliées aux activités confiées aux OSBL auraient été moindres si des ministères avaient reçu le mandat de mener celles-ci à bien.

Nous estimons à 20,6 millions de dollars le montant total de ces coûts supplémentaires : 18,6 millions de dollars ont trait au versement anticipé des subventions et 2,0 millions de dollars concernent les dépenses de fonctionnement supplémentaires découlant de la gestion des programmes d'aide par des OSBL. Les représentants ministériels nous ont mentionné qu'il n'y a pas eu d'analyse visant à établir s'il était plus onéreux de faire administrer un programme donné par un OSBL ni de travaux pour évaluer les coûts d'une telle pratique.

2.6 Par ailleurs, certaines informations nécessaires à la reddition de comptes ne sont pas demandées par les ministères. Chaque convention énonce des orientations à suivre, mais on n'y trouve pas de cibles précises et encore moins d'indicateurs de performance. Or, il aurait été nécessaire de déterminer ces éléments au départ et de faire en sorte que les cibles retenues soient en lien avec l'ampleur de l'investissement. Sans repères fiables, il sera en effet difficile pour les ministères d'apprécier les objectifs atteints et les résultats obtenus.

2.7 Tous les OSBL vérifiés, sauf un, ont envoyé tardivement aux ministères les documents visés par un délai de trois mois, soit un peu plus de sept mois en moyenne après la date de la signature des conventions. Quant aux rapports trimestriels, pour lesquels aucun délai n'est prévu, après des ratés de transmission impliquant des retards de un à six mois, la situation s'est rétablie pour le trimestre se terminant le 31 décembre 2000, les OSBL ayant achevé leur organisation administrative.

2.8 Au regard des subventions accordées aux OSBL, les ministères ont agi différemment de leur façon de faire habituelle. C'est ainsi qu'ils ont effectué des versements en même temps qu'ils amorçaient leur collecte de renseignements plutôt que d'attendre d'avoir obtenu les informations requises avant de dégager des fonds. Ils doivent donc redoubler de vigilance par la suite pour s'assurer que les sommes sont utilisées aux fins prévues. Au moment où nos travaux ont pris fin, aucun ministère n'avait élaboré de procédure pour traiter les données fournies par les OSBL. De plus, l'analyse de l'information était en général insuffisamment documentée en ce qui concerne les aspects soumis à cet exercice.

2.9 Nous avons conclu que, dans l'ensemble, les mesures développées par les OSBL afin de gérer l'aide financière qu'ils accordent à des tiers sont adéquates. Cependant, nous avons noté chez certains des éléments susceptibles d'être améliorés.

2.10 Bien que les OSBL se soient donné des moyens pour s'assurer que les projets présentés contribuent à la concrétisation des objectifs déterminés dans les conventions, trois d'entre eux ne peuvent fournir la certitude que le soutien qu'ils accordent est proportionnel au degré d'atteinte des objectifs de leur programme. Par ailleurs, un des OSBL n'a prévu aucune mesure pour obtenir l'assurance que les bénéficiaires ultimes s'en tiendront aux dépenses minimales pour réaliser leurs projets.

2.11 Deux des OSBL vérifiés n'ont pas prévu s'assurer que toute l'aide financière consentie à des tiers servira à atteindre les objectifs annoncés dans leurs demandes.

2.12 Le fait de confier la gestion de programmes à des OSBL plutôt qu'à des ministères a ajouté un maillon à la chaîne de transmission des renseignements. À l'inverse des ministères, les OSBL n'ont pas l'obligation de déposer un rapport annuel d'activité à l'Assemblée nationale ni de se présenter en commission parlementaire pour discuter de leur gestion administrative. Les travaux parlementaires donnent néanmoins aux députés l'occasion d'obtenir des informations sur l'utilisation des sommes accordées aux OSBL.

2.13 S'il est entendu que la législation actuelle nous autorise à vérifier auprès des OSBL ce qu'ils font des deniers publics reçus, la possibilité de frapper à la porte des bénéficiaires ultimes n'est pas énoncée de manière explicite. Nous avons donc suggéré de modifier la *Loi sur le vérificateur général* de façon à établir clairement la compétence du Vérificateur général à vérifier toute forme de soutien provenant directement ou indirectement des organismes publics, des organismes et des entreprises du gouvernement. Mais nous estimons que d'ores et déjà l'esprit de la loi nous permet d'effectuer une telle vérification chez le bénéficiaire ultime.

VUE D'ENSEMBLE

Contexte

2.14 À partir de 1998-1999, le gouvernement a commencé à verser des sommes importantes à des OSBL créés peu avant la fin des années financières visées ; ces organismes, qui n'étaient pas encore en activité au moment où ils ont reçu les sommes en question, ont été constitués en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies* (L.R.Q., c. C-38).

2.15 Nos travaux montrent en effet que 100 millions de dollars ont été accordés de la sorte à Valorisation-Recherche Québec, en mars 1999. Le phénomène a pris de l'ampleur en 1999-2000 puisque sept nouveaux OSBL, créés en mars 2000, ont reçu chacun 30 millions de dollars et plus. Ainsi, 730 millions de dollars ont été accordés en mars 2000 aux huit OSBL concernés, dont 430 millions de dollars placés dans une fiducie étant donné que les quatre OSBL auxquels ces montants étaient destinés n'avaient pu prendre toutes les mesures administratives et financières nécessaires pour encaisser directement leur subvention respective.

830 millions de dollars versés à la toute fin des années financières.

2.16 Au total, 830 millions de dollars ont été remis à ces entités au regard des années financières 1998-1999 et 1999-2000. De plus, comme il est mentionné dans le discours sur le budget 2000-2001, et ce, pour donner suite à une proposition adoptée lors du Sommet du Québec et de la jeunesse, une somme additionnelle de 120 millions de dollars, provenant de contributions prélevées auprès de sociétés privées, sera versée à la Société de gestion du Fonds jeunesse par tranches, qui s'échelonneront jusqu'en mars 2004.

2.17 Il revient aux conseils d'administration des OSBL, où le gouvernement n'est représenté que par un nombre minoritaire de membres, d'administrer les programmes d'aide financière. Ce sont eux qui décident de l'attribution des sommes reçues, à la lumière des obligations signifiées aux organismes dans chacune des ententes conclues avec le gouvernement. Il convient toutefois de souligner que, eu égard à leur nature, les programmes d'aide financière administrés par les OSBL auraient pu être gérés, en l'absence de telles entités, par des ministères ou des organismes publics.

2.18 Le tableau 1 fournit la liste des huit OSBL dont il est question auparavant ainsi que différentes données à l'égard de chacun d'eux, en précisant ceux qui sont couverts par notre vérification.

2.19 L'annexe 2 précise les rôles des six OSBL vérifiés.

Rôles et responsabilités

2.20 Les principales entités concernées par ces subventions sont le ministère des Finances, les ministères les ayant versées et les OSBL les ayant reçues.

2.21 Le ministère des Finances est responsable de la comptabilisation des sommes accordées aux OSBL dans les états financiers du gouvernement. Ces sommes ont été annoncées dans les discours sur le budget prononcés en mars 1999 et en mars 2000.

Les ministères doivent s'assurer que les OSBL s'acquittent de leurs obligations.

2.22 De son côté, chaque ministère qui procède au transfert est chargé d'élaborer une convention arrêtant les modalités de gestion de la subvention. De fait, l'entente est conclue entre le ministre, qui agit au nom et pour le compte du gouvernement, et l'organisme visé. Par la suite, le ministre recommande au gouvernement l'attribution de la subvention ; les fonds sont puisés à même les crédits budgétaires du ministère. La convention prévoit que le versement de la subvention doit être effectué au plus tard le 31 mars de l'exercice concerné. C'est au ministère qu'incombe la responsabilité de s'assurer que les sommes versées sont utilisées aux fins prévues par la convention et que tous les articles établissant la teneur de l'entente sont respectés.

2.23 Quant à l'OSBL, sa gestion est d'abord confiée aux personnes qui l'ont constitué. Un conseil d'administration définitif est formé ultérieurement. Les différentes obligations de l'OSBL sont consignées dans la convention signée conjointement avec le ministre. Les principales se lisent comme suit :

- Utiliser le montant de la subvention uniquement aux fins prévues par la convention et à nulle autre fin ;
- Définir les critères et les modalités encadrant le dépôt des demandes d'aide financière, les dépenses admissibles ainsi que les conditions qui sont rattachées à l'attribution des fonds ;

Tableau 1

SUBVENTIONS ACCORDÉES À DES ORGANISMES SANS BUT LUCRATIF EN 1998-1999 ET 1999-2000

OSBL inclus dans notre échantillon	Date de la création de l'OSBL	Date de la signature de la convention	Durée de convention (en années)	Date du versement à l'OSBL	Montant total des subventions accordées (en millions de dollars)	Frais d'administration (pourcentage de la subvention pour la durée de la convention)	Versements aux bénéficiaires ultimes en date du 31 janvier 2001 (en millions de dollars)	Subventions engagées en date du 31 janvier 2001 (en millions de dollars)***
Valorisation-Recherche Québec								
1re convention	1999-03-05	1999-03-18	7	1999-07-08	100	5,0	3,5	64,7
2e convention	1999-03-05	2000-03-30	4	2000-03-31	120	5,0	10,0	2,9
Société des événements majeurs internationaux du Québec	2000-03-08	2000-03-31	3	2000-03-31	30	2,0	7,0	17,5
Société de gestion du Fonds jeunesse	2000-03-09	2000-03-31	3	2000-03-31	120*	3,0**	–	0,4
Innovation-Papier	2000-03-13	2000-03-29	7	2000-03-31	100	2,1	–	3,1
Infrastructures-Québec	2000-03-24	2000-03-30	6	2000-03-31	175*	1,0	–	0,9
Infrastructures-Transport	2000-03-24	2000-03-30	3	2000-03-31	90*	3,0	–	–
Total					**735**		**20,5**	**89,5**
OSBL exclus de notre échantillon								
Société de diversification économique des régions	2000-03-10	2000-03-30	6	2000-03-31	50	5,0	n.d.	n.d.
Fonds d'action québécois pour le développement durable	2000-03-24	2000-03-30	5	2000-03-31	45*	3,0	n.d.	n.d.
Total général					**830**		**20,5**	**89,5**

* Ce montant a été déposé dans une fiducie.

** D'autres subventions, totalisant 120 millions de dollars, proviennent de contributions perçues auprès de sociétés privées ; leurs versements s'échelonneront jusqu'en mars 2004. De ce montant, 20,3 millions de dollars ont été versés à la Société en février et en mars 2001. Notons que les frais d'administration représentent 1,2 p. cent de ces subventions.

*** Les montants engagés représentent les subventions accordées aux bénéficiaires ultimes à la suite des décisions prises par les conseils d'administration : ils excluent les montants qui avaient déjà été versés à cette date et ne tiennent pas compte des demandes pour lesquelles aucune décision n'avait été prise.

- Placer les sommes reçues suivant une politique de placement établie par son conseil d'administration ;
- Transmettre certains documents et rapports au ministère selon un échéancier précis.

2.24 Ajoutons que l'OSBL doit faire preuve de diligence et se conformer avec rigueur aux obligations susmentionnées, sans quoi le ministère pourrait mettre fin à la convention.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

2.25 Les travaux de vérification dont traite ce rapport visaient d'abord à effectuer la mise à jour des commentaires que le Vérificateur général a émis sur ces subventions aux OSBL dans son *Rapport à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2000* (publication distincte constituant la suite du chapitre 6 du second tome du rapport pour l'année 1999-2000 et composant l'annexe A du présent tome). Nous voulions notamment savoir si les OSBL identifiés à l'époque avaient touché d'autres montants et si de nouveaux avaient à leur tour bénéficié de subventions dans les mêmes conditions que celles décrites précédemment.

2.26 Nos travaux ont porté aussi sur l'utilisation des subventions accordées à ces OSBL, qui sont chargés de redistribuer les sommes qui leur ont été confiées.

2.27 D'abord, nous désirions obtenir l'assurance que cette façon de financer certaines activités n'entraîne pas de coûts supplémentaires pour le gouvernement. Un autre de nos objectifs était de vérifier que toutes les données pertinentes quant à l'affectation des fonds publics reçus par les OSBL sont transmises en temps opportun aux ministères visés. Nous voulions également évaluer si les mesures mises en place par les ministères et les OSBL leur permettent de s'assurer que les sommes confiées à ces organismes serviront aux fins prévues dans les conventions qu'ils ont conclues avec les ministères. Enfin, il nous fallait examiner si l'Assemblée nationale est adéquatement informée de l'utilisation des subventions.

2.28 Toutefois, nous n'avons pas vérifié si les mesures mises en place par les ministères donnent les résultats escomptés ni si les sommes allouées par les OSBL aux bénéficiaires ultimes servent bel et bien à financer les activités prévues dans les ententes arrêtées avec les ministères, car peu d'aide financière avait été accordée à des tiers avant la fin de notre mandat. De fait, au 31 janvier 2001, alors que les organismes vérifiés avaient reçu 735 millions de dollars en subventions, ils n'avaient redistribué que 20,5 millions de dollars ; quant aux sommes engagées, elles totalisaient 89,5 millions à cette même date.

2.29 Comme le montre le tableau 1, nos travaux ont porté sur six des huit OSBL ayant bénéficié de subventions. Il est à noter que nous avons pris en compte les deux conventions que Valorisation-Recherche Québec a conclues. Notre mandat englobait par ailleurs les six ministères qui ont versé des subventions à ces OSBL, de même que le ministère des Finances. Nos travaux se sont terminés en mars 2001.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

Mise à jour des commentaires déjà émis

2.30 Nous avons déjà émis des commentaires sur les transferts du gouvernement aux OSBL dans le cadre de la vérification des états financiers consolidés du gouvernement pour l'exercice terminé le 31 mars 2000. Ils sont présentés dans un rapport distinct déposé à l'Assemblée nationale en décembre de la même année.

Aucune nouvelle subvention accordée aux OSBL vérifiés.

2.31 À la date où nos travaux ont pris fin, aucune autre subvention, exception faite des montants déjà prévus au profit de la Société de gestion du Fonds jeunesse, n'avait été accordée aux six OSBL vérifiés. À notre connaissance, aucun nouvel OSBL n'a été créé dans des circonstances semblables à celles que nous avions décrites en décembre 2000.

Coûts supplémentaires pour le gouvernement

Coûts supplémentaires estimés à 20,6 millions de dollars.

2.32 Le fait de donner à l'avance les subventions aux OSBL, en un seul versement, avant même que leurs besoins financiers soient imminents, entraîne des coûts supplémentaires pour le gouvernement. Nos travaux révèlent également que les dépenses de fonctionnement reliées aux activités confiées aux OSBL auraient été moindres si des ministères avaient reçu le mandat de mener celles-ci à bien. Nous estimons à 20,6 millions de dollars le montant total de ces coûts supplémentaires. Ceux relatifs au versement anticipé sont de 18,6 millions de dollars et visent la période débutant en juillet 1999 avec le versement d'une première subvention à Valorisation-Recherche Québec et se terminant le 31 décembre 2003, date à laquelle les OSBL devraient avoir redistribué la presque totalité des sommes reçues. Les dépenses de fonctionnement supplémentaires découlant de la gestion des programmes d'aide par des OSBL sont de 2,0 millions de dollars. Dans ce dernier cas, la période s'échelonne sur la durée totale des conventions, soit huit ans.

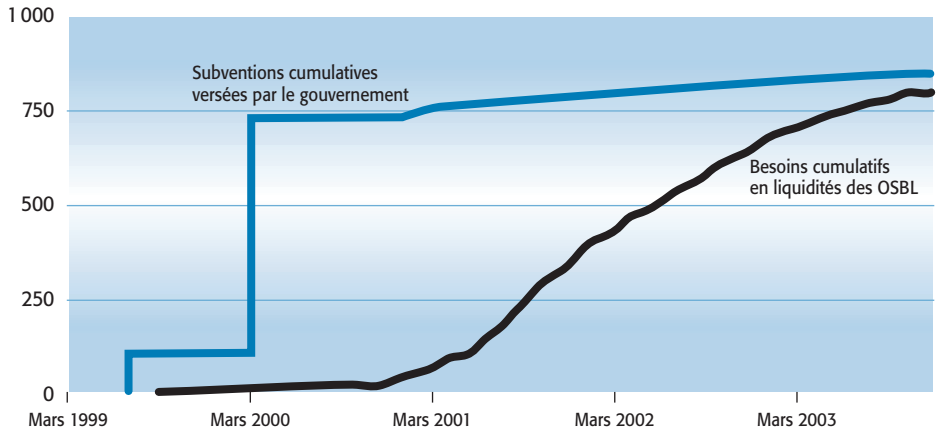
Versement anticipé des subventions

2.33 En gestion de la trésorerie, il est généralement admis qu'un organisme ou une entreprise se doit d'encaisser les sommes qui lui sont dues le plus rapidement possible ; à l'opposé, on reportera au maximum les déboursements, pourvu qu'ils soient effectués au moment opportun.

2.34 D'ordinaire, lorsqu'ils accordent de l'aide financière, les ministères suivent ce principe puisqu'ils étalent les paiements en fonction des besoins en liquidités des bénéficiaires. Comme nous l'avons mentionné, il en fut autrement pour les OSBL. Le graphique 1 permet de comparer, d'un point de vue cumulatif, les versements relatifs aux subventions accordées avec les besoins en liquidités des OSBL inclus dans notre échantillon (données estimées). Ces dernières estimations proviennent des renseignements fournis par les organismes concernés.

GRAPHIQUE 1

COMPARAISON ENTRE LES VERSEMENTS AUX ORGANISMES SANS BUT LUCRATIF ET LEURS BESOINS EN LIQUIDITÉS (en millions de dollars)



2.35 De prime abord, nous tenons à préciser que, si le gouvernement n'avait pas remis immédiatement les sommes concernées aux OSBL, il les aurait quand même déboursées au moment où les organismes auraient fait valoir la nécessité de disposer de ces fonds.

2.36 La pratique adoptée par le gouvernement, soit celle d'un versement unique et anticipé, a des répercussions sur la gestion de ses liquidités et, de ce fait, sur celle de sa dette. Bien qu'il s'agisse d'opérations relativement complexes, il convient ici d'en présenter les grandes lignes, question de bien saisir les enjeux.

2.37 Le ministère des Finances dispose de plusieurs outils afin de gérer la dette du gouvernement, dont les renseignements sur l'évolution mensuelle de l'encaisse et ceux sur l'état du programme d'emprunts, lesquels sont mis à jour régulièrement. L'évolution mensuelle de l'encaisse permet de constater, pour l'ensemble du gouvernement, les mois où il y a des besoins en liquidités et donc, de déterminer les besoins d'emprunts.

2.38 Or, les 100 millions de dollars versés en juillet 1999, les 635 millions de dollars versés en mars 2000 et les 120 millions de dollars qui seront versés jusqu'en mars 2004 aux six OSBL ayant fait l'objet de notre vérification ont influé ou influeront sur l'évolution mensuelle de l'encaisse du gouvernement et, par voie de conséquence, son programme d'emprunts.

2.39 Pour déterminer le coût net des versements en bloc encaissés par les OSBL, il faut comparer les frais d'intérêts avec le rendement des placements que ces organismes ont effectués, compte tenu du fait que les revenus générés de cette façon leur appartiennent, selon les ententes conclues, et qu'ils augmentent d'autant le total des subventions destinées aux bénéficiaires ultimes.

2.40 Le rendement obtenu par les organismes pour la période du 8 juillet 1999 au 31 décembre 2000, calculé avec les mêmes méthodes que celles utilisées par le gouvernement pour la comptabilisation de ses emprunts, est de 33,4 millions de dollars, ce qui correspond à un taux de rendement annuel moyen de 5,4 p. cent.

2.41 Par ailleurs, la gestion de la dette gouvernementale est ainsi faite qu'il est impossible d'associer un ou des emprunts aux sommes consenties aux OSBL. Nous avons de plus noté qu'au cours de 1999-2000 les emprunts du gouvernement ont été à peu près équivalents à ses remboursements d'emprunt. Aussi, un surplus de liquidités de l'ordre de 735 millions de dollars (au 31 mars 2000) aurait vraisemblablement donné lieu à des emprunts moins élevés ou à des remboursements plus élevés. Comme nous voulions chiffrer le coût net associé aux versements anticipés faits par le gouvernement, il nous est apparu que, parmi les taux d'intérêt disponibles, le plus approprié était le taux moyen pondéré au 31 mars 2000 indiqué dans ses états financiers de 1999-2000, en l'occurrence 6,92 p. cent. Le taux réel d'emprunt pour la période d'avril à décembre 2000 n'était pas disponible pendant la durée de nos travaux ; c'est pourquoi nous avons choisi d'effectuer nos calculs pour toute la période de juillet 1999 à décembre 2000 avec un taux plus prudent, soit 6,80 p. cent. Pour cette période, nous avons estimé que les intérêts (liés aux versements anticipés) sur les emprunts du gouvernement s'élèvent à 42 millions de dollars.

2.42 Ainsi, la façon de faire adoptée par le gouvernement lui a occasionné des frais d'intérêts supplémentaires d'environ 8,6 millions de dollars, pour la période du 8 juillet 1999 au 31 décembre 2000, l'écart entre le taux moyen d'emprunt qui a servi à nos calculs (sommes versées d'avance par l'État) et le taux moyen de rendement (placements faits par les OSBL) étant de 1,4 p. cent.

2.43 Quant à la période postérieure au 31 décembre 2000, il nous a semblé aussi prudent que raisonnable de fixer à 1,0 p. cent l'écart entre le taux prévu sur les emprunts du gouvernement et celui sur les revenus de placement des OSBL : du 1er janvier 2001 jusqu'au 31 décembre 2003, nous estimons donc que les frais d'intérêts supplémentaires supportés par le gouvernement s'élèveraient à quelque 10 millions de dollars.

2.44 **Nous avons recommandé aux ministères, le cas échéant, de verser les subventions accordées à des organismes sans but lucratif au fur et à mesure qu'ils feront valoir leurs besoins en liquidités.**

Choix du gestionnaire d'un programme d'aide financière

2.45 La décision de confier la gestion de programmes de soutien financier à des OSBL plutôt qu'à des ministères repose sur différentes considérations. Pareille décision doit être prise à la suite d'un examen approfondi des répercussions liées aux différentes options. Cet examen doit tenir compte aussi bien des désavantages, tels que les coûts supplémentaires que chaque approche est susceptible d'engendrer, que des bénéfices escomptés.

Pas d'analyse des coûts par rapport aux bénéfices.

2.46 Or, les représentants ministériels nous ont mentionné qu'il n'y a pas eu d'analyse visant à établir s'il était plus onéreux de faire administrer un programme donné par un OSBL ni de travaux pour évaluer les coûts d'une telle pratique. En vue de faire le point sur cette question, nous avons examiné la nature des dépenses de fonctionnement des OSBL afin de déterminer celles que les ministères n'auraient pas eu à engager pour prendre en charge la gestion des programmes concernés. Pour la durée totale des conventions des six OSBL composant notre échantillon, qui s'étend sur huit ans, nous avons estimé, à partir des données recueillies auprès de ces organismes, que les coûts supplémentaires totaliseraient approximativement 2,0 millions de dollars, dont 0,6 million de dollars pour la période de 22 mois terminée le 31 décembre 2000. Le tableau 2 énumère ces coûts.

TABLEAU 2

COÛTS SUPPLÉMENTAIRES DÉCOULANT DU CHOIX DU GESTIONNAIRE DES PROGRAMMES (pour la période de mars 1999 à mars 2007) (en milliers de dollars)

Salaires	880
Honoraires	631
Assurances	234
Frais de bureau	132
Dépenses des administrateurs	80
Implantation d'Internet	44
Total	**2 001**

Salaires

2.47 D'une part, les ministères peuvent compter sur une structure administrative qui, souvent, est déjà responsable de gérer des programmes d'aide financière. Il suffit de penser aux sous-ministres, aux sous-ministres adjoints et, dans plusieurs cas, aux cadres de différents niveaux. D'autre part, les salaires des dirigeants de certains OSBL sont supérieurs aux salaires des cadres qui auraient été requis si les ministères avaient offert eux-mêmes les programmes. Nous avons fait la différence entre les deux enveloppes salariales et considéré que le solde (618 000 dollars) représentait des coûts supplémentaires à la charge de l'État. De surcroît, les OSBL doivent affecter des employés à des travaux de comptabilité. Étant donné que les ministères disposent de personnel pour effectuer ces tâches et que plusieurs transactions, comme celles relatives aux placements, n'auraient pas eu lieu s'ils avaient été les maîtres d'œuvre des programmes, nous sommes d'avis que leur effectif aurait été à même d'absorber le surplus de travail. Par conséquent, les salaires versés par les OSBL à ces employés constituent pour le gouvernement des coûts supplémentaires, que nous avons évalués à 262 000 dollars.

Honoraires

2.48 Au chapitre des honoraires, les OSBL ont à régler des frais juridiques (183 000 dollars) puisqu'ils ont été constitués en vertu de la *Loi sur les compagnies*. Les organismes ont également à payer les factures produites par des cabinets d'expertise comptable pour la tenue des livres et comptes (133 000 dollars) et la vérification de leurs états financiers (150 000 dollars).

2.49 Par ailleurs, les OSBL ont mandaté des entreprises privées aux fins de recrutement (149 000 dollars). Enfin, certains se sont fait aider pour la préparation de divers documents (plans d'affaires et rapports d'étape) et pour l'implantation de systèmes comptables (16 000 dollars).

Assurances

2.50 Les OSBL doivent supporter des frais relatifs à l'assurance responsabilité de leurs administrateurs (234 000 dollars) alors que les ministères n'ont pas cette dépense.

Frais de bureau

2.51 Les frais de bureau que nous avons assimilés à des dépenses de fonctionnement supplémentaires se rapportent à l'achat et à la location d'équipement tels des télécopieurs et des photocopieurs (71 000 dollars).

2.52 Ils renvoient aussi à l'impression de papier à lettres et des rapports annuels, dont la justification ne repose que sur l'existence des OSBL (61 000 dollars).

Dépenses des administrateurs

2.53 Les dépenses des administrateurs se composent principalement de leurs frais de déplacement et d'hébergement (68 000 dollars) pour assister aux réunions de leur conseil d'administration respectif. Elles comprennent aussi les montants qui ont été ou seront versés à un administrateur nommé président pour accomplir les tâches reliées à sa fonction (autres que sa participation aux assemblées) et la rémunération d'une secrétaire pour du travail effectué à la demande des administrateurs (12 000 dollars). Comme les ministères possèdent leur propre infrastructure de gestion, ils n'ont pas à s'adjoindre de tels administrateurs.

Implantation d'Internet

2.54 L'implantation d'Internet dans les OSBL nécessite une dépense de 44 000 dollars. Le gouvernement n'aurait pas à sa charge des coûts de telle nature, puisque les ministères disposent déjà de cet outil de travail.

Autres dépenses

2.55 Si nous retranchons des dépenses totales autorisées aux OSBL vérifiés, qui s'élèvent à 23 millions de dollars, celles qui ont servi à dresser le tableau 2, il reste un solde de 21 millions de dollars correspondant aux dépenses de fonctionnement que nous n'avons pas intégrées dans les coûts supplémentaires ; ces dépenses de fonctionnement couvrent dans son entier la durée de l'ensemble des conventions, en excluant toutefois le coût des employés des ministères qui participent à l'analyse des demandes d'aide. Ce solde comprend notamment les frais relatifs à la location de bureaux, la plupart des dépenses liées à la rémunération de l'effectif et les frais reliés aux communications téléphoniques ou électroniques. Pour déterminer s'il s'agit de coûts supplémentaires ou non, il aurait fallu établir avec certitude que ces dépenses, ou une partie de celles-ci, auraient été évitées si ces six OSBL n'avaient pas vu le jour. Or, il nous était impossible de répondre à plusieurs questions. Ainsi, pour offrir les mêmes services, les ministères auraient-ils dû embaucher du personnel supplémentaire pour accomplir les tâches, autres que les travaux de comptabilité, qui y sont reliées ? louer de nouveaux locaux ? acheter du matériel informatique ? etc.

2.56 **Nous avons recommandé aux ministères, le cas échéant, de déterminer, lors de la prise de décision, si le fait de confier la gestion d'un programme d'aide financière à un organisme sans but lucratif entraîne des coûts supplémentaires qui excèdent les bénéfices découlant de cette façon de faire.**

Plafond des dépenses de fonctionnement des organismes sans but lucratif

Le plafond des dépenses de fonctionnement n'est pas documenté.

2.57 Lorsqu'il signe sa convention, l'OSBL s'engage à payer ses dépenses de fonctionnement en utilisant une portion du montant de la subvention n'excédant pas un pourcentage déterminé à ce moment. Le maximum imposé aux OSBL vérifiés oscille entre 1,0 et 5,0 p. cent, comme en fait foi le tableau 1. En procédant de la sorte, le gouvernement aurait voulu restreindre les dépenses des organismes. Toutefois, d'après les représentants des ministères concernés, la proportion allouée n'a jamais été documentée. Nous n'avons pu, de notre côté, cerner les facteurs pouvant expliquer les différences observées à ce chapitre, et ce, même en tenant compte de certaines variables, comme le nombre de demandes à traiter, le temps moyen requis pour analyser un projet ou encore l'accès plus ou moins important à des ressources ministérielles.

2.58 En ce qui concerne ce dernier élément, certains OSBL, soit Innovation-Papier, Infrastructures-Transport et Infrastructures-Québec, profitent de services offerts gratuitement par les ministères, notamment pour l'analyse des demandes d'aide ou pour l'obtention d'avis sur des sujets particuliers. Pour le moment, rien ne nous

renseigne sur l'ampleur et la valeur de ces services. Semblables données sont pourtant essentielles si l'on désire connaître les dépenses de fonctionnement réelles des entités qui en bénéficient.

2.59 À défaut de critères objectifs servant à déterminer le plafond des dépenses de fonctionnement qu'il convient de fixer à chaque OSBL, il est difficile de savoir si les seuils actuels sont adéquats ou s'ils pourraient être réduits, dans certains cas.

2.60 **Nous avons recommandé aux ministères**

- **de déterminer, à l'aide de critères objectifs, les dépenses nécessaires au bon fonctionnement des organismes sans but lucratif et de procéder aux ajustements requis, s'il y a lieu;**
- **d'établir, le cas échéant, le coût des services qu'ils rendent gratuitement aux organismes sans but lucratif afin de rendre compte de l'ensemble des frais d'administration des programmes d'aide concernés.**

Relations entre les ministères et les organismes sans but lucratif

Information transmise aux ministères

2.61 Les ministères doivent recueillir toute l'information pertinente pour s'assurer que les sommes versées aux OSBL sont utilisées conformément aux fins visées. La convention, rédigée à partir d'un modèle, prévoit que l'OSBL transmettra plusieurs documents au ministère. Les pièces exigées sont les suivantes:

- Un plan d'affaires détaillé et complet précisant, entre autres, les objectifs poursuivis, la structure organisationnelle de l'OSBL ainsi que son budget;
- Les procédés d'évaluation des demandes d'aide financière, le mode de sélection des projets présentés, les modalités et critères d'attribution du financement ainsi que les procédures de suivi mises en œuvre;
- Des rapports d'étape trimestriels indiquant le nombre de demandes reçues, le nombre de projets retenus ou rejetés et le montant d'aide financière engagé au regard de chacun des projets;
- Un rapport à la fin de chaque année et un rapport distinct à la fin du projet, chacun comprenant un bilan détaillé et complet des objectifs atteints, une évaluation critique des résultats obtenus, la liste des modifications apportées aux lettres patentes de l'organisme ainsi que ses états financiers vérifiés. Ces derniers doivent comporter un rapport émis par un vérificateur externe démontrant que l'utilisation de la subvention au cours de l'exercice terminé est conforme aux prescriptions prévues à la convention;
- Tout document et tout renseignement pouvant raisonnablement être exigés par le ministre.

2.62 Une partie importante de l'information servant à juger si les organismes utilisent les sommes reçues aux fins visées est recueillie par les ministères. En général, ils ont reçu les documents mentionnés ci-dessus au fur et à mesure de leur production par les OSBL. Cependant, nous avons constaté que des informations nécessaires à la reddition de comptes ne sont pas demandées par les ministères.

Pas de cibles précises.

2.63 Chaque convention énonce des orientations à suivre, mais on n'y trouve pas de cibles précises et encore moins d'indicateurs de performance. Or, il aurait été nécessaire de déterminer ces éléments au départ et de faire en sorte que les cibles retenues soient en lien avec l'ampleur de l'investissement. Bien que les conventions exigent que soient transmis annuellement aux ministères des renseignements sur les objectifs atteints et les résultats obtenus, il leur sera difficile d'apprécier objectivement cette information sans repères fiables. Quatre ministères (Conseil exécutif ; Affaires municipales et Métropole ; Transports ; Recherche, Science et Technologie) nous ont d'ailleurs mentionné qu'ils ont l'intention de travailler à la mise au point de tels outils de gestion. L'information sur la satisfaction des clientèles desservies par les OSBL est un autre indicateur ignoré par les conventions.

2.64 Par ailleurs, le rapport du vérificateur externe de l'OSBL sera de toute évidence un élément clé de la reddition de comptes. Comme les ententes sont peu loquaces à ce sujet, il serait important que les OSBL précisent le mandat des vérificateurs externes, en spécifiant la nature et l'étendue des travaux à effectuer, et que les ministères en soient avisés, de sorte qu'ils puissent suggérer des ajustements, s'il y a lieu.

2.65 **Nous avons recommandé aux ministères**

- **de veiller à ce que la reddition de comptes des organismes sans but lucratif fasse état de cibles précises et que la performance soit évaluée à l'aide d'indicateurs appropriés ;**
- **de s'assurer auprès des organismes sans but lucratif que les rapports de vérification externe devant être produits fourniront une information suffisante quant à l'utilisation des subventions aux fins prévues.**

Délai de transmission

2.66 Rappelons que l'OSBL est tenu de transmettre des documents au ministère, et ce, dans un délai de trois mois après la conclusion de l'entente avec celui-ci. Les rapports d'étape font exception, puisqu'ils doivent être produits à la fin de chaque trimestre ; aucun délai de transmission n'est cependant prévu à leur égard. Considérant que ces rapports s'en tiennent à des renseignements de base, comme le nombre des projets acceptés et des projets refusés, nous croyons que 30 jours constitue un délai raisonnable pour leur remise au ministère.

Plusieurs documents transmis en retard.

2.67 Nous avons constaté que les organismes vérifiés, sauf la Société des événements majeurs internationaux du Québec, ont tardé à envoyer aux ministères les documents visés par le délai de trois mois : ils ont été transmis en moyenne un peu plus de sept mois après la date de la signature des conventions.

2.68 Ces retards n'étonnent guère lorsqu'on considère la façon dont les OSBL ont été mis en place. En effet, comme il est indiqué dans le tableau 1, ceux-ci ont été constitués en mars 2000 (mis à part Valorisation-Recherche Québec) et recevaient leur subvention respective le même mois, moins d'une semaine après le début de leur existence légale dans certains cas. D'ailleurs, nous avons déjà mentionné que quatre organismes n'étaient pas prêts à administrer à ce moment les 430 millions de dollars qui leur étaient destinés, d'où la création d'une fiducie.

2.69 Fraîchement constitué, l'organisme avait à nommer les membres de son conseil d'administration et à recruter ses dirigeants, ce qui a nécessité quatre mois en moyenne. Et pour amorcer concrètement ses activités, il lui fallait aussi embaucher du personnel, se doter de locaux et acheter tout le matériel requis. Ce n'est qu'au terme de ces actions que l'OSBL était à même de compléter la documentation attendue et, *a fortiori*, de la transmettre à qui de droit.

2.70 Les documents envoyés tardivement sont donc, pour plusieurs, ceux qui rendent compte des étapes essentielles qui précèdent le versement d'aide financière aux bénéficiaires ultimes : préparation du plan d'affaires, élaboration des procédures d'analyse des demandes, etc. Ce constat s'accorde avec le fait déjà signalé que, des 635 millions de dollars reçus le 31 mars 2000, les OSBL, 10 mois plus tard, n'avaient redistribué que 17,0 millions de dollars et n'avaient engagé que 24,8 millions de dollars (tableau 1).

2.71 Quant aux rapports d'étape trimestriels, après des ratés de transmission impliquant des retards de un à six mois, la situation s'est rétablie pour le trimestre se terminant le 31 décembre 2000, les OSBL ayant achevé leur organisation administrative.

2.72 **Nous avons recommandé aux organismes sans but lucratif de respecter les délais prévus pour la transmission des documents aux ministères.**

Mesures de contrôle appliquées par les ministères

Les ministères ont agi différemment de leur façon de faire habituelle : la collecte des renseignements n'était pas complétée.

2.73 Au regard des subventions accordées aux OSBL, les ministères ont agi différemment de leur façon de faire habituelle. En effet, avant de dégager des fonds, les ministères exigent habituellement qu'une demande d'aide financière en bonne et due forme soit déposée et accompagnée des documents qu'ils jugent pertinents dans les circonstances, comme un plan d'affaires ou un budget de dépenses. Dans le présent cas, les ministères ont plutôt effectué des versements en même temps qu'ils amorçaient leur collecte de renseignements. Cette pratique suppose qu'ils redoublent de vigilance par la suite pour s'assurer que les sommes sont strictement utilisées aux fins prévues.

2.74 Pour que les ministères s'acquittent de leurs responsabilités, il faut que l'information recueillie soit adéquatement analysée. Pour ce faire, les ministères doivent se doter d'une procédure spécifiant notamment la démarche à suivre, la nature des conclusions à formuler et la documentation à produire. Cette approche contribue au maintien d'une gestion éclairée.

2.75 Or, nos travaux confirment qu'aucun ministère n'a élaboré une procédure pour traiter les données fournies par les OSBL. Il s'ensuit que la documentation consignant le résultat des travaux d'analyse est en général insuffisante.

L'analyse de l'information reçue des OSBL est perfectible.

2.76 Parmi les six ministères vérifiés, trois (Conseil exécutif, Ressources naturelles et Tourisme) ont produit des documents internes faisant suite à l'examen de l'information concernant les activités des OSBL. On y trouve, entre autres, leurs conclusions, qui prennent la forme de recommandations ou viennent attester que les renseignements fournis sont satisfaisants. Par contre, les aspects sur lesquels a porté l'analyse ne sont pas précisés. En ce qui concerne le ministère des Affaires municipales et de la Métropole et celui de la Recherche, de la Science et de la Technologie, l'analyse de l'information n'est pas documentée. De son côté, le ministère des Transports a indiqué qu'il prendra des mesures pour que les travaux d'analyse soient menés de manière rigoureuse, selon une procédure qu'il développera bientôt.

2.77 D'autres mesures de contrôle sont prévues. Par exemple, un vérificateur externe se prononcera, dans le cadre d'un rapport annuel transmis au ministère, sur la conformité des dépenses payées à même la subvention. De plus, les ministères se sont donné la possibilité de procéder à des vérifications auprès de ces organismes s'ils le jugent nécessaire. Il est trop tôt pour évaluer l'efficacité de ces contrôles : d'une part, quatre des OSBL vérifiés n'ont pas clôturé leur premier exercice ; d'autre part, peu de versements ont été faits aux bénéficiaires ultimes.

2.78 **Nous avons recommandé aux ministères de compléter les mesures de contrôle qui chapeautent leur analyse de l'information émanant des organismes sans but lucratif.**

Traitement des demandes d'aide par les organismes sans but lucratif

2.79 Les conventions précisent à quelles fins les OSBL doivent affecter les subventions qui leur sont accordées ; ils sont dès lors formellement tenus d'utiliser ces rentrées de fonds uniquement aux fins prescrites.

2.80 Nous avons examiné les moyens développés par cinq des six OSBL inclus dans notre échantillon pour traiter les demandes d'aide financière qui leur ont été ou leur seront adressées et pour faire le suivi des dossiers des demandeurs ayant reçu une réponse positive, sans toutefois que nous en vérifiions l'application à des cas réels. En ce qui concerne le sixième organisme, Infrastructures-Transport, les procédures d'attribution et de suivi sont encore en préparation, car ses dirigeants

préféraient savoir, avant d'aller plus avant, s'il leur faudra harmoniser leurs façons de faire avec les modalités d'application de l'entente fédérale-provinciale relative au programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec 2000, entente qui a été conclue en octobre 2000. Du reste, cet OSBL n'avait effectué aucun versement à un quelconque bénéficiaire en date du 31 janvier 2001.

2.81 Pour juger de la valeur des procédures, nous avons établi, dans un premier temps, les étapes essentielles au traitement de dossiers de cette nature, de la réception des demandes à l'évaluation finale de l'activité. Dans un deuxième temps, nous avons comparé le fruit de notre exercice avec les composantes de l'approche mise au point par chacun des OSBL inclus dans l'échantillon, question de vérifier si les deux programmes d'action coïncidaient. Nous avons ajouté une autre exigence, à savoir que les procédures soient écrites.

Dans l'ensemble, les mesures de traitement de l'aide financière sont adéquates.

2.82 Dans l'ensemble, les mesures développées par les OSBL afin de gérer l'aide financière qu'ils accordent à des tiers sont adéquates. Cependant, nous avons noté chez certains des éléments susceptibles d'être améliorés.

Attribution de l'aide financière

On ignore parfois si le soutien accordé est proportionnel au degré d'atteinte des objectifs.

2.83 Les OSBL se sont donné des moyens pour s'assurer que les projets présentés contribuent à la concrétisation des objectifs déterminés dans les conventions. Nos travaux révèlent néanmoins que trois OSBL ne peuvent fournir la certitude que le soutien qu'ils accordent est proportionnel au degré d'atteinte des objectifs de leur programme. Par conséquent, ils risquent d'épuiser les sommes qu'ils ont obtenues sans que les objectifs visés soient pleinement atteints.

2.84 Innovation-Papier poursuit deux objectifs principaux : réduire considérablement les coûts de production des usines de pâtes et papiers et maintenir le niveau des emplois directs dans ce secteur. Compte tenu du fait que les demandes d'aide financière sont analysées selon l'ordre chronologique de leur réception et que cette façon de faire n'a pas été divulguée à la clientèle potentielle, il n'est pas exclu qu'un projet correspondant en tous points aux objectifs visés et ayant une contribution plus importante que les projets déjà retenus soit présenté alors que la caisse de l'organisme serait à sec et qu'on n'escompterait recevoir aucune nouvelle subvention gouvernementale. Ce scénario illustre que le traitement séquentiel des dossiers ne favorise pas l'affectation optimale du soutien financier redistribué à des tiers par rapport aux objectifs poursuivis. Ajoutons que les procédures d'attribution de cet organisme sont adéquates à tous autres égards.

2.85 La Société de gestion du Fonds jeunesse a reçu une subvention pour soutenir des projets visant la réalisation de plusieurs objectifs concernant la jeunesse. On peut citer, entre autres, la tenue de stages en milieu de travail, l'insertion sociale et communautaire, l'accès des communautés culturelles, des minorités visibles et des personnes handicapées à l'emploi. Or, la Société n'a pas décidé comment elle répartirait les sommes disponibles en fonction de l'importance relative de chacun

des objectifs qu'elle poursuit. Elle se propose plutôt de déterminer, lorsqu'elle en saura davantage sur la nature des projets, la contribution de chacun au regard des objectifs du programme afin d'éviter qu'un ou plusieurs objectifs ne soient négligés. Encore faudra-t-il que cet exercice soit mené rapidement et permette d'accorder la priorité voulue à chacun des objectifs. De plus, rien n'indique dans les procédures écrites que l'organisme s'est doté d'un outil capable de faire le lien entre le financement d'un projet et sa contribution à l'un ou plusieurs des objectifs visés. Par contre, les porte-parole de la Société nous ont affirmé que, lors de l'analyse des dossiers, on usait de procédures, telles que l'établissement de ratios, afin que l'aide accordée soit proportionnelle à l'apport respectif des projets. Puisque nous n'avons pas procédé à l'examen de ces dossiers (comme il a été dit dans la section traitant des objectifs et de la portée de notre mandat), nous n'avons pu nous assurer que ces dernières procédures sont suffisantes et appliquées uniformément.

2.86 Pour ce qui est de la Société des événements majeurs internationaux du Québec, sa première raison d'être est de favoriser le renouvellement et le développement de tels événements afin d'en augmenter la qualité ainsi que la notoriété et la diffusion internationales, grâce au financement des dépenses d'exploitation. Une fois que la Société reconnaît un événement comme étant majeur, le montant de la subvention est calculé à raison d'un pourcentage des dépenses dites admissibles sans tenir compte d'éléments directement en lien avec les objectifs, tels que le nombre de spectateurs étrangers ou l'étendue de la couverture médiatique sur le plan international. Il pourrait donc arriver qu'un événement répondant davantage aux objectifs de l'organisme qu'un autre touche une subvention moins élevée que ce dernier du simple fait que ses dépenses seraient moindres. Cette situation démontre que le critère servant à établir l'importance des sommes consenties aux bénéficiaires ultimes pourrait ne pas favoriser la maximisation de chaque investissement selon les objectifs visés.

2.87 Par ailleurs, avant d'accorder de l'aide financière à un demandeur, il importe de s'assurer que les activités projetées seront réalisées au meilleur coût, eu égard aux résultats escomptés, sachant que tout ce qui est économisé devient disponible pour d'autres projets. Seul Infrastructures-Québec a l'obligation, en vertu de l'entente qu'il a signée, de procéder à cet exercice. Nos travaux viennent confirmer que cette étape fait partie des procédures élaborées par l'organisme. Pour leur part, bien qu'ils n'y soient pas formellement tenus, Innovation-Papier, la Société de gestion du Fonds jeunesse et Valorisation-Recherche Québec ont eux aussi intégré cette préoccupation dans leurs procédures ; ils se proposent en effet de vérifier que les coûts des projets subventionnés seront les plus bas possibles.

2.88 En revanche, la Société des événements majeurs internationaux du Québec n'a prévu aucune mesure pour obtenir l'assurance que les bénéficiaires ultimes s'en tiendront aux dépenses minimales. Rappelons qu'au moment de répartir son enveloppe annuelle, l'organisme fixe le montant de chaque subvention à partir

des dépenses admissibles liées aux projets retenus. Il s'ensuit que certains demandeurs pourraient obtenir une subvention supérieure à celle qu'ils recevraient si leurs besoins étaient ramenés au minimum, et ce, au détriment d'autres projets.

Suivi des projets subventionnés

Deux OSBL n'ont pas prévu s'assurer que tous les objectifs annoncés seront atteints.

2.89 Les OSBL ont la responsabilité de voir à ce que l'aide financière consentie à un tiers serve à atteindre les objectifs annoncés dans sa demande. Nous avons constaté que cet aspect est parfois négligé.

2.90 Comme nous l'avons déjà mentionné, Innovation-Papier a pour objectifs de réduire considérablement les coûts de production des usines de pâtes et papiers et de maintenir le niveau des emplois directs dans ce secteur. Pour avoir droit aux fonds redistribués par cet organisme, les bénéficiaires potentiels doivent, lorsqu'ils exposent leur projet, faire état de leurs propres objectifs à ces égards. Or, Innovation-Papier ne s'est doté d'aucun mécanisme pour vérifier si les entreprises ont atteint leurs objectifs. L'organisme ignorera donc si les sommes injectées ont produit les résultats escomptés.

2.91 Valorisation-Recherche Québec a pour sa part accordé une subvention de 10 millions de dollars à un organisme responsable notamment de surveiller l'évolution des impacts environnementaux, juridiques et sociaux de la recherche en génomique et d'assurer un encadrement éthique à cet égard. Cet organisme a aussi reçu de l'aide financière d'une autre entité subventionnée par le gouvernement fédéral, entité qui effectuera un suivi auprès du bénéficiaire des deux subventions. Nos travaux montrent que Valorisation-Recherche Québec n'a pas demandé à prendre connaissance des travaux relatifs à ce suivi afin de s'assurer que le bénéficiaire respectera toutes ses obligations.

2.92 **Nous avons recommandé à chacun des organismes sans but lucratif concerné**

- **de compléter l'élaboration des procédures nécessaires au traitement et au suivi des demandes d'aide financière;**
- **de réviser leurs procédures de façon à s'assurer que l'attribution de l'aide financière est proportionnelle au degré d'atteinte des objectifs de leur programme respectif;**
- **de veiller à ce que les projets soient réalisés au meilleur coût, eu égard aux résultats escomptés;**
- **de vérifier, lors du suivi des projets subventionnés, dans quelle mesure les objectifs annoncés dans les demandes d'aide ont été atteints par les bénéficiaires ultimes.**

Reddition de comptes à l'Assemblée nationale

2.93 L'Assemblée nationale doit recevoir l'information lui permettant de savoir si les fonds encaissés et redistribués par les OSBL sont utilisés aux fins auxquelles ils sont destinés.

La chaîne de transmission des renseignements s'est allongée.

2.94 Or, le fait de confier la gestion de programmes à des OSBL plutôt qu'à des ministères a ajouté un maillon à la chaîne de transmission des renseignements. En effet, les ministères doivent déposer chaque année leur rapport d'activité à l'Assemblée nationale, tandis que les OSBL n'ont pas une telle obligation. Nous avons noté que certains des ministères vérifiés ont fourni quelques données concernant les OSBL dans les rapports annuels qui étaient disponibles lors de notre vérification ; en revanche, les responsables ministériels avaient peu à dire sur l'affectation des subventions puisque l'aide accordée par ces organismes était alors quasi nulle.

2.95 Selon la *Loi sur l'administration publique* (L.Q., 2000, c. 8), les sous-ministres et dirigeants d'organismes de l'administration gouvernementale sont imputables devant l'Assemblée nationale de leur gestion administrative. Cette loi précise que la commission parlementaire compétente les entend au moins une fois par année. Comme les OSBL ne sont pas des organismes de l'administration gouvernementale, ils ne sont pas visés par cette loi, de sorte que leurs dirigeants ne seront pas tenus d'expliquer aux parlementaires comment les fonds publics mis à leur disposition ont été dépensés.

2.96 Malgré cela, les travaux de l'Assemblée nationale donnent aux parlementaires l'occasion d'obtenir des informations sur l'utilisation des sommes accordées aux OSBL. Un député peut, à la faveur de la période de questions à l'Assemblée nationale ou lors d'une commission parlementaire qui invite un sous-ministre, adresser ses interrogations à qui de droit. De plus, un membre de la Commission de l'administration publique a le loisir de poser de telles questions lorsqu'elle procède à l'examen des engagements financiers des ministères qui ont versé des subventions aux OSBL.

La législation n'est pas claire quant au rôle du Vérificateur général concernant les bénéficiaires ultimes.

2.97 Le chapitre 2 du second tome de notre rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000 porte sur la révision du mandat législatif du Vérificateur général. Nous y notions, entre autres choses, que les subventions du gouvernement sont susceptibles d'être versées en cascade à plusieurs intermédiaires avant d'atteindre leur destinataire final, en ajoutant que cette pratique s'est accrue dernièrement. Nous nous référions alors au phénomène des OSBL, l'objet même du présent chapitre. S'il est entendu que la législation actuelle nous autorise à vérifier auprès de ces organismes ce qu'ils font des deniers publics reçus, la possibilité de frapper à la porte des bénéficiaires ultimes n'est pas énoncée de manière explicite. Nous avons donc suggéré de modifier la *Loi sur le vérificateur général* de façon à établir clairement la compétence du Vérificateur général à

vérifier toute forme de soutien provenant directement ou indirectement des organismes publics, des organismes et des entreprises du gouvernement. Mais nous estimons que d'ores et déjà l'esprit de la loi nous permet d'effectuer une telle vérification chez le bénéficiaire ultime.

2.98 Nous avons recommandé aux ministères concernés de rendre compte à l'Assemblée nationale de l'utilisation des fonds publics confiés aux organismes sans but lucratif.

2.99 Commentaires du ministère des Finances

« **Comptabilisation du versement des subventions**. Le traitement comptable, en plus d'être conforme à la convention comptable du gouvernement, respecte les normes en vigueur du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP), tel qu'indiqué par le Vérificateur général dans son rapport déposé au mois de décembre 2000 portant sur la vérification des états financiers du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2000.

« **Reddition de comptes**. La convention de subvention intervenue entre chaque OSBL et le gouvernement prévoit des obligations rigoureuses de bonne exécution et de reddition de comptes, notamment :

- l'obligation de réaliser le projet avec diligence ;
- l'obligation d'élaborer une politique de placement ;
- l'obligation d'élaborer et de transmettre un plan d'affaires incluant le budget de fonctionnement ;
- l'obligation de transmettre des rapports d'étape trimestriels comportant de l'information sur les demandes reçues et approuvées ainsi que les montants de l'aide financière engagée ;
- l'obligation de transmettre des états financiers annuels vérifiés ainsi que l'évaluation critique des résultats obtenus ;
- tout autre renseignement que peut exiger le ministre.

« Les OSBL doivent donc se conformer à ces obligations, sans quoi le ministre pourrait mettre fin à la convention de subvention. Ainsi, nous croyons que le ministre dispose de tous les éléments pour exercer son suivi et une reddition de comptes adéquate à l'Assemblée nationale.

« **Versement anticipé de la subvention**. Le gouvernement a effectué un versement unique de la subvention au bénéfice des OSBL. Ce choix du gouvernement escompte l'effet des intérêts produits entre les mains des OSBL. D'ailleurs, la convention de subvention comporte une disposition à cet égard. C'est donc dire que l'intervention économique du gouvernement est bonifiée d'autant. »

2.100 Résumé des commentaires des autres ministères

Les autres ministères n'ont émis aucune remarque signalant que nos constatations sont inexactes ou que nos recommandations ne sont pas pertinentes dans les circonstances.

L'un d'eux mentionne : « Le contenu du rapport présente adéquatement la situation telle qu'elle est perçue au sein du ministère […]. » Un deuxième soutient : « Ce rapport, qui soumet d'intéressantes mesures à appliquer, vise essentiellement à améliorer le contrôle exercé par les ministères auprès des OSBL. » Un autre énumère, pour la plupart de nos recommandations, les mesures qu'il a déjà prises ou qu'il compte mettre en place en vue d'y donner suite.

2.101 Résumé des commentaires des organismes sans but lucratif

Sans remettre en question les recommandations qui les concernent, certains organismes font des commentaires particuliers et importants à leurs yeux.

C'est ainsi qu'un organisme tient à spécifier ceci : « Infrastructures-Québec ayant reçu plus de 1 100 demandes d'aide financière, une période d'analyse des projets s'échelonnant sur quelques mois s'est avérée nécessaire avant de pouvoir procéder à l'attribution de l'aide financière. Toutefois, au 31 mars 2001, l'organisme aura complété la sélection des projets et avisé de sa décision toutes les municipalités et les organismes municipaux qui ont déposé une demande en vertu du programme Infrastructures-Québec. En conséquence, d'importants travaux pourront être réalisés par ces derniers au cours de l'année 2001. »

De son côté, la Société des événements majeurs internationaux du Québec estime qu'elle a agi avec efficacité et rapidité et qu'elle a eu une « excellente performance […] à l'égard de la distribution d'aide financière ». « Elle a, en effet, analysé 59 demandes et accordé de l'aide financière à 32 organismes à l'intérieur de sa première année. » Constituée le 8 mars 2000, elle « a exécuté son mandat de première année en décaissant, conformément à la politique annoncée, 7 millions de dollars auprès des événements majeurs et internationaux et des événements émergents ».

Par ailleurs, des OSBL ont fait valoir leur point de vue relativement à certains sujets, comme le rapportent les paragraphes suivants.

Informations transmises aux ministères. La Société des événements majeurs internationaux du Québec commente notre constatation voulant que chaque convention énonce des orientations à suivre, mais qu'on n'y trouve pas de cibles précises et encore moins d'indicateurs de performance. Elle expose ainsi son opinion : « La Convention de subvention entre le ministre délégué au Tourisme et la Société des événements majeurs internationaux du Québec est particulièrement claire au niveau des orientations, et souligne l'importance de remettre un rapport final comportant un bilan détaillé et complet des objectifs atteints, une évaluation critique des résultats obtenus, ainsi qu'un rapport de vérification du vérificateur externe démontrant que l'utilisation de la subvention au cours de toute la durée de la réalisation du projet est conforme aux prescriptions prévues à la convention. » La Société a aussi indiqué que, pour concrétiser ses engagements

envers le ministère, elle s'est dotée de mécanismes de contrôle et qu'elle exige divers documents de chaque organisme qu'elle subventionne, une fois leurs activités terminées. Une entente formelle est conclue en ce sens. La documentation doit fournir, entre autres, des informations sur la participation à l'événement, incluant la proportion de touristes, et il faut que ce pourcentage soit établi à l'aide d'une méthode provenant d'une source indépendante, fiable et réputée.

Attribution de l'aide financière. Le rapport souligne qu'Innovation-Papier analyse les demandes d'aide selon l'ordre chronologique de leur réception et que cette pratique ne favorise pas l'affectation optimale du soutien financier redistribué à des tiers par rapport aux objectifs poursuivis. Cet organisme déclare ce qui suit : « La nature du secteur d'activité et des projets ciblés implique des notions d'opportunités stratégiques et de vélocité. La reconnaissance de l'ordre chronologique de réception des demandes est toutefois sujette à l'étude de l'ensemble des éléments constituant les plans d'affaires, et ce, à l'entière satisfaction d'Innovation-Papier quant à ses critères d'admissibilité, à l'approbation du projet par le conseil d'administration et à l'ensemble des conditions figurant dans les conventions de subvention. »

Dans notre rapport, nous constatons par ailleurs que la Société de gestion du Fonds jeunesse n'a pas décidé comment elle répartirait les sommes disponibles en fonction de l'importance relative de chacun des objectifs qu'elle poursuit. À ce sujet, la Société émet ces précisions : « À la lumière des informations contenues dans le plan d'affaires de la Société, il demeure important de rappeler que les membres du conseil d'administration de la Société de gestion du Fonds jeunesse sont très sensibles à l'atteinte des objectifs et à la réalisation efficiente de la mission du Fonds Jeunesse Québec. En ce sens, il va sans dire que nous mettons en œuvre tous les moyens nécessaires afin de maximiser notre intervention auprès des jeunes québécois et québécoises dans l'optique de favoriser l'insertion sociale, communautaire et culturelle des jeunes de toutes les régions du Québec. »

2.102 Réaction aux commentaires des organismes sans but lucratif

Nous ne remettons pas en cause les allégations de la Société des événements majeurs internationaux du Québec quant à la clarté des orientations contenues dans sa convention. Nous souscrivons également à l'importance du rapport final comportant les renseignements énumérés. Cependant, nous persistons à dire que les ententes conclues avec les OSBL auraient dû énoncer des cibles précises ; des indicateurs fiables auraient par la suite servi à mesurer les résultats. Pour ce qui est de la Société, les cibles auraient pu être l'assistance attendue ainsi que l'importance de la couverture médiatique étrangère avec, comme indicateurs, le nombre réel de spectateurs, le nombre d'articles publiés, etc.

Enfin, nos propos ne visent nullement à contester les procédures propres à l'attribution de l'aide consentie par Innovation-Papier, procédures que nous considérons comme adéquates, à l'exception d'un élément. Il s'agit du traitement des demandes selon leur ordre chronologique de réception. Nos travaux montrent que cette pratique ne favorise pas l'affectation optimale du soutien financier redistribué à des tiers par rapport aux objectifs poursuivis.

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 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 retenus ont été élaborés, d'une part, en se basant sur divers documents produits par la CCAF-FCVI inc. en matière de gouverne, de gestion et de reddition de comptes ; d'autre part, ils reposent sur des travaux menés par d'autres vérificateurs législatifs canadiens ainsi que sur 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'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif

S'assurer que les mesures mises en place par les OSBL et les ministères font en sorte que les sommes versées à ces organismes serviront aux fins prévues dans leurs conventions respectives.

Critères

- Les mesures adoptées par les OSBL pour traiter les demandes d'aide leur permettent de s'assurer, à tous égards importants, que les sommes accordées seront utilisées aux fins prévues.
- Les ministères se dotent de mécanismes pour s'assurer que l'utilisation des subventions par les OSBL répond aux fins prescrites dans les ententes.

Objectif

S'assurer que le financement de certaines activités au moyen de subventions versées à des OSBL n'entraîne pas de coûts supplémentaires pour le gouvernement.

Critères

- Les ministères déterminent le maximum des frais d'administration fixé dans les conventions en établissant les frais qu'ils estiment nécessaires.
- La gestion des programmes d'aide financière confiée à des OSBL n'occasionne pas de coûts supplémentaires pour le gouvernement, comparativement à la situation où ce serait un ministère qui en assurerait la gestion.
- Le fait de verser aux OSBL les sommes qui leur sont allouées avant le 1er avril 2000 plutôt qu'en fonction de leurs besoins en liquidités n'entraîne pas des frais d'intérêts supplémentaires pour le gouvernement.

Objectif

S'assurer que toutes les données pertinentes quant à l'affectation des fonds publics reçus par l'OSBL sont transmises en temps opportun aux ministres visés, qu'elles sont analysées et que l'Assemblée nationale en est adéquatement informée.

Critères

- L'information pertinente quant à l'utilisation des sommes versées à l'OSBL est demandée ou recueillie par le ministère. Par information pertinente, il faut entendre les documents indiqués dans les clauses de la convention conclue avec l'OSBL et toute autre information utile pour juger de l'usage qui est fait des fonds publics visés.
- Les données sont acheminées au ministre en temps opportun, en l'occurrence dans les délais spécifiés dans la convention (à l'exception des rapports d'étape, qui doivent lui parvenir dans un délai de 30 jours après la fin des périodes couvertes, ce qui nous paraît adéquat compte tenu de l'information demandée). Pour tout autre document, un délai de trois mois à compter du moment où il est demandé nous semble raisonnable.
- Le personnel du ministère analyse l'information cumulée et veille à documenter suffisamment les dossiers concernés, notamment en y exposant les conclusions de ses travaux ; il procède aux suivis qui s'imposent.
- L'Assemblée nationale reçoit en temps opportun l'information nécessaire pour obtenir l'assurance que les fonds encaissés et redistribués par l'OSBL sont utilisés aux fins auxquelles ils sont destinés.

ANNEXE 2 – RÔLES RESPECTIFS DES ORGANISMES SANS BUT LUCRATIF

Les rôles respectifs des organismes sans but lucratif qui ont fait l'objet de notre vérification sont résumés ci-après à partir de l'information présentée à cet égard dans divers documents budgétaires ou dans les conventions que ces organismes ont conclues avec le gouvernement.

Valorisation-Recherche Québec

Appuyer la valorisation des connaissances en contribuant au financement de la commercialisation des résultats de la recherche universitaire et à celui de projets présentés par des équipes de recherche issues de la concertation de chercheurs.

Société des événements majeurs internationaux du Québec

Favoriser principalement le renouvellement et le développement d'événements majeurs internationaux au Québec en contribuant au financement de leurs dépenses d'exploitation afin d'en augmenter la qualité ainsi que la notoriété et la diffusion internationales, et de susciter la création et le développement de nouveaux événements.

Société de gestion du Fonds jeunesse

Financer des actions visant l'insertion sociale, communautaire, culturelle et professionnelle des jeunes et privilégier la réalisation des projets qui ont fait l'objet d'un consensus au Sommet du Québec et de la jeunesse.

Innovation-Papier

Contribuer à la modernisation des usines de pâtes et papiers les moins productives et participer au maintien des emplois en région.

Infrastructures-Québec

Favoriser la construction, l'amélioration de même que la réfection d'infrastructures et d'équipements municipaux; susciter également le développement d'outils de gestion dans les domaines de l'approvisionnement en eau potable ainsi que de la collecte et du traitement des eaux usées.

Infrastructures-Transport

Soutenir le financement du développement, de la construction, de l'amélioration et de la réfection des infrastructures et autres équipements de transport municipaux.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2000-2001 TOME I

Chapitre 3

Éthique au sein de l'administration gouvernementale québécoise

Vérification d'envergure gouvernementale

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	3.1
VUE D'ENSEMBLE	
Définition et importance de l'éthique	3.10
Recommandations de l'Organisation de coopération et de développement économiques	3.14
Contexte québécois	3.21
OBJECTIF ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	3.25
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	3.33
Cadre juridique, valeurs fondamentales et règles minimales servant à guider la conduite	3.35
Lois et règlements s'appliquant aux détenteurs d'une charge publique en matière d'éthique	3.37
Valeurs fondamentales et règles minimales	3.42
Rôles, responsabilités, et cadre d'enquête et d'imposition de sanctions	3.48
Compréhension et adhésion aux valeurs et aux règles servant à guider la conduite	3.50
Information, formation et conseils en matière d'éthique	3.52
Mesures incitatives à un comportement éthique	3.77
Reddition de comptes et contrôle	3.91
Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Liste des entités à qui un questionnaire a été expédié	
Annexe 3 – Éléments divers liés à l'éthique dans les lois et règlements qui s'appliquent exclusivement aux détenteurs d'une charge publique	
Annexe 4 – Valeurs énoncées dans les codes d'éthique et de déontologie à l'intention du personnel des entités répondantes	

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

Vérification menée par

Alain Fortin
Directeur de vérification

Véronique Boily
Christine Brassard
Jocelyne Duval
Lorraine Paradis

Sigle utilisé dans ce chapitre

OCDE Organisation de coopération et de développement économiques

FAITS SAILLANTS

3.1 En cette époque où il est de plus en plus courant de demander aux détenteurs d'une charge publique d'être responsables de leurs actes, il est essentiel que toute administration gouvernementale dispose d'une infrastructure de l'éthique pour aider ceux qui gèrent les fonds et les biens publics à guider leur conduite et à résoudre leurs dilemmes éthiques. Cette infrastructure, partie intégrante de la gestion, permet aussi de préserver la confiance de la population envers ces personnes. En outre, il est particulièrement important de procéder à sa révision lorsqu'un gouvernement entreprend de réformer son mode de gestion en accordant une plus grande liberté d'action à ses gestionnaires. Or, l'administration gouvernementale québécoise est plongée dans une telle réforme depuis la sanction, le 31 mai 2000, de la *Loi sur l'administration publique* (L.Q. 2000, c. 8).

3.2 Notre vérification avait pour but d'évaluer dans quelle mesure l'administration gouvernementale québécoise est dotée d'une infrastructure adéquate de l'éthique, tant pour les personnes œuvrant dans le service public que pour les organismes qu'elle subventionne ou qui traitent avec elle. Nos travaux se sont terminés en février 2001.

3.3 Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les éléments composant une infrastructure de l'éthique consistent notamment à énoncer et à diffuser les valeurs fondamentales et les règles minimales qui guideront la conduite de l'ensemble des détenteurs d'une charge publique et, idéalement, à les inscrire dans le cadre juridique. Des mesures doivent également être prises pour favoriser la compréhension de toutes les valeurs et les règles qui y sont définies ainsi que pour promouvoir l'adhésion à celles-ci. Enfin, l'infrastructure doit permettre une reddition de comptes et un contrôle quant aux résultats obtenus par l'entité et au respect des normes d'éthique.

3.4 Dans le cadre de nos travaux, nous avons constaté que les préoccupations en matière d'éthique de l'administration gouvernementale québécoise, c'est-à-dire essentiellement le gouvernement et ses ministères, ses organismes et ses entreprises, exception faite de leurs filiales, se sont manifestées bien avant l'adoption de la *Loi sur l'administration publique*. Toutefois, l'infrastructure actuelle pourrait être améliorée.

3.5 Ainsi, il y a absence d'un corps commun de valeurs fondamentales et de règles minimales auxquelles toute personne qui contribue directement ou indirectement à la gestion des fonds et des biens publics se doit d'adhérer. Cette constatation découle de la lecture des lois et des règlements qui visent exclusivement les détenteurs d'une charge publique, de même que de celle des codes d'éthique et de déontologie produits par les 50 ministères, entreprises et organismes touchés par nos travaux. De plus, ces mêmes lois et règlements ne prévoient pas tous des mécanismes pour enquêter sur les actes répréhensibles et les sanctionner.

3.6 En ce qui a trait aux moyens utilisés pour favoriser la compréhension des valeurs et des règles définies, et l'adhésion à celles-ci par les détenteurs d'une charge publique, mentionnons tout d'abord que l'information transmise à ces derniers n'est pas toujours claire ou complète et que, parfois, elle est même discordante. En outre, un peu moins de la moitié des entités interrogées ont déclaré qu'elles imposaient une ligne de conduite à leurs mandataires, à leurs fournisseurs ou à leurs consultants lorsque ceux-ci transigent avec elles.

3.7 Nos travaux ont également révélé que la formation donnée au cours de la dernière année, au personnel des entités concernées, était souvent insuffisante. C'est sans considérer que la plupart des ressources-conseils en matière d'éthique de ces entités peuvent manquer d'impartialité. Par ailleurs, près de la moitié de nos 50 répondants nous ont révélé qu'ils ne disposaient pas de mécanismes pour détecter les actes répréhensibles commis par les membres de leur personnel et plus des trois quarts ne peuvent pas non plus détecter ceux commis par des partenaires extérieurs. De plus, ces répondants ont rarement consigné les modalités relatives à la dénonciation de tels actes par un pair de même que les droits de ceux à qui l'on reproche des manquements et le processus d'enquête afférent.

3.8 Bien que cela soit requis par la législation, certains administrateurs ne se sont pas encore dotés d'un code d'éthique et de déontologie.

3.9 Enfin, nous relevons régulièrement dans nos rapports de vérification des lacunes en ce qui a trait à la reddition de comptes sur les résultats obtenus par les entités, et ce en nous basant sur les trois critères traditionnels que sont l'économie, l'efficience et l'efficacité. Afin de démontrer qu'une entité n'a pas atteint ses résultats sans égard aux moyens utilisés, l'OCDE propose un quatrième critère d'évaluation, soit l'éthique. Nous constatons qu'il y a encore beaucoup à faire en matière de reddition de comptes à ce sujet.

VUE D'ENSEMBLE

Définition et importance de l'éthique

3.10 L'éthique, malgré ses origines très anciennes, revêt une importance grandissante de nos jours, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. On en a pour preuve la quantité de regroupements internationaux, nationaux et même régionaux qui s'intéressent à ce sujet, tels que Transparency International, l'Institut international de l'éthique publique et l'Association des praticiens en éthique du Canada. ***Mais qu'est-ce que l'éthique ?***

3.11 L'éthique se définit notamment comme la science de la morale ou l'art de diriger la conduite. Elle a pour objet de nous aider à juger de la justesse de nos comportements. Il existe essentiellement deux sources qui influencent nos attitudes, nos choix, nos décisions et nos actions. La première est basée sur des valeurs, c'est-à-dire des croyances profondément ancrées, telles que l'honnêteté,

le respect et l'équité, auxquelles un individu décide d'adhérer, sous l'influence entre autres de sa famille, ses amis, sa religion, ses enseignants ou son employeur. La seconde se fonde sur des règles quant à la conduite précise attendue et compose un volet de l'éthique que l'on nomme communément « déontologie ». Les codes de déontologie des professions en constituent un exemple.

3.12 Autant dans sa vie personnelle qu'au travail, toute personne s'est déjà trouvée ou se trouvera vraisemblablement devant un dilemme éthique. Celui-ci peut consister en une incertitude quant à la conduite à adopter, notamment parce qu'il s'agit d'une situation nouvelle, du jamais vu. Le dilemme peut également résider dans le conflit entre deux ou plusieurs de ses valeurs. Cependant, le pire dilemme est celui qui survient lorsque, peu importe la décision qui sera prise, celle-ci causera un préjudice. Ainsi, en cette époque de gestion budgétaire serrée, des choix difficiles doivent être effectués quant aux services à offrir et, quelle que soit la solution privilégiée, quelqu'un peut s'estimer lésé.

3.13 Dans un contexte où il est de plus en plus courant de demander aux détenteurs d'une charge publique d'être responsables de leurs actes, il est donc essentiel que toute administration gouvernementale dispose d'une infrastructure de l'éthique pour aider ceux qui gèrent les fonds et les biens publics à guider leur conduite et à résoudre leurs dilemmes éthiques. Cette infrastructure, partie intégrante de la gestion, permet aussi de préserver la confiance de la population envers ces personnes.

Recommandations de l'Organisation de coopération et de développement économiques

3.14 L'OCDE, qui compte parmi ses 29 pays membres le Canada, la France, les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie et la Suède, est un organisme international réputé dont les publications constituent des références incontournables dans divers domaines. Elle a émis, entre autres, des recommandations en matière de gestion de l'éthique, lesquelles ont servi de base pour effectuer les présents travaux de vérification.

3.15 L'une de ces recommandations préconise l'instauration d'une infrastructure de l'éthique dans le service public. Les éléments d'une telle infrastructure consistent notamment à énoncer et à diffuser les valeurs fondamentales et les règles minimales qui guideront la conduite des détenteurs d'une charge publique ainsi qu'idéalement à les inscrire dans le cadre juridique. En effet, les valeurs définies dans les documents officiels constituent les points de repère qui permettent aux citoyens de connaître la mission et la vision des organisations publiques. Elles régissent aussi de façon générale les activités quotidiennes du service public. Dans une enquête menée en 1999 par l'OCDE[1] auprès de ses pays membres, 24 d'entre eux ont, entre autres, retenu l'impartialité comme l'une des valeurs essentielles du service public, 22 ont cité la légalité, 18 l'intégrité et 14 la transparence et l'efficience.

1. Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Renforcer l'éthique dans le service public : les mesures des pays de l'OCDE*, Paris, 2000, 357 pages.

3.16 Parmi les autres éléments qui composent cette infrastructure de l'éthique, on trouve l'ensemble des mesures nécessaires pour favoriser la compréhension de toutes les valeurs et les règles qui y sont définies ainsi que pour promouvoir l'adhésion à celles-ci. Enfin, l'infrastructure doit permettre une reddition de comptes et un contrôle quant aux résultats obtenus par l'entité et au respect des normes d'éthique.

3.17 De plus, l'engagement des responsables politiques et des gestionnaires à l'égard de cette infrastructure, ainsi que l'exemplarité de leur conduite, ne peuvent que contribuer à un comportement éthique de la part des détenteurs d'une charge publique.

3.18 L'OCDE recommande également de combiner judicieusement les systèmes de gestion de l'éthique fondés sur les règles et ceux fondés sur les valeurs en vue de favoriser un tel comportement. En effet, une infrastructure basée uniquement sur des règles exige la production de codes de déontologie qui, si volumineux soient-ils, ne peuvent prévoir la totalité des situations auxquelles une personne peut faire face. Par contre, s'il n'y a pas un minimum de règles à suivre, il peut devenir plus difficile d'atteindre l'objectif visé. Ainsi, en appliquant ce principe à la vie courante, on peut estimer que, si l'objectif est d'assurer une circulation routière sécuritaire, le seul fait de demander à l'automobiliste d'être prudent et respectueux, donc en interpellant ses valeurs, n'est généralement pas suffisant. C'est en combinant ces valeurs avec des règles, par exemple l'imposition de limites de vitesse, que l'on pourra s'attendre à ce que le citoyen adopte une conduite automobile plus sécuritaire.

3.19 Plusieurs facteurs peuvent influencer la nécessité de réviser régulièrement l'infrastructure de l'éthique, notamment la mondialisation des échanges et les partenariats avec le secteur privé. En effet, ces facteurs contribuent à augmenter les risques de manquements à l'éthique, étant donné, par exemple, la diversité des valeurs associées aux différentes cultures.

3.20 La révision de l'infrastructure est d'autant plus importante lorsqu'un gouvernement a entrepris de réformer son mode de gestion en accordant une plus grande liberté d'action à ses gestionnaires. Ainsi, plus il allège son cadre normatif, plus il doit axer le processus de responsabilisation des détenteurs d'une charge publique sur des valeurs qui sont bien comprises et partagées par eux. Selon l'enquête de l'OCDE susmentionnée, près de la moitié des pays membres ont reformulé les valeurs fondamentales du service public durant la dernière décennie et d'autres réexamens sont en cours dans certains pays. En ce qui a trait au processus de révision lui-même, l'OCDE indique que les pays sont conscients que les détenteurs d'une charge publique concernés doivent y participer afin d'obtenir leur adhésion à ces valeurs et d'en favoriser la mise en œuvre. Dans certains cas, cette participation a même débordé du cadre du service public et rejoint la collectivité, dans le but de l'informer et de susciter chez elle une perception positive du service public.

Contexte québécois

3.21 Aujourd'hui, plus que jamais, le Québec est lui aussi entré dans cette ère de modernisation de la gestion publique avec la sanction, le 30 mai 2000, de la *Loi sur l'administration publique*. Cette loi, qui met l'accent sur les résultats, place la qualité des services aux citoyens au centre des préoccupations.

3.22 Au cours de l'année 2000, à l'initiative du secrétaire général du Conseil exécutif, s'est tenue une réunion spéciale du Forum des sous-ministres sur la thématique de la modernisation de la gestion pratiquée au sein de l'appareil administratif québécois. Celle-ci a donné lieu à la production de rapports par sept groupes de travail en vue de fournir des repères et des balises pour achever l'élaboration de la stratégie d'implantation et d'application de la *Loi sur l'administration publique*. L'un de ces groupes avait le mandat « d'approfondir l'aspect des impacts de la « modernisation de la gestion » sur l'éthique et la déontologie de la fonction publique d'État du Québec ». Les recommandations contenues dans son rapport donnent lieu actuellement à des travaux additionnels menés notamment par le Secrétariat à la modernisation de la gestion publique. L'un des rôles de ce secrétariat est de faire rapport aux autorités sur les résultats et le niveau d'avancement des travaux relativement à l'implantation du nouveau cadre de gestion. Un document de travail qu'il a émis récemment mentionne qu'un nouveau règlement traitant d'éthique et de valeurs est en élaboration.

3.23 Enfin, en juillet 2000, le Secrétariat du Conseil du trésor a transmis aux ministères et aux organismes du gouvernement un document servant à inventorier les besoins de développement liés à la mise en œuvre de la modernisation de la fonction publique. En octobre, les premiers résultats de cette consultation ont révélé que, parmi les thèmes ayant le plus retenu l'attention d'un bon nombre de hauts dirigeants et de plusieurs centaines de cadres figure « l'importance de l'éthique dans un contexte d'allègement réglementaire ».

3.24 L'application de la *Loi sur l'administration publique* va donc influencer, au sein de l'administration gouvernementale québécoise, l'infrastructure de l'éthique dont les fondations avaient déjà été posées par plusieurs lois adoptées antérieurement telles la *Loi sur la fonction publique* (L.R.Q., c. F-3.1.1) et la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* (L.R.Q., c. M-30). Ce cadre juridique et les autres composantes de l'infrastructure seront d'ailleurs examinés de façon plus détaillée à la section présentant les résultats de nos travaux.

OBJECTIF ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

3.25 Notre vérification avait pour but d'évaluer dans quelle mesure l'administration gouvernementale québécoise est dotée d'une infrastructure adéquate de l'éthique, tant pour les personnes œuvrant dans le service public que pour les organismes qu'elle subventionne ou qui traitent avec elle.

3.26 Pour les fins du présent rapport, l'administration gouvernementale québécoise est essentiellement composée du gouvernement ainsi que de ses ministères, ses organismes et ses entreprises, à l'exception de leurs filiales.

3.27 Les détenteurs d'une charge publique comprennent le personnel, c'est-à-dire les gestionnaires et les employés, de l'administration gouvernementale québécoise, ainsi que toute personne nommée par le gouvernement ou un ministre, notamment à titre de membre du conseil d'administration d'un organisme ou d'une entreprise. Ils incluent également les membres des conseils d'administration, ou de ce qui en tient lieu, des établissements du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux, y compris les régies régionales.

3.28 Notre mandat ne consistait pas à rechercher des manquements à l'éthique, mais bien à nous assurer que les structures nécessaires étaient en place pour minimiser les risques que ceux-ci se produisent.

3.29 La vérification a été effectuée notamment auprès du ministère du Conseil exécutif, du Secrétariat du Conseil du trésor et du Secrétariat à la modernisation de la gestion publique.

3.30 De plus, nous avons demandé à 50 entités de l'administration gouvernementale québécoise de remplir un questionnaire portant sur nos critères d'évaluation, tels qu'ils sont définis à l'annexe 1. Toutes nous ont répondu et elles nous ont aussi fourni divers documents pour appuyer certaines réponses.

3.31 La sélection de ces 50 entités a été faite de manière à favoriser la diversité dans chaque groupe (c'est-à-dire les ministères, les organismes ou les entreprises) et selon, entre autres, leur importance, la nature de leurs activités et la loi à laquelle leur personnel est assujetti. Ces entités emploient plus de 68 000 personnes et en comptent plus de 400 au sein de leurs conseils d'administration ou de ce qui en tient lieu. Elles sont désignées dans le présent rapport sous les appellations « répondants », « entités répondantes », « entreprises et organismes répondants » ou « entreprises répondantes ». La liste détaillée de ces entités est présentée à l'annexe 2.

3.32 Nos travaux se sont déroulés de la mi-septembre 2000 jusqu'en février 2001, mais certains de nos commentaires portent sur des situations antérieures à cette période.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

3.33 Le concept d'infrastructure de l'éthique renvoie à des éléments que nous avons énumérés précédemment et qui, tout en étant distincts, doivent être complémentaires et se renforcer mutuellement en vue de mettre en place des incitations à une conduite appropriée et de réprimer les comportements indésirables. Selon l'OCDE, le dosage idéal et l'importance à accorder à chacun de ces éléments dépend des contextes culturel et politico-administratif de chaque pays.

3.34 Dans le cadre de nos travaux, nous avons constaté que les préoccupations de l'administration gouvernementale québécoise en matière d'éthique se sont manifestées bien avant l'adoption de la *Loi sur l'administration publique*. Toutefois, bien que le sujet ait été abordé de diverses manières depuis plusieurs années, l'infrastructure de l'éthique pourrait être améliorée. Ainsi, il y a absence d'un corps commun de valeurs fondamentales et de règles minimales pour guider la conduite des détenteurs d'une charge publique. De plus, les lois et les règlements consultés ne prévoient pas tous des mécanismes pour enquêter sur les actes répréhensibles et les sanctionner. En outre, les détenteurs d'une charge publique ne disposent pas toujours d'une information claire ou complète sur les attentes à leur endroit ou sur les sanctions auxquelles ils s'exposent si leur comportement n'est pas éthique. À ces constats s'ajoutent une formation et des mesures incitatives parfois insuffisantes et une reddition de comptes incomplète quant aux résultats et au respect de l'éthique.

Cadre juridique, valeurs fondamentales et règles minimales servant à guider la conduite

3.35 Le modèle de l'OCDE privilégie une infrastructure de l'éthique basée à la fois sur des valeurs fondamentales et des règles minimales servant à guider la conduite. Celles-ci doivent être claires, diffusées et, idéalement, inscrites dans le cadre juridique. Cela constitue le point de départ pour informer, non seulement les détenteurs d'une charge publique, mais aussi la population, du comportement attendu de la part des premiers. En outre, il importe de déterminer dans ces lois ou ces règlements les rôles et les responsabilités en matière d'éthique, de même qu'un cadre pour la tenue d'enquêtes et l'application de sanctions lors de la perpétration d'actes répréhensibles, et de diffuser ceux-ci.

3.36 Nos travaux révèlent qu'il n'y a pas un corps commun de valeurs fondamentales et de règles minimales servant à guider la conduite de l'ensemble des détenteurs d'une charge publique. On remarque aussi qu'il y a fréquemment absence de mécanismes pour enquêter sur les actes répréhensibles et les sanctionner. Un tel contexte n'offre pas un soutien suffisant pour une conduite ordonnée et efficace des affaires au sein de l'administration gouvernementale.

Lois et règlements s'appliquant aux détenteurs d'une charge publique en matière d'éthique

3.37 Les normes d'éthique qui s'appliquent aux détenteurs d'une charge publique proviennent de multiples sources légales, entre autres des droits civil, professionnel, du travail et administratif. De plus, certaines lois du Québec et leurs règlements s'adressent exclusivement à ces personnes.

3.38 Ainsi, la *Loi sur la fonction publique*, adoptée en 1983, concerne les fonctionnaires, c'est-à-dire les quelque 67 000 détenteurs d'une charge publique nommés en vertu de cette loi. Il s'agit principalement du personnel des ministères, incluant les sous-ministres, et de certains organismes du gouvernement. Ces personnes sont assujetties, non seulement aux articles ayant trait à l'éthique dans cette loi, mais aussi à son Règlement sur les normes d'éthique, de discipline et le relevé provisoire des fonctions dans la fonction publique.

3.39 Quant à la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, elle vise notamment les membres des conseils d'administration, certains titulaires de charges administratives ainsi que d'autres personnes nommées ou désignées par le gouvernement ou un ministre dans les entreprises ou les organismes du gouvernement. Elle désigne toutes ces personnes sous l'appellation « administrateurs publics ». Cette loi s'applique aussi aux membres des conseils d'administration, ou de ce qui en tient lieu, des établissements du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux, y compris les régies régionales.

3.40 Le Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics, entré en vigueur le 1er septembre 1998, découle de cette loi.

3.41 De plus, les lois constitutives des entreprises, de même que celles des organismes dont le personnel n'est pas assujetti à la *Loi sur la fonction publique*, prévoient généralement des exigences en matière de conflits d'intérêts et, occasionnellement, d'autres dispositions concernant l'éthique à l'intention du personnel ou des administrateurs.

Valeurs fondamentales et règles minimales

Les détenteurs d'une charge publique ne sont pas soumis à des valeurs ni à des règles communes.

3.42 À la lecture des lois et des règlements qui s'appliquent exclusivement aux détenteurs d'une charge publique, nous constatons que ces derniers ne sont pas soumis à des valeurs ni à des règles communes pour guider leur conduite. L'examen des divers codes d'éthique et de déontologie obtenus des entités répondantes, dont nous traiterons plus en détail un peu plus loin, conduit à la même constatation. Pourtant, peu importe les caractéristiques propres à un secteur ou à une institution, toute personne contribuant directement ou indirectement à la gestion des fonds et des biens publics, se doit d'adhérer à des valeurs et à des règles communes.

3.43 L'annexe 3 de ce rapport présente divers éléments liés à l'éthique qui se trouvent dans les lois et les règlements qui s'appliquent exclusivement aux détenteurs d'une charge publique.

3.44 On peut y constater la diversité des valeurs que les différentes catégories de détenteurs d'une charge publique doivent appliquer. Par exemple, le Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics traite nommément d'efficacité et d'équité alors que ces deux valeurs ne sont pas mentionnées expressément dans la *Loi sur la fonction publique*. Également, parmi les lois constitutives des 22 entités répondantes dont le personnel n'est pas assujetti à la *Loi sur la fonction publique*, seulement 4 mentionnent une ou plusieurs valeurs et aucune de celles-ci ne leur est commune. En outre, comme le démontre le tableau à l'annexe 4, nous ne repérons pas non plus de valeurs communes à tout le personnel lorsque l'on examine les codes d'éthique et de déontologie produits par les répondants qui ont un tel code. Cette panoplie de valeurs mériterait que l'on s'y attarde pour faire ressortir ce qui devrait être retenu comme base commune.

3.45 Il y a également des différences quant aux règles de conduite. Par exemple, les lois constitutives de 7 de ces 22 entreprises et organismes répondants s'en tiennent à l'éthique de leurs administrateurs, dont il est question de façon plus exhaustive dans le Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics. De plus, parmi les 15 lois qui abordent l'éthique du personnel, 8 ne traitent que des conflits d'intérêts.

3.46 Un autre exemple de différence est celui des règles concernant l'après-mandat. En effet, seuls le Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics et la loi constitutive d'un ministère parmi nos répondants abordent les règles qu'un détenteur d'une charge publique doit respecter après la fin de son emploi. Celles-ci concernent, entre autres, le caractère confidentiel de l'information obtenue dans l'exercice de ses fonctions et le délai pendant lequel il doit le respecter. Plus des deux tiers des codes qui concernent le personnel des entités répondantes sont également muets sur le sujet.

3.47 L'acceptation de cadeaux constitue un autre élément dénotant des disparités. Ainsi, une directive du premier ministre, qui touche notamment les fonctionnaires, mentionne qu'il n'est permis d'accepter et de conserver des cadeaux de valeur modeste qu'à la condition qu'ils aient été offerts à l'occasion d'un événement auquel le fonctionnaire a participé. Pareillement, le Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics indique qu'un administrateur ne peut accepter de cadeau que si celui-ci est d'usage et de valeur modeste, mais, contrairement à la directive concernant les fonctionnaires, il ne fixe pas d'autre condition à son acceptation. L'utilisation du mot « modeste » peut aussi provoquer des disparités puisque le code des administrateurs de l'une des entreprises répondantes l'a traduit par « jusqu'à 250 dollars ». Or, aux yeux de certains, une telle somme pourrait ne pas être considérée comme modeste.

Rôles, responsabilités, et cadre d'enquête et d'imposition de sanctions

3.48 Selon les recommandations de l'OCDE, le cadre juridique doit idéalement prévoir les valeurs fondamentales et les règles minimales que le détenteur d'une charge publique est tenu d'appliquer dans l'exercice de ses fonctions. Il doit également indiquer qui est chargé de veiller à leur respect et d'imposer des sanctions, le cas échéant, de même que prévoir un cadre pour la tenue d'enquêtes et l'application de ces sanctions.

3.49 En vertu des lois en cause, le sous-ministre ou le dirigeant de l'organisme ou de l'entreprise est responsable auprès du personnel de l'application des normes d'éthique et de l'imposition de sanctions. Ces devoirs incombent au président du conseil d'administration et au secrétaire général associé aux emplois supérieurs du ministère du Conseil exécutif, en ce qui a trait aux administrateurs publics. Bien que les rôles et les responsabilités en matière d'éthique soient déterminés, ce n'est pas toujours le cas pour le cadre d'enquête et d'imposition de sanctions. En effet, si l'on se penche sur les 22 lois constitutives de nos répondants dont le personnel n'est pas assujetti à la *Loi sur la fonction publique*, très rares sont celles qui établissent un tel cadre pour les membres de leur personnel.

Compréhension et adhésion aux valeurs et aux règles servant à guider la conduite

3.50 Si la détermination des valeurs fondamentales et des règles minimales servant à guider la conduite est essentielle et peut être comparée aux fondations d'un édifice, il faut par ailleurs des poutres de soutien pour lui donner sa forme et permettre d'en dresser les murs et d'en poser le toit. Ainsi, non seulement doit-on commencer par informer le détenteur d'une charge publique des attentes à son endroit, mais encore faut-il aussi lui fournir le soutien nécessaire à la résolution de ses dilemmes éthiques, de même que des incitations suffisantes pour qu'il se conduise conformément à ces attentes.

3.51 Notre vérification révèle que nombre d'éléments ont été mis en place pour faciliter la compréhension des attentes et inciter à un comportement conforme à celles-ci. Toutefois, l'information diffusée en matière d'éthique n'est pas toujours claire ou complète. Parfois, elle est même discordante. De plus, la formation donnée en matière d'éthique est souvent insuffisante et les conseils dispensés aux détenteurs d'une charge publique, pour les aider à se sortir de leurs dilemmes éthiques, ne proviennent généralement pas de sources impartiales. Enfin, les mesures incitant à un comportement éthique ne sont pas toujours adéquates.

Information, formation et conseils en matière d'éthique

3.52 Comme nous l'avons déjà mentionné, l'OCDE indique que le cadre juridique constitue le point de départ de la communication des valeurs fondamentales et des règles minimales servant à guider la conduite de tous les détenteurs d'une charge publique. Puisqu'elles constituent un minimum, ces normes doivent s'accompagner d'autres exigences ou explications, notamment pour tenir compte des risques plus élevés de manquements à l'éthique dans certaines organisations, entre autres celle qui perçoit les impôts ou celles qui investissent ou qui prêtent de l'argent. Lorsque les valeurs ou les règles énoncées dans le cadre juridique manquent de clarté ou d'uniformité, des exigences ou des explications additionnelles peuvent ainsi compenser.

3.53 En outre, il faut non seulement diffuser cette information auprès des détenteurs d'une charge publique, mais aussi leur en expliquer le contenu. Enfin, comme ces éclaircissements peuvent difficilement être exhaustifs, ces détenteurs doivent aussi pouvoir bénéficier de l'opinion impartiale d'une personne-ressource au besoin. Tous ces éléments contribuent à les informer, mais aussi à prévenir les comportements non éthiques.

Information en matière d'éthique

3.54 Le Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics exigeait, pour le 1er septembre 1999, que les membres du conseil d'administration de chaque organisme et entreprise du gouvernement se dotent d'un code d'éthique et de déontologie. La *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* ordonne, pour sa part, qu'en plus de le rendre accessible au public, ce code soit publié dans le rapport annuel de l'entité.

Rapports annuels encore muets quant aux codes d'éthique et de déontologie.

3.55 À la fin de nos travaux, 2 des 40 répondants concernés n'avaient toujours pas adopté un tel code d'éthique et de déontologie malgré un rappel en ce sens fait par le ministère du Conseil exécutif en mars 2000 à l'ensemble des entreprises et organismes assujettis au règlement. De plus, les codes de 22 des 38 entités qui en ont adopté un ne figurent pas dans leur rapport annuel en date du 31 décembre 1999 ou du 31 mars 2000, selon leur exercice financier. Par contre, 4 entités y ont indiqué qu'elles avaient bel et bien adopté un code, et une cinquième y a mentionné que son code pouvait être consulté sur son site Internet.

3.56 En ce qui concerne le contenu des codes, l'article 35 du règlement susmentionné indique : « Le code établit les principes d'éthique et les règles de déontologie de l'organisme ou de l'entreprise. » Et sur l'essence des règles, il précise : « Les règles de déontologie portent sur les devoirs et obligations des administrateurs publics ; elles les explicitent et les illustrent de façon indicative. »

Devoirs et obligations non illustrés, non explicités ou même absents dans certains cas.

3.57 Or, en examinant les 38 codes adoptés par les répondants en vertu de ce règlement, nous constatons que, dans certains cas, les devoirs et les obligations énoncés par le règlement n'y sont pas explicités ni illustrés. Par exemple, au sujet de l'article 27 qui stipule que « [l]'administrateur public n'a droit, pour l'exercice de ses fonctions, qu'à la seule rémunération reliée à celles-ci », seulement trois codes indiquent à l'administrateur que, s'il est désigné par le répondant pour agir à titre de membre du conseil d'administration d'une autre entité, il doit faire remise au répondant des jetons de présence et des autres honoraires reçus de l'autre entité.

3.58 Par ailleurs, l'article 5 mentionne que « [l]'administrateur public est tenu, dans l'exercice de ses fonctions, de respecter les principes d'éthique et les règles de déontologie prévus par la loi et le présent règlement, ainsi que ceux établis dans le code d'éthique et de déontologie qui lui est applicable. En cas de divergence, les principes et les règles les plus exigeants s'appliquent. » Nous avons noté cependant que plusieurs codes ne facilitent pas la prise de connaissance, par les administrateurs, de l'ensemble de leurs devoirs et obligations. Ainsi, non seulement ces derniers ne sont-ils pas toujours explicités et illustrés dans les codes, mais certains ne sont pas repris ni dans ces codes ni dans un autre document. Pour savoir exactement ce que l'on attend d'eux, plusieurs administrateurs doivent analyser la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, le Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics ainsi que le code d'éthique et de déontologie de l'entreprise ou de l'organisme dont ils sont membres du conseil d'administration afin de déterminer eux-mêmes quelles règles sont les plus exigeantes. Qui plus est, sept répondants nous ont indiqué qu'ils ne fournissent même pas de copie de la loi ni du règlement à leurs administrateurs. Le tableau 1 présente quelques exemples de devoirs et d'obligations qui n'apparaissent pas dans les codes des administrateurs des entreprises et organismes répondants.

3.59 La *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* exige aussi que les membres des conseils d'administration, ou de ce qui en tient lieu, des établissements du réseau de la santé et des services sociaux, y compris les régies régionales, établissent et adoptent un code d'éthique et de déontologie qui leur est applicable. Elle requiert aussi, tout comme elle le fait pour les administrateurs publics, que ce code soit publié dans le rapport annuel de l'entité. Selon le ministère de la Santé et des Services sociaux, au moins 5 des 18 régies régionales n'avaient pas encore adopté de code à l'intention des membres de leurs conseils d'administration à la fin de nos travaux. En outre, nous avons constaté qu'aucune des régies régionales possédant un tel code ne l'a fait paraître dans son rapport annuel du 31 mars 2000. Enfin, la régie qui est à la tête d'une importante région du réseau comptant plus d'une centaine d'établissements, nous a informés que plus de 15 p. cent d'entre eux n'ont pas encore de code d'éthique et de déontologie.

Tableau 1

Exemples de devoirs et d'obligations non repris dans les codes des administrateurs des entreprises et organismes répondants

	Codes n'ayant pas repris l'élément	
	Nombre	%
1. L'administrateur public n'a droit, pour l'exercice de ses fonctions, qu'à la seule rémunération reliée à celles-ci.	19	50
2. Certains administrateurs doivent indiquer s'ils ont l'intention de se porter candidats à une charge publique élective ou encore se démettre de leurs fonctions s'il survient certains événements mentionnés au règlement.	17	45
3. L'administrateur public est tenu, dans l'exercice de ses fonctions, de respecter les principes d'éthique et les règles de déontologie prévus par la loi et le règlement, ainsi que ceux établis dans le code d'éthique et de déontologie qui lui est applicable. En cas de divergence, les principes et les règles les plus exigeants s'appliquent.	16	42
4. L'administrateur public à temps plein doit exercer ses fonctions de façon exclusive, sauf si l'autorité qui l'a nommé ou désigné le nomme ou le désigne aussi à d'autres fonctions.	12	32
5. Le président du conseil d'administration, le premier dirigeant d'un organisme ou d'une entreprise et l'administrateur public à temps plein doivent faire preuve de réserve dans la manifestation publique de leurs opinions politiques.	11	29
6. Il est interdit à l'administrateur public, dans l'année qui suit la fin de ses fonctions, d'agir au nom ou pour le compte d'autrui relativement à une procédure, à une négociation ou à une autre opération à laquelle l'organisme ou l'entreprise pour lequel il a agi est partie et sur laquelle il détient de l'information non disponible au public.	10	26
7. L'administrateur public à temps plein ne peut avoir un intérêt direct ou indirect le mettant en conflit d'intérêts.	7	18
8. L'administrateur public ne doit pas confondre les biens de l'organisme ou de l'entreprise avec les siens et ne peut les utiliser à son profit ou au profit de tiers.	5	13
9. L'administrateur public ne peut accepter aucun cadeau, marque d'hospitalité ou autre avantage que ceux d'usage et d'une valeur modeste.	5	13

3.60 Outre les devoirs et les obligations qui s'appliquent aux administrateurs en matière d'éthique, le personnel aussi doit être informé clairement du comportement attendu de sa part, par exemple, par l'entremise d'un code, même si la *Loi sur la fonction publique* et la quasi-totalité des lois constitutives des entités ne l'exigent pas. Nous avons pu recenser, au moyen des réponses à notre questionnaire, plusieurs documents qui ont été produits à l'intention du personnel des entités répondantes afin de l'informer à cet égard.

3.61 Fréquemment, on nous a mentionné la brochure publiée par le ministère du Conseil exécutif qui s'intitule *L'éthique dans la fonction publique québécoise*. Le contenu de ce code s'adresse au personnel assujetti à la *Loi sur la fonction publique* et reprend tous les éléments importants en matière d'éthique de la loi et du règlement qui le concernent. Par ailleurs, le quart des 28 répondants dont le

personnel est soumis à cette loi ont adopté leur propre code, qui reprend en très grande partie l'information figurant dans la brochure, en y ajoutant plusieurs valeurs qui ne sont pas mentionnées dans la loi, comme le préconise d'ailleurs l'OCDE. Enfin, 16 des 22 entreprises et organismes répondants dont le personnel n'est pas assujetti à la *Loi sur la fonction publique* se sont dotés d'un code.

Notion de conflit d'intérêts pas toujours claire ou complète.

3.62 L'examen des codes s'adressant au personnel et de ceux destinés aux administrateurs publics nous amène à constater que l'information qu'ils contiennent n'est pas toujours claire ou complète, et qu'elle est parfois discordante. C'est le cas, entre autres, de la notion de conflit d'intérêts. D'une manière générale, celle-ci s'applique à des situations survenant dans le cadre de ses fonctions, où l'intérêt personnel d'un détenteur d'une charge publique peut l'emporter sur l'intérêt public. Cette notion englobe deux types de conflits, soit le direct et l'indirect, ce dernier terme désignant le cas où une personne peut tirer un avantage quelconque par ricochet, par exemple grâce à ses enfants ou à une entreprise dans laquelle elle détient des parts. Le conflit peut aussi être réel, potentiel ou apparent. Ainsi, la simple apparence de conflit peut, dans certains cas, suffire à entacher la crédibilité de l'administration gouvernementale. Il importe donc qu'il y ait une compréhension commune de cette importante notion et qu'elle ne fasse pas l'objet d'interprétation erronée.

3.63 Notre analyse révèle que plusieurs codes n'explicitent pas et n'illustrent pas clairement la notion de conflit d'intérêts. Bien que la majorité d'entre eux mentionnent qu'un conflit peut être indirect, très peu précisent le sens de ce terme. Dans bien des cas, ils n'indiquent pas non plus si cette notion inclut l'apparence de conflit.

3.64 En ce qui concerne la notion d'intérêt personnel, 56 p. cent de ces codes ne font aucune allusion aux liens familiaux notamment. Parmi la minorité qui en traite, les illustrations varient beaucoup, certaines étant plus restrictives que d'autres, allant des conjoint et enfants à charge à la belle-famille, en passant par toutes les personnes vivant sous le même toit. Nous avons aussi relevé des mentions aussi imprécises que « leurs proches » ou « considérations familiales ». Il peut donc être malaisé pour le détenteur d'une charge publique de déterminer ce qui constitue un conflit d'intérêts dans un tel contexte.

Différence fondamentale entre deux codes d'éthique et de déontologie.

3.65 En outre, nous avons noté une différence de fond en ce qui a trait à l'identification des situations de conflits d'intérêts par deux entités œuvrant dans le secteur financier. Ainsi, l'une d'elles permet à ses administrateurs et à son personnel d'acheter ou de vendre des actions qui ont été émises par une personne morale, et qui font partie du portefeuille d'investissement de l'entité, dans la mesure où ces actions sont transigées publiquement et que la participation de l'individu demeure inférieure à 2 p. cent des actions émises et en circulation de cette personne morale. L'autre entité interdit, quant à elle, toute transaction personnelle sur un titre dont elle détient des parts ou encore dont elle envisage l'acquisition. La première entité n'a pu nous fournir d'étude pour justifier la permission qu'elle accorde à ses administrateurs et à son personnel d'effectuer de telles transactions.

3.66 À l'instar de celle qui figure dans les codes, nous avons aussi remarqué que l'information contenue dans certaines politiques et directives qui circulent dans les entités répondantes est incomplète ou manque de clarté. Ainsi, au sujet de l'utilisation d'Internet, bien que cet instrument soit universel, plusieurs documents énonçant des règles en la matière n'en couvrent pas toutes les facettes importantes, notamment certains aspects rattachés à la sécurité des échanges d'information ou l'interdiction de consulter certains sites.

Ligne de conduite pas toujours imposée aux mandataires, aux fournisseurs ou aux consultants.

3.67 Finalement, l'OCDE mentionne que des lignes directrices claires doivent guider les relations entre les secteurs public et privé. Ce critère implique que les partenaires extérieurs sont tenus de s'engager à respecter les valeurs de l'État. Selon les réponses obtenues à notre questionnaire, un peu moins de la moitié des entités répondantes nous ont dit imposer une ligne de conduite à leurs mandataires, à leurs fournisseurs ou à leurs consultants lorsque ces derniers transigent avec elles.

Formation et conseils en matière d'éthique

3.68 Il a été question précédemment de l'information sur l'éthique disponible dans les entités répondantes. Toutefois, une telle information a beau être disponible, encore faut-il la transmettre au détenteur d'une charge publique ou lui dire à quel endroit il peut la consulter. En outre, il est aussi important, sinon plus, de s'assurer que celui à qui elle est destinée en a bel et bien pris connaissance et qu'il en comprend le contenu.

3.69 Nous avons constaté que les modes de transmission ou de consultation de cette information sont très diversifiés, allant du traditionnel imprimé (brochure ou journal interne) aux plus modernes réseaux intranet ou Internet.

3.70 Par ailleurs, un des moyens dont dispose l'employeur pour s'assurer qu'un détenteur d'une charge publique nouvellement engagé a bien lu la documentation qui lui a été remise et qu'il s'engage à en respecter le contenu, consiste à lui faire signer une déclaration à cet effet. Or, seulement 17 des 50 répondants utilisent ce procédé à l'embauche et, bien souvent, cette déclaration ne porte que sur une partie de l'information fournie. De plus, uniquement trois d'entre eux demandent une confirmation annuelle de cet engagement et cinq nous ont mentionné qu'ils ne remettent aucun document sur l'éthique lors de l'entrée en fonction.

Importance de la formation et des rappels.

3.71 Outre la lecture de l'information qu'il a reçue, le détenteur d'une charge publique doit avoir à sa disposition des moyens pour l'aider à maîtriser les concepts qu'il doit appliquer dans l'exercice de ses fonctions. La formation représente l'un de ces moyens et on n'insistera jamais assez sur son importance lorsqu'il est question d'éthique. De plus, les activités de rappel à cet égard sont aussi essentielles. En effet, à peine deux ans après qu'elle eut énoncé les quatre valeurs qu'elle privilégiait, une entité répondante a réalisé un sondage révélant que seulement 15,3 p. cent de son personnel pouvait nommer au moins une de ces quatre valeurs.

3.72 Parmi les activités de formation sur l'éthique recensées, mentionnons qu'à la suite de l'adoption par le Conseil des ministres, le 12 mai 1999, d'un plan d'action d'envergure gouvernementale en matière de protection des renseignements personnels, 68 p. cent des entités répondantes nous ont affirmé qu'elles avaient fait suivre un cours à leur personnel à ce propos au cours de la dernière année. Cette formation n'a cependant pas toujours été donnée à l'ensemble des gestionnaires et des employés. Dans certaines entités, seul le responsable de la protection des renseignements personnels a participé à un cours sur ce sujet.

3.73 Cependant, l'éthique couvre un domaine beaucoup plus vaste que la protection des renseignements personnels. Or, d'après les informations obtenues des répondants relativement aux activités de formation suivies par leur personnel durant la dernière année, seulement cinq entités ont abordé l'éthique en général, soit par un cours d'introduction à l'éthique, soit en examinant le code d'éthique et de déontologie en vigueur. Encore là, ce ne sont pas tous les membres du personnel qui ont suivi ces cours généraux.

3.74 Bien que la formation soit essentielle pour aider le détenteur d'une charge publique à comprendre et à assimiler les attentes à son endroit, ce dernier doit aussi pouvoir bénéficier de conseils, préférablement impartiaux, lorsqu'il est devant un dilemme éthique et que toutes ses lectures et sa formation sont insuffisantes pour l'aider à le résoudre. Une forte proportion des répondants, soit 96 p. cent, nous ont assuré que leur personnel peut bénéficier de conseils en matière d'éthique. Ce pourcentage est encore plus élevé lorsqu'il est question de leurs administrateurs.

3.75 Le tableau 2 illustre les ressources mentionnées sur notre questionnaire auxquelles les administrateurs publics et le personnel peuvent recourir pour obtenir des conseils en matière d'éthique, et la proportion des répondants qui les ont retenues.

Tableau 2

RESSOURCES-CONSEILS EN MATIÈRE D'ÉTHIQUE RETENUES PAR LES RÉPONDANTS (en pourcentage)

	Service des ressources humaines	Secrétaire du conseil d'administration	Supérieur immédiat	Président du conseil d'administration	Services juridiques	Secrétaire général associé aux emplois supérieurs	Comité d'éthique de l'entité*	Conseiller en éthique de l'entité*	Ombudsman de l'entité
Administrateurs publics	38	82	31	74	56	67	13	10	5
Personnel	83	–	77	–	68	–	13	10	6

* Les fonctions d'un comité d'éthique ou d'un conseiller en éthique sont souvent similaires et elles incluent, pour la plupart, les conseils à certaines personnes, selon un champ d'intervention prédéterminé. Plusieurs individus composent un comité d'éthique alors qu'un conseiller en éthique est une personne qui a été nommée à cet effet, mais qui peut tout de même disposer de personnel pour l'aider à accomplir sa tâche. Certains comités ou conseillers relèvent d'un conseil d'administration alors que d'autres relèvent du dirigeant de l'entité.

3.76 La plupart de ces ressources peuvent manquer d'impartialité pour offrir ce type de conseils. En cela, le Québec n'est pas différent des pays membres de l'OCDE car, selon l'enquête que cette organisation a menée en 1999, dans la majorité de ces pays, ce sont aussi les supérieurs hiérarchiques immédiats et les gestionnaires qui sont sollicités à cet égard par les détenteurs d'une charge publique. Or, l'OCDE souligne qu'un avis impartial peut contribuer à créer un environnement dans lequel les détenteurs d'une charge publique sont plus disposés à affronter et à résoudre les tensions d'ordre éthique.

Mesures incitatives à un comportement éthique

3.77 Plusieurs éléments peuvent occasionner un comportement non éthique : de piètres conditions d'emploi, des politiques et des pratiques de gestion absentes ou inadéquates et, enfin, la manière dont on traite les actes répréhensibles.

Conditions d'emploi, politiques et pratiques de gestion

3.78 Les conditions d'emploi comprennent non seulement la rémunération, mais elles englobent aussi notamment les perspectives de carrière, le développement personnel et les conditions de travail. Ainsi, certains facteurs tels que les surcharges de travail, constituent des éléments qui peuvent influencer le comportement d'un détenteur d'une charge publique.

3.79 Le rapport déposé en décembre 2000 par la Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux mentionne que « la charge de travail devient une cause notable de détresse psychologique [et que celle-ci] est en effet passée en tête des causes d'absentéisme chez le personnel [du réseau de la santé] ». Cette situation augmente, à notre avis, les risques de ne pouvoir démontrer toute la compassion requise pour soigner les patients. Or, selon ce même rapport, la compassion est l'une des trois grandes valeurs sur lesquelles s'appuient tous les systèmes de santé.

3.80 Par ailleurs, bien que plus de 86 p. cent des répondants aient affirmé que leurs politiques et leurs pratiques de gestion favorisent un comportement éthique dans leur entité, il peut quelquefois arriver qu'elles produisent l'effet contraire.

3.81 Ainsi, les politiques et les pratiques de gestion en matière d'octroi de contrats ne prévoient pas la circulation d'information entre les ministères ou les organismes concernant le rendement insatisfaisant d'un fournisseur, si son nom ne figure pas au fichier central des fournisseurs du gouvernement. Il est donc possible que celui-ci soit sélectionné par une entité pour exécuter certains contrats, même s'il n'a pas répondu aux attentes de plusieurs autres ministères ou organismes. Or, cette pratique va à l'encontre de l'esprit de l'un des objectifs du nouveau règlement sur les contrats d'approvisionnement, de construction et de services des ministères et des organismes publics entré en vigueur en octobre 2000, soit l'équité.

Détection, divulgation, examen et sanction d'actes répréhensibles

3.82 Un élément important qui incite le détenteur d'une charge publique à adopter un comportement éthique est la sanction qu'il peut encourir à la suite d'un écart de conduite. La potentialité d'actes répréhensibles implique la mise en place de moyens de détection et d'outils d'enquête. Si l'acte reproché est confirmé, la sanction imposée au contrevenant doit avoir non seulement un but punitif, mais aussi dissuasif à son endroit ou à l'égard d'autres détenteurs d'une charge publique qui voudraient l'imiter.

3.83 Les entités disposent de deux moyens pour découvrir les actes répréhensibles, soit la détection et la divulgation, chacune pouvant avoir une source externe et une source interne.

3.84 La divulgation par une source externe peut se réaliser par la plainte formulée par un citoyen à la Commission d'accès à l'information ou auprès du Protecteur du citoyen. Que ce soit en s'adressant à ces organismes ou au Tribunal administratif du Québec, au Commissaire à la déontologie policière ou encore à la Commissaire aux plaintes pour les personnes utilisatrices du système de santé et des services sociaux, pour ne citer que ceux-là, il est ainsi possible de mettre en lumière certains actes répréhensibles.

3.85 Par ailleurs, les sources externes de détection peuvent notamment découler des travaux du Vérificateur général. En effet, nous avons déjà formulé des recommandations qui portaient sur l'éthique, allant du manque de transparence de certaines entités jusqu'à l'absence de clauses quant à la discrétion dans des contrats de services professionnels.

3.86 Toutefois, on ne peut faire reposer tout le poids de la découverte des actes répréhensibles sur les sources externes de divulgation et de détection, surtout si leur champ de compétence ne couvre pas toute l'administration gouvernementale québécoise.

Chez plusieurs entités, rien pour détecter les manquements de la part du personnel ou des partenaires extérieurs.

3.87 Ainsi, c'est d'abord à l'entité qu'incombe la responsabilité de mettre en place des processus pour découvrir elle-même ces manquements et de prendre les mesures nécessaires pour éviter les récidives. Or, parmi les 50 entités répondantes, près de la moitié nous ont révélé qu'elles ne disposent pas de mécanismes internes pour détecter les actes répréhensibles commis par des membres de leur personnel. Celles qui en ont disposent notamment de systèmes pour recueillir les plaintes en provenance de l'extérieur, de journaux des opérations informatiques ou des travaux de leur vérificateur interne. En outre, seulement 22 p. cent de ces entités ont mis en place des procédés pour détecter les manquements commis par des partenaires extérieurs.

3.88 La dernière source interne de dépistage d'actes répréhensibles est la divulgation par un pair. Toutefois, on peut imaginer à quel point il peut être difficile pour un employé de dénoncer la conduite blâmable d'un collègue ou même de son supérieur. Selon l'OCDE, il s'agit là d'une préoccupation croissante auprès de ses pays membres, certains d'entre eux obligeant la divulgation de tels actes tandis que d'autres ont mis en place des mesures pour protéger ceux qui la font.

3.89 Nos travaux révèlent que quatre codes à l'intention du personnel et cinq destinés aux administrateurs de nos répondants incitent à la dénonciation, soit de façon générale, soit sur un sujet particulier. Seulement quatre cependant garantissent l'anonymat au dénonciateur. De plus, deux répondants ont établi une procédure s'il y a divulgation, mais dans aucun des deux cas elle n'est complète. Ainsi, l'une d'elles ne vise que les cas de harcèlement.

3.90 Enfin, peu importe la façon dont les actes répréhensibles sont découverts, les entités répondantes confirment généralement qu'elles mènent des enquêtes, qu'elles imposent des sanctions si le manquement est confirmé, et qu'elles mettent en place, s'il y a lieu, des contrôles additionnels pour éviter la récidive. Par contre, si les codes examinés qui s'adressent au personnel contiennent surtout de l'information sur les sanctions, on y décrit rarement le processus d'enquête et les droits de ceux à qui l'on reproche les manquements.

Reddition de comptes et contrôle

3.91 Il est énoncé dans le code d'éthique et de déontologie du personnel de l'une des entreprises répondantes que « [la] société et son personnel ne posent que des gestes dont ils pourraient discuter ouvertement sur la place publique s'ils étaient requis de le faire. »

3.92 La reddition de comptes consiste justement à faire rapport sur les gestes posés et les décisions prises en vue d'atteindre les objectifs poursuivis par l'entité, de même que sur les résultats qu'elle a obtenus. La transparence du processus de prise de décision est l'une des parties essentielles de l'infrastructure de l'éthique et la reddition de comptes atteste cette transparence. Si la reddition de comptes traditionnelle porte sur les trois E que sont l'économie, l'efficience et l'efficacité, elle devra désormais traiter également, selon l'OCDE, d'un quatrième E, soit l'éthique, pour démontrer que l'entité n'a pas atteint ses résultats par n'importe quels moyens. Enfin, il ne suffit pas pour une entité de rendre des comptes; il faut aussi qu'un contrôle soit exercé afin de juger de la qualité de ce qui a été fait.

3.93 Nos rapports de vérification traitent régulièrement de l'importance de la reddition de comptes traditionnelle quant aux résultats des entités. Au fil des ans, nous avons d'ailleurs relevé diverses lacunes à cet égard et ce, à la fois dans des ministères, des organismes et des entreprises du gouvernement.

Efforts requis pour rendre compte sur l'éthique.

3.94 La reddition de comptes doit aussi porter sur le respect des normes d'éthique puisqu'elles font partie intégrante de la gestion d'une entité. Si seulement cinq entités répondantes ont mentionné des plaintes formulées à leur endroit et des manquements de la part de leur personnel dans leur rapport annuel, par contre, plus des deux tiers d'entre elles ont traité d'activités réalisées en matière d'éthique au cours de l'année. Pour la majorité toutefois, celles-ci ne concernaient que la protection des renseignements personnels.

3.95 Le rapport d'activité du ministère du Conseil exécutif, pour l'année terminée le 31 mars 2000, mentionne l'adoption en 1998 du Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics. Il indique aussi que les membres des conseils d'administration de chaque organisme et entreprise du gouvernement devaient se doter d'un code de déontologie au plus tard le 1er septembre 1999. Cependant, il ne mentionne pas si tous les codes avaient été adoptés à cette date. Tout comme les rapports des ministères de l'Éducation, et de la Santé et des Services sociaux, il est muet quant à l'adoption par les membres des conseils d'administration des établissements des réseaux de ces deux derniers ministères des codes exigés par la loi. De plus, bien qu'il signale que le secrétaire général associé responsable des emplois supérieurs est l'autorité compétente pour agir en cas de manquement aux règles d'éthique et de déontologie des administrateurs publics, il ne fait nullement mention si des sanctions ont dû être appliquées au cours de l'année.

3.96 À ce propos, selon la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, le nombre de cas traités et les manquements commis par un membre assujetti à cette loi doivent être publiés dans le rapport annuel de l'entité ainsi que la sanction qui lui a été imposée. Les 40 entités répondantes concernées nous ont toutes affirmé qu'il n'y avait eu aucun manquement de la part de leurs administrateurs au cours de l'exercice financier sur lequel portait leur dernier rapport annuel. C'est probablement ce qui explique que 31 d'entre elles se sont crues justifiées de ne pas publier le nombre de cas traités étant donné qu'il n'y avait pas eu de manquement.

3.97 Comme on peut le constater, il y a encore beaucoup à faire en matière de reddition de comptes sur le quatrième E qu'est l'éthique.

3.98 **Nous avons recommandé au ministère du Conseil exécutif, au Secrétariat du Conseil du trésor et au Secrétariat à la modernisation de la gestion publique de consolider ensemble l'infrastructure de l'éthique au sein de l'administration gouvernementale québécoise**

- **en énonçant et en diffusant un corps commun de valeurs fondamentales et de règles minimales applicables à l'ensemble des détenteurs d'une charge publique;**
- **en complétant la définition du cadre pour la tenue d'enquêtes et l'imposition de sanctions lorsqu'il y a manquement à l'éthique;**
- **en améliorant**
  - **l'information, la formation et l'impartialité des conseils en matière d'éthique fournis aux détenteurs d'une charge publique, notamment en prenant les moyens nécessaires pour s'assurer que les entités assujetties à la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* et au Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics en respectent les dispositions;**
  - **les mesures incitatives à un comportement éthique;**
- **en poursuivant les efforts entrepris en vue d'améliorer la reddition de comptes des entités qui la composent.**

3.99 Commentaires du ministère du Conseil exécutif

« Le ministère partage les principaux constats du rapport qui rappelle partiellement le chemin parcouru en matière d'éthique dans la fonction publique québécoise et suggère des pistes pour l'avenir qui correspondent à celles déjà identifiées pour solidifier la structure de l'éthique au sein de l'administration publique québécoise.

« Les préoccupations en matière d'éthique ont été prises en considération depuis plusieurs années par l'administration gouvernementale québécoise. Dans le contexte de la modernisation de la fonction publique et de la nouvelle *Loi sur l'administration publique* (sanctionnée le 30 mai 2000), la façon de prendre en compte ces préoccupations doit toutefois être revue et c'est pourquoi une démarche concrète a été entreprise pour adapter l'infrastructure de l'éthique à cette nouvelle réalité.

« En novembre 1994, dans son discours d'ouverture de la 35e législature, le premier ministre du Québec annonçait qu'un projet de loi serait présenté pour fixer des règles de conduite en matière d'éthique dans le domaine de l'administration publique.

« À la suite du rapport du groupe de travail mandaté par le ministère de la Justice dès janvier 1995, sur la probité et l'intégrité des administrateurs publics, et de la tenue d'une commission parlementaire, l'Assemblée nationale a adopté le projet de loi numéro 131, *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Conseil exécutif et d'autres dispositions législatives concernant l'éthique et la déontologie* (sanctionné le 20 mars 1997 et en vigueur depuis le 1er janvier 1998) qui couvre tant les administrateurs publics que les administrateurs des réseaux de la santé et de l'éducation. Le Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics en a découlé (décret numéro 824-98 du 17 juin 1998). À chaque fois, l'ensemble des organismes et entreprises a été informé par le ministère du Conseil exécutif de l'entrée en vigueur de ces dispositions légales.

« D'autres dispositions en matière d'éthique ont systématiquement été introduites en 1996 et 1997 pour les membres des tribunaux administratifs (Tribunal administratif du Québec, Commission des lésions professionnelles et Régie du logement).

« De plus, le processus d'amélioration de l'infrastructure de l'éthique s'est poursuivi et une table de travail composée de sous-ministres a proposé plusieurs initiatives importantes en matière d'éthique qui progressent actuellement au Secrétariat du Conseil du trésor et au Secrétariat à la modernisation telles que :

- Une déclaration des valeurs fondamentales propres au service public, à être éventuellement soumise pour adoption par le Conseil des ministres pour dépôt à l'Assemblée nationale.
- Un nouveau règlement sur l'éthique et la déontologie dans la fonction publique.
- Un guide de saines pratiques de gestion applicable à tous les ministères et organismes.
- Une stratégie globale de la diffusion de l'information en vue de la sensibilisation à l'éthique et à la déontologie, qui pourrait notamment se traduire par des activités de formation et des sessions d'accueil pour les nouveaux employés de la fonction publique.

« Le ministère convient également de la nécessité de procéder à un examen d'ensemble des lois et directives concernées dans une perspective d'un cadre normatif plus harmonisé.

« Au-delà de la stricte application juridique des lois et règlements, le rapport du Vérificateur général est reçu comme une incitation à poursuivre les efforts en matière d'éthique. Toutefois, tout en reconnaissant l'apport des instances centrales dans l'infrastructure en matière d'éthique et du nécessaire leadership en la matière qu'il faudra accentuer, il importe de ne pas perdre de vue que chaque organisme a la responsabilité de respecter le cadre juridique et qu'il est imputable sur sa gestion de l'éthique, en tenant compte de sa mission propre.

« C'est d'ailleurs dans cette perspective que chaque organisme et entreprise a la responsabilité de rendre accessible au public le code d'éthique et de déontologie de ses administrateurs et de le publier dans son rapport annuel. Il lui incombe également de faire état dans son rapport annuel du nombre de cas traités et de leur suivi, des manquements constatés au cours de l'année, de ses décisions et des sanctions imposées ainsi que le nom des administrateurs publics révoqués ou suspendus au cours de l'année. Compte tenu de ces responsabilités définies par le législateur, le ministère du Conseil exécutif n'a donc pas l'obligation légale d'en faire état dans son rapport annuel.

« Sur la base du cadre juridique en vigueur, il n'est également pas requis que le rapport annuel du ministère mentionne si tous les codes d'éthique et de déontologie ont été adoptés par chaque organisme et entreprise du gouvernement. Pareillement, ceux des ministères de l'Éducation, et de la Santé et des Services sociaux n'ont pas à indiquer si les établissements de leur réseau respectif se sont dotés du code exigé par la loi.

« En regard des annexes 3 et 4 du rapport, le ministère croit opportun de signaler que ces annexes traitent séparément, à l'aide de rubriques, de notions reliées à l'éthique qui, dans les faits, se recoupent dans la pratique et dans la réalité juridique. Elles sont donc intéressantes sur le plan informatif sans nécessairement être, par contre, le reflet de la réalité juridique.

« Enfin, le rapport fait état des défis nouveaux que pose la problématique de l'éthique et des nouvelles technologies de l'information. Une note transmise par le secrétaire général, le 7 août 2000, à tous les sous-ministres et dirigeants d'organismes leur demandait de rappeler à l'ensemble de leur personnel les règles élémentaires d'éthique de rigueur lors de l'utilisation des nouveaux outils technologiques. Cette initiative a permis d'effectuer une vaste opération de sensibilisation auprès du personnel et des organismes visés ; elle sera suivie par la diffusion prochaine d'orientations gouvernementales en la matière. »

3.100 Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Pour ce qui est de l'éthique des employées et des employés de l'État, les commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor ne portent que sur les observations qui concernent la fonction publique sous sa responsabilité.

« Ainsi, au sujet de votre constatation quant à l'absence de valeurs fondamentales et de règles minimales communes pour guider la conduite des titulaires d'une charge publique, la *Loi sur la fonction publique* et le Règlement sur les normes d'éthique, de discipline et le relevé provisoire des fonctions dans la fonction publique exposent les valeurs et les règles qui visent tout le personnel de la fonction publique québécoise.

« En ce qui a trait au cadre d'enquête et d'imposition de sanctions, cette loi et ce règlement prévoient respectivement l'imposition de mesures disciplinaires à un fonctionnaire qui contrevient aux normes d'éthique et de discipline ainsi que la nature des sanctions qui peuvent lui être imposées, en gardant à l'esprit le rôle essentiellement dissuasif de ces sanctions. Il appartient à chaque ministère ou organisme d'élaborer ses propres règles d'enquête ; certains d'entre eux ont des équipes dédiées à ce travail.

« Dans le contexte de la modernisation de la fonction publique, l'éthique revêt une grande importance. D'ailleurs, divers travaux sont en cours à cet égard, soit :

- la révision du Règlement sur les normes d'éthique, de discipline et le relevé provisoire des fonctions dans la fonction publique afin d'harmoniser les règles qu'il contient avec celles contenues dans le Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics ;
- la mise à jour de la directive concernant les cadeaux et les dons ;
- l'élaboration d'une déclaration des valeurs de la fonction publique ;
- l'établissement d'une stratégie globale pour sensibiliser à l'éthique les employées et les employés de la fonction publique, notamment la diffusion du nouveau règlement et de la déclaration des valeurs.

« La modernisation du cadre de gestion de l'administration publique québécoise responsabilise davantage les sous-ministres et les dirigeants d'organismes. Ainsi, les interventions du Secrétariat viseront à informer et à sensibiliser les entités à l'importance de l'éthique et à édicter les grandes orientations en ce sens. Il appartiendra aux sous-ministres et aux dirigeants d'organismes de traduire ces dernières dans leurs pratiques de gestion.

« En ce qui a trait aux politiques et pratiques de gestion en matière de contrats, des fournisseurs des ministères et organismes publics au regard de l'éthique, la circulation à l'ensemble de l'appareil gouvernemental des rapports de rendement insatisfaisant émis par chacun des ministères et organismes ne semble pas un moyen approprié pour favoriser l'équité.

« La procédure actuelle concernant le rendement insatisfaisant d'un fournisseur, telle qu'elle est présentée dans le Règlement sur les contrats d'approvisionnement, de construction et de services des ministères et des organismes publics, est en lien avec la nature de l'évaluation rendue par un ministère ou un organisme. En effet, cette évaluation se base sur des critères, dont certains sont subjectifs, et se rapporte à un événement factuel survenu à une période déterminée dans une administration donnée.

« Il importe de s'assurer que la procédure faisant suite à un mauvais rendement ne pénalise pas les fournisseurs indûment en lui donnant une portée plus grande que celle de l'évaluation en cause. Dans cette optique, la procédure actuelle au regard d'un rendement insatisfaisant de la part d'un fournisseur correspond à ce qui est acceptable et non abusif, dans les limites d'un contrat attribué par un ministère ou un organisme, et dans un contexte où l'évaluation du rendement sur laquelle elle repose comporte des limites. Donner suite à la proposition de transmettre les rapports de rendement insatisfaisant à l'ensemble de l'appareil gouvernemental irait à l'encontre des principes retenus par le gouvernement pour la gestion de ses contrats soit : l'équité, la saine concurrence et l'accès aux marchés publics. »

3.101 Réaction aux commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

Il est étonnant que le Secrétariat s'oppose à notre conclusion relativement à la transmission d'information à tout l'appareil gouvernemental sur le rendement insatisfaisant d'un fournisseur lorsque son nom ne figure pas au fichier central des fournisseurs du gouvernement. En effet, une telle pratique est déjà en vigueur pour les fournisseurs qui y sont répertoriés, dans le cadre de la gestion actuelle des contrats du gouvernement.

3.102 Commentaires du Secrétariat à la modernisation de la gestion publique

« De façon générale, le contenu de ce document est fort intéressant. Le cadre de référence de l'OCDE permet de bien circonscrire le sujet et supporte objectivement l'analyse des résultats et les constats qui y sont documentés.

« En ce qui concerne votre conclusion quant à l'absence d'un corps commun de valeurs fondamentales et de règles minimales servant à guider la conduite de l'ensemble des détenteurs d'une charge publique, le Secrétariat constate que la *Loi sur la fonction publique*, la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, la *Loi sur l'administration publique*, de même que les règlements afférents à ces lois, précisent certaines valeurs et certaines règles. Celles-ci constituent la base d'un noyau de valeurs fondamentales et de règles minimales applicables aux détenteurs d'une charge publique qu'il reste à développer.

« Quant à votre recommandation, elle nous apparaît en lien avec les travaux actuellement en cours pour la révision du cadre actuel et sa mise en œuvre.

« De plus, le Secrétariat conçoit très bien que le ministère du Conseil exécutif et le Secrétariat du Conseil du trésor soient visés par cette recommandation, leur loi constitutive et leur mission leur permettant d'agir au regard de l'appareil gouvernemental dans ce domaine. Pour ce qui est du rôle du Secrétariat, il nous semble plus pertinent de l'inscrire à titre de collaborateur.

« Par ailleurs, la contribution des ministères et des organismes n'est pas suffisamment présente dans le ton de votre recommandation, à notre avis.

« Finalement, nous voulons porter à votre attention que le Secrétariat à la modernisation de la gestion publique a travaillé au cours des derniers mois à la production d'un guide de saines pratiques de gestion. Son contenu, qui fait présentement l'objet d'une consultation, traite abondamment d'éthique. Il vise à accompagner la réflexion ainsi qu'à favoriser et à accentuer l'usage de saines pratiques de gestion par tous les gestionnaires. »

ANNEXE 1 – 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 cette 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 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 sont basés sur les grands principes énoncés par l'OCDE relativement à l'éthique dans le service public. 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. Par ailleurs, un comité consultatif, formé de trois spécialistes externes, nous a conseillé au cours de nos travaux.

Objectif

S'assurer que l'administration gouvernementale québécoise est dotée d'une infrastructure adéquate de l'éthique, tant pour les personnes œuvrant dans le service public que pour les organismes qu'elle subventionne ou qui traitent avec elle.

Critères

- Les normes d'éthique applicables au service public doivent être claires.
  - L'administration gouvernementale doit énoncer avec concision et précision
    - sa mission ;
    - ses valeurs fondamentales ;
    - les règles de conduite minimales applicables aux détenteurs d'une charge publique.
  - Ces énoncés doivent être largement diffusés afin qu'il s'en développe une conception commune.
- Les normes d'éthique doivent s'inscrire dans le cadre juridique.
  - Le cadre juridique doit
    - préciser les rôles et les responsabilités en matière d'éthique ;
    - être le point de départ de la communication des valeurs fondamentales et des règles de conduite minimales applicables aux détenteurs d'une charge publique ;
    - prévoir une structure pour enquêter sur les cas de manquement à l'éthique et pour imposer des sanctions s'il y a lieu.
- Les détenteurs d'une charge publique doivent pouvoir bénéficier de conseils dans le domaine de l'éthique.
  - Une formation doit être dispensée afin de faciliter la sensibilisation à l'éthique.
  - Des mécanismes de conseil et de consultation doivent être mis en place
    - pour informer ;
    - pour fournir un avis impartial.
- Les détenteurs d'une charge publique doivent connaître leurs droits et leurs obligations lorsqu'ils révèlent des actes répréhensibles.
  - En matière de révélation d'actes répréhensibles
    - les règles et les procédures doivent être claires ;
    - la chaîne de responsabilité doit être bien définie ;
    - les détenteurs d'une charge publique doivent savoir de quelles protections ils bénéficieront s'ils révèlent de tels actes.
- Le processus de prise de décision doit être transparent et faire l'objet de contrôle.
  - Il doit y avoir
    - un accès aux informations officielles ;
    - un système de divulgation de l'information ;
    - un contrôle parlementaire.
- Il doit exister des lignes directrices claires en matière de relations entre le secteur public et le secteur privé.
  - Des règles claires doivent guider le comportement des détenteurs d'une charge publique dans leurs relations avec les partenaires extérieurs (le secteur privé et les organismes sans but lucratif).
  - Les partenaires extérieurs doivent s'engager à respecter les règles d'éthique et les valeurs de l'administration gouvernementale.
- Les politiques, les procédures et les pratiques de gestion doivent favoriser un comportement éthique.
  - Le milieu organisationnel doit encourager l'application de normes de conduite élevées en fournissant des incitations à un comportement éthique dont
    - les conditions de travail ;
    - l'évaluation efficace des performances ;
    - les politiques et les pratiques de gestion ;
    - la détermination, au-delà des normes minimales, d'un ensemble de valeurs propres au service public.

- Les conditions d'emploi propres à la fonction publique et la gestion des ressources humaines doivent favoriser un comportement éthique.
  - Les conditions d'emploi doivent être assez intéressantes pour inciter à un comportement éthique, tout comme les politiques de gestion des ressources humaines. Ces conditions comprennent notamment
    - les perspectives de carrière ;
    - le développement personnel ;
    - le niveau approprié de rémunération.
- Des mécanismes adaptés permettant de rendre compte doivent être mis en place dans le service public.
  - Une reddition de comptes doit être faite aux supérieurs (les gestionnaires, les ministres et l'Assemblée nationale) et au public, à l'égard des décisions et des actions
    - sur les résultats obtenus ;
    - sur le respect des règles d'éthique.
  - Les mécanismes internes à un organisme ou concernant l'ensemble de l'Administration doivent permettre des contrôles appropriés et une gestion suffisamment flexible.
- Des procédures et des sanctions appropriées doivent être prévues en cas de comportement fautif.
  - Il doit y avoir des mécanismes et des procédures qui, tout en respectant les droits de la personne, permettent
    - de détecter des actes répréhensibles ;
    - de signaler ces manquements ;
    - d'enquêter sur ceux-ci de manière indépendante ;
    - de décourager les comportements fautifs par l'imposition de sanctions administratives ou disciplinaires.

ANNEXE 2 – LISTE DES ENTITÉS À QUI UN QUESTIONNAIRE A ÉTÉ EXPÉDIÉ

Nom de l'entité	Type d'entité	Personnel assujetti à la *Loi sur la fonction publique*	Membres nommés assujettis à la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*
Caisse de dépôt et placement du Québec	Entreprise		X
Centre de recherche industrielle du Québec	Entreprise		X
Commissaire à la déontologie policière	Organisme	X	X
Commission d'accès à l'information du Québec	Organisme public	X	
Commission de la fonction publique	Organisme public	X	
Commission de la santé et de la sécurité du travail	Organisme	X	X
Commission des normes du travail	Organisme	X	X
Commission des services juridiques	Organisme		X
Commission des valeurs mobilières du Québec	Entreprise		X
Conseil de la famille et de l'enfance	Organisme	X	X
Conseil de la langue française	Organisme	X	X
Conseil des aînés	Organisme	X	X
Conseil du trésor (Secrétariat)	Ministère	X	
Corporation d'hébergement du Québec	Entreprise		X
Curateur public du Québec	Organisme	X	X
Financement-Québec	Entreprise		X
Héma-Québec	Organisme		X
Hydro-Québec	Entreprise		X
Inspecteur général des institutions financières	Organisme	X	X
Institut de la statistique du Québec	Organisme	X	X
Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec	Organisme	X	X
Investissement-Québec	Organisme		X
Ministère de la Santé et des Services sociaux	Ministère	X	
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	Ministère	X	
Ministère de l'Industrie et du Commerce	Ministère	X	
Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration	Ministère	X	
Ministère des Transports	Ministère	X	
Ministère du Conseil exécutif	Ministère	X	
Ministère du Revenu	Ministère	X	
Musée d'art contemporain de Montréal	Organisme		X
Office de la protection du consommateur	Organisme	X	X
Office des personnes handicapées du Québec	Organisme	X	X
Régie de l'assurance maladie du Québec	Organisme	X	X
Régie des alcools, des courses et des jeux	Organisme	X	X
Régie des assurances agricoles du Québec	Organisme	X	X
Régie du bâtiment du Québec	Organisme	X	X
Société de développement des entreprises culturelles	Organisme		X
Société de financement agricole	Organisme	X	X
Société de l'assurance automobile du Québec	Organisme	X	X
Société de la Place des arts de Montréal	Organisme		X
Société de télédiffusion du Québec (Télé-Québec)	Organisme		X
Société des alcools du Québec	Entreprise		X
Société des loteries du Québec (Loto-Québec)	Entreprise		X
Société des traversiers du Québec	Organisme		X
Société du Centre des congrès de Québec	Organisme		X
Société du parc industriel et portuaire de Bécancour	Entreprise		X
Société immobilière du Québec	Organisme		X
Société Innovatech Québec et Chaudière-Appalaches	Entreprise		X
Société québécoise d'assainissement des eaux	Organisme		X
Société québécoise de récupération et de recyclage	Entreprise		X
Nombre total d'entités	**50**	**28**	**40**

ANNEXE 3 – ÉLÉMENTS DIVERS LIÉS À L'ÉTHIQUE DANS LES LOIS ET RÈGLEMENTS QUI S'APPLIQUENT EXCLUSIVEMENT AUX DÉTENTEURS D'UNE CHARGE PUBLIQUE

	Lois et règlements			
		Loi sur le ministère du Conseil exécutif		
ÉLÉMENTS LIÉS À L'ÉTHIQUE	***Loi sur la fonction publique*** **(et règlement)**	**Loi**	**Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics[1]**	**Lois constitutives des entreprises et organismes (et règlements)[4]**
Valeurs				
Compétence	X			Entités A et B
Courtoisie	X			
Diligence	X		X	
Discrétion	X		X	Entités A, C et D
Efficacité			X	Entités A et B
Équité			X	
Honnêteté	X		X	Entité B
Impartialité	X		X	
Intégrité			X	Entité B
Intérêt public	X			
Justice				Entité B
Loyauté	X		X	
Neutralité politique	X		X	Entité A
Prudence			X	
Qualité				Entité C
Transparence			X	
Règles				
Conflits d'intérêts : éviter ou divulguer les situations qui pourraient en créer	X	X[2]	X	21 entités
Interdiction d'utiliser les biens de l'État ou de l'entité :				
• À son profit personnel	X		X	
• Au profit de tiers			X	
Interdiction de se servir d'informations obtenues dans le cadre de ses fonctions :				
• À son profit personnel	X		X	2 entités
• Au profit de tiers			X	
Interdiction :				
• D'accorder, solliciter, accepter pour soi-même ou pour un tiers une faveur ou un avantage indu	X[5]		X	1 entité
• D'accepter une somme d'argent ou toute autre contrepartie pour l'exercice de ses fonctions (en plus de sa rémunération)	X			2 entités
• D'accepter des cadeaux, marques d'hospitalité ou autres avantages			X[7]	1 entité
Redevable envers l'État de la valeur ou de l'avantage reçu à la suite d'un manquement à une norme d'éthique ou de déontologie établie		X		

ÉLÉMENTS LIÉS À L'ÉTHIQUE	Lois et règlements			
		Loi sur le ministère du Conseil exécutif		
	Loi sur la fonction publique **(et règlement)**	**Loi**	**Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics[1]**	**Lois constitutives des entreprises et organismes (et règlements)[4]**
Règles (suite)				
Interdiction d'exercer d'autres fonctions	X[6]		X[8]	3 entités
Pratiques reliées à la rémunération	X	X[2,3]	X	
Réserve quant à la manifestation d'opinions politiques	X		X[9]	
Règles concernant l'après-mandat		X[2,3]	X	
Obligation de se doter d'un code d'éthique		X[2,3]	X	2 entités
Obligation de rendre le code accessible et de le publier dans le rapport annuel		X		
Obligation de publier dans le rapport annuel les manquements au code d'éthique, les sanctions et le nombre de cas traités		X		
Rôles, responsabilités, mécanismes d'application				
• Désignation des personnes chargées de l'application des normes d'éthique et de l'imposition des sanctions	X	X[2,3]	X	22 entités
• Procédures d'examen et d'enquête	X	X[3]	X	2 entités
• Relevé provisoire des fonctions (suspension temporaire)	X	X[3]	X	1 entités
• Mesures disciplinaires ou sanctions prévues	X	X[2,3]	X	4 entités

1. Le Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics ne concerne pas toutes les personnes assujetties à la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*.
2. La *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* indique que le code d'éthique et de déontologie doit traiter de cet élément pour les personnes visées autres que les administrateurs publics.
3. La *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* stipule que les règlements à l'égard des administrateurs publics peuvent prévoir cet élément.
4. Le recensement a été effectué à partir des lois constitutives (et des règlements pris pour l'application de ces lois) des 22 entités dont le personnel n'est pas assujetti à la *Loi sur la fonction publique* et auxquelles nous avons envoyé un questionnaire.
5. Une directive du premier ministre concernant les cadeaux vient préciser la *Loi sur la fonction publique*.
6. Cette règle s'applique uniquement aux fonctionnaires professionnels, aux enseignants ou aux personnes occupant un emploi exigeant un minimum de 16 années d'études.
7. L'interdiction est levée si le cadeau est d'usage et d'une valeur modeste. Le Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics indique aussi les modalités pour disposer des autres cadeaux ou avantages.
8. Cette règle s'applique aux administrateurs publics à temps plein.
9. Cette règle s'applique aux administrateurs publics à temps plein, au président du conseil d'administration et au premier dirigeant d'un organisme ou d'une entreprise.

Sources : Lois et règlements du Québec.

ANNEXE 4 – VALEURS ÉNONCÉES DANS LES CODES D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE À L'INTENTION DU PERSONNEL DES ENTITÉS RÉPONDANTES

Valeurs	Brochure *L'éthique dans la fonction publique québécoise**	Entités dont le personnel est assujetti à la *Loi sur la fonction publique***							Entités dont le personnel n'est pas assujetti à la *Loi sur la fonction publique****															
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
Assiduité	x	x	x	x	x	x	x	x			x			x	x	x			x	x	x	x		
Compétence – Développement des personnes	x	x	x	x	x	x		x	x		x			x	x	x	x	x	x	x	x	x		
Confiance du public			x		x		x						x				x							x
Courtoisie – Bienséance – Civilité	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x			x	x	x	x	x	x	x	x	x		x
Diligence	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x			x	x		x	x	x	x	x	x		
Discrétion – Confidentialité	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x
Économie					x																			
Efficacité		x			x		x		x		x				x			x	x	x		x		
Efficience		x																						
Égalité – Non-discrimination	x		x	x	x	x		x			x			x	x		x			x	x	x		
Équité		x	x	x	x		x	x	x		x			x			x	x		x	x	x		x
Franchise – Sincérité – Bonne foi		x				x								x			x	x						x
Honnêteté	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x		x	x	x	x	x		x	x	x		
Impartialité – Objectivité	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x			x				x	x	x	x		x
Indépendance – Désintéressement						x			x										x					
Initiative – Débrouillardise – Autonomie																		x						
Intégrité – Probité		x	x	x	x	x	x	x	x			x	x	x	x		x	x	x	x	x			x
Intérêt public	x	x																						
Légalité – Primauté du droit – Justice		x		x		x		x						x			x					x		x
Loyauté	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x		x	x			x	x	x	x	x		x
Modération – Réserve	x	x			x	x			x						x									
Neutralité ou impartialité politique	x	x	x			x					x	x							x	x	x	x		
Obéissance	x		x	x							x										x	x		
Ouverture d'esprit						x	x																	
Protection des ressources de l'État														x	x						x			
Prudence							x																	
Qualité – Excellence	x	x	x	x	x	x		x			x			x			x	x				x		x
Rigueur					x		x										x							
Respect – Dignité – Honneur	x	x	x	x		x			x					x	x		x	x	x		x			x
Responsabilisation			x		x	x	x	x	x					x				x			x			
Service aux clients – Service aux citoyens	x	x	x	x	x	x	x	x			x			x		x		x			x	x		x
Solidarité – Collaboration – Engagement	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x			x	x		x	x			x			
Transparence – Imputabilité		x			x	x	x	x			x			x	x		x	x			x	x		x

* En plus de reprendre les valeurs prévues dans la *Loi sur la fonction publique*, cette brochure les explicite.

** Ces entités, en plus de posséder la brochure *L'éthique dans la fonction publique québécoise*, ont adopté un code pour leur personnel.

*** Six entités, dont le personnel n'est pas assujetti à la *Loi sur la fonction publique*, n'ont pas de code à son intention.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2000-2001 TOME I

Chapitre 4

Gestion des activités de recherche réalisées dans les centres hospitaliers dotés d'un centre de recherche

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	4.1
VUE D'ENSEMBLE	4.12
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	4.20
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	4.28
Partage des responsabilités et règles de gestion	4.32
Gestion des ressources consacrées à la recherche	4.42
Activités de recherche	4.46
Soutien à la recherche	4.73
Gestion de l'éthique	4.94
Rôle des comités d'éthique de la recherche	4.102
Fonctionnement des comités d'éthique de la recherche	4.107
Formation	4.130
Soutien accordé aux comités d'éthique de la recherche	4.136
Valorisation des résultats de la recherche	4.144
Propriété intellectuelle et retombées économiques	4.146
Diffusion et utilisation des connaissances	4.159
Entreprises dérivées et conflits d'intérêts	4.163
Entreprises dérivées	4.164
Conflits d'intérêts	4.169
Information de gestion et reddition de comptes	4.174
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Liste des centres hospitaliers dotés d'un centre de recherche	

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

Vérification menée par

Michel Samson
Directeur de vérification

Marie-Josée Boudreau
Benoît Bussières
Claire Caron
Pierre Guérard
Thuy Lan Ha
Moïse Hazzan
Isabelle Rivest

Sigles utilisés dans ce chapitre

FRSQ	Fonds de la recherche en santé du Québec
MRST	Ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux

FAITS SAILLANTS

4.1 La recherche en santé vise la prévention des maladies, l'amélioration des traitements et de la qualité de vie des personnes, de même qu'une plus grande efficacité des pratiques cliniques et des systèmes de soins. Plusieurs acteurs contribuent à favoriser la recherche en santé au Québec. Il s'agit notamment du ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie (MRST), du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et des établissements de son réseau, des universités, des organismes subventionnaires provinciaux et fédéraux, dont le Fonds de la recherche en santé du Québec (FRSQ), ainsi que de l'entreprise privée.

4.2 Les activités de recherche en santé sont concentrées dans les centres hospitaliers universitaires, les centres affiliés universitaires et les instituts universitaires. En 1999-2000, le financement accordé pour la recherche aux 18 centres hospitaliers dotés d'un centre de recherche qui étaient concernés par nos travaux, s'élevait à 295 millions de dollars.

4.3 Nous avons mené une vérification de l'optimisation des ressources de la gestion des activités de recherche qui se déroulent dans les centres hospitaliers dotés d'un ou de plusieurs centres de recherche. Elle avait pour but de nous assurer que ces établissements possèdent les mécanismes nécessaires à la saine gestion des ressources dédiées à la recherche, ainsi qu'à la gestion de l'éthique de la recherche impliquant des personnes. De plus, nous voulions vérifier si leur reddition de comptes relative à l'ensemble des activités de recherche sous leur responsabilité est complète. Nos travaux, qui ont pris fin en février 2001, ont porté principalement sur l'année financière qui s'est terminée le 31 mars 2000.

4.4 En juin 1998, le MSSS a publié un plan d'action en éthique de la recherche et en intégrité scientifique couvrant l'ensemble des activités de recherche qui se déroulent dans les établissements du réseau de la santé et des services sociaux. Ce plan précise les responsabilités des différents intervenants et les invite à se mobiliser autour de deux principaux objectifs : assurer la sécurité et l'intégrité des personnes qui prêtent leur concours à des activités de recherche ainsi que clarifier les niveaux de responsabilité et mettre en œuvre les moyens permettant l'exercice de ces responsabilités. Force est de constater que, près de trois ans après la diffusion de ce plan d'action, la plupart des mesures qui y sont prévues n'ont pas encore été appliquées. Pourtant, dans le contexte actuel du développement de la recherche dans les centres hospitaliers, il est impératif de compléter l'application de ces mesures.

4.5 Des efforts notables auront à être déployés par les centres hospitaliers afin qu'ils puissent s'assurer de la saine utilisation des ressources consacrées à la recherche. En effet, l'évaluation financière des projets de recherche est fragmentaire et aucun suivi n'est effectué afin de comparer les coûts prévus aux coûts réels. Dans ces conditions, il devient difficile pour les divers services du centre hospitalier de récupérer les coûts engagés pour la recherche qui sont alors assumés à même les sommes prévues pour les soins.

4.6 Les centres hospitaliers n'ont pas tous été en mesure de nous préciser le montant des frais de fonctionnement de leur centre de recherche ni des frais reliés aux installations et à l'administration générale. Ainsi, ils ne peuvent en évaluer l'impact sur leur budget, leurs services et le soutien à la recherche, ni, lorsqu'ils concluent un contrat de recherche, déterminer le taux de remboursement à exiger pour les couvrir.

4.7 Ils n'ont pas non plus mis en place tous les mécanismes de gestion de l'éthique appropriés aux travaux de recherche qui impliquent des sujets humains. On note, par exemple, que les règles en cette matière soutiennent insuffisamment les chercheurs et ne favorisent pas l'efficience des comités d'éthique de la recherche lors de l'approbation des projets. Qui plus est, la surveillance éthique exercée sur ces travaux de recherche est déficiente.

4.8 De même, la formation sur l'éthique dispensée aux acteurs impliqués dans les travaux de recherche ainsi que le soutien accordé aux comités laissent à désirer. En effet, il n'existe aucun programme structuré de formation s'adressant aux chercheurs, au personnel de recherche et aux membres des comités d'éthique. Finalement, les centres hospitaliers que nous avons vérifiés n'ont pas évalué les besoins en ressources humaines, matérielles et financières pour que les comités d'éthique puissent remplir pleinement leur rôle. D'ailleurs, les membres de ces comités considèrent que le soutien qui leur est offert est insuffisant.

4.9 En outre, la majorité des centres hospitaliers n'avaient pas encore établi de politiques ni de règles concernant la gestion des droits de propriété intellectuelle et les retombées économiques. En raison de ces lacunes, ils n'ont pas l'assurance de bénéficier de leur juste part des retombées économiques de la recherche. En effet, seulement un petit nombre de centres hospitaliers sont titulaires de brevets et perçoivent des bénéfices, toutefois modestes dans la plupart des cas.

4.10 Plusieurs centres hospitaliers n'ont pas encore adopté de règles claires permettant d'assurer la gestion des conflits d'intérêts et le contrôle de leurs ressources qui sont utilisées par des entreprises privées dans lesquelles sont impliqués leurs chercheurs. Outre le fait que cette situation peut engendrer des manques à gagner, parfois même des coûts réels, pour le centre hospitalier, elle peut accroître les risques de conflits entre les intérêts financiers des chercheurs et les intérêts du centre hospitalier.

4.11 Finalement, dans les centres hospitaliers visés par notre vérification, l'information de gestion actuellement disponible à l'égard des activités de recherche est nettement insuffisante. En effet, les autorités des centres hospitaliers ne sont pas au fait de l'ensemble des travaux de recherche qui se déroulent dans leurs murs ni des ressources utilisées pour les réaliser. De plus, elles ne disposent pas d'indicateurs leur permettant de suivre l'évolution des activités et de comparer leur performance avec celle d'autres centres de recherche.

VUE D'ENSEMBLE

4.12 La recherche en santé constitue non seulement une source importante de développement des connaissances, c'est aussi un moteur de l'économie et du progrès social. Elle vise la prévention des maladies, l'amélioration des traitements et de la qualité de vie des personnes, de même qu'une plus grande efficacité des pratiques cliniques et des systèmes de soins.

4.13 Plusieurs protagonistes contribuent à favoriser la recherche en santé au Québec. Il s'agit notamment du ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie (MRST), du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et des établissements de son réseau, des universités, des organismes subventionnaires provinciaux et fédéraux, dont le Fonds de la recherche en santé du Québec (FRSQ), ainsi que de l'entreprise privée.

4.14 Les activités de recherche en santé se déroulent principalement dans les universités ainsi que dans les établissements du réseau de la santé et des services sociaux ; elles sont concentrées dans les centres hospitaliers, notamment ceux dont la recherche constitue l'une des missions fondamentales, soit les centres hospitaliers universitaires, les centres affiliés universitaires et les instituts universitaires. Plusieurs de ces centres hospitaliers dirigent des centres de recherche d'importance possédant, dans certains cas, leur propre conseil d'administration. Chaque centre hospitalier doté d'un centre de recherche est lié à une université par un contrat d'affiliation qui vise, entre autres, la coordination des activités de recherche. La conclusion d'un tel contrat est une exigence préalable à la désignation universitaire accordée par le ministre de la Santé et des Services sociaux.

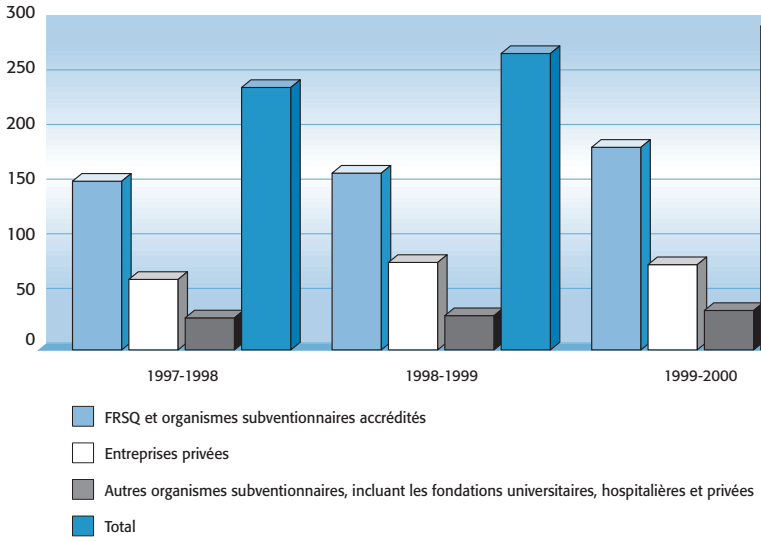
4.15 La recherche en santé peut être de nature fondamentale, clinique, évaluative ou appliquée. Celle de nature fondamentale mobilise surtout les ressources des centres de recherche (laboratoires, équipement, animalerie) et est financée en grande partie par des subventions d'organismes provinciaux et fédéraux. Les recherches clinique, évaluative et appliquée concernent surtout les unités de soins et les services diagnostiques des centres hospitaliers, et impliquent des sujets humains, habituellement des patients. Les contrats avec l'industrie pharmaceutique constituent une source importante de financement pour la recherche clinique.

4.16 Une évolution importante a marqué la recherche en santé au cours des dernières années. L'accroissement de la concurrence internationale, la multiplication des sources de financement et des percées majeures dans le domaine de la biotechnologie sont autant de facteurs qui contribuent à cet essor. L'adoption, par le Québec, de certaines politiques gouvernementales a aussi favorisé la croissance de la recherche et la conclusion de contrats avec l'entreprise privée. Selon l'information que nous avons obtenue des 18 centres hospitaliers[1] concernés par notre vérification, le financement, provenant de diverses sources, qui leur est accordé pour la recherche a augmenté de façon significative au cours des dernières années et s'élevait à 295 millions de dollars en 1999-2000 (graphique 1).

1. Il s'agit des centres hospitaliers désignés universitaires par le ministre de la Santé et des Services sociaux ou dont le centre de recherche est reconnu par le FRSQ, incluant un institut de recherche.

GRAPHIQUE 1

FINANCEMENT DE LA RECHERCHE DANS LES CENTRES HOSPITALIERS DOTÉS D'UN CENTRE DE RECHERCHE (en millions de dollars)



4.17 Le contexte de la recherche effectuée dans les centres hospitaliers sera, au cours des prochaines années, grandement influencé par le financement accordé par la Fondation canadienne pour l'innovation (FCI) de même que par la création récente des Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC) puisque ces organismes prévoient injecter au pays plus de un milliard de dollars dans la recherche en santé.

4.18 L'évolution des activités de recherche est aussi caractérisée par le fait que les chercheurs doivent travailler plus fréquemment en réseau, que le nombre de travaux de recherche qui se déroulent dans plusieurs centres à la fois ne cesse d'augmenter et que les ententes de partenariat engageant des fonds publics et des fonds privés se multiplient. De plus, le recours à des éléments et à des produits du corps humain est maintenant largement répandu et les connaissances au niveau de la génétique ont récemment fait de grands pas.

4.19 La gestion de la recherche en santé représente donc un défi de taille. Le contexte difficile du financement des soins de santé au Québec, l'accroissement des besoins à cet égard et la vive compétition qui existe entre les centres hospitaliers ainsi qu'entre les chercheurs n'allègent pas la tâche. En outre, les centres hospitaliers doivent effectuer un suivi rigoureux des différents travaux de recherche et prêter attention aux questions d'éthique ; ces responsabilités incombent au conseil d'administration des centres hospitaliers dotés d'un centre de recherche.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

4.20 Nous avons procédé à la vérification de l'optimisation des ressources de la gestion des activités de recherche qui se déroulent dans les centres hospitaliers dotés d'un ou de plusieurs centres de recherche.

4.21 Nos travaux avaient pour but de nous assurer que ces centres hospitaliers possèdent les mécanismes nécessaires pour favoriser la saine gestion des ressources dédiées à la recherche, ainsi que la gestion de l'éthique de la recherche impliquant des personnes. De plus, nous voulions vérifier si leur reddition de comptes relative à l'ensemble des activités de recherche sous leur responsabilité est complète. Toutefois, notre vérification ne visait pas à évaluer la qualité et la pertinence scientifique des activités de recherche.

4.22 Ce mandat constitue la seconde phase des travaux entrepris par le Vérificateur général sur la recherche dans les secteurs de la santé et des services sociaux. Le premier volet, réalisé il y a deux ans, portait sur la coordination et le financement de la recherche en santé et de la recherche sociale. Cette vérification avait été menée auprès du MSSS, du FRSQ et du Conseil québécois de la recherche sociale (CQRS), et elle avait pour objet de nous assurer que le ministère orientait et coordonnait les activités des différents acteurs concernés, et que les organismes subventionnaires allouaient les fonds disponibles de manière à favoriser l'utilisation optimale des sommes investies. Les résultats de ces travaux apparaissent au chapitre 3 du tome II de notre *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999*.

4.23 La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de ce mandat de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance élevé. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés dans ce rapport. Le lecteur trouvera les objectifs de vérification et les critères d'évaluation à l'annexe 1 du présent rapport.

4.24 Nos travaux de vérification ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* (L.R.Q., c. V-5.01) et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Celles-ci respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

4.25 Nous avons compilé et analysé l'information recueillie à l'aide d'un questionnaire pour dresser un portrait global de la situation dans 18 centres hospitaliers du Québec dotés d'un centre de recherche. Nous avons également effectué des travaux de vérification dans trois de ces centres. Des gestionnaires de différents ministères et organismes ont aussi été rencontrés. La liste des centres hospitaliers concernés est présentée à l'annexe 2.

4.26 Plusieurs constats présentés dans ce rapport portent sur l'ensemble des centres hospitaliers dotés d'un centre de recherche. Toutefois, certains visent particulièrement les trois centres vérifiés qui, ensemble, reçoivent plus de 35 p. cent des sommes allouées à tous les centres visés par nos travaux.

4.27 Notre vérification, qui a pris fin en février 2001, a porté principalement sur l'année financière qui s'est terminée le 31 mars 2000. Cependant, certains commentaires et données peuvent s'appliquer à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

4.28 Nos travaux nous permettent de conclure, en fonction des critères retenus, que les centres hospitaliers ont à déployer des efforts notables afin de s'assurer de la saine utilisation des ressources consacrées à la recherche. En effet, l'évaluation financière des projets de recherche est fragmentaire et aucun suivi n'est effectué afin de comparer les coûts prévus aux coûts réels.

4.29 Les centres hospitaliers n'ont pas mis en place tous les mécanismes de gestion de l'éthique appropriés aux activités de recherche qui impliquent des sujets humains. On note, par exemple, que les règles en cette matière soutiennent insuffisamment les activités des chercheurs et ne favorisent pas l'efficience des comités d'éthique de la recherche lors de l'approbation des projets. Qui plus est, la surveillance éthique continue exercée sur ces projets est déficiente, et le soutien accordé aux comités, de même que la formation sur l'éthique dispensée aux acteurs impliqués dans les travaux de recherche, laissent à désirer.

4.30 De plus, les centres hospitaliers n'obtiennent pas leur juste part des bénéfices économiques qui découlent de la recherche. Par ailleurs, ils n'ont pas tous adopté de règles claires afin d'assurer la gestion des conflits d'intérêts et le contrôle de leurs ressources qui sont utilisées par des entreprises privées dans lesquelles sont impliqués leurs chercheurs, soit les entreprises dérivées.

4.31 Finalement, l'information dont disposent les centres hospitaliers sur les activités de recherche et la gestion de l'éthique, est incomplète de sorte qu'ils ne sont pas en mesure d'effectuer une reddition de comptes permettant d'évaluer leur performance.

Partage des responsabilités et règles de gestion

4.32 La *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (L.R.Q., c. S-4.2) confie au MSSS le mandat de coordonner la recherche dans les établissements de son réseau. À cette fin, ce ministère a publié, en juin 1998, un plan d'action en éthique de la recherche et en intégrité scientifique couvrant l'ensemble des activités de recherche qui se déroulent dans le réseau de la santé et des services sociaux. Ce plan précise les responsabilités des différents intervenants, notamment les établissements, le FRSQ et le MSSS, qui sont conviés à se mobiliser autour de deux principaux objectifs : assurer la sécurité et l'intégrité des personnes qui prêtent leur concours à des activités de recherche ainsi que clarifier les niveaux de

responsabilité et mettre en œuvre les moyens permettant l'exercice de ces responsabilités. Notons que ce plan d'action ne vise pas la recherche réalisée sur les campus universitaires, en cabinet de médecins ou dans l'entreprise privée.

4.33 Les conseils d'administration des centres hospitaliers dotés d'un centre de recherche sont responsables de la gestion des activités de recherche qui se déroulent dans leurs murs. En vertu du plan d'action du MSSS, ils doivent adopter un cadre réglementaire ou une politique institutionnelle afin d'établir clairement les responsabilités des différents acteurs engagés dans des activités de recherche, et d'assurer un mode de fonctionnement équitable et transparent. Ces mesures doivent notamment prévoir des normes sur la protection des personnes, la déclaration des activités de recherche, la gestion des conflits d'intérêts, l'incorporation des chercheurs et la gestion financière des travaux de recherche. Les conseils d'administration sont également tenus de veiller à ce que les projets de recherche soient évalués pour garantir leur qualité et leur pertinence scientifique, la protection des sujets humains de même que la saine utilisation des ressources affectées aux activités de recherche.

4.34 Le FRSQ, organisme relevant du MRST, a pour principale fonction d'encourager la recherche en santé, de favoriser son développement harmonieux et l'optimisation de ses bénéfices ainsi que de contribuer à son financement, notamment dans le réseau des établissements de santé à vocation universitaire du MSSS. Compte tenu de ce rôle, le plan adopté par le MSSS lui confie la responsabilité de veiller à l'adhésion de la communauté scientifique à l'éthique de la recherche et à l'intégrité scientifique, et de promouvoir activement la formation dans ces domaines.

4.35 Le MRST, quant à lui, a pour mission de promouvoir la recherche dans tous les domaines en favorisant la synergie entre les différents acteurs par la mise sur pied de mécanismes facilitant leur concertation et l'intégration de leurs actions. En outre, il doit élaborer et mettre en œuvre une politique de la recherche, de la science et de l'innovation. Cette politique a été publiée en janvier 2001.

4.36 Pour sa part, le MSSS demeure le maître d'œuvre du plan d'action en assurant le suivi et l'évaluation des différentes mesures qui y sont préconisées. Il doit notamment créer un comité ministériel de suivi et se doter d'un code d'éthique à l'intention des gestionnaires et des utilisateurs de ses programmes de recherche.

Seulement 6 centres hospitaliers ont adopté un cadre de gestion de la recherche.

4.37 Force est de constater que, près de trois ans après la parution de ce plan d'action, la plupart des mesures qui y sont prévues n'ont pas encore été appliquées. Bien que les centres hospitaliers disposent de certaines règles prévues dans le plan d'action, seulement 6 des 18 conseils d'administration des centres hospitaliers visés par nos travaux ont adopté le cadre réglementaire de gestion de leurs activités de recherche lequel devait pourtant être mis en place en janvier 2000.

4.38 En outre, le MSSS ne joue pas son rôle de chef de file concernant l'application des mesures prévues dans le plan d'action : le code d'éthique qu'il devait adopter en septembre 1999 n'a pas encore vu le jour. De plus, le comité de suivi du plan d'action n'a pas encore évalué les mesures mises en place par les centres afin de veiller à leur harmonisation et de fournir le soutien nécessaire à ces derniers.

4.39 Afin d'assurer l'intégrité des activités de recherche sur les plans éthique, scientifique et financier, et compte tenu du contexte actuel du développement de la recherche dans les centres hospitaliers, il est impératif de compléter l'application des mesures prévues dans le plan d'action. Nos travaux ont révélé que chaque centre hospitalier projette d'agrandir son centre de recherche. Les informations transmises par 14 d'entre eux démontrent que la superficie totale des espaces prévus pour la recherche augmentera de 73 500 mètres carrés, soit 58 p. cent des espaces actuels de leurs centres de recherche, et que près de 300 nouveaux chercheurs seront accueillis. Cette expansion amènera un accroissement des fonds octroyés aux chercheurs et des ressources consacrées à la recherche dont les centres hospitaliers doivent assurer la saine gestion.

4.40 **Nous avons recommandé aux centres hospitaliers d'adopter un cadre réglementaire pour les activités de recherche et de mettre en œuvre l'ensemble des mesures prévues dans le plan d'action en éthique de la recherche et en intégrité scientifique du ministère de la Santé et des Services sociaux.**

4.41 **Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux de s'assurer de la mise en place des mesures prévues dans le plan d'action, d'en faire l'évaluation et de soutenir les centres hospitaliers dans leur démarche.**

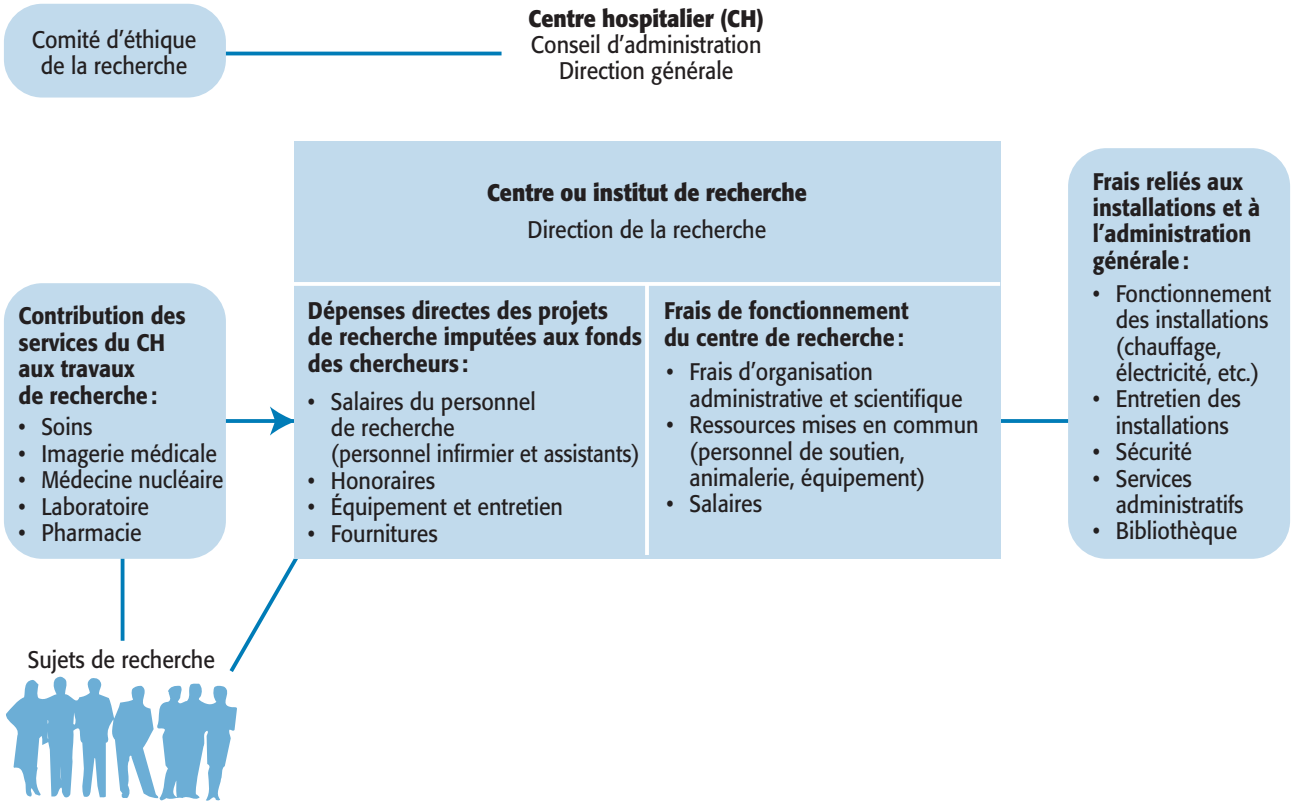
Gestion des ressources consacrées à la recherche

4.42 En 1999-2000, le total des ressources humaines impliquées dans la recherche en santé au sein des centres hospitaliers concernés par notre vérification excédait 2 200 chercheurs, soit 800 équivalents temps complet (ETC). À cet effectif, s'ajoutaient 2 900 étudiants et d'autres collaborateurs tels que du personnel infirmier, des assistants de recherche et des employés de soutien.

4.43 Les activités de recherche mettent à contribution non seulement les ressources du centre de recherche, mais également, dans une certaine mesure, celles des différents services du centre hospitalier liés aux soins, aux installations et à l'administration générale (figure 1).

FIGURE 1

RESSOURCES CONSACRÉES À LA RECHERCHE EN SANTÉ DANS UN CENTRE HOSPITALIER



Les chercheurs et le personnel infirmier sont des acteurs clés.

4.44 Le chercheur est un acteur clé dans le déroulement des travaux de recherche. C'est à lui qu'incombe la responsabilité de trouver les sources de financement nécessaires à la réalisation de son projet, de présenter celui-ci pour approbation aux différents comités du centre hospitalier et de s'assurer du respect des normes et des procédures tant éthiques et scientifiques qu'administratives lors de son exécution. Le personnel infirmier associé à la recherche joue aussi un rôle important dans la recherche clinique puisqu'il voit au bon déroulement des travaux et qu'il maintient des liens étroits avec les patients impliqués. Il est donc primordial que le soutien offert par le centre hospitalier permette à tous ces protagonistes de s'acquitter adéquatement de leurs responsabilités. En contrepartie, le centre doit disposer de l'information requise pour s'assurer que les ressources mises à la disposition de ces personnes sont gérées sainement.

4.45 Il importe aussi de noter que plusieurs chercheurs en poste dans un centre de recherche sont également professeurs dans une université. Cette double responsabilité rend la gestion de la recherche plus complexe et exige la mise en place de règles claires et de mécanismes appropriés.

Activités de recherche

4.46 Les travaux de recherche qui sont entrepris dans un centre hospitalier doivent préalablement avoir fait l'objet d'évaluations scientifique et financière et, dans plusieurs cas, d'une approbation éthique. Le chercheur est alors tenu de fournir une description du projet et d'y joindre les documents pertinents expliquant son déroulement scientifique, les ressources nécessaires et les personnes impliquées. Un budget détaillé des dépenses, un échéancier des travaux, une confirmation de la subvention obtenue ou une copie du contrat de recherche doivent également être produits. Tout contrat de recherche entre un chercheur et une entreprise privée ou un organisme public doit être libellé au nom du centre hospitalier et autorisé par le directeur de la recherche et le directeur général.

4.47 Le budget présenté par le chercheur doit inclure tous les frais directs du projet. Ceux-ci comprennent habituellement les salaires du personnel de recherche, les honoraires professionnels et les coûts d'achat d'équipement, d'animaux et de fournitures. S'il s'agit de recherche clinique, les compensations versées aux patients et les frais engagés par les différents services du centre hospitalier, tels que le laboratoire de biologie médicale, la pharmacie et le service d'imagerie médicale, doivent également y figurer.

4.48 En tant que fiduciaire des fonds des chercheurs, le centre hospitalier doit veiller au respect des règles des organismes subventionnaires et des dispositions prévues aux contrats.

Aucune assurance que tous les projets sont évalués.

4.49 Les trois centres hospitaliers vérifiés n'ont pas l'assurance que tous les projets de recherche font l'objet d'une évaluation. Par exemple, certains travaux de recherche fondamentale nécessitant des protéines ou des substances inertes ne sont pas précisément visés par les règles d'approbation. Les autorités des centres hospitaliers ne sont donc pas au courant de tous les travaux de recherche qui se déroulent dans leurs locaux et, par le fait même, des coûts qui leur sont afférents.

4.50 Par ailleurs, le tiers des centres hospitaliers visés par nos travaux n'ont pas été en mesure de nous indiquer le nombre de travaux de recherche réalisés au cours d'une année. Il devient donc difficile pour eux de connaître les ressources en cause, de prévoir les espaces requis et de faire un suivi adéquat.

Manque de rigueur dans la gestion des contrats de recherche.

4.51 Dans les trois centres hospitaliers que nous avons vérifiés, nous avons également constaté le manque de mécanismes pour s'assurer que tous les contrats conclus avec une entreprise privée sont approuvés et signés par les personnes autorisées. En effet, plusieurs contrats étaient absents des dossiers de l'administration de la recherche, d'autres ne portaient pas les signatures requises et certains, au lieu d'être libellés au nom du centre hospitalier, l'étaient à celui du chercheur ou de l'entreprise. L'information dont disposent les centres est alors insuffisante pour assurer la gestion rigoureuse de ces contrats de recherche.

4.52 Plusieurs lacunes ont aussi été relevées dans l'administration des activités de recherche, particulièrement en ce qui concerne leur évaluation financière, la gestion des fonds et le suivi lors de leur réalisation.

Évaluation financière

Évaluation financière incomplète.

4.53 La vérification que nous avons effectuée dans trois centres hospitaliers a fait ressortir que certains projets avaient été approuvés même si aucune évaluation financière ne figurait au dossier. Par ailleurs, lorsque cette évaluation existe, les budgets sont souvent fragmentaires et ils ne correspondent pas toujours aux contrats conclus avec les entreprises privées. Ces centres hospitaliers ne sont donc pas en mesure de s'assurer si les sommes convenues au contrat couvriront tous les coûts engagés lors de la réalisation d'un projet.

4.54 Par exemple, un de ces trois centres effectue, depuis plusieurs années, des travaux de recherche subventionnés par un organisme qui, habituellement, accorde des fonds insuffisants pour couvrir la totalité des coûts. Ainsi, ces travaux accusent un déficit cumulé de 43 500 dollars, sans tenir compte des frais liés aux différents services du centre hospitalier auxquels on a fait appel et qui ne sont pas imputés aux travaux de recherche concernés. Une évaluation financière rigoureuse mettrait en évidence, avant le début des travaux, les déficits prévus ; la décision de réaliser ou non ces projets serait alors prise en toute connaissance de cause. Notons que plusieurs centres hospitaliers se livrent à des travaux de recherche financés par cet organisme subventionnaire.

4.55 Bien que les contrats avec des entreprises privées prévoient généralement tous les frais directs engagés par les services des centres hospitaliers, il arrive que ceux-ci ne soient pas présentés distinctement dans le budget préparé par les chercheurs. Dans ces cas, les services concernés ne peuvent imputer les coûts aux activités de recherche qui sont donc assumés à même les sommes prévues pour les soins. Par exemple, plusieurs des contrats que nous avons examinés dans les trois centres vérifiés indiquaient le besoin de recourir aux services de laboratoire et de pharmacie, mais ne précisaient pas quelles seraient les sommes versées à ces services. Sans mention de ces frais dans le budget, ces montants demeureront dans les fonds de recherche.

4.56 Quant aux projets financés par des organismes subventionnaires, il arrive fréquemment que les centres hospitaliers ne disposent pas des fonds nécessaires pour couvrir les frais engagés par différents services du centre hospitalier. Ces coûts sont donc aussi assumés à même le budget consacré aux soins. Par exemple, nous avons relevé le cas d'un tel projet dont les frais de services diagnostiques non assumés s'échelonnant sur deux ans, représentent près de 100 000 dollars.

Coûts des services fréquemment omis.

4.57 Cette situation est présente dans plusieurs centres hospitaliers et peut toucher divers services. En effet, un des centres hospitaliers vérifiés a évalué que les frais assumés par le service de pharmacie pour des travaux de recherche dont les fonds proviennent d'organismes subventionnaires s'élèvent à 180 000 dollars pour l'année financière 1999-2000. Dans un autre centre, on a constaté que, dans près de 100 p. cent des cas, le coût des services n'est pas imputé peu importe le bailleur de fonds. Il devient donc difficile pour les centres hospitaliers d'évaluer les coûts engendrés par la recherche.

4.58 Le sondage effectué auprès des autres centres hospitaliers confirme que plusieurs d'entre eux n'affectent pas les coûts engagés par les différents services aux fonds de recherche. En effet, 30 p. cent n'imputent pas leurs frais de laboratoire et de pharmacie, 50 p. cent les services d'imagerie et de médecine nucléaire et 60 p. cent les soins prodigués par leur personnel.

Mécanisme d'identification des sujets de recherche insatisfaisant.

4.59 Pour effectuer une telle imputation, il importe d'identifier tous les sujets de recherche qui reçoivent des soins et bénéficient des services du centre hospitalier, ce que n'ont fait que partiellement les trois centres vérifiés. Sans cette identification, les médecins du centre hospitalier facturent la Régie de l'assurance maladie du Québec pour les actes médicaux posés au lieu de réclamer leurs honoraires aux fonds des chercheurs qui disposent des sommes prévues à cette fin provenant d'autres bailleurs de fonds.

4.60 D'ailleurs, selon l'information que nous avons obtenue, près de 80 p. cent des centres hospitaliers touchés par nos travaux ne possèdent pas de mécanisme pour éviter que le même acte médical requis dans le cadre de travaux de recherche soit rémunéré par deux sources différentes.

Gestion fiduciaire des fonds

4.61 À titre de fiduciaires, les centres hospitaliers doivent veiller à ce que les sommes versées par les organismes subventionnaires et les entreprises privées soient utilisées aux fins prévues et que les dépenses engagées soient affectées aux travaux de recherche appropriés.

Résultats financiers d'une recherche rarement connus.

4.62 Une fois le projet approuvé, le centre hospitalier doit assurer le suivi financier des activités de recherche. Or, nous avons constaté que les trois centres hospitaliers que nous avons vérifiés sont peu outillés pour remplir cette tâche. Ainsi, aucune correspondance n'est établie entre le budget présenté par le chercheur et les résultats réels, les engagements financiers ne sont pas pris en compte, et les transferts de dépenses ou de revenus d'un poste budgétaire à l'autre sont monnaie courante. Ces lacunes font en sorte que les centres hospitaliers possèdent rarement le portrait réel des résultats financiers d'une recherche.

4.63 D'abord, les revenus et les dépenses de chaque recherche ne sont pas gérés dans un poste budgétaire distinct. En effet, un même poste peut servir pour plusieurs recherches. Il est ainsi impossible de connaître les résultats financiers de chacune, de les comparer aux prévisions budgétaires ni de permettre une reddition de comptes adéquate aux bailleurs de fonds. Par ailleurs, certains types de travaux pourraient ne pas requérir la création d'un poste distinct, notamment si le montant est peu élevé. Toutefois, les trois centres hospitaliers vérifiés ne se sont pas fixés de telles balises.

4.64 De plus, certains postes présentaient des déficits importants sans que les centres hospitaliers aient adopté des mesures pour corriger la situation. Des chercheurs aux prises avec un déficit le comblent en utilisant les sommes versées pour un

autre projet. Celui-ci devenant à son tour déficitaire, il sera renfloué par le financement d'un autre et ainsi de suite. La situation financière réelle d'un projet est donc inconnue, le déficit étant reporté indéfiniment et pouvant augmenter sans qu'aucune action ne soit entreprise par le centre hospitalier. Nous avons même observé que les fonds de plusieurs chercheurs présentent des soldes débiteurs, parfois supérieurs à 100 000 dollars.

4.65 Par exemple, nous avons relevé un projet d'analyse d'une base de données dont le budget prévoyait une somme de 40 000 dollars (sur 74 000 dollars) pour l'acquisition de banques de données et d'un disque dur ainsi que pour la location d'un ordinateur. Bien que les travaux soient maintenant terminés, aucuns frais de cette nature n'ont été imputés. De plus, le poste budgétaire présente un solde débiteur de 100 000 dollars, ce qui signifie que des dépenses non prévues ou reliées à d'autres projets y ont été imputées.

4.66 Alors que certains postes présentent des déficits chroniques, d'autres ont des surplus importants. Par exemple, pour un poste budgétaire, nous avons constaté un surplus de 353 000 dollars au 31 mars 2000 sans que le centre hospitalier soit en mesure de nous en fournir la raison.

4.67 Le tableau 1 présente, pour les trois centres vérifiés, la situation des fonds utilisés par les chercheurs au 31 mars 2000.

Tableau 1

Solde des fonds de recherche au 31 mars 2000

	Centre n°1	Centre n°2	Centre n°3	Total
Nombre de postes déficitaires	70	289	224	**583**
Nombre total de postes	420	1 063	766	**2 249**
Pourcentage des postes déficitaires	**17**	**27**	**29**	**26**
Valeur des fonds déficitaires (en dollars)	646 995	5 567 216	3 422 115	**9 636 326**
Valeur des fonds en surplus (en dollars)	5 125 033	15 157 730	7 279 594	**27 562 357**
Solde des fonds au 31 mars (en dollars)	4 478 038	9 590 514	3 857 479	**17 926 031**
Pourcentage des fonds déficitaires	**13**	**37**	**47**	**35**
Valeur moyenne des postes déficitaires (en dollars)	**9 243**	**19 264**	**15 277**	**16 529**

Les soldes débiteurs totalisent près de 10 millions de dollars.

4.68 Le quart des postes budgétaires présentaient un solde débiteur au 31 mars 2000 de près de 10 millions de dollars. Toutefois, il est important de préciser que ces données ne prennent pas en compte les engagements à payer, de même que les encaissements à recevoir. Les soldes apparaissant aux postes budgétaires des chercheurs ne représentent donc pas les résultats financiers des travaux, mais les sommes disponibles à une date donnée.

4.69 Bien que, dans l'ensemble, le solde des fonds soit créditeur, plusieurs mesures correctives devront être prises pour que les centres hospitaliers remplissent adéquatement leurs responsabilités de fiduciaires, qu'ils rendent des comptes aux organismes et aux entreprises qui leur confient des fonds, et qu'ils prennent des décisions plus éclairées quant aux activités de recherche.

4.70 Nous avons aussi remarqué que la gestion financière de certains travaux de recherche se fait par des intervenants situés à l'extérieur du centre hospitalier, bien que les activités s'y déroulent et que les chercheurs en utilisent les ressources. En effet, dans bien des cas, les fonds sont gérés par l'université à laquelle le centre hospitalier est affilié ou par des entreprises appartenant à des chercheurs. Dans ces cas, le centre hospitalier risque donc d'avoir à assumer des coûts pour lesquels il ne sera pas remboursé s'il n'encadre pas adéquatement la gestion de ces travaux. Ainsi, des dépenses de plus de 125 000 dollars engagées par un des centres hospitaliers vérifiés n'ont pu lui être remboursées par l'université étant donné que tous les fonds pour les recherches en cause étaient épuisés. Cette perte devra donc être essuyée par le centre hospitalier. Pour éviter la répétition de ce genre de situation, il faudra mettre en place des mécanismes de coordination appropriés avec les intervenants externes afin que le centre hospitalier puisse assurer le suivi des travaux et obtenir le remboursement des frais engagés.

4.71 L'absence d'un processus de gestion qui permettrait, tant aux chercheurs qu'aux centres hospitaliers, d'effectuer un suivi intégré des travaux de recherche a pour conséquence que les centres hospitaliers ne sont pas en mesure de vérifier si tous les frais sont effectivement imputés aux fonds de recherche.

4.72 **Nous avons recommandé aux centres hospitaliers**

- **d'instaurer une déclaration obligatoire des activités de recherche par les chercheurs afin d'évaluer tous les travaux qui se déroulent dans leurs murs ;**
- **d'effectuer une évaluation financière des projets, incluant l'ensemble des frais directs, et d'en faire le suivi ;**
- **d'assurer une gestion plus rigoureuse des contrats et des fonds de recherche.**

Soutien à la recherche

Frais de fonctionnement d'un centre de recherche

4.73 Les frais de fonctionnement d'un centre de recherche comprennent notamment les frais d'organisation administrative et scientifique, les frais liés aux services communs offerts aux chercheurs tels le personnel de soutien, l'animalerie, l'achat et l'entretien de divers équipements ainsi que le salaire de certains d'entre eux qui n'ont pas droit aux bourses des organismes subventionnaires.

4.74 Ces frais sont assumés par le centre de recherche et sont couverts en grande partie par la subvention accordée dans le cadre du programme de financement des centres de recherche du FRSQ. En 1999-2000, près de 29 millions de dollars ont été versés aux centres de recherche dans le cadre de ce programme.

4.75 Dans le chapitre 3 du tome II de notre *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999*, nous avions mentionné que le financement accordé aux centres de recherche ne tenait pas compte de leur performance ni de leurs caractéristiques propres. Depuis, le FRSQ a amorcé des travaux afin d'appliquer progressivement une méthode qui prend en considération la performance des centres.

Écart parfois important entre les frais de fonctionnement des centres de recherche et leur financement.

4.76 Plus de la moitié des centres hospitaliers visés par nos travaux n'ont pas été en mesure de nous préciser le montant des frais de fonctionnement de leur centre de recherche. Quant à ceux qui l'ont fait, une différence importante existe, dans certains cas, entre ces frais et la subvention reçue. D'autres sources de financement peuvent alors servir à combler l'écart ; les coûts de fonctionnement des centres de recherche et des activités qui s'y déroulent ne figurent toujours pas parmi les critères d'octroi des subventions du FRSQ. Un financement qui prendrait en compte de tels éléments permettrait aux centres hospitaliers d'améliorer le soutien nécessaire à une saine gestion des ressources consacrées à la recherche.

4.77 Nous avons également remarqué qu'un des centres hospitaliers vérifiés a versé aux équipes de recherche, à même la subvention du FRSQ, une somme de 455 000 dollars à des fins communes. Toutefois, ce centre ne s'est pas assuré que celle-ci a été utilisée à cet effet. De plus, le rapport transmis au FRSQ ne présentait aucun surplus bien qu'un montant d'environ 200 000 dollars n'avait pas encore été dépensé au 31 mars 2000.

4.78 Cette situation vient illustrer le constat que nous avions déjà effectué en 1998-1999 selon lequel le FRSQ ne s'assure pas que les sommes octroyées sont effectivement utilisées aux fins prévues.

Frais reliés aux installations et à l'administration générale

4.79 Les centres hospitaliers doivent, à même leur budget d'exploitation annuel, assumer les frais afférents aux espaces occupés par la recherche. Il s'agit notamment des dépenses de chauffage, d'électricité, d'entretien et de sécurité. De plus, ils prennent également en charge les coûts liés aux divers services administratifs qu'ils offrent à leur centre de recherche. Ces dépenses ne comprennent pas le coût des locaux.

4.80 Les centres hospitaliers visés par nos travaux n'ont pas tous calculé le montant de ces frais. En effet, seulement sept d'entre eux ont été en mesure de nous transmettre cette évaluation. Notre rapport, présenté en 1998-1999, mentionnait que le MSSS ne connaissait pas non plus la valeur de ces frais. Il n'est donc pas en mesure de juger de leur impact sur le budget de fonctionnement des centres hospitaliers, ni de déterminer le taux de remboursement approprié à exiger pour les couvrir.

Contribution de l'entreprise privée

4.81 En 1992, le MSSS a adopté une politique administrative prévoyant la perception par les centres hospitaliers d'une contribution additionnelle égale à 20 p. cent de l'ensemble des coûts d'un contrat de recherche conclu avec l'entreprise privée. Cette contribution est partagée en deux : 18 p. cent servent à couvrir les frais de fonctionnement du centre de recherche ou d'autres activités de recherche, et 2 p. cent sont utilisés pour payer les frais d'administration générale de l'établissement hôte. Il importe de souligner que cette politique ne s'applique pas aux subventions provenant d'organismes accrédités[2], que ceux-ci soient québécois, canadiens ou étrangers. Par conséquent, ils ne contribuent pas au paiement des frais indirects qui doivent alors être assumés par le centre de recherche et le centre hospitalier à même leur budget de fonctionnement. Selon les données obtenues, les subventions d'organismes accrédités représentaient plus de 50 p. cent des fonds de recherche reçus par les centres hospitaliers au cours de l'exercice 1999-2000.

4.82 De plus, mentionnons que le taux de 20 p. cent ne prend pas en compte la nature des travaux de recherche puisqu'il doit être appliqué uniformément, alors que l'importance des ressources impliquées peut grandement varier selon qu'il s'agit de recherche fondamentale ou d'essais thérapeutiques.

4.83 Dans la Politique québécoise de la science et de l'innovation, qu'il a récemment adoptée, le MRST reconnaît que les frais indirects ne sont pas financés de façon concurrentielle au Québec et propose un taux de 40 p. cent. Par l'intermédiaire de cette politique, il suggère l'application de ce taux pour tous les contrats conclus avec des entreprises privées et des organismes publics et pour toutes les subventions émanant d'organismes non accrédités. Il indique de plus que le gouvernement s'assurera que le montant qu'il consacre au soutien à la recherche représente 40 p. cent. Il est à noter qu'une étude réalisée récemment par l'Association des universités et collèges du Canada démontre que le taux moyen du remboursement des frais indirects aux États-Unis se situait à environ 52 p. cent des coûts directs en 1997.

Discordance des taux de contribution additionnelle entre les centres hospitaliers et les universités.

4.84 Dans les universités, les contrats de recherche incluent généralement une contribution additionnelle représentant 40 p. cent des coûts totaux des travaux. Cette condition peut créer une situation inéquitable, car la contribution diffère selon les signataires du contrat puisqu'elle est limitée à 20 p. cent dans le cas des contrats conclus par les centres hospitaliers. Pourtant, les mêmes ressources peuvent être impliquées dans les activités de recherche puisque les chercheurs en poste dans les centres hospitaliers sont souvent aussi professeurs à l'université.

2. Selon la Politique québécoise de la science et de l'innovation, les organismes accrédités sont ceux qui octroient leurs subventions par concours.

4.85 Selon l'information obtenue des 18 centres hospitaliers dotés d'un centre de recherche visés par nos travaux, 13 centres exigent un taux de contribution additionnelle de 20 p. cent des coûts d'un projet, un centre perçoit 25 p. cent et 4 centres demandent 30 p. cent.

4.86 Dans notre précédent rapport, nous avions mentionné que la contribution additionnelle de 20 p. cent était le fruit de discussions entre le MSSS, les organismes subventionnaires, les établissements et l'entreprise privée. Cependant, elle n'était pas appuyée par une analyse complète des frais indirects. De plus, nous avions constaté que le MSSS ne faisait aucun suivi de l'application de cette politique et que la règle n'avait pas été suivie pour certains contrats de recherche. Nous avions donc recommandé au ministère d'étayer le bien-fondé du taux de la contribution additionnelle demandée à l'entreprise privée et d'assurer le suivi de l'application de sa politique administrative.

4.87 Notre vérification de l'application de cette politique dans trois centres hospitaliers révèle que la distribution du montant perçu pour couvrir les frais de fonctionnement du centre de recherche ou d'autres activités de recherche, soit 18 p. cent, diffère entre les centres hospitaliers. Pour deux de ces centres vérifiés, la contribution a été affectée en totalité aux frais de fonctionnement du centre de recherche. Cependant, le troisième a remis 76 p. cent du montant aux équipes de recherche. Bien que la politique administrative du MSSS le lui permette, nous avons constaté que cela a été fait sans que le centre hospitalier ait préalablement évalué les coûts de fonctionnement du centre de recherche. Le tableau 2 illustre la contribution perçue, de même que son utilisation dans ces trois centres hospitaliers.

Tableau 2

Montant et distribution de la contribution additionnelle perçue de l'entreprise privée

	Centre n° 1		Centre n° 2		Centre n° 3		Total	
	($)	(%)	($)	(%)	($)	(%)	($)	(%)
Montant perçu – 18 p. cent	**348 210**	**100**	**1 376 335**	**100**	**3 929 625**	**100**	**5 654 170**	**100**
Distribution								
Fonctionnement du centre de recherche	348 210	100	1 376 335	100	946 318	24	2 670 863	47
Sommes versées aux équipes de recherche	–	–	–	–	2 983 307	76	2 983 307	53
Montant perçu – 2 p. cent	**39 935**	**100**	**120 785**	**100**	**372 269**	**100**	**532 989**	**100**

4.88 L'information obtenue des autres centres hospitaliers confirme que plusieurs d'entre eux utilisent une partie de cette contribution pour des activités de recherche. Le MSSS ignore d'ailleurs de quelle façon ils utilisent cette contribution puisque ces informations n'apparaissent pas dans le rapport financier qu'ils lui transmettent annuellement.

Rien n'assure que la contribution des entreprises privées est perçue intégralement.

4.89 L'absence d'information relative à la gestion des activités de recherche a pour conséquence que les centres hospitaliers ne sont pas en mesure de s'assurer que la contribution additionnelle des entreprises privées pour les frais indirects a été perçue intégralement. En effet, ils ne peuvent prétendre avoir tout reçu, soit parce qu'ils n'ont pas l'assurance d'avoir autorisé tous les contrats de recherche, soit parce que ceux-ci sont parfois gérés par le chercheur ou une société privée. Ainsi, les centres ne contrôlent pas les encaissements et les débours, ni la valeur totale des fonds.

4.90 Les lacunes observées mettent en évidence la nécessité pour les établissements d'évaluer les frais de fonctionnement de leur centre de recherche ainsi que les frais reliés aux installations et à l'administration générale afin d'être en mesure de couvrir tous les coûts engagés. La sous-évaluation de ces frais peut avoir un impact sur le budget du centre hospitalier et les services qu'il offre ou encore limiter les ressources consacrées à l'administration de la recherche.

4.91 **Nous avons recommandé au Fonds de la recherche en santé du Québec de poursuivre ses efforts afin de revoir le financement des centres de recherche et d'obtenir l'assurance que les subventions octroyées sont utilisées aux fins prévues.**

4.92 **Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux de réviser ses règles relatives aux frais indirects de la recherche en tenant compte de la Politique québécoise de la science et de l'innovation et de veiller à leur application par les centres hospitaliers.**

4.93 **Nous avons recommandé aux centres hospitaliers**

- **d'évaluer les frais de fonctionnement de leur centre de recherche et les frais reliés aux installations et à l'administration générale afin d'en assurer un financement adéquat;**
- **d'utiliser les sommes reçues dans le cadre du programme de financement des centres de recherche du Fonds de la recherche en santé du Québec selon les règles stipulées par cet organisme;**
- **de percevoir une contribution additionnelle pour chaque contrat de recherche conclu avec l'entreprise privée.**

Gestion de l'éthique

4.94 Comme nous l'avons mentionné précédemment, nous assistons à une évolution rapide de la recherche en santé. Non seulement les découvertes scientifiques dans ce domaine améliorent-elles les traitements et la qualité de vie des personnes, mais elles confèrent des avantages économiques non négligeables à ceux qui les commercialisent. Cette situation est propice au développement d'une dualité d'intérêts entre, d'une part, la quête de la connaissance et l'amélioration de la santé, et, d'autre part, la profitabilité.

4.95 Il est donc impératif de procéder avec une grande rigueur éthique notamment pour assurer la protection des droits des sujets humains dont la participation à la recherche est essentielle pour introduire en toute sécurité de nouveaux traitements auprès de la population.

4.96 Sur le plan légal, le Code civil du Québec définit des balises quant au consentement des sujets de recherche, notamment des personnes mineures et inaptes. Par ailleurs, la recherche biomédicale impliquant des sujets humains sains ou malades est régie par une diversité de lignes directrices, d'énoncés de politique ou encore de guides. Or, il se trouve que ces documents se contredisent parfois.

4.97 Le plan d'action en éthique de la recherche et en intégrité scientifique du MSSS mentionne que les normes préconisées par les établissements doivent respecter les grands cadres normatifs en vigueur au niveau international et l'énoncé de politique des trois conseils canadiens en matière d'éthique de la recherche avec des êtres humains[3]. De plus, les bonnes pratiques cliniques de Santé Canada s'appliquent dans le cas d'essais cliniques de produits pharmaceutiques. Le Réseau de médecine génétique appliquée du FRSQ a également élaboré un cadre éthique pour la recherche en génétique humaine.

4.98 Selon la plupart de ces normes éthiques, la recherche impliquant des sujets humains et des produits du corps requiert l'approbation d'un comité d'éthique de la recherche. Les conseils d'administration des centres hospitaliers doivent donc veiller à ce que toute recherche de ce type à laquelle participent leurs chercheurs, leur personnel ou des étudiants, soit évaluée par un comité d'éthique, et ce, que les travaux se déroulent à l'intérieur ou à l'extérieur de leurs murs.

4.99 Il importe toutefois de souligner que la responsabilité du respect de l'éthique incombe d'abord au chercheur et à son équipe, et repose sur une conduite inspirée par l'honnêteté et le respect de la dignité humaine.

3. Ce document, qui a été préparé par le Conseil de recherches médicales du Canada, le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada et le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, a été publié en 1998.

Les comités d'éthique jouent un rôle de premier plan dans la recherche en santé.

4.100 La Politique québécoise de la science et de l'innovation réitère l'importance des enjeux éthiques soulevés par les travaux de recherche au Québec et confirme le rôle de premier plan que jouent les comités d'éthique de la recherche, en prévoyant notamment l'élaboration de moyens pour assurer l'efficacité de leurs interventions. Elle propose également la création d'une commission québécoise de l'éthique de la science et de la technologie.

4.101 Bien que différents acteurs reconnaissent que la gestion de l'éthique de la recherche s'est améliorée au cours de la dernière décennie dans les centres hospitaliers dotés d'un centre de recherche, plusieurs lacunes persistent, notamment celles à l'égard du rôle et du fonctionnement des comités d'éthique, de la formation sur l'éthique dispensée au Québec et du soutien accordé à ces comités.

Rôle des comités d'éthique de la recherche

4.102 Les comités d'éthique de la recherche constituent la pierre angulaire de la gestion de l'éthique de la recherche dans les centres hospitaliers. Ces comités locaux, qui sont autonomes, multidisciplinaires et qui relèvent du conseil d'administration, ont la responsabilité de protéger les droits, la sécurité et le bien-être de tous les sujets humains. Pour ce faire, ils doivent procéder à l'évaluation éthique des projets et assurer le suivi des travaux.

4.103 La composition et les pouvoirs de ces comités, définis par les normes éthiques, leur assurent la compétence et l'indépendance voulue. Les comités sont composés d'au moins cinq membres dont un spécialiste en éthique, un expert du domaine juridique et une personne non affiliée au centre hospitalier. Présentement, les membres sont nommés par le conseil d'administration du centre hospitalier.

4.104 Dans le cadre de notre vérification, nous avons recensé 28 comités d'éthique de la recherche répartis dans les 18 centres hospitaliers concernés par nos travaux. Les cinq comités d'éthique présents dans les trois centres hospitaliers que nous avons vérifiés totalisent 93 membres qui se réunissent régulièrement en sous-groupes.

Mandats souvent incomplets.

4.105 Même si les comités d'éthique de la recherche des trois centres hospitaliers vérifiés se sont tous fait confier un mandat, celui-ci nous est apparu incomplet dans le cas des comités d'un centre hospitalier en particulier. Par exemple, il n'est pas précisé si les chercheurs doivent leur soumettre tout projet de recherche qui nécessite des éléments ou des produits du corps humain pour évaluation comme il est exigé dans l'énoncé de politique des trois conseils canadiens. De plus, les comités de ce centre hospitalier n'ont pas précisé les règles à suivre pour les projets qui seront réalisés à l'extérieur du centre hospitalier par ses chercheurs ou son personnel de recherche. Enfin, mentionnons que leurs mandats n'ont pas été communiqués aux chercheurs. L'information obtenue des autres centres hospitaliers confirme que les mandats des comités d'éthique sont souvent incomplets et qu'ils varient d'un comité à l'autre.

4.106 **Nous avons recommandé aux centres hospitaliers de préciser le mandat de leurs comités d'éthique de la recherche et de le diffuser.**

Fonctionnement des comités d'éthique de la recherche

Approbation des projets

4.107 Le chercheur doit présenter au comité d'éthique de la recherche du centre hospitalier les documents pertinents pour l'analyse et l'évaluation du projet. À cette étape, les membres du comité accordent beaucoup d'attention au contenu du formulaire de consentement qui sera remis aux sujets de recherche afin de s'assurer que tous les éléments essentiels, dont les contraintes et les effets secondaires possibles liés aux traitements expérimentés ainsi que les mesures pour protéger la confidentialité des données recueillies, sont clairement expliqués.

4.108 Le projet peut être approuvé inconditionnellement ou sous réserve, ou encore, il peut être refusé. Si des corrections sont nécessaires, le chercheur les effectue et soumet de nouveau son projet au comité. Les travaux ne débutent qu'après l'approbation finale. Toute modification au projet en cours de réalisation doit être évaluée par le comité.

4.109 L'approbation d'un projet est habituellement accordée pour une année. Les comités d'éthique de la recherche qui ont fait l'objet de notre étude ont analysé 1 861 nouveaux projets de recherche au cours de l'exercice 1999-2000.

4.110 Nous avons constaté que les comités d'éthique des centres hospitaliers visés par nos travaux n'ont pas tous mis en place les mesures nécessaires pour assurer l'approbation efficiente de tous les projets qui doivent être évalués et le respect des exigences en matière d'éthique.

Près de 88 p. cent des projets évalués ont nécessité des corrections.

4.111 Le chercheur pourrait mieux préparer les documents qu'il doit présenter si on lui communiquait préalablement des exigences claires. La diffusion de directives précises diminuerait le nombre de corrections demandées par les comités et réduirait les délais d'approbation lesquels atteignent parfois huit semaines. Par exemple, près de 88 p. cent des 576 nouveaux projets analysés en 1999-2000 par les comités d'éthique des trois centres hospitaliers vérifiés ont nécessité des corrections, notamment au formulaire de consentement et au protocole de recherche.

4.112 Les comités des centres hospitaliers vérifiés n'ont pas spécifié clairement aux chercheurs les éléments qu'ils doivent prendre en considération afin de tenir compte des risques associés à un projet. Il est cependant primordial que des mesures soient clairement établies de façon à ce que les chercheurs puissent démontrer aux comités l'attention particulière qui sera portée à ces risques au cours des travaux.

Rien n'assure que la participation d'un patient à une recherche est indiquée dans son dossier médical.

4.113 Par ailleurs, plusieurs centres hospitaliers, dont les trois que nous avons vérifiés, n'ont pas précisé dans quelles circonstances il importe d'indiquer dans son dossier médical que le patient participe à une recherche et de prévenir celui-ci de cette mention, qui est pourtant essentielle lorsqu'un suivi médical est nécessaire. En effet, elle sert à informer le personnel soignant qui adaptera les interventions et les traitements en conséquence. De plus, aucun des centres hospitaliers vérifiés ne s'assure qu'une note de ce genre figure au dossier médical lorsque la situation l'exige.

4.114 De plus, quatre des comités d'éthique de la recherche des centres vérifiés n'ont pas explicité leur position sur les projets de recherche en génétique humaine, ni même défini les informations qui doivent apparaître sur le formulaire de consentement pour ce type de projet. Ce manque de direction de la part des comités d'éthique laisse les chercheurs dans le doute quant aux exigences en matière d'éthique dont ils doivent tenir compte dans ces circonstances, et n'assure aucunement l'uniformité des évaluations. Nous avons d'ailleurs noté que le formulaire de consentement pour un projet de ce genre ne fournissait pas toute l'information que le sujet était en droit d'obtenir. Entre autres, il ne mentionnait pas la durée de conservation des échantillons prélevés.

Les comités ne disposent pas de toute l'information nécessaire à leur prise de décision.

4.115 Nous avons remarqué également que plusieurs comités d'éthique ne disposent pas toujours de toute l'information nécessaire à leur prise de décision. Ainsi, trois des cinq comités d'éthique des centres hospitaliers vérifiés n'exigent pas une déclaration des intérêts et n'obligent pas le chercheur à signaler tout conflit d'intérêts, réel, éventuel ou apparent, dans le formulaire de consentement, ce qui contrevient aux règles éthiques en vigueur. Certains de ces comités analysent pourtant plusieurs projets qui présentent un tel risque puisqu'ils impliquent des chercheurs qui sont aussi consultants, ou alors actionnaires ou propriétaires d'une entreprise qui finance des activités de recherche. Nous avons d'ailleurs relevé quelques cas où un des chercheurs était lié à l'entreprise qui finançait les travaux auxquels il participait sans que le formulaire de consentement en ait fait mention.

4.116 En outre, plusieurs comités d'éthique des centres hospitaliers vérifiés ne se sont pas enquis, avant l'approbation des projets, des éléments des contrats de recherche pouvant être pertinents à leur décision. Par exemple, tout comité d'éthique doit être informé du versement d'encouragements financiers au chercheur en fonction du nombre de patients recrutés.

Un projet impliquant des sujets humains n'a pas été approuvé par le comité d'éthique.

4.117 Nous avons aussi observé qu'un projet de recherche impliquant des sujets humains n'avait pas été soumis au comité d'éthique d'un des centres hospitaliers vérifiés alors qu'il aurait dû l'être. D'ailleurs, ces centres ne disposent pas de mécanismes leur permettant de s'assurer que les projets dont ils gèrent les fonds ont été approuvés par le comité d'éthique.

4.118 Dans le même ordre d'idées, le comité d'éthique d'un centre hospitalier vérifié n'était pas au courant qu'un projet de recherche réalisé par son personnel avait été approuvé par le comité d'éthique de l'université à laquelle le chercheur responsable est rattaché. Pire encore, le peu d'information qu'il possédait sur ce projet l'avait mené à la conclusion que la recherche ne portait pas sur des sujets humains.

4.119 Un comité d'éthique des centres vérifiés ne s'est pas assuré qu'une modification qu'il avait demandée au formulaire de consentement avait été apportée par le chercheur avant que celui-ci amorce le recrutement des patients. Cette modification était pourtant importante, car elle informait les sujets de recherche que le financement du projet était assuré par une entreprise privée avec laquelle le chercheur responsable est lié. Le centre hospitalier concerné n'a pas été en mesure de nous démontrer que la correction a été effectivement apportée.

4.120 Finalement, deux des trois centres hospitaliers vérifiés ne s'assurent pas que leur comité d'éthique a recours à des experts lorsque la situation l'exige, par exemple avant d'approuver un projet dans lequel il est prévu qu'il y aura utilisation de substances radioactives. Pourtant, un des centres hospitaliers vérifiés a standardisé sa procédure de sorte que tout chercheur désirant soumettre un tel projet au comité d'éthique a l'obligation d'obtenir l'approbation du comité de radioprotection.

Surveillance éthique

4.121 La surveillance éthique continue de la recherche, dont les comités sont responsables, consiste à s'assurer que les règles éthiques sont respectées pendant le déroulement des travaux. Selon ces règles, le comité doit s'assurer d'une vérification au hasard du processus de consentement libre et éclairé du sujet, de l'examen périodique des documents produits au cours de l'étude, de la révision des dossiers des sujets et de l'analyse des rapports des événements défavorables à la marche des travaux.

4.122 Notons que les organismes de régulation au Canada et aux États-Unis, les entreprises pharmaceutiques et certains organismes subventionnaires effectuent des vérifications afin de s'assurer du respect du protocole de recherche et de l'exactitude des données de recherche déclarées.

Les efforts des comités se résument à approuver les projets.

4.123 Nous avons constaté que la plupart des comités d'éthique n'effectuent aucune surveillance éthique continue même si, dans certains cas, leur mandat le prévoit. Actuellement, les efforts des comités se résument à approuver les projets avant le début des travaux et à recevoir une fois par année le rapport d'étape du chercheur. Beaucoup d'importance est accordée aux documents présentés par le chercheur et au formulaire de consentement, mais on ne s'assure pas que ses travaux et ceux de son équipe correspondent à ce qui avait été approuvé par le comité.

4.124 Les règles éthiques prévues pour les essais cliniques de produits pharmaceutiques précisent que, lorsque survient une réaction indésirable grave, le chercheur doit aviser immédiatement la compagnie concernée et informer rapidement son comité d'éthique. On entend par « incident thérapeutique grave » ou « réaction indésirable grave à un médicament » tout incident qui nécessite une hospitalisation, met la vie en danger ou entraîne le décès. Plusieurs compagnies pharmaceutiques exigent d'être informées par le chercheur de ce type d'événements dans les 24 heures.

4.125 Curieusement, les comités d'éthique n'ont pas tous cette exigence. Notre analyse d'une trentaine de cas démontre d'ailleurs que le délai de déclaration de réactions indésirables graves aux comités d'éthique des centres vérifiés variait, en moyenne, de 29 à 69 jours, pour les incidents survenus à l'intérieur du centre hospitalier, et de 71 à 83 jours, pour ceux qui s'étaient produits à l'extérieur.

4.126 Par ailleurs, les comités d'éthique disposent généralement de peu d'information de gestion sur le déroulement des travaux. Par exemple, ceux des centres hospitaliers que nous avons vérifiés ne possèdent aucune statistique sur le nombre de sujets recrutés, la quantité et le type de réactions indésirables survenues ainsi que leur délai de transmission par les chercheurs. De plus, les comités de deux de ces centres hospitaliers ignorent les délais d'approbation des projets qui leur sont soumis. Pourtant, un de ces centres s'est fixé un objectif de 6 semaines comme délai d'approbation. Certains ne consignent même pas les dates où les approbations annuelles arrivent à échéance, ce qui ne leur permet pas de s'assurer que tous les projets devant être renouvelés leur sont soumis.

4.127 Dans le cadre d'un projet de recherche, diverses informations sont recueillies et notées dans un dossier qui est conservé dans des locaux du centre de recherche ou du centre hospitalier. Certaines de ces données sont confidentielles puisqu'elles concernent l'état de santé du sujet de recherche. En outre, des informations peuvent être échangées entre le centre de recherche et les entreprises privées ou les organismes subventionnaires. Dans ce contexte, il importe donc que les centres hospitaliers prennent les mesures nécessaires pour protéger la confidentialité des données.

Protection et conservation des données de recherche peu encadrées.

4.128 Selon l'information obtenue, près de 70 p. cent des centres hospitaliers visés par notre étude n'ont pas adopté de politique sur la protection et la conservation des dossiers de recherche et des données qu'ils contiennent. Cette situation est pour le moins surprenante puisque les centres hospitaliers disposent de politiques assurant un contrôle rigoureux de l'accès aux dossiers médicaux ainsi que de leur consultation et de leur entreposage, comme il est exigé par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*. Pourtant, ces deux types de dossiers peuvent contenir des informations fort similaires.

4.129 Nous avons recommandé aux centres hospitaliers de s'assurer que

- **les exigences des comités d'éthique de la recherche sont suffisantes, adéquates, bien documentées et diffusées;**
- **les comités d'éthique de la recherche obtiennent l'information qui leur est nécessaire à l'approbation de tous les projets et au suivi des travaux, et qu'ils effectuent une surveillance éthique continue;**
- **la confidentialité des données recueillies lors des travaux de recherche est protégée.**

Formation

4.130 La responsabilité de mener une recherche dans le respect des règles éthiques repose avant tout sur les chercheurs et le personnel infirmier de recherche qui sont tenus de connaître et d'appliquer les normes en vigueur. Les membres des comités d'éthique, quant à eux, doivent posséder l'expertise et les connaissances requises afin d'être en mesure d'évaluer, sous l'angle qui les concerne, les différents projets de recherche et d'assurer le suivi des travaux. Dans ce contexte, la formation sur l'éthique prend toute son importance, car les découvertes scientifiques amènent des débats et influent sur les normes existantes.

4.131 Le plan d'action du MSSS confie au FRSQ le mandat de promouvoir la formation sur l'éthique et délègue au conseil d'administration de chaque centre hospitalier la responsabilité de cette formation. Dans le même ordre d'idées, la politique du MRST appuie la formation continue en éthique pour les chercheurs ainsi que les gestionnaires et le personnel des centres de recherche. En outre, elle favorise le développement de la formation sur l'éthique à l'université.

Moins de 30 000 dollars ont été consacrés à la formation sur l'éthique en 1999-2000.

4.132 Dans les 18 centres hospitaliers ayant fait l'objet de nos travaux, le budget alloué à ce type de formation est minime. En effet, moins de 30 000 dollars y ont été consacrés pour l'exercice 1999-2000. De façon générale, cette formation se résume à la participation de quelques membres des comités d'éthique à des colloques et à des ateliers. Il n'existe d'ailleurs aucun programme structuré de formation s'adressant aux chercheurs, au personnel de recherche et aux membres des comités d'éthique.

4.133 En jetant un coup d'œil outre-frontières, on s'aperçoit qu'il existe aux États-Unis un important organisme subventionnaire qui exige que les chercheurs et le personnel clé de l'équipe de recherche ainsi que les membres du comité d'éthique s'engagent à suivre une formation continue sur l'éthique pour avoir droit à son soutien financier.

4.134 Nous avons recommandé au Fonds de la recherche en santé du Québec d'accentuer ses efforts, de concert avec le ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie, afin d'améliorer la formation sur l'éthique dispensée aux chercheurs, au personnel de recherche et aux membres des comités d'éthique.

4.135 Nous avons recommandé aux centres hospitaliers de s'assurer que les chercheurs, le personnel de recherche et les membres des comités d'éthique de la recherche reçoivent la formation requise sur l'éthique.

Soutien accordé aux comités d'éthique de la recherche

4.136 Les comités d'éthique assument la lourde responsabilité de la protection des sujets de recherche et leurs activités reposent, pour l'essentiel, sur la participation bénévole de leurs membres. Les projets à évaluer sont nombreux, parfois complexes, et la documentation afférente est volumineuse. De plus, les règles éthiques évoluent constamment. Pour que les comités d'éthique puissent s'acquitter de leur tâche correctement, il est primordial que les centres hospitaliers, de même que le FRSQ et les ministères concernés, leur offrent le soutien nécessaire.

4.137 Nous avons constaté que les centres hospitaliers vérifiés n'avaient pas évalué les besoins en ressources humaines, matérielles et financières pour que les comités d'éthique puissent respecter les exigences du plan d'action du MSSS et remplir pleinement leur rôle, notamment en ce qui concerne la surveillance éthique continue.

4.138 Selon l'information que nous avons obtenue de plusieurs centres hospitaliers, les membres des comités d'éthique considèrent que le soutien qui leur est offert est insuffisant. D'ailleurs, les comités de huit centres hospitaliers ne disposent pas de leur propre budget de fonctionnement et dix centres hospitaliers ne facturent aucuns frais aux entreprises privées pour l'évaluation des projets. Finalement, malgré la charge de travail importante, seulement neuf centres hospitaliers rémunèrent des membres de leur comité d'éthique.

4.139 Étant donné l'abondance des textes sur l'éthique, les orientations du FRSQ sont également essentielles à l'harmonisation des pratiques des comités d'éthique. Comme il a déjà été mentionné, la législation en vigueur précise les exigences en matière d'éthique pour les travaux de recherche demandant le concours de personnes mineures ou inaptes. Cependant, il y est peu question de la recherche concernant des adultes aptes. Ces derniers sont pourtant impliqués dans plus de 90 p. cent des projets évalués par les comités d'éthique des trois centres hospitaliers vérifiés.

Règles éthiques à privilégier au Québec pas encore diffusées.

4.140 Récemment, le FRSQ a proposé les règles éthiques à privilégier dans le cadre de travaux de recherche exécutés au Québec, mais il ne les a pas encore communiquées aux centres hospitaliers. Toutefois, bien que ces règles traitent notamment des ressources allouées aux comités d'éthique et du versement d'une compensation financière à leurs membres, des balises plus précises devront être fixées afin d'assurer l'harmonisation des pratiques prévalant dans les centres hospitaliers.

4.141 Mentionnons que les comités d'éthique au Québec ne font pas l'objet de vérification de leurs activités pour assurer l'application des normes éthiques. Par comparaison, un organisme américain accrédite les comités d'éthique de la

recherche qui approuvent les projets subventionnés par le département de la santé. En outre, il s'assure du respect des normes éthiques et va même jusqu'à vérifier les activités de ces comités.

4.142 Nous avons recommandé aux centres hospitaliers de s'assurer que leurs comités d'éthique de la recherche disposent du soutien adéquat pour s'acquitter de leurs responsabilités.

4.143 Nous avons recommandé au Fonds de la recherche en santé du Québec de prendre les mesures nécessaires afin de soutenir les centres hospitaliers et leurs comités d'éthique de la recherche.

Valorisation des résultats de la recherche

4.144 Il existe plusieurs moyens de mettre en valeur les connaissances issues de la recherche pour en maximiser les bénéfices ; notamment la diffusion des résultats, l'utilisation par les praticiens des nouveaux modes d'intervention ainsi que l'exploitation commerciale des résultats, dans certains cas. Le succès de cette démarche repose sur une gestion efficace de la propriété intellectuelle et des activités de valorisation ainsi que sur l'identification des utilisateurs potentiels et de leurs besoins.

4.145 Toutefois, bien que la recherche ait permis l'avancement des connaissances scientifiques, il peut arriver qu'elle ne donne aucun résultat concret. Il s'agit d'une réalité intrinsèque de la recherche étant donné l'incertitude qui l'accompagne.

Propriété intellectuelle et retombées économiques

4.146 La recherche menant parfois à des inventions comportant un potentiel commercial, il importe donc de favoriser leur développement afin de maximiser les bénéfices pour la société. La contribution des centres hospitaliers à cet égard peut prendre plusieurs formes : la mise en valeur de ces innovations, le transfert des connaissances vers l'industrie de la santé par le biais d'ententes de partenariat (notamment des contrats, des commandites, des licences d'exploitation et de la coparticipation) et l'aide au démarrage de nouvelles entreprises.

Divulgation des découvertes : point de départ de la valorisation.

4.147 La divulgation par le chercheur des découvertes à potentiel commercial et la protection de la propriété intellectuelle constituent le point de départ de la valorisation économique. Le brevet[4] est le type de protection privilégié dans le domaine de la recherche en santé. Une gestion active de la valorisation par les centres hospitaliers combinée à un soutien adéquat aux chercheurs pendant

4. Le brevet est un droit de propriété accordé afin d'interdire la fabrication, l'utilisation, l'offre ou la vente d'une invention sur un territoire pendant un temps déterminé en échange de la révélation publique de ladite invention au moment où le brevet est délivré. (Source : Observatoire des sciences et des technologies INRS/CIRST, *Brevets américains dans le secteur de la santé obtenus par le Québec, le Canada et les États-Unis entre 1990 et 1999*, octobre 2000, page 4.)

tout le processus inciteront ces derniers à dévoiler leurs inventions en temps opportun. Car si cette diffusion est faite au sein des communautés scientifique et industrielle avant la délivrance du brevet, elle aura pour conséquence de faire fuir les connaissances hors du milieu institutionnel.

4.148 Par ailleurs, la Politique de valorisation des connaissances dans les établissements universitaires de santé, adoptée par le FRSQ en février 2001, mentionne que ceux-ci ont la responsabilité de s'assurer qu'ils retireront leur juste part des retombées économiques découlant des inventions.

4.149 La Politique québécoise de la science et de l'innovation reconnaît l'importance de la valorisation de la recherche et des enjeux qui s'y greffent. Elle insiste sur les avantages d'une propriété institutionnelle des résultats de la recherche financée par les fonds publics. Elle mentionne également la nécessité d'harmoniser les politiques en vigueur dans les universités et les centres hospitaliers affiliés afin de simplifier la gestion du processus de valorisation et d'en assurer le succès. Cette politique met aussi l'accent sur la contribution du chercheur en invitant ces établissements à lui rétrocéder leurs droits de propriété intellectuelle s'ils ne peuvent veiller à l'exploitation ou à la commercialisation des résultats, mais sans toutefois qu'ils aient à renoncer au partage équitable des gains associés à la valorisation.

4.150 Il importe aussi de distinguer les droits de propriété d'une découverte, protégés par le brevet, de ses droits d'utilisation, qui sont conférés par la licence. Le propriétaire du brevet peut tirer avantage de la valorisation de l'invention, ce qui ne l'empêche pas cependant d'accorder à d'autres le droit d'utiliser les résultats de la recherche, ou de partager les gains qui résultent de leur exploitation commerciale selon la contribution des partenaires en cause. Peu importe la formule retenue, les centres hospitaliers doivent toujours s'assurer de recevoir une juste part de ces bénéfices compte tenu de l'importance du soutien qu'ils apportent à la recherche.

Pas toujours de mécanismes pour faciliter la divulgation des inventions.

4.151 Nous avons observé, lors de nos travaux de vérification, que la plupart des centres hospitaliers dotés d'un centre de recherche n'avaient pas encore établi de politiques ni de règles concernant la gestion des droits de propriété intellectuelle et les retombées économiques. Quelques-uns nous ont mentionné qu'ils respectent celles qui sont en vigueur dans l'université à laquelle ils sont affiliés. De plus, une dizaine de centres hospitaliers n'avaient pas encore mis en place de mécanismes pour faciliter la divulgation des inventions.

4.152 Dans ce domaine, la plupart des universités possèdent déjà des règles claires et des mécanismes à l'égard de la propriété intellectuelle, bien que ceux-ci puissent varier d'une université à l'autre. Étant donné que les chercheurs relèvent à la fois

du centre hospitalier et de l'université, cette situation peut présenter des difficultés. D'ailleurs, ce problème s'accentuera au cours des années à venir à cause de l'accroissement du nombre de travaux de recherche réalisés par des chercheurs œuvrant dans plusieurs centres hospitaliers.

4.153 Afin d'obtenir un portrait comparatif des droits de propriété intellectuelle détenus par les centres hospitaliers, nous avons commandé, auprès de l'Observatoire des sciences et des technologies, une étude sur les brevets américains obtenus dans le secteur de la santé. Celle-ci démontre que la proportion des brevets obtenus aux États-Unis par les centres hospitaliers, les fondations et les autres établissements est plus faible au Québec qu'en Ontario et que dans l'ensemble du Canada et des États-Unis pendant la période de 1990 à 1999. Le tableau 3 présente un sommaire des résultats de cette étude.

Tableau 3

Brevets américains obtenus dans le secteur de la santé de 1990 à 1999 selon le type de titulaires

	Québec		Ontario		Canada		États-Unis	
Titulaires	**Nombre**	**%**	**Nombre**	**%**	**Nombre**	**%**	**Nombre**	**%**
Centres hospitaliers, fondations et autres établissements	13	2,1	63	5,8	89	3,3	3 043	3,1
Universités	114	18,1	98	9,1	472	17,5	10 627	10,9
Autres titulaires	502	79,8	923	85,1	2 142	79,2	84 183	86,0
Total	**629**	**100,0**	**1 084**	**100,0**	**2 703**	**100,0**	**97 853**	**100,0**

4.154 Les données compilées à partir de ces travaux nous ont aussi permis de connaître les titulaires des brevets dont les inventeurs œuvrent dans les trois centres hospitaliers que nous avons vérifiés.

Entreprises privées et chercheurs titulaires de 70 p. cent des brevets.

4.155 Au cours de la période de 1990 à 1999, 90 brevets américains sont issus des travaux de chercheurs rattachés à ces trois centres hospitaliers. De ces brevets, seulement 4 ont été délivrés aux centres hospitaliers et 23 aux universités auxquelles ils sont affiliés. Cependant, 63 brevets, soit 70 p. cent du total, ont été délivrés à d'autres titulaires, soit des chercheurs, soit des entreprises privées ayant, pour la plupart, des liens avec ces chercheurs. Le tableau 4 illustre la situation.

TABLEAU 4

BREVETS AMÉRICAINS OBTENUS DANS LE SECTEUR DE LA SANTÉ DE 1990 À 1999 DONT LES INVENTEURS ŒUVRENT DANS LES TROIS CENTRES HOSPITALIERS VÉRIFIÉS

	Inventeurs			
Titulaires	**Centre n°1**	**Centre n°2**	**Centre n°3**	**Total**
Centres hospitaliers	–	2	2	4
Universités	2	10	11	23
Autres titulaires	1	13	49	63
Total	**3**	**25**	**62**	**90**

4.156 Par ailleurs, bien que deux des centres hospitaliers que nous avons vérifiés soient titulaires de quelques brevets, aucun d'entre eux n'a été en mesure de nous indiquer l'ampleur des retombées économiques dont ils ont bénéficié jusqu'à maintenant. Les informations obtenues des autres centres hospitaliers touchés par nos travaux confirment que les bénéfices qu'ils retirent de la recherche sont faibles. En effet, sur 15 centres, seulement 5 sont titulaires de brevets et 6 perçoivent des bénéfices, toutefois modestes dans la plupart des cas, sous forme de redevances, ou détiennent des actions d'entreprises privées.

4.157 Ainsi, l'absence de règles claires en matière de propriété intellectuelle n'assure pas les centres hospitaliers de bénéficier de leur juste part des retombées économiques de la recherche.

4.158 Enfin, nous avons observé que les centres hospitaliers n'ont pas encore implanté de structure formelle pour la valorisation de la recherche. Selon l'information obtenue, seulement un des centres hospitaliers que nous avons vérifiés a participé à la mise sur pied, en collaboration avec l'université à laquelle il est affilié, d'une société de valorisation afin d'accélérer le développement des inventions en vue de les commercialiser. Les deux autres centres ont entrepris des démarches sans toutefois avoir conclu d'entente jusqu'à maintenant.

Diffusion et utilisation des connaissances

4.159 Une des voies privilégiées de communication des résultats de la recherche est la publication dans les revues scientifiques. Comme nous en faisions état dans le chapitre 3 du tome II de notre *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999*, le Québec a fait des progrès notables en cette matière.

4.160 Outre cette diffusion à l'ensemble de la communauté scientifique, il va sans dire que l'information doit également circuler dans le centre hospitalier. Les conférences et les colloques constituant les principaux canaux par lesquels elle se propage, rien n'assure que les cliniciens et les gestionnaires sont informés des résultats des recherches effectuées dans les murs du centre hospitalier.

4.161 D'ailleurs, les centres hospitaliers effectuent rarement le recensement des nouvelles pratiques mises en place à la suite des travaux de recherche. Par exemple, l'un d'eux mentionne dans le rapport annuel du centre de recherche que de nombreuses technologies ont été expérimentées sur place et servent maintenant dans les traitements que le centre hospitalier dispense. Toutefois, il n'a pu nous transmettre la liste de ces nouvelles applications puisqu'elles n'avaient pas été inventoriées.

4.162 **Nous avons recommandé aux centres hospitaliers**

- **de se doter de politiques et de mécanismes en matière de protection de la propriété intellectuelle, en tenant compte de la Politique québécoise de la science et de l'innovation, afin de favoriser la valorisation des résultats de la recherche et d'obtenir leur juste part des droits et des redevances qui en découlent;**
- **de s'assurer que leurs règles en matière de propriété intellectuelle sont harmonisées avec celles des universités;**
- **d'intensifier leurs efforts afin de mettre en place des mécanismes de diffusion des connaissances issues de la recherche.**

Entreprises dérivées[5] et conflits d'intérêts

4.163 Au cours des dernières années, de plus en plus d'entreprises privées ont participé à des activités de recherche. Phénomène assez récent, les chercheurs détiennent des intérêts dans plusieurs de ces entreprises. Le centre hospitalier doit connaître ces entreprises et leurs liens avec les chercheurs afin d'être en mesure d'encadrer les situations de conflit d'intérêts.

Entreprises dérivées

4.164 Plusieurs chercheurs, œuvrant dans les trois centres hospitaliers vérifiés, ont créé des entreprises qui ont des liens avec le centre hospitalier, notamment en ce qui concerne l'utilisation des locaux et de l'équipement, et l'exécution de certains contrats de recherche.

Peu de règles prévues lorsque des entreprises exercent leurs activités dans le centre.

4.165 Nous avons constaté qu'aucun des trois centres hospitaliers vérifiés n'avait défini de règle à suivre lorsque des entreprises exercent des activités de recherche dans leurs murs. Selon l'information obtenue des 15 autres centres hospitaliers, seulement 3 d'entre eux ont prévu des règles à ce sujet. Pourtant, certaines universités auxquelles les centres hospitaliers sont affiliés ont déjà établi une

5. Cette expression désigne «toute entreprise basée sur une invention issue des travaux d'un ou de plusieurs chercheurs d'universités, de centres hospitaliers, de réseaux de centres d'excellence, de centres collégiaux de transfert de technologie et d'entreprises privées. On appelle aussi ces entreprises des *spin-off*.» Ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie, *Politique québécoise de la science et de l'innovation*, 2001, page 92.

réglementation, prévoyant notamment la période maximale d'accueil, l'accessibilité des locaux et la juste compensation à recevoir pour leur usage ainsi que l'utilisation des ressources de l'institution.

4.166 Nous avons de plus observé qu'un seul des centres hospitaliers qui ont fait l'objet de notre vérification a conclu une entente avec une entreprise ayant des liens avec des chercheurs de son centre de recherche. Celle-ci prévoit notamment les modalités d'utilisation des locaux et de l'équipement, la prestation de divers services, la protection de la propriété intellectuelle et le partage des retombées économiques. Toutefois, cette pratique n'est pas généralisée, car certains chercheurs de ce même centre hospitalier qui ont des liens avec d'autres entreprises dérivées n'ont conclu aucune entente de ce type.

4.167 Finalement, des entreprises créées par des chercheurs d'un centre hospitalier concluent des contrats de recherche fondamentale ou clinique avec ce centre qui prévoient l'exclusivité de la propriété intellectuelle pour les entreprises et exigent la signature d'ententes de confidentialité par les chercheurs et les étudiants impliqués.

4.168 Le laxisme dont les centres hospitaliers font preuve est préoccupant. Outre le fait qu'il peut engendrer des manques à gagner, parfois même des coûts réels, pour le centre hospitalier, il peut limiter les droits des chercheurs ou des étudiants, de même qu'accroître les risques de conflits entre leurs intérêts financiers personnels et les intérêts de l'établissement.

Conflits d'intérêts

4.169 On entend par « conflit d'intérêts » toute situation qui survient lorsqu'une personne qui est en position de prendre des décisions pour le centre hospitalier privilégie d'autres intérêts que ceux de ce centre.

4.170 Pour prévenir et gérer adéquatement les conflits d'intérêts, le centre hospitalier doit disposer de l'information pertinente afin de prendre les mesures appropriées dans les circonstances, par exemple s'assurer qu'un chercheur ne participe pas aux décisions du centre hospitalier qui concernent une entreprise dans laquelle il a des parts. L'obligation de divulguer ses intérêts aux autorités constitue une mesure fréquemment employée en prévention des conflits d'intérêts. Aussi la transparence à l'égard de la direction du centre hospitalier est de mise, particulièrement lorsqu'un chercheur occupe plusieurs fonctions : responsable d'une unité de recherche, chef de service, professeur, médecin traitant, cadre, et qu'en plus il est lié à une entreprise privée. La situation est d'autant plus délicate lorsqu'un centre hospitalier réalise des travaux de recherche dans le cadre de contrats conclus avec des entreprises ayant des liens avec des chercheurs qui sont aussi gestionnaires du centre. Le conseil d'administration du centre hospitalier a une grande responsabilité à cet égard.

Déclaration des intérêts des chercheurs pas toujours exigée.

4.171 Selon l'information que nous avons obtenue de la part des centres hospitaliers, le tiers d'entre eux n'ont pas établi de règles claires à l'égard des conflits d'intérêts. Par ailleurs, à la suite de notre vérification dans trois centres hospitaliers, nous avons constaté que la situation n'est pas réglée du seul fait que des règles avaient été adoptées. En effet, bien que ces centres hospitaliers se soient dotés de politiques ou de règlements sur les conflits d'intérêts, ce ne sont pas tous les chercheurs qui ont une participation dans des entreprises qui ont fait la déclaration de leurs intérêts.

4.172 Faute de fixer des balises et de s'assurer qu'elles sont respectées, les centres hospitaliers peuvent difficilement gérer les situations pouvant provoquer des conflits d'intérêts.

4.173 **Nous avons recommandé aux centres hospitaliers de mettre en place des mécanismes appropriés de gestion des conflits d'intérêts et des ressources du centre utilisées par des entreprises dérivées, et d'en assurer le respect.**

Information de gestion et reddition de comptes

Information de gestion nettement insuffisante.

4.174 Dans les centres hospitaliers visés par notre vérification, l'information de gestion actuellement disponible à l'égard des activités de recherche est nettement insuffisante. En effet, les autorités des centres hospitaliers ne sont pas au fait de l'ensemble des travaux de recherche qui se déroulent dans leurs murs ni des ressources utilisées pour les réaliser. De plus, elles ne disposent pas d'indicateurs leur permettant de suivre l'évolution des activités et de comparer la performance de leur centre de recherche avec celle des autres centres.

4.175 En outre, les centres hospitaliers ne connaissent pas le nombre de sujets impliqués dans la recherche, ni le type et le nombre d'examens médicaux requis. Ils ne disposent pas d'information sur la surveillance éthique continue, notamment à l'égard de la gestion des réactions indésirables graves survenues dans leurs murs. Plusieurs de ces centres n'ont même pas été en mesure de nous dire combien de personnes étaient employées dans leur propre centre de recherche.

4.176 Selon les renseignements que nous avons obtenus, 13 centres hospitaliers ne disposent pas de l'inventaire complet de l'équipement de recherche. Il est donc difficile pour eux de s'assurer que le matériel leur appartenant est utilisé ou entreposé adéquatement et d'en prévoir les frais d'entretien. La valeur totale estimative de ce type d'équipement pour dix des centres hospitaliers en cause représente au moins 56 millions de dollars.

4.177 Par ailleurs, pour rendre compte de leurs activités, les centres hospitaliers sont tenus par la loi de présenter annuellement un rapport d'activité au MSSS. Nous avons constaté des lacunes quant à leur contenu en ce qui concerne les activités de recherche.

4.178 En effet, ces documents contiennent peu d'information sur les activités de recherche même si celles-ci font partie de la mission des établissements concernés. Dans les rapports des 18 centres hospitaliers visés par nos travaux, figure une description de certaines réalisations, mais sans mention des objectifs, des ressources utilisées ni du nombre de travaux de recherche effectués.

4.179 La teneur de ces rapports ne démontre pas comment les centres hospitaliers veillent à la protection des personnes et à la saine gestion des ressources consacrées à la recherche, alors que le plan d'action du MSSS exige une reddition de comptes à cet égard.

4.180 **Nous avons recommandé aux centres hospitaliers**

- **de se doter d'outils pour obtenir l'information de gestion requise pour la réalisation des activités de recherche;**
- **d'améliorer le contenu de leur rapport d'activités en ce qui concerne les travaux de recherche afin que leur reddition de comptes soit complète.**

4.181 Résumé des commentaires des centres hospitaliers vérifiés

De façon générale, les centres hospitaliers reconnaissent que la plupart des constatations et des recommandations contenues dans le présent rapport sont pertinentes.

Un des trois centres vérifiés indique que les observations du Vérificateur général seront prises en considération et l'aideront à améliorer ses procédés. Il souligne que diverses politiques sont présentement en chantier et leurs applications rejoignent une bonne partie des recommandations. D'ailleurs, une politique de la recherche devrait être adoptée en juin 2001. Bon nombre des réflexions contenues dans le rapport, touchant les possibilités de conflit d'intérêts, vont trouver réponse dans cette politique. Le centre ajoute que ses processus de contrôle, quant à l'imputation des frais d'utilisation des services du centre hospitalier dans le cadre des travaux de recherche, sont en développement. Il compte d'ailleurs mettre en place un mécanisme afin de déterminer quels seront ces coûts dès l'approbation des projets de recherche pour être en mesure d'assurer un suivi financier adéquat. Enfin, une direction du centre hospitalier sera chargée de veiller à l'application des recommandations contenues dans le rapport de vérification.

Un autre centre hospitalier vérifié mentionne qu'un plan d'action sera préparé afin de donner suite au rapport du Vérificateur général, en accordant, dans la mesure du possible, une attention particulière aux observations relatives au suivi des projets de recherche, à la nécessité d'augmenter les budgets pour soutenir la recherche, au fonctionnement du comité d'éthique et aux mesures à prendre concernant la gestion de la propriété intellectuelle. Il conclut en indiquant qu'il a déjà commencé à adapter sa structure administrative aux besoins des chercheurs, compte tenu de la croissance rapide des activités du centre de recherche.

Le troisième centre spécifie que le rapport semble cibler les réelles difficultés rattachées à la gestion des activités de recherche dans un centre hospitalier. Il indique en outre que, préalablement aux travaux du Vérificateur général, il avait pris l'initiative de confier le mandat à une firme d'experts-conseils de fournir les outils pour aider le conseil d'administration et la direction à assumer entièrement leurs responsabilités selon le plan d'action en éthique de la recherche et en intégrité scientifique du MSSS. Il ajoute que les recommandations de cette firme sont en harmonie avec celles du Vérificateur général et que ces deux rapports l'aideront dans la mise au point du cadre réglementaire des activités de recherche qui incorporera l'ensemble des recommandations de manière à ce que les mesures prévues au plan d'action soient appliquées. De plus, il signale que le rapport du Vérificateur général appuie son projet d'adoption d'une politique en matière de propriété intellectuelle ainsi que son projet d'harmonisation de cette dernière avec celle de l'université à laquelle il est affilié.

4.182 Résumé des commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« **Commentaire général**. Dans l'ensemble, le ministère accueille favorablement le rapport du Vérificateur général d'autant plus qu'il favorisera la poursuite de la mise en œuvre du plan d'action ministériel en éthique de la recherche et en intégrité scientifique. De plus, le ministère constate avec satisfaction que le rapport effectue une clarification adéquate du rôle et des responsabilités de chacun des acteurs impliqués dans le déroulement de la recherche en santé au Québec. »

Partage des responsabilités et règles de gestion. Le ministère est d'accord avec cette recommandation et il consacre tous ses efforts pour compléter dans l'immédiat la mise en application des mesures prévues au plan d'action. D'ailleurs, certains travaux ont déjà été réalisés : notamment, un groupe de travail en éthique clinique a été constitué au Collège des médecins, un répertoire des comités d'éthique du réseau de la santé et des services sociaux a été élaboré, des comités d'éthique de la recherche responsables de l'évaluation éthique des projets de recherche impliquant des personnes mineures ou des adultes inaptes ont été désignés et un processus de reddition de comptes a été mis en place. D'autres travaux sont presque terminés ou sont à l'ordre du jour du comité de suivi.

Soutien à la recherche. Le ministère est disposé à mettre à jour sa politique administrative concernant les contrats de recherche conclus avec l'entreprise privée, à la lumière de la Politique québécoise de la science et de l'innovation du MRST. Il a cependant certaines réserves sur la suggestion faite, dans cette politique, de hausser le taux de la contribution additionnelle à 40 p. cent. Le taux actuel de 20 p. cent pourrait être révisé, mais le ministère n'est pas convaincu qu'il devrait le fixer d'emblée à ce niveau.

Soutien accordé aux comités d'éthique de la recherche. Le ministère viendra consolider le soutien aux comités d'éthique dans les établissements, en ciblant particulièrement la formation des membres de ces comités. En effet, pour l'exercice 2001-2002, des crédits supplémentaires sont prévus à cette fin.

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

« Le ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie adhère, dans ses grandes lignes, à l'exposé fait dans la première partie du rapport sur l'importance de la recherche en santé pour le développement social et économique du Québec et partage l'analyse du Vérificateur général sur le contexte actuel de son évolution. De même, les responsabilités que le rapport attribue au ministère à l'égard de la recherche correspondent à son énoncé de mission tel qu'inscrit dans sa loi constitutive.

« Une seule des recommandations du rapport interpelle directement le ministère ; elle lui demande de collaborer avec le FRSQ afin d'améliorer la formation sur l'éthique dispensée aux chercheurs, au personnel de recherche et aux membres des comités d'éthique. La Politique québécoise de la science et de l'innovation propose des mesures à cette fin et sa mise en œuvre permettra de répondre aux attentes exprimées par le Vérificateur général.

« En ce qui a trait aux autres points soulevés dans le rapport, soit le financement des frais indirects, le soutien aux comités d'éthique, la propriété intellectuelle et la valorisation des résultats de la recherche, la Politique québécoise de la science et de l'innovation précise les orientations que le gouvernement entend suivre à leur égard. Le ministère interprète les nombreuses références à cette politique dans les recommandations du Vérificateur général comme un appui à ses orientations et s'en réjouit. Tous les efforts du ministère sont maintenant consacrés à mettre en œuvre cette politique en collaboration avec ses partenaires, dont le MSSS et le FRSQ.

« Sur la question du financement des frais indirects, la Politique québécoise de la science et de l'innovation adopte un taux de financement qui semble rallier l'ensemble des milieux universitaires concernés, à savoir un taux équivalant à 40 p. cent des frais directs de la recherche, et le fixe comme balise, en invitant les institutions de recherche à réclamer ce taux de frais indirects dans le cadre de tous les contrats accordés par des organismes privés et publics et de toutes les subventions émanant d'organismes non accrédités.

« Toutefois, seule une étude exhaustive auprès des universités et des centres de recherche du réseau de la santé et des services sociaux pourra permettre de déterminer avec précision les taux moyens de frais indirects effectivement encourus par ces institutions pour leurs activités de recherche et d'évaluer les taux de remboursement appropriés. »

4.184 Résumé des commentaires du Fonds de la recherche en santé du Québec

« **Commentaire général**. Le FRSQ apprécie le rapport du Vérificateur général et il y trouve l'occasion de rehausser la qualité de l'imputabilité de la recherche publique en santé réalisée dans les établissements universitaires de santé du Québec. L'organisation de la recherche dans ces établissements est fort complexe et on y trouve une certaine confusion des rôles, des droits et des devoirs de chacun. L'intervention du Vérificateur général a forcé à préciser les rôles des professionnels de la santé, des chercheurs, des centres de recherche, les conseils d'administration des établissements, du FRSQ, du MSSS et du MRST. Ceci

facilitera l'implantation, déjà avancée, des mécanismes d'une bonne gestion de la recherche, de mesures éprouvées de protection des sujets de recherche, d'assurance de la qualité de la recherche et de ses mécanismes d'imputabilité des individus et des institutions. »

Soutien à la recherche. Le FRSQ accorde des subventions aux centres de recherche en fonction de plusieurs critères dont celui de la performance. Il a d'ailleurs développé des mécanismes innovateurs pour évaluer la performance des centres de recherche qu'il finance. Il faut cependant noter que cette méthode a ses limites : il n'existe pas encore de normes d'évaluation quantitative. Mais le FRSQ a tout de même développé une méthode originale qu'il appliquera progressivement dès l'exercice 2001-2002. De plus, le FRSQ est d'accord avec le principe de s'assurer que les sommes octroyées sont effectivement utilisées aux fins prévues et, en concertation avec le MSSS, il examinera les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir.

Formation. Le FRSQ, de concert avec le MSSS, étudie présentement la meilleure façon d'améliorer la formation sur l'éthique pour les membres des comités d'éthique et les chercheurs dans les établissements de santé.

Soutien accordé aux comités d'éthique de la recherche. Le Vérificateur général mentionne dans son rapport que, pour être efficients, les comités d'éthique ont besoin de ressources et d'un soutien financier adéquats. Le FRSQ a fait des recommandations au MSSS sur les ressources requises pour le bon fonctionnement des comités d'éthique et celui-ci a acquiescé à ses demandes. Cette situation est donc en voie d'être corrigée.

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 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, du plan d'action en éthique de la recherche et en intégrité scientifique du ministère de la Santé et des Services sociaux, de l'énoncé de politique des trois conseils canadiens en matière d'éthique de la recherche avec des êtres humains 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'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA).

Objectif

S'assurer que les centres hospitaliers ont mis en place des mécanismes pour favoriser la saine gestion des ressources qu'ils consacrent à la recherche.

Critères

- Les rôles et les responsabilités des personnes ainsi que des instances impliquées dans les activités de recherche de même que les modes de fonctionnement doivent être précisés et communiqués.
- Tout projet de recherche doit faire l'objet d'une évaluation rigoureuse qui prend en considération ses principaux éléments.
- Les centres hospitaliers doivent respecter les règles établies par les organismes subventionnaires québécois au regard de l'utilisation des subventions accordées pour le financement des centres de recherche.
- Les centres hospitaliers doivent évaluer l'impact des dons reçus pour poursuivre des activités de recherche sur leurs frais de fonctionnement, et obtenir au préalable les autorisations requises.
- Les centres hospitaliers doivent gérer l'équipement de recherche avec un souci d'efficience.
- Les centres hospitaliers doivent approuver tous les contrats de recherche, se faire rembourser la totalité des frais directs qu'ils ont engagés dans leur réalisation, et percevoir une contribution additionnelle pour couvrir les frais indirects.
- Les centres hospitaliers doivent prendre des mesures pour identifier en temps opportun les recherches ayant un potentiel de commercialisation, et pour favoriser la valorisation des résultats de ces recherches.
- Les centres hospitaliers doivent prévoir des mécanismes pour favoriser l'utilisation des connaissances dans les milieux de pratique et d'intervention.

Objectif

S'assurer que les centres hospitaliers ont mis en place des mécanismes appropriés de gestion de l'éthique pour les recherches qui impliquent des personnes.

Critères

- Le fonctionnement et la composition des comités d'éthique de la recherche doivent être conformes aux règles d'éthique généralement reconnues.
- Tout projet de recherche impliquant des sujets humains ou portant sur des éléments et des produits du corps doit, avant le début des travaux, faire l'objet d'un examen rigoureux par un comité d'éthique de la recherche qui tient compte du niveau de risque associé à la recherche.
- Des mesures doivent être mises en place afin d'obtenir le consentement libre et éclairé des sujets qui participent à des recherches.
- Les recherches en cours doivent faire l'objet d'une surveillance éthique continue.
- Les membres du comité d'éthique, les chercheurs et le personnel de recherche doivent recevoir une formation sur l'éthique.
- La protection et la confidentialité des données de recherche doivent être assurées.

Objectif

S'assurer que les conseils d'administration des centres hospitaliers disposent d'une information complète sur les activités de recherche, la gestion de l'éthique et les retombées de la recherche, et que la reddition de comptes à ces égards est pertinente.

Critères

- L'information de gestion doit permettre aux conseils d'administration des centres hospitaliers d'évaluer la gestion des activités de recherche.
- Les rapports d'activité annuels des centres hospitaliers doivent rendre compte de la nature et de la performance des activités de recherche qui s'y déroulent.

ANNEXE 2 – LISTE DES CENTRES HOSPITALIERS[6] DOTÉS D'UN CENTRE DE RECHERCHE

- Centre de recherche Université Laval Robert-Giffard
- Centre hospitalier affilié universitaire de Québec
- Centre hospitalier de l'Université de Montréal
- Centre hospitalier universitaire de Québec
- Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke
- Centre universitaire de santé McGill
- Hôtel-Dieu de Lévis
- Hôpital Douglas
- Hôpital du Sacré-Cœur de Montréal
- Hôpital Général Juif – Sir Mortimer B. Davis
- Hôpital Louis-H. Lafontaine
- Hôpital Maisonneuve-Rosemont
- Hôpital Sainte-Justine
- Institut de Cardiologie de Montréal
- Institut de recherches cliniques de Montréal
- Hôpital Laval – Institut universitaire de cardiologie et de pneumologie
- Institut universitaire de gériatrie de Montréal
- Institut universitaire de gériatrie de Sherbrooke

6. Il s'agit des centres hospitaliers désignés universitaires par le ministre de la Santé et des Services sociaux ou dont le centre de recherche est reconnu par le FRSQ, incluant un institut de recherche.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2000-2001 TOME I

Chapitre

5

Services d'imagerie médicale

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

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	5.1
VUE D'ENSEMBLE	5.15
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	5.33
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
Organisation des services	5.40
Orientations et objectifs	5.43
Développement du secteur privé	5.50
Gestion des équipements	5.60
Planification	5.63
Parc d'équipements	5.71
Processus d'acquisition	5.88
Accessibilité aux services	5.93
Gestion des délais	5.95
Répartition des radiologistes	5.103
Gestion de la qualité des services	5.110
Normes de qualité	5.113
Contrôle des permis de radiologie	5.128
Détention obligatoire du permis et conformité avec la loi	5.131
Information de gestion et reddition de comptes	5.140
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

Michel Lambert
Nafy Ngom Keita
Francine Roy
Sylvie Ste-Croix
Jean Villeneuve

Sigles utilisés dans ce chapitre

ACR	Association canadienne des radiologistes
ARQ	Association des radiologistes du Québec
CHSGS	Centre hospitalier de soins généraux et spécialisés
CLSC	Centre local de services communautaires
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail
LSPQ	Laboratoire de santé publique du Québec
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PREM	Plan régional des effectifs médicaux
RAMQ	Régie de l'assurance maladie du Québec
SAAQ	Société de l'assurance automobile du Québec

FAITS SAILLANTS

5.1 L'imagerie médicale s'enrichit sans cesse d'innovations technologiques. Ces progrès, en plus d'avoir entraîné une augmentation du nombre d'actes médicaux au cours des dernières années, influencent tant la pratique que l'organisation des services. Au Québec, 146 établissements publics, principalement des centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés (CHSGS), dispensent des services d'imagerie médicale. En parallèle, quelque 105 cliniques privées de radiologie diagnostique offrent également de tels services. Les coûts se rapportant aux services assurés par le gouvernement ont été de 358 millions de dollars en 1999-2000. Le lecteur notera que, dans le présent rapport, l'appellation « clinique privée » englobe celle de « cabinet ».

5.2 Nos travaux de vérification ont été menés auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), du Laboratoire de santé publique du Québec (LSPQ), de quatre régies régionales et de huit établissements publics. L'organisation des services d'imagerie médicale, la gestion des équipements, l'accessibilité ainsi que la gestion de la qualité des services sont les principaux points qui ont retenu notre attention. Ces travaux se sont déroulés de septembre 2000 à février 2001 ; toutefois, certains commentaires portent sur des situations antérieures à cette période.

5.3 Nous avons noté que le ministère n'a pas de stratégie globale ni d'orientations qui lui permettent de coordonner les différents aspects des services d'imagerie médicale, notamment la gestion des équipements, l'accessibilité aux services, la répartition des effectifs médicaux, le développement du secteur privé ainsi que la gestion de la qualité.

5.4 Du côté des régies régionales, seules quelques-unes ont investi des efforts en ce qui a trait à l'organisation des services d'imagerie médicale de leur région, même si cette action figure dans la liste de leurs responsabilités.

5.5 Par ailleurs, le ministère tarde à statuer sur le rôle des cliniques privées et il ne tient pas compte de leurs activités dans l'organisation des services d'imagerie médicale, bien que plusieurs radiologistes travaillent dans ce type d'établissements et que plus du quart des examens assurés y sont effectués.

5.6 Le ministère n'a pas élaboré de planification relative à l'acquisition de tous les équipements d'imagerie médicale nécessaires en fonction des besoins. De plus, à l'instar de plusieurs régies régionales, il ne dispose pas d'un portrait complet du parc d'équipements pour orienter ses décisions en matière d'investissements. À défaut de projections à plus long terme fondées sur une analyse rigoureuse, le ministère en est réduit à s'appuyer principalement sur les résultats d'un exercice annuel mené par chacune des régies régionales pour arrêter la liste des équipements à acquérir. Rien ne garantit que les bonnes décisions sont prises et qu'elles le sont en temps opportun puisque les façons de faire actuelles ne correspondent pas à une démarche proactive.

5.7 Considérant les sommes investies annuellement pour l'acquisition d'équipements d'imagerie médicale, il faudrait compter plus de 30 ans pour renouveler le parc actuel, estimé à environ 600 millions de dollars. Or, le ministère évalue, selon le type d'équipements, que leurs durées de vie utile respectives oscillent entre 9 et 18 ans alors que l'Association canadienne des radiologistes (ACR) juge plutôt qu'elles sont de 6 à 10 ans. Ces données font ressortir que le risque de vétusté matérielle et technologique augmente. Dans le but de rétablir en partie la situation, un investissement ponctuel de 98 millions de dollars a été attribué par le MSSS au secteur de l'imagerie médicale au cours de l'année financière 2000-2001. Compte tenu des besoins du réseau, il est primordial que la répartition de ces investissements soit faite de façon judicieuse et qu'elle découle d'une planification bien établie.

5.8 D'autre part, nous avons constaté que les délais d'attente, pour un même examen, varient parfois de façon marquée d'une région à l'autre, allant d'un minimum de quelques jours à plusieurs mois. Nous avons également observé qu'il y a à l'occasion des écarts appréciables concernant les délais recensés dans les établissements publics d'une même région, voire dans les pavillons d'un établissement.

5.9 L'effectif total des radiologistes en poste dans les établissements publics est de 416 équivalents temps complet alors que les besoins identifiés sont de 506. Ainsi, certains radiologistes doivent travailler de manière parallèle dans plusieurs établissements publics, et même dans plusieurs régions, pour assurer la disponibilité des services.

5.10 Sans nous prononcer sur la qualité des examens diagnostiques d'imagerie médicale effectués au Québec, force est de constater que, selon les établissements, des appareils similaires ne sont pas assujettis aux mêmes normes de qualité. Tandis que le LSPQ est tenu de s'assurer que les entités du secteur privé respectent la réglementation, ni le ministère ni un organisme qu'il aurait mandaté pour ce faire ne veillent à ce que les établissements publics appliquent des normes de qualité et de sécurité.

5.11 Dans les établissements publics, des équipements non conformes aux normes de qualité reconnues sont susceptibles d'être utilisés sans qu'on détecte ni corrige rapidement leurs anomalies sur le plan de la radioprotection, d'où le risque que la production d'images ne reflète pas adéquatement la réalité ou que des personnes soient exposées à des doses de rayons X indues.

5.12 En outre, même s'il en a le mandat, le LSPQ n'effectue pas de visites d'inspection des cliniques privées: il se contente d'examiner les rapports d'inspection des physiciens qu'on veut bien lui transmettre et de demander par la suite des preuves écrites démontrant que les problèmes ont été résolus. En agissant de la sorte, le LSPQ n'a pas l'assurance que tous les rapports produits lui sont acheminés ni que tous les équipements visés sont inspectés.

5.13 Les mesures mises en place par le ministère et le LSPQ pour vérifier que toutes les cliniques privées de radiologie possèdent un permis et qu'elles respectent la loi et le règlement en vigueur s'avèrent tantôt insuffisantes, tantôt inadéquates. Malgré les gestes successifs pour rappeler à l'ordre les cliniques récalcitrantes, certaines ne cessent pas de dispenser des services de radiologie pour autant.

5.14 Enfin, les exigences actuelles concernant la reddition de comptes ne sont pas assez élevées, ce qui ne favorise pas une gestion judicieuse, notamment en ce qui concerne la prise de décision. En l'absence d'une information suffisamment étoffée, le ministère et les régies peuvent difficilement mettre en place les mesures appropriées pour améliorer la performance des établissements publics.

VUE D'ENSEMBLE

Services d'imagerie médicale

5.15 La médecine moderne repose de plus en plus sur l'utilisation de critères objectifs pour évaluer l'état de santé d'un individu ou l'évolution de sa maladie. L'efficacité du dépistage, du diagnostic, du traitement et du suivi dépendent notamment de l'accessibilité et de la qualité des services diagnostiques et thérapeutiques offerts à la population.

5.16 L'imagerie médicale, qui recouvre l'ensemble des procédés physiques employés pour produire l'image d'une région anatomique ou d'un organe, influence la pratique médicale, l'organisation des services ainsi que le fonctionnement des établissements.

5.17 Alors qu'à l'origine elle n'était utilisée qu'à des fins diagnostiques, l'imagerie médicale s'étend maintenant à des activités relevant de la chirurgie (imagerie d'intervention) et de la physiologie (imagerie fonctionnelle). L'imagerie d'intervention concerne les actes médicaux pratiqués sous le contrôle de l'imagerie médicale, dans un but diagnostique ou thérapeutique. Elle représente, dans certains cas, une alternative à des approches plus invasives, qui impliquent une anesthésie générale, une chirurgie, une hospitalisation ainsi qu'une convalescence plus longue. L'imagerie fonctionnelle, quant à elle, réfère aux techniques qui servent à visualiser le fonctionnement d'un organe.

5.18 Le tableau 1 présente les procédés physiques qui permettent d'obtenir l'image ainsi que les principales techniques exploitées.

Tableau 1

Procédés physiques et principales techniques d'imagerie médicale

Procédés physiques	Techniques
Rayons X	Radiographie, radioscopie, mammographie, angiographie, tomodensitométrie
Ultrasons	Échographie
Électromagnétisme	Imagerie par résonance magnétique
Substance radioactive	Scintigraphie (médecine nucléaire)

5.19 L'imagerie médicale s'enrichit sans cesse d'innovations technologiques. Les progrès en ce domaine ont entraîné une augmentation du nombre total d'actes médicaux pratiqués aux fins d'investigation et d'intervention durant les 10 dernières années.

5.20 Au Québec, la plupart des 146 services publics d'imagerie médicale se trouvent dans des CHSGS, les autres unités étant situées dans des centres d'hébergement et de soins de longue durée, des centres de soins psychiatriques ou des centres locaux de services communautaires (CLSC). En parallèle, quelque 105 cliniques privées, principalement sises dans la région de Montréal et ses environs, détiennent des permis de radiologie générale et offrent des services variés en la matière. Le tableau 2 montre l'évolution sur une décennie (1989-1999) des actes médicaux assurés se rapportant à l'imagerie médicale.

Tableau 2

Évolution des actes médicaux assurés par le gouvernement

	Nombre		Variation (pourcentage)
Actes médicaux	1989	1999	
Imagerie diagnostique – usages traditionnels	6 632 387	6 387 000	- 4
Imagerie diagnostique – nouvelles technologies	877 000	1 444 000	+ 65
Imagerie d'intervention	180 000	300 000	+ 67
Médecine nucléaire	n.d.	420 000	s.o.

Sources : Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) et Association des radiologistes du Québec (ARQ).

5.21 Bien que le volume d'examens traditionnels soit resté relativement stable, les actes médicaux faisant appel aux nouvelles possibilités technologiques – tomodensitométrie, échographie et imagerie par résonance magnétique – se sont considérablement accrus au cours de cette même période. La plus grande disponibilité des équipements et leur répartition plus étendue expliquent en partie cette hausse substantielle.

5.22 Les données figurant dans ce tableau révèlent par ailleurs que la pratique des radiologistes se transforme : les échographies et les activités reliées à l'imagerie d'intervention, notamment, consomment beaucoup plus de temps que la simple interprétation des films radiographiques, car elles requièrent généralement la présence du radiologiste.

5.23 Qui plus est, des technologies mises au point depuis peu et déjà adoptées par certains établissements viendront à leur tour modifier l'imagerie médicale telle qu'on la connaît présentement. En effet, la télémédecine permet la transmission d'images du lieu d'examen à un autre point de service, où elles sont analysées. Signalons aussi la numérisation, un procédé de conversion nécessaire au traitement des informations par ordinateur (système PACS) ; cette technologie contribue à faire diminuer progressivement l'emploi des films radiographiques tout en facilitant la transmission et l'archivage des images.

5.24 Indéniablement, ces développements influeront sur l'organisation des services. Il faut toutefois garder à l'esprit que les coûts d'implantation associés à ces nouvelles technologies sont très importants ; ils peuvent atteindre 4 millions de dollars par centre hospitalier.

Rôles et responsabilités

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

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

5.27 Ainsi, le rôle du MSSS est de déterminer les priorités, les objectifs et les orientations du secteur de la santé et de veiller à leur application. De plus, il doit mettre en place un plan d'action qui s'arrime à ses orientations et en assurer le suivi.

5.28 Quant aux régies régionales, elles ont pour mission de planifier, d'organiser, de mettre en œuvre et d'évaluer les programmes élaborés par le ministre. Elles ont aussi pour objet d'assurer une gestion économique et efficiente des ressources humaines, matérielles et financières mises à leur disposition. Elles ont notamment la responsabilité d'établir des plans régionaux d'organisation des services et d'en évaluer l'efficacité ; l'élaboration d'un plan régional des effectifs médicaux (PREM) est également de leur ressort.

5.29 Par ailleurs, les établissements publics qui dispensent des services d'imagerie médicale doivent veiller à ce qu'ils correspondent à la mission et aux orientations de l'établissement ainsi qu'aux besoins des usagers. Ils ont la responsabilité de s'assurer de la qualité des services offerts et de l'efficience dans l'utilisation des ressources.

5.30 Les cliniques privées qui proposent des services variés d'imagerie médicale sont pour leur part tenues de se conformer aux dispositions de la *Loi sur la protection de la santé publique* et à son règlement d'application.

5.31 De son côté, le LSPQ, qui relève de l'Institut national de santé publique du Québec, participe à la délivrance et au renouvellement des permis demandés par les cliniques privées et s'assure qu'elles respectent les normes de qualité et de sécurité prévues dans la réglementation.

5.32 Enfin, un comité conjoint réunissant la Fédération des médecins spécialistes du Québec et le MSSS a été créé en 1987 en ayant le mandat de se prononcer sur l'opportunité d'ouvrir de nouvelles cliniques privées ou de déménager celles qui sont en activité, eu égard aux ressources déjà disponibles pour répondre aux besoins d'une région donnée.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

5.33 Notre vérification avait pour but d'obtenir l'assurance que la gestion du ministère, des régies régionales, des établissements publics et du LSPQ concourt à l'utilisation optimale des ressources destinées aux services d'imagerie médicale.

5.34 La stratégie du ministère et le mode d'organisation de ces services, aussi bien dans les régions qu'au sein même des établissements publics, ont été analysés afin de nous assurer de l'accessibilité aux services et de l'utilisation économique et efficiente des ressources. Nous avons aussi examiné l'information de gestion et la reddition de comptes, et ce, relativement aux différents paliers du réseau. De plus, nous avons voulu nous assurer que les moyens mis en place favorisent la qualité des actes médicaux propres à l'imagerie médicale.

5.35 Nous avons mené notre analyse auprès de quatre régies régionales qui reflètent la situation des régions universitaires, périphériques et éloignées et représentent 56 p. cent des dépenses annuelles de fonctionnement en imagerie médicale. Dans chacune de ces quatre régions, les activités d'au moins un CHSGS ont été scrutées en fonction de nos objectifs de vérification. Au total, nous avons évalué les pratiques de six CHSGS et de deux CLSC qui, ensemble, engagent 13 p. cent des dépenses de fonctionnement supportées par le ministère à ce chapitre.

5.36 Un sondage nous a aussi permis de recueillir de l'information auprès de toutes les régies régionales, notamment sur les délais rattachés aux principaux examens d'imagerie médicale, et ce, pour la quasi-totalité des établissements publics.

5.37 En ce qui a trait aux activités liées à la médecine nucléaire, nous n'avons pas analysé la répartition des effectifs médicaux : d'emblée, la situation apparaissait moins problématique. Nous avons également exclu la gestion de la qualité des services et la délivrance des permis, deux aspects qui sont régis par le gouvernement fédéral, en l'occurrence la Commission canadienne de sûreté nucléaire.

5.38 Pour ce qui est des services d'imagerie médicale offerts en clinique privée, nos travaux ont porté sur les interventions du LSPQ à leur égard.

5.39 Nos travaux se sont déroulés de septembre 2000 à février 2001, mais certains commentaires se rapportent à des situations antérieures à cette période. Nous avons utilisé les données disponibles, soit celles de l'année financière terminée le 31 mars 2000.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

Organisation des services

5.40 Les services d'imagerie médicale sont dispensés par des cliniques privées ou des établissements publics. Lorsque les actes médicaux ont lieu dans ces derniers, ils sont accessibles gratuitement. Les dépenses de fonctionnement et celles en immobilisations sont supportées par l'entité concernée tandis que les radiologistes sont rémunérés par la RAMQ sous forme d'honoraires professionnels.

5.41 Pour ce qui est des cliniques privées, la plupart des examens sont aussi offerts gratuitement. La RAMQ verse alors au radiologiste, outre les honoraires professionnels, une somme additionnelle couvrant les dépenses de fonctionnement de la clinique (composante technique). Cependant, la réglementation en vigueur prévoit que trois examens (tomodensitométrie, échographie et imagerie par résonance magnétique) ne sont pas assurés par la RAMQ lorsqu'ils sont réalisés dans les cliniques privées. Les frais sont, dans ce cas, pris en charge par les patients eux-mêmes, par leur compagnie d'assurances ou par des organismes publics, tels que la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) et la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), en réponse aux besoins de leur clientèle respective.

5.42 Le tableau 3 ventile les dépenses relatives à l'imagerie médicale pour l'année financière terminée le 31 mars 2000 à l'égard des services assurés par le gouvernement.

TABLEAU 3

DÉPENSES RELATIVES AUX SERVICES D'IMAGERIE MÉDICALE ASSURÉS PAR LE GOUVERNEMENT (en millions de dollars)

	1999-2000
Établissements publics – dépenses de fonctionnement	194,6
MSSS et régies régionales – subventions pour les équipements	9,6
RAMQ – composantes professionnelle et technique (incluant les cliniques privées)	154,1*
Total	**358,3**

* Selon les dernières données disponibles (1997-1998), les cliniques privées recevaient 40 p. cent des sommes versées par la RAMQ.

Sources : MSSS, régies régionales et RAMQ.

Orientations et objectifs

5.43 Grâce aux récents développements technologiques, particulièrement la télémédecine, il devient possible de dispenser en tout temps certains services à l'échelle du Québec, indépendamment du lieu de travail des effectifs médicaux. Les équipements qui offrent pareille souplesse étant très coûteux, leur répartition stratégique est cruciale. Aussi est-il essentiel d'avoir une vision régionale quant au déploiement de ces ressources, vision venant elle-même s'arrimer à une stratégie globale, et ce, pour favoriser le fonctionnement optimal des services d'imagerie médicale disséminés sur l'ensemble du territoire.

5.44 Rappelons que le rôle du ministère est de déterminer les priorités, les objectifs et les orientations du secteur de la santé et de veiller à leur application. Dans cette optique, il lui appartient de produire une planification afin de coordonner les activités ciblées, de fixer des objectifs de gestion axés sur les résultats, de mettre en place un plan d'action pour atteindre ces objectifs, de mesurer les résultats à l'aide d'indicateurs de performance fiables et d'exercer un suivi adéquat.

Le ministère n'a pas de stratégie globale pour coordonner l'imagerie médicale.

5.45 Or, le ministère n'a pas de stratégie globale qui lui permette de prendre en charge les différents aspects de l'imagerie médicale, notamment la gestion des équipements, l'accessibilité aux services, la répartition des radiologistes, le développement du secteur privé ainsi que la gestion de la qualité. De plus, il n'a formulé aucune orientation relativement à chacun des aspects qu'il lui faut considérer. Conséquemment, aucun plan d'action n'a été élaboré.

5.46 Un tel exercice est pourtant réalisable, puisqu'il a été effectué dans le cadre du Programme québécois de dépistage du cancer du sein. Sans nous prononcer sur les résultats du programme comme tel, soulignons qu'on a mis à contribution les intervenants concernés pour définir des orientations, fixer des objectifs et planifier la répartition des services avec les établissements publics comme les cliniques privées. Ils ont également coordonné la reddition de comptes et surtout établi des normes de qualité uniformes pour l'ensemble des services désignés, peu importe le lieu où ils sont dispensés.

5.47 Comme le ministère ne dispose d'aucune vision globale concernant les services d'imagerie médicale et qu'il n'a pas énoncé d'orientations à ce propos, il importe que les régies régionales se dotent d'un plan servant à organiser les services de leur région. Or, seules quelques-unes ont investi des efforts en ce sens, notamment à l'égard de la gestion des équipements et de l'accessibilité aux services, même si cette action figure dans la liste des responsabilités dévolues à toutes. Ce manque de planification est d'autant plus inquiétant que les régies régionales ont justement le mandat d'allouer les ressources aux établissements publics de leur territoire.

5.48 **Nous avons recommandé au ministère**

- **d'établir une stratégie couvrant les différents aspects de l'imagerie médicale afin de coordonner les services;**
- **de préciser et de divulguer ses orientations en ce qui concerne les services d'imagerie médicale;**
- **de définir et de mettre en place un plan d'action arrimé à ses orientations et d'en assurer le suivi.**

5.49 **Nous avons recommandé aux régies régionales concernées d'établir un plan d'organisation des services d'imagerie médicale de leur région et d'en évaluer l'efficacité.**

Développement du secteur privé

5.50 Les cliniques privées offrant des services de radiologie diagnostique font partie du système de santé depuis au-delà de 30 ans. En plus de dispenser des services assurés en complémentarité des établissements publics, elles proposent aussi des services non assurés (tomodensitométrie, échographie et imagerie par résonance magnétique), donc facturés aux utilisateurs. De l'avis de plusieurs intervenants, les examens effectués dans ces cliniques se réfèrent généralement à des cas légers, les plus lourds étant pris en charge par les établissements publics. Plusieurs cliniques sont d'ailleurs situées à proximité de ces derniers, ce qui facilite semblable répartition.

5.51 À la suite du virage ambulatoire dans le réseau de la santé, le rôle des cliniques privées s'est sensiblement modifié. Ainsi, elles ont été appelées à accroître leurs activités, parfois même à la demande d'un établissement public voisin, qui voyait là un moyen de contrôler ses coûts. Pareil transfert n'a pas d'incidence pécuniaire pour le patient puisque le coût des examens assurés, peu importe le dispensateur, est pris en charge par la RAMQ. Bien que plusieurs radiologistes travaillent dans ces cliniques et que plus du quart des examens assurés y sont effectués, le ministère n'a pas statué sur le rôle des cliniques privées et il ne tient pas compte de leurs activités dans l'organisation des services d'imagerie médicale.

5.52 En ce qui concerne les trois examens non assurés lorsqu'ils sont dispensés par le secteur privé, les établissements publics (où ces examens sont assurés) éprouvent parfois de la difficulté à suffire à la demande, ce qui entraîne des délais importants. Conscientes de cette lacune, plusieurs cliniques privées se sont dotées, au cours des dernières années, de l'équipement nécessaire pour offrir ces services dans de courts délais, à la faveur d'une grille de rendez-vous étendue.

5.53 On a peu d'information permettant de quantifier la progression des examens non assurés effectués en clinique privée puisqu'ils sont payés par des sources qui échappent à notre champ de vérification. Toutefois, des données obtenues de la SAAQ et de la CSST nous apprennent que, de 1997 à 1999, ces organismes ont versé à six cliniques privées des sommes totalisant plus de 6,2 millions de dollars pour les services en question. Il faut voir également que la facture globale des examens qui empruntent cette filière gonfle de plus de 40 p. cent par année.

Pour les examens non assurés, des personnes acceptent de payer afin d'obtenir un service plus rapidement.

5.54 Le développement accéléré de la gamme des services offerts par le secteur privé s'observe principalement dans les régions à fort volume, où les délais constituent un problème. De toute évidence, au regard des examens non assurés, les personnes qui nécessitent ce type d'investigation acceptent de payer pour obtenir plus rapidement un service en s'adressant à une clinique privée. Cette situation tend à démontrer, pour ce qui est de ces examens, que les listes d'attente entravent l'accès aux services.

5.55 Déjà en 1995, les membres du Forum national sur la santé, qui se penchait sur le financement public et privé du système de santé du Canada, se posaient la question suivante : « Comment le système public pourra-t-il résister à la tentation de se décharger de plus en plus des services sur le système privé, mettant ainsi à l'épreuve la volonté de la population de payer à la fois de sa poche et de ses impôts pour des services de plus en plus restreints dans le système public ? » Cette question est toujours d'actualité, à tout le moins en ce qui a trait aux services d'imagerie médicale.

5.56 D'ailleurs, diverses études ont par la suite analysé cette problématique. Par exemple, en 1999, un rapport sur la complémentarité du secteur privé (rapport Arpin) abordait le phénomène de l'évolution des services médicaux, que plusieurs considèrent comme un système à deux vitesses, en le qualifiant de « privatisation passive ». Ce rapport suggérait également certaines pistes à explorer quant au rôle à confier aux cliniques privées. Les auteurs évoquaient notamment la possibilité de partenariat entre les secteurs public et privé, la pertinence de réviser la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* au sujet des actes non assurés en clinique privée de même que la nécessité de bien encadrer ces changements afin d'éviter qu'ils ne favorisent le développement de pratiques indésirables.

5.57 Plus récemment, le rapport de la Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux (commission Clair) proposait de son côté que des cabinets de spécialistes puissent s'affilier à un centre hospitalier et en devenir un prolongement fonctionnel. La solution envisagée permettrait entre autres choses d'améliorer l'accès aux services ; elle se fait l'écho du principe qui veut « qu'une intervention diagnostique ou thérapeutique, jugée nécessaire sur le plan médical, doit être assurée indépendamment du lieu de prestation, que ce soit à l'hôpital ou en cabinet ».

5.58 Malgré le fait que le développement des services non assurés soit connu de tous les acteurs, dénoncé par d'aucuns ou vu comme une solution par d'autres, un certain laxisme demeure. Ainsi, de plus en plus de patients choisissent de régler personnellement la facture ou de la faire suivre à leur assureur pour subir un examen qu'ils pourraient obtenir gratuitement dans un établissement public, mais beaucoup plus tard.

5.59 **Nous avons recommandé au ministère**

- **de statuer sur le rôle des cliniques privées au regard des services d'imagerie médicale et d'en tenir compte dans l'organisation des services ;**
- **de faire le point sur la structure actuelle de l'offre au regard des trois examens non assurés (la tomodensitométrie, l'échographie et l'imagerie par résonance magnétique), dispensés en parallèle par les établissements publics et les cliniques privées.**

Gestion des équipements

5.60 Contribuant à repousser les limites de la médecine, l'imagerie médicale exploite des nouvelles technologies qui reposent sur l'utilisation d'équipements de haute précision. Cette sophistication a un prix : à titre d'illustration, il faudra débourser plus de 2 millions de dollars pour acheter un appareil d'imagerie par résonance magnétique, sans compter les dépenses considérables liées à son fonctionnement ; annuellement, elles représentent jusqu'à 25 p. cent du coût d'acquisition.

5.61 De surcroît, ces équipements ont une durée de vie utile relativement restreinte. Elle est déterminée en tenant compte à la fois de la vétusté matérielle et de la vétusté technologique. La première est associée à l'usure physique des composants de l'appareil alors que la seconde fait référence à la capacité de satisfaire aux nouvelles normes de pratique découlant d'un progrès technologique, nonobstant le fait que l'appareil soit toujours fonctionnel.

5.62 Actuellement, le parc d'équipements d'imagerie médicale du réseau de la santé et des services sociaux a une valeur de remplacement avoisinant les 600 millions de dollars.

Planification

5.63 Lorsqu'on gère un parc d'équipements de cette importance, quelques principes fondamentaux sont incontournables. D'abord, il est impératif de définir les besoins de la population, de déterminer la localisation optimale des points de service et de concevoir, en dressant le bilan respectif des effectifs médicaux et des équipements, une stratégie qui permette de répondre à la demande tout en tirant le meilleur profit des progrès technologiques. Une planification globale vient par la suite chapeauter les actions à entreprendre. Sa réalisation n'est possible qu'à la lumière de certaines données, notamment l'inventaire des équipements et l'état de chaque appareil. Enfin, il convient d'établir les ressources nécessaires pour maintenir un parc adéquat et le développer suivant l'évolution des besoins.

Le ministère n'a pas de planification relative à l'acquisition ni de portrait complet du parc d'équipements.

5.64 Or, nous avons constaté que le ministère utilise différentes approches pour évaluer les besoins et planifier l'acquisition de certains équipements. Cette façon de faire ne saurait se substituer à l'élaboration d'une planification relative à l'acquisition de tous les équipements nécessaires en fonction des besoins. D'ailleurs, il ne dispose même pas, à l'instar de plusieurs régies régionales, d'un portrait complet du parc pour orienter ses décisions en matière d'investissements.

5.65 En effet, le ministère ne possède pas d'inventaire détaillé du parc. Il connaît approximativement sa valeur, mais il n'est pas en mesure d'en évaluer la vétusté. Au mieux, l'inventaire connu couvre environ 20 p. cent des équipements (tomodensitométrie, imagerie par résonance magnétique, médecine nucléaire) et représente près de 40 p. cent de la valeur du parc. Pour ce qui est des régies régionales, alors que certaines détiennent une information satisfaisante, d'autres n'ont pas un inventaire complet et ne connaissent généralement pas l'âge ni l'état des appareils listés. À ce sujet, nous sommes en accord avec le rapport de la commission Clair qui suggère qu'avant de procéder à des investissements en matière d'équipements de haute technologie, « [il] faudra, en premier lieu, établir l'inventaire du parc existant de même qu'un plan national d'acquisition. »

5.66 Le fait que le ministère n'a pas su implanter des pratiques assurant la collecte et la consignation d'une information de qualité, et ce, à tous les paliers du réseau, le prive de connaissances utiles à la gestion du parc d'équipements.

5.67 Les exigences du ministère se limitent souvent à demander aux régies régionales de préparer un document l'informant de leurs besoins les plus urgents en équipements pour la prochaine année. À défaut de projections à plus long terme fondées sur une analyse rigoureuse, le ministère en est réduit à s'appuyer principalement sur les résultats de l'exercice annuel mené par chacune des régies régionales pour arrêter la liste des équipements à acquérir. Rien ne garantit que les bonnes décisions sont prises et qu'elles le sont en temps opportun puisque les façons de faire actuelles ne correspondent pas à une démarche proactive.

5.68 À preuve, une injection ponctuelle de fonds provenant du gouvernement fédéral, durant l'année financière 2000-2001, a fait ressortir une incidence négative du manque de planification. Ainsi, en l'absence d'une planification quant à l'acquisition des équipements et d'une connaissance suffisante des besoins, le ministère a dû faire appel de nouveau à l'ensemble du réseau pour recenser les priorités, et ce, dans un court laps de temps.

5.69 **Nous avons recommandé au ministère de définir les besoins et d'élaborer une planification quant à l'acquisition des équipements d'imagerie médicale nécessaires en fonction des besoins.**

5.70 **Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales concernées de dresser et de tenir à jour un inventaire complet et détaillé du parc d'équipements sous leur responsabilité. Cet inventaire devrait comprendre une liste des appareils avec leurs caractéristiques (emplacement, modèle, âge, etc.) et des données quant à leur utilisation et à leur état de fonctionnalité.**

Parc d'équipements

5.71 Le ministère, par l'entremise des régies régionales, accorde annuellement aux établissements publics un budget de 67 millions de dollars, fixe depuis 5 ans, pour le renouvellement des actifs. Un second budget de 15 millions de dollars, fixe depuis 10 ans, est géré par le ministère, qui le réserve aux équipements de haute technologie. Ces deux enveloppes sont destinées non seulement aux dépenses liées au parc d'équipements d'imagerie médicale, mais à celles qui concernent l'ensemble du mobilier et des équipements médicaux du réseau. À même ces sommes, de 10 à 20 millions de dollars par exercice financier ont été consacrés à l'imagerie médicale au cours des dernières années.

5.72 Les fondations constituent par ailleurs une autre source de financement pour les établissements. Bien qu'on ne puisse évaluer pécuniairement leur participation à l'échelle provinciale, nos travaux indiquent qu'elles sont régulièrement mises à contribution. En venant s'ajouter aux sommes dégagées par le gouvernement, leur apport a certes contribué au renouvellement et au développement du parc d'équipements actuel.

5.73 Le tableau 4 présente les sommes utilisées pour acquérir des équipements d'imagerie médicale au cours des trois dernières années ; notons que ces totaux excluent les montants provenant des fondations.

TABLEAU 4

ACQUISITION D'ÉQUIPEMENTS D'IMAGERIE MÉDICALE (en millions de dollars)

Enveloppe budgétaire	1997-1998	1998-1999	1999-2000
Renouvellement des actifs	10,1	13,2	6,5
Haute technologie	8,9	4,5	3,1
Total	**19,0**	**17,7**	**9,6**

Sources : MSSS et régies régionales.

Durée de vie utile : deux affirmations disparates.

5.74 On voit que, au regard de chaque année financière, moins de 20 millions de dollars ont été affectés au secteur de l'imagerie médicale. À supposer que les sommes touchées soient entièrement consacrées à la mise à jour du parc, il faudrait compter plus de 30 ans pour le renouveler, eu égard à sa valeur actuelle. Or, selon le type d'équipements, le ministère estime que leurs durées de vie utile respectives oscillent entre 9 et 18 ans alors que l'Association canadienne des radiologistes (ACR) évalue que ces mêmes équipements durent plutôt de 6 à 10 ans. Ces données font ressortir que le risque de vétusté matérielle et technologique des équipements augmente.

5.75 Des études récentes abondent d'ailleurs en ce sens. C'est notamment le cas du rapport de la commission Clair, qui contenait l'observation suivante : « Le réseau de la santé et des services sociaux est en train de prendre un retard considérable en matière de technologies de l'information et des communications, d'équipements médicaux, d'équipements de support et de maintien des actifs immobiliers. » L'ACR affirmait également, dans une étude réalisée en 2000, que plus de la moitié des appareils de radiologie utilisés au Canada sont désuets et doivent être remplacés immédiatement.

5.76 Une compilation que nous avons effectuée à partir des informations recueillies et représentant un échantillon d'environ 50 p. cent du parc d'équipements démontre que, de façon générale, les appareils ont dépassé leur durée de vie utile dans une proportion plus ou moins importante. Le tableau 5 en détaille les résultats.

Tableau 5

Analyse de la durée de vie utile des équipements échantillonnés

Type d'équipement	Estimation de la durée de vie utile (années)		Équipements exploités au-delà de leur durée de vie utile	
	MSSS	ACR	MSSS	ACR
Mammographe	15	7	5 %	61 %
Appareil d'imagerie par résonance magnétique	13	6	7 %	50 %
Tomodensitomètre	9	8	14 %	14 %
Angiographe	16	7	20 %	73 %
Échographe	10	6	22 %	48 %
Caméra gamma (médecine nucléaire)	12	10	27 %	41 %
Appareil de radiographie et de radioscopie	18	10	32 %	61 %

Sources : MSSS, régies régionales, centres hospitaliers et ACR.

5.77 En fonction de la source, il existe des différences importantes entre les durées de vie utile d'un même appareil, qui peuvent aller du simple au double, comme c'est le cas pour un mammographe et un angiographe. Dans ces circonstances, il est difficile de faire l'adéquation entre les besoins recensés par le ministère et les besoins exprimés par les radiologistes.

L'âge des appareils peut nuire au bon déroulement des activités.

5.78 Il importe également de mentionner que ce sont les appareils de radiographie de base (radiographie et radioscopie), avec lesquels la plupart des examens diagnostiques sont réalisés, qui affichent la vétusté la plus prononcée. Ainsi, une quarantaine des appareils inclus dans notre échantillon sont âgés de 25 ans et plus. Bien qu'ils soient encore fonctionnels, l'utilisation de vieux appareils est néanmoins limitée ; ils sont sujets à des bris fréquents et la disponibilité des pièces de rechange n'est pas garantie par les fournisseurs, ce qui occasionne des coûts d'entretien plus élevés et, en cas de panne, allonge les délais d'accès aux examens.

5.79 Aux prises avec des problèmes semblables, des établissements publics ont dû faire un usage moins intensif de certains équipements ou même cesser de les utiliser avant d'avoir obtenu un nouvel appareil capable de prendre la relève. C'est notamment le cas d'un centre hospitalier qui s'est résolu à débrancher un angiographe en raison de difficultés majeures : son usage n'était plus sécuritaire pour le patient.

5.80 Dans un autre centre hospitalier, un mammographe a été mis au rancart à la suite d'une visite d'inspection professionnelle de l'Ordre des technologues en radiologie du Québec. Le rapport mentionnait entre autres que « conformément au code de déontologie, les technologues doivent s'abstenir d'exercer leur profession dans des conditions susceptibles de compromettre la qualité de leurs services ou la dignité de leur profession ». Devant l'impossibilité de produire les examens, les patientes

ont été dirigées vers d'autres établissements publics. De surcroît, cette solution de rechange imposait aux personnes concernées un déplacement de plus de 100 kilomètres.

5.81 Pour pallier les besoins grandissants des établissements à l'égard du renouvellement des appareils d'imagerie médicale, le ministère a choisi de puiser dans l'enveloppe de haute technologie, réservée originalement au développement d'innovations en ce domaine.

5.82 La difficulté du Québec à suivre l'évolution de la technologie est perceptible lorsqu'on compare son parc d'équipements à celui des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), comme le démontre le tableau 6.

TABLEAU 6

NOMBRE D'APPAREILS PAR MILLION D'HABITANTS

	Type d'appareils	
	Tomodensitomètre	Imagerie par résonance magnétique
Québec	10,8	2,4
Moyenne : pays membres de l'OCDE	14,2	4,5

Sources : MSSS, Statistique Canada et OCDE.

5.83 Il est à noter que les données du Québec concernent l'année 2000 alors que celles qui se rapportent aux pays membres de l'OCDE datent, selon les pays, de 1990 à 1999. Toutefois, plusieurs projets d'investissements ont récemment été annoncés par le MSSS, ce qui devrait porter le nombre de ces deux appareils par million d'habitants à 11,5 et 3,6 respectivement lorsqu'ils seront tous opérationnels.

5.84 La nécessité de se procurer des équipements mieux adaptés à leurs besoins amènent parfois les établissements à recourir à des stratégies imaginatives pour en financer l'achat : ils font appel à leur fondation ou procèdent à une location plutôt qu'à un achat. Citons le cas d'un établissement dont la fondation a dû engager plus d'un million de dollars pour supporter une partie du coût d'acquisition d'un appareil d'imagerie par résonance magnétique. Ce même établissement a par ailleurs utilisé son budget d'exploitation pour financer les coûts de location de deux tomodensitomètres.

5.85 Cependant, les actions entreprises récemment par les autorités gouvernementales démontrent que ces dernières sont conscientes du fait que la modernisation du parc affiche un retard important. Dans le but de rétablir en partie la situation, le ministre des Finances a annoncé en mars 2000, dans le discours sur le budget, un investissement ponctuel de 200 millions de dollars pour l'acquisition d'équipements médicaux. De cette somme, 98 millions ont été alloués au secteur

de l'imagerie médicale, dont 75 p. cent au remplacement ou au rehaussement des équipements existants. Dans la même foulée, le gouvernement fédéral, dans le cadre des transferts relatifs à la santé, versera au Québec un montant de 239 millions de dollars; réparti sur les deux prochaines années, ce transfert est destiné à la modernisation (renouvellement et développement) du parc d'équipements médicaux, incluant l'imagerie médicale.

5.86 Compte tenu des besoins du réseau, il est primordial que la répartition de ces investissements soit faite de façon judicieuse et qu'elle découle, comme nous l'avons mentionné précédemment, d'une planification bien établie.

5.87 **Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que le parc d'équipements d'imagerie médicale permet l'accès aux technologies de pointe et la prestation de services de qualité.**

Processus d'acquisition

5.88 Pour acquérir de l'équipement, les établissements publics sont tenus d'observer la réglementation relative aux appels d'offres tout en obtenant les autorisations nécessaires.

5.89 Nos travaux confirment que, de façon générale, les diverses étapes du processus en cause se déroulent conformément à ce qui est prescrit, sauf dans le cas d'un centre hospitalier qui présentait des faiblesses à cet égard.

5.90 Dans cet établissement, contrairement à ce que prévoit la réglementation, des équipements ont été acquis sans qu'il y ait appel d'offres et sans que le conseil d'administration en ait été informé. Les sommes engagées pour deux appareils en usant d'une telle pratique avoisinent les 350 000 dollars. De plus, relativement à deux autres appareils valant ensemble plus de 250 000 dollars, l'entité n'a pas été en mesure de nous fournir une documentation suffisante pour appuyer leur acquisition en 1998.

5.91 Le fait de procéder autrement que par appel d'offres n'assure pas que la façon dont le matériel a été acquis est la plus économique.

5.92 **Nous avons recommandé au centre hospitalier concerné de respecter la réglementation relative à l'acquisition des équipements.**

Accessibilité aux services

5.93 La *Loi canadienne sur la santé* (C-6) spécifie que le versement d'une subvention à une province est assujetti à l'obligation de satisfaire à certaines conditions d'octroi dont l'accessibilité. Une des conditions se rapportant à l'accessibilité est que « le régime provincial d'assurance-santé offre les services de santé assurés selon des modalités uniformes et ne fasse pas obstacle, directement ou indirectement, notamment par facturation aux assurés, à un accès satisfaisant par eux à ces services ».

5.94 Dans le secteur de la santé et des services sociaux, la problématique de l'accès, soit, en termes concrets, le temps d'attente pour obtenir un service, est un sujet très médiatisé. Du côté de l'imagerie médicale, les longs délais ne sont pas la règle ; ils concernent surtout les examens exploitant les nouvelles technologies, comme la tomodensitométrie, l'échographie et l'imagerie par résonance magnétique. Toutefois, il est plutôt rare que des cas urgents soient reportés puisque ceux-ci sont traités en priorité. Parmi les facteurs influant sur le temps d'attente se trouvent notamment la gestion des délais et la répartition des radiologistes.

Gestion des délais

5.95 Nous avons effectué un sondage auprès des régies régionales afin de recueillir des données objectives quant aux délais d'attente associés aux examens d'imagerie médicale. Cet exercice s'est déroulé, pour une bonne part, du 20 au 24 novembre 2000. Le tableau 7 présente de façon sommaire les délais propres aux différentes régions du Québec au regard de deux examens, soit une échographie abdominale et un examen tomodensitométrique de la tête avec infusion. À noter que « minimum » renvoie au délai rapporté par l'établissement de la région où le service peut être obtenu le plus rapidement tandis que « maximum » équivaut au temps d'attente le plus long que nous y avons recensé.

TABLEAU 7

DÉLAIS D'ATTENTE PAR RÉGION POUR DEUX EXAMENS (en jours)

	Échographie abdominale		Tomodensitométrie de la tête avec infusion	
Régions	**Minimum**	**Maximum**	**Minimum**	**Maximum**
Bas-Saint-Laurent (01)	1	42	14	28
Saguenay–Lac-Saint-Jean (02)	5	105	10	30
Québec (03)	14	60	14	56
Mauricie et Centre-du-Québec (04)	5	62	10	54
Estrie (05)	7	49	56	56
Montréal-Centre (06)	14	193	10	222
Outaouais (07)	6	63	21	60
Abitibi-Témiscamingue (08)	30	120	5	30
Côte-Nord (09)	7	30	30	45
Baie-James (Nord-du-Québec) (10)	30	30	s.o.	s.o.
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine (11)	7	21	14	30
Chaudière-Appalaches (12)	0	30	7	45
Laval (13)	117	117	60	60
Lanaudière (14)	28	180	77	150
Laurentides (15)	5	33	27	91
Montérégie (16)	3	210	7	90
Nunavik (17)	n.d.	n.d.	s.o.	s.o.

Sources : Régies régionales et établissements publics.

Pour un même examen, l'attente est de quelques jours à plusieurs mois.

5.96 Nous observons que les délais d'attente, pour un même examen, varient parfois de façon marquée d'une région à l'autre, allant d'un minimum de quelques jours à plusieurs mois. Nos travaux montrent également qu'il y a à l'occasion des écarts appréciables concernant les délais recensés dans les établissements publics d'une même région, voire dans les pavillons d'un établissement. C'est ainsi que, au regard d'un établissement vérifié, il faut compter deux semaines ou cinq mois, selon le pavillon, avant de passer une échographie de la prostate. Dans la même perspective, le tableau 8 met en évidence les écarts quant aux délais pour obtenir un examen d'échographie abdominale dans des établissements publics de deux régions.

TABLEAU 8

DÉLAIS D'ATTENTE À L'INTÉRIEUR D'UNE MÊME RÉGION (en jours)

Établissement	Montréal-Centre	Montérégie
1er	14	3
2e	17	5
3e	154	75
4e	193	210

Sources : Régies régionales et établissements publics.

5.97 Malgré cette situation, le ministère et la plupart des régies régionales n'ont pas établi d'objectifs à atteindre en matière d'accessibilité aux services d'imagerie médicale et ne font pas de suivi systématique au regard des délais d'attente associés aux examens dispensés par les établissements publics. Peu d'information est recueillie et analysée en vue de déceler les situations problématiques et surtout, d'apporter les correctifs nécessaires. Le suivi exercé par quelques régies se limite à demander de l'information une ou deux fois par année ou lorsqu'une difficulté plus sérieuse est portée à leur attention.

5.98 De l'avis de diverses personnes que nous avons rencontrées au fil de cette vérification, un ensemble de raisons expliquent les délais d'attente relatifs aux services dispensés dans les établissements publics. Notons entre autres un manque de radiologistes et de technologues et, dans certains cas, le fait que des équipements ne fonctionnent pas plus de huit heures par jour et jamais le samedi ni le dimanche.

5.99 Nous avons également constaté que l'existence de longs délais d'attente incite des médecins à faire hospitaliser leurs patients qui subissent dès lors leur examen plus promptement.

5.100 Faute d'une gestion mieux orchestrée et faute aussi d'information adéquate sur l'accessibilité des services, il arrive que des personnes patientent fort longtemps avant de subir un examen alors qu'un centre hospitalier voisin pourrait le leur offrir plus rapidement, au bout de quelques jours ou de quelques semaines.

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

- **de fixer des objectifs en matière d'accessibilité aux services d'imagerie médicale et d'en exercer le suivi;**
- **de recueillir suffisamment d'information pour déceler en temps opportun les situations problématiques à cet égard;**
- **de s'assurer d'une accessibilité équitable aux services.**

5.102 **Nous avons recommandé aux établissements publics d'améliorer l'accessibilité aux services d'imagerie médicale en fonction des ressources disponibles.**

Répartition des radiologistes

5.103 Le nombre et la répartition des effectifs médicaux influent directement sur l'offre de services. Alors que la tâche des radiologistes s'est sensiblement modifiée et que le volume d'examens n'a cessé de croître – pensons à l'essor des nouvelles technologies et de l'imagerie d'intervention – , le nombre de médecins pratiquant cette spécialité est demeuré relativement stable au cours des dernières années. Le tableau 9 permet de comparer l'évolution de cet effectif médical avec celle des actes qui exigent plus de temps de la part du radiologiste.

TABLEAU 9

ÉVOLUTION DE L'EFFECTIF ET DE CERTAINS ACTES MÉDICAUX EN RADIOLOGIE

	1993	1999	Variation (en pourcentage)
Nombre de radiologistes*	473	476	+ 0,6
Nombre d'actes médicaux (nouvelles technologies et imagerie d'intervention)	1 350 000	1 744 000	+ 29,2

* Selon les données fournies par le ministère, il y aurait, en septembre 2000, 480 radiologistes en poste au Québec alors que celles qui émanent de l'ARQ font plutôt état de 467 membres en activité; des absences pour congé ou formation expliqueraient cet écart.

Sources: MSSS et ARQ.

5.104 Voulant affecter judicieusement les ressources aux établissements du réseau, les responsables gouvernementaux planifient les besoins en matière d'effectif et la répartition interrégionale des médecins, une mesure qui vise à rendre accessibles les services médicaux dans tout le Québec.

5.105 Pour atteindre leurs objectifs à cet égard, le ministère et les régies régionales se sont dotés d'un outil de gestion, en l'occurrence le plan régional des effectifs médicaux (PREM), élaboré par chaque régie. Depuis 1987, ce plan détermine, pour une période de trois ans, le nombre d'omnipraticiens ainsi que le nombre et le type de spécialistes – incluant les radiologistes – 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. Toutefois, les PREM ne tiennent pas compte des médecins exerçant dans les cliniques privées.

À une exception près, les régions sont en déficit de radiologistes.

5.106 Nos travaux indiquent que, à une exception près, les régions ne disposent pas des ressources souhaitables, telles que définies dans leur PREM respectif. Le tableau 10 met en relation, par région, les besoins en radiologistes et ceux effectivement en poste en décembre 2000 dans les établissements publics.

Tableau 10

Répartition régionale des radiologistes (en équivalents temps complet)

Régions	PREM (effectif visé)	Effectif en poste	Surplus (déficit)
Bas-Saint-Laurent (01)	15	12	- 3
Saguenay–Lac-Saint-Jean (02)	18	16	- 2
Québec (03)	58	62	4
Mauricie et Centre-du-Québec (04)	30	20	- 10
Estrie (05)	20	19	- 1
Montréal-Centre (06)	197	163	- 34
Outaouais (07)	16	9	- 7
Abitibi-Témiscamingue (08)	10	4	- 6
Côte-Nord (09)	6	4	- 2
Baie-James (Nord-du-Québec) (10)	0	0	0
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine (11)	6	5	- 1
Chaudière-Appalaches (12)	18	16	- 2
Laval (13)	15	11	- 4
Lanaudière (14)	16	13	- 3
Laurentides (15)	21	12	- 9
Montérégie (16)	60	50	- 10
Nunavik (17)	0	0	0
Total	**506***	**416***	**- 90**

* Ces totaux n'englobent pas les radiologistes exerçant dans les cliniques privées, soit un effectif représentant 51 équivalents temps complet.

Sources : MSSS et ARQ.

5.107 La situation actuelle fait en sorte que certains radiologistes doivent travailler de manière parallèle dans plusieurs établissements publics, voire dans plusieurs régions, pour assurer la disponibilité des services. L'exemple qui suit est éloquent : depuis près de trois ans, n'ayant réussi à pourvoir aucun poste de cette nature, un centre hospitalier est contraint de s'en remettre à des radiologistes dits itinérants ; au cours de la dernière année, 20 radiologistes ont travaillé dans cet établissement.

5.108 Forcés de s'adapter tant bien que mal aux problèmes découlant de la pénurie d'effectif, certains établissements publics éprouvent plus de difficulté à gérer les services offerts à leurs patients et l'utilisation de certains équipements puisqu'ils dépendent en cela de la présence d'un radiologiste.

5.109 Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que les radiologistes en poste permettent de répondre efficacement et équitablement aux besoins de la population à desservir.

Gestion de la qualité des services

5.110 Dans *Une réforme axée sur le citoyen* (1990), le ministère affirmait que toute personne qui se soumet à des examens diagnostiques est en droit de s'attendre à ce que les résultats soient fiables et à ce que les services d'imagerie médicale répondent à des normes de qualité reconnues. Pour ce faire, les rôles et les responsabilités des différents acteurs ainsi que leur champ d'intervention doivent être clairement définis.

5.111 De surcroît, la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* attribue à chaque établissement la responsabilité d'offrir des services de qualité. Quant aux cliniques privées, la *Loi sur la protection de la santé publique* les oblige à détenir un permis délivré par le ministère, sur recommandation du LSPQ, et à se soumettre aux inspections de ce dernier.

5.112 Pour leur part, les différents ordres professionnels du Québec, notamment ceux qui regroupent les médecins, les technologues en radiologie et les dentistes, doivent protéger le public et garantir, au moyen d'inspections professionnelles, la qualité des actes posés par leurs membres.

Normes de qualité

Selon les établissements, des appareils similaires ne sont pas assujettis aux mêmes normes de qualité.

5.113 Sans nous prononcer sur la qualité des examens diagnostiques d'imagerie médicale effectués au Québec, force est de constater que, selon les établissements, des appareils similaires ne sont pas assujettis aux mêmes normes de qualité. Du reste, nous avons déjà soulevé une problématique analogue dans le second chapitre du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999* (tome II), qui se penchait sur les laboratoires de biologie médicale.

5.114 Pour ce qui est des établissements publics, l'article 11 du Règlement sur l'organisation et l'administration des établissements mentionne ceci : « Un établissement qui utilise des appareils émettant des radiations doit adopter des modes de contrôle de l'utilisation de ces appareils, comme ceux prévus au Règlement d'application de la Loi sur la protection de la santé publique […]. »

5.115 En ce qui a trait aux cliniques privées, elles doivent se conformer aux normes de qualité et de sécurité énoncées dans le Règlement d'application de la Loi sur la protection de la santé publique.

5.116 Tandis que le LSPQ est tenu de s'assurer que les entités du secteur privé respectent la réglementation, ni le ministère ni un organisme qu'il aurait mandaté pour ce faire ne veillent à ce que les établissements publics appliquent des normes de qualité et de sécurité.

5.117 Pourtant, si l'on se reporte aux responsabilités qui lui ont été confiées par un mandat du ministère en 1993, le LSPQ devait « prévoir l'expansion aux établissements de ses activités en matière de radioprotection ». Cependant, le ministère n'a pas fait de suivi auprès du LSPQ concernant le respect de cette facette de son mandat. Et de son côté, le LSPQ n'a encore rien prévu relativement à ses activités en radioprotection auprès des établissements publics, à l'exception du Programme québécois de dépistage du cancer du sein. Dans le cadre de ce programme, le rôle du LSPQ se limite aux services de dépistage et d'investigation et ne couvre que les appareils de mammographie visés.

5.118 Le principal contrôle exigé par le Règlement d'application de la Loi sur la protection de la santé publique est la vérification bisannuelle de tous les appareils émettant des rayons X. Il est demandé à chaque clinique privée de faire inspecter ses équipements par un physicien spécialisé en radioprotection. Ce dernier produit un rapport consignant ses constatations et le transmet au responsable du laboratoire de radiologie qui, de son côté, doit apporter immédiatement les correctifs nécessaires, le cas échéant. Pour ce qui est des établissements publics, ils doivent adopter des modes de contrôle comme ceux prévus au règlement.

5.119 Or, nos travaux révèlent des lacunes au regard du processus de contrôle mis en œuvre par les établissements publics. D'une part, ces derniers ne font pas tous inspecter leurs appareils par un physicien à la fréquence suggérée par la réglementation. Ainsi, nous avons été à même d'identifier, parmi les huit établissements vérifiés, trois CHSGS qui ne soumettaient pas à ce type de contrôle la totalité des équipements visés. De surcroît, pour deux de ces centres, des rapports d'inspection étaient espacés de plusieurs années (jusqu'à sept ans), ce qui est pour le moins préoccupant.

5.120 D'autre part, même lorsqu'un rapport d'inspection est produit, le suivi des correctifs demandés n'est pas exercé de façon systématique : hormis une entité, les établissements publics vérifiés ne pouvaient fournir l'assurance que tous les problèmes soulevés étaient corrigés.

Des contrôles insuffisants accroissent le risque d'images inadéquates ou de doses indues de rayons X.

5.121 Tout compte fait, des équipements non conformes aux normes de qualité et de sécurité reconnues sont susceptibles d'être utilisés sans qu'on détecte ni corrige rapidement leurs anomalies sur le plan de la radioprotection, d'où le risque que la production d'images ne reflète pas adéquatement la réalité ou encore que des personnes soient exposées à des doses indues de rayons X.

5.122 En ce qui concerne les cliniques privées, le scénario est différent. En effet, elles doivent fournir la preuve que leur parc d'équipements est régulièrement inspecté et qu'elles ont remédié aux lacunes rapportées par le physicien avant de voir leur permis renouvelé.

5.123 Pour s'assurer que les cliniques privées se conforment à la réglementation, on a conféré au LSPQ la charge d'effectuer de façon ponctuelle des visites d'inspection des laboratoires d'imagerie médicale. Néanmoins, le LSPQ ne remplit pas ses obligations à ce propos : il se contente d'examiner les rapports d'inspection des physiciens qu'on veut bien lui transmettre et de demander par la suite des preuves écrites démontrant que les problèmes ont été résolus.

5.124 En agissant de la sorte, le LSPQ n'a pas l'assurance que tous les rapports produits lui sont acheminés ni que tous les équipements visés sont inspectés. Des cliniques privées utilisent des appareils émettant des radiations alors que le LSPQ n'a aucune information concernant leur état. Il ignore donc s'ils satisfont aux normes de sécurité et de qualité afférentes.

5.125 Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que le Laboratoire de santé publique du Québec remplit tous les volets du mandat qu'il lui a confié, notamment en ce qui concerne l'expansion aux établissements publics de ses activités en matière de radioprotection.

5.126 Nous avons recommandé aux établissements publics concernés d'adopter des modes de contrôle de l'utilisation des appareils émettant des radiations, conformément à la réglementation.

5.127 Nous avons recommandé au Laboratoire de santé publique du Québec de remplir le mandat que lui a confié le ministère relativement au contrôle de la qualité des laboratoires d'imagerie médicale ; pour ce faire, il devrait notamment :

- **prévoir l'expansion aux établissements publics de ses activités en radioprotection ;**
- **vérifier que les cliniques privées respectent les dispositions de la *Loi sur la protection de la santé publique* et de son règlement d'application, en y effectuant, entres autres, des visites d'inspection.**

Contrôle des permis de radiologie

5.128 Il est connu depuis longtemps que les appareils de laboratoire qui produisent des rayons X présentent des risques pour la santé des patients et des personnes qui les manipulent au quotidien. Par ailleurs, l'article 31 de la *Loi sur la protection de la santé publique* précise que « […] nul ne peut exploiter un laboratoire […] s'il n'est titulaire d'un permis délivré à cette fin par le ministre ».

5.129 Ainsi, toute clinique privée doit détenir un permis approprié et valide pour effectuer des examens radiologiques. Les principales cliniques touchées par cette mesure sont, notamment, celles qui offrent des services de radiologie diagnostique générale (105), de médecine dentaire (2091), de chiropratique (419) et de podiatrie (8). Pour obtenir, conserver et renouveler annuellement leur permis, elles ont à respecter plusieurs critères de qualité et de sécurité.

5.130 Le LSPQ est le mandataire du ministère quant au traitement des dossiers. Par conséquent, il lui revient de recommander aux autorités ministérielles l'attribution, le renouvellement ou le retrait des permis. Afin de permettre au LSPQ de mener à bien cette tâche, le ministère a intégré dans le libellé de son mandat des actions à entreprendre.

Détention obligatoire du permis et conformité avec la loi

5.131 Outre ses obligations au regard des visites d'inspection, le LSPQ doit fournir périodiquement au ministère la liste des personnes ou des organismes qui continuent d'exploiter une clinique sans permis en dépit de ses efforts pour corriger la situation.

5.132 Nos travaux font ressortir que les mesures mises en place par le ministère et le LSPQ pour vérifier que toutes les cliniques privées de radiologie possèdent un permis et qu'elles respectent la loi et le règlement en vigueur s'avèrent tantôt insuffisantes, tantôt inadéquates.

5.133 En effet, lorsque le LSPQ constate qu'une clinique privée n'a pas le permis exigé par la loi, il communique avec son propriétaire afin de lui rappeler ses obligations. S'il refuse d'obtempérer, le LSPQ en avise le ministère, qui envoie au fautif une mise en demeure. Malgré les gestes successifs posés par ces instances administratives pour rappeler à l'ordre les cliniques récalcitrantes, certaines ne cessent pas de dispenser des services de radiologie pour autant.

5.134 Auparavant, les cliniques privées qui offraient des services assurés d'imagerie médicale étaient remboursées par la RAMQ à condition de détenir un permis en bonne et due forme. Pour corroborer ce fait, le LSPQ transmettait à la RAMQ une liste des cliniques dont les pièces étaient en règle. Ce contrôle incitait les propriétaires concernés à détenir un permis et à se conformer à la loi pour le conserver. Toutefois, depuis environ un an et demi, le LSPQ a négligé ce procédé de contrôle.

Mesures coercitives inefficaces pour les cliniques privées prises en défaut.

5.135 En l'absence de mesures coercitives efficaces, certains propriétaires ne se conforment pas à l'obligation de détenir un permis de radiologie valide. Nous avons relevé une dizaine de cliniques privées en situation d'illégalité, dont une qui fonctionne sans permis depuis 1994.

5.136 Une autre de nos préoccupations concerne la procédure liée au renouvellement. C'est que le LSPQ base sa recommandation de renouveler ou non un permis en se fondant sur le dernier rapport d'inspection de physicien disponible à cette date. Quand le LSPQ reçoit le rapport d'inspection subséquent et que des déficiences y sont notées, il fait bien un suivi pour vérifier qu'on apporte les correctifs demandés, mais ne prend aucune mesure pour que la clinique prise en défaut se conforme à la réglementation. Concrètement, il n'y a aucune sanction avant le prochain renouvellement du permis. Le seul geste posé par le LSPQ se résume à transmettre chaque année au ministère, en mars, la liste des propriétaires qui

n'ont pas obtempéré. En janvier 2001, des données du LSPQ montraient qu'une centaine de cliniques ne s'étaient pas conformées aux exigences du dernier rapport d'inspection ou n'avaient pas encore transmis leur rapport au LSPQ. Une clinique privée peut donc continuer, durant plusieurs mois, d'effectuer des examens de radiologie alors que le LSPQ sait pertinemment que certains appareils ne sont pas conformes à ses exigences.

5.137 Par ailleurs, un vide juridique fait en sorte qu'une clinique privée n'est pas tenue de posséder un permis pour produire des examens à l'aide d'un échographe ou d'un appareil d'imagerie par résonance magnétique puisque la loi ne couvre que les unités émettant des radiations. Ces deux types d'appareils échappent dès lors à tout contrôle de la part du ministère. Nos travaux nous ont effectivement confirmé l'existence d'une clinique offrant uniquement des services d'imagerie par résonance magnétique ; elle mène ses affaires en toute légalité, sans permis. De plus, étant donné que ces cliniques ne sont contrôlées d'aucune façon, elles pourraient même être détenues par des gens n'ayant aucune formation médicale.

5.138 Nous avons recommandé au ministère et au Laboratoire de santé publique du Québec

- **de s'assurer que les cliniques privées offrant des services de radiologie détiennent un permis valide ;**
- **de veiller à ce que les cliniques privées se conforment aux dispositions légales en corrigeant promptement les lacunes décelées lors de l'inspection obligatoire des appareils.**

5.139 Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que l'exploitation de tous les appareils d'imagerie médicale est réglementée.

Information de gestion et reddition de comptes

5.140 Les établissements publics sont responsables de gérer efficacement leurs services d'imagerie médicale. Afin de dresser un bilan objectif à cet égard, le ministère et les régies régionales doivent, en détenant une information de gestion pertinente, être en mesure d'apprécier la performance des entités au moyen d'indicateurs fiables et de comparer les résultats de façon à appliquer les mécanismes les plus appropriés.

5.141 Nous avons vu que la gestion judicieuse d'activités de cette nature nécessite la collecte, l'analyse et le suivi de données primordiales : un inventaire détaillé des équipements et des données sur leur utilisation, les délais d'attente associés aux différents types d'examens ainsi que la répartition des radiologistes. Or, comme nous l'avons déjà souligné, cette information n'est pas toujours disponible ni complète.

5.142 Par ailleurs, le coût par unité technique est un autre outil de gestion fort utile. L'unité technique correspond généralement au temps moyen pris par un technologue pour effectuer un examen donné. On constate néanmoins qu'aucun

suivi satisfaisant n'est exercé relativement à la fiabilité des données recueillies, même si le coût par unité technique pourrait fournir une base de comparaison intéressante. Faute d'indicateurs de performance appropriés, ni le ministère ni les régies régionales ne sont en mesure de comparer les résultats des établissements publics en ce qui a trait aux services d'imagerie médicale.

5.143 De plus, les exigences actuelles concernant la reddition de comptes ne sont pas assez élevées, ce qui ne favorise pas une gestion judicieuse, notamment en ce qui concerne la prise de décision. À titre d'exemple, le manque de renseignements sur les délais d'attente empêche le ministère et les régies régionales d'analyser cette problématique sous tous les angles souhaitables et d'apporter les correctifs nécessaires en temps voulu.

Pas d'information étoffée, pas d'amélioration de la performance.

5.144 Somme toute, le ministère n'est pas en mesure de dire si les services d'imagerie médicale sont gérés d'une façon efficiente. Son rapport annuel est d'ailleurs muet à ce sujet. En l'absence d'une information suffisamment étoffée, le ministère et les régies peuvent difficilement mettre en place les mesures appropriées pour améliorer la performance des établissements publics.

5.145 Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales

- **de déterminer des indicateurs appropriés pour évaluer la performance des établissements publics en matière de services d'imagerie médicale et de les divulguer aux intéressés;**
- **de mettre en place des mesures pour favoriser la fiabilité de l'information servant à évaluer la performance des établissements publics;**
- **d'améliorer le processus de reddition de comptes afin de détenir toute l'information nécessaire pour gérer judicieusement les services d'imagerie médicale.**

5.146 Commentaires du ministère

« **Orientations et objectifs**. Les services d'imagerie médicale constituent un soutien indispensable au diagnostic médical et assurent du choix de la meilleure thérapeutique possible. Le MSSS doit s'assurer que chaque établissement dispose des équipements appropriés afin de remplir adéquatement sa mission, compte tenu des ressources disponibles.

« **Développement du secteur privé**. La question des examens offerts par les cliniques privées a déjà été mentionnée à quelques reprises et fait partie de la problématique plus globale de l'intégration des services, soulevée d'ailleurs dans le rapport de la Commission Clair et faisant partie du suivi à donner à ce rapport.

« **Planification de l'acquisition des équipements**. Le MSSS utilise différentes approches pour l'évaluation des besoins et la planification de l'acquisition d'équipements, selon les types d'équipements et les catégories, soit le développement ou le remplacement.

« Ainsi, plusieurs technologies sont directement reliées à divers programmes nationaux élaborés à partir de problématiques de santé importantes. C'est le cas, par exemple, des équipements de mammographie reliés au Programme québécois du dépistage du cancer du sein et des appareils d'angiographie cardiaque reliés au plan d'action en cardiologie tertiaire.

« Pour d'autres technologies pouvant servir à plusieurs spécialités ou ultraspécialités, l'évaluation des besoins se fait à partir de différentes études portant sur leurs applications cliniques. Mentionnons, par exemple, la résonance magnétique. Poursuivant son plan de diffusion en trois phases, soit les centres hospitaliers du réseau universitaire, ceux à vocation régionale et ceux à vocation sous-régionale, le MSSS a autorisé l'implantation de sept nouveaux appareils, en 2000-2001.

« Pour l'évaluation des technologies en émergence, le MSSS peut compter sur l'expertise de différents groupes ou organismes. Rappelons l'étude, actuellement en cours, sur la tomographie par émission de positrons, effectuée en collaboration avec l'Agence d'évaluation des technologies et des modes d'intervention en santé et différents spécialistes du réseau.

« Lorsqu'il s'agit du remplacement des équipements, le MSSS s'appuie sur la collaboration des régies régionales, lesquelles sont bien placées pour évaluer les priorités de leurs établissements. En effet, les régies régionales jouent un rôle important dans le remplacement des équipements, étant responsables des enveloppes budgétaires décentralisées dites de « maintien d'actifs ». Rappelons, également, la vaste étude des besoins des centres hospitaliers universitaires effectuée au début de l'année 1999.

« Mentionnons, également, qu'en collaboration avec ses partenaires du réseau, le MSSS cherche continuellement à améliorer son processus de planification de l'acquisition des équipements, notamment à long terme.

« **Inventaire des équipements**. À ce chapitre, mentionnons que le MSSS possède un inventaire à jour des équipements des secteurs de pointe, comme la tomodensitométrie, la résonance magnétique et la médecine nucléaire.

« **Durée de vie utile des équipements**. À ce sujet, il faudrait préciser que les estimations du MSSS s'appuient sur des études effectuées périodiquement par un groupe d'experts en génie biomédical et en biophysique qui œuvrent dans le réseau.

« **Effectifs médicaux**. Le MSSS, en collaboration avec ses partenaires qui siègent à la Table de concertation permanente sur la planification de l'effectif médical au Québec, révise annuellement les politiques gouvernementales relatives aux admissions en médecine et à la répartition des postes de formation postdoctorale en résidence entre les programmes de médecine familiale et les programmes spécialisés.

« À cet égard, soulignons que le niveau des admissions en médecine a été augmenté de 23 p. cent au cours des deux dernières années et que les programmes de formation postdoctorale en radiologie diagnostique sont considérés depuis déjà quelques années dans les politiques gouvernementales parmi les programmes où le recrutement de résidents est prioritaire.

« Dans le cadre de la révision des plans d'effectifs médicaux en cours, un travail conjoint entre le MSSS, la Fédération des médecins spécialistes du Québec et l'Association des radiologistes du Québec, a permis d'identifier les besoins prioritaires de recrutement. Ceux-ci feront l'objet d'une validation auprès des régies régionales dans le but d'établir les objectifs ministériels de croissance par établissement en radiologie diagnostique et dans les autres spécialités de base.

« Enfin, dans le cadre des négociations avec la Fédération des médecins spécialistes du Québec, l'affiliation aux établissements de santé des médecins spécialistes exerçant en cabinet est une voie qui sera explorée au cours de la prochaine année. Une telle affiliation à l'intérieur de balises à être déterminées pourrait contribuer à l'amélioration de l'accès aux services.

« **Gestion des délais**. Pour faire face aux problèmes d'accessibilité aux services médicaux et chirurgicaux, le MSSS a mis sur pied, depuis l'automne 2000, un projet visant à :

- S'assurer que les patients reçoivent les services dans des délais acceptables selon leur condition clinique ;
- Fournir aux médecins spécialistes un outil qui leur facilite une gestion efficace de l'accès aux services pour leurs patients ;
- Permettre aux gestionnaires des établissements de mieux supporter la gestion de l'accès aux services ;
- Connaître la situation réelle de l'accessibilité aux services.

« Ce projet, intitulé SGAS (Système de Gestion de l'Accès aux Services) couvre, actuellement, les soins de cardiologie tertiaire et de radio-oncologie.

« Une fois l'implantation du système SGAS terminée dans les établissements concernés, une évaluation indépendante du système sera réalisée afin de décider de l'opportunité d'étendre le projet aux autres disciplines chirurgicales et éventuellement à tous les services médicaux. Il faut souligner que le progiciel qui sera implanté est totalement paramétrable et pourra s'appliquer à d'autres secteurs potentiellement problématiques tels que la chirurgie oncologique et les tests diagnostiques dont l'imagerie médicale.

« **Normes de qualité**. De façon générale, il revient à chaque établissement de s'assurer que les équipements qu'il utilise fonctionnent adéquatement et de façon sécuritaire. En ce qui concerne les appareils émettant des radiations, le Règlement sur l'organisation et l'administration des établissements prévoit des mesures spécifiques, telles que vous le mentionnez dans votre rapport.

« En collaboration avec l'Institut national de santé publique et le LSPQ, de même qu'avec ses partenaires du réseau de la santé et des services sociaux, le MSSS verra à prendre les moyens requis pour s'assurer d'un contrôle efficace des appareils émettant des radiations, utilisés dans les établissements et les laboratoires privés.

« **Contrôle des permis de radiologie**. Le MSSS prend bonne note des constatations du Vérificateur général en rapport avec le fonctionnement dans l'illégalité de certaines cliniques privées. Il s'assurera, avec l'Institut national de santé publique et le LSPQ, que les cliniques privées offrant des services de radiologie détiennent un permis valide, en remettant notamment en marche le mécanisme d'avis à la RAMQ.

« De plus, le MSSS verra à mettre en place des mécanismes efficaces pour que les situations déficientes soient corrigées rapidement.

« Il n'apparaît pas pertinent, à ce moment-ci, de regrouper sous une même réglementation les appareils n'émettant pas de radiations ionisantes (échographie, résonance magnétique) et les appareils émettant des radiations ionisantes (radiologie, radiothérapie, médecine nucléaire).

« **Information de gestion et reddition de comptes**. La publication récente du rapport Bédard et les gestes récents posés par le MSSS dans l'appréciation monétaire de la performance des établissements témoignent de l'importance qu'il entend accorder à la reddition de comptes basée sur une information de gestion appropriée. »

5.147 Commentaires du Laboratoire de santé publique du Québec

« Ce portrait brossé par le Vérificateur général correspond, dans une grande mesure, au point de vue du LSPQ. Il nous semble toutefois utile d'apporter certaines précisions.

« L'expansion des services de radioprotection aux établissements serait possible. Il faudrait cependant que le MSSS accorde au LSPQ les ressources humaines et financières nécessaires. C'est aussi à cette condition que le LSPQ pourrait augmenter la fréquence des visites d'inspection, comme le propose le rapport.

« Le Vérificateur général recommande au LSPQ de s'assurer que les cliniques disposent d'un permis valide. Or, dans les faits, le LSPQ vérifie systématiquement les bottins des ordres professionnels afin d'identifier les cliniques sans permis et de leur rappeler leurs obligations.

« Le LSPQ doit entreprendre des démarches auprès des cliniques qui ne respectent pas la loi ou ses règlements, puis signaler au MSSS celles qui refusent de corriger leur situation – ce qu'il fait périodiquement. Il transmettra dorénavant plus fréquemment des avis de non-conformité. Toutefois, le suivi reste la responsabilité du MSSS, le seul habilité à révoquer les permis.

« Enfin, il convient de souligner que moins de 3 p. cent des 2 800 cliniques détentrices de permis présentent des irrégularités et que la majorité d'entre elles (65 p. cent) corrigent rapidement leur situation. »

5.148 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 que, de façon générale, il traduit bien la situation actuelle à l'égard des services d'imagerie médicale. Elles ont cependant tenu à apporter des commentaires particuliers sur certains sujets.

Ainsi, une régie souligne ceci : « Pour les régies régionales, certaines des recommandations proposées seront réalisables en autant que des actions auront été prises au niveau du MSSS, surtout en termes de financement et d'acquisition des équipements technologiques et des systèmes d'information ainsi que de planification des effectifs médicaux et techniques. »

Concernant l'établissement d'un plan d'organisation des services d'imagerie médicale, les régies régionales souscrivent à nos commentaires. Une régie nous informe que « […] l'élaboration d'un plan d'organisation des services médicaux spécialisés en radiologie est imminente puisque cette spécialité fait partie d'une des six pour lesquelles un plan d'organisation doit être élaboré en priorité ».

En ce qui a trait à la gestion des équipements, les régies sont d'accord avec la pertinence de dresser un inventaire complet et détaillé du parc d'équipements sous leur responsabilité, à l'exception de l'une d'entre elles qui « […] se questionne sur l'utilité d'en mettre un [inventaire] en place et de le maintenir à jour au sein de la régie régionale ». Elle ajoute que « […] dans les discussions qui ont eu lieu récemment au niveau provincial, il a été établi que la responsabilité de veiller au maintien du parc d'équipements devrait relever de l'établissement en autant qu'on lui donne les moyens d'assumer cette responsabilité. Le rôle de la régie régionale serait de s'assurer que l'établissement tient à jour un inventaire et un plan de remplacement de son parc d'équipements. »

Par contre, une autre des régies concernées nous a informés qu'elle « […] a entrepris une démarche afin d'établir un portrait complet du parc d'équipements dont l'échéancier est prévu pour la fin de septembre 2001 », alors qu'une autre dispose déjà d'un inventaire complet et détaillé qui lui permet notamment de connaître l'âge et l'état des appareils.

Au regard de l'accessibilité aux services, les régies adhèrent à nos recommandations. Une des régies précise que des travaux, à ce propos, sont en cours depuis novembre 2000 : « Suite aux constats dégagés, des pistes de solutions ont été identifiées et seront précisées avec la collaboration des différents partenaires en tenant compte des nombreux enjeux. Notre plan d'action prévoit, entre autres, l'optimisation de l'accessibilité aux plateaux techniques hospitaliers à court terme ainsi que la mise à jour et le suivi des données. » Une autre régie ajoute ceci : « Actuellement, nous sommes à réviser la pertinence des informations en vue d'établir un "monitoring" des listes d'attente afin d'assurer une accessibilité aux services d'imagerie médicale. »

5.149 Résumé des commentaires des établissements publics

En ce qui concerne les établissements publics, trois sujets les touchaient plus particulièrement, soit l'acquisition des équipements, l'accessibilité aux services et la gestion de la qualité.

Les établissements publics vérifiés considèrent que, de façon générale, le rapport décrit bien la situation des services d'imagerie médicale. Ils sont d'accord avec nos recommandations et ont, dans l'ensemble, formulé très peu de commentaires sur chacun des sujets.

L'un des établissements a toutefois tenu à apporter, en ce qui concerne les normes de qualité, la précision suivante : « Bien qu'au niveau de la radioprotection, nous n'ayons pas, en tant qu'établissement public, à nous conformer au Règlement d'application de la Loi sur la protection de la santé publique, nous essayons néanmoins d'appliquer cette norme de qualité. »

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 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.

Objectif

S'assurer que le ministère s'est doté d'une stratégie qui favorise le fonctionnement optimal des services d'imagerie médicale.

Critères

- Le ministère doit préciser et divulguer ses orientations en ce qui concerne l'accessibilité aux services assurés, l'efficience des services, le développement du secteur privé et la répartition des effectifs médicaux.
- Le ministère doit fixer des objectifs précis et mesurables en accord avec ses orientations. Ces objectifs doivent tenir compte des ressources disponibles et être communiqués aux différents paliers du réseau.
- Le ministère doit définir et mettre en place un plan d'action pour atteindre ses objectifs et en faire le suivi.

Objectif

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

Critères

- Les régies régionales doivent tenir compte des orientations, des objectifs et des directives ministériels dans l'organisation des services dispensés dans leur région.
- Les régies régionales doivent élaborer leur plan d'organisation, qui vise l'atteinte des objectifs en matière d'accessibilité et d'utilisation économique et efficiente des ressources.
- Les régies régionales doivent inciter les établissements publics à assurer l'accessibilité et à utiliser leurs ressources de façon économique et efficiente, notamment en fixant des objectifs et en mesurant l'atteinte de ces derniers.
- Les établissements publics doivent tenir compte des orientations, des objectifs et des recommandations de leur régie régionale et du ministère au regard de leurs activités.
- Les mesures mises en place par les établissements publics doivent favoriser l'économie et l'efficience des services d'imagerie médicale et en assurer l'accessibilité.

Objectif

Évaluer dans quelle mesure les moyens mis en place par le ministère, le Laboratoire de santé publique du Québec, les régies régionales et les établissements publics favorisent la qualité des examens.

Critères

- Le ministère doit définir clairement les rôles et les responsabilités des différents acteurs ainsi que l'étendue de leur champ d'intervention en matière de contrôle de la qualité des examens.
- Les mécanismes mis en place par le ministère et le Laboratoire de santé publique du Québec doivent permettre de contrôler adéquatement la qualité des examens.
- Les établissements publics doivent mettre en place des mesures favorisant la qualité des examens qu'ils effectuent. Ils doivent s'assurer que ces mesures sont appliquées et évaluer les résultats.

Objectif

Déterminer si l'information de gestion et la reddition de comptes émanant des différents paliers du réseau permettent d'avoir une information continue concernant l'efficience des services d'imagerie médicale.

Critères

- L'information de gestion détenue par les trois paliers du réseau doit permettre de connaître de façon continue :
  - l'organisation des services ;
  - l'état de l'équipement ;
  - l'accessibilité aux services ;
  - les contrôles relatifs à la qualité des services.
- La reddition de comptes émanant des différents paliers du réseau doit permettre de suivre l'atteinte des objectifs, de comparer les performances et de mettre en place les correctifs nécessaires, qu'il s'agisse des activités chapeautées :
  - par le ministère ;
  - par les régies régionales ;
  - par les établissements publics ;
  - par le Laboratoire de santé publique du Québec.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2000-2001 TOME I

Chapitre 6

Suivi de vérifications de l'optimisation des ressources

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	6.1
SERVICES-CONSEILS OFFERTS À LA CLIENTÈLE AGRICOLE Travaux effectués auprès du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	6.6
Services-conseils	6.9
Gestion des activités en région	6.17
Reddition de comptes	6.22
Tarification des produits et services	6.27
ÉTUDE DE LA TARIFICATION AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC Travaux effectués auprès de divers ministères et organismes	6.38
Cadre de gestion gouvernemental	6.43
Établissement des tarifs	6.63
Reddition de comptes	6.85
FONDS DES PENSIONS ALIMENTAIRES Travaux effectués auprès du ministère du Revenu	6.96
Implantation du régime	6.103
Système d'information	6.107
Organisation du travail	6.116
Interventions auprès des débiteurs négligents	6.136
Diffusion de l'information	6.150
Information de gestion	6.152

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Sigles utilisés dans ce chapitre

ETC Équivalent temps complet
IGIF Inspecteur général des institutions financières
MENV Ministère de l'Environnement
MFQ Ministère des Finances du Québec
MRN Ministère des Ressources naturelles
MSSS Ministère de la Santé et des Services sociaux
MTQ Ministère des Transports du Québec
RACJ Régie des alcools, des courses et des jeux
RAMQ Régie de l'assurance maladie du Québec
SAAQ Société de l'assurance automobile du Québec

INTRODUCTION

6.1 Après un intervalle 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.

6.2 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.

6.3 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 – Services-conseils offerts à la clientèle agricole	1996-1997, tome I, pages 109 à 130
Divers ministères et organismes – Étude de la tarification au gouvernement du Québec	1996-1997, tome II, pages 19 à 59
Ministère du Revenu du Québec – Fonds des pensions alimentaires	1997-1998, tome I, pages 11 à 43

6.4 Nos suivis confirment qu'en règle générale les ministères et organismes vérifiés se sont efforcés de donner suite à nos recommandations, et que plusieurs lacunes qui entachaient la gestion des entités ont été éliminées.

6.5 Le taux d'application de nos recommandations est une mesure utilisée par le Vérificateur général dans sa reddition de comptes à l'Assemblée nationale. Le lecteur peut prendre connaissance de cette donnée dans le rapport annuel de gestion présenté dans le tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale*.

SERVICES-CONSEILS OFFERTS À LA CLIENTÈLE AGRICOLE

Travaux effectués auprès du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

Suivi mené par

Bertrand Carrier
Directeur de vérification

Annie Boucher
Élise Gagnon
Guy Lavallée
Julie Nadeau

6.6 Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué en 1996-1997 auprès du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. 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 février 2001.

6.7 Le mandat initial consistait, pour les services-conseils offerts à la clientèle agricole du ministère, à vérifier si le souci d'économie, d'efficience et d'efficacité était présent chez les gestionnaires, si ceux-ci avaient mis en place les moyens nécessaires pour évaluer leurs activités et s'ils en rendaient raisonnablement compte. Nous nous étions également penchés sur la tarification des produits et services offerts par le ministère.

6.8 En trois ans, le ministère a mis en place des mesures afin de corriger certaines lacunes observées; ainsi, il a revu son rôle et plusieurs de ses pratiques. Néanmoins, les mesures répondant aux recommandations touchant la gestion des activités en région et la reddition de comptes n'ont pas apporté des progrès satisfaisants; de plus, la recommandation concernant la tarification n'a pas été appliquée. Le ministère devra donc continuer à consacrer des efforts importants afin de corriger les lacunes reliées à ces sujets.

Services-conseils

6.9 Afin d'offrir des services appropriés et de qualité aux producteurs agricoles, le ministère doit remettre ses pratiques en question régulièrement. Deux aspects de son rôle doivent notamment faire l'objet d'une attention soutenue, soit la détermination des services-conseils à offrir et l'évaluation des services rendus.

Rôle du ministère

6.10 En 1996-1997, nous avions observé que, même si le rôle du ministère en matière de services-conseils avait souvent été remis en question par le passé, il n'avait fondamentalement pas été modifié depuis longtemps, pas plus que les services-conseils qu'il offrait aux producteurs agricoles. Pourtant, le secteur privé occupait une place de plus en plus importante dans ce marché. C'est pourquoi nous avions recommandé au ministère et aux organismes relevant du ministre de revoir leur rôle dans le service-conseil de façon à éviter les chevauchements avec les autres dispensateurs.

Le ministère a révisé son rôle dans les services-conseils offerts aux producteurs agricoles.

6.11 À ce chapitre, le ministère a organisé, à l'automne 1997, un forum réunissant des employés, qui portait sur le renouvellement des services-conseils. Celui-ci faisait suite à des consultations menées auprès de ces derniers dans toutes les régions sur l'avenir des services-conseils. Cette démarche a permis d'élaborer un cadre

de référence précisant les principes et les priorités du ministère : notamment, offrir des services là où l'intérêt public le requiert et moduler cette offre en fonction des ressources, des types de clientèles et des secteurs d'intervention prioritaires, par exemple, les services-conseils en agroenvironnement. À partir de ces éléments, chaque direction régionale a renouvelé ses services en 1999.

6.12 Ainsi, le ministère a abandonné ou réduit plusieurs services-conseils, tels que les plans agroenvironnementaux de fertilisation, les plans de construction et les conseils en alimentation. Au regard de ceux qui ont été maintenus, nous n'avons pas décelé de chevauchements importants au moment de notre suivi. Afin d'éviter qu'une situation de chevauchement se reproduise, le ministère doit se tenir au fait des services proposés par les autres dispensateurs.

6.13 Tous ces changements ont été réalisés dans un contexte de réduction des effectifs et des disponibilités budgétaires. Ainsi, au cours de la période comprise entre 1996 et 2000, le nombre d'agronomes, d'ingénieurs et de techniciens à la disposition des producteurs agricoles est passé de 430 à 346, ce qui représente une baisse de près de 20 p. cent, et le budget de la structure régionale passait de 32 millions à 27 millions de dollars, soit une diminution de 17 p. cent. Certains services, dont plusieurs étaient déjà offerts par d'autres dispensateurs, ont ainsi été abandonnés.

6.14 Le ministère a donc revu son rôle et appliqué notre recommandation.

Évaluation d'activités

6.15 En 1996-1997, nous avions constaté que la demande pour les services-conseils du ministère avait diminué et que ce dernier s'interrogeait à ce sujet tout en continuant à offrir une multitude de services sans remettre en cause sa façon de faire. Par conséquent, nous avions recommandé au ministère de s'assurer de répondre efficacement aux besoins de services-conseils.

6.16 Des efforts en ce sens ont été accomplis. Notamment, des ajustements ont été apportés à l'organisation administrative de certaines directions régionales, les conseillers sont maintenant intégrés à des équipes multidisciplinaires et leurs instruments de travail – banques de données et équipements informatiques, pour ne nommer que ceux-là – sont adéquats. De plus, les conseillers offrent davantage de services-conseils collectifs plutôt qu'individuels, ce qui contribue à réduire leurs déplacements. En tenant compte du fait que ces mesures s'inscrivent dans un contexte particulier (réduction des effectifs et des disponibilités budgétaires, révision du rôle du ministère), nous avons constaté que le ministère avait apporté les améliorations requises pour combler les lacunes relevées à l'époque. Ainsi, nous pouvons conclure que notre recommandation a été appliquée.

Gestion des activités en région

6.17 Lors de notre vérification, nous avions observé que le ministère disposait de peu d'information de gestion complète et à jour sur la clientèle et les activités en région. La mise en place d'un système d'information de gestion piétinait, le suivi de gestion était déficient et le ministère était peu exigeant quant à la reddition de comptes des directions régionales. Nous lui avions donc recommandé de se doter d'un système d'information de gestion et d'obtenir une reddition de comptes des directions régionales afin de bonifier la gestion de ses activités.

Certains outils visant à mieux gérer les activités en région présentent des faiblesses.

6.18 Force est de constater que notre recommandation n'a pas été suivie de façon satisfaisante. En effet, bien que le ministère se soit donné certains outils afin de mieux gérer les activités en région, ceux-ci présentent des faiblesses. De plus, au moment de notre suivi, nous avons noté qu'il a été peu exigeant quant à la reddition de comptes des directions régionales. Par conséquent, sa vue d'ensemble des activités en région est toujours incomplète.

6.19 Depuis 1997, certaines améliorations ont été apportées par le ministère. En effet, celui-ci a notamment implanté un système d'information de gestion permettant d'enregistrer les activités des conseillers dans toutes les régions ainsi qu'un tableau de bord permettant de suivre la progression de certains dossiers agroenvironnementaux. Il a également tracé le portrait agroenvironnemental des fermes du Québec dans un document publié en 1999. Enfin, le ministère effectue maintenant un suivi régulier des activités des directions régionales par le biais de rencontres du comité de gestion.

Des informations fragmentaires sur leur part de marché pour les directions régionales.

6.20 Nous avons toutefois relevé des faiblesses à l'égard de ces outils. En effet, ils sont peu utilisés pour l'obtention d'information sur les activités des directions régionales, notamment en ce qui a trait aux caractéristiques des clientèles et des problématiques régionales. De plus, même si le système d'information de gestion permet d'obtenir des renseignements sur le nombre et le profil des producteurs qui consultent le ministère, les conseillers n'utilisent pas les données issues de ce système sur une base régulière. Son usage est principalement réservé, en fin d'exercice, à dresser un bilan des activités réalisées et le plan d'action pour l'année à venir. Enfin, les directions régionales n'ont souvent que des informations fragmentaires sur leur part de marché par rapport à l'ensemble de l'offre. Au moment de notre suivi, le ministère, en collaboration avec l'Union des producteurs agricoles, était en train de procéder à l'inventaire des services-conseils offerts par les différents fournisseurs dans chaque région afin d'en avoir un meilleur portrait.

6.21 En 1996-1997, nous notions que les plans d'action régionaux étaient un des moyens utilisés par le ministère pour gérer les activités des directions régionales. Pour l'exercice 1999-2000, eu égard à ses propres objectifs, le ministère n'a pas documenté les attentes qu'il leur aurait signifiées. D'ailleurs, elles n'ont pas toutes produit leur plan d'action. De plus, le ministère ne s'est pas assuré que les

objectifs figurant dans les plans régionaux qui ont été présentés concouraient, conjointement, à atteindre pleinement ceux inscrits dans le plan ministériel. Étant donné qu'il manque d'information sur les directions régionales, le ministère peut difficilement apprécier la pertinence des activités prévues. Seulement six des treize directions régionales ont produit un bilan annuel pour l'exercice 1999-2000. En outre, le contenu de ces rapports est variable puisqu'il n'a fait l'objet d'aucune uniformisation. Pour toutes ces raisons, le ministère n'est pas en mesure de voir si ses objectifs ont été atteints.

Reddition de comptes

6.22 À la suite de l'examen du rapport annuel du ministère pour l'année financière 1995-1996, nous avions conclu que son contenu devait être amélioré quant à l'information fournie sur les services-conseils offerts aux producteurs agricoles. Les objectifs ministériels, la proportion des ressources affectées aux directions régionales et l'importance de l'offre des autres dispensateurs de services-conseils étaient traités de façon superficielle. Nous avions alors recommandé au ministère de réviser le contenu de son rapport annuel de façon à fournir une information plus complète et significative sur les activités réalisées en région pour la clientèle agricole.

6.23 Pour le présent suivi, nos constats portent sur le rapport annuel de l'exercice se terminant le 31 mars 2000, lequel a été déposé à l'Assemblée nationale le 27 mars 2001, alors qu'il aurait dû l'être depuis novembre 2000. D'ailleurs, ce retard influe grandement sur l'utilité de son contenu. De plus, l'analyse de ce document indique que plusieurs aspects, jugés importants pour l'évaluation des activités en région, ne font toujours pas l'objet d'une reddition de comptes adéquate, comme l'illustrent les exemples suivants.

6.24 Ainsi, on aurait notamment eu intérêt à étoffer davantage le contenu du rapport annuel en ce qui concerne la complémentarité des services-conseils offerts par le ministère et les autres dispensateurs, car cet aspect constitue toujours l'une de ses préoccupations. Or, à l'instar de celui de 1995-1996, le rapport annuel de 1999-2000 traite insuffisamment de cette question.

6.25 La présence du ministère en région accapare une part importante de ses ressources humaines, soit près de 500 personnes représentant le quart de son effectif. Pourtant, comme nous l'avions noté à l'époque, le rapport annuel ne fait toujours pas état de l'ampleur de ces ressources. Il est également muet sur les efforts consacrés à la formation continue et les outils de travail disponibles. Enfin, le rapport ne traite toujours pas des questions telles que le nombre et la nature des demandes de services-conseils, le profil des demandeurs et les effets des services rendus à la clientèle agricole.

6.26 Cependant, les termes utilisés pour énoncer les objectifs et faciliter leurs liens avec les résultats sont adéquats. De plus, dans une optique d'amélioration de la reddition de comptes, le ministère s'est doté d'un système d'information de

gestion afin notamment d'enregistrer les activités des conseillers, et il se penche sur les modifications à y apporter en vue de permettre son utilisation dans un contexte de gestion par résultats.

Tarification des produits et services

6.27 Lors de notre vérification initiale, nous avions constaté que, même si l'idée de tarification n'était pas alors récente au ministère, ses produits et services n'avaient presque pas été financés de cette façon par les utilisateurs. Nous avions souligné que, conséquemment à la non-application d'une politique tarifaire, le ministère faisait face à plusieurs problèmes. Notre recommandation l'invitait à poursuivre ses démarches en vue de mettre en œuvre une telle politique.

6.28 Plusieurs actions doivent être entreprises afin d'optimiser la tarification des produits et services. Outre la mise en place d'une politique adéquate, le ministère doit notamment dresser l'inventaire de ses activités et déterminer dans quelle mesure chaque produit et service est public, privé ou mixte. Cet exercice permettra d'évaluer la proportion selon laquelle chacun pourra faire l'objet d'une récupération monétaire auprès de la clientèle. L'ensemble de ces démarches vise à assurer la cohérence, l'équité et l'uniformité des tarifs, notamment au regard de ceux exigés par les organismes relevant du ministre.

6.29 Or, nous constatons que le ministère n'a pas encore de politique tarifaire alors qu'elle devait être en place pour avril 1998. Également, il n'a pas effectué l'inventaire exhaustif des sources de revenus potentiels dont nous déplorions l'absence en 1996-1997. Qui plus est, certaines sources, qui avaient été ciblées en 1986, ne sont toujours pas tarifées. Enfin, le ministère n'a pas encore classifié ses biens et services selon qu'ils sont publics, privés ou mixtes. À la lumière de ce qui précède, nous concluons que le ministère n'a pas comblé les lacunes que nous avions signalées à l'époque.

Les utilisateurs de produits et services participent peu à leur financement.

6.30 En outre, nous remarquons qu'à l'instar de la situation qui prévalait en 1995-1996, les utilisateurs des produits et services du ministère participent peu à leur financement, et, plus particulièrement, que les producteurs agricoles ne sont guère sollicités à cet égard. En effet, les revenus totaux liés à la tarification avoisinent les 15,5 millions de dollars pour l'exercice 1999-2000, comparativement à 13,6 millions de dollars en 1995-1996. De cette somme, 1,1 million de dollars a été déboursé par des producteurs agricoles, soit un montant pratiquement identique à celui de 1995-1996; le reste provient principalement des sommes versées par les restaurateurs et les détaillants pour l'obtention de leur permis.

6.31 De plus, le ministère et les organismes relevant du ministre ne sont toujours pas en mesure d'assurer l'équité et l'uniformité des tarifs de leurs activités puisque la politique tarifaire du ministère n'est pas encore en vigueur. Ainsi, en ce qui concerne l'iniquité, l'exemple que nous avions donné à l'époque concernant le recouvrement des coûts du contrôle de la qualité des aliments est toujours

d'actualité : le secteur tertiaire est encore largement sollicité financièrement alors que celui de la transformation débourse peu en comparaison. Également, le ministère et certains organismes relevant du ministre n'imposent pas de frais d'ouverture de dossier tandis que d'autres le font. Ainsi, il subsiste un manque d'uniformité. Plusieurs améliorations restent à apporter en ce qui a trait à la tarification des produits et services du ministère.

6.32 Puisque les ressources mises à sa disposition sont limitées, le ministère a préconisé le partenariat avec des organismes cofinancés plutôt que la prestation directe de services. Il a adopté cette orientation depuis plusieurs années, comme en témoigne d'ailleurs notre rapport initial.

6.33 Citons l'exemple des 73 clubs-conseils en agroenvironnement qui ont été créés depuis 1996-1997. Ceux-ci emploient des conseillers spécialisés et leur financement est assuré, chacun pour un tiers, par le ministère, le Fonds canadien d'adaptation et de développement rural ainsi que la clientèle.

Dans un contexte de partenariat, une politique tarifaire revêt une importance accrue.

6.34 Dans le contexte où le ministère continue à encourager le partenariat, la mise en application d'une politique visant à la participation financière des utilisateurs revêt une importance accrue. En effet, la classification du produit ou du service selon qu'il est privé, public ou mixte, peu importe s'il est offert par le ministère ou un organisme cofinancé, influe sur la contribution attendue des utilisateurs et le montant que le ministère alloue à l'organisme en question.

6.35 En tenant compte de l'orientation du ministère à ce sujet, les démarches visant une récupération monétaire du coût des produits et services sont encore incomplètes et devront faire l'objet d'améliorations.

6.36 Commentaires du ministère

« **Gestion des activités en région et reddition de comptes**. Des améliorations importantes ont effectivement été apportées depuis 1997 à l'offre de services du ministère et à la gestion de ses activités en région. D'autres démarches ont de plus été entreprises en 1999-2000 afin de finaliser la mise en œuvre des actions recommandées par le Vérificateur général.

« L'année 1999-2000 en était une de transition, puisque c'est durant cette période que la Direction générale des affaires régionales s'est dotée d'une planification stratégique 2000-2003 axée sur les résultats. Dans ce contexte, chaque région n'a pas été tenue de déposer un rapport annuel. Mais le ministère avait à tout moment une vue d'ensemble des problématiques régionales et a signifié des attentes claires à chaque gestionnaire régional. En plus des comités de gestion, les nombreux échanges entre le sous-ministre adjoint et les gestionnaires, soit lors de réunions ou de rencontres ad hoc, ont permis de suivre régulièrement l'évolution des dossiers et des problématiques.

« Le secteur de l'agroenvironnement faisait d'ailleurs déjà l'objet d'un suivi particulier avec des objectifs régionaux. La contribution de chaque région était identifiée, puis suivie hebdomadairement, afin d'en assurer l'atteinte. Par exemple, pour ce qui est des structures

d'entreposage de fumier, l'objectif en 1999-2000 était de doubler le nombre de nouvelles constructions par rapport à l'année précédente. Cet objectif a effectivement été atteint (1082 constructions comparativement à 543).

« Pour l'exercice 2000-2001, toutes les directions régionales, sans exception, ont déposé un plan d'action décrivant avec précision leur contribution aux objectifs de résultats du plan stratégique. Toutes produiront un rapport annuel uniformisé qui présentera les résultats atteints au cours de l'année. Le rapport annuel de gestion ainsi produit comportera également de l'information sur la complémentarité des services offerts par le ministère et les autres dispensateurs. Un inventaire des services offerts en région est d'ailleurs en cours, dans le cadre de l'entente de partenariat entre le ministère et l'Union des producteurs agricoles sur les services-conseils. Toutes les recommandations du Vérificateur général concernant le contenu du rapport annuel seront également prises en considération.

« **Tarification des produits et services**. La tarification considère uniquement les services offerts par le ministère alors que, depuis maintenant plusieurs années, diverses formes de partenariat impliquant la clientèle dans le financement et la gestion de clubs et de corporations, ont été développées pour répondre aux besoins croissants de l'industrie et pallier les réductions de ressources publiques. En conséquence, cette approche ne rend pas véritablement compte de l'effort considérable et croissant demandé au milieu dans le financement des services offerts.

« Ainsi, la contribution du milieu (principalement des producteurs agricoles) au financement des services dispensés par des organismes subventionnés en partie par le ministère est estimée à 65 millions de dollars en 1999-2000, pour des services dont la valeur totale atteint quelque 116 millions de dollars. Il importe de mentionner que tant la contribution du milieu que la valeur des services a globalement doublé depuis 1996-1997.

« Pour ce qui est de l'inspection des aliments, le ministère entend revoir l'ensemble de la tarification applicable à ce domaine d'activité qui génère la majeure partie de ses revenus de tarification. L'adoption, en juin 2000, de la *Loi sur les produits alimentaires* ouvre la porte à une nouvelle approche d'inspection des aliments au Québec qui intègre la gestion des risques et le contrôle des points critiques à tous les niveaux de la chaîne. »

6.37 Réaction aux commentaires du ministère

Concernant la tarification, les montants relatifs à la contribution du milieu et à la valeur des services offerts pour l'année 1996-1997 sont sous-évalués, faute de données complètes, ce qui nous empêche de confirmer qu'ils ont effectivement doublé depuis lors. Également, nous maintenons qu'une politique tarifaire devrait tenir compte de la classification du produit ou du service selon qu'il est privé, public ou mixte, peu importe s'il est offert par le ministère ou un organisme cofinancé.

ÉTUDE DE LA TARIFICATION AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Travaux effectués auprès de divers ministères et organismes

Suivi mené par

Jean-Noël Thériault
Directeur de vérification

Nancy Chalifour
Raymonde Côté-Tremblay
Anne Deblois
Maryse Fournier
Marthe Gonthier
Louis Lessard

6.38 En 1996-1997, nous avons procédé à une étude de la tarification au gouvernement du Québec afin d'obtenir une vue d'ensemble de la situation ayant cours en ce domaine. Le cadre de gestion (orientations, objectifs, rôles et responsabilités), la qualité de la reddition de comptes, le processus d'établissement et de révision des tarifs ainsi que l'adéquation entre les services et les tarifs sont les éléments qui avaient plus particulièrement retenu notre attention. Le chapitre 2 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1996-1997* présente le résultat de ces travaux.

6.39 Trois ans plus tard, nous souhaitions voir dans quelle mesure les recommandations énoncées en 1997 ont été appliquées et si les lacunes décelées à l'époque ont été corrigées. Nos travaux ont pris fin en décembre 2000. Nous avons mis à contribution 11 des 17 ministères et organismes initialement soumis à la vérification ; la liste de ces entités est fournie à l'annexe 1. En ce qui concerne les 14 établissements du réseau de la santé et des services sociaux et les 2 régies régionales couverts à l'époque, nous avons retenu les 2 régies et recueilli auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) quelques informations complémentaires sur 10 établissements.

6.40 La tarification, lorsque les ministères et organismes susceptibles d'y recourir le font avec discernement, demeure un instrument intéressant pour financer une partie des dépenses de l'État. C'est ainsi que, bon an mal an, les revenus de tarification s'élèvent à environ 7 milliards de dollars.

La détermination des biens et services tarifés : un choix de collectivité.

6.41 L'usage de la tarification, peu importe dans quelle proportion elle couvre les coûts, repose principalement sur la possibilité d'établir les bénéfices consentis en tout ou en partie à une clientèle donnée. En ce qui a trait aux services entièrement financés par les contributions directes des bénéficiaires, ils s'apparentent, la plupart du temps, à des activités de nature commerciale et pourraient être offerts par l'entreprise privée dans un contexte de marché (voir « biens et services privés », à l'annexe 2). Lorsque les services gouvernementaux sont financés à la fois par l'ensemble de la population et les bénéficiaires (voir « biens et services mixtes », de la même annexe), le degré d'autofinancement est très variable. Des facteurs, tels que le type de clientèle et sa capacité de payer, influencent la décision. Il faut toutefois garder à l'esprit que la détermination des biens et services tarifés est tributaire des choix de la collectivité.

Le MFQ réagit de façon positive à nos préoccupations alors que la grande majorité des entités tardent à aller de l'avant.

6.42 Le ministère des Finances (MFQ) a réagi de façon positive à nos préoccupations, bien qu'il lui reste encore des éléments à parfaire telle la nature de son intervention pour assurer une cohérence gouvernementale en matière de tarification. En revanche, la grande majorité des ministères et des organismes vérifiés n'ont pas déployé suffisamment d'efforts pour combler toutes les lacunes qui les concernaient. Nous devons donc les inviter à se référer à nos recommandations faites à l'époque et insister de nouveau pour qu'ils y donnent suite.

Cadre de gestion gouvernemental

6.43 Notre vérification avait révélé que l'encadrement administratif des ministères et organismes tenait surtout à une directive émise par le Conseil du trésor. Depuis ce temps, soit en avril 1999, le MFQ a produit un document de référence en matière de tarification.

6.44 Ce document constitue un guide et s'adresse plus particulièrement aux ministères et aux organismes inclus dans le périmètre comptable du gouvernement. En plus de préciser les champs d'application, il expose les orientations gouvernementales de même que les pratiques souhaitables en matière de planification, de gestion et d'information sur la tarification.

Orientations et objectifs

6.45 Nous avions à l'époque constaté que l'efficacité des initiatives tarifaires était limitée du fait que les orientations gouvernementales à cet égard étaient incomplètes et imprécises. Sans vision d'ensemble, les ministères et organismes avançaient à petits pas, quitte à engendrer un manque de cohérence. C'est pourquoi nous demandions au MFQ d'exercer un plus grand leadership dans la définition d'orientations gouvernementales claires et d'objectifs mesurables en matière de tarification.

6.46 Le MFQ a répondu en bonne partie à notre recommandation puisque le *Cadre de référence en matière de tarification au gouvernement du Québec* couvre généralement les éléments que nous jugions importants. D'entrée de jeu, l'énoncé suivant définit l'orientation première du gouvernement : « […] il importe de prélever des tarifs pour les services dont les utilisateurs sont clairement identifiables, si les coûts de prélèvement sont raisonnables et dans la mesure où cela ne contrevient pas à des orientations de politiques plus fondamentales ». Au fil du document, le ministère explique aussi les types de services qu'il convient de facturer, les modalités liées au respect de certains principes tels que l'équité et la transparence, ainsi que les bases servant au calcul des tarifs, comme le coût de revient et la juste valeur des ressources, soit la rente économique. Enfin, il clarifie les règles entourant la facturation entre organismes budgétaires et extrabudgétaires.

6.47 Toutefois, le MFQ n'a pas arrêté les mesures qu'il entend prendre pour assurer la meilleure cohérence possible à l'échelle du gouvernement quant à la contribution demandée aux diverses clientèles pour les biens et services dont elles bénéficient, surtout dans le contexte d'une approche décentralisée. Dans la même veine, l'analyse des facteurs liés à la capacité de payer aurait gagné à être plus étoffée. En outre, il serait préférable d'expliquer plus concrètement comment établir la tarification des biens et services destinés en partie à des clientèles précises et en partie à la collectivité. En effet, pareille initiative aiderait les ministères et organismes à évaluer la partie des coûts qui correspond aux bénéfices reçus par chacun et ainsi favoriser des choix plus éclairés.

L'approche des petits pas marque toujours la cadence chez les entités.

6.48 Par ailleurs, nous n'avons pu apprécier concrètement la valeur de ce cadre de référence puisque les effets attendus tardent à se faire sentir. Il semble que l'approche des petits pas perdure pour la grande majorité des entités ; de fait, seul le ministère de l'Environnement (MENV) a adopté une politique tarifaire inspirée des orientations proposées. Les autres expliquent leur retard à se doter d'une politique de cette nature en invoquant l'ampleur des efforts nécessaires pour préciser les produits et services tarifables, arrêter les modes de financement et fixer les coûts. Elles allèguent également qu'elles ne profitent pas encore des retombées découlant de la mise en place des tarifs parce que les revenus sont versés au Fonds consolidé du revenu et ne sont pas réservés à l'usage du ministère ou de l'organisme, une situation qui nuirait d'ailleurs au développement de nouvelles initiatives tarifaires. Cependant, les entités vérifiées reconnaissent incontestablement des qualités théoriques à ce document.

6.49 Bref, les ministères et organismes disposent maintenant d'un cadre général d'application, ce qui devrait les amener à porter une attention particulière aux activités susceptibles d'être tarifées et favoriser une plus grande cohérence en matière de tarification. Néanmoins, la formulation de lignes de conduite plus explicites concernant la capacité de payer et le financement mixte (assuré, dans des proportions fort variables, par l'ensemble de la population et les usagers) aurait vraisemblablement mieux guidé l'action.

6.50 En ce qui a trait au MSSS, nous l'encouragions, à titre d'organisme central du réseau, à mieux définir les principes sous-jacents à sa stratégie de tarification, plus particulièrement ceux liés à la capacité de payer et à l'octroi de privilèges. Cette recommandation visait notamment à corriger les imprécisions retracées dans les bases de calcul servant à évaluer la capacité de payer. Nous souhaitions aussi qu'il rende plus transparents les critères justifiant les rabais tarifaires consentis à certaines clientèles, de façon à ce que le gouvernement ne perde pas de vue l'ensemble des privilèges accordés. De surcroît, nous avions incité les autorités ministérielles à parfaire leur stratégie en y accolant des objectifs réalistes, car ils étaient estimés sur la base des revenus atteints au cours des années précédentes, sans tenir compte du potentiel réel ni des efforts fournis au chapitre de la facturation et de la perception.

6.51 Globalement, la situation ne s'est guère améliorée. En effet, le MSSS n'a toujours pas convenu d'objectifs mesurables pour indiquer dans quelle proportion les clientèles devraient contribuer au financement des services publics dont elles bénéficient. Les décisions sont généralement prises à la pièce, une pratique qui offre une faible garantie de cohérence. L'instauration du nouveau régime d'assurance médicaments a toutefois suivi un parcours mieux balisé : poursuivre clairement l'objectif que le régime s'autofinance.

6.52 Par ailleurs, les principes sous-jacents aux rabais tarifaires manquent parfois de transparence, de telle sorte qu'on risque de perdre de vue l'ensemble des privilèges accordés à une clientèle donnée. Et bien que le ministère veuille tenir compte de la capacité de payer, le moyen de déterminer objectivement cet élément lui fait encore défaut.

Rôles et responsabilités

6.53 Constatant la présence de chevauchements et d'une certaine confusion, surtout lorsque plusieurs interlocuteurs étaient touchés, nous avions recommandé au MFQ de même qu'aux autres entités concernées de mieux définir leurs responsabilités respectives au moment de la détermination des tarifs et de la reddition de comptes.

6.54 Quoique le cadre de référence soit venu préciser les rôles et les responsabilités des différents acteurs à ces deux égards, il est muet quant aux situations où plus d'un ministère est concerné par les coûts et les revenus. Le domaine des droits d'immatriculation et des permis de conduire ainsi que celui de la ressource hydraulique échappent toujours à la logique de ce nouvel encadrement.

Le ministère des Finances : un acteur incontournable.

6.55 Ainsi, le MFQ est encore un acteur incontournable au regard des modifications relatives aux droits d'immatriculation alors que c'est le ministère des Transports (MTQ) qui est le premier responsable de la tarification des biens et services liés au développement, à l'aménagement et à l'exploitation des infrastructures et des systèmes de transport. De surcroît, dans les états financiers du gouvernement, le MTQ se voit attribuer les revenus provenant des droits et des permis sans pour autant exercer le plein contrôle à ce chapitre.

6.56 Quant à la tarification des avantages liés aux ouvrages d'emmagasinage des eaux, les gestionnaires responsables ont amorcé en 1999 une réflexion qui, à son terme, devrait vraisemblablement améliorer le partage des responsabilités entre le MENV et le ministère des Ressources naturelles (MRN). Cependant, une entente formelle n'est pas encore signée. La lecture des quelques contrats récemment renouvelés montre que le MENV est dorénavant seul responsable des tarifs sur l'emmagasinage des eaux, ce qui témoigne d'une volonté de clarifier le partage des responsabilités entre les ministères et de simplifier d'autant les démarches de la clientèle. Même si les contrats signés avant la création du MENV sont toujours gérés par le MRN, nous avons tout lieu de croire que les problèmes

de chevauchement se résorberont au fur et à mesure que les baux viendront à échéance, notamment en ce qui a trait à la perception des revenus. Les deux ministères organisent des rencontres conjointes avec leur clientèle commune, question de faciliter les négociations et le suivi des dossiers.

6.57 Pour ce qui est de la redevance statutaire exigée de tout détenteur de forces hydrauliques, la situation demeure inchangée ; la responsabilité première relève du MRN et le MFQ reste un joueur important.

6.58 Malgré des efforts indéniables et la ferme intention d'aplanir les difficultés, observés surtout auprès des responsables du MENV et du MRN, force est de constater que, concrètement, les progrès accomplis jusqu'à maintenant s'avèrent insuffisants pour corriger l'ensemble des lacunes.

Processus budgétaire

6.59 À l'époque, nous avions noté que le processus budgétaire des ministères et organismes qui versent leurs rentrées au Fonds consolidé du revenu et qui utilisent la tarification comme mode de financement ne favorisait pas suffisamment l'adéquation entre les dépenses et les revenus qui s'y rapportent. Cette faiblesse caractérise toujours en grande partie le processus budgétaire, qui a cependant évolué avec la mise en application de la notion de « crédit au net », récemment définie dans la *Loi sur l'administration publique*.

Le crédit au net : un premier pas vers une meilleure adéquation entre les dépenses et les revenus.

6.60 Cette loi précise en effet qu'un crédit au net est le montant des prévisions des dépenses qui excède le montant des prévisions des revenus selon ce qui apparaît au budget de dépenses. Celui de 2001-2002 illustre l'intérêt de recourir à un tel concept, en affichant quatre cas de crédits au net, notamment celui relatif à la protection de l'environnement. Le mode de présentation employé constitue le premier pas vers une meilleure adéquation entre les dépenses et les revenus sans toutefois amener à distinguer les dépenses exclusivement rattachées aux revenus inscrits en contrepartie.

Mesures d'incitation

6.61 Par ailleurs, devant les problèmes décelés en 1997 au regard des mesures incitatives, nous recommandions au MFQ d'évaluer, de concert avec le Secrétariat du Conseil du trésor, l'à-propos des mesures retenues pour augmenter les revenus tirés de la tarification. Des efforts ont été faits en ce sens, mais ils ne donnent pas encore les résultats escomptés au chapitre des revenus même si les activités qui ont cours depuis respectent mieux les principes inhérents à cette source de financement. Entre autres, une provision pour mesures de tarification a été introduite dans le *Discours sur le budget 1999-2000*, en lui associant une disponibilité de 10 millions de dollars. Cette dernière, destinée en priorité aux ministères et organismes dont les recettes vont dans le Fonds consolidé du revenu, a été

utilisée dans une proportion avoisinant les 25 p. cent et a généré des revenus additionnels d'environ 11,5 millions de dollars. Fait à signaler, le budget de dépenses relatif à l'exercice 2001-2002 montre une baisse de cette réserve de fonds qui s'élève maintenant à 7,4 millions de dollars.

6.62 La création d'une provision jointe à une analyse plus serrée des mesures tarifaires projetées font écho à notre préoccupation selon laquelle les entités qui obtenaient des budgets additionnels à la suite d'initiatives tarifaires n'étaient pas tenues de démontrer leurs besoins.

Établissement des tarifs

6.63 Compte tenu de la diversité des biens et services rendus ainsi que de la clientèle desservie, il appartient à chaque organisme d'évaluer ses possibilités de tarifer et de porter à l'attention des décideurs toute l'information pertinente. La mise au point d'une stratégie de tarification demeure toujours un impératif.

Points d'ancrage

6.64 Pour qu'une telle stratégie soit efficace, il faut, en premier lieu, élaborer une politique et, en second lieu, établir la correspondance entre les services rendus et les tarifs existants. Il appert que la plupart des entités vérifiées n'ont toujours pas de politique tarifaire, en dépit de notre recommandation à cet effet. Ainsi, seul le MENV s'ajoute maintenant à la Régie du bâtiment, car il a, lui aussi, conçu un cadre d'intervention concernant la tarification. Quant aux autres ministères et organismes, les travaux sont plus ou moins avancés, si bien que la mise au point de leur politique à cet égard n'est pas un fait acquis.

Les variations de tarifs risquent de répondre à des motifs strictement pécuniaires.

6.65 Sans prise de position organisationnelle, les variations de tarifs risquent de répondre davantage à des préoccupations ponctuelles et pécuniaires plutôt que de refléter une action planifiée et concertée. Qui plus est, comme on tarde à réviser la tarification, la clientèle peut subir des augmentations qui auraient pu être réparties dans le temps. Par exemple, à la Régie des alcools, des courses et des jeux (RACJ), les droits perçus pour l'émission d'un permis de brasseur ont subi une hausse de plus de 100 p. cent, passant de 1 000 dollars à 2 604 dollars, alors qu'ils étaient les mêmes depuis 10 ans.

6.66 Par ailleurs, même si certains tarifs sont indexés annuellement pour tenir compte du coût de la vie, ils ne traduisent pas nécessairement les changements qui surviennent dans la qualité et la quantité de services, notamment ceux qui sont offerts dans les établissements de santé. Le plan stratégique 2000-2003 du MSSS confirme les multiples changements intervenus dans le domaine de la santé. Il suffit de penser au développement des nouvelles technologies, plus efficaces mais aussi plus coûteuses, au progrès de l'industrie pharmaceutique, sans oublier les répercussions du récent virage ambulatoire qui est venu réduire de façon appréciable le nombre et la durée des hospitalisations.

6.67 Des efforts ont cependant été consentis pour clarifier la situation qui existait en 1997 au regard du transport ambulancier : la tarification de ce secteur n'avait pas été revue en profondeur depuis 1984 et elle n'avait pas été indexée depuis 1991. Dans son rapport publié en décembre 2000, le Comité national sur la révision des services préhospitaliers d'urgence a recommandé, entre autres choses, que la tarification actuelle du transport ambulancier soit indexée et ajustée sur une base triennale.

6.68 Rappelons que des orientations et des directives claires ne peuvent à elles seules garantir la cohérence. Il faut établir en plus un contrôle susceptible d'en assurer la compréhension et le respect. Le MSSS a posé quelques gestes visant à répondre à notre recommandation qui l'exhortait à préciser ses directives et à s'assurer de l'application de la tarification. C'est ainsi qu'il a procédé à certains rappels auprès des établissements et qu'il a précisé le travail du vérificateur externe, qui doit maintenant vérifier si toutes les directives sont appliquées. Cependant, le ministère n'exerce pas un suivi rigoureux de ces travaux. De toute évidence, il faudra prendre des mesures additionnelles pour obtenir la garantie que les diverses clientèles desservies par le réseau sont traitées équitablement. Le plan stratégique du MSSS signale des préoccupations à cet égard. Il relève que les changements intervenus dans le domaine de la santé ont accentué le manque de cohérence, qui se traduit notamment par une disponibilité et une organisation variables des services, selon les territoires et les clientèles.

Liens vagues entre certains tarifs et les services rendus en contrepartie.

6.69 D'autre part, les liens entre certains tarifs et les services rendus en contrepartie demeurent généralement vagues, ce qui démontre que la démarche amorcée par les entités en vue de préciser les objectifs de la tarification n'est pas complétée, et ce, malgré notre recommandation à cet égard.

6.70 Le MRN a quant à lui conservé une certaine stabilité dans les bases de calcul de la rente économique relative à l'usage de la force hydraulique, mais la redevance contractuelle exigée pour cet usage demeure sujette à négociation avec le client. Quoique valable, cette initiative ne règle que partiellement le problème, puisque la redevance statutaire, perçue par le ministère auprès des entreprises qui exploitent des barrages hydroélectriques, n'est toujours pas fixée en fonction de la valeur de l'utilisation de la ressource.

6.71 De son côté, le MTQ mène actuellement des travaux afin de clarifier en partie ses pratiques tarifaires. Cependant, des revenus de plus de 600 millions de dollars provenant des droits d'immatriculation et des permis de conduire sont enregistrés sans qu'il soit possible de préciser les services ainsi supportés. Même si ces revenus sont couramment associés à la gestion des infrastructures routières, ni le MTQ ni le MFQ n'ont été à même de nous renseigner sur les services directement financés par ces tarifs.

6.72 Au bout du compte, comment prouver à la clientèle le bien-fondé des augmentations tarifaires si elle ne peut apprécier l'ampleur de la contribution qui lui est demandée par rapport aux coûts totaux des services ? De plus, rien ne permet de démentir l'idée que certains tarifs sont gérés de telle sorte qu'ils s'apparentent plutôt à des taxes.

Embûches

Les entités ont répertorié les biens et services offrant un potentiel de tarification.

6.73 Donnant suite à un des volets de notre recommandation, tous les ministères et organismes concernés ont répertorié, à peu de chose près, les biens et services qui offrent un potentiel de tarification. Par contre, la distinction n'est toujours pas faite entre les bénéfices reçus par les utilisateurs et ceux obtenus par la collectivité ; il devient alors hasardeux de déterminer la proportion de la récupération souhaitée, un jalon pourtant essentiel.

6.74 Il convient de garder en mémoire que la tarification devrait être établie aussi équitablement que possible de façon à ce que les groupes d'utilisateurs absorbent le coût des services dont ils bénéficient ; la capacité de payer est un facteur à considérer. Lorsque le tarif exigé est moindre que le coût, il y a présence d'un rabais tarifaire qui devrait faire l'objet d'une gestion éclairée et d'une reddition de comptes rigoureuse, à l'instar de toute autre dépense gouvernementale. Les lacunes entachant cet aspect nous avaient amenés à presser les ministères et organismes de s'assurer que les tarifs permettent de récupérer en tout ou en partie le coût des services, principalement auprès de ceux qui les utilisent ou en bénéficient.

6.75 Or, la plupart des entités sont encore passablement démunies pour juger si le financement découlant de la tarification est adéquat puisque, en règle générale, elles ne se sont pas dotées d'un système pour fixer le prix de revient. Pour pallier cette absence, certaines entités estiment parfois le coût des produits et services tarifés à l'aide d'évaluations ponctuelles.

L'application des rabais tarifaires manque de transparence.

6.76 De plus, le bien-fondé des rabais tarifaires ne fait toujours pas l'objet d'une évaluation périodique et leur application manque encore parfois de transparence ; il s'ensuit que le gouvernement risque de perdre de vue les privilèges accordés à une clientèle donnée.

6.77 Dans cet ordre d'idées, nous avions relevé à l'époque que, par souci d'équité, il fallait s'interroger sur la pertinence, pour une entité, de pratiquer l'inter-financement des services. Ainsi, lorsque des rabais tarifaires sont consentis à une de ses clientèles, est-il souhaitable que le manque à gagner soit absorbé par une autre ? La Régie du bâtiment, où nous avions constaté pareille situation, a corrigé partiellement le problème. Nos récents travaux indiquent en effet qu'un seul secteur d'activité échappe à la tarification. Il n'en reste pas moins que les montants exigés pour certains services surpassent nécessairement les coûts qui leur sont associés, puisque la Régie s'autofinance.

6.78 La vérification nous avait également permis de signaler que la tarification des services de physiothérapie dispensés par les établissements du réseau de la santé à la clientèle de la Commission de la santé et de la sécurité du travail est inférieure au coût. Même si le MSSS a introduit une nouvelle méthodologie qui permet de fixer les tarifs à la satisfaction des parties, le montant ainsi négocié reste inférieur au coût, sans oublier que la population connaît peu l'existence des rabais tarifaires.

Prix de revient

6.79 Lorsqu'un ministère ou un organisme décide de faire participer les utilisateurs au financement des services publics, il doit en connaître le coût. Considérant que cette opération souffre de difficultés récurrentes, nous avions enjoint aux intéressés d'établir le prix de revient des biens et services rendus ou la rente économique.

Progrès laborieux dans l'établissement du prix de revient.

6.80 Malgré les bénéfices qu'ils peuvent en tirer, les ministères et organismes vérifiés marquent des progrès fort variables dans ce domaine en vue de systématiser l'établissement du prix de revient, sans toutefois y parvenir encore complètement.

6.81 Pour sa part, l'Inspecteur général des institutions financières (IGIF) a investi passablement d'énergie afin de préparer une évaluation préliminaire du prix de revient par activité. Cependant, cet organisme n'a pas encore réévalué les tarifs en se fondant sur les résultats obtenus au moyen de ce nouvel instrument. À la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), un projet visant à compléter les analyses préliminaires entreprises sur le coût de revient des produits et services se déroule. L'objectif est de s'approprier le concept de la comptabilité par activité pour l'appliquer à moyen terme à l'ensemble des secteurs d'activité de la Société. Du côté du MENV, on dispose depuis peu d'un cadre de référence qui précise les bases de calcul servant à chiffrer le coût de livraison des produits et services. N'ayant donné lieu qu'à une démonstration, cet outil n'a pas encore fait ses preuves sur le terrain. Enfin, la situation observée au MRN affiche une certaine progression : la rente économique est désormais un des éléments pris en compte pour arrêter une partie de la tarification de la force hydraulique tandis que, pour ce faire, on a adopté une méthode de calcul dont le résultat est sujet à négociation. L'autre volet de cette tarification, soit la redevance statutaire exigée de tout détenteur de force hydraulique, ne repose toujours pas sur une analyse de rentes.

6.82 La difficulté d'adapter les structures d'information financière dont on use actuellement pour faire ressortir les liens entre les programmes, les activités ainsi que les produits et services constitue le premier facteur expliquant le peu de résultats probants quant à la mise au point d'une méthode propre à déterminer le prix de revient. Le second facteur est sans contredit l'indisponibilité des informations qui permettraient de ventiler les coûts indirects sur une base objective et vérifiable. Du reste, peu d'entités sont pourvues d'un système capable de répartir le temps qu'un employé consacre aux différents produits et services.

6.83 Le MSSS reconnaît que les systèmes d'information ne permettent pas toujours de déterminer exactement et dans le détail ce qu'il en coûte pour chaque patient hospitalisé. Par exemple, on ne peut associer les divers actes médicaux posés dans le cadre d'une chirurgie d'un jour – accueil et préparation du patient, examens cliniques, examens de laboratoire, examens spécialisés faisant appel aux technologies de pointe (comme l'imagerie médicale), etc. – aux coûts véritables qu'ils entraînent, si bien que les tarifs interprovinciaux à ce chapitre sont établis par consensus. Soulignons qu'un comité conjoint (MSSS, MFQ, RAMQ, SAAQ), créé en 1992, a achevé en février 2001 la mise au point d'une méthode d'évaluation du coût des services de santé résultant des accidents de la route.

Le prix de revient : un jalon essentiel.

6.84 Nous réitérons le constat général formulé à l'époque : à défaut d'une évaluation systématique du prix de revient des activités tarifables, il n'est pas possible de savoir dans quelle mesure les tarifs actuels contribuent au financement des biens et services et d'en rendre compte. Il est tout aussi vain de tenter de mesurer l'ampleur des privilèges consentis et d'en apprécier la pertinence et l'efficacité.

Reddition de comptes

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

L'information sur la tarification est éparpillée et fragmentaire.

6.86 Or, l'information que les parlementaires reçoivent concernant la tarification est encore éparpillée et fragmentaire. Il n'existe toujours pas de portrait complet et fidèle de l'utilisation de ce mode de financement pour les différents produits et services.

6.87 Les organismes centraux (tant le MFQ que le MSSS) tardent à dresser un bilan de situation qui permettrait de connaître dans quelle proportion les tarifs servent à récupérer le coût de chacun des produits et services. Ils ne sauraient d'ailleurs y parvenir puisque la reddition de comptes des diverses entités demeure boiteuse : comme les données ne sont pas organisées en conséquence, il est impossible d'apprécier l'efficacité de la stratégie tarifaire et d'en débattre. Cependant, l'inventaire des tarifs en vigueur s'est enrichi des données provenant des organismes extrabudgétaires inclus dans le périmètre comptable du gouvernement. De plus, le MFQ travaille à un projet pour créer un inventaire informatisé concernant l'ensemble de la tarification gouvernementale.

6.88 Au chapitre de la détermination des biens et services susceptibles d'être tarifés, nous notons une nette amélioration. Fort de cette information, le MFQ possède une idée plus précise du potentiel rattaché à ce mode de financement et il peut ainsi contribuer à l'élaboration d'une stratégie tarifaire réaliste.

6.89 Par ailleurs, ayant constaté à l'époque que le MSSS n'obtenait pas les renseignements requis pour s'assurer du respect des directives et du traitement équitable des usagers, nous croyions qu'il se devait d'exiger des établissements du réseau les informations nécessaires à la gestion de la tarification des services. Malgré les précisions fournies aux vérificateurs externes pour que leur travail soit plus circonstancié quant au respect des directives, le MSSS ne brosse toujours pas un tableau complet en matière de tarification. Il ne répond donc pas à notre recommandation relative à l'amélioration de sa reddition de comptes quant aux conséquences des décisions prises en matière de tarification.

6.90 En ce qui a trait au MFQ, nous lui avions fait valoir la pertinence de revoir ses besoins en matière d'information de gestion et d'améliorer ses systèmes afin de s'assurer que les tarifs respectent les orientations et les objectifs; nous lui demandions également de rendre compte en temps opportun de l'efficacité de la stratégie tarifaire du gouvernement. Le MFQ a posé plusieurs gestes en réponse à nos requêtes, réalisant ainsi des progrès satisfaisants.

6.91 Ainsi, le cadre de référence relatif à la tarification ouvre de nouvelles pistes en matière d'information et de reddition de comptes: l'amélioration de l'inventaire gouvernemental concernant ce type de revenus, une meilleure justification des propositions tarifaires et la présentation d'une reddition de comptes consacrée à ce mode de financement sont du nombre. Pour le MFQ, cette reddition de comptes se concrétiserait par le dépôt d'états de situation à l'échelle gouvernementale. Un document type est d'ailleurs à l'étude. Les autres entités, quant à elles, sont invitées à inclure dans leur rapport annuel une section portant comme telle sur la tarification, selon un modèle qu'il leur appartient d'élaborer. Le MFQ suggère que l'on passe notamment en revue les revenus de tarification, les produits et services tarifés ainsi que les modifications apportées aux tarifs dans l'année.

La tarification : une dimension à intégrer à la reddition de comptes.

6.92 En revanche, au sein même des ministères et des organismes, on n'a toujours pas précisé le contenu, la forme et la fréquence des comptes à rendre concernant les résultats et l'incidence de la stratégie tarifaire utilisée. La tarification est une dimension qui n'est pas encore intégrée à leurs redditions de comptes respectives malgré notre recommandation à cet égard. Cette dernière soulignait plus particulièrement que la reddition de comptes devrait permettre d'apprécier la contribution de la clientèle au financement des activités et des coûts supportés par le gouvernement, de connaître la valeur et les répercussions des rabais tarifaires accordés et, enfin, d'établir si les décisions prises par le gouvernement sont respectées et s'il faut les revoir. L'une des causes de cette lacune: peu se sont dotés d'une politique de tarification où seraient définies leurs orientations à cet égard. Le nouveau cadre de référence devrait toutefois les inciter à redresser la situation mais, pour le moment, l'information n'est pas suffisante pour mener à bien pareille tâche.

6.93 Résumé des commentaires des ministères et des organismes

Commentaires généraux. « La SAAQ souscrit d'emblée au constat général stipulant qu'il s'agit d'un dossier qui avance à petits pas. […] Elle entend accentuer ses efforts pour faire progresser ce dossier au cours des prochaines années. » À cet égard, le MTQ insiste sur le caractère complexe et exigeant d'adopter une véritable politique tarifaire d'ensemble, particulièrement dans son contexte. Quant à l'IGIF, il précise « qu'il apprécie la contribution du Vérificateur général à la mise en place d'une stratégie globale de tarification au gouvernement du Québec et qu'il s'inscrit dans cette démarche ». De même, la Régie du logement déclare : « La Régie est d'accord avec l'essentiel du rapport en ce qu'elle reconnaît, comme préalable à toute nouvelle initiative en matière de tarification, l'élaboration d'une politique et d'un plan tarifaire axé sur le type de clientèle et sur sa capacité de payer. » Enfin, la RACJ tient à mentionner « qu'elle est consciente de l'importance et de la pertinence des recommandations du Vérificateur général et les prend en considération dans ses démarches entreprises en matière de tarification ».

Rôles et responsabilités. Le MRN et le MENV affirment tous les deux poursuivre leurs discussions et avoir récemment proposé des pistes de solution afin de rendre la tarification de la ressource hydraulique plus conforme au cadre d'intervention du MFQ. Le MRN tient à préciser que l'approche qu'il a retenue en matière de tarification de la ressource hydraulique, soit la récupération de la rente économique propre à chaque site, est distincte de celle du MFQ pour qui la redevance statutaire applicable à l'ensemble des producteurs hydroélectriques (pour qui la force hydraulique peut être publique ou privée) ne vise pas la récupération de la rente. La SAAQ, quant à elle, compte s'unir aux ministères et organismes avec qui elle est en relations d'affaires pour proposer, s'il y a lieu, des solutions communes qui respectent les principes sous-jacents à une politique de tarification. Enfin, le MTQ signale « que des discussions ont eu cours entre le MFQ et le MTQ relativement aux droits d'immatriculation, sans que l'on puisse en arriver à une communauté de pensée. Au cours des prochains mois, il entend aborder le sujet de la façon la plus positive possible. »

Processus budgétaire et mesures d'incitation. Le Secrétariat du Conseil du trésor constate que le Vérificateur général reconnaît les efforts qu'il a déployés. Il tient à signaler qu'il est généralement d'avis que « l'information contenue dans ce suivi illustre bien la situation actuelle, plus particulièrement les commentaires portant sur l'intégration du crédit au net dans le processus budgétaire ». Par ailleurs, le Secrétariat n'a pas de commentaires particuliers sur les observations plus générales qui ne le concernent pas directement.

Points d'ancrage. Le MENV signale « qu'il mettra en force progressivement au cours des prochains mois son cadre d'intervention en matière de tarification. Sa mise en œuvre est le premier jalon des mesures que le ministère compte adopter pour donner suite aux recommandations du Vérificateur général. La modernisation des cadres juridiques et administratifs du régime hydrique du Québec servira d'assise pour l'introduction d'un système de tarification basé sur les coûts de livraison des produits et services. » De son côté, la SAAQ prend l'engagement suivant : « À court et à moyen terme, la Société a comme

objectif de préciser le coût de chacune de ses lignes d'affaires et de revoir, au besoin, leur mode de financement […].» En outre, «elle se dotera d'une politique plus formelle touchant la détermination, la gestion et le suivi de la tarification des services». Pour sa part, le MTQ reconnaît qu'il «n'a pas adopté encore une véritable politique tarifaire […]»; «des efforts importants de réflexions ont cependant été réalisés, ce qui constitue une première étape dans le processus menant à l'adoption d'une éventuelle politique ministérielle». Cette réflexion aborde entre autres les problématiques actuelles, les principes généraux de tarification ainsi que les orientations générales et particulières relatives aux secteurs pouvant générer des revenus. Le ministère rappelle le caractère complexe de l'exercice du fait «qu'une grande partie des revenus potentiels du ministère ne se retrouvent pas dans la commercialisation de biens et services comme tels, mais sont plutôt associés à l'utilisation de corridors routiers qui ne réfèrent pas à l'utilisation de la route par des véhicules, mais bien à l'utilisation, pour d'autres fins, des espaces contigus à la route». À ce sujet, il soulève les difficultés d'évaluer la valeur de cet usage, qui réfère davantage, selon lui, à la notion de rente économique, puisqu'il n'engage pas directement de frais et se retrouve en position d'en faire profiter à d'autres intervenants. Quant au MRN, il signale qu'«en janvier 2001, le Comité de direction a approuvé la démarche de réalisation d'une politique en matière de tarification qui tiendra compte des éléments soulevés au présent rapport». La Régie du logement ainsi que la RACJ ont pour leur part préféré reporter l'élaboration d'une telle politique à la fin de la démarche visant à adapter leurs services aux nouveaux besoins de leurs clientèles respectives.

En ce qui concerne le lien entre les services et les tarifs, la SAAQ précise que «le dossier de la tarification évolue et vise en pratique les mêmes objectifs, à savoir: le principe de l'utilisateur payeur et une meilleure adéquation entre les services et les tarifs». De son côté, le MTQ déclare qu'«un mandat a été donné à un groupe de travail qui verra à identifier clairement les coûts actuels de l'ensemble des opérations relatives à l'entretien, à l'exploitation, à la conservation, à l'amélioration et au développement du réseau routier». L'évaluation de ses besoins pour les prochaines années et la révision des principales sources de financement, dont les droits et les permis exigés des usagers, sont du nombre des responsabilités de ce groupe.

Embûches. Au regard de la récupération du coût des services auprès des bénéficiaires, la Régie du bâtiment indique qu'au cours de «1999-2000, une tarification a été mise en place dans le domaine des appareils de levage. Actuellement, la Régie examine divers scénarios pour éliminer le dernier rabais tarifaire […] Elle pense que l'évaluation des prix de revient réalisée ponctuellement à la Régie permet de connaître d'une façon adéquate l'ampleur des rabais tarifaires consentis. Par ailleurs, la Régie travaille actuellement à la systématisation de ses activités d'établissement de prix de revient, ce qui devrait ultimement favoriser la transparence dans l'établissement et la justification de ses choix en matière de tarification.» Quant à la RACJ, elle tient à signaler qu'«il y a principalement trois secteurs où les groupes d'utilisateurs n'absorbent pas totalement le coût des services dont ils bénéficient, soit le secteur des courses, le secteur des sports de combat et le secteur des loteries vidéo. En regard du secteur des courses, comme cette industrie est

en difficulté financière, une hausse de tarification ne ferait qu'ajouter à la problématique qu'elle vit actuellement. Pour celui des sports de combat, la Régie doit exercer ses responsabilités en vertu du Code criminel et la tarification lui permet de recouvrer la majorité de ses coûts. Quant au secteur des appareils de loterie vidéo, une tarification est prévue mais aucuns droits et frais ne sont exigés des titulaires d'exploitation de site d'appareils de loterie vidéo en raison d'un moratoire décrété par le gouvernement afin de favoriser l'implantation du réseau étatique. Notons enfin que, malgré ces trois secteurs déficitaires, la Régie a des revenus de plus de 30 millions de dollars issus de sa tarification. »

Prix de revient ou rente économique des biens et services rendus. La SAAQ précise « que l'application du concept de comptabilité par activité se concrétisera dans un premier temps dans le cadre d'un projet pilote visant la détermination du coût de la ligne d'affaires du contrôle routier. Les applications visant les autres lignes d'affaires suivront sous peu. » De son côté, le MRN souligne que « l'objectif poursuivi dans la tarification de la ressource hydroélectrique publique est celui de la récupération de la rente économique propre à chaque site d'exploitation et qu'il dispose, sur ce point, de différents outils, dont la détermination d'un montant comptant versé par le titulaire des droits lors de l'octroi des forces hydrauliques. Ce montant est établi en fonction des investissements que le promoteur s'engage à consentir et du prix de vente de l'électricité livrée à Hydro-Québec, le cas échéant. » Pour sa part, la RACJ énonce « que la récente mise en place de son système comptable et l'intégration de toutes les données financières permettront un meilleur rapprochement des coûts avec les produits et services livrés ».

6.94 Résumé des commentaires du ministère des Finances

Orientations et objectifs. « Le ministère se réjouit que le Vérificateur général fasse état des améliorations significatives apportées, depuis 1998, à la coordination de la tarification à l'échelle gouvernementale. » Par ailleurs, il « reconnaît qu'il est possible de viser à faire un pas de plus pour améliorer la gestion de la tarification au Québec et souhaite contribuer à accélérer le rythme de révision et d'amélioration des pratiques actuelles en ce domaine ».

Il estime cependant avoir donné les suites appropriées aux différentes recommandations de la Commission de l'administration publique qui reprennent en grande partie nos recommandations. À cet égard, le ministère souligne qu'il « est particulièrement fier du *Cadre de référence en matière de tarification au gouvernement du Québec*, lequel fait le point sur les pratiques souhaitables en ce domaine. Ce document, qui aborde des éléments fondamentaux tirés de la théorie du financement des services publics, élabore également sur des éléments très pratiques, comme la nécessité de disposer d'une assise juridique solide avant d'imposer un tarif, ainsi que la présentation des divers modes de gestion des revenus tirés de la tarification au gouvernement du Québec. Il a tenu compte des commentaires de certains ministères selon lesquels on se devait d'éviter de produire un cadre trop rigide. »

Le ministère tient à rappeler que le cadre de référence « mentionne que la tarification ne constitue pas au départ une simple façon de générer des revenus ; elle s'applique normalement dans les cas où le contribuable en retire des avantages en matière d'équité et d'efficacité ». En outre, « il a la conviction que ce guide va plus loin que ce qui s'est fait jusqu'à maintenant au gouvernement du Québec, dépasse le cadre de réflexion présenté dans le document *Guide des bonnes pratiques de l'OCDE* et est plus étoffé que tous les documents sur la tarification qui ont été portés à son attention, en provenance du gouvernement fédéral ou des provinces ».

Relativement aux répercussions qui tardent à se faire sentir, le ministère estime que, « comme pour toutes les démarches qui visent des changements de pratiques significatifs au sein des organismes publics, les progrès ne peuvent se mesurer sur de courtes périodes ». Il ajoute « que la démarche est amorcée sur des fondements solides, ce qui est garant de résultats pour l'avenir ».

Quant à la diffusion d'information en matière de tarification, le ministère a misé sur la tribune qu'offre le Groupe d'action en gestion financière pour présenter le contenu du cadre de référence.

Rôles et responsabilités. Relativement à son influence sur le cours de certains dossiers, notamment celui des droits d'immatriculation et celui des redevances hydrauliques, le ministère tient à préciser qu' « il souhaite être impliqué dans les choix touchant la fixation du niveau des tarifs, surtout les plus importants, et que ce sont toujours les ministères responsables qui ont le dernier mot ; les dispositions autorisant les tarifs se trouvent en effet dans les législations relevant de chacun de leur ministre ».

Reddition de comptes. « Le ministère a finalisé, en août 2000, un premier rapport sur la tarification à l'échelle gouvernementale. Pour la première fois, l'ensemble des domaines de tarification des ministères ainsi que des organismes non budgétaires et des fonds spéciaux étaient présentés dans un même document. Ce rapport, qui sera produit annuellement et dont la forme sera graduellement améliorée, présente notamment les principales initiatives réalisées au cours d'un exercice financier donné ainsi que les facteurs de variation des revenus tarifaires. »

6.95 Résumé des commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Dans l'ensemble, le ministère est réceptif aux observations formulées dans le rapport du Vérificateur général et il examinera la possibilité de les inclure dans ses plans de travail afin de remédier à la situation. »

Orientation et objectifs. « Le ministère partage l'objectif du Vérificateur général de simplifier et d'uniformiser sa politique tarifaire tout en conservant à l'esprit que son rôle en matière de tarification concerne davantage des objectifs d'accessibilité et de continuité de service que des objectifs de financement. Une proportion importante des revenus concernés, soit la contribution des adultes hébergés, est encadrée par un règlement. »

ANNEXE 1 – LISTE DES MINISTÈRES ET ORGANISMES MIS À CONTRIBUTION

Inspecteur général des institutions financières

Ministère de la Santé et des Services sociaux

Ministère de l'Environnement

Ministère des Finances du Québec

Ministère des Ressources naturelles

Ministère des Transports du Québec

Régie des alcools, des courses et des jeux

Régie du bâtiment du Québec

Régie du logement du Québec

Secrétariat du Conseil du trésor

Société de l'assurance automobile du Québec

ANNEXE 2 – LES TROIS TYPES DE PRODUCTIONS GOUVERNEMENTALES

Biens et services privés

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

Biens et services mixtes

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

Biens et services publics

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

FONDS DES PENSIONS ALIMENTAIRES

Travaux effectués auprès du ministère du Revenu

Suivi mené par

Richard Gagnon
Directeur de vérification

Annie Bégin
Nathalie Fortin
Clarence Kimpton
Éric Thibault

6.96 La *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires* (L.R.Q., c. P-22), adoptée en 1995, a institué un régime universel qui s'applique à tout jugement en matière d'obligation alimentaire. Cette loi a instauré le Fonds des pensions alimentaires, notamment à des fins administratives, et a confié sa gestion au ministre du Revenu. À l'époque, ce nouveau régime, qui succédait au Percepteur des pensions alimentaires du ministère de la Justice, devait permettre de profiter de l'expertise du ministère du Revenu du Québec en matière de recouvrement des créances, et faciliter le paiement des pensions aux créanciers alimentaires[1].

6.97 En 1997-1998, nous avions procédé à la vérification des mécanismes mis en place par le Fonds afin de favoriser la stabilité et la régularité du paiement des pensions alimentaires ainsi que d'en accroître le taux de perception. Nous nous étions également penchés sur la pertinence et la suffisance de l'information de gestion dont dispose le Fonds.

6.98 À l'automne de l'année 2000, nous avons entrepris un suivi de cette vérification afin d'établir dans quelle mesure le Fonds a tenu compte des recommandations que nous avions alors formulées. Nos travaux ont pris fin en février 2001.

6.99 Lors de notre vérification, le Fonds présentait plusieurs lacunes quant à la gestion opérationnelle. Nous avions anticipé l'allongement des délais de traitement étant donné que le nombre de nouveaux dossiers continuerait de croître au cours des années suivantes, et que cette augmentation serait plus importante que celle prévue lors de l'instauration du régime.

6.100 Fort de l'expérience acquise dans la gestion du programme, le Fonds a réagi avec célérité afin de corriger plusieurs problèmes que nous avions soulevés. En effet, avec l'accord des autorités ministérielles, il a ajouté des effectifs, augmenté les budgets, amélioré la performance de son système d'information, modifié l'organisation du travail, mis en place de nouveaux outils pour aider les agents dans le traitement des dossiers, revu ses modes d'intervention auprès des débiteurs négligents, et, enfin, produit de l'information de gestion pour mieux contrôler les opérations et rendre compte de ses activités.

Le Fonds a répondu à 75 p. cent de nos recommandations, intégralement ou partiellement, et les résultats sont appréciables.

6.101 À la suite de nos travaux de suivi, nous pouvons conclure que la mise en place de ces mesures a répondu à 75 p. cent de nos recommandations, intégralement ou partiellement, et que les résultats sont appréciables. Ainsi, pour ce qui est du traitement des nouveaux dossiers, le délai de 117 jours en 1997-1998 est passé à 41 jours pour les dossiers ouverts au cours de l'exercice 2000-2001. Ce délai se situe maintenant à l'intérieur de l'objectif de 31 à 46 jours que le Fonds s'était fixé dans son plan d'amélioration des services. Un meilleur suivi des dossiers a aussi permis d'augmenter de 79 à 82 p. cent la proportion des débiteurs qui respectent le jugement ou l'entente de paiement.

1. Dans le présent rapport, l'expression « créancier alimentaire » désigne la personne qui doit recevoir une pension alimentaire et le terme « débiteur alimentaire » s'applique à celui qui doit verser une pension alimentaire en vertu d'un jugement de la Cour.

6.102 Toutefois, bien que des correctifs aient été apportés, nous jugeons que les progrès sont insuffisants pour cinq de nos recommandations, et nous sommes d'avis que des améliorations sont encore requises afin d'atteindre une meilleure efficacité. Ainsi, pour le recouvrement des créances auprès des débiteurs négligents, nous observons que le nombre de dossiers sous la responsabilité du Centre de perception fiscale est passé de 9 806, au moment de notre vérification, à 16 749 entraînant de ce fait des délais d'encore huit mois avant la conclusion d'une entente de paiement. Nous avons également constaté que certaines procédures incitatives n'ont pas été évaluées pour faciliter le recouvrement des pensions, et que l'entente administrative entre le Fonds et le Centre reste imprécise quant à son application. En outre, le Fonds ne reçoit toujours pas systématiquement du ministère de la Justice les déclarations sous serment du débiteur et du créancier prévues par le Code de procédure civile, et il n'applique pas les frais et les pénalités prévus par la loi aux employeurs devant effectuer des retenues sur le salaire qui n'ont pas effectué leur remise à la date prescrite.

Implantation du régime

6.103 Lors de notre vérification, nous avions déploré que l'information qui avait été présentée au Conseil des ministres était peu fiable et ne reflétait pas la réalité. Les hypothèses à l'appui de l'analyse des coûts et des bénéfices étaient incomplètes et manquaient de rigueur. À cet effet, l'estimation avait été sous-évaluée de plus de 7 000 dossiers par année. Les efforts requis pour le traitement d'un dossier avaient été minimisés et les effectifs ont excédé de plus de 340 p. cent l'estimation initiale. Les coûts engendrés pour le développement du système dépassaient déjà de plus de 40 p. cent les prévisions initiales. Quant aux bénéfices reliés au recouvrement des créances subrogées du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et aux revenus de pension alimentaire déclarés par les prestataires d'aide de dernier recours, ils n'avaient pas encore atteint les prévisions. Il est à noter que les créances subrogées sont constituées lorsque le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale verse une aide de dernier recours au créancier pour pallier le défaut de paiement de la pension alimentaire du débiteur.

6.104 Au cours des dernières années, le Fonds a consacré beaucoup d'efforts pour réviser ses processus et son système d'information. Le taux d'exemption au régime qu'il s'était fixé a été dépassé, réduisant ainsi le nombre de dossiers à traiter. En outre, plusieurs dossiers, grâce à un suivi plus adéquat, ont pu être fermés. Malgré ces efforts, notre suivi démontre que la quantité de dossiers actifs et les coûts engendrés par l'administration du programme ne cessent de croître. Plus de 25 000 dossiers ont été ouverts en 1999-2000, soit presque le double de ce qui avait été prévu en 1995. De plus, pour l'exercice 2000-2001, un effectif de 731 équivalents temps complet (ETC) est nécessaire pour l'administration des pensions alimentaires, ce qui représente un dépassement de 549 ETC par rapport aux prévisions; et le coût du développement du système d'information excède les estimations de 67 p. cent. En

somme, pour l'exercice 2000-2001, les coûts opérationnels de 39 millions de dollars assumés par le Fonds des pensions alimentaires sont presque cinq fois plus élevés que ceux qui avaient été prévus au moment de l'implantation.

En 2005-2006, les coûts s'élèveront à 51 millions de dollars et 900 ETC seront nécessaires.

6.105 Le Fonds a informé adéquatement le Conseil des ministres et le Conseil du trésor de l'accroissement de ses besoins en ressources humaines et financières. Selon son analyse et ses prévisions, les coûts liés à l'administration du programme s'élèveront à plus de 51 millions de dollars lorsqu'il atteindra sa maturité en 2005-2006, et environ 900 ETC seront nécessaires à son fonctionnement.

6.106 Par ailleurs, même si l'on croyait effectuer des économies importantes en ce qui a trait aux créances subrogées et aux revenus de pension alimentaire déclarés par les prestataires d'aide de dernier recours, le Fonds a peu fait de suivi à ce propos. Quant à la diminution des versements d'aide de dernier recours, nous avions estimé, lors de notre vérification initiale, que les bénéfices réalisés depuis le début du programme étaient inférieurs de 19 millions de dollars à ceux prévus. Au 31 mars 2000, soit deux ans plus tard, nos calculs démontrent que cet écart est maintenant d'environ 22 millions de dollars. Toutefois, cet écart aurait pu être réduit si le Fonds avait révisé ses prévisions pour tenir compte de l'impact de la défiscalisation des pensions alimentaires et de la réduction des montants déterminés dans les jugements à la suite de l'instauration de la nouvelle grille de fixation.

Système d'information

Développement du système d'information

6.107 Aux prises avec un échéancier serré et des estimations désuètes et restreintes, le ministère avait développé à l'époque un système d'information peu performant qui ne répondait que partiellement aux besoins des utilisateurs. Nous avions alors recommandé au ministère de s'assurer que les décisions administratives et les choix technologiques liés au développement d'un tel système reposent sur des analyses complètes qui incluent une définition claire des besoins des utilisateurs.

6.108 Depuis notre vérification, le ministère a plutôt investi ses ressources dans la stabilisation du système existant. Ainsi, il a apporté des correctifs aux principales lacunes que nous avions soulevées : maintenant, les fonctions développées permettent, entre autres, d'effectuer les calculs des montants à verser selon les modalités des jugements, de visualiser le sommaire d'un dossier, de préparer les transactions de virement automatique et de produire de l'information de gestion. Néanmoins, le calendrier des travaux d'amélioration du système ne prévoit pas corriger, avant le début de 2002, les autres problèmes signalés en 1997-1998. En effet, pour pallier des carences, le Fonds doit encore procéder à des contrôles manuels qui exigent trop de temps et mobilisent trop de ressources.

Respect des normes gouvernementales

6.109 Lors de notre vérification, nous avions constaté que le ministère avait dérogé plusieurs fois aux normes gouvernementales au cours du développement et de l'implantation du système de perception automatisée des pensions alimentaires. Ainsi, des sommes importantes avaient été déboursées avant même que le Conseil du trésor n'autorise sa mise en place. De plus, le ministère n'avait pas obtenu du Contrôleur des finances la certification que le système respectait les dispositions de la *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires*, bien que le Conseil du trésor l'ait exigé, et certaines recommandations en matière de sécurité de l'information électronique et des systèmes informatiques n'avaient pas été suivies.

6.110 Depuis, le ministère a défini des règles de gestion pour assurer le respect des normes gouvernementales. Ainsi, dans le plan d'amélioration des services, les activités relatives à la sécurité informatique ont été révisées : les accès sont maintenant contrôlés à l'aide d'un logiciel, de nouveaux profils d'utilisateurs ont été définis et le plan de relève en cas de sinistre a récemment été testé.

6.111 Toutefois, le système d'information est toujours en attente de la certification du Contrôleur des finances. À cet égard, lors de notre suivi, ce dernier procédait à une troisième vérification de ce système, les deux premières ayant révélé des faiblesses importantes.

Performance du système d'information

6.112 En 1997-1998, nous déplorions la perte de temps occasionnée par la faible performance du système. En effet, son temps de réponse moyen par transaction était de cinq secondes, soit huit fois celui de l'ordinateur central pour les autres applications. Nous avions estimé que le système de perception n'avait pas été disponible pour une durée équivalente à 5,8 jours-personnes pendant l'année. Nous avions également constaté que les statistiques de rendement n'étaient pas fiables, car elles ne se rapportaient pas à l'ensemble des transactions.

6.113 Depuis notre vérification, le ministère a modifié son infrastructure technologique et son parc informatique, ce qui a eu pour effet de réduire le temps de réponse moyen par transaction à environ trois quarts de seconde. Les statistiques de suivi de la performance sont maintenant fiables et, pour l'exercice 1999-2000, elles indiquent que le système a été disponible 99,74 p. cent du temps, diminuant ainsi à 0,6 jour-personne la durée où il ne l'avait pas été pendant l'année.

Soutien technologique

6.114 Nous avions souligné, dans notre rapport de vérification, le peu d'expérience du personnel et la faible maturité technologique du ministère à l'égard de l'environnement client-serveur. Ces deux handicaps ralentissaient la résolution des problèmes. Les contrôles en place ne permettaient pas d'effectuer un suivi

adéquat des phases préalables à la mise en production des programmes modifiés. Enfin, le fait que l'environnement informatique permettait aux utilisateurs d'ajouter à leurs postes de travail des fichiers non conformes entraînait des difficultés importantes quant à leur mise à jour, et accroissait grandement le risque lié à l'intégrité des données et à l'importation de virus.

6.115 Notre suivi démontre que le personnel affecté au soutien technologique du Fonds a acquis de l'expérience et que le ministère a atteint sa maturité technologique grâce au développement de 16 autres systèmes d'information fonctionnant selon l'approche client-serveur. Un processus a également été mis en place pour assurer un suivi adéquat des graduations de programmes. Enfin, bien que les agents aient encore la possibilité de modifier le contenu et la configuration de leur poste de travail, ceux-ci ont été sensibilisés aux risques afférents, et le Fonds s'est doté d'outils et de moyens lui permettant de mieux contrôler les modifications apportées par les utilisateurs à leurs postes de travail.

Organisation du travail

Intervention du ministère de la Justice

6.116 Au moment de notre vérification, le Fonds ne recevait pas systématiquement du ministère de la Justice les déclarations sous serment du débiteur et du créancier prévues par le Code de procédure civile. Ce document facilite l'enregistrement d'informations nominatives et le traitement des dossiers. Or, il était absent dans 60 p. cent des dossiers pour la région de Montréal. À défaut de l'obtenir, le Fonds pouvait utiliser les données inscrites dans le registre des pensions alimentaires. Toutefois, plusieurs d'entre elles étant issues des déclarations, elles n'apparaissaient pas dans le registre.

6.117 Pour remédier à cette lacune, le Fonds s'est livré à un exercice de sensibilisation à l'importance de ces documents auprès des fonctionnaires du ministère de la Justice et des greffiers des palais de justice. La création d'un comité mixte a également permis l'établissement d'une voie de communication permettant de régler les problèmes reliés au transfert des informations.

Encore 57 p. cent des dossiers n'ont pas la déclaration sous serment dans la région de Montréal.

6.118 Cependant, malgré l'application de ces mesures, nous remarquons peu de changements puisque, pour la région de Montréal, la déclaration sous serment était toujours manquante dans 57 p. cent des dossiers. Un faible pourcentage de ces absences s'expliquent par le défaut d'une ou des parties de se présenter à la Cour.

6.119 Nous avons rappelé au Fonds de prendre les mesures nécessaires pour que les déclarations sous serment de chacune des parties lui soient transmises intégralement par le ministère de la Justice.

Gestion des jugements

6.120 En 1997-1998, nous avions constaté que, depuis l'instauration du régime, plus de 1 700 interprétations légales avaient dû être demandées à la Direction générale de la législation et des enquêtes à cause de la nouveauté de la loi et de la difficulté d'interprétation de certaines clauses des jugements. Le ministère n'avait pas pris suffisamment de moyens pour informer les représentants du Barreau du Québec des problèmes que connaissait la gestion des jugements de façon à réduire le besoin d'interprétation, ce qui occasionnait du travail improductif pour le Fonds et retardait le traitement des dossiers.

6.121 Depuis lors, le Fonds a tenu maintes séances d'information avec des représentants du Barreau pour les sensibiliser à ces difficultés. Il a également publié des brochures et produit un documentaire pour faciliter la compréhension de la loi. Enfin, dans le but de réduire toute ambiguïté, des analyses sont réalisées et les résultats sont soumis à un comité de suivi de la loi. Néanmoins, le nombre de demandes d'interprétations légales reste comparable à celui observé à l'époque, ce qui démontre que la difficulté d'interprétation des jugements reste un facteur inhérent à cette loi et justifie la poursuite des efforts de sensibilisation auprès des acteurs du système judiciaire.

Intervention du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

6.122 Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale peut verser une aide de dernier recours au créancier lorsque le débiteur est en défaut de paiement de la pension alimentaire. Les droits du créancier, en ce qui concerne la pension alimentaire, sont alors subrogés en faveur du ministère. Lors de notre vérification, nous avions reproché au Fonds et au ministère que le délai moyen pour entamer les procédures de perception pour ce type de dossier excédait sept mois. Ce délai était causé en partie par le dédoublement de certaines tâches, notamment l'établissement de la créance du bénéficiaire de l'aide de dernier recours. De plus, il existait un écart inexpliqué de 120 millions de dollars entre les montants des créances subrogées inscrits dans le registre du Fonds et celui du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Enfin, il était prévu d'établir un lien électronique pour faciliter l'échange d'information entre les deux organismes, mais cet outil n'avait pas été implanté.

Le délai moyen de traitement d'un dossier subrogé est passé de sept à trois mois : une amélioration notable.

6.123 Nous constatons que le délai moyen de traitement d'un dossier subrogé est maintenant de trois mois, ce qui constitue une amélioration notable, bien qu'il soit encore supérieur à l'objectif de deux mois visé par le Fonds. Cette réduction a été réalisée grâce à la création de comités mixtes, à la conception de formulaires mieux adaptés et au traitement centralisé des dossiers subrogés par des agents spécialisés. Pour uniformiser le traitement de ce type de dossiers, le Fonds et le ministère ont conclu en février 2001 une entente administrative qui prévoit les informations à être échangées.

6.124 Néanmoins, nous observons que le lien électronique qui favoriserait l'échange d'autres renseignements n'est toujours pas établi et ce, malgré les bénéfices escomptés par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Le Fonds soutient que l'implantation et la mise en œuvre des mécanismes d'échange de renseignements devront faire l'objet d'une étude rigoureuse étant donné le caractère confidentiel des informations qui seront transmises. De plus, ils devront être définis dans une entente qui devra préalablement être approuvée par la Commission d'accès à l'information. Quant à la différence entre le montant des créances subrogées inscrit dans le registre du Fonds et celui indiqué dans le registre du ministère, elle était encore de 18 millions de dollars au 31 août 2000. À cet égard, même si les facteurs qui la causent sont connus, ces montants ne sont pas rapprochés. Enfin, soulignons que le potentiel de récupération de certaines créances subrogées a été grandement mis en péril ; en effet, le traitement de plus de 7 200 dossiers n'a été amorcé qu'en janvier 1998 alors qu'ils étaient déjà en attente lors de l'entrée en vigueur de la loi.

Outils de travail

6.125 Notre rapport de vérification faisait mention d'outils de travail inadéquats ou inexploités qui occasionnaient des coûts imprévus de même que des délais supplémentaires. Ainsi, nous avions signalé que le Fonds n'utilisait pas le virement automatique pour le versement des pensions, que l'agenda électronique mis à la disposition des agents était peu employé en raison des messages incorrects qu'il transmettait, que le système téléphonique était peu performant et, enfin, que certaines lettres expédiées aux débiteurs et aux créanciers auraient dû être intégrées au système de gestion des communications.

6.126 Le Fonds a apporté plusieurs modifications pour combler certaines de ces lacunes. D'abord, le virement automatique a été implanté en octobre 1998 et les statistiques démontrent que plus de 60 p. cent des créanciers alimentaires l'utilisent. Au 28 février 2001, ce mode de paiement avait permis au Fonds d'épargner plus de 750 000 dollars, tout en permettant d'accélérer le versement à la partie créancière. Ensuite, des statistiques sur la performance du système téléphonique nous permettent de conclure à une amélioration : le pourcentage de temps où toutes les lignes étaient occupées est passé de 14 à 2 p. cent et la période d'attente moyenne avant qu'un préposé aux renseignements puisse répondre à un appel est passée de quatre minutes à un peu plus d'une minute.

6.127 Par contre, nous avons remarqué que les quelques changements apportés à l'agenda électronique ne corrigent pas l'acheminement de messages non adaptés, non pertinents et redondants, alourdissant ainsi son utilisation et limitant son utilité. De plus, l'intégration des lettres types au système de gestion des communications se fait à un rythme assez lent, de sorte qu'au moment de notre suivi, des lettres fréquemment émises sont encore produites à la pièce.

Perfectionnement et mise à jour des connaissances

6.128 Nous avions relevé, en 1997-1998, que la formation des nouveaux agents était insuffisante, notamment pour ce qui a trait à la terminologie juridique et aux techniques d'échanges téléphoniques. La diffusion des mises à jour afférentes aux procédures administrative et légale n'était pas faite avec toute la rigueur nécessaire puisque cette tâche relevait des chefs d'équipe qui l'assumaient selon leur disponibilité.

6.129 Lors de notre suivi, nous avons constaté que le Fonds a corrigé ces lacunes. Il a élaboré un plan de formation détaillé pour l'ensemble de ses employés. En mars 2000, un cours a été développé par la Direction générale de la législation et des enquêtes et a été dispensé aux agents. De plus, des normes de diffusion, de structure et de classement ont été définies pour l'ensemble de la documentation afin de faciliter la recherche et la consultation. À cet égard, le Fonds a lancé un projet afin de rendre toute sa documentation accessible dans son réseau intranet.

Délais de traitement

6.130 Au moment de notre vérification, nous avions souligné qu'il existait des délais majeurs entre le moment de la réception d'un jugement au Fonds et la date du premier versement au créancier alimentaire. En effet, il s'écoulait 117 jours en moyenne avant le premier paiement, ce qui représentait près de 4 mois d'attente. Notons que ce délai excluait celui occasionné par le transfert du dossier du ministère de la Justice au Fonds. À ces retards, s'ajoutait le fait que 7 600 dossiers n'avaient pas encore franchi toutes les étapes nécessaires au versement régulier de la pension par le Fonds.

Le délai moyen entre la réception du jugement et le premier versement est passé de 117 à 41 jours.

6.131 Lors de notre suivi, nous avons constaté que le Fonds avait réussi à absorber en grande partie la quantité de dossiers en attente et en cours de traitement, et que le délai moyen entre la réception du jugement et le premier versement à la partie créancière s'établissait à 41 jours pour les dossiers ouverts au cours de l'exercice 2000-2001. Ainsi, le Fonds a maintenant atteint l'objectif qu'il s'était fixé dans son plan d'amélioration des services, soit d'effectuer le premier paiement entre 31 et 46 jours après la prise en charge du dossier. Il s'agit d'un progrès notable qui est le fruit des améliorations relevées précédemment. D'autres mesures, telles l'établissement de la charge maximale de travail d'un agent de suivi, la désignation d'agents spécialisés pour traiter certaines catégories de dossiers et l'embauche massive de personnel ont aussi contribué à la réduction du nombre de dossiers en attente et des délais.

6.132 Toutefois, pour le créancier, le délai entre la date du jugement et celle où il reçoit son premier paiement de pension alimentaire est de 64 jours. Les 23 jours supplémentaires d'attente sont occasionnés par le transfert du jugement du ministère de la Justice au Fonds. Une meilleure concertation entre ces derniers favoriserait la réduction de ce délai et améliorerait la qualité du service au créancier.

Dispositions particulières de la loi

6.133 Nous avions constaté, lors de notre vérification, que le Fonds n'appliquait pas les frais et les pénalités prévus par la loi aux employeurs devant effectuer des retenues sur le salaire qui n'avaient pas fait leur remise à la date prescrite. Nous avions aussi signalé que 80 p. cent des dossiers de débiteurs en ordre de paiement ne comportaient pas la sûreté exigée en vertu de la loi et que plus de 1 500 dossiers mentionnaient que des avances avaient été versées aux créanciers et que celles-ci étaient supérieures au montant permis. Notons qu'un débiteur est « en ordre de paiement » lorsqu'une pension alimentaire ne peut être perçue au moyen d'une retenue salariale.

6.134 Depuis lors, le pourcentage de dossiers en avis de retenue sur le salaire pour lesquels l'employeur est en défaut est passé de 20 à 9 p. cent. Cette amélioration est attribuable au fait que tous les dossiers des débiteurs qui travaillent pour le même employeur sont maintenant assignés au même agent, et que le Fonds a tenu des activités de sensibilisation. Par contre, aucuns frais ni aucune pénalité de retard ne sont encore imposés aux employeurs. Ainsi, nous avons rappelé au Fonds de mettre en place les mesures nécessaires pour inciter ceux-ci à effectuer leurs versements aux dates prescrites.

6.135 Au chapitre de la constitution des sûretés, le Fonds a exercé un meilleur suivi. En effet, 65 p. cent des cas prévus à la loi sont en règle, ou le seront bientôt, alors que les autres ont été transférés au Centre de perception fiscale pour fins de recouvrement. Quant aux avances faites aux créanciers, nous constatons, dans plus de 700 dossiers, que des montants excédant la limite permise de 1 500 dollars ont été versés, et que, dans plusieurs de ces cas, le jugement a été prononcé après notre vérification initiale. Une attention particulière devrait être apportée à ces opérations non conformes.

Interventions auprès des débiteurs négligents

Délais de perception

6.136 Nous avions relevé qu'entre 1996 et le moment de notre vérification, le Fonds avait transféré plus de 21 p. cent des dossiers au Centre de perception fiscale afin qu'une procédure de recouvrement soit amorcée. Parmi ces dossiers, seulement 27 p. cent étaient parvenus à un règlement total ou partiel. Par conséquent, le Centre détenait 9 806 dossiers non réglés dont 46 p. cent n'avaient encore fait l'objet d'aucune procédure de recouvrement et dont 54 p. cent subissaient des interventions depuis plus d'un an. Le délai moyen pour arriver à un règlement total était de neuf mois, soit trois mois pour les procédures préliminaires de recouvrement du Fonds et six mois pour les interventions du Centre de perception fiscale.

6.137 Depuis notre vérification, le Fonds et le Centre ont mis en place plusieurs mesures afin de combler ces lacunes. Parmi celles-ci, notons l'accroissement du nombre d'agents de recouvrement, les pouvoirs accrus délégués au Fonds pour conclure des ententes avec les débiteurs, l'amélioration des processus, l'implantation d'un nouveau système de perception et la prompte fermeture des dossiers ayant un faible potentiel de recouvrement. Ainsi, nous constatons que, depuis le début du programme, 39 p. cent des dossiers ont obtenu un règlement total ou partiel. Ce taux s'élève à 46 p. cent pour les dossiers transférés au Centre depuis notre vérification. En outre, 20 p. cent des dossiers ont été fermés sans qu'il n'y ait eu règlement. Quant au délai moyen de règlement, il s'élève encore à 8 mois, soit 2 mois pour le Fonds et 6 pour le Centre.

39 p. cent des dossiers en recouvrement étaient en attente de traitement et 61 p. cent faisaient l'objet de procédures depuis plus de 16 mois en moyenne.

6.138 Toutefois, les mesures actuellement entreprises ne sont pas suffisantes pour absorber la quantité de dossiers qui sont acheminés au Centre de perception fiscale. À cet égard, bien que des ententes puissent maintenant être conclues par les agents du Fonds, nous remarquons que 30 p. cent des dossiers ont tout de même été transférés au Centre depuis l'instauration du régime. Ainsi, au 3 août 2000, il y avait 16 749 dossiers au Centre, dont 1 823 avaient obtenu une entente de paiement. Pour les autres, soit 14 926 dossiers, 39 p. cent étaient en attente de traitement et 61 p. cent faisaient l'objet de procédures depuis plus de 16 mois en moyenne sans qu'aucun règlement ne soit encore intervenu.

6.139 Ainsi, à l'instar de notre recommandation faite lors de notre vérification initiale, nous avons encouragé le Centre à poursuivre ses efforts pour diminuer les délais de perception.

Taux de perception

6.140 Lors de notre vérification, nous avions déterminé que le pourcentage des débiteurs qui respectaient le jugement ou l'entente de paiement au titre du nouveau régime s'établissait à 79 p. cent, soit une augmentation de 5 points de pourcentage par rapport au taux de l'ancien qui était administré par le Percepteur des pensions alimentaires du ministère de la Justice. Ce taux dépassait légèrement l'objectif fixé au moment de l'implantation du régime. En outre, nous avions constaté qu'une plus grande proportion des pensions étaient versées sur une base volontaire. Ces améliorations, qui coûtaient à l'époque 20 millions de dollars de plus à l'État par année, devaient également être compensées par l'atteinte d'objectifs à caractère social, tels que la diminution de la pauvreté et de la violence faite aux femmes.

6.141 Le présent suivi nous a permis de constater que le pourcentage des débiteurs qui respectent le jugement ou l'entente de paiement s'élève maintenant à 82 p. cent, ce qui représente une hausse de 8 points de pourcentage par rapport à l'ancien régime.

6.142 Toutefois, bien que le régime universel coûte aujourd'hui près de 39 millions de dollars au Trésor public, on n'en a pas encore évalué les répercussions sociales. À cet égard, notons qu'une étude devrait être entreprise sous peu par le ministère de la Famille et de l'Enfance.

Procédure de recouvrement

6.143 En 1997-1998, notre rapport mentionnait que le démarrage d'une procédure de saisie d'une somme versée par le gouvernement fédéral pour l'indemnité d'assurance-emploi pouvait entraîner des délais d'environ trois mois. De plus, nous avions soulevé que plusieurs mesures dissuasives et complémentaires pour le recouvrement n'avaient pas été retenues.

6.144 Notre suivi démontre que le délai pour pratiquer la saisie d'une somme provenant du gouvernement fédéral a quelque peu diminué, passant de 3 à 2 mois, et ce, grâce aux efforts déployés par le Centre de perception fiscale. La possibilité d'alléger la procédure administrative relative à ce recours a été étudiée, mais aucun changement n'apparaît possible d'après la législation actuelle. Par ailleurs, son application est moins fréquente à Montréal qu'à Québec. Ainsi, les résultats de cette mesure y sont beaucoup moins éloquents. Actuellement, le Centre n'a pas l'information nécessaire pour évaluer l'efficacité de chacun de ses recours.

Certaines mesures incitatives pour le paiement des pensions alimentaires n'ont pas encore été évaluées.

6.145 En ce qui a trait à l'adoption de procédures incitatives pour le paiement des pensions alimentaires, le Fonds a mené une étude sur le retrait du permis de conduire. Aucune décision n'a encore été prise à ce sujet. Quant aux autres mesures, tels l'envoi d'avis de mauvaise créance aux bureaux de crédit et la révocation de la licence professionnelle, elles n'ont pas encore été évaluées.

6.146 Nous avons donc réitéré notre recommandation au Fonds d'évaluer toute mesure de recouvrement supplémentaire.

Délimitation des responsabilités

6.147 Lors de notre vérification, nous avions noté qu'aucune entente administrative formelle n'avait été conclue entre le Fonds et le Centre pour définir clairement les limites d'intervention et les responsabilités de chacun. Par exemple, rien ne décrivait le suivi d'un dossier et qui en était responsable. Des ententes de paiement avaient été prises avec plus de 1 000 débiteurs et les dossiers étaient conservés au Centre jusqu'au paiement final alors qu'aucune autre mesure de recouvrement n'était requise. Des dossiers n'ayant aucun potentiel de recouvrement étaient également conservés au Centre.

6.148 En mai 1999, le Fonds et le Centre ont signé une entente administrative qui décrit les responsabilités de chacune des parties ainsi que les modalités et les critères de transfert des dossiers. Par contre, sous sa forme actuelle, cette entente reste imprécise quant à son application. D'abord, elle n'exclut pas le dédoublement de certaines

activités, telle la négociation d'ententes de paiement avec les débiteurs. Ensuite, selon les processus en place, le Fonds peut difficilement avoir l'assurance que tous les recours possibles ont été appliqués et que le potentiel de récupération a été évalué uniformément. Enfin, elle reste muette quant au taux de règlement attendu du Centre. Les délais d'intervention actuellement observés sont loin d'atteindre les objectifs fixés. Par exemple, alors que cette entente prévoit une première intervention du Centre dans les 20 jours suivant la demande de perception par le Fonds, nous constatons que ce délai est dépassé de plus de 60 jours.

6.149 Ainsi, nous avons recommandé au Fonds et au Centre de définir des modalités pour assurer l'application de l'entente.

Diffusion de l'information

6.150 Notre vérification avait démontré que le ministère du Revenu n'avait pas de politique de communication propre au Fonds des pensions alimentaires. Ainsi, lorsque l'information était diffusée, certaines clientèles étaient oubliées, des brochures étaient publiées en retard ou encore, leur contenu n'était pas exhaustif. Enfin, le site Internet du ministère ne fournissait que des renseignements fragmentaires comparativement à ceux disponibles sur les sites semblables des autres provinces canadiennes. Par conséquent, à peine 1 p. cent de la clientèle s'était prévalue de l'exemption du régime par rapport à des prévisions de 10 p. cent.

6.151 Depuis notre vérification, le Fonds a élaboré et réalisé un plan de communication prévoyant différents procédés de diffusion de l'information afin que celle-ci rejoigne toutes les couches de la population. Ainsi, une politique a été produite, des brochures, des documentaires, des messages publicitaires, des articles de presse ont été diffusés et des séances d'information ont été tenues afin d'éclairer le public concerné, qu'il soit touché directement ou indirectement par le programme. En outre, le contenu du site Internet du ministère a été revu. Nous avons pu observer que ces mesures ont favorisé l'atteinte d'un taux d'exemption de 8,1 p. cent. Ce taux a même dépassé les 13 p. cent pour les dossiers ouverts depuis la mise en place du plan d'amélioration des services en juillet 1998.

Information de gestion

6.152 En 1997-1998, le Fonds ne disposait pas d'un système qui produisait de l'information de gestion sur une base régulière. Par conséquent, peu de rapports administratifs étaient établis. Ceux qui étaient disponibles n'étaient pas établis en temps opportun et contenaient des inexactitudes. Faute d'objectifs clairs et mesurables, d'indicateurs de mesure, de système de prix de revient et de données sur les résultats, le Fonds pouvait difficilement produire une reddition de comptes de qualité et diffuser l'information permettant d'apprécier sa performance.

6.153 En juin 1998, le Fonds a ajouté à son système un module d'information de gestion qui lui assure le contrôle de ses opérations. En effet, ce module, en plus de permettre aux agents de saisir leur temps productif, peut produire plusieurs rapports statistiques sur le traitement des dossiers. Dans un autre ordre d'idées, la reddition de comptes est maintenant assurée par le biais d'un état mensuel de la situation. Ce document est explicite sur plusieurs objectifs et indicateurs mis de l'avant par la direction. L'indicateur permettant de fixer les délais y est d'ailleurs mentionné et il a été bien défini, ce qui n'était pas le cas lors de notre vérification.

6.154 Cependant, mis à part certains indicateurs particuliers développés par le Fonds et le Centre, aucun système de prix de revient complet n'a été implanté, de sorte qu'il est difficile d'évaluer si le Fonds offre un service de qualité au moindre coût. Également, nous constatons que le Fonds ne contrôle pas la régularité des paiements des pensions alimentaires bien que cette ponctualité soit l'un des objectifs du programme et qu'elle constitue un indicateur reconnu par d'autres systèmes semblables dans le monde. Dans le cadre de l'évaluation de ce programme, le ministère a produit cet indicateur qui pourrait, à notre avis, être suivi périodiquement par le Fonds.

6.155 Commentaires du ministère du Revenu

« Au cours des dernières années, le ministère a mis beaucoup d'efforts dans la réalisation de son plan d'amélioration des services dont l'objectif principal était la réduction des délais de prise en charge des dossiers et la stabilisation des opérations. Les améliorations apportées à nos modes d'intervention ont donné des meilleurs résultats, comme le Vérificateur général le mentionne dans son rapport.

« **Implantation du régime**. Lors de la planification du Programme de perception des pensions alimentaires en 1995, on prévoyait une croissance de la clientèle jusqu'à l'exercice 2005-2006, soit sur une période de 10 ans après la création du programme. Cette projection s'appuyait sur l'hypothèse qu'un jugement de pension alimentaire a une durée de vie moyenne de 10 ans. Jusqu'à maintenant, cette hypothèse semble se confirmer. Bien que les coûts opérationnels augmenteront jusqu'à la maturité du programme, le coût par dossier a, pour sa part, diminué au cours des dernières années passant de 596 dollars pour l'année 1995-1996 à 386 dollars pour l'année 1999-2000.

« **Système d'information**. **Développement du système d'information**. Des 320 demandes d'amélioration, seulement 12 restent à réaliser selon le calendrier spécifié. De plus, pour répondre à ces demandes, le Fonds a établi une grille de priorité qui visait avant tout la réduction des délais et la stabilité du système.

« **Organisation du travail**. **Intervention du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale**. Dans le cadre du plan d'amélioration des services, la priorité avait été donnée au traitement des dossiers ayant un impact direct sur le créancier, ce qui n'est plus le cas depuis que la situation opérationnelle est stabilisée.

« Quant au lien électronique, l'important pour le ministère du Revenu était de statuer sur l'information qui pouvait être échangée entre les deux organismes avant de décider du moyen à utiliser pour échanger cette information. À cet égard, une entente a été entérinée par la Commission d'accès à l'information en janvier 2001 et signée par les deux ministères en février 2001. Cette entente spécifie la nature de l'information qui peut être échangée dans les cas de subrogation. Le ministère du Revenu travaille à la mise en œuvre de cette entente avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. De plus, le Fonds est disposé à discuter avec ce dernier d'échanges d'information qui lui permettraient de réaliser certains bénéfices. Toutefois, ces échanges devront être définis dans une autre entente qui devra être préalablement entérinée par la Commission d'accès à l'information.

« L'écart entre le montant des créances subrogées inscrit dans le registre du Fonds et celui indiqué dans le registre du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale est passé de 120 millions de dollars en 1997-1998 à 18 millions de dollars en août 2000, ce qui représente une diminution appréciable. Il faut être conscient qu'il subsistera toujours des écarts explicables entre les deux registres.

« Quant au traitement tardif de certaines créances subrogées, notons que le ministère du Revenu a commencé à recevoir ces dossiers à partir de janvier 1998, après que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale les a réévalués un par un.

« **Outils de travail**. Les améliorations à l'agenda électronique seront apportées lors de la livraison systémique de février 2002. La plupart des lettres fréquemment émises ont été intégrées au système de gestion des communications normalisées du ministère. Pour les autres lettres, l'intégration se poursuit en fonction des besoins.

« **Dispositions particulières de la loi**. L'implantation d'un nouveau programme, comme celui de la perception des pensions alimentaires qui implique une participation importante des employeurs, exige une certaine période d'adaptation. Ainsi, le ministère a privilégié une approche basée sur une meilleure information et la sensibilisation des employeurs à leurs devoirs avant d'imposer des frais et des pénalités. Le ministère réalise actuellement, avec ses procureurs, un projet visant à évaluer l'applicabilité du constat d'infraction pour les employeurs en défaut.

« Les montants des avances faites aux créanciers excèdent la limite permise dans seulement 2 p. cent des dossiers où ces avances ont été versées. Le total des avances excédentaires s'élève à 634 422 dollars. La situation s'est grandement améliorée depuis la publication du rapport du Vérificateur général de 1997-1998 et tend à se résorber.

« **Interventions auprès des débiteurs négligents**. **Délais de perception et délimitation des responsabilités**. Les délais reflètent la surcharge d'inventaire de dossiers provoquée par un volume d'arrivages qui a dépassé les prévisions, principalement en 1999-2000, et la capacité de traitement du Centre de perception fiscale. Afin d'éliminer l'inventaire des dossiers en attente de traitement, le Fonds a alloué en 2000-2001 des ressources additionnelles au Centre pour faire passer ses effectifs de 97 à 119 ETC, et en allouera encore davantage pour l'exercice 2001-2002 en les faisant passer ponctuellement à 144 ETC dans le cadre d'un « blitz ». Bien que le nombre de dossiers en attente de traitement soit encore important, il a été réduit de 26 p. cent depuis le début de l'année.

« Le Fonds et le Centre détermineront ensemble les informations que celui-ci doit fournir au Fonds afin que ce dernier puisse évaluer l'application de l'entente qu'ils ont signée. D'ailleurs, deux nouveaux indicateurs ont été développés par le Centre et sont maintenant fournis sur une base mensuelle. Au cours de la prochaine année, de nouveaux indicateurs seront développés en rapport avec l'application de l'entente. En ce qui a trait au délai moyen de première intervention, il faut noter que le Centre a révisé ses processus au cours de la dernière année et qu'il intervient plus rapidement dans les nouveaux dossiers et ce, afin de respecter les délais prévus.

« **Procédure de recouvrement**. Selon le plan d'amélioration des services, les priorités établies visaient à réduire les délais de traitement et à stabiliser le programme. Une fois ces objectifs atteints, le Fonds a effectué, en mai 2000, une étude d'opportunité sur l'utilisation du retrait du permis de conduire en tant que nouveau recours pour faciliter le recouvrement des pensions alimentaires. Par ailleurs, le programme devant faire l'objet d'une évaluation après cinq ans, il avait été décidé d'attendre que cette évaluation (incluant le volet psychosocial) soit complétée avant d'entreprendre de nouvelles études d'opportunité.

« La constatation des écarts dans la fréquence et les résultats des saisies des sommes versées par le gouvernement fédéral est juste si l'on considère uniquement ce recours. Toutefois, en évaluant l'ensemble des mesures de recouvrement utilisées, on trouve le même rendement entre les régions au Centre de perception fiscale.

« **Information de gestion**. Dans le cadre de l'Entente Canada-Québec relative au financement de la mise en œuvre des mesures québécoises de perception des pensions alimentaires, le Fonds a élaboré un système d'information qui lui permettra de suivre le programme sous différents volets dont celui de la régularité des paiements. Ce système de portée pancanadienne lui permettra de se comparer avec les autres provinces et territoires du Canada. La première phase a été livrée en juin 2000 et la dernière le sera en juin 2001.

« Quant au système de prix de revient, le Fonds n'en possède pas, mais il adhérera à celui du ministère lorsqu'il sera implanté. »

6.156 Commentaires du ministère de la Justice

« **Intervention du ministère de la Justice**. Le ministère est conscient de l'importance, de la pertinence et de la suffisance de l'information de gestion pour le Fonds des pensions alimentaires afin de réaliser sa mission. La problématique de l'absence des déclarations sous serment du débiteur et du créancier dans plusieurs dossiers sera examinée lors des réunions du comité mixte pour apporter les améliorations requises, s'il y a lieu. Par contre, il est nécessaire de rappeler qu'il sera impossible d'obtenir toutes les déclarations sous serment puisque, d'une part, une partie qui ne conteste pas une demande n'est pas tenue de déposer une telle déclaration (demande entendue par défaut), et que, d'autre part, il est de la responsabilité exclusive des parties de déposer leur déclaration au greffe. Malgré l'absence de ce document, le ministère transfère tout de même le dossier au

ministère du Revenu. En effet, le greffier transfère la totalité des déclarations déposées si un jugement relatif à une obligation alimentaire est rendu conformément aux articles 827.5 et 827.6 du Code de procédure civile.

« **Délais de traitement**. Quant au délai moyen de 23 jours entre la date d'un jugement et la date de sa réception au Fonds, il faut noter qu'il est fortement influencé par les délais plus longs dus aux jugements rendus dans les palais de justice en région. Remarquez que le délai de 23 jours est attribuable, d'une part, au temps compris entre la date du jugement et la date de son dépôt au greffe et, d'autre part, à la période comprise entre la date du dépôt au greffe et le transfert du jugement au Fonds. »

6.157 Commentaires du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

« **Intervention du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale**. Le Centre de recouvrement et le ministère du Revenu ont pu améliorer les délais de traitement et poursuivent leur intervention dans ce sens. Ainsi, depuis janvier 2001, le Centre examine les processus en usage pour la gestion du recouvrement des pensions alimentaires au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale en tenant compte des opérations exécutées par le ministère du Revenu, ce qui devrait permettre de réduire davantage les délais de traitement des dossiers subrogés et atteindre les objectifs visés.

« Concernant le lien électronique entre les deux ministères, il est requis de convenir d'un protocole d'échange d'information qui tiendra compte des lois respectives de chacun des ministères et de le faire entériner par la Commission d'accès à l'information. Ce protocole prévoira les modalités de transmission de l'information.

« Quant à l'écart qui subsiste entre les créances subrogées inscrites de part et d'autre, il peut s'expliquer de différentes façons :

- les ajustements d'arrérages à la suite d'un nouveau jugement où le ministère du Revenu ajuste plus rapidement que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale ;
- le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale conserve dans ses dossiers les sommes dues au créancier alimentaire suite à une fin d'aide alors que le ministère du Revenu les transfère au dossier du créancier ; les deux ministères ont convenu d'apporter une solution à cette situation ;
- des encaissements qui sont en transit du ministère du Revenu vers le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale ;
- des nouveaux dossiers (arrérages) qui sont en transit du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale vers le ministère du Revenu.

Des travaux permettront ainsi de s'assurer d'une meilleure conformité dans l'enregistrement des créances subrogées. »

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2000-2001 TOME I

Chapitre 7

Commentaires découlant des travaux de certification de l'information financière

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7.1
CURATEUR PUBLIC DU QUÉBEC	
Mandat et portée de notre vérification	7.5
Contexte	7.6
Sommaire des constatations	7.13
Exposé des constatations, recommandations et commentaires relatifs à la vérification des exercices 1999 et 2000	
États financiers relatifs aux patrimoines administrés	7.16
Intégralité et exactitude des actifs et des passifs du fonds nominatif	7.23
Administration et comptabilisation de certaines opérations relatives aux patrimoines administrés	7.30
Procédures de contrôle à l'égard des fonds gérés collectivement	7.35
Remises au ministre des Finances du Québec	7.39
Systèmes de contrôle relatifs aux patrimoines administrés	7.47
Immobilisations du fonds général	7.58
SOCIÉTÉ DE LA PLACE DES ARTS DE MONTRÉAL	
Mandat et portée de notre vérification	7.62
Nomination et conditions de travail du directeur général intérimaire	7.63
Rémunération spéciale versée aux cadres	7.67

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

INTRODUCTION

7.1 Chaque année et conformément à son mandat, le Vérificateur général procède à des travaux de certification de l'information financière dont les résultats sont consignés dans un document appelé « rapport du vérificateur ». Ces travaux portent sur les états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises.

7.2 La certification de l'information financière s'effectue selon des techniques reconnues. Elles comportent des sondages des divers éléments à l'appui des données financières et autres informations, une évaluation des conventions comptables utilisées et un examen des estimations financières produites par la direction de l'entité. En outre, les états financiers donnent lieu à une appréciation globale de la part du vérificateur. Comme il est établi dans la formulation comptable, la certification de l'information financière a pour but de « fournir un degré raisonnable de certitude quant à l'absence d'inexactitudes importantes » dans les états financiers. Par conséquent, le vérificateur peut être amené à émettre des réserves dans son rapport.

7.3 Ainsi, depuis la publication du dernier tome de son rapport annuel, le Vérificateur général a émis des réserves importantes concernant les états financiers du Curateur public du Québec pour les exercices terminés le 31 décembre 1999 et le 31 mars 2000. À la suite de cette vérification, un rapport présentant les déficiences constatées a été remis à la direction. La plupart des commentaires formulés au Curateur public sont repris dans le présent chapitre.

7.4 Dans le cadre des travaux de certification de l'information financière, le Vérificateur général procède également à la vérification de la conformité des opérations avec les lois, les règlements, les politiques et les directives. Lors de la vérification annuelle des états financiers de la Société de la Place des Arts de Montréal, pour l'exercice terminé le 31 août 2000, le Vérificateur général a soulevé deux éléments de non-conformité présentés ci-après.

CURATEUR PUBLIC DU QUÉBEC

Mandat et portée de notre vérification

Vérification menée par

Hélène Duclos
Directrice de vérification

Josée Boivin
Sylvie Lenoir
Et d'autres membres
de l'équipe

7.5 Depuis plusieurs années, nous procédons à la vérification du fonds général du Curateur public du Québec. Cependant, eu égard aux modifications apportées en juin 1999 à la *Loi sur le curateur public*, le Vérificateur général s'est vu confier, en plus de la vérification des livres et comptes du Curateur public, la vérification des livres et comptes relatifs aux biens qu'il administre. À la faveur de ces modifications, le législateur a prévu qu'à compter du 1er avril 2000, les dépenses de l'entité seraient imputées sur les crédits accordés annuellement par le Parlement, tandis que ses revenus seraient versés au Fonds consolidé du revenu. Deux exercices ont donc pris fin à trois mois d'intervalle : celui qui, comme d'habitude, s'est terminé le 31 décembre 1999 et l'exercice devant être clôturé le 31 mars 2000 pour donner suite à la modification législative. Pour nous acquitter de ce mandat élargi, nous avons procédé à la vérification de tous les fonds du Curateur public au regard de ces deux exercices financiers, conformément aux normes de vérification généralement reconnues. Notre vérification a pris fin le 10 novembre 2000.

Vérification intégrale des fonds : une première.

Contexte

7.6 Le Curateur public exerce les attributions que lui confèrent le Code civil du Québec, la *Loi sur le curateur public* ou toute autre loi. C'est ainsi qu'il administre des biens dans diverses situations. Premièrement, lorsqu'il est tuteur ou curateur d'une personne déclarée inapte, il gère les biens de la personne représentée tant qu'elle ne redevient pas apte à le faire ou qu'un tuteur ou curateur privé n'accepte de le remplacer. Deuxièmement, le Curateur public est amené à administrer provisoirement des biens non réclamés. Il peut s'agir notamment de successions, de produits financiers ou d'autres patrimoines dont les ayants droit sont inconnus ou introuvables. Troisièmement, il administre des biens appartenant à l'État, par exemple des biens qui ont été saisis par la Sûreté du Québec.

7.7 En mai 1998, nous avons déposé un rapport spécial sur la gestion du Curateur public, résultat d'une vérification de l'optimisation des ressources menée auprès de cet organisme. Nous avions alors examiné les différentes facettes du mandat qui lui est propre dans le but d'évaluer l'efficacité de ses pratiques de gestion. Dès 1998, le Curateur public a entrepris des démarches pour amorcer la réforme de l'entité ; il est prévu qu'elle se terminera en 2003. Par ailleurs, en 1999-2000, nous avons procédé au suivi de la vérification initiale. Compte tenu de l'envergure des travaux réalisés ou à réaliser et du peu de temps écoulé depuis la vérification, il était encore trop tôt pour apprécier les résultats de l'application de la plupart de nos recommandations. Toutefois, nous avions pu constater que la volonté d'agir du Curateur public était manifeste, autant pour mener à terme une réforme globale que pour corriger les lacunes que nous avions relevées en 1998. Depuis, il s'emploie à hiérarchiser ses activités en fonction de sa principale priorité, qui est de protéger les droits des citoyennes et citoyens du Québec déclarés inaptes ainsi que de les représenter en recourant à des mesures appropriées.

7.8 Dans le cadre de notre premier mandat de vérification des états financiers relatifs aux patrimoines administrés par le Curateur public, nous avons été amenés à apprécier un autre volet de la gestion de l'entité. Nous avons cette fois sondé l'efficacité des politiques et des procédures destinées, en premier lieu, à produire l'information financière et, en second lieu, à prévenir et à détecter les inexactitudes importantes dans les états financiers. Certaines lacunes soulevées dans le cadre du mandat d'optimisation des ressources se répercutent également dans les états financiers relatifs aux patrimoines administrés par le Curateur public.

7.9 Il convient de préciser que la législation impose au Curateur public de maintenir une administration et une comptabilité distinctes à l'égard de chacun des patrimoines dont il assure la gestion. En outre, l'organisme doit remettre annuellement son rapport d'activité au ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, document qui comprend ses états financiers ainsi que le rapport du Vérificateur général.

7.10 Les états financiers produits par le Curateur public portent sur trois fonds : le fonds général, les fonds collectifs et le fonds nominatif. Le premier sert à comptabiliser les opérations courantes relatives à l'administration de l'entité alors que les deux autres se rapportent aux opérations concernant les patrimoines qui lui sont confiés.

7.11 Pour gérer les liquidités des patrimoines qu'il administre, le Curateur public constitue des portefeuilles collectifs à même les sommes disponibles. Les informations financières relatives à ces liquidités gérées collectivement sont présentées dans les états financiers des fonds collectifs, dont la nature s'apparente à celle des fonds communs de placement. Quant au fonds nominatif, il regroupe les autres actifs ainsi que les passifs des patrimoines individuels.

7.12 Le Curateur public a donc besoin de systèmes de contrôle qui lui permettent de réunir les renseignements nécessaires à son administration et de présenter une information financière fiable dans ses états financiers. Or, au cours de notre vérification, nous avons relevé plusieurs inexactitudes. Celles-ci, autant par leur nombre que leur fréquence, démontrent que le processus de comptabilisation et de contrôle de l'information financière n'est pas suffisamment rigoureux.

Sommaire des constatations

7.13 Dans le rapport du vérificateur portant sur les états financiers du Curateur public au regard des exercices terminés le 31 décembre 1999 et le 31 mars 2000, nous avons émis deux restrictions relatives au fonds nominatif. Compte tenu de l'importance des répercussions que les problèmes décelés sont susceptibles d'avoir sur l'information financière de ce fonds ainsi que sur sa variation, il nous a été impossible d'exprimer une opinion sur la fidélité de l'image donnée par l'état financier en question. Nous avons aussi formulé deux autres restrictions, l'une concernant les fonds collectifs et l'autre, le fonds général, puisque ces états financiers comportaient diverses dérogations aux principes comptables généralement reconnus.

7.14 Par la suite, nous avons produit un rapport à la direction. Celui-ci visait à souligner plusieurs déficiences en ce qui a trait à la comptabilisation et au contrôle des opérations financières, à leur présentation dans les états financiers et à la conformité des opérations avec la loi constitutive du Curateur public et ses règlements. La plupart de ces commentaires sont repris dans le présent rapport.

7.15 Le Curateur public a entrepris des actions afin d'améliorer la qualité de l'information financière et il entend poursuivre ses efforts en ce sens.

Exposé des constatations, recommandations et commentaires relatifs à la vérification des exercices 1999 et 2000

États financiers relatifs aux patrimoines administrés

Bilan

7.16 Un bilan sert à communiquer de l'information sur les ressources, les obligations et l'actif net d'une entité. Dans les états financiers portant sur les livres et comptes relatifs aux biens administrés par le Curateur public, celui-ci présente ces données pour tous les patrimoines. Toutefois, elles donnent lieu à deux bilans partiels. Le Curateur public présente, dans le bilan du fonds nominatif, le montant des actifs et des passifs autres que les liquidités qu'il gère collectivement, ces dernières étant plutôt incorporées dans le bilan des fonds collectifs. Pourtant, l'avoir liquide géré collectivement et les autres éléments du bilan de chaque juridiction appartiennent à un même compte nominatif.

Deux bilans partiels au lieu d'un seul.

7.17 À notre avis, le recours à deux bilans partiels crée de la confusion. L'avoir liquide géré collectivement de même que les autres actifs et passifs devraient faire l'objet d'un bilan unique. En effet, la présentation adoptée par le Curateur public est difficile à comprendre pour le lecteur des états financiers, obligé d'additionner deux sous-ensembles s'il désire connaître le total des patrimoines administrés par l'organisme. D'ailleurs, nous avons examiné les états financiers de plusieurs curateurs provinciaux, qui présentent tous un seul bilan relatif aux patrimoines administrés. Rien ne démontre la pertinence de séparer des données qui, si l'on considère isolément chacun des patrimoines, constituent un tout.

État de la variation de l'actif net des comptes sous administration

7.18 Les états financiers doivent inclure un état qui explique la variation de l'actif net établi à deux dates différentes. Or, le Curateur public ne dresse pas un tel état.

7.19 Pour ce qui est des comptes sous administration, outre les bilans, le Curateur public prépare les deux états financiers suivants : un état du revenu net de placements relatif aux fonds collectifs et un état qui explique la variation de l'avoir liquide géré collectivement. Ce dernier regroupe des éléments comptabilisés selon deux méthodes. En effet, cet état contient essentiellement les recettes et

débours survenus au cours de l'exercice, lesquels sont comptabilisés selon la méthode de la comptabilité de caisse ; il présente également certains éléments enregistrés suivant la méthode de la comptabilité d'exercice, dont le revenu net de placements généré par les fonds collectifs – tel qu'établi dans le premier état consacré à ces opérations – ainsi que la variation des gains ou pertes non matérialisés sur ces placements. En conséquence, cet état perd de son utilité en étant moins clair et moins compréhensible pour le lecteur.

Absence d'état expliquant la variation de l'actif net.

7.20 Si l'organisme divulguait intégralement les éléments qui expliquent la variation de l'actif net des comptes sous administration, il fournirait au lecteur, en sus des données déjà fournies, des informations sur les actifs et passifs qui lui ont été confiés au cours de l'exercice ainsi que sur les remises de patrimoines qu'il a faites, au terme de son administration, à des ayants droit ou au ministre des Finances. Il communiquerait également les informations requises dans un état des résultats, soit les revenus et dépenses relatifs à chacun des patrimoines, et en particulier les gains ou pertes résultant de la cession d'actifs, ainsi que les radiations et les réévaluations d'éléments du bilan comptabilisées dans ses registres.

7.21 Puisque ces renseignements financiers ne sont pas livrés, l'information demeure incomplète et il est impossible de suivre, d'un exercice à l'autre, la variation de l'actif net des patrimoines confiés à l'administration du Curateur public. D'ailleurs, le rapport du vérificateur sur l'état financier du fonds nominatif pour chacun des exercices vérifiés comporte une restriction à ce sujet.

7.22 **Nous avons recommandé au Curateur public de revoir la présentation de ses états financiers afin de fournir une information complète et compréhensible sur les patrimoines qu'il administre, conformément aux principes comptables généralement reconnus. Nous lui avons notamment recommandé**

- **de fusionner le bilan des fonds collectifs et celui du fonds nominatif ;**
- **de présenter un état de la variation de l'actif net des comptes sous administration, document qui tient compte des revenus et dépenses pour un exercice donné.**

Intégralité et exactitude des actifs et des passifs du fonds nominatif

Restriction concernant le bilan du fonds nominatif.

7.23 Lors de la vérification du bilan du fonds nominatif, le nombre d'erreurs décelées, le nombre de postes affectés et l'ordre de grandeur des inexactitudes étaient tels qu'il s'avérait impossible de déterminer si des redressements étaient nécessaires à l'égard d'éléments d'actif ou de passif, comptabilisés ou non. Conséquemment, le rapport du vérificateur contient une restriction à ce sujet, puisqu'il nous a été impossible d'exprimer une opinion sur cet état financier conformément aux normes de vérification généralement reconnues.

7.24 D'une part, la convention comptable sur les éléments du fonds nominatif indique que les actifs et passifs administrés pour autrui, autres que ceux des fonds collectifs, sont comptabilisés au moment de l'établissement de la juridiction du Curateur public et au fur et à mesure de la connaissance de leur existence. Il appert donc que tous les actifs et passifs connus doivent être présentés au bilan. Or, contrairement au libellé de cette convention, certains actifs et passifs, entre autres des emprunts hypothécaires, n'étaient pas inscrits sur les listes des biens administrés, en dépit du fait que des pièces justificatives attestaient leur existence. De même, comme le mentionne le Curateur public dans les notes afférentes aux états financiers, les éléments suivants n'y sont pas présentés : le montant des caisses des bénéficiaires détenues au nom des personnes représentées par les établissements de santé et de services sociaux ; le montant des biens meubles en garde chez un tiers ; les sommes dues ou à recevoir concernant l'aide sociale accordée par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, lorsque les versements sont envoyés directement aux personnes représentées ou acheminés aux établissements qui gèrent ces prestations pour elles.

La valeur de certains actifs et passifs diffère du montant inscrit sur les pièces justificatives.

7.25 D'autre part, la valeur de certains éléments inscrits sur les listes des biens administrés ne correspond pas à celle inscrite sur les pièces justificatives. Par exemple, des immeubles ont été enregistrés à une valeur différente du montant figurant dans l'avis d'imposition. En outre, des actifs ou des passifs associés à des patrimoines ayant fait l'objet d'une remise complète et finale se trouvaient toujours sur les listes.

7.26 À ce sujet, rappelons que, dans son rapport à la direction pour l'exercice 1998, le vérificateur précédent avait lui aussi constaté que la valeur des actifs n'était pas mise à jour promptement. Il avait recommandé au Curateur public d'effectuer périodiquement la revue intégrale des listes des différents actifs afin de s'assurer de leur existence et de leur valeur. Ce contrôle étant fait principalement en fin d'année, la masse de données financières nominatives qu'il faut alors traiter rend l'exercice plus périlleux.

7.27 Des erreurs ont été commises notamment parce que les directives sont imprécises ou incomplètes, voire absentes, et que les transactions, une fois saisies, sont rarement révisées. Pourtant, une démarche de cet ordre favoriserait la détection des erreurs dues à une mauvaise interprétation des pièces justificatives. Du reste, on ne consulte pas systématiquement les dossiers physiques aux fins de validation, ce qui augmente le risque que des enregistrements erronés passent inaperçus. Par surcroît, toutes les pièces requises ne sont pas versées dans les dossiers concernés. Il arrive même que le personnel ne puisse retracer les pièces corroborant la valeur d'éléments figurant dans le dossier informatique. Ainsi, il a dû communiquer avec des municipalités pour obtenir des avis d'imposition manquants.

7.28 Autant par leur nombre que par leur fréquence, ces erreurs traduisent un manque de contrôle qui, manifestement, altère le processus de comptabilisation de l'information financière.

7.29 **Nous avons recommandé au Curateur public**

- **de veiller à ce que les actifs et les passifs du fonds nominatif soient comptabilisés selon la convention comptable qu'il a adoptée en la matière;**
- **de réévaluer son processus comptable afin que la tenue des livres soit complète et exacte au regard de tous les actifs et passifs des patrimoines qu'il administre pour autrui;**
- **de revoir les directives concernant la correction et la mise à jour des actifs et passifs nominatifs en demandant notamment que ces activités soient menées en temps opportun et de façon régulière; d'exercer un suivi pour s'assurer que les nouvelles directives sont comprises et mises en application adéquatement.**

Administration et comptabilisation de certaines opérations relatives aux patrimoines administrés

7.30 Eu égard aux responsabilités qui lui sont dévolues, le Curateur public doit veiller à ce que soient perçues toutes les sommes auxquelles ont droit les personnes qu'il représente et s'assurer de l'utilisation adéquate de leurs liquidités. En outre, les états financiers relatifs aux comptes sous administration doivent présenter de façon intégrale tous les revenus et toutes les dépenses concernant les patrimoines qu'on lui a confiés. Nos travaux nous amènent toutefois à conclure que les pratiques actuelles ne garantissent pas toujours que ces obligations sont remplies.

Suivi de l'aide sociale

7.31 Les prestations d'aide sociale perçues par le Curateur public, telles que présentées dans l'état de la variation des comptes sous administration des fonds collectifs, ne comprennent pas les versements envoyés directement aux personnes représentées ni ceux acheminés aux établissements qui gèrent ces sommes pour elles. Les débours effectués à même ces prestations ne sont pas non plus inclus dans cet état. Les postes de recettes et débours en question étant incorrectement évalués, une restriction à ce sujet est formulée dans le rapport du vérificateur sur les états financiers du Curateur public pour les exercices terminés le 31 décembre 1999 et le 31 mars 2000.

Information partielle sur l'aide sociale.

7.32 Durant ces deux exercices, le Curateur public percevait directement les prestations d'aide sociale versées à quelque 1 300 personnes. Par ailleurs, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale l'avisait mensuellement du montant alloué pour dépenses personnelles à environ 1 300 autres citoyens, en l'occurrence des personnes représentées hébergées dans un établissement qui gère l'encaissement des chèques. De plus, comme nous l'avons mentionné dans le rapport de suivi de l'optimisation des ressources, approximativement 3 000 personnes représentées

n'appartenant pas à l'un des deux groupes précédents ont touché des prestations d'aide sociale sans que le Curateur public soit informé du montant du versement ni des débours effectués à même ces prestations. Ce dernier n'est donc pas en mesure de s'assurer que le montant accordé est correctement établi ni que la personne représentée reçoit l'intégralité des sommes auxquelles elle a droit.

Comptes bancaires

7.33 Les biens gérés comprennent parfois des comptes bancaires nominatifs appartenant à des personnes représentées ou faisant partie de patrimoines non réclamés. Le Curateur public peut récupérer, totalement ou partiellement, les sommes reposant dans ces comptes. Pour ce qui est des personnes représentées, il peut maintenir ces comptes ouverts s'il juge qu'elles sont aptes à effectuer des transactions bancaires. Nos travaux ont permis de constater que le solde inscrit sur plusieurs relevés excédait 2 500 dollars : au 31 décembre 1999, sur un total de 3 053 comptes bancaires, 127 étaient dans cette situation, soit 4 p. cent des comptes. L'addition de leurs soldes respectifs se chiffrait à 1 279 842 dollars, soit 42 p. cent de la valeur de ces avoirs. Attendu que le Curateur public ne s'enquiert du solde de ces comptes qu'une fois par année, au moment de la préparation de ses états financiers annuels, il ne peut surveiller les variations inhabituelles de ces sommes. Au surplus, il faut envisager l'éventualité d'une perte de revenus, car les fonds gérés collectivement génèrent un meilleur taux de rendement qu'un compte bancaire.

7.34 Nous avons recommandé au Curateur public d'introduire et d'appliquer des mécanismes de contrôle adéquats afin

- **de s'assurer que les personnes qu'il représente reçoivent uniquement mais intégralement les prestations d'aide sociale auxquelles elles ont droit ;**
- **de comptabiliser toutes les opérations relatives aux prestations d'aide sociale afin d'être en mesure de les indiquer dans les redditions de comptes relatives à chacun des patrimoines et de les présenter dans les états financiers des comptes sous administration ;**
- **d'évaluer périodiquement l'opportunité de récupérer les sommes conservées dans les comptes bancaires nominatifs et de gérer collectivement ces avoirs.**

Procédures de contrôle à l'égard des fonds gérés collectivement

7.35 Le Curateur public gère collectivement la quasi-totalité des avoirs liquides qu'il administre. Ceux-ci s'élèvent à quelque 200 millions de dollars et sont répartis en trois fonds, soit les fonds d'encaisse, de revenus et diversifié. L'entité délègue certaines fonctions à des organismes de services. D'une part, elle confie ces capitaux à un gestionnaire de portefeuille. D'autre part, une société de fiducie détient les

titres et effectue une partie de la comptabilité relative aux fonds susnommés. Nos travaux indiquent la nécessité pour le Curateur public d'améliorer ses procédures de contrôle à l'égard des fonds gérés collectivement. La situation suivante démontre clairement cette nécessité.

Les pratiques actuelles laissent place à l'erreur.

7.36 Mentionnons d'abord qu'une des responsabilités dévolues à la société de fiducie est d'exécuter les ordres d'achat et de vente de parts des fonds de revenus et diversifié, ordres que l'entité lui donne au nom des bénéficiaires des patrimoines. Or, le 24 mars 2000, le Curateur public a inscrit un achat totalisant 50 000 dollars dans le dossier d'une personne représentée alors que la société de fiducie n'a pas effectué ladite transaction ; cette inexécution n'a été décelée que le 26 mai 2000, par l'équipe chargée de la présente vérification. Le 11 août 2000, les intérêts dus à cette personne lui ont été versés en totalité, ce qui a redressé complètement la situation. De toute évidence, les pratiques actuelles ne suffisent pas pour que de telles erreurs soient détectées et corrigées promptement. Le recours à des procédures de contrôle adéquates aurait normalement permis à l'entité de découvrir cet impair. Ainsi, il aurait été à propos de comparer les ordres transmis à la société mandataire avec la liste des transactions qu'elle a effectivement exécutées ; de vérifier si le total des transactions inscrites dans les registres du Curateur public coïncidait avec le débours figurant dans l'état de caisse préparé par la société de fiducie ; d'établir un rapprochement des comptes relatifs aux placements pour confronter les soldes établis respectivement par le Curateur public et la société de fiducie ; d'analyser la conciliation bancaire mensuelle et de corriger les registres, le cas échéant.

7.37 Par ailleurs, des erreurs de divers types ont été relevées au fil de nos travaux de conciliation et d'analyse, ce qui a donné lieu à des corrections dans les états financiers des fonds collectifs. À l'instar des difficultés susmentionnées, ces inexactitudes auraient pu être détectées par le Curateur public. Soulignons qu'elles sont notamment attribuables à une interprétation erronée des données financières relatives aux fonds gérés collectivement et à une démarcation inadéquate des opérations. Au demeurant, la révision attentive des feuilles de travail aurait vraisemblablement fait ressortir les écritures incorrectes, comme en fait foi notre propre démarche.

7.38 **Nous avons recommandé au Curateur public**

- **d'améliorer les procédures de contrôle afin de s'assurer que les ordres donnés à des organismes de services sont correctement exécutés et comptabilisés ;**
- **d'effectuer les analyses et rapprochements requis en ce qui a trait aux informations financières relatives aux fonds gérés collectivement en vue de garantir l'exactitude de ses registres et de ses états financiers.**

Remises au ministre des Finances du Québec

7.39 Différents événements mettent fin à l'administration, par le Curateur public, de biens non réclamés. Il en va évidemment ainsi lorsqu'un bénéficiaire se présente pour réclamer les avoirs auxquels il a droit. En l'absence d'un bénéficiaire et dans tous les cas où les biens sont gérés pour le compte de l'État, l'administration se termine lorsque la liquidation des biens par le Curateur public prend fin et que les opérations permettant d'assurer la remise des sommes administrées ou provenant de cette liquidation sont complétées. La *Loi sur le curateur public* et son règlement d'application précisent en outre que, lorsque la liquidation se termine dans ces conditions, la reddition de comptes doit être produite et la remise des sommes qui restent à la fin de l'administration doit être faite au ministre des Finances dans les cinq jours qui suivent la date de cette reddition.

Le traitement des dossiers n'est pas uniforme.

7.40 Dans le but de répondre aux exigences du législateur, l'entité a élaboré des directives et des procédures administratives. Toutefois, les consignes fournies à l'effectif ne sont pas suffisamment précises pour que le traitement des dossiers soit uniforme. En particulier, les actes à poser pour compléter les opérations précédant la remise des sommes à qui de droit ne sont pas décrits de façon détaillée. Par surcroît, les mécanismes de contrôle ne permettent pas de s'assurer que les procédures prévues sont appliquées. Par ailleurs, étant donné que les critères servant à conclure à la fin d'une administration sont imprécis, il est difficile de déterminer à quel moment le solde d'un dossier doit être versé à l'État. Il s'ensuit que plusieurs opérations manuelles sont nécessaires en fin d'exercice afin de redresser le solde à payer au ministre des Finances, qu'il faut présenter dans le bilan des fonds collectifs du Curateur public.

Les remises à l'État font l'objet de corrections importantes en fin d'exercice.

7.41 À preuve, dans son rapport à la direction pour l'exercice 1998, le vérificateur précédent indiquait que ces ajustements totalisaient près de 3 000 000 de dollars. Au 31 décembre 1999 et au 31 mars 2000, le personnel du Curateur public a dû de nouveau procéder à des redressements. Malgré ces efforts successifs pour fixer les sommes exactes dues au ministre des Finances, la présente vérification a occasionné des corrections additionnelles de l'ordre de 1 864 000 dollars (31 décembre 1999) et de 1 327 000 dollars (31 mars 2000). L'exemple suivant illustre ce problème.

7.42 Pour tenter d'identifier des ayants droit, on procède normalement à une recherche testamentaire ; or, aucune recherche de cet ordre n'a été faite après le décès, en mars 1998, d'une personne représentée. Pourtant, la directive à observer en pareille circonstance demande ce qui suit : à moins qu'il soit impossible de retracer les héritiers, ces derniers doivent être informés qu'ils ont un délai maximum de 10 ans pour réclamer la succession. Toutefois, en juillet 1999, un héritier s'est manifesté. Quatre mois plus tard, l'exécuteur testamentaire signait la déclaration de transmission et, en février 2000, le Curateur public remettait à l'héritier son dû, soit environ 70 000 dollars. Nous avons néanmoins remarqué qu'au 31 décembre 1999, ce montant avait initialement été intégré dans les comptes à

payer au ministre des Finances, tels qu'apparaissant dans le bilan des fonds collectifs de l'entité, plutôt que d'être présenté parmi les comptes sous administration, comme on le fait habituellement au regard des dossiers dont le solde est sur le point d'être versé à des ayants droit.

7.43 L'une des dispositions du Code civil que le Curateur public est tenu d'appliquer spécifie que l'État recueille les biens d'une succession qui sont situés au Québec lorsque, notamment, le défunt ne laisse ni conjoint ni parent au degré successible. À titre de vérificateur, nous surveillons la conformité des opérations avec les dispositions légales et les directives internes en vue d'établir s'il faut payer ou non un reliquat au ministre des Finances. La situation décrite ci-après démontre que, pour certains dossiers, le Curateur public ne s'acquitte pas adéquatement de ses responsabilités.

7.44 Une personne célibataire est décédée en septembre 1997 ; son patrimoine s'élevait à quelque 25 000 dollars. Même si l'adresse et le numéro de téléphone d'un neveu étaient consignés dans le dossier, aucune recherche testamentaire ni autre tentative pour joindre cet éventuel successeur n'ont été faites par le Curateur public. Ce dossier a été fermé pour remise à l'État en février 2000. Le personnel ne pouvait se guider sur les directives internes, celles-ci étant en effet muettes quant aux actes à poser en tel cas : elles ne précisent ni s'il convient de communiquer avec les héritiers possibles, ni quel délai pourrait leur être accordé pour qu'ils répondent, s'il y a lieu. Aux bilans des fonds collectifs au 31 décembre 1999 et au 31 mars 2000, ce reliquat d'environ 25 000 dollars est inclus dans le poste « comptes à payer au ministre des Finances ».

7.45 Par ailleurs, en ce qui a trait aux biens appartenant à l'État, le solde figurant dans le bilan des fonds collectifs des deux exercices vérifiés a dû être réduit d'un montant de l'ordre de 900 000 dollars puisque, après l'examen de l'ensemble des informations pertinentes, il a été établi que les opérations conduisant à la remise des sommes administrées étaient complétées et que ces sommes devaient être versées à l'État. Premièrement, le produit de la liquidation des biens confiés à l'administration du Curateur public par le Greffe de la Paix et de la Couronne et par la Sûreté du Québec se chiffrait à 700 000 dollars alors que nous avons constaté qu'aucun versement au ministre des Finances n'avait été effectué depuis trois ans à cet égard. Deuxièmement, à la lumière d'une analyse suscitée par nos questions, le personnel a conclu que l'administration de cinq autres dossiers relatifs à des biens appartenant à l'État était terminée et qu'il convenait ainsi de remettre au ministre des Finances un montant additionnel de 200 000 dollars. Le Curateur public invoque l'absence d'examen périodique de ces dossiers pour expliquer le retard associé à ces remises. À noter que, lorsque ces actifs sont liquidés, les sommes sont placées à la Caisse de dépôt et placement du Québec et sont remises ultérieurement – capital et intérêts – au ministre des Finances.

7.46 Nous avons recommandé au Curateur public

- **de préciser les actes à poser au cours d'une administration provisoire et d'instaurer des mécanismes de contrôle afin de traiter de manière efficace et uniforme, et conformément à la législation, les dossiers relatifs aux biens non réclamés ou administrés pour le compte de l'État;**
- **de préciser les critères déterminant la fin de l'administration de ces dossiers ainsi que le moment où les reliquats doivent être remis au ministre des Finances.**

Systèmes de contrôle relatifs aux patrimoines administrés

7.47 La direction a besoin de systèmes de contrôle appropriés pour réunir les informations nécessaires au fonctionnement de l'entité et tenir les comptes et autres documents qui lui permettent de préparer une information financière fiable. En ce qui concerne plus précisément les obligations du Curateur public en matière de comptabilité, le processus visé inclut les politiques et les procédures établies par la direction pour: recueillir, enregistrer et traiter les données; présenter l'information ainsi produite; assurer la fiabilité de ces données et de cette information.

Traitement des données

7.48 D'ordinaire, les systèmes comptables d'une organisation sont conçus de façon à faciliter la tenue des livres et comptes ainsi que la compilation des informations financières, tout en réduisant le risque d'erreurs.

Avant de fermer les livres, il faut vérifier la valeur de tous les actifs et passifs.

7.49 En ce qui concerne le traitement des données relatives à la valeur des actifs et passifs des patrimoines qu'il administre, la conception et l'efficacité des procédures utilisées par le Curateur public sont problématiques. Bien que, durant l'exercice, des écritures soient passées pour refléter des transactions ou des réévaluations portant sur ces éléments du bilan, les comptes ne sont pas intégralement et régulièrement mis à jour. Il s'ensuit que l'entité est obligée de vérifier en fin d'exercice la valeur de tous les actifs et passifs qu'elle gère et d'effectuer de nombreuses mises à jour et corrections pour redresser ces valeurs, ce qui représente une opération des plus fastidieuses.

7.50 En pratique, les valeurs corrigées sont inscrites à la main sur les listes informatiques regroupant les éléments d'actif et de passif. Puis, afin d'établir les totaux présentés dans le bilan nominatif, le personnel additionne lui-même les données figurant sur ces listes. Pour les dossiers relatifs aux personnes représentées, les corrections manuscrites sont également reportées dans un fichier informatique parallèle, sauf lorsqu'elles se rapportent à des biens non réclamés. L'intérêt de ce fichier est de fournir, au terme de chaque exercice, une image globale des actifs et des passifs des personnes représentées.

7.51 Au regard du fonds nominatif, le système informatique ne permet pas d'enregistrer systématiquement dans le fichier central, en date de fin d'exercice, les mises à jour et les corrections qu'a nécessité l'arrêté des comptes. Aussi arrive-t-il que certains soldes inscrits dans les registres comptables demeurent erronés tandis que des opérations touchant ces actifs et passifs donnent lieu à de nouvelles écritures.

Risque d'erreurs élevé dans le traitement des données.

7.52 En plus d'être inefficient, le traitement comptable des données qui nous intéressent ici comporte un risque d'erreurs élevé. De surcroît, la procédure actuelle implique que les soldes apparaissant dans les registres informatiques ne correspondent pas forcément aux montants présentés dans le bilan nominatif. Enfin, les inconvénients liés aux pratiques de l'entité vont au-delà des activités entourant l'établissement des états financiers. En effet, même si des dossiers physiques sont maintenus en parallèle, à défaut de verser régulièrement toute l'information dans un fichier informatique central, il est ardu de connaître la situation exacte d'un patrimoine à un moment donné et, conséquemment, de prendre des décisions éclairées.

Fiabilité des données

7.53 Pour être efficaces, les systèmes de contrôle qui ont pour objet d'assurer la fiabilité des données et de l'information doivent inclure plusieurs éléments : l'autorisation des opérations et des activités, la séparation adéquate des fonctions, la conception et l'utilisation de documents et de comptes appropriés, la surveillance de l'accès aux actifs et aux comptes et de leur utilisation, les mécanismes de suivi et la vérification de l'exactitude des montants comptabilisés.

7.54 Normalement, la saisie des données fait l'objet d'un contrôle a posteriori visant à réduire au minimum les erreurs. Chez le Curateur public, plusieurs enregistrements ne sont pas vérifiés par la suite et, lorsqu'ils le sont, on ne dispose pas toujours des pièces justificatives capables de corroborer les informations portées aux livres. De plus, bien que toutes les demandes de paiement soient estampillées, l'entité ignore le pourcentage des documents révisés puisque le personnel procède uniquement par sondages et qu'on néglige d'identifier les demandes qui ont été examinées.

7.55 D'un autre côté, les auteurs des rapports à la direction produits consécutivement à la vérification des états financiers pour l'exercice 1998, qu'il s'agisse du cabinet d'experts-comptables ou du Vérificateur général, avaient déploré les délais importants associés à la production des informations financières. Il avait alors été suggéré à l'entité d'établir des procédures écrites afin de faciliter la compilation des données, de diminuer le risque d'erreurs et d'éliminer les interventions inefficaces. Le Curateur public était aussi invité à s'assurer que les feuilles de travail et les états financiers sont complets et révisés avant d'être remis au vérificateur.

Nombreuses inexactitudes découvertes à la toute fin du processus de clôture.

7.56 Lors de la vérification des états financiers pour les exercices terminés le 31 décembre 1999 et le 31 mars 2000, peu de progrès ont été constatés à ce chapitre. Ainsi, un grand nombre d'inexactitudes ont été découvertes à la toute

fin du processus de clôture ou à la faveur de nos travaux. De toute évidence, les efforts consentis en matière de contrôle ne réussissent pas à prévenir les erreurs ou à les détecter au bon moment, ce qui augmente le travail ultérieur du personnel et des vérificateurs.

7.57 **Nous avons recommandé au Curateur public**

- **de concevoir un processus qui lui permette d'enregistrer systématiquement dans le dossier informatique central de chaque patrimoine les mises à jour et les corrections et de faire en sorte que les données figurant dans les livres et comptes relatifs aux biens administrés concordent avec celles inscrites dans les états financiers;**
- **d'établir des systèmes de contrôle afin de produire en temps opportun une information financière fiable au regard de chacun des patrimoines et de faciliter la préparation des états financiers.**

Immobilisations du fonds général

7.58 À la suite de l'augmentation de son effectif, le Curateur public a acquis du mobilier et de l'équipement dont la durée de vie utile était supérieure à un an. Au cours de l'exercice terminé le 31 décembre 1999, ces achats, totalisant 710 917 dollars, ont été comptabilisés comme dépense de matériel et équipement à l'état des revenus et dépenses alors qu'ils auraient dû être capitalisés et amortis.

7.59 Le Curateur public s'est appuyé sur la Politique de comptabilisation des immobilisations du Conseil du trésor pour fixer un seuil relativement à la capitalisation des acquisitions. Pris individuellement, ces articles sont sous le seuil prescrit; mais considérés dans leur ensemble, ils sont importants quant à la fidélité des états financiers du fonds général du Curateur public. Nous avons d'ailleurs formulé une restriction à cet effet.

7.60 **Nous avons recommandé au Curateur public de s'assurer que ses immobilisations sont comptabilisées conformément aux principes comptables généralement reconnus.**

7.61 **Commentaires du Curateur public**

« En juin 2000, le Curateur public, dans ses commentaires au rapport de suivi déposé par le Vérificateur général à l'Assemblée nationale, exposait que, derrière les entorses aux lois et règlements, les déficiences dans la livraison des services et les gestes administratifs inadéquats constatés en 1998, se cachaient des problèmes structurels et organisationnels d'envergure, qu'une réforme en profondeur s'imposait et qu'il prendrait cinq ans pour redresser la situation. Il énonçait ses priorités pour l'année 1999, reconnaissait que de nombreuses lacunes subsistaient et qu'il allait y remédier dans l'échéancier de cinq ans qu'il s'était donné.

« Le présent rapport du Vérificateur général porte sur la vérification des états financiers couvrant la même période que son rapport de juin 2000. Il n'est donc pas étonnant que l'on y souligne des déficiences en ce qui a trait à la comptabilisation et au contrôle des opérations financières du Curateur public.

« Jusqu'en 2000, les mesures prises en matière de gestion financière ont répondu à la situation critique qui prévalait alors au Curateur public et les priorités se sont établies comme suit :

- Réparer les préjudices financiers causés aux personnes représentées ;
- Sécuriser la gestion des placements collectifs en en confiant la gestion à un organisme spécialisé, la Caisse de dépôt et placement du Québec ;
- Mettre en place tous les éléments pour permettre le changement de statut budgétaire de l'organisme ;
- Mettre en œuvre le nouveau règlement sur la tarification des services ;
- Déployer les ressources que le gouvernement avait consenties, en avril 1999, pour permettre au Curateur public de commencer à redresser sa situation.

« C'est au cours de l'année 2000-2001 que se sont développés les premiers éléments pour une réforme globale de la gestion financière du Curateur public.

« Ainsi, l'organisation a amorcé une démarche en 2000-2001 pour mieux gérer les revenus d'aide sociale des personnes représentées. Les données sur l'aide accordée pourront être intégralement comptabilisées, grâce à un échange de fichiers informatiques avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. À terme, en 2001-2002, les chèques d'aide sociale seront tous versés au Curateur public et non plus aux établissements directement.

« En outre, le Curateur public a revu ses normes comptables et se dote actuellement d'une nouvelle convention qu'il a présentée au Vérificateur général en mars 2001. Il s'est aussi donné quelques outils pour commencer à assurer la meilleure information possible pour la préparation de ses états financiers annuels : une période 13 informatique mise en place depuis le 31 mars 2001 et un guide de fermeture des dossiers de successions non réclamées dont le volet comptable sera développé en 2001-2002.

« Au plan organisationnel, les services de gestion des patrimoines des personnes représentées et les services de comptabilité nominative sont centralisés depuis le 1er avril 2001 dans une seule unité administrative pour faciliter la réforme de la gestion des patrimoines. Ceci permettra à la direction des ressources financières de centrer son action sur la mise en œuvre de sa nouvelle convention comptable, sur la consolidation des informations financières et sur la coordination des travaux de fin d'année.

« Le Curateur public entend aussi donner suite à la recommandation du Vérificateur général sur la fusion des bilans collectifs et nominatif, d'autant plus que cette façon de faire faisait partie intégrante des changements qu'il comptait apporter à la présentation de ses états financiers pour l'exercice 2001-2002.

« De la même manière, le Curateur public est prêt à étudier la recommandation du Vérificateur général à l'effet de présenter un état de la variation de l'actif net des comptes sous administration pour les états financiers des 12 000 personnes qu'il représente. Il tient à souligner cependant qu'il a fait réaliser une étude comparée sur le mode utilisé dans les autres provinces et il n'y a pas uniformité en cette matière chez les divers curateurs provinciaux consultés.

« Au cours de l'année 2001-2002, maintenant que les conditions minimales sont en place et que la situation générale au Curateur se stabilise, le Curateur public entend poursuivre de façon significative la réforme de la gestion financière de l'institution et, ainsi, réunir les conditions qui lui permettront de présenter une information financière complète et fiable dans ses états financiers. »

SOCIÉTÉ DE LA PLACE DES ARTS DE MONTRÉAL

Mandat et portée de notre vérification

Vérification menée par

Marie-France Laverrière
Directrice de vérification

Danièle Allaire

7.62 En vertu du mandat qui nous est conféré par la *Loi sur la Société de la Place des Arts de Montréal* (L.R.Q., c. S-11.03) ainsi que par la *Loi sur le vérificateur général* (L.R.Q., c. V-5.01), nous avons procédé à la vérification des livres et des comptes de la Société pour l'exercice terminé le 31 août 2000. Notre vérification a pris fin le 8 novembre 2000. Nos travaux ont permis d'émettre une opinion sans restriction sur les états financiers. Néanmoins, nous avons soulevé deux éléments de non-conformité.

Nomination et conditions de travail du directeur général intérimaire

Les modalités de nomination et d'engagement du directeur général intérimaire n'ont pas été respectées.

7.63 La *Loi sur la Société de la Place des Arts de Montréal* prévoit les modalités de nomination et d'engagement du directeur général. Toutefois, celles-ci n'ont pas été respectées puisque la nomination du directeur général par intérim n'a pas été entérinée par le conseil d'administration au moment opportun, et que le gouvernement n'a pas fixé son traitement, ses allocations, ses indemnités et ses autres conditions de travail.

7.64 En effet, le 14 janvier 2000, le comité exécutif de la Société a résolu de nommer le président du conseil d'administration à titre de directeur général intérimaire, de lui allouer une rémunération de 600 dollars par jour et de lui rembourser ses frais d'hébergement, de repas, de déplacement et de représentation. Le 19 décembre 2000, le conseil d'administration de la Société ratifiait la nomination du directeur général intérimaire et concluait avec lui un contrat de travail. Ainsi, du 14 janvier au 31 août 2000, soit une période de 7,5 mois de l'exercice financier vérifié, le directeur général intérimaire a reçu, sans que le gouvernement ait lui-même fixé son traitement, ses allocations, ses indemnités ni ses autres conditions de travail, près de 94 000 dollars de rémunération et près de 32 000 dollars en dépenses diverses tels des frais d'hébergement, de déplacement, de repas et de représentation.

7.65 **Nous avons recommandé à la Société**

- **de demander au gouvernement de fixer le traitement, les allocations, les indemnités et les autres conditions de travail du directeur général intérimaire, et ce, conformément à sa loi constitutive;**
- **d'appliquer, au moment opportun, les dispositions de sa loi constitutive.**

7.66 **Commentaires de la Société**

« Le conseil d'administration de la Société a ratifié la nomination du directeur général intérimaire lors de sa réunion du 19 décembre 2000 et est en processus de recrutement pour la nomination d'un directeur général permanent. »

Rémunération spéciale versée aux cadres

Rémunération spéciale pour les cadres non conforme à la Loi.

7.67 Le 14 février 2000, le conseil d'administration de la Société a adopté une résolution accordant une rémunération spéciale de 8 000 dollars à chaque directeur, soit 48 000 dollars au total. Cette somme a été versée sur la foi d'un avis juridique en raison du travail additionnel effectué par les cadres pour assurer la présentation des spectacles malgré le conflit de travail entre la Société et les techniciens de scène. Toutefois, nous sommes d'avis que le versement d'une telle rétribution est contraire à la *Loi sur la Société de la Place des Arts de Montréal* et au Règlement concernant les conditions de travail des cadres. La Société n'était donc pas habilitée à verser cette somme en vertu de la réglementation en vigueur.

7.68 **Nous avons recommandé à la Société de se conformer à sa loi constitutive pour rémunérer son personnel.**

7.69 **Commentaires de la Société**

« La Société s'en remet à l'opinion juridique qu'elle a reçue d'un professionnel indépendant quant à son pouvoir d'accorder une rémunération spéciale aux cadres qui, conformément au Code du travail, ont rempli les tâches des techniciens alors que ceux-ci étaient en grève. Néanmoins, la Société dans l'avenir se conformera à sa loi constitutive pour rémunérer son personnel. »

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2000-2001 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 2000

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	6.6
INTRODUCTION	6.8
MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	6.17
EXPOSÉ DES CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET COMMENTAIRES	
Inexactitudes importantes	
Dépenses de transfert au réseau de la santé et des services sociaux	6.18
Provisions pour pertes sur les interventions financières garanties	6.23
Engagements du gouvernement à l'égard de deux régimes de retraite	6.28
Périmètre comptable	6.39
Transferts du gouvernement à des organismes sans but lucratif	6.43
Autres inexactitudes	
Modifications apportées au RREGOP pour le personnel non syndicable	6.61
Dépenses de transfert aux universités	6.66
Consolidation de deux entités dans le périmètre comptable	6.70
Créances fiscales	6.74
Compensations tenant lieu de taxes	6.80
Comptabilisation des revenus de transfert et des revenus fiscaux	6.87
Autres commentaires	
Revenus de transfert du gouvernement du Canada	6.92
Revenus bruts	6.97
Comptes à fin déterminée	6.99
Publication des états financiers consolidés	6.102
COOPÉRATION OBTENUE	6.107
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.

Vérification menée par

Camille Daigle
Yvan Mathieu

Directeurs de vérification

André Bélanger
André Boucher
Rémi Crépin
Nathalie Giroux
Janique Lambert
Jacques Lessard
Julie Nadeau
Julie Parent
Pierre Parent
Guylaine Provençal

Près de 60 autres vérificateurs ont aussi contribué à la réalisation de ces travaux.

Sigles utilisés dans cette annexe

ACRA	Aide en cas de catastrophe liée au revenu agricole
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
CRIQ	Centre de recherche industrielle du Québec
ICCA	Institut Canadien des Comptables Agréés
OSBL	Organisme sans but lucratif
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 du cheval de course
SPICC	Société de promotion de l'industrie des courses de chevaux

AVANT-PROPOS

6.6[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 2000. 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.

6.7 Normalement, ces commentaires auraient fait partie du compte rendu sur nos travaux relatifs à la certification de l'information financière, qui constitue le chapitre 6 du tome II de notre *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000* déposé à l'Assemblée nationale le 12 décembre 2000. Toutefois, la vérification des états financiers consolidés du gouvernement n'était pas encore achevée au moment de mettre sous presse notre rapport annuel parce que certaines informations étaient encore manquantes. Aussi, nous avons dû préparer un document distinct afin que les parlementaires puissent prendre connaissance simultanément des états financiers gouvernementaux ainsi que de notre opinion et de nos commentaires à ce sujet.

INTRODUCTION

6.8 Les Comptes publics, pour chaque année financière du gouvernement se terminant le 31 mars, sont préparés par le Contrôleur des finances pour le ministre des Finances dans la forme que ce dernier détermine 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 elle ne siège pas, dans les quinze jours de la reprise de ses travaux.

6.9 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.

6.10 Le Vérificateur général fait la vérification de ces états financiers ; ces derniers, ainsi que l'opinion du Vérificateur général à leur sujet, apparaissent dans le volume 1 des Comptes publics.

6.11 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 6.1 à 6.5 constituent le chapitre 6 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*.

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.

6.12 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.

6.13 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.

6.14 Ces travaux nous ont également conduits à examiner les transferts effectués en fin d'année financière au profit d'organismes sans but lucratif, comme Infrastructures-Québec, considérant que ces entités bénéficient de subventions accordées discrétionnairement. Ces subventions ont été payées à même des crédits supplémentaires votés à la fin de 1999-2000. Bien que ces transferts respectent comme tels les conventions comptables, nous sommes préoccupés par certaines conséquences inhérentes au traitement qui leur est accordé. Nous formulons des commentaires à cet égard dans les pages qui suivent.

6.15 Nous faisons également le point sur les entités des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux en vue de déterminer si elles doivent faire partie ou non du périmètre comptable du gouvernement.

6.16 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 autre section. Des commentaires inspirés des recommandations du CCSP font l'objet d'une section particulière. Enfin, dans une dernière section, nous rappelons au gouvernement l'intérêt de publier plus tôt ses états financiers consolidés.

MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

6.17 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 2000.

EXPOSÉ DES CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET COMMENTAIRES

Inexactitudes importantes

Dépenses de transfert au réseau de la santé et des services sociaux

6.18 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 de l'Institut Canadien des Comptables Agréés concernant les critères de constatation des autres paiements de transfert.

6.19 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.

6.20 Le fait de comptabiliser les dépenses de transfert de manière inappropriée a eu pour effet de sous-évaluer les dépenses de l'année financière terminée le 31 mars 2000 de 300 millions de dollars.

6.21 **Nous avons recommandé au gouvernement de respecter ses conventions comptables relativement à la comptabilisation des dépenses de transfert.**

6.22 **Commentaires du ministère des Finances**

« Certains établissements du réseau de la santé et des services sociaux se retrouvaient 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.

« S'appuyant sur son pouvoir de gestionnaire des fonds publics, le gouvernement considère donc justifié d'avoir autorisé ce transfert de 300 millions de dollars et d'avoir imputé cette dépense dans l'année financière 1998-1999, soit l'année où les sommes ont été versées. »

Provisions pour pertes sur les interventions financières garanties

6.23 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 2000 le compte de passif concernant cette provision à 814 millions de dollars, comparativement à 883 millions de dollars au 31 mars 1999.

6.24 La provision pour pertes sur interventions financières garanties (PPPIFG) concernant les interventions financières accordées par Investissement-Québec est calculée par le gouvernement à partir d'une méthode qui lui est propre. Cette méthode a conduit à sous-évaluer la dépense de l'année financière terminée le 31 mars 2000 relative à la PPPIFG de 24,6 millions de dollars.

6.25 La méthode utilisée par le gouvernement calcule une provision au regard des garanties d'emprunts non exercées, ce qui est incorrect. 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 2000 le compte de passif concernant la PPPIFG à 280,3 millions de dollars relativement aux garanties qu'il a accordées par l'entremise d'Investissement-Québec qui, de son côté, l'a évalué à 191,9 millions de dollars. La dépense calculée par Investissement-Québec est de 39,0 millions de dollars ; or, le gouvernement l'a estimée à 14,4 millions. Ainsi, nous sommes d'avis que ce dernier a inscrit en trop au compte de passif un montant de 88,4 millions de dollars (31 mars 1999 : 113 millions de dollars – montant redressé) et qu'il n'a pas comptabilisé une dépense de 24,6 millions, ce qui a eu pour effet de surévaluer le surplus d'autant (sous-évaluer le surplus de 101 millions de dollars de l'année financière terminée le 31 mars 1999).

6.26 **Nous avons recommandé au gouvernement d'utiliser une méthode appropriée pour calculer toute provision.**

6.27 **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 l'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. »

Engagements du gouvernement à l'égard de deux régimes de retraite

6.28 Au terme de la vérification des états financiers de l'exercice clos le 31 mars 1999, nous avions recommandé au gouvernement de reconnaître clairement en note le montant des engagements qu'il a contractés eu égard au partage du coût du

Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) et de celui du Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels (RRAPSC), partage prévu par les lois concernées. Quant aux états financiers de l'exercice terminé le 31 mars 2000, le gouvernement n'a pas appliqué cette recommandation.

6.29 Le gouvernement calcule son passif conformément aux normes émises en 1988 par l'ICCA. Le montant comptabilisé au 31 mars 2000 pour ce qui est du service régulier du RREGOP, excluant celui de l'administration supérieure, s'élève à 18 177 millions de dollars (31 mars 1999 : 16 751 millions de dollars). Comme nous l'avions mentionné l'an dernier, ce régime est à coûts partagés, c'est-à-dire que son coût, soit la cotisation annuelle qui en découle, est partagé entre l'employeur et les participants dans des proportions préétablies. Ce partage de la cotisation 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. Au 31 décembre 1999, la valeur de cette caisse était estimée à 33 060 millions de dollars (31 décembre 1998 : 29 391 millions de dollars).

6.30 Le gouvernement ne reconnaît toujours pas clairement, en ce qui a trait à l'exercice terminé le 31 mars 2000, avoir contracté des engagements pour le financement du régime dans le sens indiqué au paragraphe précédent. En effet, il n'indique pas dans la note 5 de ses états financiers 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 33 060 millions de dollars au 31 décembre 1999.

6.31 Relativement à ces engagements, 18 177 millions de dollars sont déjà comptabilisés à titre de passif au 31 mars 2000.

6.32 La situation prévalant au moment de la vérification des états financiers de l'exercice terminé le 31 mars 1999 quant au partage du coût du régime et aux engagements du gouvernement à ce propos n'a pas changé. Aucune modification n'a été apportée à la *Loi sur le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics* concernant ce partage. La loi édicte toujours que le coût du régime doit être supporté de manière égale par les employés et les employeurs.

6.33 La Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) considère toujours que le gouvernement a 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. À cet effet, la note 6 des états financiers du RREGOP au 31 décembre 1999 présente les engagements du gouvernement en fondant leur calcul sur le partage de la cotisation annuelle.

6.34 Par ailleurs, les conventions collectives que le gouvernement a conclues le printemps dernier avec ses employés ne modifient pas non plus la règle commandant le partage du coût du régime et des engagements qui en découlent. À l'instar des ententes précédentes, les nouvelles conventions comportent des lettres d'intention qui mentionnent ceci : « Il n'y aura aucune modification à la méthode de financement ni aux engagements financiers à moins que les parties négociantes n'en conviennent. » Toutefois, les parties négociantes ont convenu d'ajouter cette année dans les mêmes lettres d'intention un élément nouveau relativement à la nature et à l'étendue des engagements du gouvernement. C'est ainsi qu'elles précisent ce qui suit : « De plus, aucun élément de la présente entente ne peut être interprété comme une admission des parties quant à leurs prétentions respectives sur les obligations du gouvernement à l'égard du RREGOP. » Il faut également souligner qu'à la suite du dépôt à l'Assemblée nationale, le 28 mars 2000, de notre rapport portant sur la vérification des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 1999, les représentants des syndicats ont adressé une lettre au ministre des Finances dans laquelle ils demandaient notamment au gouvernement de reconnaître, comme par le passé, tous ses engagements à l'égard du RREGOP.

6.35 Nous maintenons notre opinion voulant que le gouvernement reconnaisse clairement, dans ses états financiers, avoir contracté des engagements pour le financement du RREGOP correspondant à la caisse qu'il aurait constituée si ses cotisations, établies sur les mêmes bases que celles servant à déterminer la caisse des participants, avaient été déposées dans une caisse de retraite.

6.36 Le gouvernement devrait adopter une conduite similaire en ce qui concerne le financement du RRAPSC. Comme c'est le cas pour le RREGOP, la situation quant au partage de la cotisation liée à ce second régime n'a pas changé. Les engagements du gouvernement pour le RRAPSC renvoient eux aussi à la caisse qui aurait résulté de ses cotisations à la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ), soit une somme de 287 millions de dollars (31 décembre 1998 : 258 millions de dollars). Sans oublier qu'il faut ajouter à cette première somme la valeur de la caisse que les participants auraient formée s'ils avaient déposé leurs cotisations à la CDPQ plutôt que dans le Fonds consolidé du revenu ; ce scénario implique 337 millions de dollars additionnels (31 décembre 1998 : 302 millions de dollars). Les engagements du gouvernement au 31 décembre 1999 relativement au RRAPSC totalisent donc 624 millions de dollars (31 décembre 1998 : 560 millions de dollars). De la même façon qu'il traite le RREGOP, le gouvernement reconnaît un passif en ce qui a trait au RRAPSC, ayant porté 524 millions de dollars (31 mars 1999 : 480 millions de dollars) au compte des régimes de retraite.

6.37 **Nous avons recommandé de nouveau 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, partage prévu par les lois concernées. Ces**

engagements totalisent 33 684 millions de dollars (31 décembre 1998: 29 951 millions de dollars), dont 18 701 millions (31 décembre 1998: 17 231 millions de dollars) sont déjà comptabilisés à titre de passif dans ses 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 2000, 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.

6.38 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 et d'assurances (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. Par souci de transparence, l'information concernant les deux évaluations actuarielles est complètement divulguée à la note 5 des états financiers du gouvernement.

« Par ailleurs, aucun événement survenu au cours de la dernière année, y compris la publication du rapport annuel de la CARRA, les lettres d'intention signées au moment de la conclusion des conventions collectives ou l'échange de correspondance avec les organisations syndicales à la suite du dépôt des comptes publics de l'an dernier, auxquels le texte du Vérificateur général fait référence, n'est venu modifier la position 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

6.39 L'an dernier, nous avions invité le gouvernement à se joindre à nous pour mener une étude afin de 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 ; nous voulions qu'il se prononce sur leur intégration. Or, le gouvernement n'a pas donné suite à cette recommandation et il a manifesté son intention de ne pas changer sa pratique à cet égard.

6.40 Nous avons néanmoins poursuivi l'analyse visant à corroborer la conformité du périmètre comptable actuel du gouvernement en nous reportant aux recommandations de l'ICCA. L'interprétation des normes actuelles mène à la conclusion que les entités relevant de ces deux réseaux doivent faire partie du périmètre comptable du gouvernement. Le fait que ces entités ne sont pas intégrées dans les états financiers consolidés qu'il prépare devrait nous obliger à formuler une restriction dans le rapport du Vérificateur général concernant lesdits états. Cependant, puisque l'ICCA est à revoir le chapitre 1300 de son manuel relatif au secteur public afin de mieux circonscrire et de clarifier les critères établissant la pertinence d'inclure ou non une entité dans le périmètre comptable du gouvernement, nous avons décidé d'attendre les résultats de ces travaux pour statuer définitivement sur le sujet.

6.41 **Nous avons recommandé au gouvernement de se prononcer sur l'intégration des entités appartenant aux réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans son périmètre comptable dès que l'étude de l'Institut Canadien des Comptables Agréés sera complétée.**

6.42 Commentaires du ministère des Finances

« 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 que 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.

« Tout comme le Vérificateur général, le gouvernement attend donc les directives additionnelles qui seront émises par l'ICCA avant d'entreprendre les études nécessaires à l'intégration de ces organismes aux états financiers consolidés du gouvernement. »

Transferts du gouvernement à des organismes sans but lucratif

Contexte

6.43 À partir de 1998-1999, le gouvernement a commencé à verser des sommes importantes à des organismes sans but lucratif (OSBL) créés peu avant la fin des années financières visées; généralement, les organismes bénéficiaires n'étaient pas encore en activité au moment où ils ont reçu les sommes en question. Ces organismes ont été constitués en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies* (L.R.Q., c. C-38). Par exemple, 100 millions de dollars ont été accordés de la sorte à Valorisation-Recherche Québec, en mars 1999. Le phénomène a pris de l'ampleur en 1999-2000 puisque sept nouveaux OSBL, créés en mars 2000, ont reçu chacun 30 millions de dollars et plus. Ainsi, 730 millions de dollars ont été accordés en mars 2000 aux huit OSBL concernés, dont 430 millions de dollars placés dans une fiducie étant donné que les quatre OSBL auxquels ces montants étaient destinés n'avaient pu prendre toutes les mesures administratives et financières nécessaires pour encaisser directement leur subvention respective. Au total, 830 millions de dollars ont été versés à ces entités au regard des années financières 1998-1999 et 1999-2000. Nos travaux de vérification ont porté plus précisément sur six OSBL qui ont reçu en mars 2000 des subventions représentant la somme de 635 millions de dollars.

6.44 Il revient aux conseils d'administration des OSBL, où le gouvernement n'est toujours représenté que par un nombre minoritaire de membres, d'administrer les programmes d'aide financière. Ce sont eux qui décident de l'attribution des sommes reçues, à la lumière des directives figurant dans chacune des ententes conclues entre le gouvernement et les OSBL. Il convient toutefois de souligner que, eu égard à leur nature, les programmes d'aide financière administrés par les OSBL auraient été gérés par des ministères en l'absence de tels organismes.

6.45 Le tableau 1 fournit la liste des huit OSBL dont il est question dans les présents commentaires ainsi que différentes données à l'égard de chacun d'eux.

TABLEAU 1

TRANSFERTS À DES ORGANISMES SANS BUT LUCRATIF (OSBL) AU COURS DE 1999-2000

OSBL inclus dans notre échantillon	Date de la création de l'OSBL	Date de la signature de la convention	Durée de la convention (en années)	Date du versement à l'OSBL	Montant total des subventions accordées (en millions de dollars)	Date du premier versement aux bénéficiaires ultimes
Valorisation-Recherche Québec	1999-03-05	2000-03-30	4	2000-03-31	120*	août 2000
Société des événements majeurs internationaux du Québec	2000-03-08	2000-03-31	3	2000-03-31	30	septembre 2000
Société de gestion du Fonds jeunesse	2000-03-09	2000-03-31	3	2000-03-31**	120	aucun versement
Innovation-Papier	2000-03-13	2000-03-29	7	2000-03-31	100	aucun versement
Infrastructures-Québec	2000-03-24	2000-03-30	6	2000-03-31**	175	aucun versement
Infrastructures-Transport	2000-03-24	2000-03-30	3	2000-03-31**	90	aucun versement
Total					**635**	
OSBL exclus de notre échantillon						
Société de diversification économique des régions	2000-03-10	2000-03-30	6	2000-03-31	50	n.d.
Fonds d'action québécois pour le développement durable	2000-03-24	2000-03-30	5	2000-03-31**	45	aucun versement
Total général					**730**	

* Valorisation-Recherche Québec a reçu 100 millions de dollars en 1998-1999 en fonction d'une autre convention.

** Ce montant a été déposé dans une fiducie.

Comptabilisation des transferts effectués

6.46 Le gouvernement a comptabilisé les dépenses de transfert aux OSBL selon la convention comptable qu'il applique pour ce type de dépenses. Elle contient les indications suivantes : « Les transferts sont comptabilisés dans l'année financière au cours de laquelle surviennent les faits qui leur donnent lieu, dans la mesure où les transferts ont été autorisés et lorsque les bénéficiaires ont satisfait aux critères d'admissibilité. » Cette convention est par ailleurs conforme aux recommandations du CCSP en la matière.

6.47 Le gouvernement a donc traité les 730 millions de dollars versés aux OSBL sur cette base, dans ses états financiers concernant l'exercice 1999-2000. Il considère en effet que les ententes signées avant le 31 mars 2000 constituent les faits donnant lieu aux transferts, que ces derniers ont été autorisés avant le 31 mars 2000 par la *Loi n° 4 sur les crédits, 1999-2000* (L.Q. 2000, c. 2) sanctionnée le 30 mars 2000 et par les décrets du gouvernement relatifs au versement des subventions à ces organismes. De surcroît, il estime que les OSBL ne sont soumis à aucun critère d'admissibilité et que les montants en cause peuvent faire l'objet d'une estimation raisonnable, considérant qu'ils sont déjà déterminés dans les ententes en plus d'avoir été versés aux OSBL le ou avant le 31 mars 2000.

Préoccupations du Vérificateur général quant à la comptabilisation des transferts versés aux organismes sans but lucratif

6.48 Bien que le traitement comptable des paiements de transfert à des OSBL soit correct si l'on se réfère strictement au libellé des conventions comptables du gouvernement, nous sommes préoccupés des conséquences liées à cette pratique.

6.49 Il importe ainsi d'observer que, tout en respectant ses conventions comptables, le gouvernement a la possibilité de comptabiliser immédiatement en 1999-2000 des dépenses relatives aux sommes accordées aux OSBL sans qu'aucune demande d'aide financière n'ait été produite au 31 mars 2000 par les bénéficiaires ultimes, telles les municipalités. À cette date, les OSBL n'avaient pas encore élaboré leurs programmes d'aide respectifs. De plus, ils n'avaient pas déterminé les critères pour analyser les demandes et autoriser éventuellement les paiements. La latitude dont dispose le gouvernement de comptabiliser des dépenses de transfert aux OSBL lorsqu'il le juge opportun tout en répondant aux exigences de ses conventions comptables s'explique comme suit : il lui suffit de conclure une entente avec un tel organisme, de fixer à l'avance le montant de la subvention et la période visée en fonction du programme dont il lui confie la gestion, de n'inscrire aucun critère d'admissibilité dans l'entente et d'émettre les autorisations législatives nécessaires avant la fin de l'exercice au cours duquel il compte inscrire la dépense.

6.50 Dans le premier tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1996-1997*, un chapitre consacré aux Comptes publics en tant qu'élément de reddition de comptes du gouvernement faisait valoir que les états financiers de ce dernier devraient présenter un compte rendu global de la nature et de l'étendue de ses opérations et de ses ressources financières. À l'époque, nous avions noté un phénomène particulier, soit la prolifération de fonds spéciaux, en constatant que certains permettaient de reporter sur plusieurs années des dépenses qui auraient été autrement comptabilisées dans les états financiers de l'année pendant laquelle elles étaient effectivement engagées. Nous faisions part de ces commentaires à un moment où le gouvernement affichait un déficit année après année.

6.51 Aujourd'hui, la situation a changé à plusieurs égards. D'abord, le gouvernement produit annuellement des états financiers consolidés dans lesquels les données financières des fonds spéciaux sont prises en compte. Par ailleurs, les déficits annuels ont fait place depuis 1998-1999 à des surplus. Le tableau 2 fait état des surplus et déficits du gouvernement depuis 1995-1996.

6.52 Le tableau 2 montre que l'arrivée et la multiplication des OSBL coïncident avec l'enregistrement de surplus budgétaires. Nous nous préoccupons donc de la possibilité que le mode de comptabilisation des transferts à des OSBL, bien qu'il soit permis par les normes comptables, puisse servir au gouvernement d'outil de gestion budgétaire. Ces transferts sont comptabilisés immédiatement aux dépenses, ce qui réduit les surplus de l'exercice concerné, alors que les montants en cause seront versés aux bénéficiaires ultimes à un rythme s'échelonnant sur

plusieurs années. Selon le gouvernement, les OSBL ont notamment été créés afin de réduire les coûts relatifs à l'administration des programmes et d'alléger le processus d'attribution de l'aide financière.

TABLEAU 2

ÉVOLUTION DES SURPLUS (DÉFICITS) DE 1995-1996 À 1999-2000 (en millions de dollars)

	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000
Surplus (déficits) sans transfert à des OSBL	(3 951)*	(3 217)	(2 157)*	226	760
Transferts à des OSBL	–	–	–	(100)	(730)
Surplus (déficits) tels que publiés par le gouvernement	**(3 951)**	**(3 217)**	**(2 157)**	**126**	**30**

* Montant redressé.

6.53 Par ailleurs, il est possible que des montants accordés à des OSBL, comptabilisés à titre de dépenses dans l'année du transfert, soient redistribués à des entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement au cours d'un ou plusieurs exercices financiers ultérieurs. Ces montants seraient alors comptabilisés comme revenus pour supporter les dépenses des programmes d'aide touchés. Pareille hypothèse retient notre attention pour ce qui est des aspects comptables qui y sont reliés. En effet, il nous apparaît discutable que le gouvernement puisse inscrire comme dépense, dans un exercice donné, un montant qui, à plus ou moins long terme, lui revient sous forme de revenu. Ainsi, les résultats financiers d'au moins deux exercices risqueraient d'être faussés par de telles transactions.

6.54 Pour illustrer cette problématique, mentionnons le cas de la Société de gestion du Fonds jeunesse, qui a déjà reçu 120 millions de dollars du gouvernement et qui encaissera un autre transfert de 120 millions provenant de contributions prélevées auprès des sociétés définies dans la *Loi sur les impôts* (L.R.Q., c. I-3). Le programme d'aide administré par cet OSBL prévoit qu'un ministère peut lui adresser une demande de subvention dans la mesure où le projet envisagé respecte tous les critères établis par la Société et qu'il ne peut être réalisé par un autre organisme admissible. La présence de ces deux seules conditions fait en sorte que tout ministère intéressé par ce champ d'activité est susceptible d'obtenir une subvention gouvernementale par l'entremise de cet OSBL.

6.55 Nous suivrons attentivement les travaux du CCSP, lequel a mis en œuvre un projet de recherche portant sur des activités et des formes d'organisation qui, vu leur apparition récente, pourraient ne pas avoir été prises en compte lorsque les recommandations sur le périmètre comptable ont été élaborées au regard du secteur public. L'inclusion des OSBL dans le périmètre comptable du gouvernement obligerait ce dernier à comptabiliser des dépenses relatives aux transferts visés en prenant comme date de référence celle où les demandes d'aide financière produites par les bénéficiaires ultimes seraient dûment autorisées plutôt qu'en se fondant sur la date de signature des ententes avec les OSBL, comme il le fait actuellement.

6.56 La mise sur pied des OSBL et le mode de comptabilisation adopté par le gouvernement à l'égard des montants qui leur ont été versés entraînent un changement quant au moment où sont inscrites les dépenses de transfert vis-à-vis de la règle qui prévaut lorsque le gouvernement donne lui-même une subvention au moyen de programmes similaires à ceux qui sont offerts par les OSBL. Les sommes accordées directement par le gouvernement pour des projets à court terme sont comptabilisées dans l'exercice au cours duquel le bénéficiaire les utilise, eu égard aux enveloppes annuelles de crédits allouées aux ministères à pareille fin. Les transferts relatifs aux projets à long terme font l'objet d'une enveloppe annuelle visant à couvrir le service de la dette du bénéficiaire ou les dépenses liées à l'avancement des travaux, comme il est convenu dans les ententes régissant ces opérations. Puisque ces transferts se rapportent à des activités qui s'étendent sur plusieurs années, ils sont donc comptabilisés pendant plusieurs exercices financiers.

6.57 Dès lors, on peut présumer que, si le gouvernement avait offert directement aux bénéficiaires l'aide financière accordée par des OSBL, la dépense aurait été comptabilisée au cours de plus d'un exercice, conformément à sa convention comptable, plutôt que d'apparaître en totalité dans les états financiers d'un seul.

6.58 Compte tenu des prescriptions de la *Loi sur le vérificateur général* (L.R.Q., c. V-5.01), nous ne sommes pas les vérificateurs des OSBL dont il est question dans le présent rapport. Cependant, nous avons pleine autorité pour vérifier l'utilisation des fonds publics que ces organismes perçoivent sous forme de subventions.

6.59 **Nous avons recommandé au gouvernement de s'assurer que l'application des critères de constatation des dépenses de transfert à des organismes sans but lucratif fait en sorte que leur comptabilisation respecte le moment où les activités concernées ont lieu.**

6.60 Commentaires du ministère des Finances

« Le gouvernement a pour mandat de gérer l'ensemble des ressources qui lui sont allouées par le Parlement et, à cet égard, il fait les choix qu'il estime judicieux pour l'ensemble des citoyens.

« Au cours des dernières années, des intervenants de différents secteurs de l'économie du Québec se sont regroupés et ont sollicité des interventions financières du gouvernement du Québec pour soutenir le développement de leur secteur respectif.

« Le gouvernement a donc, en prenant soin notamment d'y rattacher des exigences de bonne exécution et de reddition de comptes, décidé de subventionner des organismes sans but lucratif issus de ces différents milieux afin qu'ils puissent financer des activités de développement profitables à l'économie québécoise.

« Comme l'indique le Vérificateur général dans son rapport, la comptabilisation de ces dépenses de transfert respecte en tout point la convention comptable du gouvernement pour ce type de dépenses. Le Vérificateur général ajoute également que cette convention est conforme aux normes de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) en la matière. »

Autres inexactitudes

Modifications apportées au RREGOP pour le personnel non syndicable

6.61 La *Loi modifiant les régimes de retraite des secteurs public et parapublic* (L.Q. 2000, c. 32) a été sanctionnée le 16 juin 2000. Elle modifiait, entre autres, les conditions d'admissibilité à la retraite du personnel non syndicable œuvrant dans ces secteurs et participant au RREGOP. Par voie de conséquence, le gouvernement a porté à ses dépenses et à son passif un montant de 44 millions de dollars pour l'année financière terminée le 31 mars 2000.

6.62 Or, le CCSP recommande que le coût des modifications attribuable aux services rendus par les salariés au cours des exercices antérieurs soit constaté dans celui où a lieu la modification. Comme c'est la loi qui a instauré les nouvelles règles influant sur le coût du régime, la dépense afférente aurait dû être comptabilisée en 2000-2001, c'est-à-dire durant l'exercice où cette législation a été adoptée.

6.63 Il s'ensuit que le gouvernement a surévalué ses dépenses et sous-évalué son surplus d'un montant de 44 millions de dollars au regard de l'exercice terminé le 31 mars 2000.

6.64 **Nous avons recommandé au gouvernement de ne pas inscrire le coût des modifications apportées au RREGOP pour le personnel non syndicable aux résultats de l'année financière terminée le 31 mars 2000.**

6.65 **Commentaires du ministère des Finances**

« En vertu de la *Loi modifiant les régimes de retraite des secteurs public et parapublic* (L.Q. 2000, c. 32), le gouvernement a bonifié le régime du personnel non syndicable qui participe au RREGOP en ce qui concerne les critères de retraite. Il accorde aux participants, pour les services acquis au 31 décembre 1999, une rente de retraite calculée d'après le salaire moyen des trois dernières années les mieux rémunérées et un nouveau critère permanent d'admissibilité à la retraite sans réduction actuarielle, soit le facteur 88 avec un minimum de 55 d'âge.

« Comme les modifications portaient sur des services rendus au 31 décembre 1999, le gouvernement a imputé cette dépense en 1999-2000. »

Dépenses de transfert aux universités

6.66 À la fin de mars 1999, dans le Discours sur le budget 1999-2000, le gouvernement a alloué 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),

devait être versée aux établissements qui présenteraient un plan de retour à l'équilibre budgétaire de leurs fonds de fonctionnement. À notre avis, l'obligation de produire un tel plan était une condition essentielle d'admissibilité à ce transfert. 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. Au 31 mars 2000, seule l'Université du Québec n'avait pas encore produit son plan d'équilibre budgétaire. En l'absence d'un tel document, sa part de 11,9 millions de dollars aurait dû être considérée comme une avance. En 1999-2000, il aurait donc fallu inscrire des dépenses de 43,5 millions de dollars à cet égard et réduire le surplus d'autant.

6.67 **Nous avons recommandé au gouvernement de respecter ses conventions comptables relativement à la comptabilisation des dépenses de transfert.**

6.68 **Commentaires du ministère des Finances**

« 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 sans condition a été autorisé et a été imputé en 1998-1999. »

6.69 **Réaction aux commentaires du ministère des Finances**

Contrairement à ce que le ministère des Finances prétend, cette obligation constitue vraiment une condition pour avoir droit à ce transfert. La règle budgétaire relative à cette question précise que les plans doivent être approuvés par le ministère de l'Éducation avant de donner lieu au transfert. De plus, si les plans ne sont pas respectés, le ministère peut récupérer le transfert.

Consolidation de deux entités dans le périmètre comptable

6.70 La Société de promotion de l'industrie des courses de chevaux (SPICC), devenue la Société nationale du cheval de course (SONACC) le 19 juin 1999, ne fait pas partie du périmètre comptable du gouvernement ; elle n'est donc pas intégrée dans ses états financiers consolidés alors qu'elle devrait l'être. Cette entité 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 16,4 millions de dollars parce qu'il sous-évalue ses revenus de 334,8 millions de dollars et ses dépenses de 318,4 millions. De plus, il sous-évalue ses avoirs financiers de 22,4 millions de dollars, son passif de 35,9 millions et sa dette nette de 13,5 millions.

6.71 Lors de la réforme comptable de mars 1998, le gouvernement s'était engagé à prendre les mesures pour que le Centre de recherche industrielle du Québec (CRIQ) réponde à la définition d'« entreprise publique ». Pour ce faire, il fallait entre autres que le CRIQ puisse exercer ses activités et s'acquitter de ses dettes au moyen de revenus tirés de sources extérieures au périmètre comptable du gouvernement. Or, depuis la réforme comptable, non seulement le gouvernement est un client important du CRIQ, mais il a dû injecter annuellement des sommes à titre de surplus d'apport pour combler le manque de liquidité. Cette participation de l'État aux affaires du CRIQ démontre que cette entité ne peut remplir les conditions pour être une entreprise publique sans l'intervention du gouvernement. Dans les circonstances, elle devrait plutôt être vue comme un organisme du gouvernement, et ses comptes devraient être uniformisés et combinés ligne par ligne avec ceux du gouvernement tout en éliminant les opérations et les soldes entre les entités de son périmètre comptable.

6.72 **Nous avons recommandé au gouvernement de s'assurer que la consolidation de la Société nationale du cheval de course et du Centre de recherche industrielle du Québec soit faite selon les normes du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public.**

6.73 **Commentaires du ministère des Finances**

« La SPICC (devenue la SONACC) 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. Le gouvernement est notamment intervenu afin de lui donner une nouvelle structure organisationnelle. La *Loi concernant la Société nationale du cheval de course* a été sanctionnée en juin 1999 et de façon provisoire, le gouvernement pourvoit à la nomination des membres du Conseil d'administration.

« En effet, il est prévu qu'au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, les membres de la SONACC éliront les membres de leur Conseil d'administration, laissant ainsi les personnes du milieu s'occuper pleinement de leurs affaires.

« Pour ce qui est du Centre de recherche industrielle du Québec (CRIQ), le gouvernement prend acte des commentaires du Vérificateur général et entend examiner le statut comptable de cet organisme. Il importe toutefois de mentionner que la présentation suggérée par le Vérificateur général n'affecterait aucunement le surplus et la dette nette de 1999-2000. »

Créances fiscales

6.74 La provision pour créances douteuses sur les comptes débiteurs qui, dans les états financiers, totalisent 1 029 millions de dollars au 31 mars 2000, inclut une provision relative aux créances fiscales du ministère du Revenu de 675 millions.

Comme il est démontré ci-après, le surplus a été surévalué de 11,9 millions de dollars pour l'année financière terminée le 31 mars 2000 alors que la provision pour créances douteuses l'a été de 171 millions à cette date.

6.75 D'une part, le ministère du Revenu a appliqué le même principe que l'année dernière en conservant la provision non justifiée de 200 millions de dollars du 31 mars 1999. 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.

6.76 La majoration injustifiée de 200 millions de dollars de la provision pour créances douteuses du 31 mars 1999 a été réduite à 176,8 millions au 31 mars 2000. Cette réduction a permis au gouvernement d'accroître son surplus de 23,2 millions de dollars pour l'année financière close en mars 2000.

6.77 D'autre part, la provision concernant les comptes débiteurs du ministère du Revenu a été déterminée en fonction des comptes débiteurs comptabilisés le 31 décembre au lieu du 31 mars. Si la provision avait été calculée correctement, elle aurait été plus élevée de 5,8 millions de dollars au 31 mars 2000 et de 17,1 millions au 31 mars 1999. L'incidence de cette pratique a été de réduire le surplus de 11,3 millions de dollars cette année.

6.78 **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.**

6.79 **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 maintenu une provision de 176,8 millions de dollars en 1999-2000 pour couvrir le risque global englobant notamment l'autre élément noté par le Vérificateur général. Les divers intervenants ministériels considèrent que le montant de la provision reflète mieux la réalité. »

Compensations tenant lieu de taxes

6.80 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.

6.81 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 l'enregistrement concomitant du paiement final de la compensation relative à leur année financière précédente sont acceptables et conformes à ses conventions comptables.

6.82 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 (selon la décision du Conseil du trésor du 31 mars 1998 [C.T 191705]) égal à 90 p. cent de la compensation provisoire se rapportant à l'année financière des municipalités prenant fin le 31 décembre 1998.

6.83 Comme nous le mentionnions dans le tome I du *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.

6.84 Depuis l'exercice 1997-1998, le gouvernement a continué à verser des acomptes de cet ordre. En 1999-2000, le gouvernement a anticipé des paiements de 41,2 millions de dollars, comparativement à 68,0 millions lors de l'exercice précédent. Cette pratique a eu pour effet d'augmenter son surplus de 26,8 millions de dollars.

6.85 **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.**

6.86 **Commentaires du ministère des Finances**

« En 1999-2000, le gouvernement a maintenu le rythme de versement des transferts tenant lieu de taxes aux municipalités affectées par la crise du verglas, tout comme il l'avait fait les deux années précédentes. »

Comptabilisation des revenus de transfert et des revenus fiscaux

6.87 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 prescription.

6.88 Les revenus provenant des impôts sur le revenu et les biens, des taxes à la consommation, des droits, des permis, des amendes et des 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 perçus 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.

6.89 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 considération les ajustements apportés, même s'ils se rapportent aux années précédentes.

6.90 **Le gouvernement devrait se conformer à la recommandation du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public sur la manière de comptabiliser ses revenus.**

6.91 **Commentaires du ministère des Finances**

« Le gouvernement comptabilise les revenus de transfert et les revenus fiscaux conformément à ses 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. »

Autres commentaires

Revenus de transfert du gouvernement du Canada

6.92 Les transferts du gouvernement du Canada relatifs à l'assurance stabilisation et au programme d'Aide en cas de catastrophe liée au revenu agricole (ACRA) sont versés directement à la Régie des assurances agricoles du Québec. Or, ces revenus de transfert n'apparaissent pas dans les états financiers du gouvernement bien qu'ils résultent d'ententes intervenues entre les deux ordres de gouvernement.

6.93 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. Ainsi, pour l'année financière prenant fin le 31 mars 2000, il manque dans les états financiers du gouvernement du Québec un revenu de transfert du gouvernement du Canada de 148,1 millions de dollars, une dépense de contribution du gouvernement du Québec au régime d'assurance stabilisation de 106,8 millions et une dépense de transfert de 41,3 millions envers les assurés du régime d'assurance stabilisation. Cependant, le surplus de l'année financière n'est pas modifié par ces omissions.

6.94 **Nous avons recommandé au gouvernement de respecter ses conventions comptables relativement à la comptabilisation de ses revenus de transfert.**

6.95 **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 peuvent être versés à la Régie des assurances agricoles du Québec. »

6.96 **Réaction aux commentaires du ministère des Finances**

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.

Revenus bruts

6.97 Selon les normes générales de présentation, les états financiers doivent indiquer les montants bruts des revenus à l'exception des revenus fiscaux.

6.98 L'état consolidé des résultats de fonctionnement fait mention de revenus nets de 1 490 millions de dollars provenant de droits et de permis. Pour connaître les revenus bruts, il faut ajouter les crédits et les dépenses de 237 millions de dollars qui en ont été retranchés ou leur ont été imputés. Ces montants déduits sont mentionnés dans une note complémentaire aux états financiers. Une telle présentation ne permet pas de visualiser directement dans les états financiers l'ampleur des prélèvements de revenus du gouvernement.

Comptes à fin déterminée

6.99 Ces comptes font partie du poste « Créditeurs et frais à payer » et se chiffrent à 24 millions de dollars au 31 mars 2000, comparativement à 32 millions l'année précédente. Ce montant est la résultante des revenus et des dépenses provenant de contrats et d'ententes avec des tiers. L'information qui a trait aux 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 331 millions et 339 millions de dollars. Il conviendrait d'inclure ces opérations 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.

6.100 Nous avons incité le gouvernement à améliorer la présentation des données financières consolidées couvrant l'ensemble de ses opérations.

6.101 Commentaires du ministère des Finances

« Les états financiers consolidés du gouvernement fournissent toute l'information financière nécessaire à la bonne compréhension des lecteurs. »

Publication des états financiers consolidés

6.102 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.

6.103 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. Le gouvernement dispose de systèmes comptables et de systèmes de gestion adéquats pour lui permettre de publier plus tôt ses états financiers consolidés.

6.104 Il est à propos de mentionner que, en plus du gouvernement du Canada, plusieurs gouvernements provinciaux canadiens publient leurs états financiers consolidés beaucoup plus rapidement que le gouvernement du Québec.

6.105 Nous avons demandé au gouvernement de redoubler d'effort pour hâter le dépôt de ses états financiers à l'Assemblée nationale.

6.106 Commentaires du ministère des Finances

« Nous prenons en compte la recommandation du Vérificateur général. Il faut toutefois souligner que la collecte des données financières nécessaires à la préparation des comptes publics, qui incluent notamment les états financiers consolidés du gouvernement, rend très contraignant le devancement de leur publication.

« Afin de mieux répondre à ses besoins d'information, entre autres celui nécessaire à la production des deux volumes des comptes publics, 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 comptes publics et ainsi les déposer plus hâtivement à l'Assemblée nationale. »

COOPÉRATION OBTENUE

6.107 Nous remercions le personnel des ministères 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 2000 :

- résultats de fonctionnement ;
- variation de la dette nette ;
- situation financière ;
- surplus 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.

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 de 300 millions de dollars 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'était 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. Puisque les faits donnant lieu au transfert sont survenus au cours de l'exercice, ces dépenses de transfert de 300 millions de dollars auraient dû être inscrites dans l'année financière terminée le 31 mars 2000 au lieu de l'année financière terminée le 31 mars 1999.

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 surévaluer le surplus de l'année financière terminée le 31 mars 2000 de 24,6 millions de dollars (sous-évaluer de 101 millions de dollars le surplus de l'année financière terminée le 31 mars 1999) et de surévaluer la provision pour pertes sur les interventions financières garanties et la dette nette de 88,4 millions de dollars (31 mars 1999 : 113 millions de dollars – montant redressé) 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 2000 pour le service régulier du RREGOP, excluant celui de l'administration supérieure, s'élève à 18 177 millions de dollars et celui pour le RRAPSC s'élève à 524 millions de dollars (31 mars 1999 : 16 751 et 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 33 060 millions de dollars au 31 décembre 1999 (31 décembre 1998 : 29 391 millions de dollars). 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 624 millions de dollars à cette même date (31 décembre 1998 : 560 millions de dollars).

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 33 060 millions de dollars et de 624 millions de dollars (31 décembre 1998 : 29 391 et 560 millions de dollars), respectivement pour le RREGOP et le RRAPSC, 18 177 millions de dollars et 524 millions de dollars (31 mars 1999 : 16 751 et 480 millions de dollars) sont déjà comptabilisés à titre de passif, au 31 mars 2000.

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 2000, 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.

À mon avis, à l'exception des effets de la comptabilisation inappropriée des dépenses mentionnées dans les paragraphes précédents et de la divulgation inappropriée par le gouvernement de ses engagements quant au financement du RREGOP et du RRAPSC, ces états financiers consolidés donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2000, 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 7 décembre 2000

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2000-2001 TOME I

Annexe B

Extraits du rapport de la Commission de l'administration publique

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	245
EXTRAITS DU RAPPORT	
Gestion des répercussions sociales et économiques liées aux jeux de hasard et d'argent	245
Gestion de la taxe de vente du Québec et de la taxe sur les produits et services	247
Fiscalité des sociétés	248
Développement des systèmes d'information du ministère du Revenu	249
Curateur public du Québec	250
Implantation d'Emploi-Québec	251
Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail	252

INTRODUCTION

En vertu de la *Loi sur l'administration publique* et du Règlement de l'Assemblée nationale, la Commission de l'administration publique entend les sous-ministres ou les dirigeants d'organisme qu'elle invite pour discuter de leur gestion administrative et, le cas échéant, de toute matière signalée dans un rapport du Vérificateur général.

Afin que le lecteur puisse constater la contribution des travaux du Vérificateur général au contrôle parlementaire, nous présentons dans cette annexe des extraits du dernier rapport de la Commission, publié en décembre 2000.

Ce rapport, produit par le Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale, expose notamment les résultats de l'examen public par les parlementaires de sept de nos rapports. Six d'entre eux sont consignés dans le tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000.* La Commission a aussi fait le suivi d'une audition réalisée en novembre 1999 et traitant d'une vérification dont les résultats ont été divulgués dans le tome 1 de notre rapport pour l'année 1998-1999.

EXTRAITS DU RAPPORT

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

Le 14 septembre 2000, la Commission a entendu le président de la Régie des alcools, des courses et des jeux, le sous-ministre des Finances ainsi que le sous-ministre de la Santé et des Services sociaux concernant la gestion des répercussions sociales et économiques liées aux jeux de hasard et d'argent.

Pour le trésor public, les jeux de hasard et d'argent constituent une source importante de revenus. En 1999-2000, ces revenus représentaient environ 3 p. cent de l'ensemble des revenus autonomes du gouvernement du Québec.

Bien que, pour la très grande majorité des personnes, le jeu constitue une activité de loisir sans conséquence, une certaine proportion des joueurs développent des comportements pathologiques qui menacent leur santé physique et mentale ainsi que leur vie familiale et professionnelle. Il appert que, des différentes formes de jeu, les appareils de loterie vidéo sont les plus liés au jeu pathologique. Dans ce contexte, il est important de pouvoir comparer les bénéfices découlant des jeux de hasard et d'argent et l'ensemble des coûts sociaux associés.

En ce qui concerne l'information sur les répercussions du jeu, le Vérificateur général note qu'aucune étude n'a encore déterminé les coûts sociaux reliés au jeu et qu'il n'existe pas de mécanisme prévoyant de façon continue une collecte et une analyse indépendante des données à ce sujet. Ainsi, faute d'information suffisante, fiable et disponible en temps opportun, le gouvernement ne peut 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. En ce domaine, le Vérificateur général affirme qu'il ne faut pas uniquement considérer les revenus et les coûts d'exploitation ou les effets économiques directs attribuables à ces activités. Il faut en plus tenir compte des coûts additionnels générés par les répercussions sociales du jeu pathologique, notamment dans le domaine des services de santé et des services sociaux. Au plan de l'exercice des rôles et des responsabilités, le Vérificateur général considère que plusieurs acteurs ne les assument pas pleinement et que leurs interventions se font rarement en concertation.

La Commission est satisfaite de constater que ses travaux et ceux de la Commission des finances publiques ont amorcé un débat public sur la question importante du jeu pathologique. Au cours des auditions, les membres de la Commission ont pu prendre connaissance des efforts maintenant envisagés par les différents acteurs, en particulier le ministère de la Santé et des Services sociaux, pour améliorer la recherche, la prévention et le traitement en matière de jeu pathologique. Ces efforts pourront mieux supporter les décisions gouvernementales et surtout diminuer l'incidence du jeu excessif sur les joueurs eux-mêmes, sur leur entourage et sur toute la société. La Commission juge important d'accorder à la question un suivi sérieux au cours des prochaines années. Elle prend d'ailleurs bonne note de l'engagement du ministère de la Santé et des Services sociaux de déposer à la Commission l'approche proposée quant à la coordination de la recherche, notamment les rôles respectifs des différents ministères et organismes impliqués.

En conséquence, la Commission recommande

- **que la table de concertation en matière de recherche, présidée par le ministère de la Santé et des Services sociaux, se donne comme premier mandat de proposer une approche quant à la coordination de la recherche sur les impacts sociaux et économiques des jeux de hasard et d'argent ;**
- **que la table de concertation mène également une réflexion sur l'opportunité de créer un organisme indépendant pour coordonner, soutenir et subventionner la recherche sur l'impact socioéconomique du jeu ;**
- **que le ministère des Finances poursuive une réflexion sur l'opportunité d'établir un mécanisme automatique de financement des programmes de recherche, de prévention et de traitement du jeu pathologique selon une proportion des revenus gouvernementaux nets des jeux de hasard et d'argent. Cette proportion devrait notamment tenir compte des évaluations à venir des impacts sociaux et économiques du jeu ;**

- **que les différents ministères et organismes concernés, réunis au sein d'un groupe de concertation, effectuent un suivi régulier du développement des jeux de hasard et d'argent sur Internet. À cette fin, les ministères et organismes devraient affecter à ce suivi les ressources nécessaires et participer aux rencontres internationales qui traitent de cette question.**

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

Le 26 octobre 2000, la Commission a entendu la sous-ministre du Revenu concernant la gestion de la taxe de vente du Québec et de la taxe sur les produits et services.

Le premier objectif d'un système fiscal est de prélever des revenus suffisants et stables afin de couvrir les dépenses publiques. Le gouvernement a donc confié au ministère du Revenu la perception de la taxe de vente du Québec. De plus, en vue de minimiser les coûts d'administration des taxes de vente sur le territoire québécois, le ministère s'est également vu confier l'administration de la taxe fédérale sur les produits et services.

Le système fiscal québécois repose sur le principe de l'autocotisation. Cela signifie 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. Dans ce contexte, le rôle du ministère du Revenu est de s'assurer que chacun paie son dû. Pour ce faire, le ministère utilise différents moyens pour rejoindre sa clientèle, comme la diffusion de formulaires et d'information générale ou spécifique. Pour assurer l'équité du système, il mène également des activités de cotisation, de vérification, d'enquête et de lutte contre l'évasion fiscale.

Les grandes conclusions du Vérificateur général sont qu'en matière de planification et d'orientations, le ministère ne dispose pas d'une information de gestion suffisamment précise et complète pour planifier et orienter efficacement ses activités d'observance fiscale. De plus, ses interventions en matière d'information, de suivi et de vérification ne permettraient pas d'améliorer le niveau d'observance fiscale.

La Commission est satisfaite des réponses précises qui ont été apportées à la majeure partie de ses préoccupations. Elle constate la volonté du ministère du Revenu de tenir compte des recommandations formulées dans le rapport du Vérificateur général. Il lui semble que l'implantation en cours des nouveaux systèmes d'information et l'achèvement de la régionalisation vont permettre de corriger plusieurs des lacunes observées par le Vérificateur général. Elle souhaite, cependant, connaître l'état d'avancement des travaux en vue de tenir compte des recommandations du Vérificateur général.

En conséquence, la Commission recommande que le ministère du Revenu lui fasse parvenir son calendrier des travaux en vue d'assurer le suivi des recommandations du Vérificateur général.

Fiscalité des sociétés

Le 26 octobre 2000, la Commission a entendu la sous-ministre du Revenu concernant la fiscalité des sociétés.

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. Les revenus générés par ces prélèvements atteignent 7,4 milliards de dollars pour l'exercice terminé le 31 mars 1999. Le ministère du Revenu traite avec 323 000 sociétés.

En 1997, le Vérificateur général a mené une vérification de l'optimisation des ressources auprès du ministère du Revenu. Ses travaux ont porté plus particulièrement sur les activités de cotisation et de vérification des déclarations des sociétés et sur les mécanismes visant à repérer les sociétés qui ne produisent pas leur déclaration. À l'automne 1999, le Vérificateur général entreprend un suivi de cette vérification afin d'établir dans quelle mesure le ministère a apporté les correctifs jugés nécessaires à ses recommandations.

Selon le Vérificateur général, plusieurs de ses recommandations demeurent pertinentes puisque divers projets sont toujours en cours au ministère pour corriger les déficiences relevées en 1997. Essentiellement, le suivi montre que le système de cotisation des déclarations des revenus des sociétés ne permet toujours pas d'atteindre l'objectif d'une cotisation de qualité, que le niveau de couverture des sociétés vérifiées par le ministère continue d'être faible, que la vérification de la taxe sur la masse salariale souffre toujours de délais de traitement des dossiers connexes et enfin, qu'en matière de recherche et développement, 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.

Les parlementaires veulent avoir un aperçu de la façon dont le ministère assure le suivi des recommandations du Vérificateur général et des commissions parlementaires en vue d'améliorer la gestion et d'offrir un meilleur service aux usagers.

À ce sujet, la sous-ministre expose que le suivi assidu des différentes recommandations est assuré par la Direction de la vérification interne de son ministère. Celle-ci prend connaissance de chacune des recommandations et les transmet aux directions générales afin qu'elles lui fournissent un plan d'action doté d'un échéancier. Les recommandations dont la mise en œuvre est complexe et qui, de ce fait, exigent des délais importants ou encore qui supposent une refonte des systèmes du ministère, comme ce fut le cas pour la réforme de l'impôt

des sociétés, sont soumises à un comité de travail. Celui-ci soumet alors au ministère un plan de travail comprenant diverses phases et des échéanciers. La détermination des priorités dans le suivi des recommandations s'effectue lors de l'exercice annuel de la planification des activités du ministère.

La Commission est très satisfaite des réponses précises qui ont été apportées à la plupart de ses questions. Elle constate la volonté du ministère du Revenu à tenir compte des recommandations formulées dans le rapport du Vérificateur général. Il lui semble que l'implantation en cours des nouveaux systèmes d'information va permettre de répondre à plusieurs des lacunes observées par le Vérificateur général. Elle souhaite, cependant, connaître l'état d'avancement des travaux en vue de tenir compte des recommandations du Vérificateur général.

En conséquence, la Commission recommande que le ministère du Revenu lui fasse parvenir son calendrier des travaux en vue d'assurer le suivi des recommandations du Vérificateur général.

Développement des systèmes d'information du ministère du Revenu

Le 26 octobre 2000, la Commission a entendu la sous-ministre du Revenu concernant le développement des systèmes d'information de son ministère.

Devant le volume très important d'activités qu'il doit mener, le ministère du Revenu doit s'appuyer de façon marquée sur les technologies de l'information pour réaliser sa mission. La productivité de son personnel est largement tributaire de la disponibilité et de la performance des nombreux systèmes. Au fil des ans, le ministère a mis au point 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.

Dans l'ensemble, le Vérificateur général conclut que le ministère a réussi à élaborer les outils informatiques nécessaires à la réalisation de sa mission en respectant l'ensemble des budgets autorisés. Il insiste sur le fait que la performance du ministère à ce chapitre surpasse celle qu'on observe ailleurs au Canada dans les divers milieux appelés à réaliser des projets équivalents. Selon lui, le ministère fait montre de beaucoup de saines pratiques de gestion. Toutefois, il estime que des améliorations sont souhaitables, notamment au plan de l'efficience.

La Commission est très satisfaite des réponses précises qui ont été apportées à ses questions. Elle constate la volonté du ministère du Revenu de tenir compte des recommandations formulées dans le rapport du Vérificateur général. Il lui semble que l'implantation de systèmes d'information se déroule bien. Comme la mise sur pied de ces systèmes complexes s'étale souvent sur plusieurs années, la Commission souhaite être informée du calendrier des travaux.

En conséquence, la Commission recommande que le ministère du Revenu l'informe sur le développement de ses divers systèmes d'information et qu'il lui fournisse un calendrier des travaux pour donner suite aux recommandations du Vérificateur général.

Curateur public du Québec

Le 15 novembre 2000, la Commission a entendu le Curateur public du Québec. L'exercice avait pour but de faire le suivi des recommandations émises en novembre 1997 par le Protecteur du citoyen du Québec et au printemps 1998, par la Commission et le Vérificateur général du Québec.

Le Curateur public du Québec est une personne nommée par le gouvernement du Québec. Sa mission première est la protection des droits et la représentation des personnes inaptes par des moyens adaptés à leurs milieux de vie respectifs. Le Curateur public, par l'intermédiaire d'une équipe de professionnels, représente directement les personnes sous le régime de protection public. De plus, il assume un rôle de surveillance, de supervision et d'assistance auprès des curateurs et des tuteurs légaux des personnes sous régime de protection privé. L'administration des biens des personnes inaptes est un corollaire à la mission de protection de la personne dans la mesure où elle participe au bien-être de la personne. Enfin, le Curateur public assume aussi la gestion provisoire, généralement pour une période de dix ans, des successions vacantes et des biens délaissés. À la suite d'une plainte, il fait également une enquête sur l'administration du mandataire d'une personne inapte.

On se souviendra que, le 17 novembre 1997, le Protecteur du citoyen a déposé à l'Assemblée nationale un rapport faisant état de graves manquements à la mission du Curateur public. Puis, le 11 mai 1998, devant la gravité des entorses aux lois et règlements et leurs conséquences néfastes sur les personnes représentées, le Vérificateur général a présenté à l'Assemblée nationale un rapport spécial contenant 48 recommandations.

Saisie de ces rapports, la Commission a entendu, le 20 mai 1998, le Protecteur du citoyen, le Vérificateur général et la Curatrice publique. Consternée par la gravité de la situation, la Commission a exigé une rectification rapide de celle-ci et demandé un rapport d'étape sur l'opération de redressement déjà amorcée.

La réforme du Curateur public a débuté en avril 1998 avec la mise en œuvre d'un plan de redressement vigoureux proposé par une firme d'experts-conseils, le groupe Mallette Maheu. La mise en place de l'ensemble des mesures établies s'échelonne sur une période de trois ans. Au terme de cette réforme, qui s'appuie sur les recommandations du Vérificateur général et du Protecteur du citoyen, l'institution aura été revue tant sur le plan de l'exercice de sa mission qu'à l'égard de l'administration des ressources.

En novembre 1999, la Commission a reçu les rapports du Curateur public et du Protecteur du citoyen portant sur le bilan de la première année de la réforme. Grâce à ces rapports et à l'audition du 10 novembre 1999, elle constatait la volonté très marquée du Curateur public de réorganiser en profondeur son organisme de manière à réaliser un redressement durable. La Commission était d'accord avec les grandes orientations prises par le Curateur public. Il lui semblait que la réforme progressait bien, que les gestes posés pour modifier la culture et assurer le redressement administratif de l'institution se situaient dans la bonne voie.

En novembre 2000, le Curateur public a déposé auprès des membres de la Commission son rapport sur l'état de l'avancement de la réforme. Et, à la demande de la Commission, le Vérificateur général a présenté une analyse sommaire sur l'état de l'avancement des travaux du Curateur public au 25 février 2000.

Selon le rapport du Vérificateur général, la volonté d'agir du Curateur public est manifeste, autant pour mener à terme une réforme globale que pour corriger les lacunes relevées à l'époque. En février 2000, 6 des 48 recommandations du rapport initial étaient appliquées, 29 l'étaient partiellement tandis que les 13 autres faisaient l'objet de réflexion de la part du Curateur public.

La Commission est satisfaite des réponses du Curateur public et de l'état de l'avancement des travaux dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme. Elle rappelle que le rôle du Curateur public est très important puisqu'il doit protéger les personnes les plus démunies et les moins avantagées de notre société. C'est d'ailleurs pourquoi la Commission a tenu à assurer un suivi aussi régulier et rigoureux au cours des deux premières années de la réforme.

La Commission constate que la réforme entreprise est sur la bonne voie, mais qu'il reste beaucoup de travail à accomplir. Les défis et les contraintes sont de taille mais la Commission considère, à l'instar du Vérificateur général, que la volonté d'agir du Curateur public est manifeste.

Implantation d'Emploi-Québec

Le 16 novembre 2000, la Commission a entendu le sous-ministre de la Solidarité sociale ainsi que le sous-ministre associé responsable d'Emploi-Québec concernant l'implantation d'Emploi-Québec.

L'implantation d'Emploi-Québec se situe dans l'ensemble de la réforme des services publics d'emploi. Ainsi, en 1995, le gouvernement du Québec a élaboré une politique active du marché du travail et obtenu un consensus sur la mise en place d'un réseau unique de services publics intégrés. Les discussions avec le gouvernement fédéral ont mené en avril 1997 à la signature de l'entente de principe Canada-Québec relative au marché du travail. Cette entente prévoyait le transfert au Québec de certaines responsabilités auparavant assumées par le gouvernement du Canada et financées à même le Compte d'assurance emploi. Les deux gouvernements devaient signer, en novembre 1997, l'entente de mise en œuvre de ce transfert.

La vérification de l'optimisation des ressources menée par le Vérificateur général avait pour objectif d'évaluer dans quelle mesure le ministère avait planifié et mis en œuvre l'implantation d'Emploi-Québec. En particulier, il s'agissait de s'assurer qu'il a pris les moyens nécessaires pour intégrer toutes les ressources qui faisaient l'objet de la fusion des activités. Ces travaux de vérification se sont déroulés de novembre 1999 à mars 2000 et portent sur les deux premières années d'opération.

Au terme de leurs travaux, les membres de la Commission peuvent constater le chemin parcouru par Emploi-Québec au cours de ses deux premières années d'existence. Les parlementaires sont par ailleurs satisfaits que de meilleurs contrôles budgétaires aient été appliqués. Ils comprennent bien que les difficultés vécues et les lacunes notées par le Vérificateur général doivent être mises en perspective. À ce titre, il faut évidemment tenir compte de l'ampleur du chantier, de la tâche difficile de fondre en une seule trois cultures organisationnelles et des difficultés techniques que pose une telle fusion au plan des technologies de l'information ou des aménagements physiques.

La Commission juge pertinents les enseignements que la direction du ministère tire de l'implantation d'Emploi-Québec.

En conséquence, la Commission recommande que, dans le cadre de réformes de grande envergure, les administrateurs publics s'inspirent des leçons tirées de l'expérience d'Emploi-Québec, à savoir l'adhésion et la compréhension des gestionnaires, la mise sur pied d'un groupe d'implantation fort, la collaboration d'un comité aviseur externe et la priorité accordée aux ressources humaines.

Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail

Le 23 novembre 2000, la Commission a reçu le sous-ministre de la Solidarité sociale. L'exercice avait pour but de faire le suivi des recommandations émises dans le cinquième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics.

En effet, les 3 et 16 novembre 1999, la Commission a entendu une première fois le sous-ministre de la Solidarité sociale concernant la gestion du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail. Ces auditions faisaient suite au rapport du Vérificateur général qui avait mené à ce sujet une vérification de l'optimisation des ressources.

Au terme de ses travaux, la Commission recommandait notamment que le ministère s'assure de l'application de stratégies de suivi qui répondent aux exigences du ministère et aux commentaires du Vérificateur général. Elle incitait également le ministère à poursuivre la démarche d'évaluation du Fonds en mettant l'accent sur le caractère durable des impacts. Enfin, elle souhaitait que,

dans le cadre de programmes similaires, le ministère s'assure de mettre en place tous les mécanismes nécessaires pour éviter les problèmes signalés par le Vérificateur général.

Dans les mois qui ont suivi, le ministère a déposé à la Commission deux documents faisant état des actions prises pour répondre à ces recommandations. Conformément au calendrier de travail prévu, et en prévision de la nouvelle audition, le ministère a aussi déposé à la Commission deux rapports d'évaluation.

Ce suivi a permis à la Commission de constater les progrès qui ont été réalisés dans la gestion du Fonds depuis le dépôt du rapport du Vérificateur général et la tenue des premières auditions. Les membres sont satisfaits de ces progrès et jugent que les objectifs poursuivis par le Vérificateur général et la Commission ont été atteints. Les ajustements apportés prouvent maintenant, comme le mentionnaient à l'époque les parlementaires, « qu'une gestion par projets souple et non normée ne s'oppose aucunement à une grande rigueur administrative ».

De façon plus particulière, la Commission remarque que le ministère de la Solidarité sociale a développé un meilleur réflexe d'évaluation en regard de tels programmes de nature temporaire et non normée. Cet accent mis sur l'évaluation contraste avec la situation notée lors de la première audition.

La Commission constate de plus que les enseignements tirés de la première phase du Fonds ont servi à mieux encadrer la seconde phase. Elle souhaite par ailleurs que le ministère maintienne sa grande préoccupation au sujet de l'évaluation des impacts de ce programme. De façon plus large, la Commission espère aussi que d'autres programmes du même type, par exemple le Fonds Jeunesse Québec, profitent de l'expérience du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail.



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 la certification de l'information 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.