

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Tome II



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

Tome II

Dépôt légal – 4e trimestre 2001

Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISSN 1200-5541
ISBN 2-551-21434-3

© Gouvernement du Québec

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

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
Site Web : http://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca

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, décembre 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 second tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001*. Cet ouvrage contient notamment le rapport annuel de gestion de l'organisme que je dirige.

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	GESTION DES RISQUES ASSOCIÉS AUX CHANGEMENTS DÉMOGRAPHIQUES	21
Chapitre 3	INDICATEURS DE L'ÉTAT DES FINANCES DU GOUVERNEMENT	59
Chapitre 4	PRESTATION ÉLECTRONIQUE DES SERVICES AUX CITOYENS ET AUX ENTREPRISES	91
Chapitre 5	RÉVISION DE DÉCISIONS ADMINISTRATIVES ET TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS	129
Chapitre 6	SERVICES À DOMICILE RELEVANT DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX	181
Chapitre 7	SERVICES DE GARDE EN MILIEU SCOLAIRE	227
Chapitre 8	ADMINISTRATION DE L'IMPÔT DES PARTICULIERS	263
Chapitre 9	SUIVI DE VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES	303
Chapitre 10	CERTIFICATION DE L'INFORMATION SUR LA PERFORMANCE	351
Chapitre 11	CERTIFICATION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE	365
Chapitre 12	RAPPORT ANNUEL DE GESTION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL POUR 2000-2001	383
ANNEXE A	LISTE DES ENTITÉS AYANT PRODUIT DES ÉTATS FINANCIERS VÉRIFIÉS	421
ANNEXE B	CODE DE DÉONTOLOGIE DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC	427
ANNEXE C	LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	437

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Chapitre

1

Observations du Vérificateur général

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1.1
DIX ANS DE VÉRIFICATION	1.3
Reddition de comptes à l'Assemblée nationale	1.10
Amélioration des états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises	1.18
Consolidation des contrôles gouvernementaux sur les fonds publics	1.25
Amélioration de la gestion des activités gouvernementales	1.34
REGARD TOURNÉ VERS L'AVENIR	1.38
Révision du mandat législatif du Vérificateur général	1.39
Consolidation des ressources allouées au Vérificateur général	1.47
Projet de gestion intégrée des ressources (GIRES)	1.52
Gestion des risques associés aux changements démographiques	1.59
Indicateurs de l'état des finances du gouvernement	1.63
Certification de l'information sur la performance	1.68
SOMMAIRE DU RAPPORT	1.73
LIMITATION DANS LA RÉALISATION DE MON MANDAT	1.87
CONCLUSION	1.92

Sigles utilisés dans ce chapitre

CLSC	Centre local de services communautaires
GIRES	Gestion intégrée des ressources
ICCA	Institut Canadien des Comptables agréés

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 la conformité des opérations avec les 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 et 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.

DIX ANS DE VÉRIFICATION

1.3 Le dépôt de ce tome coïncide avec la fin du mandat de 10 ans que l'Assemblée nationale m'a confié le 17 décembre 1991. Le moment est donc tout indiqué pour mesurer le chemin parcouru durant cette période par l'institution dont j'ai assumé la gouverne.

1.4 Qui parle de mesure, parle d'abord de chiffres; en voici quelques-uns. Au cours de ce mandat et des quelques mois précédents pendant lesquels j'ai assumé la fonction de Vérificateur général par intérim, j'ai déposé à l'Assemblée nationale 11 rapports annuels, répartis en 17 tomes totalisant 6 000 pages. J'y ai présenté les résultats de 275 vérifications traitant de toutes les facettes de l'Administration ainsi que plus de 2 500 recommandations. Celles-ci indiquent les éléments susceptibles d'être améliorés et visent soit un meilleur contrôle des fonds publics, soit une gestion des activités davantage empreinte d'un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité ou le respect du cadre légal et administratif propre aux activités gouvernementales.

1.5 Afin de m'assurer que ces recommandations ne restent pas lettre morte, j'ai appliqué à la vérification de l'optimisation des ressources une pratique déjà bien établie en vérification financière : le suivi des recommandations. Ainsi, j'ai adressé aux parlementaires 106 rapports contenant les conclusions des travaux de suivi de vérifications de l'optimisation des ressources. Cette pratique démontre que, deux à trois ans après la vérification initiale, plus de 70 p. cent des recommandations sont complètement ou partiellement appliquées. Quant aux recommandations formulées à la suite des vérifications financières, elles sont pour ainsi dire totalement prises en compte puisque nous exerçons un suivi annuel à leur égard jusqu'à leur application complète.

1.6 Les rapports que j'ai publiés ont été étudiés par les parlementaires pendant près de 600 heures, lors de séances préparatoires ou publiques tenues par les commissions parlementaires. Mon équipe et moi-même avons participé à ces rencontres et soutenu activement les parlementaires dans l'accomplissement de leur mission de contrôle. De plus, nous avons livré de nombreuses communications sur le fruit de nos travaux et partagé nos observations avec divers auditoires.

1.7 Cette somme de travail ne représente que la moitié de notre effort de vérification. Pour avoir un portrait complet, il faut ajouter les 1800 rapports du vérificateur que j'ai émis et qui ont été publiés avec les états financiers du gouvernement et ceux de ses organismes et entreprises que je suis tenu de vérifier.

1.8 Au bout du compte, je fais une évaluation positive des résultats de tous ces efforts. En effet, les progrès réalisés à l'égard des quatre principaux thèmes dont j'ai fait la promotion permettent, à mon avis, de tirer une telle conclusion. Ces thèmes sont :

- la reddition de comptes à l'Assemblée nationale ;
- l'amélioration des états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises ;
- la consolidation des contrôles gouvernementaux des fonds publics ;
- l'amélioration de la gestion des activités gouvernementales.

1.9 Les paragraphes qui suivent illustrent les progrès réalisés relativement à chacun de ces thèmes. Il convient d'en porter le crédit au compte de ceux et celles qui travaillent au quotidien à leur réalisation.

Reddition de comptes à l'Assemblée nationale

1.10 Les députés doivent recevoir une information de qualité du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises afin de pouvoir exercer pleinement le contrôle parlementaire de l'utilisation des fonds publics.

1.11 Les gestionnaires publics ont-ils suffisamment précisé leur mission et les moyens qu'ils entendent prendre pour la mener à bien ? Ont-ils atteint leurs objectifs ? Combien coûtent les activités qu'ils supervisent ? Leur clientèle est-elle satisfaite ? Évaluent-ils l'impact et révisent-ils la pertinence des services qu'ils rendent ? Voilà autant de questions auxquelles les gestionnaires de l'administration gouvernementale devraient répondre à la faveur d'une reddition de comptes périodique aux parlementaires. Pour soutenir cette démarche, la publication du rapport annuel de gestion et l'audition des sous-ministres et des dirigeants d'organismes en commission parlementaire constituent des voies de communication privilégiées.

1.12 Prenant le relais de mon prédécesseur, j'ai commenté dans presque tous mes rapports la piètre qualité de la reddition de comptes à l'Assemblée nationale. En effet, j'ai formulé de nombreuses recommandations dans lesquelles je demandais

notamment l'amélioration des rapports annuels préparés par les entités, la responsabilisation des hauts fonctionnaires et leur imputabilité devant l'Assemblée nationale ainsi que l'adoption d'une loi-cadre sur les organismes et les entreprises du gouvernement qui traiterait, entre autres choses, de leur reddition de comptes. J'ai fait également valoir aux parlementaires la pertinence d'examiner mes rapports en présence des gestionnaires concernés afin que ces derniers expliquent eux-mêmes les mesures qu'ils prévoient entreprendre pour combler les lacunes mises à jour par mes travaux. Enfin, j'ai encouragé le développement et l'adoption de pratiques de gestion axées sur les résultats, en soulignant l'importance de se doter d'un plan stratégique et de recourir à des indicateurs de performance, qui sont à la base d'une bonne reddition de comptes.

1.13 Mes commentaires ne sont pas restés sans écho. Dès 1993, la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* a établi que ces derniers sont imputables devant l'Assemblée nationale de leur gestion administrative. La constitution de la Commission de l'administration publique, en 1997, a donné suite de façon encore plus concrète à cette volonté du législateur. Depuis lors, le contenu de mon rapport annuel sert de référence principale pour alimenter les échanges entre les membres de cette commission et les hauts fonctionnaires invités à témoigner de leur gestion.

1.14 Plus récemment, la *Loi sur l'administration publique*, adoptée en mai 2000, donne à l'administration gouvernementale un cadre favorable au développement de la gestion axée sur les résultats et de la reddition de comptes qui en découle. L'obligation faite par la loi aux ministères et organismes concernés de rendre publique une déclaration de services aux citoyens et de déposer à l'Assemblée nationale leur planification stratégique ainsi que leur rapport annuel de gestion, sont autant d'exigences propices à l'amélioration de la gestion des fonds publics.

1.15 À ce propos, le chapitre 10 du présent tome présente les conclusions de la certification de l'information sur la performance divulguée dans les rapports annuels de gestion de deux entités gouvernementales. Comme ces vérifications étaient pour nous une première dans le contexte de la nouvelle loi, j'en traiterai de nouveau un peu plus loin dans le présent chapitre afin de fournir au lecteur de plus amples détails sur la question.

1.16 Ces progrès importants ne seront couronnés de succès que dans la mesure où les changements qui s'opèrent s'appliqueront à grande échelle à travers l'administration gouvernementale. Or, le suivi que j'ai fait cette année de 13 recommandations que j'avais formulées dans des rapports antérieurs concernant la qualité de la reddition de comptes démontre que seulement 5 d'entre elles ont été appliquées de façon satisfaisante !

1.17 Des progrès notables ont donc été réalisés mais, on le voit, le but est encore à bonne distance.

Amélioration des états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises

1.18 Les états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises s'avèrent l'un des moyens de reddition de comptes et de contrôle parlementaire parmi les plus importants.

1.19 Un des volets de mon mandat consiste à vérifier si les états financiers donnent une image fidèle de la situation financière, et ce, dans le respect des principes comptables généralement reconnus de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) ou des conventions comptables applicables, et si l'information qu'ils contiennent est comparable avec celle de l'année précédente. En outre, je peux ajouter à mon opinion tout autre commentaire sur les états financiers et les conventions comptables en cause lorsque je juge opportun de le faire.

1.20 L'opinion d'un vérificateur, indépendant du gouvernement, donne l'heure juste aux parlementaires sur la qualité de l'information financière qui leur est soumise. L'objectivité de cette opinion a une grande valeur dans notre système démocratique car elle permet aux parlementaires de débattre des faits rapportés par les états financiers plutôt que de s'interroger sur la crédibilité des données.

1.21 Dès mon premier rapport sur les états financiers du gouvernement, en 1991, et chaque année par la suite, sauf en 1998, j'ai formulé des restrictions et des commentaires relativement à certaines pratiques comptables du gouvernement.

1.22 En 1998, le gouvernement a procédé à une réforme de sa comptabilité en adoptant la plupart des principes comptables recommandés aux gouvernements par l'ICCA. Ainsi, les principes comptables sur lesquels se base le gouvernement pour préparer ses états financiers favorisent un meilleur compte rendu des activités et des ressources financières dont il est responsable. Voilà une avancée considérable. À n'en pas douter, les fondements de la comptabilité gouvernementale sont meilleurs. Depuis, tout en continuant d'adhérer à ces grands principes, le gouvernement a adopté de nouvelles pratiques au regard desquelles j'ai été amené à formuler des restrictions et des commentaires.

1.23 Par ailleurs, j'ai incité plusieurs organismes et entreprises du gouvernement à parfaire leurs états financiers ; je les ai même conseillés en plusieurs occasions. Les restrictions et plusieurs des commentaires que j'avais formulés à la suite de mes travaux de vérification ont été portés à l'attention de l'Assemblée nationale. La plupart des lacunes que j'ai relevées sous ce rapport ont fini par être corrigées.

1.24 Il ne faut pas minimiser les progrès réalisés, ni mésestimer ceux qui restent à faire. Au nombre de ceux-ci, il importe de statuer sur l'intégration des entités du réseau de la santé et des services sociaux et celles du réseau de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement et de publier les états financiers du gouvernement à un moment plus opportun, c'est-à-dire beaucoup plus tôt qu'en décembre, neuf mois après la fin de l'année financière, comme cela se produit actuellement.

Consolidation des contrôles gouvernementaux sur les fonds publics

1.25 Bon an mal an, l'État québécois perçoit et dépense des dizaines de milliards de dollars. Le contrôle de ces fonds et de leur utilisation est de toute évidence une question primordiale.

1.26 Le personnel de l'administration gouvernementale participe de diverses façons aux activités de contrôle. Cependant, certaines fonctions y sont complètement dédiées. C'est le cas de l'évaluation de programme, du contrôle financier et de la vérification interne, qui jouent un rôle important dans la maîtrise de la gestion des fonds publics.

1.27 Au cours de la décennie, mes travaux ont fait apparaître des lacunes importantes dans l'organisation de ces fonctions au sein du gouvernement. L'examen de mes rapports en commission parlementaire a donné lieu à des échanges fructueux entre les parlementaires et plusieurs responsables chargés d'une mission de contrôle au sein du gouvernement.

1.28 Depuis lors, l'évaluation de programme a été mieux balisée puisqu'il a été demandé à chaque ministère de préciser annuellement les programmes qui seront évalués et de communiquer le tout au Conseil du trésor. En outre, cette information doit figurer dans les plans annuels de gestion des dépenses des ministères et fera éventuellement l'objet d'une reddition de comptes particulière dans leurs rapports annuels de gestion, deux documents qui, comme le prévoit la *Loi sur l'administration publique*, sont déposés à l'Assemblée nationale.

1.29 Quant au Contrôleur des finances, dont le mandat a été modifié par la nouvelle *Loi sur le ministère des Finances* adoptée en 1999, il a entrepris une démarche visant à repositionner ses modes d'intervention en vue notamment d'éviter le chevauchement avec les autres acteurs du contrôle gouvernemental.

1.30 La vérification interne a connu aussi une évolution importante et son utilité s'est vu confirmer. Je note que, dans plusieurs cas, les sous-ministres et les dirigeants d'organismes se fondent déjà sur l'opinion des vérificateurs internes pour signer la déclaration de fiabilité des données qui sera dorénavant exigée dans tous les rapports annuels de gestion en vertu de la *Loi sur l'administration publique*. Par ailleurs, ces vérificateurs orientent de plus en plus leurs travaux vers l'identification et le contrôle des risques importants. Une telle approche leur permet de concentrer les ressources disponibles sur l'évaluation des contrôles qui visent à prévenir les principales menaces au fonctionnement des organisations sur lesquelles ils veillent. Il est intéressant de signaler qu'un des suivis de vérification inclus dans le chapitre 9 du présent tome, soit celui relatif à la Commission de la santé et de la sécurité du travail, repose en grande partie sur les travaux du vérificateur interne de cet organisme.

1.31 Par ailleurs, dans le cadre de l'application de la *Loi sur l'administration publique*, le gouvernement a défini un programme type de contrôle de gestion qu'il a fait parvenir à tous les ministères et organismes au mois d'août 2001. Le Conseil du trésor les invite maintenant à réviser leurs pratiques en matière de contrôle de gestion et à les compléter à la lumière de ce programme type en vue d'établir formellement leur propre programme en ce domaine.

1.32 Enfin, il est courant aujourd'hui d'inclure l'éthique et la déontologie parmi les éléments qui structurent l'environnement de contrôle des organisations. À plusieurs reprises, j'ai recommandé que la prévention des conflits d'intérêts soit traitée dans une loi-cadre. En 1997, l'Assemblée nationale a adopté une loi ajoutant à la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* une section traitant de l'éthique et de la déontologie des administrateurs publics. En outre, en octobre dernier, à l'occasion d'une séance de la Commission de l'administration publique qui a examiné les résultats de ma plus récente vérification au sujet de l'éthique au sein de l'administration gouvernementale, le secrétaire général du Conseil exécutif et le secrétaire du Conseil du trésor ont présenté plusieurs actions qui visent à consolider l'infrastructure de l'éthique.

1.33 Les fruits de toutes ces initiatives visant à renforcer les contrôles gouvernementaux sur les fonds publics ne sont pas encore mûrs, mais ils sont prometteurs. Il sera intéressant, éventuellement, d'évaluer si les résultats visés sont atteints.

Amélioration de la gestion des activités gouvernementales

1.34 Outre l'intérêt que j'ai porté aux trois grandes préoccupations qui précèdent, j'ai aussi veillé à ce que de nombreuses vérifications soient menées dans tous les secteurs d'activité afin d'apprécier directement la qualité de la gestion et d'en informer l'Assemblée nationale. De l'examen des services de garde à celui du fonctionnement des universités, des subventions accordées aux entreprises à la perception de l'impôt, de la gestion des immeubles à celle de la recherche en santé, de la gestion de la forêt à celle des relations internationales, j'ai demandé à mon personnel, aussi dévoué que compétent, de rechercher les déficiences administratives, leurs causes et leurs conséquences, puis de formuler des recommandations favorisant l'amélioration de la gestion à tous les égards.

1.35 Je l'ai indiqué précédemment, le taux d'application complète ou partielle des recommandations dépasse 70 p. cent, deux à trois ans après la vérification initiale. Bien sûr, ce taux devrait être amélioré. D'ailleurs, notre planification stratégique fixe l'objectif en la matière à 80 p. cent. Mais cet indicateur témoigne tout de même de l'effort des entités vérifiées pour donner suite à mes recommandations et les actions entreprises ont indéniablement un effet positif sur la qualité de la gestion des activités. De la position privilégiée que j'occupe, j'ai vu se dessiner au cours de la décennie une amélioration de la gestion gouvernementale.

1.36 Les suivis m'ont néanmoins permis de constater que ce sont souvent les recommandations les plus exigeantes qui ne sont pas appliquées. Toutefois, je n'ai pas le pouvoir de contraindre une entité à les mettre en œuvre. L'audition en commission parlementaire d'un sous-ministre ou d'un dirigeant d'organisme appelé à expliquer de vive voix pourquoi il n'a pas réagi concrètement à mes propos constitue probablement le moyen le plus efficace de hausser le taux d'application des recommandations.

1.37 Au terme de mon mandat de 10 ans, conscient du chemin encore à parcourir mais satisfait tant de l'effort déployé pour favoriser le contrôle parlementaire que des progrès accomplis, je quitte mon poste avec le sentiment du devoir accompli.

REGARD TOURNÉ VERS L'AVENIR

1.38 Après une brève rétrospective de la dernière décennie, je souhaite attirer l'attention du lecteur sur six sujets qui nous appellent à tourner le regard vers l'avenir :

- la révision du mandat législatif du Vérificateur général ;
- la consolidation des ressources allouées au Vérificateur général ;
- le projet de gestion intégrée des ressources (GIRES) ;
- la gestion des risques associés aux changements démographiques ;
- les indicateurs de l'état des finances du gouvernement ;
- la certification de l'information sur la performance.

Révision du mandat législatif du Vérificateur général

1.39 Il y a un an, dans le tome II de mon rapport pour 1999-2000 déposé en décembre 2000, j'ai présenté les principaux éléments du bilan que j'ai dressé de 15 années d'application de la *Loi sur le vérificateur général*.

1.40 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.

1.41 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 en ce qui concerne des dimensions essentielles du contrôle qu'ils exercent à l'égard des entreprises du gouvernement.

1.42 À ce sujet, le statu quo ne peut plus être maintenu. La loi me confie explicitement le mandat d'examiner la gestion des entreprises du gouvernement dont je suis le vérificateur financier. Par contre, la même loi prévoit qu'une entente doit être conclue avec une telle entreprise avant d'y conduire une vérification de l'optimisation des ressources. Ainsi, la Caisse de dépôt et placement du Québec, l'entreprise du gouvernement qui gère les actifs les plus importants, refuse toujours de conclure une telle entente de sorte que je ne peux me prononcer sur la qualité de sa gestion, au bénéfice des parlementaires.

1.43 J'ai déjà saisi l'Assemblée nationale du problème à maintes reprises. Si elle ne désire pas que j'effectue cette vérification, je lui demande de m'en décharger. En revanche, si elle souhaite que je puisse lui faire rapport sur la gestion de toutes ces entreprises, je l'exhorte à retirer de la loi l'obligation d'une entente préalable avec l'entreprise à vérifier. À mon avis, il est opportun que le Vérificateur général ait la possibilité d'apprécier la gestion de toute entreprise du gouvernement, ce qui est courant dans les pays démocratiques. Toutefois, si toutes les parties concernées n'en conviennent pas et que la loi ne me donne pas les moyens de procéder aux vérifications que je juge nécessaires auprès de ces entités, il est préférable qu'il n'y ait plus d'ambiguïté sur la portée réelle de mon mandat.

1.44 Outre cette importante question, le besoin des parlementaires de disposer également d'information sur la gestion des entreprises du gouvernement dont je ne vérifie pas moi-même les états financiers, l'évolution des modes d'intervention du gouvernement et la modernisation de son cadre de gestion appellent aussi des ajustements aux dispositions légales qui régissent mes activités. Les recommandations que j'ai formulées l'année dernière visent à permettre au Vérificateur général de répondre adéquatement aux besoins de l'Assemblée nationale.

1.45 Le 6 septembre 2001, j'ai discuté de ce sujet avec les membres de la Commission de l'administration publique. Plusieurs ont exprimé leur appui au principe suivant: en règle générale, mon mandat législatif devrait m'accorder la latitude requise pour les informer adéquatement au sujet de l'utilisation des fonds publics, notamment par les entreprises du gouvernement. La commission présentera ses conclusions à ce propos dans son prochain *Rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* qu'elle déposera, comme à l'habitude, à l'Assemblée nationale.

1.46 Il appartiendra au prochain Vérificateur général de décider des suites à donner à la démarche d'actualisation de cette loi.

Consolidation des ressources allouées au Vérificateur général

1.47 Ces dernières années, j'ai contribué à l'atteinte des cibles budgétaires gouvernementales. Pour y parvenir, j'ai dû réduire de quelque 50 postes l'effectif dont je disposais, abaissant pratiquement ce dernier au niveau de ce qu'il était juste avant l'élargissement du mandat de vérification législative, en 1985. Toutefois, je

n'ai pu diminuer le volume de travail dans la même mesure. En effet, les vérifications financières doivent être menées à bien chaque année et je ne peux légalement abandonner les autres volets de ma mission, comme la vérification de l'optimisation des ressources ou les vérifications particulières faites à la demande du gouvernement. De plus, notre participation plus fréquente aux travaux des commissions parlementaires, le suivi des vérifications antérieures que nous effectuons plus systématiquement et avec un degré de précision plus élevé et l'ajout de nouvelles responsabilités – je pense ici à la vérification des indicateurs en matière de santé ou à la certification de l'information sur la performance incluse dans les rapports annuels de gestion – ont accru sensiblement les tâches qu'il nous faut exécuter.

1.48 Cette situation n'est pas étrangère au fort taux de roulement du personnel que nous enregistrons depuis quelques années. Ce dernier phénomène influe maintenant sur ma capacité d'assumer adéquatement mes responsabilités.

1.49 En juin 2001, j'ai donc acheminé une demande de crédits supplémentaires au Bureau de l'Assemblée nationale. Ma requête vise à rétablir l'effectif dont je dispose à un niveau atteint il y a quelques années. En effet, la *Loi sur le vérificateur général* prévoit qu'il revient à ce Bureau plutôt qu'au Conseil du trésor d'étudier mes demandes budgétaires et de les porter au budget de dépenses déposé à l'Assemblée nationale, le cas échéant.

1.50 Malheureusement, au moment de mettre ce rapport sous presse, le Bureau n'a pas tiré de conclusion à ce sujet que je juge de première importance pour la poursuite de mes activités.

1.51 L'Assemblée nationale va nommer prochainement mon successeur. J'espère vivement qu'il disposera des ressources suffisantes pour être à même d'accomplir les diverses facettes de son mandat.

Projet de gestion intégrée des ressources (GIRES)

1.52 Depuis juin 2000, j'effectue un suivi de la réalisation du projet de Gestion intégrée des ressources (GIRES). Je rappelle que ce projet majeur a été enclenché en 1998 et qu'il vise à unifier, à l'aide d'un progiciel conçu à cette fin, la gestion des informations relatives aux ressources humaines, financières et matérielles des entités dont le personnel est assujetti à la *Loi sur la fonction publique*. Prenant appui sur les leçons tirées d'expériences nord-américaines et les conditions de succès qui s'en dégagent, mes travaux ont exposé divers risques concernant sa portée, son coût, ses avantages, son échéancier, sa mise en œuvre et sa gouverne. J'ai également partagé mes appréhensions au regard de la gestion du changement ainsi que des appuis sur lesquels ce projet peut compter.

1.53 Le projet a franchi, en décembre 2000, la première étape d'une démarche structurée qui a notamment permis de définir sommairement ses objectifs et ses principes directeurs, les clientèles visées, le modèle d'affaires, les fonctionnalités de la solution

ainsi que la stratégie de mise en œuvre. La seconde étape de cette démarche, qui vise à préciser et à valider l'ensemble des conclusions et des orientations découlant de l'étape précédente, est toujours en cours. J'observe aussi que le Conseil du trésor a récemment retenu les services d'une firme privée pour la réalisation du système GIRES, son entretien et son exploitation pour une période allant jusqu'à six mois après la fin de sa mise en place dans les ministères et organismes ainsi que pour le soutien du Secrétariat du Conseil du trésor l'année suivante.

1.54 Au cours du dernier semestre, je relève que le Sous-secrétariat à la gestion intégrée des ressources (équipe de GIRES) a mené des travaux appréciables sur divers sujets. Ainsi, il a mis en place une nouvelle structure administrative, conçu un manuel d'organisation de projet, document qui en décrit l'organisation ainsi que les principes et les règles qui seront appliqués dans sa gestion opérationnelle, revu la séquence générale de réalisation et d'implantation des fonctions et établi un processus rigoureux de gestion des risques. Il a aussi enclenché des travaux pour planifier la gestion du changement et voir à ce que les ministères et organismes disposent d'un cadre de référence et d'outils en cette matière. Enfin, il a amorcé une étude relative aux coûts et aux bénéfices du projet dont la portée est actuellement limitée à ceux du Secrétariat du Conseil du trésor et des cinq sites pilotes désignés.

1.55 La progression du dossier continue de me préoccuper parce que des choix décisifs restent encore à faire au regard notamment du modèle d'affaires et de la façon dont seront satisfaits les besoins à l'aide du progiciel acquis. Je considère en outre que ses assises demeurent fragiles dans leur ensemble. Il ne faut pas oublier par ailleurs que le projet a occasionné, à ce jour, des dépenses de plus de 60 millions de dollars sur des engagements de près de 267 millions de dollars pour les activités centralisées seulement. De plus, les travaux actuels sont déterminants puisqu'ils mettront à l'épreuve les choix fondamentaux retenus au début du projet, principalement la clientèle visée, le modèle d'affaires et la stratégie de réalisation et d'implantation. Il en est de même de la structure et des modalités de gestion de projet récemment adoptées ainsi que des relations d'affaires qui doivent être tissées avec toutes les parties en présence.

1.56 Je constate, une nouvelle fois, un glissement de l'échéancier global des travaux, de deux mois cette fois-ci, ce qui reporte la nouvelle échéance à février 2006. Comme tout délai génère en lui-même une dépense additionnelle, même si ce n'est que pour préserver les acquis, l'équipe de GIRES a dû solliciter l'autorisation d'un deuxième supplément d'un demi-million de dollars – quelque 360 000 dollars ont effectivement été dépensés – à un contrat accordé en 1999. Ce supplément visait à assurer la continuité des travaux en cours compte tenu du retard pris pour signer le contrat avec la firme privée devant agir à titre d'intégrateur. Je note enfin que le coût du contrat conclu en juillet 2001 avec cet intégrateur s'élève à près de 181 millions de dollars, alors que l'estimation initiale rendue publique prévoyait un coût de l'ordre de 100 millions de dollars.

1.57 Je tiens également à signaler que les situations à risque exposées succinctement dans mon rapport publié en juin dernier présentent toujours autant d'acuité. C'est ainsi que le projet n'est pas encore approuvé globalement par le Conseil du trésor, qu'il est toujours de mise de produire une analyse de rentabilité adéquate pour l'ensemble du projet et que les principales dimensions stratégiques et techniques de GIRES, tels le modèle d'affaires et les résultats de l'arrimage des processus d'affaires du gouvernement à ceux du progiciel, restent encore à valider et à préciser. De plus, les mécanismes de collaboration récemment mis en place par l'équipe de GIRES avec les propriétaires de processus d'affaires et les utilisateurs pour gérer les inévitables arbitrages lors de la réalisation des travaux doivent démontrer leur efficacité. Il demeure aussi pertinent d'assurer une vigilance appropriée concernant le déroulement du projet, d'élaborer une architecture d'entreprise abordant les aspects relatifs aux ressources humaines, financières et matérielles et, enfin, de voir à instaurer une gestion du changement plus dynamique.

1.58 Mon analyse m'amène à conclure que la qualité de la gestion de GIRES s'améliore, mais que le niveau de risques du projet demeure important. De fait, des travaux restent à terminer au regard des ajustements que j'attendais au cours du dernier semestre. Dans ce contexte, je considère nécessaire, en raison des importants enjeux financiers et de productivité de l'appareil gouvernemental, de demeurer vigilant.

Gestion des risques associés aux changements démographiques

1.59 Le **chapitre 2** de ce tome traite de la gestion des risques associés aux changements démographiques. Ces risques sont suffisamment importants pour que j'aie décidé d'examiner de quelle façon le gouvernement les gère. Dans un contexte où le vieillissement de la population créera une pression substantielle sur les dépenses du secteur de la santé et des services sociaux et où la main-d'œuvre disponible sera peut-être insuffisante pour répondre aux besoins du marché du travail, les défis à relever sont de taille.

1.60 Tout au long de ma vérification, j'ai constaté la préoccupation marquée de mes différents interlocuteurs au regard de la trajectoire démographique suivie par le Québec. Les articles de journaux et les études sur le sujet se multiplient à un rythme considérable. Bien que ces publications soient parfois contradictoires, une prise de conscience de l'importance des enjeux s'opère graduellement. Toutefois, la partie est loin d'être gagnée. Qui plus est, les règles du jeu sont en constante évolution. Par exemple, alors que le Québec connaîtra un vieillissement de sa population plus marqué et plus rapide que celui de ses voisins et partenaires commerciaux, il lui faudra néanmoins composer avec les aléas d'une économie conditionnée par la mondialisation des marchés.

1.61 Pour tirer son épingle du jeu, le Québec doit rapidement élaborer une stratégie globale dans une perspective à long terme, impliquant l'ensemble des acteurs gouvernementaux. Cette stratégie permettra de canaliser les gestes posés et devra faire l'objet d'un suivi périodique rigoureux. Elle deviendra la pierre angulaire

d'une gestion éclairée en la matière. Tous les décideurs, avant de proposer une loi, un règlement, une politique ou un programme, devraient développer le réflexe d'en évaluer les répercussions à long terme sur le plan des risques liés à l'évolution démographique.

1.62 De nombreux choix seront à faire et il faudra procéder avec méthode, en toute connaissance de cause et d'une façon transparente. Le gouvernement a la responsabilité de promouvoir et de mettre en place des conditions propices aux transformations majeures qui s'annoncent.

Indicateurs de l'état des finances du gouvernement

1.63 Dans le contexte de la gestion axée sur les résultats et de l'amélioration constante de la reddition de comptes, il importe que les parlementaires et les citoyens soient en mesure d'évaluer la santé financière du gouvernement et de savoir si elle s'améliore ou si elle se détériore. Au cours des derniers mois, je me suis intéressé aux indicateurs de l'état des finances du gouvernement du Québec en me référant au cadre redditionnel proposé par l'ICCA. En ce qui a trait aux gouvernements provinciaux, ce cadre suggère l'utilisation de huit indicateurs permettant de mesurer leur santé financière en matière de viabilité, de souplesse et de vulnérabilité.

1.64 Ayant constaté que le ministère des Finances n'utilise pas dans son ensemble le modèle suggéré par l'ICCA, j'ai appliqué ce modèle aux données concernant l'état des finances du gouvernement ; le **chapitre 3** présente les résultats de cet exercice. Ce chapitre fait également état de certaines faiblesses entachant la qualité de l'information publiée par le gouvernement : notamment, il ne divulgue pas les objectifs qu'il veut atteindre relativement à l'état de ses finances.

1.65 Mes travaux indiquent une amélioration de l'état des finances du gouvernement du Québec, si l'on s'en tient aux 3 dernières années. En effet, la plupart des indicateurs révèlent que le vent a tourné depuis peu. Ce revirement heureux est le résultat combiné de la croissance élevée de l'économie et de la décision du gouvernement d'éliminer son déficit. Le bilan est moins positif lorsque la rétrospective englobe 10 années puisque certains indicateurs font plutôt conclure à une dégradation, en dépit d'une baisse des taux d'intérêt entre 1991 et 2000. En effet, au cours de cette période, la dette nette a crû d'environ 40 milliards de dollars, atteignant près de 90 milliards de dollars, soit 43,5 p. cent du produit intérieur brut.

1.66 Le gouvernement doit encore composer avec les difficultés découlant des nombreuses années où il a essuyé des déficits. Ainsi, bon an mal an, il affecte quelque 7 milliards de dollars au service de la dette. Par ailleurs, il demeure sensible à la conjoncture créée par une hausse marquée des taux d'intérêt ou par un ralentissement économique.

1.67 Pour se donner la capacité de faire face aux défis qui émergent, tels que celui de l'adaptation aux changements démographiques, le gouvernement doit poursuivre ses efforts en vue d'améliorer sa santé financière. Il doit également faire preuve de transparence quant à la gestion des finances publiques en informant les parlementaires et les citoyens des gestes qu'il compte poser à cet égard.

Certification de l'information sur la performance

1.68 Dans la foulée de la modernisation de l'appareil gouvernemental, confirmée par la *Loi sur l'administration publique*, sanctionnée le 30 mai 2000, le gouvernement a entrepris un virage relatif à la gestion et à la reddition de comptes. Les ministères et organismes auront dorénavant à déposer à l'Assemblée nationale des rapports de gestion axés sur les résultats.

1.69 Dans mes *Orientations stratégiques 2000-2003*, j'ai annoncé mon intention de certifier l'information présentée dans des rapports annuels de gestion. Ainsi, au cours de la dernière année, j'ai réalisé deux projets-pilotes avec la coopération d'entités qui pratiquaient déjà la gestion par résultats : la Régie des rentes du Québec et les Services aériens et postaux du gouvernement. Je vous invite à prendre connaissance, au **chapitre 10**, des observations particulières et des conclusions que j'ai formulées à la suite de la vérification du rapport annuel de gestion produit par chacune de ces deux entités. Soit dit en passant, je tiens à souligner leurs efforts pour bien rendre compte.

1.70 Je fonde mon opinion de vérificateur sur quatre critères d'évaluation : l'information sur la performance doit être équilibrée, pertinente, compréhensible et fiable.

1.71 En outre, j'examine si les rapports de gestion tiennent compte des *Lignes directrices pour la publication de l'information sur la performance* inspirées des principes mis de l'avant par la CCAF-FCVI inc. (Fondation canadienne pour la vérification intégrée). Ces lignes directrices précisent qu'un rapport de gestion doit :

- Focaliser l'attention sur les aspects critiques ;
- Établir un lien entre les objectifs et les résultats ;
- Présenter les résultats dans le bon contexte ;
- Établir un lien entre les ressources et les résultats ;
- Présenter une information comparative ;
- Aborder la question de la fiabilité de l'information.

1.72 Ces critères et lignes directrices sont énoncés de façon un peu plus détaillée dans les annexes du chapitre 10. Ils devraient constituer un guide précieux lors de la préparation du rapport de gestion d'une entité.

SOMMAIRE DU RAPPORT

1.73 Les paragraphes suivants présentent les autres sujets traités dans ce tome.

1.74 Le **chapitre 4** livre les résultats d'une vérification de l'optimisation des ressources relative à la **prestation électronique des services aux citoyens et aux entreprises**. Le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration doivent faire des efforts additionnels notables en matière de planification, de coordination, de suivi et de reddition de comptes. En effet, la planification d'ensemble est rudimentaire et les mécanismes de coordination mis en place n'assurent pas d'actions concertées quant à la mise en œuvre de la prestation électronique de services au gouvernement. De plus, étant donné que l'information dont ces acteurs disposent est incomplète et disponible de façon tardive, ils ne peuvent exercer un suivi approprié et rendre compte de la performance gouvernementale à ce chapitre.

1.75 Plus directement centrées sur leur mission de fournir aux citoyens et aux entreprises des services de la plus haute qualité au meilleur coût, les entités ont aussi un important défi à relever : il leur faut réviser en profondeur leurs systèmes d'information, conçus à l'origine pour soutenir uniquement le travail des employés de l'État. Or, plusieurs des 16 entités gouvernementales examinées tardent à instaurer maints processus de gestion nécessaires pour encadrer la mise en œuvre de la prestation électronique de services dans leur secteur respectif. Les lacunes les plus importantes ont trait à la planification des activités, à la gestion du changement et au suivi de gestion. Dans ces circonstances, il y a un risque sérieux que la nouvelle prestation de services se concrétise de façon désordonnée et que des efforts considérables soient par la suite requis pour ajuster des éléments conçus avec une vision limitée des besoins et des solutions.

1.76 Le **chapitre 5** porte quant à lui sur la **révision de décisions administratives et sur les tribunaux administratifs**. Plus de trois ans après la mise en place de la réforme de la justice administrative, force est de constater que deux objectifs importants visés, soit la célérité et l'accessibilité, n'ont pas été atteints. J'ai observé d'une part, un manque de synergie entre les divers acteurs concernés par la justice administrative ; d'autre part, les délais de traitement des recours demeurent trop longs. En ce qui a trait particulièrement aux tribunaux administratifs, j'ai noté une tendance à reproduire le formalisme des tribunaux judiciaires dans le traitement des recours, ce qui ne favorise guère l'accessibilité. J'ai également noté des faiblesses concernant, entre autres, la gestion des rôles et des remises d'audience. Par ailleurs, lorsque les litiges font l'objet d'un règlement à l'amiable, celui-ci ne se fait pas toujours conformément à la législation pertinente.

1.77 Le **chapitre 6** rapporte le fruit de ma vérification des **services à domicile relevant du réseau de la santé et des services sociaux**. À ce sujet, j'observe que les moyens actuels utilisés en vue d'informer la population des services offerts sont insuffisants. Celle-ci ne sait pas toujours vers qui se diriger pour obtenir des services et risque souvent de s'adresser à la mauvaise ressource ou, tout simplement, s'expose à ne pas obtenir les services auxquels elle a droit. De

plus, les centres locaux de services communautaires (CLSC) ne répondent qu'aux demandes qui leur parviennent. Le manque de dépistage ou de prévention peut ainsi mettre en péril la capacité pour certaines personnes de demeurer dans leur milieu de vie, faute d'y recevoir les services dont elles ont besoin.

1.78 Je note également une disparité marquée de l'intensité des services offerts entre les différents territoires des CLSC visités. Il est également reconnu qu'il y a des délais d'attente importants avant d'obtenir certains services à domicile. Toutefois, les données sur l'attente ne sont pas colligées uniformément et la compilation manque de rigueur. Ainsi, le ministère et les régies régionales ne sont pas en mesure d'exercer un suivi approprié à cet égard. Par ailleurs, l'organisation et la coordination des services sont déficientes. Les rôles et les responsabilités des établissements ne sont pas clairs malgré qu'ils aient une incidence majeure sur l'accessibilité des services. Enfin, l'information de gestion est insuffisante et permet peu d'appuyer la prise de décision ou encore la prestation de services. Ce chapitre présente aussi les résultats du suivi d'une vérification antérieure concernant les activités de maintien à domicile offertes aux personnes âgées en perte d'autonomie.

1.79 Le **chapitre 7** présente les résultats de mes travaux relatifs aux **services de garde en milieu scolaire**. L'implantation rapide de tels services à coût minime a coïncidé avec une série de changements majeurs dans le réseau de l'éducation : fusion des commissions scolaires, réforme de l'éducation, décentralisation des pouvoirs. Ainsi, les commissions scolaires et les écoles ont amélioré l'accessibilité à leurs services de garde, mais la plupart d'entre elles se sont peu investies dans leur gestion. L'absence de plaintes de la part des parents est considérée comme un gage de qualité. Pourtant, les parents sont généralement peu informés des paramètres de qualité et ignorent le plus souvent qu'il y a des disparités énormes entre les services : certains milieux veillent à l'épanouissement des enfants, d'autres les surveillent. D'ailleurs, le cadre de gestion mis en place ne peut garantir l'équité. Aussi, après avoir mis l'accent sur l'accessibilité, les responsables devront se prononcer sur la qualité recherchée. Des améliorations doivent être apportées au regard des éléments suivants : accessibilité, politique en matière de santé et de sécurité, environnement physique, compétence du personnel, programme d'activités, cadre de gestion et reddition de comptes.

1.80 Le **chapitre 8** traite de l'**administration de l'impôt des particuliers**. Au cours des dernières années, le ministère du Revenu a déployé d'importants efforts afin d'offrir aux contribuables des services de qualité. Malgré ses efforts, le ministère n'est pas toujours capable d'assurer l'accès à ses services téléphoniques ni de fournir aux citoyens toute l'information et le soutien auxquels ils ont droit. De plus, il ne contrôle pas suffisamment l'exactitude des renseignements téléphoniques transmis aux citoyens. Ma vérification révèle que le personnel n'a pas toujours les connaissances suffisantes dans le domaine de la fiscalité pour répondre adéquatement aux demandes qui lui sont faites. Par ailleurs, l'analyse des principaux documents relatifs à l'impôt des particuliers pour l'année 2000 mène à la conclusion qu'ils comportent des difficultés de lecture majeures et généralisées.

1.81 En ce qui concerne la gestion des risques rattachés au traitement de la déclaration de revenus des particuliers, je déplore que la planification des activités de contrôle n'intègre pas tous les résultats de l'ensemble des types d'intervention. Je constate également que des changements dans les critères de rejet et les instructions de travail occasionnent une sélection inégale et un traitement incohérent de l'ensemble des déclarations de revenus des particuliers. Enfin, le ministère ne s'est fixé aucun objectif quant à l'évaluation de la qualité des activités de cotisation ; la reddition de comptes à ce sujet est incomplète et peu fréquente. Je suis d'avis que l'ampleur et la visibilité de ces activités appellent un engagement précis de la part du ministère.

1.82 Quant au **chapitre 9**, il présente les résultats de quatre **suivis de vérification de l'optimisation des ressources**. Le premier expose les suites données à mes recommandations relatives aux services d'aide juridique tandis que le deuxième porte sur les écoles gouvernementales. Le troisième suivi traite de l'indemnisation et de la réadaptation des victimes de lésions professionnelles et le quatrième suivi a pour objet les activités liées au développement local et régional et à la déconcentration des activités gouvernementales.

1.83 Généralement, les entités vérifiées se sont appliquées à trouver des solutions à plusieurs des 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.

1.84 Viennent plus loin, dans le **chapitre 11**, mes commentaires découlant des travaux de **certification de l'information financière** menés auprès de six entités depuis la parution du dernier tome de mon rapport annuel.

1.85 Le **chapitre 12** constitue le ***Rapport annuel de gestion du Vérificateur général pour 2000-2001***, reddition de comptes exigée par la *Loi sur le vérificateur général*.

1.86 Enfin, le lecteur trouvera en annexe des compléments d'information. L'**annexe A** présente la liste des entités ayant produit des états financiers vérifiés et faisant partie du champ de compétence du Vérificateur général. L'**annexe B** reproduit le *Code de déontologie du Vérificateur général du Québec*, élaboré à l'intention de ses employés. Quant à l'**annexe C**, elle fournit aux intéressés le texte de la loi qui régit mes activités.

LIMITATION DANS LA RÉALISATION DE MON MANDAT

1.87 Au cours de la dernière année, tous les renseignements, rapports et explications que j'ai demandés dans l'exercice de mes fonctions m'ont été communiqués à l'exception de certaines pièces justificatives versées dans les dossiers des bénéficiaires de l'aide juridique. Ce refus m'a été opposé à l'occasion du suivi de la vérification des services d'aide juridique dont le rapport est inclus dans le chapitre 9 du présent tome.

1.88 C'est la deuxième fois que la consultation de ces pièces justificatives m'est refusée. En effet, lors de la vérification initiale menée en 1997, les centres d'aide juridique avaient refusé de me donner un accès intégral aux dossiers des bénéficiaires de l'aide juridique. Cette situation m'avait empêché de déterminer si les demandes d'admissibilité étaient toutes justifiées.

1.89 En 1997, la Commission de l'administration publique a examiné mon rapport de vérification à ce sujet en présence du président de la Commission des services juridiques. Comme en témoigne le *Deuxième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* qu'elle a adressé à l'Assemblée nationale, la Commission de l'administration publique a donné son appui au « Vérificateur général pour que tout ministère, organisme du gouvernement, entreprise ou organisme bénéficiant de subventions gouvernementales collabore avec lui et fournisse toute l'information qu'il juge nécessaire à l'exécution de son mandat, conformément à la *Loi sur le vérificateur général* ».

1.90 Lors de nos récents travaux de suivi, cette consultation aurait été tout aussi nécessaire pour obtenir l'assurance que toutes les pièces justificatives permettant d'établir l'admissibilité financière étaient désormais exigées du requérant du service d'aide juridique et conservées dans les dossiers.

1.91 J'attire donc l'attention de l'Assemblée nationale sur le fait que les dirigeants de la Commission des services juridiques et des centres d'aide juridique refusent d'obtempérer à la *Loi sur le vérificateur général* et à la demande expresse de la Commission de l'administration publique.

CONCLUSION

1.92 La vérification législative n'est pas de tout repos, ni pour ceux et celles dont les activités font l'objet des vérifications, ni pour les équipes de vérification et les personnes qui fournissent le soutien nécessaire à la bonne exécution de leurs travaux.

1.93 Sans la collaboration des uns et le dévouement des autres, auxquels il faut bien sûr ajouter un sens profond de la mission à accomplir, je ne pourrais me présenter devant l'Assemblée nationale avec le sentiment de rendre vraiment service à mes concitoyens.

1.94 Or, encore une fois cette année, je n'ai aucune hésitation à affirmer que ce rapport contient une quantité importante d'informations utiles pour qui a vraiment à cœur la saine gestion des fonds et des autres biens publics. J'en remercie bien sincèrement tous les responsables.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Chapitre 2

Gestion des risques associés aux changements démographiques

Vérification d'envergure gouvernementale

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	2.1
VUE D'ENSEMBLE	2.12
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	2.24
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	2.28
Nature des risques	2.30
Risques financiers et économiques	2.31
Risques sociaux	2.46
Risques liés à la gestion des ressources humaines	2.48
Détermination des risques	2.51
Évaluation des risques	2.58
Projections financières	2.60
Ressources humaines de l'État	2.72
Stratégies d'intervention	2.82
Portrait international	2.83
Stratégies sectorielles	2.86
Stratégie globale	2.100
Information destinée à l'Assemblée nationale et à la population	2.108
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Rôles et responsabilités des entités vérifiées en matière de changements démographiques	
Annexe 3 – Définitions	

Le résumé des commentaires des entités apparaît à la fin de ce chapitre.

Vérification menée par

Diane Bergeron
Directrice principale

Mylène Coulombe
Moïsette Fortin
Guy LeBlanc
Marise P. Simard

Sigles utilisés dans ce chapitre

ISQ	Institut de la statistique du Québec
MEQ	Ministère de l'Éducation
MFQ	Ministère des Finances du Québec
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONU	Organisation des Nations Unies
PIB	Produit intérieur brut
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor

FAITS SAILLANTS

2.1 Le Québec est touché par des changements démographiques importants ; la baisse de l'indice conjoncturel de fécondité[1] et la progression de l'espérance de vie se traduiront, au cours des prochaines décennies, par un vieillissement de la population dans des proportions jamais égalées et une diminution de la main-d'œuvre disponible.

2.2 La proportion de personnes âgées de 65 ans ou plus, laquelle correspondait à presque 13 p. cent de la population totale en 2000, passera à près de 27 p. cent en 2030 selon les projections de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ). Le phénomène du vieillissement de la population se manifeste également dans plusieurs pays industrialisés, mais il est plus préoccupant pour le Québec, car il se vit sur une période plus courte. En effet, le Québec verra la proportion de personnes âgées passer de 12 à 24 p. cent sur une période de 30 ans, comparativement à un délai d'environ 44 ans pour le reste du Canada et de plus de 60 ans pour les États-Unis.

2.3 De plus, la strate de population où se trouvent les personnes supportant la majorité des charges sociales, soit celles âgées de 20 à 64 ans, qui représente actuellement 63 p. cent de la population totale, commencera à décroître à compter de 2012 pour se situer à 53 p. cent en 2050. Quant à la population québécoise dans son ensemble, il est prévu qu'elle commencera à décroître en 2026.

2.4 Les changements démographiques influeront de façon importante sur l'appareil gouvernemental. Certains secteurs d'activité, dont celui de la santé et des services sociaux, verront la demande de services augmenter à la suite du vieillissement de la population. En effet, l'expérience démontre que la consommation des soins de santé et de services sociaux croît avec l'âge et que les coûts sont particulièrement élevés dans les dernières années de la vie. En revanche, d'autres secteurs tel celui de l'éducation pourraient connaître une situation inverse. Par ailleurs, l'effectif de la fonction publique et parapublique subira inéluctablement les contrecoups des changements qui s'annoncent dans un contexte où l'offre de travailleurs risque d'être insuffisante.

2.5 La présente vérification avait pour but d'obtenir l'assurance que l'administration gouvernementale québécoise a déterminé les principaux risques associés aux changements démographiques, qu'elle les a évalués, tant quantitativement que qualitativement, et qu'elle s'est dotée d'une stratégie globale afin de lui permettre de prendre les décisions optimales pour faire face à ces risques au moment opportun. Elle visait également à apprécier dans quelle mesure le gouvernement a informé de façon appropriée l'Assemblée nationale de ces risques, de leurs effets prévisibles et de sa stratégie en la matière.

1. Le lecteur trouvera la définition de l'expression « indice conjoncturel de fécondité » à l'annexe 3.

2.6 Nos travaux démontrent que les changements démographiques entraînent de nombreux risques pour le gouvernement. Ainsi, sur le plan financier, il y a un risque que les ressources libérées par les secteurs dont les activités sont à la baisse ne soient pas redistribuées à ceux dont les activités sont plutôt à la hausse et qu'il en résulte une augmentation des dépenses publiques. De plus, la tendance des dernières années à un retrait plus hâtif du marché du travail conjuguée à une espérance de vie qui s'allonge exerce une pression sur le Régime de rentes du Québec. Par ailleurs, il ne faut pas négliger les répercussions intergénérationnelles sur une population dont la pyramide des âges sera grandement modifiée. Au cours des deux dernières années, l'administration gouvernementale a investi des énergies appréciables pour établir un portrait global de situation et définir ces risques. Cependant, il reste encore du chemin à parcourir.

2.7 Pour ce qui est de l'évaluation des risques, les travaux sont en cours. Plusieurs projections de revenus et dépenses tenant compte des changements démographiques ont été réalisées pour une période de 50 ans. Ces exercices ont été effectués par divers acteurs gouvernementaux utilisant chacun leur modèle, et ce, selon des hypothèses parfois différentes. Puisque les bases de l'information à l'égard des projections financières ne sont pas comparables, il est difficile pour le gouvernement d'obtenir une vision globale à long terme et de déterminer sa marge de manœuvre. Les projections examinées démontrent néanmoins que le vieillissement de la population exercera une forte pression sur les coûts des programmes publics. Ainsi, le facteur démographique pourrait à lui seul faire passer la proportion du produit intérieur brut (PIB) consacrée à la santé et aux services sociaux de 7 p. cent qu'elle était en 1998 à 15 p. cent en 2050.

2.8 En ce qui a trait à l'évaluation des risques liés aux ressources humaines de l'État, il n'y a pas de vision d'ensemble sur les besoins futurs en main-d'œuvre et l'offre y afférente. Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) et l'ISQ étudient en parallèle l'effectif de la fonction publique pendant que le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et le ministère de l'Éducation (MEQ) travaillent sur les ressources humaines de leurs réseaux respectifs. Les projections effectuées s'étalent sur des périodes disparates. De même, la nature des travaux et leur degré d'avancement sont variables selon les secteurs concernés et, dans certains cas, il reste beaucoup d'étapes à franchir pour avoir un portrait de la situation à long terme. Les analyses menées jusqu'à maintenant font ressortir que le secteur de la santé, déjà aux prises avec des pénuries de personnel infirmier, sera particulièrement touché par les départs à la retraite et l'augmentation des besoins.

2.9 Par ailleurs, divers gestes sont posés par les ministères et les organismes pour leur permettre de s'ajuster aux changements démographiques. Plusieurs stratégies sectorielles sur des sujets particuliers ont été élaborées. Pensons à celle visant à utiliser l'immigration comme un levier stratégique pour retarder le déclin de la population. La partie est loin d'être gagnée puisque, depuis 1996, les résultats à cet égard ne sont pas concluants. D'ailleurs, la réflexion se poursuit dans chaque

secteur afin de mettre en œuvre des moyens pour limiter les conséquences négatives d'une gestion inadéquate des risques associés aux changements démographiques. Toutefois, le gouvernement ne dispose pas d'une stratégie globale pour gérer ces risques, puisque toutes les mesures que nous avons recensées ne sont pas intégrées dans un plan d'action commun. L'absence d'une telle stratégie, impliquant une vision à long terme et permettant d'associer aux orientations et aux priorités gouvernementales des objectifs précis et mesurables, de définir clairement les rôles et les responsabilités des divers acteurs ainsi que de structurer leurs actions afin qu'ils agissent au moment opportun et de façon cohérente, ne contribue certes pas à une reddition de comptes adéquate sur la question.

2.10 Ainsi, jusqu'à présent, les parlementaires et la population n'ont pas été renseignés, dans une perspective globale, sur ces risques et leurs effets potentiels ainsi que sur les moyens mis en place par l'administration gouvernementale pour les gérer.

2.11 À ce chapitre, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) propose des axes d'intervention dont ceux-ci : favoriser le maintien en emploi des travailleurs âgés ; assainir les finances publiques et alléger le poids de la dette ; mettre l'accent sur l'efficience des soins de santé et de longue durée ; se doter d'un cadre stratégique national qui coordonnerait les stratégies sectorielles et sensibiliser la population pour obtenir son adhésion.

VUE D'ENSEMBLE

2.12 Le Québec est touché de façon particulière par des changements démographiques importants ; la baisse de l'indice conjoncturel de fécondité et la progression de l'espérance de vie se traduiront, au cours des prochaines décennies, par un vieillissement de la population dans des proportions jamais égalées et une diminution de la main-d'œuvre disponible.

2.13 La pyramide des âges en sera d'autant modifiée : la proportion de personnes âgées de 65 ans ou plus, laquelle correspondait à presque 13 p. cent de la population totale en 2000, passera à près de 27 p. cent en 2030, selon les projections de l'ISQ[2]. La population québécoise se composera alors de 2,1 millions de personnes de 65 ans ou plus sur une population totale de 7,8 millions. La hausse du nombre de personnes âgées s'explique principalement par le fait que la génération du baby-boom[3] atteindra progressivement 65 ans entre 2010 et 2030.

2. Pour les fins de la présente étude, les projections de l'ISQ reposent sur un **scénario moyen** dans lequel on utilise les hypothèses suivantes : une fécondité de 1,5 enfant par femme ; un solde migratoire positif de 12 000 individus par année ; un taux de mortalité par âge et par sexe qui régresse en moyenne de 1,5 p. cent à chaque année projetée. Ce scénario reflète les tendances récentes et l'orientation future prévue si la tendance se maintient. À titre d'information, un scénario faible envisage une fécondité et une migration nette inférieures à celles du scénario moyen alors que c'est la situation inverse pour un scénario fort. Le lecteur trouvera la définition de l'expression « solde migratoire » à l'annexe 3.

3. Le lecteur trouvera la définition de l'expression « génération du baby-boom » à l'annexe 3.

Vieillissement rapide et prononcé de la population québécoise.

2.14 Le phénomène du vieillissement de la population se manifeste dans plusieurs pays industrialisés, avec plus ou moins d'acuité selon le moment où il survient et la période sur laquelle il s'échelonne. Par exemple, pour le reste du Canada, on prévoit que la proportion de personnes âgées se situera à 22 p. cent en 2030 et à près de 21 p. cent aux États-Unis alors qu'elle devrait atteindre plus de 30 p. cent en Italie. Le tableau 1 montre l'évolution et les projections de la proportion des personnes âgées de 65 ans ou plus par rapport à la population totale au Québec, dans le reste du Canada et dans quelques autres pays. Le graphique 1, de son côté, illustre que le Québec verra cette proportion passer de 12 à 24 p. cent sur une période de 30 ans, comparativement à un délai d'environ 44 ans pour le reste du Canada et de plus de 60 ans pour les États-Unis.

TABLEAU 1

ÉVOLUTION ET PROJECTIONS DE LA PROPORTION DES PERSONNES ÂGÉES DE 65 ANS OU PLUS PAR RAPPORT À LA POPULATION TOTALE, DE 1950 À 2050
(en pourcentage)

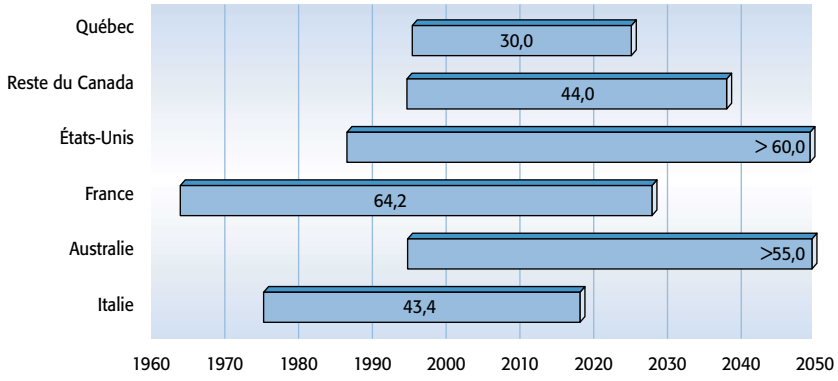
	1950	2000	2010	2030	2050
Québec	5,7	12,8	15,3	26,5	29,3
Reste du Canada	8,6	12,5	13,7	22,0	25,2
États-Unis	8,3	12,5	13,2	20,6	21,7
France	11,4	15,9	16,9	24,7	29,6
Australie	8,1	12,1	13,4	20,0	22,6
Italie	8,3	18,2	21,0	30,3	39,1

Sources : Pour le Québec : recensement du Canada de 1951 et projections de l'ISQ, février 1999 (scénario moyen).
Pour le reste du Canada : recensement du Canada de 1951 et projections spéciales de Statistique Canada, 1999 (scénario moyen).
Pour les autres pays : estimations et projections de l'Organisation des Nations Unies (ONU) (*World Population Prospects. The 1998 Revision*, New York, 1999.) (scénario moyen pour les États-Unis et l'Australie ; pour la France et l'Italie, l'ISQ a plutôt retenu le scénario faible qui, à son avis, reflète mieux la situation récente).

2.15 L'indice conjoncturel de fécondité québécois, quant à lui, est à la baisse depuis le début des années 60. En 10 ans, soit de 1960 à 1970, il a chuté de près de 4 enfants par femme à seulement 2. Depuis, à l'exception d'une légère remontée à la fin des années 80, il n'a cessé de décroître. En 1999, il se situait un peu en deçà de 1,5. De fait, le nombre de naissances est passé de 98 000 en 1990 à environ 73 000 en 1999. Selon la documentation, cette baisse généralisée de la fécondité est attribuable à plusieurs facteurs, les principaux pouvant être établis comme suit : l'efficacité et l'usage accru des divers moyens contraceptifs ; l'instabilité croissante des unions ; l'augmentation du niveau de scolarité, particulièrement chez les femmes, et leur présence de plus en plus importante sur le marché du travail ; la montée de l'individualisme et la recherche de l'épanouissement personnel.

Graphique 1

Période de croissance de 12 % à 24 % de la proportion des personnes âgées de 65 ans ou plus (en années)



Sources : Pour le Québec et le reste du Canada : estimations et projections spéciales de Statistique Canada, 1999 (scénario moyen).

Pour les autres pays : estimations et projections de l'ONU (*World Population Prospects. The 1998 Revision*, New York, 1999.) (scénario moyen pour les États-Unis et l'Australie ; pour la France et l'Italie, l'ISQ a plutôt retenu le scénario faible qui, à son avis, reflète mieux la situation récente).

2.16 À l'instar de plusieurs autres sociétés industrialisées, le Québec n'assure plus le renouvellement de ses générations ; pour ce faire, il faudrait que l'indice conjoncturel de fécondité ne descende pas durablement au-dessous de 2,1, qui est le seuil de remplacement. Cette situation perdure depuis quelque 30 ans. Le tableau 2 illustre l'évolution et les projections de l'indice conjoncturel de fécondité du Québec, du Canada et de quelques autres pays.

Tableau 2

Évolution et projections de l'indice conjoncturel de fécondité de 1950 à 2050

	1950-1955	1995-2000	2025-2050
Québec	3,95	1,48	1,50
Canada	3,70	1,55	1,50
États-Unis	3,45	1,99	1,90
France	2,73	1,68	1,56
Australie	3,18	1,79	1,90
Italie	2,32	1,14	1,17

Sources : Pour le Québec : estimations et projections de l'ISQ, février 1999 (scénario moyen).

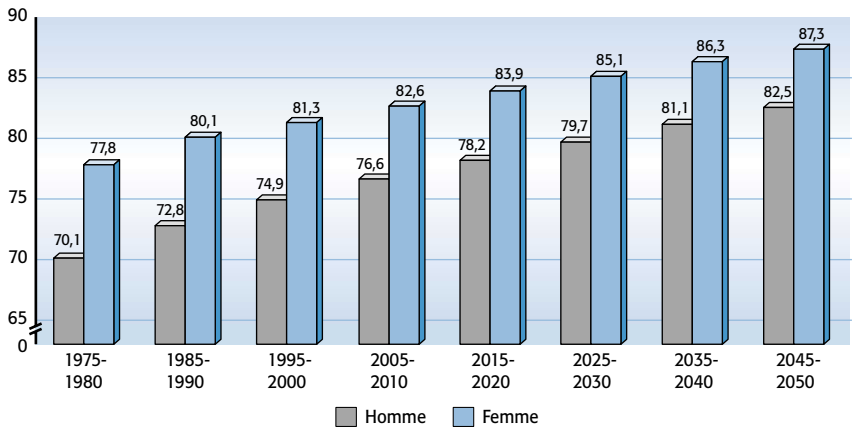
Pour le Canada : estimations de 1973 et de 2000, et projections spéciales de Statistique Canada, 1999 (scénario moyen).

Pour les autres pays : estimations et projections de l'ONU (*World Population Prospects. The 1998 Revision*, New York, 1999.) (scénario moyen pour les États-Unis et l'Australie ; pour la France et l'Italie, l'ISQ a plutôt retenu le scénario faible qui, à son avis, reflète mieux la situation récente).

2.17 En ce qui a trait à l'espérance de vie, une nette amélioration a été observée au fil des ans. Les femmes et les hommes nés au début du XXe siècle ont vécu en moyenne, respectivement, 55 et 50 ans. À l'aube de l'an 2000, l'espérance de vie à la naissance est de 81 ans pour les femmes et de 75 ans pour les hommes. Les progrès dans la lutte contre la mortalité infantile de même que les moyens mis en place pour combattre les maladies cardiovasculaires et le cancer comptent parmi les principaux facteurs expliquant cette augmentation. Le graphique 2 présente l'évolution et les projections de l'espérance de vie à la naissance pour le Québec.

Graphique 2

Évolution et projections de l'espérance de vie à la naissance de 1975 à 2050 selon le sexe (en années)



Source : Estimations et projections de l'ISQ, février 1999 (scénario moyen).

2.18 Selon les projections de l'ISQ, la population québécoise commencera à décroître en 2026. Aucune décroissance n'est prévue chez nos voisins de l'Ontario et des États-Unis jusqu'en 2050. La croissance ou, le cas échéant, la décroissance résulte de l'effet conjugué de la différence entre le nombre de naissances et celui des décès, et du solde migratoire.

2.19 Le fléchissement de la croissance de la population du Québec a notamment pour effet de réduire son poids démographique au sein du pays qui, de 28 p. cent qu'il était en 1972, avait baissé à 24 p. cent en 2000. Selon des projections spéciales de Statistique Canada, il devrait continuer à décroître pour se situer à environ 18 p. cent en 2050.

2.20 Par ailleurs, les projections de l'ISQ laissent entrevoir que la répartition de la population sur le territoire sera de plus en plus inégale. Le dépeuplement de certaines régions se poursuivra au profit de celles où l'activité économique sera plus importante. Il en est ainsi des régions de l'Outaouais, des Laurentides et de Lanaudière, qui vivront une croissance substantielle, pendant que d'autres,

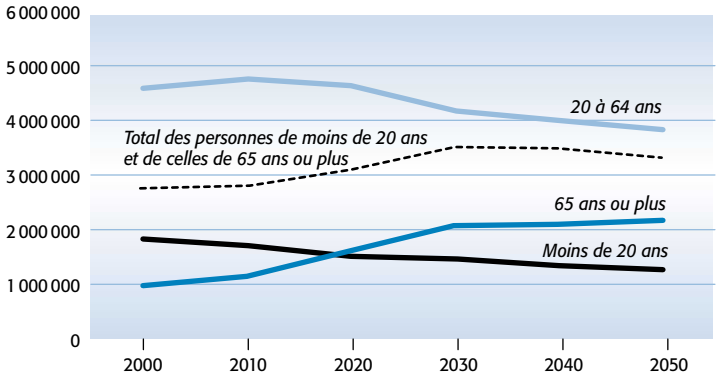
comme celles de la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine, du Bas-Saint-Laurent et du Saguenay–Lac-Saint-Jean, continueront de subir l'exode de leur population et, plus particulièrement, des jeunes.

Décroissance prévue de la population active à compter de 2012.

2.21 Présentement, le Québec jouit d'une situation favorable quant à sa population active[4]. En effet, la strate où se trouvent les personnes supportant la majorité des charges sociales, soit celles âgées de 20 à 64 ans, représente 63 p. cent de la population totale. Par contre, à compter de 2012, le nombre d'individus appartenant à cette tranche d'âge diminuera continuellement, pour se situer à 53 p. cent en 2050, de sorte que le fardeau imposé à la population active sera de plus en plus lourd à moins que d'autres facteurs ne viennent compenser. Le graphique 3 montre la projection de la population par groupe d'âge.

Graphique 3

PROJECTION DE LA POPULATION PAR GROUPE D'ÂGE



Source : Projections de l'ISQ, février 1999 (scénario moyen).

2.22 Ainsi, alors que le ratio entre les individus en âge de travailler et les personnes âgées est actuellement de 5 pour 1, il sera de 2 pour 1 en 2050.

Forte influence des changements démographiques sur l'appareil gouvernemental.

2.23 Les changements démographiques influeront de façon importante sur l'appareil gouvernemental. Certains secteurs d'activité, dont celui de la santé et des services sociaux, verront la demande de services augmenter à la suite du vieillissement de la population. En revanche, d'autres secteurs tel celui de l'éducation pourraient connaître une situation inverse. Par ailleurs, l'effectif de la fonction publique et parapublique subira inéluctablement les contrecoups des changements démographiques. En effet, la représentativité insuffisante des jeunes est déjà au cœur des préoccupations, et au cours des quinze prochaines années au moins la moitié du personnel actuel aura quitté les rangs de l'appareil gouvernemental, dont près de 70 p. cent des employés de la fonction publique ayant le statut de permanent.

4. Le lecteur trouvera la définition de l'expression « population active » à l'annexe 3.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

2.24 La présente vérification avait pour but d'obtenir l'assurance que l'administration gouvernementale québécoise a déterminé les principaux risques associés aux changements démographiques, qu'elle les a évalués, tant quantitativement que qualitativement, et qu'elle s'est dotée d'une stratégie globale afin de lui permettre de prendre les décisions optimales pour faire face à ces risques au moment opportun. Elle visait également à apprécier dans quelle mesure le gouvernement a informé de façon appropriée l'Assemblée nationale de ces risques, de leurs effets prévisibles et de sa stratégie en la matière.

2.25 Notre mandat ne consistait pas à faire des prévisions ou à proposer des actions, mais bien à nous assurer que les principaux acteurs concernés avaient fait cet exercice de façon adéquate et transparente.

2.26 Pour les fins du présent rapport, l'administration gouvernementale québécoise se compose essentiellement du gouvernement ainsi que de ses ministères et organismes. Nous avons également examiné la situation ayant cours dans le réseau de la santé et des services sociaux et celui de l'éducation. D'entrée de jeu, soulignons que l'ensemble des entités gouvernementales sont touchées de près ou de loin par les changements démographiques, ne serait-ce que sur le plan de la gestion de leurs ressources humaines. Toutefois, notre vérification a été effectuée auprès de 11 entités qui sont touchées plus directement par ce phénomène. Ces entités[5] ainsi que les principales responsabilités qui leur sont dévolues au regard des changements démographiques sont présentées à l'annexe 2.

2.27 Notre vérification s'est déroulée de septembre 2000 jusqu'en juin 2001, mais certains de nos commentaires portent sur des situations antérieures à cette période.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

Parlementaires et population non renseignés dans une perspective globale.

2.28 Nos travaux démontrent que la trajectoire démographique suivie par le Québec entraîne manifestement des risques pour le gouvernement. D'ailleurs, au cours des deux dernières années, l'administration gouvernementale a investi des énergies appréciables pour les déterminer et les évaluer. À ce chapitre, nous avons constaté que les ministères et les organismes n'en étaient pas tous au même point dans leurs travaux. De plus, diverses actions sont posées par ces derniers pour leur permettre de s'ajuster au regard de ces changements. Cependant, les parlementaires et la population ne sont pas renseignés dans une perspective d'ensemble sur ces risques et leurs effets potentiels ainsi que sur les moyens mis en place par l'administration gouvernementale pour les gérer. L'absence d'une stratégie globale, impliquant une vision à long terme et permettant d'associer aux orientations et aux priorités gouvernementales des objectifs précis et mesurables, de définir clairement les rôles et les responsabilités des divers acteurs, de structurer leurs actions afin qu'ils agissent au moment opportun et de façon cohérente, ne contribue certes pas à une reddition de comptes adéquate sur le sujet.

5. D'autres organismes tels le Conseil des aînés et le Secrétariat aux aînés ont aussi été mis à contribution.

2.29 Dans les prochains paragraphes, nous décrivons les principaux risques auxquels est exposé le gouvernement du Québec. Par la suite, nous présentons d'une façon détaillée les résultats de notre vérification.

Nature des risques

2.30 Les risques associés aux changements démographiques sont multiples et leur nature est variée. Même si les effets de ces derniers seront plus marqués à compter de 2010, il est fondamental que le gouvernement reconnaisse et définisse dès maintenant ces risques afin d'être en mesure de les gérer adéquatement.

Risques financiers et économiques

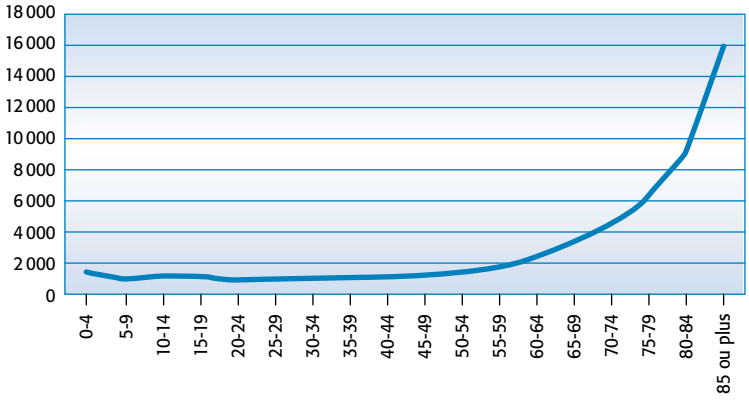
2.31 Bon nombre de risques associés aux changements démographiques ont, en définitive, une incidence sur les finances publiques ou sur le financement des régimes publics. Ainsi, les conséquences d'une gestion inadéquate de ces risques pourraient être majeures.

Santé et services sociaux

2.32 La forte croissance de la proportion de personnes âgées qui caractérisera la population au cours des prochaines décennies entraînera une pression considérable sur les dépenses relatives à la santé et aux services sociaux. L'expérience démontre que la consommation des soins de santé et de services sociaux croît avec l'âge et que les coûts sont particulièrement élevés dans les dernières années de la vie. Le graphique 4 illustre ce constat.

GRAPHIQUE 4

DÉPENSES PUBLIQUES RELATIVES À LA SANTÉ ET AUX SERVICES SOCIAUX PAR PERSONNE SELON L'ÂGE (en dollars)



Source : Rapport publié en mars 2000 par le groupe de travail interministériel du gouvernement du Québec sur les changements sociodémographiques et le vieillissement.

2.33 Une émergence de besoins découlera du vieillissement de la population. Pensons, par exemple, à ceux créés par l'accroissement du nombre de personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer, qui est directement liée à la vieillesse. L'hébergement des personnes âgées en perte d'autonomie nécessitera des infrastructures additionnelles. En outre, dans un contexte où les familles sont de moins en moins nombreuses, où les femmes sont de plus en plus présentes sur le marché du travail et où les jeunes doivent disposer d'une plus grande mobilité professionnelle, les aînés risquent dans l'avenir de solliciter davantage l'État afin qu'il mette en place des services destinés à répondre à leurs besoins, même si, de façon générale, leurs revenus devraient être supérieurs à ceux d'aujourd'hui.

Le sens de l'éthique au cœur de certaines décisions.

2.34 Non seulement les coûts liés aux services de santé sont-ils influencés par l'âge, mais il est également reconnu dans le milieu de la santé que l'avancement technologique et la croissance du niveau d'utilisation des services continueront d'exercer une pression à la hausse sur les dépenses de cette nature. L'État sera appelé à prendre des décisions qui mettront à dure épreuve son sens de l'éthique. La Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux (commission Clair) soulevait de façon très lucide des questions propres à cette problématique : Jusqu'à quel point l'État pourra-t-il, compte tenu de ses limites budgétaires, maintenir le principe de l'universalité des services de santé alors que ceux-ci seront de plus en plus coûteux et qu'une technologie de plus en plus performante permettra sans doute de prolonger encore l'espérance de vie ? Comment faire des choix ?

2.35 Nous avons vu que le vieillissement plus rapide et plus prononcé de la population québécoise, lequel entraînera une croissance importante des dépenses publiques, constitue en soi un risque pour le Québec sur le plan financier. Il y a également lieu de se préoccuper des revenus de transfert en matière de santé et de programmes sociaux provenant du gouvernement fédéral. En effet, la répartition des sommes transférées aux provinces est basée sur leur population respective, sans égard à l'âge des individus.

Éducation, famille et enfance

2.36 Le faible taux de fécondité constaté au Québec laisse entrevoir des baisses de clientèle dans certaines sphères d'activité, dont l'enseignement primaire et secondaire ainsi que le secteur de la famille et de l'enfance. Il y a un risque que les ressources financières libérées par les secteurs dont les activités sont à la baisse ne soient pas redistribuées à ceux dont les activités sont plutôt à la hausse et qu'il en résulte une augmentation des dépenses publiques.

En éducation, risque de réduction des coûts non proportionnelle à la baisse de la clientèle.

2.37 D'ailleurs, selon toute vraisemblance, cette réduction de clientèle n'aurait pas pour effet de diminuer les coûts dans ces secteurs de façon directement proportionnelle. Ainsi, une scolarisation accrue de la population pourrait restreindre les disponibilités qui se dégageront à la suite de la baisse de la clientèle. De surcroît, même s'il est à prévoir que, dans son ensemble, le Québec se trouvera théoriquement en situation de surplus d'écoles, plusieurs d'entre elles devront probablement être maintenues pour assurer l'accessibilité des services d'éducation partout au Québec.

2.38 Qui plus est, il est tout à fait possible que de nouvelles écoles soient nécessaires dans des régions connaissant une croissance démographique. Le défi d'assurer les services d'éducation sur tout le territoire québécois, à un coût abordable, est de taille, comme il l'est pour les autres services publics.

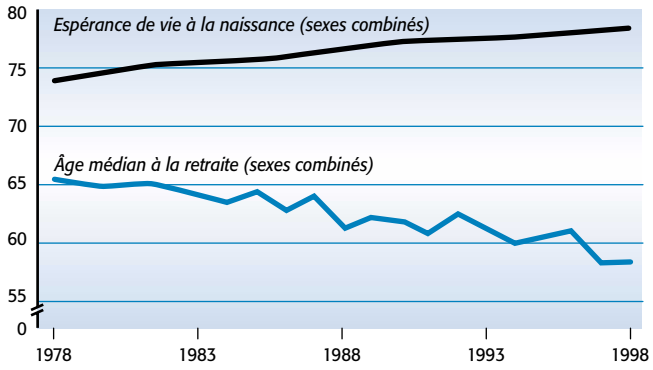
Régime de rentes du Québec

2.39 Le Régime de rentes du Québec sera également touché de façon substantielle par les changements dans la pyramide des âges. Le régime québécois est financé par capitalisation partielle : les cotisations d'une année servent à couvrir les prestations de l'année en cours, tout en maintenant une réserve de fonds suffisante pour générer des revenus de placement et permettre de stabiliser le taux de cotisation sur une longue période.

2.40 Le vieillissement de la population se traduira, rappelons-le, par une arrivée massive des baby-boomers à la retraite et une diminution de la population en âge de travailler (20 à 64 ans), laquelle finance le régime. De plus, la tendance des dernières décennies à un retrait plus hâtif du marché du travail conjuguée à une espérance de vie à la hausse fait en sorte que, d'une part, les gens bénéficient plus longtemps des avantages du régime et que, d'autre part, ils y contribuent moins longtemps. Le graphique 5 illustre l'évolution de l'âge à la retraite et de l'espérance de vie.

GRAPHIQUE 5

ÉVOLUTION DE L'ÂGE À LA RETRAITE ET DE L'ESPÉRANCE DE VIE



Sources : Âge médian à la retraite : Statistique Canada, enquête mensuelle sur la population active, 1997, et estimations spéciales de 1999.
Espérance de vie à la naissance : estimations de l'ISQ, août 2000.

2.41 Ces facteurs exercent des pressions sur le régime, si bien que des modifications pourraient s'avérer nécessaires pour assurer sa pérennité. Ils constituent aussi une source de risque pour l'équité intergénérationnelle, c'est-à-dire la charge que chaque génération peut être appelée à assumer par rapport aux bénéfices qu'elle peut en retirer.

Risques atténués par la réforme du Régime de rentes.

2.42 La réforme du régime entreprise en 1998 contribue à atténuer les risques relatifs à son financement et à améliorer son équité. Cette réforme prévoit une hausse continue des taux de cotisation jusqu'en 2003, la production d'une évaluation actuarielle aux trois ans plutôt qu'aux cinq ans et une consultation publique tous les six ans sur l'opportunité de modifier le taux de cotisation du régime ou les prestations payables.

2.43 Par ailleurs, la situation démographique généralement plus favorable ailleurs au Canada, qui résulte principalement d'un solde migratoire positif plus élevé et d'un vieillissement moins rapide de la population, conduit à un meilleur équilibre entre les cotisants et les bénéficiaires. Cette situation crée une pression sur les différents paramètres économiques (voir section 4 ci-après) afin de maintenir l'équivalence du Régime de rentes du Québec avec le Régime de pensions du Canada. L'équivalence du taux de cotisation et des prestations est souhaitable pour la mobilité de la main-d'œuvre entre les provinces canadiennes.

Comportement de l'économie

Effet déterminant du comportement de l'économie.

2.44 Le comportement à long terme de l'économie québécoise aura, à coup sûr, un effet déterminant sur le financement du Régime de rentes ainsi que sur la croissance des revenus que le gouvernement devra encaisser pour être en mesure de respecter ses obligations tout en demeurant dans une bonne position concurrentielle. Deux éléments prépondérants agissent sur l'économie : premièrement, la quantité de personnes exerçant un emploi qui vont contribuer aux revenus de l'État et au financement du Régime de rentes ; deuxièmement, leur productivité. La quantité de travailleurs dépend du nombre de personnes disponibles pour exercer un emploi et du taux de chômage. Un troisième élément, soit le rendement sur le capital investi en épargne, y compris celui destiné à la retraite, a une incidence sur le financement du Régime de rentes et les impôts perçus par le gouvernement. Or, beaucoup d'incertitude subsiste relativement à l'évolution de ces paramètres économiques, notamment au regard du maintien en emploi des travailleurs de 55 ans ou plus.

2.45 Soulignons enfin que le comportement de l'économie a une influence notable sur la natalité et la migration des travailleurs. La capacité d'attraction et de rétention de la population dans les différentes régions du Québec est largement tributaire du dynamisme économique propre à chacune.

Risques sociaux

Répercussions intergénérationnelles : un aspect à ne pas négliger.

2.46 Il ne faut pas négliger les répercussions intergénérationnelles sur une population dont le ratio de dépendance démographique[6] sera grandement modifié. Deux courants de pensée s'affrontent. D'une part, il y a les défenseurs de l'approche de l'équité intergénérationnelle qui endossent le principe où chaque génération doit pourvoir à ses propres besoins. Ceux qui adhèrent à ce principe estiment important que chaque génération assume des charges raisonnables, considérant l'effort consenti par les autres générations et les services dont elle pourra bénéficier. D'autre part, il y a les tenants de l'approche de l'interdépendance générationnelle, qui appuient le transfert de ressources entre les générations et qui voient la solidarité intergénérationnelle comme la base de notre système social. Indépendamment de ces idéologies, la remise en question des acquis risque d'ébranler la confiance de la population, plus particulièrement des jeunes, dans les valeurs collectives qui caractérisent notre société.

2.47 Les décideurs politiques devront composer avec le pouvoir grandissant exercé par les aînés qui représenteront un pourcentage appréciable de la population votante. Les risques associés à un bris de la solidarité intergénérationnelle seront tangibles dans l'éventualité où les personnes âgées accorderaient plus d'importance aux programmes qui les concernent.

Risques liés à la gestion des ressources humaines

Suffisamment de travailleurs pour combler les besoins ?

2.48 Dans une dizaine d'années, le nombre de personnes qui atteindront l'âge de la retraite dépassera celui des jeunes qui entreront sur le marché du travail. Il est donc possible que l'offre de travailleurs soit insuffisante pour combler les besoins, surtout dans les domaines qui requièrent une main-d'œuvre spécialisée. L'État, à titre d'employeur, aura d'ailleurs à faire face à cette situation où une forte concurrence conditionnera les règles du marché. La relève du personnel d'encadrement devra faire l'objet d'une attention spéciale puisque les prévisions annoncent que plus de la moitié de ces employés auront quitté l'administration gouvernementale d'ici 2010.

2.49 De plus, le marché du travail devra composer pendant plusieurs années encore avec un effectif de plus en plus âgé. À l'instar des autres employeurs, l'État devra adapter la gestion de ses ressources humaines pour maintenir leur productivité.

2.50 Enfin, la baisse de la main-d'œuvre disponible devrait se traduire par un nombre réduit de prestataires de l'assistance-emploi dans la mesure où les personnes aptes au travail auront les qualifications requises pour remplir les postes à pourvoir.

6. Le lecteur trouvera la définition de l'expression « ratio de dépendance démographique » à l'annexe 3.

Détermination des risques

2.51 Une approche de gestion des risques présuppose que ceux-ci ont été définis et qu'il y a eu interaction entre les principaux groupes d'intéressés. Ainsi, il est essentiel que le gouvernement prenne d'abord conscience des divers risques qui le guettent au regard des changements démographiques.

Importante étude gouvernementale en cours.

2.52 Au moment de notre vérification, une importante étude gouvernementale était en cours pour cerner les enjeux et évaluer les impacts des changements démographiques sur la société ainsi que sur les politiques, les programmes et les services publics et parapublics de même que pour amorcer une réflexion sur la question de l'équité et des rapports intergénérationnels. Le groupe de travail interministériel sur les changements sociodémographiques et le vieillissement, qui est responsable de cette étude et dont les travaux sont coordonnés par le ministère du Conseil exécutif, a été formé en avril 1999. Son objectif principal est de sensibiliser et d'informer le gouvernement ainsi que de lui proposer des nouvelles orientations stratégiques et des priorités.

2.53 Les résultats des travaux menés jusqu'à maintenant ont permis de définir, dans une perspective globale, la plupart des principaux risques associés aux changements démographiques. Certains autres facteurs susceptibles d'exercer des pressions substantielles sur les dépenses publiques, tels que les changements technologiques et la scolarisation plus poussée, ont aussi été abordés.

2.54 La mise en commun des informations disponibles dans les principaux ministères et organismes a, par contre, fait ressortir que tous n'en étaient pas au même point dans leur réflexion et dans leur détermination des risques. Ainsi, depuis plusieurs années, le vieillissement de la population est au centre des préoccupations du MSSS. Celui-ci est d'ailleurs très conscient des futures charges additionnelles que les changements démographiques peuvent engendrer. Ce ministère a mené une multitude de recherches et d'études approfondies sur le sujet. Il en est de même pour la Régie des rentes qui surveille de près depuis plusieurs années les effets de la démographie sur la pérennité du régime qu'elle administre et sur l'équité intergénérationnelle.

2.55 Cependant, relativement peu de travaux ont été effectués sur d'autres sujets. L'étude des impacts des grandes tendances de l'évolution démographique au niveau régional en est à ses premiers balbutiements. Toutefois, plusieurs ministères disposent d'information pertinente à cet égard. En ce qui a trait au secteur de l'emploi, le portrait de la situation n'a pas été dressé dans une perspective à long terme. Pensons aussi à l'évaluation des revenus futurs des personnes âgées, qui en est à un stade embryonnaire, et à la prise en compte de l'ensemble des répercussions intergénérationnelles, où il reste beaucoup à faire.

2.56 Par ailleurs, nous avons constaté que deux sujets d'importance n'ont pas été traités dans le cadre de la réflexion interministérielle, soit l'importance du poids démographique du Québec au sein du Canada et les impacts des changements démographiques sur les ressources humaines de l'État. En ce qui concerne ce

dernier élément, des travaux ont tout de même été entrepris par les responsables des grands secteurs d'activité (fonction publique, réseau de la santé et des services sociaux et réseau de l'éducation) afin de déterminer quels sont les risques découlant du vieillissement de l'effectif gouvernemental.

2.57 En conclusion, nous constatons que le gouvernement a déjà déployé des énergies pour établir un portrait global de la situation et définir les risques afférents, mais que des efforts restent à faire.

Évaluation des risques

2.58 La gestion des risques appelle inévitablement leur évaluation, laquelle va de pair avec leur détermination. En effet, il est important de prévoir l'ampleur des répercussions associées aux changements démographiques et le moment où elles surviendront afin de poser les gestes appropriés au moment opportun, minimisant ainsi les conséquences néfastes.

2.59 Nous avons traité de l'évaluation des risques sous deux angles : d'une part, nous avons examiné l'importance pécuniaire de ces derniers et, d'autre part, l'adéquation, tant quantitative que qualitative, entre les ressources humaines de l'État et ses besoins en main-d'œuvre.

Projections financières

2.60 Pour mesurer les incidences financières des changements démographiques, l'administration gouvernementale doit évaluer les entrées et les sorties futures de fonds des coffres de l'État et des régimes publics. Pour ce faire, elle doit poser une série d'hypothèses tant sur les plans démographique et économique que sur la nature et le niveau des services à rendre. Les hypothèses retenues doivent être les plus réalistes, et ce, même s'il est clair qu'il subsiste des incertitudes importantes à certains égards. D'ailleurs, lorsqu'il est question des impacts financiers liés aux changements démographiques, il existe des visions opposées. Certaines analyses sont empreintes d'optimisme et laissent entrevoir que l'augmentation prévue des dépenses publiques et des coûts des régimes publics sera compensée par une économie prospère, qui influencera positivement les revenus de l'État. D'autres, par contre, sont plutôt alarmistes et révèlent que le gouvernement ne pourra faire face à la situation. Il est donc important que divers scénarios soient élaborés afin de déterminer l'amplitude des répercussions. Ces scénarios doivent cependant reposer sur des hypothèses raisonnables afin que les écarts ne soient pas d'une importance telle que les projections perdent toute signification.

2.61 Jusqu'à présent, plusieurs projections de revenus et dépenses tenant compte des changements démographiques ont été réalisées pour une période de 50 ans. En raison des besoins exprimés par le groupe de travail interministériel, les deux dernières années ont été particulièrement fertiles en recherches. Ces exercices ont été effectués par divers acteurs gouvernementaux utilisant chacun leur modèle, et ce, selon des hypothèses parfois différentes étant donné que les objectifs recherchés n'étaient pas les mêmes.

Difficile d'obtenir une vision globale à long terme des risques financiers.

2.62 Puisque les bases de l'information à l'égard des projections financières ne sont pas comparables, il est difficile pour le gouvernement d'obtenir une vision globale à long terme et de déterminer sa marge de manœuvre. Les projections examinées démontrent néanmoins que le vieillissement de la population exercera une forte pression sur les coûts des programmes publics. Par ailleurs, il y a lieu de s'interroger sur l'efficience de cette façon de procéder. Le fait de mieux préciser les rôles et de guider ceux qui effectuent les projections aurait sans aucun doute permis d'améliorer l'efficacité du processus.

Groupe de travail interministériel

2.63 Ainsi, des projections ayant pour objectif d'isoler les effets du facteur démographique sur les dépenses des programmes de quatre secteurs d'importance, soit la santé et les services sociaux, l'éducation, la famille et l'enfance de même que l'assistance-emploi, ont été réalisées par le groupe de travail interministériel. Celui-ci a utilisé le scénario démographique moyen de l'ISQ et a maintenu les dépenses constantes au niveau de 1998, sans toutefois prendre en considération les frais de gestion de ces programmes. Cet exercice montre que le facteur démographique pourrait, à lui seul, faire passer la proportion des dépenses de ces secteurs de 15 p. cent du PIB en 1998 (7 p. cent pour la santé et les services sociaux) à 22 p. cent en 2050 (15 p. cent pour la santé et les services sociaux).

2.64 L'évolution du ratio du coût des services au PIB est un des indicateurs utilisés pour déterminer si le gouvernement pourra maintenir la gamme de services qu'il offre actuellement. Dans la mesure où le pourcentage d'augmentation du PIB serait équivalent à celui des dépenses et en faisant l'hypothèse que les revenus de l'État demeureraient constants, toujours en pourcentage du PIB, l'État serait vraisemblablement apte à financer ces services.

Ministère des Finances

Défi de taille pour maintenir l'équilibre budgétaire à compter de 2027.

2.65 De son côté, le ministère des Finances du Québec (MFQ) a effectué un exercice particulier de projections à long terme des dépenses et des revenus publics en tenant compte de variables démographiques et économiques. En utilisant lui aussi le scénario moyen de l'ISQ, il a appliqué les variables démographiques aux dépenses de trois ministères, soit le MSSS, le MEQ et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. À l'instar des autres études, les travaux du MFQ permettent

d'anticiper le genre de problèmes susceptibles de survenir au cours des prochaines années. Ainsi, à compter de 2027, le maintien d'un équilibre budgétaire pourrait s'avérer de plus en plus difficile, ce qui risque de se répercuter sur les emprunts du gouvernement. Les dépenses relatives à la santé et aux services sociaux, qui représentent actuellement 40 p. cent des dépenses de programmes en excluant les dépenses du service de la dette, croîtraient de façon continue jusqu'en 2050. Les projections ministérielles montrent aussi que, dans l'hypothèse où les dépenses de médicaments par habitant continueraient d'augmenter au rythme actuel pendant quelques décennies, ces débours représenteraient une part substantielle des sommes destinées à la santé et aux services sociaux.

2.66 En l'absence d'une réorganisation des services de santé, qui maximiserait l'utilisation des ressources tout en contenant les coûts, les augmentations du PIB prévues par les experts pourraient être absorbées totalement par les dépenses reliées à la santé. Il se pourrait même que la croissance du PIB ne soit pas suffisante pour les couvrir. Il faut cependant garder à l'esprit que les projections à long terme doivent être utilisées avec discernement, compte tenu du haut degré d'incertitude qu'elles comportent.

Régie des rentes du Québec

2.67 La Régie des rentes du Québec a également effectué des projections dans le cadre de l'évaluation actuarielle du régime. La Régie a retenu d'autres hypothèses démographiques que celles du scénario moyen de l'ISQ, considérant qu'il s'agit des hypothèses les plus probables dans son contexte. Toutefois, l'information disponible ne permet pas d'évaluer l'incidence sur le financement du régime qu'aurait eue l'adoption du scénario plus prudent de l'ISQ. Tout au plus, l'évaluation actuarielle indique que la population se chiffrerait à 8,4 millions de personnes en 2050 comparativement à 7,3 millions selon l'ISQ.

Commentaires relatifs aux projections

Différents degrés de précision des projections financières.

2.68 Par ailleurs, toutes les projections n'ont pas été faites avec un souci de précision similaire. En effet, alors que certains travaux étaient assez détaillés, d'autres reposaient sur des hypothèses plus simples, comme l'illustrent les paragraphes ci-dessous.

2.69 Les projections préparées par le groupe de travail interministériel relatives au domaine de la santé et des services sociaux, par exemple, ont été établies à partir des coûts par tranche d'âge et par sexe. Par contre, pour les secteurs de l'éducation et de l'assistance-emploi, le degré de raffinement de l'information était beaucoup moins élevé. Ainsi, le coût appliqué à un élève du primaire ou à un élève du secondaire a été le même, et ce, peu importe que ceux-ci fréquentent un établissement d'enseignement privé ou public. De surcroît, le groupe de travail n'a pas tenu compte du fait que plusieurs élèves fréquentent l'école à temps partiel. Il les a tous considérés à temps plein, quel que soit l'ordre d'enseignement (primaire,

secondaire, collégial ou universitaire). Nous avons évalué que cette dernière erreur a eu pour effet de faire passer de 8 à 10 milliards de dollars les dépenses d'éducation dès la première année qui marque le début de la période à laquelle s'appliquent ces projections, soit 1998. L'écart annuel s'amoindrit légèrement avec le temps, mais il se situe tout de même à 1,4 milliard de dollars en 2050.

2.70 En outre, deux directions du MFQ ont effectué des projections concernant les revenus autonomes du gouvernement[7]. L'une a effectué une projection du total des revenus alors que l'autre a procédé de façon plus détaillée, par catégories, telles que l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt des sociétés et la taxe de vente du Québec. Les résultats obtenus par ces deux équipes divergent et l'écart en 2050 représente 9 p. cent des revenus autonomes.

2.71 Enfin, nous n'avons pas retracé d'étude globale pour déterminer l'amplitude des risques qui découleraient de l'application de scénarios démographiques selon un portrait plus pessimiste et un autre plus optimiste. Toutefois, divers exercices de projections faisant varier une ou plusieurs hypothèses démographiques ou économiques ont été menés par les différents acteurs. Par exemple, la Régie des rentes a publié des analyses de sensibilité consistant à faire varier à la hausse comme à la baisse une seule hypothèse à la fois par rapport à son scénario le plus probable. Néanmoins, ces analyses ne permettent pas d'établir une fourchette raisonnable à l'intérieur de laquelle pourrait se situer un taux de cotisation capable d'assurer la pérennité du régime pendant la période de projections.

Ressources humaines de l'État

2.72 Comme nous l'avons vu précédemment, l'État doit prendre au sérieux le risque à l'égard de l'ensemble de ses ressources humaines. Bon nombre de ses employés partiront à la retraite durant les prochaines décennies. Il doit donc tenter d'évaluer quels seront ses besoins dans l'avenir en fonction des services à fournir à la population et si l'offre de main-d'œuvre pourra les combler.

2.73 Le SCT et l'ISQ étudient en parallèle l'effectif de la fonction publique pendant que le MSSS et le MEQ travaillent sur les ressources humaines de leurs réseaux respectifs. Ainsi, il n'y a pas de vision d'ensemble sur les besoins futurs en main-d'œuvre et l'offre y afférente.

En matière de ressources humaines, un modèle de projections propre à chacun.

2.74 Chacun des acteurs utilise son propre modèle de projections, lequel peut même différer à l'intérieur d'un secteur d'activité selon la catégorie d'emploi étudiée. Par exemple, le modèle servant à effectuer les prévisions à l'égard des médecins diffère de celui utilisé pour le reste du personnel médical. Les projections effectuées s'étalent sur des périodes disparates. De même, la nature des travaux et leur degré d'avancement sont variables selon les secteurs concernés.

7. Le lecteur trouvera la définition de l'expression « revenus autonomes du gouvernement » à l'annexe 3.

Santé

2.75 Dans le secteur de la santé, la situation est actuellement problématique en ce sens qu'il y a déjà des pénuries, particulièrement de personnel infirmier. Il est donc compréhensible que, dans ce domaine, on ait procédé à une évaluation des risques et qu'on soit rendu, dans certains cas, à l'élaboration de plans d'action. Une évaluation des besoins futurs et de l'offre de main-d'œuvre a été réalisée pour les principales catégories d'emploi. Il ressort que, de façon générale, les pénuries existantes prendront de l'ampleur.

Éducation

2.76 Dans le domaine de l'éducation, l'analyse du besoin d'enseignants du primaire et du secondaire a été effectuée pour les 10 prochaines années. Quant à l'offre de main-d'œuvre, elle est considérée pour un horizon de 7 ans. De façon générale, il se dégage des surplus. Si le nombre d'inscriptions se rapportant aux différents programmes de formation des enseignants se maintenait au niveau actuel, le nombre d'enseignants en excédent des besoins irait en s'accroissant. Malgré la perspective de surplus, des carences peuvent survenir au regard d'un horizon plus restreint. Entre autres, pour que la demande prévue concernant la période de 2001 à 2004 soit satisfaite, compte tenu des départs estimés, il aurait fallu que 2 300 personnes de plus soient inscrites, entre 1997 et 2000, au programme de formation en enseignement secondaire. Toutefois, les périodes couvertes par les projections ne sont pas assez longues pour soutenir adéquatement la prise de décision dans un contexte de forte décroissance des clientèles scolaires.

Fonction publique

2.77 Pour ce qui est de la fonction publique, l'analyse du SCT se limite au personnel régulier réparti par catégories d'emploi, telles que les cadres et les professionnels. Le Secrétariat a établi les besoins uniquement pour une période de 5 ans, sans avoir examiné le bassin potentiel de main-d'œuvre dans l'avenir. Il n'est donc pas possible de cerner les risques de pénuries. Il a néanmoins fait une projection des départs pour les 20 prochaines années, lesquels constituent un élément du calcul de l'évaluation des besoins. Il lui reste donc plusieurs étapes à franchir pour avoir un portrait de la situation à long terme. Quant à l'étude de l'ISQ, elle couvre tout l'effectif de la fonction publique, mais elle ne porte que sur les départs à la retraite pour les 15 prochaines années. Elle est détaillée par classe d'emplois tels les analystes en informatique et les agents de secrétariat.

2.78 Le tableau 3 présente le résultat de projections effectuées par les différents acteurs.

Tableau 3

Prévisions des départs et des pénuries pour quelques catégories d'emploi

	Effectif en 1998-1999[1]	Départs d'ici 2010	Départs d'ici 2015	Pénuries de personnes en 2015
Réseau de la santé				
Médecins[2]	11 900	2 300 *19 %*	3 800 *32 %*	1 800
Personnel infirmier[3]	59 500	22 400 *38 %*	33 300 *56 %*	19 800
Personnel d'encadrement	9 600	5 300 *55 %*	n.d.	n.d.
Réseau de l'éducation[4]				
Enseignants permanents des commissions scolaires	57 500	22 200 *39 %*	n.d.	n.d.
Personnel de direction des écoles des commissions scolaires	3 300	2 700 *82 %*	n.d.	n.d.
Fonction publique				
Effectif permanent *Évaluation du SCT*	48 700	19 500 *40 %*	33 400 *69 %*	n.d.
Effectif total *Évaluation de l'ISQ[5]*	66 700	17 300 *26 %*	34 000 *51 %*	n.d.
Personnel d'encadrement (excluant la haute direction) *Évaluations du SCT et de l'ISQ*	3 300	1 700 *52 %*	2 600 *79 %*	n.d.

1. Les données sur l'effectif de la fonction publique sont celles de l'année 1999-2000.
2. Les données sur l'effectif et les départs concernent seulement les médecins qui ont obtenu leur diplôme au Québec. L'effectif de l'ensemble des médecins est de 14 200.
3. Les données comprennent le personnel infirmier œuvrant dans les secteurs public et privé.
4. Les départs comprennent seulement les retraites.
5. Les départs comprennent seulement les retraites et les décès.

Commentaires relatifs aux projections

2.79 Il faut mentionner que, pour certaines catégories d'emploi, des prévisions étaient déjà effectuées sur une base régulière alors que, pour d'autres, il s'agit d'un exercice récent. Ainsi, le MEQ fait périodiquement des projections relatives aux enseignants dans le but d'estimer les contingents universitaires pour un certain nombre d'années de même que le MSSS au regard des médecins. Cependant, pour le personnel médical autre que les médecins et pour le personnel d'encadrement du réseau de la santé et des services sociaux, l'exercice de projection à long terme est nouveau ; tout comme c'est le cas de la part du SCT et l'ISQ en ce qui a trait à la fonction publique.

Information perfectible pour estimer les besoins en main-d'œuvre.

2.80 Par ailleurs, l'information permettant d'estimer les besoins en main-d'œuvre est perfectible. Par exemple, on a pris comme référence le nombre de médecins qui pratiquaient en 1999 pour prévoir les besoins futurs et les pénuries éventuelles sans toutefois avoir démontré qu'il y avait un équilibre entre l'offre de médecins et la demande de services à ce moment-là. Pour ce qui est du personnel infirmier, les besoins réels n'ont pas été évalués, même si le modèle indique une pénurie dès la première année de la période de projection. De plus, dans tous les cas, on n'a pris en compte que les besoins à l'échelle provinciale, sans distinction de ceux propres aux régions.

2.81 Il est intéressant de souligner que les projections de la main-d'œuvre du secteur de la santé font appel à diverses hypothèses. Ainsi, en faisant varier des éléments comme le nombre de personnes admises en médecine, la technologie et la productivité, on a établi que le nombre de médecins manquants se situerait entre 170 et 3 140 en 2015, et entre 1 760 et 8 260 en 2029. Quant au réseau de l'éducation et à la fonction publique, aucun autre scénario n'a été envisagé.

Stratégies d'intervention

2.82 Il est impératif que les choix effectués présentement prennent en considération les risques associés à la trajectoire démographique suivie par le Québec. Le gouvernement doit se doter d'une stratégie globale qui va permettre de poser des actions pertinentes au moment opportun.

Portrait international

2.83 Des organismes internationaux, tels que l'OCDE, l'Union européenne et l'Organisation des Nations Unies (ONU), s'intéressent à la dynamique du vieillissement et à ses risques. Ils ont établi des principes ou des axes d'intervention pour guider leurs pays ou États membres dans leurs actions à cet égard. Sommairement, on y trouve notamment les éléments suivants : retarder le départ à la retraite ; favoriser le maintien en emploi des travailleurs âgés ; capitaliser les régimes de retraite ; diversifier les sources de revenus à la retraite ; assainir les

finances publiques et alléger le poids de la dette ; mettre l'accent sur l'efficience des soins de santé et de longue durée, la réduction de la dépendance et les mesures en faveur des personnes âgées dépendantes ; enfin, se doter d'un cadre stratégique national qui coordonnerait les stratégies sectorielles et sensibiliser la population pour obtenir son adhésion.

2.84 Plusieurs pays ont emboîté le pas. L'Australie et les États-Unis, entre autres, ont mis en place des politiques respectant plusieurs principes de l'OCDE, et ce, même si leur situation démographique est plus favorable que la nôtre. En Australie, une stratégie nationale est en voie d'élaboration.

2.85 Le gouvernement a tout intérêt à suivre de près les expériences vécues ailleurs en matière de changements démographiques et à s'en inspirer, le cas échéant. Bien qu'à notre connaissance un portrait complet de ces expériences n'existe pas, des ministères et des organismes en détiennent plusieurs composantes dans leur sphère d'activité.

Stratégies sectorielles

Absence d'une vision commune des objectifs.

2.86 Il existe plusieurs stratégies sectorielles sur des sujets particuliers. De plus, la réflexion se poursuit afin de mettre en œuvre des moyens visant à limiter les conséquences négatives liées aux changements démographiques, mais ce, sans que le tout soit intégré dans une vision commune.

Santé et services sociaux, éducation

2.87 Dans le domaine de la santé et des services sociaux, pour tenir compte de la population vieillissante, des orientations sur les services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie ont été définies récemment par le MSSS. Nous devons reconnaître l'apport considérable de la commission Clair en 2001 à la mise en lumière des risques associés au vieillissement de la population. Le ministère prévoit étudier les recommandations découlant des travaux de cette commission, dont celles concernant l'instauration d'un régime d'assurance contre la perte d'autonomie sur une base de capitalisation et la mise en œuvre d'un système de suivi de la croissance des coûts. De plus, il y a quelques mois, un comité a été mis sur pied dans le but de revoir le financement des centres hospitaliers afin de mieux refléter l'évolution du volume de la clientèle et de la lourdeur des cas. Toutefois, le contrôle de l'augmentation et de l'utilisation des soins de santé et des services sociaux reste un défi à relever pour l'avenir.

2.88 La situation du MEQ est bien différente puisqu'il est prévu que ce dernier verra plutôt sa clientèle décroître. Selon un document produit par le ministère, il ressort que, dans les années 70, les diminutions survenues au moment où bon nombre de baby-boomers quittaient les établissements d'enseignement ne se sont pas traduites par une réduction des dépenses. Cette situation a plutôt donné

lieu à une bonification des programmes scolaires et des conditions de travail des enseignants. De même, à la fin de 1999, le ministère a pris la décision de réduire graduellement, jusqu'en 2004, le ratio d'élèves par enseignant pour les trois premières années de scolarité[8]. Le ministère et le milieu de l'éducation voient dans les changements démographiques une occasion d'améliorer les services afin, notamment, de doter le Québec d'une main-d'œuvre adaptée aux exigences du marché du travail. Cependant, le ministère a tout de même commencé à ajuster le financement qu'il accorde pour les services d'éducation pour tenir compte de la diminution de la clientèle.

Natalité et migration

2.89 Deux ministères peuvent tenter, par leurs interventions, d'influencer plus directement la tendance démographique : le ministère de la Famille et de l'Enfance ainsi que celui des Relations avec les citoyens et de l'Immigration. Le premier considère que ses programmes pour venir en aide aux familles permettront de créer un environnement favorable à la natalité, même s'il ne s'est pas explicitement donné l'objectif d'augmenter l'indice conjoncturel de fécondité.

L'immigration : un des leviers pour retarder le déclin démographique.

2.90 Quant au second ministère, ses actions sont guidées par un énoncé de politique qui date de 1990. Ce document précise que le gouvernement entend utiliser l'immigration comme un levier stratégique pour, entres autres, retarder le déclin de la population tout en tenant compte des besoins et de la capacité d'accueil du Québec. Il y est mentionné que la venue annuelle de 55 000 immigrants retarderait au delà de 2026 l'occurrence du déclin démographique. Une publication récente du ministère fait état qu'il faudrait environ 80 000 immigrants pour reporter d'une décennie l'amorce du déclin. Il est intéressant de souligner que l'immigration favorise la croissance démographique de l'Ontario, qui reçoit plus de 50 p. cent des immigrants admis au Canada alors que le Québec n'en accueille que 15 p. cent.

2.91 Entre 1990 et 1993, le nombre moyen d'immigrants admis annuellement au Québec s'est élevé à 46 000 pour chuter à 28 000 entre 1994 et 1999. Le fait qu'il y a eu plus d'immigrants au début de la décennie découle en bonne partie de l'application d'un programme spécial pour résorber les dizaines de milliers de demandes d'asile déposées dans les années 1986 à 1989. En 2000, des données préliminaires permettent d'estimer le nombre d'immigrants à plus de 32 000 personnes. Les orientations gouvernementales en matière d'immigration pour les années 2001 à 2003 visent à accroître le volume d'admissions de sorte qu'il atteigne entre 40 000 et 45 000 personnes en 2003. Le gouvernement souhaite faire passer de 13 à 25 p. cent le taux d'immigrants qui s'installent à l'extérieur de la

8. Les trois premières années de scolarité correspondent à la maternelle 5 ans et aux deux premières années du primaire.

région métropolitaine de Montréal. L'atteinte de cet objectif devrait contribuer à réduire les effets du dépeuplement en région. En outre, le ministère veut faire en sorte que les nouveaux venus demeurent au Québec dans une proportion de 82 p. cent, comparativement à un taux de 77 p. cent pour les personnes arrivées entre 1989 et 1998. Il y a donc beaucoup de chemin à parcourir, d'autant plus que plusieurs collectivités dont le contexte démographique est similaire à celui du Québec solliciteront les mêmes bassins d'immigrants.

2.92 De plus, il ne s'agit pas seulement d'attirer et d'accueillir ces personnes. En effet, l'émigration doit être suivie de près, tant celle des immigrants que celle des personnes nées au Québec. L'incidence positive de la migration internationale est souvent amoindrie par le déplacement d'individus au profit des autres provinces. La rétention des immigrants constitue l'une des préoccupations du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, mais aucune entité gouvernementale n'assume cette responsabilité pour les personnes nées au Québec.

Résultats peu concluants de la migration nette depuis 1996.

2.93 Au cours des 10 dernières années, la migration nette a beaucoup fluctué, passant d'un solde positif de 35 000 au début des années 90 pour devenir légèrement négatif en 1997 et remonter graduellement par la suite pour atteindre un solde positif de 5 000 en 2000. En fait, depuis 1996, le solde migratoire ne s'est pas élevé au-dessus de 7 000 personnes. On peut donc conclure que, durant cette dernière période, la migration nette n'a pas contribué de façon significative à retarder le déclin démographique. Rappelons que l'ISQ prévoit que le déclin surviendra à compter de 2026, en supposant un solde migratoire positif de 12 000 personnes par année.

Main-d'œuvre

2.94 En matière d'emploi, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale prend des mesures pour résoudre les problèmes actuels ou imminents imputables au vieillissement de la main-d'œuvre. Par exemple, le Québec a signé une entente avec le gouvernement fédéral pour mener des projets pilotes visant la réintégration des travailleurs âgés qui ont été mis à pied ou le maintien en emploi de ceux susceptibles d'être licenciés. En ce qui a trait aux besoins du marché du travail, le ministère effectue des projections détaillées pour notamment prévoir les besoins en éducation ; l'horizon retenu pour ces travaux est de cinq ans. Il s'agit d'une période trop courte pour établir une stratégie à long terme, compte tenu de l'importance des changements démographiques qui s'annoncent. Soulignons néanmoins que des projections ministérielles qui visent à jeter un regard sur le marché du travail jusqu'en 2041 sont en voie d'élaboration.

Recherche de moyens pour repousser l'âge à la retraite.

2.95 La Régie des rentes, qui est hautement interpellée par le phénomène du vieillissement, exerce un leadership en la matière. Le nombre de personnes qui occuperont un emploi dans l'avenir est une donnée incertaine, plus particulièrement en ce qui a trait à celles de 55 ans ou plus. À cet égard, la Régie se penche sur des moyens à mettre en œuvre pour inciter ces dernières à demeurer plus longtemps

sur le marché du travail, contrairement à la tendance observée pour les deux dernières décennies (voir le graphique 5 déjà présenté). Cette action est d'ailleurs considérée par l'OCDE et l'Union européenne comme stratégique dans le contexte d'une gestion des risques associés au vieillissement de la population. La Régie surveille aussi le comportement du régime qu'elle administre par rapport au Régime de pensions du Canada. Enfin, elle sensibilise les travailleurs à la nécessité d'une bonne planification financière pour leur retraite.

2.96 Pour ce qui est des ressources humaines de l'État, une des orientations du SCT à l'égard du personnel de la fonction publique est le rajeunissement de l'effectif. Toutefois, le Secrétariat n'a pas déterminé comment il entend s'adapter à une main-d'œuvre vieillissante. Le MSSS, pour sa part, élabore des plans d'action afin d'être en mesure de faire face aux pénuries prévues.

Finances publiques

2.97 L'un des principes retenus par l'OCDE pour permettre à l'État de financer ses dépenses futures en fonction des changements démographiques est l'assainissement budgétaire et l'allégement du poids de la dette publique. Précisons que le poids de la dette peut se mesurer par le rapport entre deux éléments : la dette et le PIB. Ce ratio sert à évaluer la capacité de rembourser la dette.

2.98 Le remboursement de la dette constitue pour plusieurs experts une solution à l'augmentation prévisible des dépenses liées à la santé puisque cette action devrait dégager une marge de manœuvre pour l'avenir. La Commission ontarienne de révision des pratiques financières, également préoccupée par les pressions qu'exerceront les baby-boomers retraités sur le réseau de la santé et des services sociaux, abonde dans ce sens. Elle recommande au gouvernement de continuer à concentrer le plus possible ses efforts sur la réduction de la dette de façon à affecter les recettes futures non pas au service de la dette, mais bien aux soins de santé, à l'éducation et aux autres programmes sociaux. Cette conclusion rejoint celles d'autres études sur les impacts du vieillissement démographique, comme celles du ministère des Finances du Canada et de l'Institut C.D. Howe, organisme ontarien de recherche indépendant, qui conseillent de capitaliser à l'avance pour les dépenses futures.

Remboursement de la dette : absence d'objectif à long terme.

2.99 Le gouvernement du Québec n'a pas affiché clairement ses couleurs à cet égard. Il n'a ni établi ni publié ses objectifs à long terme concernant le remboursement de la dette. L'atteinte d'un équilibre dans son budget annuel – le déficit zéro – constitue certes un pas dans la bonne direction. Toutefois, exception faite de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve, le Québec a le ratio de la dette nette[9] au PIB le plus élevé au Canada. Le chapitre 3 du présent rapport à l'Assemblée nationale, ayant pour titre les « Indicateurs de l'état des finances du gouvernement », présente de plus amples informations sur ce sujet.

9. Le lecteur trouvera la définition de l'expression « dette nette du gouvernement » à l'annexe 3.

Stratégie globale

2.100 Depuis 1996, les orientations stratégiques gouvernementales traitent de l'évolution démographique. Ces orientations guident les ministères et les organismes lorsqu'ils sont à élaborer leur plan stratégique respectif ; à la faveur de cet exercice, les entités déterminent leur contribution aux attentes du gouvernement en fonction de la mission qui leur est confiée. Il n'est donc pas étonnant de constater que les ministères et organismes sont fort actifs à ce chapitre et que le gouvernement dispose dès lors de multiples stratégies sectorielles pertinentes.

Pas de garantie suffisante dans les pratiques actuelles.

2.101 Toutefois, les pratiques actuelles ne suffisent pas à garantir que toutes les actions appropriées seront entreprises au moment opportun et, surtout, elles ne favorisent pas une reddition de comptes complète sur le sujet. En conséquence, nous ne saurions affirmer que le gouvernement dispose d'une stratégie globale pour gérer les risques associés aux changements démographiques. Or, une telle stratégie lui permettrait de traduire les orientations stratégiques en actions concrètes ; elle lui permettrait aussi de déterminer clairement le rôle et les responsabilités des différents ministères et organismes concernés de même que leur contribution à l'atteinte d'objectifs particuliers en fonction d'un échéancier précis.

2.102 Depuis quelque 25 ans, l'administration gouvernementale s'est penchée plusieurs fois sur les changements démographiques et leurs répercussions. Ainsi, d'importantes démarches ont été faites en ce sens à quatre reprises, soit en 1976, en 1983, en 1989 et en 1993. Nous présentons brièvement la teneur des deux principales dans le paragraphe suivant.

2.103 En 1976, un projet de loi avait été élaboré en vue de remplacer le ministère de l'Immigration par un ministère de la Population et de l'Immigration. L'un de ses rôles aurait été de proposer au gouvernement des objectifs portant notamment sur le volume, le taux de croissance, la structure, la qualité et la répartition territoriale de la population. Ce projet de loi démontrait bien la préoccupation du gouvernement au regard de la question démographique. De même, en 1993, une prise de conscience de la nécessité d'une plus grande coordination des efforts et d'une concertation accrue des intéressés a donné lieu à la rédaction d'un projet de politique de population. Celle-ci fixait une ligne de conduite au gouvernement afin d'orienter les mouvements de la population et de faciliter les adaptations aux changements démographiques inévitables. Ces tentatives sont toutefois demeurées lettre morte.

Moment opportun pour établir une stratégie globale.

2.104 Encore aujourd'hui, on ne peut que saluer l'exercice coordonné par le ministère du Conseil exécutif. Mais le sablier coule rapidement et cet intérêt soutenu au fil des ans doit se manifester de façon tangible par l'établissement d'une stratégie globale, comme le préconise l'OCDE. Une telle stratégie s'avérerait précieuse pour gérer le rééquilibrage des ressources entre les diverses sphères d'activité de l'État et pour sensibiliser la population de façon à obtenir son adhésion.

2.105 Il faut dès à présent planifier les actions à entreprendre, d'autant plus que ces dernières exigeront très certainement des changements de comportement, voire de culture, afin de freiner et même d'inverser certaines tendances. En ce moment, nous ne sommes pas en mesure de conclure que les gestes des différents acteurs du gouvernement sont posés d'une façon cohérente, selon une vision globale à long terme. Un bref regard sur le passé incite au questionnement.

2.106 Pensons à la pénurie de personnel infirmier, aggravée par les effets combinés des départs à la retraite de 1996 à 1998 et du message négatif véhiculé par la réduction du contingent des programmes d'études collégiales en soins infirmiers de 1996 à 1999. On sait maintenant que les admissions n'ont même pas suffi à rencontrer les contingents plus limités, que la transmission des connaissances ne s'est pas faite et qu'il y a un essoufflement de la main-d'œuvre restante. Notons que le projet de politique de population de 1993 contenait une mise en garde énonçant clairement que « les politiques de main-d'œuvre devront entreprendre un changement de cap radical et encourager le maintien en activité des travailleurs âgés ». Dans cette foulée, il y a lieu que le gouvernement s'interroge sur les effets à moyen et à long terme de l'amélioration apportée aux conditions de départ à la retraite des employés de l'État. Rappelons qu'un des principes de l'OCDE à cet égard est de réformer les régimes publics de retraite pour supprimer les incitations financières à une retraite anticipée.

2.107 L'absence d'une stratégie globale gouvernementale multiplie les risques que les actions ne soient pas optimales, qu'elles ne soient pas lancées au moment opportun et que les répercussions financières à long terme ne soient pas suffisamment prises en compte. En outre, le risque que l'État ne se préoccupe pas assez des répercussions intergénérationnelles et celui qu'il ne dispose pas de la main-d'œuvre nécessaire pour fournir les services à la population constituent d'autres conséquences non négligeables. Enfin, cette carence peut faire en sorte que le gouvernement ne soit pas suffisamment actif quant à la promotion des valeurs et des comportements à adopter.

Information destinée à l'Assemblée nationale et à la population

2.108 Puisque les enjeux liés aux changements démographiques sont majeurs, il apparaît incontournable que les parlementaires et la population contribuent à la réflexion. Selon un principe mis de l'avant par l'OCDE, la participation de la population est d'ailleurs fondamentale pour s'assurer de son adhésion ultérieure à la vision du gouvernement et aux réformes qui seraient rendues nécessaires.

2.109 Jusqu'à présent, les parlementaires et la population n'ont pas été renseignés selon une perspective globale, qui intégrerait l'ensemble des risques associés aux changements démographiques. Il faut toutefois mentionner que ces changements et, plus particulièrement, le vieillissement de la population sont des sujets régulièrement débattus de façon sectorielle. Citons à titre indicatif la commission

Clair, le Conseil de la famille et de l'enfance, qui a organisé un colloque sur la démographie et la famille, les orientations triennales en immigration, qui ont été étudiées en consultation publique, de même que l'évaluation actuarielle du Régime de rentes du Québec, qui est examinée de façon périodique en commission parlementaire. De plus, l'ISQ publie annuellement un bilan démographique du Québec.

Insuffisance de l'information rendue publique.

2.110 À notre avis, l'information rendue publique est incomplète et elle ne permet pas à la population ni aux parlementaires de percevoir l'ampleur des répercussions des changements démographiques et des actions à poser.

2.111 En cette matière, nous nous serions attendus, entre autres, à ce que les divers documents publiés par le gouvernement présentent périodiquement des projections financières dans une perspective à long terme. Or, les seules projections financières divulguées par le gouvernement sont celles qui concernent l'équilibre budgétaire et qui couvrent un horizon n'excédant pas deux ans.

2.112 Le gouvernement fédéral, quant à lui, publie des prévisions quinquennales de revenus et de dépenses fondées sur la moyenne des prévisions effectuées par des économistes du secteur privé. Récemment, dans le cadre d'une étude sur les effets du vieillissement de la population, le ministère des Finances du Canada a effectué et rendu publiques des projections financières s'échelonnant jusqu'en 2041.

2.113 Aux États-Unis, un organisme indépendant – le Congressional Budget Office, qui a pour mission de fournir au Congrès des analyses non partisanes – produit chaque année des projections économiques et budgétaires qui couvrent une période de 10 ans et qui servent au Congrès lors du processus budgétaire. Cet organisme prépare également un rapport annuel sur les perspectives budgétaires couvrant au moins quatre décennies pour montrer les effets des futurs changements démographiques.

2.114 Nous avons recommandé au gouvernement

- **de se doter, dans une perspective à long terme, d'une stratégie globale au regard des risques associés aux changements démographiques, afin que les actions optimales soient accomplies au moment opportun; cette stratégie doit comprendre une définition claire des rôles et des responsabilités des divers acteurs de même que des orientations, des priorités, des objectifs et un plan d'action servant à gérer ces risques ;**
- **d'instaurer un processus continu de détermination et d'évaluation des risques impliquant une interaction entre les ministères et les organismes afin d'actualiser régulièrement la stratégie et d'assurer la cohérence des actions gouvernementales;**
- **de communiquer périodiquement une information étoffée aux parlementaires et à la population sur les risques et leurs effets prévisibles afin que tous les intéressés soient associés à une réflexion sur le sujet.**

2.115 **Nous avons recommandé aux ministères et aux organismes concernés de poursuivre, dans une démarche continue, leurs travaux respectifs visant**

- **à déterminer les risques associés aux changements démographiques qui touchent plus particulièrement leurs secteurs d'activité;**
- **à évaluer ces risques, de concert avec les autres ministères et organismes;**
- **à proposer et à entreprendre les actions pertinentes au moment opportun.**

2.116 Résumé des commentaires des entités

Commentaires généraux. De façon générale, les entités sont en accord avec le contenu du rapport intitulé « Gestion des risques associés aux changements démographiques ». Elles considèrent qu'il offre une bonne synthèse des nombreux défis que l'administration gouvernementale aura à relever dans l'avenir et, à plusieurs égards, il leur apparaît juste et nuancé. Les entités qui se sont prononcées sur les recommandations reconnaissent la pertinence de celles-ci. Plusieurs entités ont aussi formulé des commentaires particuliers qui sont résumés ci-après.

2.117 Résumé des commentaires du ministère de la Famille et de l'Enfance

Le ministère tient à préciser ce qui suit : « La responsabilité du suivi et de l'évolution de la natalité ne fait pas partie comme telle de la mission du ministère. Cependant, il en fait une de ses préoccupations majeures tant il est concerné par le nombre et l'évolution des naissances. En instaurant une politique familiale qui répond aux besoins des familles, il considère qu'il peut créer un environnement favorable à la natalité. »

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

Le ministère souligne que les nouvelles technologies représentent un facteur important d'augmentation des dépenses relatives à la santé et aux services sociaux, ce que fait d'ailleurs ressortir le rapport. En ce qui a trait aux changements démographiques comme facteur d'accroissement de ces coûts au cours des trois prochaines décennies, il fait état que « leur impact ne devrait pas être plus important que celui des trois dernières. Le problème nouvellement posé par les changements démographiques est le bris qui survient du côté de la capacité économique de la société de répondre à une telle croissance, ainsi que l'ampleur du changement dans la nature de la demande. Le ministère est devant le même dilemme que l'ensemble du gouvernement. Il doit non seulement tenir compte de la croissance ou de la décroissance actuelle et à venir de la population des différents groupes d'âge, mais aussi d'un ensemble d'autres facteurs qui exercent également une pression à la hausse sur la consommation et les coûts. »

Par ailleurs, en ce qui concerne la planification de la main-d'œuvre, le ministère écrit que « l'élaboration de plans d'action dans ce domaine est un processus […] large qui implique l'atteinte d'un consensus avec les employeurs, les syndicats et les ordres professionnels tant sur la nature et l'ampleur des besoins que sur les stratégies permettant d'obtenir ces effectifs ».

2.119 Résumé des commentaires du ministère de l'Éducation

En ce qui a trait aux périodes couvertes par les projections portant sur les besoins et l'offre en ressources humaines relative au réseau de l'éducation, soit 10 et 7 ans, le ministère émet le commentaire suivant : « […] nous convenons qu'il y aurait intérêt, au moins à titre indicatif, à augmenter l'horizon temporel de cet exercice ». Il reconnaît également ceci : « La baisse de la natalité a eu et aura un effet marqué sur les clientèles que nous desservons. »

2.120 Résumé des commentaires du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Le ministère insiste pour rappeler ce qui suit : « Nous avons […] initié une démarche pour nous doter d'une *Planification ministérielle 2001-2005 concernant spécifiquement le vieillissement de la population et les changements démographiques.* » Il spécifie en outre qu'il consacre des énergies appréciables en matière de main-d'œuvre en consultant ses nombreux partenaires, notamment les associations d'employeurs, celles de travailleurs et des organismes bénévoles. En ce qui concerne l'horizon de cinq ans pour la détermination des besoins de main-d'œuvre, le ministère convient qu'« il serait intéressant d'effectuer les projections sur une période plus longue afin de dégager des tendances », mais il ajoute qu'« au-delà du moyen terme, la performance des modèles économétriques devient limitée de sorte que les projections sont moins fiables ».

2.121 Résumé des commentaires du ministère des Finances du Québec

À l'égard d'une stratégie de remboursement de la dette, il émet ce commentaire : « […] l'incertitude sur les revenus de transferts fédéraux limitent la marge de manœuvre des provinces ». Le ministère considère que « l'atteinte de l'équilibre budgétaire par le gouvernement au cours des trois dernières années a contribué à réduire le poids de la dette nette en proportion du PIB » ; de plus, il soutient que « le gouvernement entend maintenir un tel équilibre ». Le ministère tient également à spécifier que « les surplus budgétaires enregistrés au terme de l'exercice 2000-2001 permettront de diminuer la dette nette d'au moins 500 millions de dollars ».

En ce qui concerne la publication de projections financières à long terme, le ministère signale que « les prévisions d'équilibres financiers qu'il divulgue sur deux ans ne sont pas des prévisions de statu quo mais des prévisions comportant un engagement de réalisation. Afin de leur conférer la plus grande crédibilité possible aux yeux de la population et des prêteurs du gouvernement, il lui apparaît préférable de ne pas les publier en même temps que les prévisions à plus long terme dont il est ici question ».

2.122 Résumé des commentaires du ministère des Régions

Le ministère souligne que la *Stratégie de développement économique des régions ressources*, annoncée dans le dernier Discours sur le budget, se veut une réponse importante aux problèmes et défis économiques de ces régions, ce qui devrait avoir des répercussions sur leur évolution démographique. Il ajoute qu'il en va de même de la Politique de la ruralité ; prévue pour l'automne de 2001, elle accordera une place majeure à cette problématique.

2.123 Résumé des commentaires du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration

Pour ce qui est de l'énoncé de politique, le ministère veut apporter cette précision : « Outre l'important enjeu du redressement démographique, l'énoncé associe également l'immigration à trois autres défis, soit la prospérité économique, la pérennité du fait français et l'ouverture sur le monde. » Il écrit aussi le commentaire suivant : « L'augmentation du volume des admissions au Québec est assujettie à l'atteinte de l'objectif d'augmentation du nombre et de la proportion des immigrants connaissant le français à leur arrivée au Québec et au maintien des exigences de sélection mettant l'accent sur le haut niveau de formation et de compétence favorisant une insertion rapide sur le marché du travail. […] On peut d'ores et déjà prévoir que le Québec accueillera entre 37 600 et 39 200 immigrants en 2001 […]. »

2.124 Résumé des commentaires de la Régie des rentes du Québec

Relativement aux hypothèses retenues dans le cadre de l'évaluation actuarielle, la Régie exprime ce qui suit : « […] le scénario retenu, tout en utilisant les tendances récentes, doit également prendre en considération les tendances historiques de façon à s'assurer de ne pas accorder une importance indue à des situations récentes qui peuvent être le résultat d'une conjoncture particulière. C'est surtout dans une perspective à long terme que se situe le choix des hypothèses […] ». Quant à l'établissement de divers scénarios, la Régie émet le commentaire suivant : « La proposition de produire d'autres scénarios de référence en fonction d'hypothèses moins susceptibles de se réaliser dans le futur risquerait de déplacer le débat vers les hypothèses retenues plutôt que sur les résultats et de créer plus de confusion dans la population. »

2.125 Réaction aux commentaires de la Régie des rentes du Québec

La Régie n'est pas d'accord pour produire des projections selon d'autres scénarios que celui de référence, qu'elle juge le plus probable. Dans le contexte d'une saine et d'une transparente gestion des risques associés aux changements démographiques, les parlementaires doivent, pour être en mesure de prendre des décisions éclairées, pouvoir compter sur l'existence de projections financières se situant à l'intérieur de fourchettes raisonnables. Leur utilisation permettrait, d'une part, de mieux traduire l'imprécision inhérente aux données prospectives et, d'autre part, d'évaluer l'amplitude des risques.

2.126 Résumé des commentaires du Secrétariat du Comité des priorités du ministère du Conseil exécutif

Le Secrétariat fait ressortir qu'il existe des mécanismes visant à assurer la cohérence du processus décisionnel du gouvernement, dont le Comité des priorités et le Conseil du trésor. Pour ce qui est de l'information destinée à l'Assemblée nationale et à la population, le Secrétariat allègue que la démarche entreprise par le gouvernement n'est pas assez avancée pour que la population et les parlementaires soient adéquatement informés. Par contre, il convient qu'il pourrait être opportun d'en saisir l'Assemblée nationale lorsque l'ensemble du dossier aura atteint un degré de maturité suffisant.

En ce qui concerne les projections financières effectuées par le groupe de travail interministériel relativement au secteur de l'éducation, le Secrétariat déclare que « […] comme la suite des travaux prévoit introduire plusieurs aspects non pris en compte dans la version préliminaire de mars 2000, la version définitive du rapport pourra considérer la présence des élèves à temps partiel ». Quant aux aspects non pris en compte par la réflexion interministérielle, le Secrétariat écrit que « […] dans la mesure où cette nouvelle version du rapport prévoit introduire le traitement d'un ensemble plus vaste de programmes, incluant les programmes de sécurité du revenu des personnes âgées (programmes fédéraux et Régime de rentes du Québec), et l'ajout des transferts fédéraux aux revenus autonomes du Québec, la question du poids démographique du Québec au sein du Canada sera nécessairement prise en considération ».

2.127 Résumé des commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

Pour ce qui est des ressources humaines de la fonction publique, le Secrétariat annonce qu'il poursuivra le travail amorcé afin de développer des outils qui fourniront aux décideurs une information pertinente et fiable, considérant que les ministères et les organismes sont les premiers responsables de la planification de leurs ressources humaines ; le Secrétariat ajoute qu'il travaille à raffiner le modèle de prévision en y intégrant le personnel occasionnel. Il signale également que le nombre élevé de candidats qui se sont présentés aux concours lancés au printemps de 2001 laisse entrevoir que, pour les cinq prochaines années, le risque de pénurie de main-d'œuvre est plutôt faible.

Au regard de la relève du personnel d'encadrement, le Secrétariat fait remarquer qu'au cours des dernières années, les postes ont été pourvus par promotion interne et il mentionne ce qui suit : « Notre analyse plus approfondie de septembre 2001 continue à démontrer que les bassins de main-d'œuvre […] devraient être suffisants en conservant ce mode de dotation. » Il souligne néanmoins que le Secrétariat « surveillera de près la situation pour être en mesure de réajuster le tir promptement ».

Quant à la question d'adapter les modalités de gestion des ressources humaines, il précise avoir confié à un tiers la réalisation d'une étude intitulée « Analyse de la relation âge/travail dans la fonction publique » dans le but de déterminer des actions possibles.

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 sont inspirés, d'une part, d'un document publié par le Conseil sur les critères de contrôle de l'Institut Canadien des Comptables Agréés et intitulé *Mieux connaître le risque : choix, liens et compétences* et, d'autre part, 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 de missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif

S'assurer que le gouvernement a déterminé les principaux risques liés aux changements démographiques.

Critères

- Le gouvernement doit, dans l'optique d'interventions menées à long terme :
  - dresser un portrait réaliste des tendances de l'évolution démographique de la population québécoise ;
  - cerner les répercussions des changements démographiques sur les différentes sphères d'intervention de l'État ;
  - déterminer les principaux risques (financiers, politiques, économiques, sociaux, risques liés à la gestion des ressources humaines, à l'environnement interne et externe ainsi qu'à l'équité intergénérationnelle) auxquels il s'expose.
- La reconnaissance des risques doit impliquer une interaction entre tous les principaux groupes d'intéressés.

Objectif

S'assurer que le gouvernement a évalué, quantitativement et qualitativement, les risques liés aux changements démographiques.

Critères

- Le gouvernement doit effectuer des projections à long terme relativement aux dépenses publiques et aux coûts des différents régimes publics en tenant compte des changements démographiques.
- Le gouvernement doit apprécier sa capacité future à supporter les coûts nets liés aux changements démographiques.
- Le gouvernement doit fonder ses projections de revenus et de dépenses sur les hypothèses démographiques les plus réalistes ; il doit dresser différents scénarios dont un optimiste et un pessimiste.
- Eu égard à l'effectif entier de la fonction publique et parapublique, le gouvernement doit évaluer s'il aura en temps opportun les ressources humaines, en quantité et en qualité suffisantes, pour offrir à la population les services requis, compte tenu des changements démographiques.

Objectif

S'assurer que le gouvernement se dote d'une stratégie globale qui lui permette de prendre les décisions optimales pour faire face aux risques découlant des changements démographiques.

Critères

- Le gouvernement doit suivre de près les expériences vécues ailleurs concernant le phénomène des changements démographiques, de façon à s'en inspirer au besoin.
- Le gouvernement doit élaborer des pistes de solution quant à la façon dont les dépenses publiques et les coûts liés aux différents régimes publics pourront être financés en démontrant les effets de chaque option et en se préoccupant de l'équité intergénérationnelle.
- Le gouvernement doit déterminer des orientations, des priorités et des objectifs, puis établir un plan d'action afin d'être en mesure de gérer de façon optimale les risques liés aux changements démographiques.
- Les rôles et les responsabilités des différents acteurs doivent être clairement définis.
- Les actions du gouvernement doivent être cohérentes.
- Le gouvernement doit recueillir l'information de gestion pertinente et déterminer les indicateurs appropriés pour lui permettre d'évaluer sa stratégie et de la modifier, s'il y a lieu.

Objectif

S'assurer que le gouvernement informe l'Assemblée nationale de façon appropriée au chapitre des risques liés aux changements démographiques ainsi que de leurs effets prévisibles, et qu'il lui rend compte de sa stratégie.

Critères

- Le gouvernement doit périodiquement informer les parlementaires des risques liés aux changements démographiques.
- L'information doit être suffisamment étoffée pour renseigner les parlementaires et, par ricochet, la population sur l'incidence des changements démographiques, les principaux enjeux et les diverses solutions envisagées.

ANNEXE 2 – RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES ENTITÉS VÉRIFIÉES EN MATIÈRE DE CHANGEMENTS DÉMOGRAPHIQUES

Institut de la statistique du Québec

Produire et diffuser diverses statistiques démographiques provinciales et régionales; réaliser des enquêtes statistiques; élaborer des scénarios de projection démographique.

Ministère de la Famille et de l'Enfance

Valoriser la famille et l'enfance, favoriser leur plein épanouissement et, de façon indirecte, encourager la fécondité grâce à des orientations et à des mesures favorables aux familles; évaluer l'incidence des variations prévues du nombre de naissances sur les services à rendre et les ressources financières concernées.

Ministère de la Santé et des Services sociaux
Ministère de l'Éducation

Évaluer les impacts des changements démographiques sur l'offre et la demande de services de même que sur les ressources financières, matérielles et humaines de leurs réseaux; conseiller le gouvernement sur les actions à poser pour faire face à l'avenir.

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Recenser l'information concernant le marché du travail et définir les caractéristiques de la main-d'œuvre de demain; effectuer des prévisions sur les dépenses liées à l'assistance-emploi.

Ministère des Finances du Québec

Conseiller le gouvernement en matière financière; élaborer et proposer au gouvernement des politiques en matière économique, fiscale, budgétaire et financière; établir et proposer au gouvernement le niveau global des dépenses; proposer des orientations en matière de revenus et, pour ce faire, évaluer les revenus futurs de l'État et sa capacité de financer les variations de dépenses qui découlent des changements démographiques; veiller à la préparation des divers rapports financiers du gouvernement.

Ministère des Régions

Établir les problématiques vécues en région; assurer la cohérence et l'harmonisation des actions gouvernementales en matière de développement local et régional.

Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration

Conseiller le gouvernement sur les orientations à adopter en matière d'immigration et d'intégration en tenant compte notamment des enjeux démographiques et territoriaux; se donner des plans d'action pour recruter et sélectionner les immigrants dont les caractéristiques correspondent aux besoins économiques, sociaux, culturels et linguistiques du Québec; favoriser leur intégration à la société québécoise et par conséquent, leur rétention.

Régie des rentes du Québec

Administrer le Régime de rentes du Québec et assurer sa pérennité; sensibiliser la population à la nécessité d'une bonne planification financière pour la retraite; contribuer au développement et à l'évaluation de programmes liés à la sécurité du revenu.

Secrétariat du Comité des priorités du ministère du Conseil exécutif

Coordonner le travail de réflexion entrepris à l'égard des changements démographiques.

Secrétariat du Conseil du trésor

Élaborer les orientations et les politiques globales concernant les ressources humaines de la fonction publique et en assurer l'implantation et le suivi; favoriser la production, par les ministères et les organismes, d'un plan de relève; développer, pour les ressources humaines appartenant au secteur de la santé et des services sociaux et à celui de l'éducation, des politiques relatives à la rémunération, aux conditions de travail et aux avantages sociaux, qui permettront aux organisations d'attirer et de retenir une main-d'œuvre de qualité, en nombre suffisant pour assurer une prestation adéquate de services aux citoyens; soutenir le Conseil du trésor concernant la gestion budgétaire des dépenses, notamment lui soumettre des avis, ainsi qu'au gouvernement, en matière d'allocation des ressources.

ANNEXE 3 – DÉFINITIONS

Dette nette du gouvernement

Différence entre son passif et ses avoirs financiers.

Génération du baby-boom

Génération issue de l'explosion démographique qui a suivi la Seconde Guerre mondiale. Il est généralement admis que cette poussée de la natalité s'échelonne sur une période de 20 ans.

Indice conjoncturel de fécondité

Somme des taux de fécondité par âge pour une année donnée, équivalente au nombre moyen d'enfants par femme. On l'appelle aussi « indice synthétique de fécondité du moment ».

Population active

Ensemble des individus ayant un emploi ou étant à la recherche d'un emploi.

Ratio de dépendance démographique

Nombre d'individus de moins de 20 ans et de 65 ans ou plus sur le total de la population âgée de 20 à 64 ans.

Revenus autonomes du gouvernement

Revenus du gouvernement excluant les transferts du gouvernement fédéral.

Solde migratoire

Pour une période et un territoire donnés, différence entre l'immigration et l'émigration. En ce qui a trait au Québec, les mouvements interprovinciaux sont pris en compte.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Chapitre 3

Indicateurs de l'état des finances du gouvernement

Vérification menée auprès du ministère des Finances du Québec

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	3.1
VUE D'ENSEMBLE	3.12
OBJECTIF ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	3.20
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	3.27
Utilisation du modèle élaboré par l'Institut Canadien des Comptables Agréés	3.28
Viabilité	3.33
Souplesse	3.48
Vulnérabilité	3.65
Examen de la reddition de comptes et de la qualité de l'information pour l'année financière 1999-2000	3.80
Indicateurs	3.81
Tendances	3.90
Période de référence	3.93
Regroupement de l'information	3.99
Qualités de l'information	3.102
Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Définitions	

Les commentaires du ministère apparaissent à la fin de ce chapitre.

Vérification menée par

Camille Daigle
Directeur de vérification

Rémi Crépin
Yves Doré

Sigles utilisés dans ce chapitre

ICCA	Institut Canadien des Comptables Agréés
PIB	Produit intérieur brut

FAITS SAILLANTS

3.1 Il importe que les parlementaires et les citoyens soient en mesure d'évaluer la santé financière, c'est-à-dire l'état des finances, du gouvernement et de savoir si elle s'améliore ou si elle se détériore. Ils seront ainsi mieux informés pour participer aux débats relatifs aux décisions que doit prendre le gouvernement pour relever les défis de l'avenir. Dans cette optique, l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) a publié en 1997 un rapport de recherche intitulé *Indicateurs de l'état des finances des gouvernements*, par lequel il propose aux gouvernements un cadre redditionnel facilitant l'appréciation de l'état de leurs finances.

3.2 Nos travaux de vérification ont été menés auprès du ministère des Finances du Québec. Ils visaient à vérifier si le gouvernement rend compte de l'état de ses finances en utilisant intégralement le modèle suggéré par l'ICCA. Ces travaux se sont terminés en mai 2001.

3.3 La reddition de comptes pour l'année financière 1999-2000 relativement à l'état des finances du gouvernement n'est pas effectuée en utilisant dans son ensemble le modèle suggéré par l'ICCA. Aucun des documents examinés n'atteste l'emploi conjugué et intégral des indicateurs recommandés par l'ICCA en vue de donner une image représentative de la santé financière de l'État et de fournir une analyse des tendances empruntées par ces indicateurs. Ce constat nous a amenés à présenter les données concernant l'état des finances du gouvernement en appliquant ce modèle.

3.4 Cet exercice démontre une amélioration de l'état des finances du gouvernement du Québec, si l'on s'en tient aux 3 dernières années. En effet, la plupart des indicateurs révèlent que le vent a tourné depuis peu. Ce revirement heureux est le résultat combiné de la croissance élevée de l'économie et de la décision du gouvernement d'éliminer son déficit. Le bilan est toutefois moins positif lorsque la rétrospective englobe 10 années puisque certains indicateurs font plutôt conclure à une dégradation, en dépit d'une baisse des taux d'intérêt entre 1991 et 2000. Pareil résultat est lié à une enfilade de déficits qui, peu à peu, ont alourdi la dette nette de près de 40 milliards de dollars.

3.5 Il convient de souligner que les progrès enregistrés sont récents. Le gouvernement doit encore composer avec les difficultés découlant des nombreuses années où il a essuyé des déficits : quelque 7 milliards de dollars sont affectés, bon an mal an, aux coûts du service de la dette. Le gouvernement demeure sensible à la conjoncture créée par une hausse marquée des taux d'intérêt ou par un ralentissement économique. De surcroît, sa dette nette est pour ainsi dire stationnaire, se chiffrant à près de 90 milliards de dollars. Pareil solde est fort élevé lorsqu'il est à la charge d'une collectivité dont le produit intérieur brut (PIB) s'élève à environ 200 milliards de dollars. Si le gouvernement choisissait d'éliminer la dette nette, il devrait dégager des surplus cumulatifs totalisant au moins cette somme.

3.6 Le cadre redditionnel mis au point par l'ICCA comprend 10 indicateurs permettant de mesurer la santé financière des gouvernements en matière de viabilité, de souplesse et de vulnérabilité, termes qui réfèrent à des caractéristiques bien définies.

3.7 La « viabilité » est la capacité d'un gouvernement de maintenir ses programmes existants et de s'acquitter de ses obligations actuelles envers ses créanciers, sans accroître le fardeau que la dette fait peser sur l'économie. Les 2 indicateurs mesurant la viabilité des finances du gouvernement font ressortir, sur 10 ans, une tendance différente quant à l'évolution de cette caractéristique. Bien qu'elle ait récemment cessé d'augmenter, la dette nette représente une part du PIB plus importante aujourd'hui qu'au début des années 90. Au regard de la même décennie, le déficit, pour sa part, a été beaucoup réduit. La contradiction n'est qu'apparente : le gouvernement peut agir rapidement pour contrôler son déficit annuel, voire présenter un surplus, mais son action n'aura pas d'effet marqué à court terme sur la dette nette, compte tenu de l'ampleur de cette dernière. Les 2 indicateurs révèlent néanmoins que l'état des finances du gouvernement s'est amélioré depuis 1997 sous l'angle de la viabilité.

3.8 Quant à la « souplesse », elle correspond à la capacité d'un gouvernement d'accroître ses ressources financières en augmentant ses revenus ou le fardeau de la dette, de façon à faire face à ses engagements croissants. Les 2 indicateurs retenus pour mesurer la souplesse montrent que l'état des finances du gouvernement, sous cet angle, est demeuré relativement stable au fil des 10 années visées par la période de référence. En effet, le ratio du service de la dette au total des revenus indique une tendance favorable, tant sur 10 ans que sur 3 ans, tandis que celui des revenus autonomes au PIB démontre une tendance défavorable pour les mêmes périodes.

3.9 Enfin, la « vulnérabilité » s'entend de la dépendance d'un gouvernement des sources de financement, nationales ou internationales, sur lesquelles il n'exerce pas d'influence. Nos travaux indiquent que le gouvernement était moins vulnérable en 2000 qu'il ne l'était 10 ans plus tôt pour ce qui est des transferts reçus du gouvernement du Canada, mais il l'était davantage en ce qui concerne ses emprunts en devises. Cependant, depuis quelques années, les 2 indicateurs relatifs à la vulnérabilité traduisent une nette amélioration.

3.10 Par ailleurs, le gouvernement du Québec ne divulgue pas les objectifs qu'il veut atteindre relativement à l'état de ses finances. Pourtant, leur publication et les résultats obtenus devraient faire partie intégrante de sa reddition de comptes. Soulignons que d'autres administrations présentent certains de leurs objectifs en la matière, comme la réduction de leur dette sur une période déterminée.

3.11 De plus, le gouvernement n'effectue aucune comparaison intergouvernementale avec les provinces canadiennes ou d'autres administrations publiques, même si cet exercice fournirait au lecteur des données susceptibles d'alimenter son analyse.

VUE D'ENSEMBLE

Contexte

Les parlementaires et les citoyens doivent être en mesure d'évaluer la santé financière du gouvernement.

3.12 Il importe que les parlementaires et les citoyens soient en mesure d'évaluer la santé financière, c'est-à-dire l'état des finances, du gouvernement et de savoir si elle s'améliore ou si elle se détériore. Ils seront ainsi mieux informés pour participer aux débats relatifs aux décisions que doit prendre le gouvernement pour relever les défis de l'avenir.

3.13 En 1997, l'ICCA a publié un rapport de recherche intitulé *Indicateurs de l'état des finances des gouvernements*. Il affirme, dans ce document, que l'information contenue dans les états financiers vérifiés d'un gouvernement ne peut donner à elle seule une image complète de l'état de ses finances. Cette information doit être complétée par d'autres données, celles qui témoignent des diverses facettes de la santé financière du gouvernement. L'ICCA propose donc aux gouvernements un cadre redditionnel facilitant l'appréciation de l'état de leurs finances. Parmi les nombreux indicateurs possibles, 10 sont retenus afin d'exhorter les gouvernements nationaux à mesurer leur santé financière en matière de viabilité, de souplesse et de vulnérabilité. Pour ce qui est des gouvernements provinciaux, 8 des 10 indicateurs suggérés sont pertinents.

3.14 On entend par « viabilité » la capacité d'un gouvernement de maintenir ses programmes existants et de s'acquitter de ses obligations actuelles envers ses créanciers, sans accroître le fardeau que la dette fait peser sur l'économie.

3.15 Le vocable « souplesse » renvoie pour sa part au potentiel d'un gouvernement d'accroître ses ressources financières en augmentant ses revenus ou le fardeau de sa dette, de façon à faire face à ses engagements croissants.

3.16 Quant au terme « vulnérabilité », il désigne la dépendance d'un gouvernement à l'égard des sources de financement, nationales ou internationales, sur lesquelles il n'exerce pas d'influence.

3.17 Les ratios retenus par l'ICCA pour mesurer l'état des finances d'un gouvernement à l'échelon provincial sont :

- Viabilité
  - ratio de la dette nette au produit intérieur brut (PIB) ;
  - ratio du déficit (surplus) au PIB.
- Souplesse
  - ratio du service de la dette au total des revenus ;
  - coefficient de variation des immobilisations ;
  - ratio des revenus autonomes au PIB.
- Vulnérabilité
  - ratio des transferts reçus du gouvernement du Canada aux revenus autonomes ;
  - ratio de la dette extérieure à la dette nette ;
  - ratio de la dette en devises à la dette nette.

Rôles du ministère des Finances

3.18 Le ministre des Finances est nommé en vertu de la *Loi sur l'exécutif* (L.R.Q., c. E-18). En plus de diriger son ministère, il a pour mission de favoriser le développement économique et de conseiller le gouvernement en matière financière. À ces fins, il élabore et propose au gouvernement des politiques économiques, fiscales, budgétaires et financières. Pour l'année financière 1999-2000, soit la plus récente sur laquelle portent nos travaux, le budget de dépenses du ministère s'élevait à 7,3 milliards de dollars. Le principal programme géré par cette entité est celui relatif au service de la dette et aux intérêts sur le compte des régimes de retraite, dont le budget se chiffrait à 6,9 milliards de dollars, soit 94 p. cent du total des crédits du ministère.

Les indicateurs de l'ICCA, un outil d'évaluation des plus opportuns.

3.19 En vertu de la *Loi sur le ministère des Finances* (1999, c. 77), la responsabilité de préparer les divers documents que dépose le gouvernement à l'Assemblée nationale sur ses finances incombe au ministre des Finances. Pour mener à bien cette tâche tout aussi complexe que fondamentale, l'utilisation des indicateurs choisis par l'ICCA s'avère un moyen des plus opportuns.

OBJECTIF ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

3.20 En premier lieu, nos travaux visaient à vérifier si le gouvernement rend compte de l'état de ses finances en utilisant intégralement le modèle suggéré par l'ICCA dans le rapport de recherche sur les indicateurs de l'état des finances des gouvernements. Sur la base des critères d'évaluation énoncés dans l'annexe 1, nous avons analysé à cet effet l'information publiée par le gouvernement relativement à l'année financière 1999-2000. Nous avons aussi cherché à savoir si l'information présentée est de qualité.

3.21 En second lieu, dans l'éventualité où le gouvernement ne présenterait pas toute l'information concernant l'état de ses finances de la manière escomptée, nous nous proposions de préparer et de présenter cette information, dans la mesure où les renseignements requis seraient disponibles.

3.22 Ce volet de nos travaux est basé sur les chiffres figurant dans les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2000, tels que présentés dans les Comptes publics. Certains chiffres des années financières antérieures utilisés dans nos analyses ont été également retraités pour tenir compte de la structure budgétaire de l'année financière 1999-2000.

3.23 Les chiffres utilisés dans ce chapitre n'ont pas été ajustés pour tenir compte de l'inflation. À titre indicatif, pour le Québec, l'indice moyen des prix à la consommation a augmenté de 18 p. cent entre 1990 et 1999. Pour les ratios et les tendances, il n'est pas nécessaire de prendre ce phénomène en compte puisqu'il n'a aucun impact sur ces résultats. Toutefois, cette information est utile pour le lecteur lorsqu'il compare l'évolution d'une donnée particulière au fil des ans.

3.24 Par ailleurs, les données des années terminées avant le 31 mars 1998 n'ont pas été redressées en fonction des modifications apportées aux conventions comptables dans le cadre de la réforme de la comptabilité gouvernementale ; il était en effet impossible de le faire au prix d'un effort raisonnable.

3.25 Cependant, plusieurs données ont fait l'objet d'un ajustement par suite des restrictions formulées par le Vérificateur général dans son rapport sur les états financiers consolidés du gouvernement pour chaque année financière examinée, le cas échéant. Les principales restrictions émises entre 1991 et 1997 portaient sur la partie non comptabilisée du passif de certains régimes de retraite et touchaient principalement la dette nette, le déficit annuel et le service de la dette. La situation quant à ce passif non comptabilisé a été régularisée par la réforme comptable. Ainsi, la dette nette a augmenté de 13 173 millions de dollars et le déficit de 1998 s'est accru de 129 millions de dollars. Compte tenu de l'ajustement des données pour tenir compte des restrictions du Vérificateur général et de la réforme comptable, les ratios sont calculés sur une base comparable pour tout ce qui concerne les régimes de retraite pour toute la période de référence, soit de 1991 à 2000.

3.26 Quant au reste de la réforme, il concerne en premier lieu l'inclusion, dans le périmètre comptable du gouvernement, des fonds spéciaux, d'organismes et d'entreprises qui ne l'étaient pas auparavant ; il concerne en second lieu des modifications apportées au mode de comptabilisation des immobilisations, des emprunts et des mesures de restructuration du secteur public. L'ensemble de ces changements a eu pour effet de faire augmenter la dette nette de 8 029 millions de dollars ; le déficit de 1998, pour sa part, s'est alourdi de 18 millions de dollars. Les explications qui précèdent montrent pourquoi on note une rupture entre 1997 et 1998 dans les graphiques relatifs aux différents ratios. En effet, la base comptable ayant trait à ces éléments est différente avant et après la modernisation alors mise en œuvre. Pour chacun des ratios (à l'exception du coefficient de variation des immobilisations), nous mentionnons toutefois ce qu'il aurait été en 1998 en supposant que la réforme ne soit pas venue modifier les éléments en cause.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

La reddition de comptes n'est pas effectuée selon le modèle de l'ICCA.

3.27 Dans un premier temps, nos travaux ont démontré que la reddition de comptes pour l'année financière 1999-2000 relativement à l'état des finances du gouvernement n'est pas effectuée en utilisant dans son ensemble le modèle suggéré par l'ICCA. C'est cette constatation qui, dans un deuxième temps, nous a amenés à appliquer nous-mêmes ce modèle aux données concernant l'état des finances du gouvernement. Nous fournissons les résultats de cet exercice dans la section qui suit. L'autre section du présent chapitre indique au lecteur en quoi le modèle de l'ICCA n'est pas respecté ; elle fournit également des précisions sur certaines faiblesses entachant la qualité de l'information publiée par le gouvernement pour l'année financière 1999-2000.

Utilisation du modèle élaboré par l'Institut Canadien des Comptables Agréés

3.28 Les pages qui suivent ont pour objet de présenter l'information relative à l'état des finances du gouvernement du Québec en appliquant intégralement le modèle préconisé par l'ICCA. Nous avons organisé les données en nous fondant sur les caractéristiques à mesurer pour apprécier avec toute la rigueur voulue la santé financière d'une administration publique, à savoir la viabilité, la souplesse et la vulnérabilité. Sept des huit indicateurs à prendre en compte ont été calculés. En plus d'en préciser succinctement la nature, nous analysons l'information gravitant autour de chaque élément de mesure, en faisant ressortir les constats les plus révélateurs.

3.29 Le tableau 1 fait le point sur l'état des finances publiques à la lumière des indicateurs présentés dans la première partie de ce rapport de vérification. De plus, nous y reportons notre conclusion quant aux tendances associées à la santé financière du gouvernement au regard des deux principales périodes de référence visées.

Amélioration récente de l'état des finances du gouvernement.

3.30 Ces travaux démontrent une amélioration récente de l'état des finances du gouvernement du Québec. En effet, la plupart des indicateurs révèlent que le vent a tourné depuis peu. Ce revirement heureux est le résultat combiné de la croissance élevée de l'économie et de la décision du gouvernement d'éliminer son déficit. Si l'on se réfère aux années 1997, 1998 et 1999, l'économie a crû de 16,2 milliards de dollars, le PIB passant de 187,9 milliards de dollars à 204,1 milliards de dollars, pendant que le déficit annuel du gouvernement fondait à vue d'œil. Totalisant 2 157 millions de dollars au 31 mars 1998, il n'était plus que de 295 millions de dollars au 31 mars 2000 (montant redressé en fonction des restrictions du Vérificateur général). Le tableau 1 montre d'ailleurs que, pour les trois dernières années, les divers indicateurs servant à caractériser, sous trois angles déterminants, la santé financière du gouvernement du Québec affichent généralement une tendance favorable. Seul le ratio des revenus autonomes au PIB, l'un de ceux permettant d'apprécier la souplesse, dénote une tendance contraire. Eu égard à cette même caractéristique, signalons que l'information servant à calculer le coefficient de variation des immobilisations n'étant disponible que pour une très courte période, la prudence est de mise quant à la tendance favorable associée à cet indicateur.

3.31 Lorsque la rétrospective englobe 10 années, certains indicateurs font plutôt conclure à une dégradation, en dépit d'une baisse des taux d'intérêt entre 1991 et 2000. C'est le cas notamment du ratio de la dette nette au PIB. Pareil résultat est lié à une enfilade de déficits qui, peu à peu, ont alourdi la dette nette de près de 40 milliards de dollars.

3.32 Bien que la santé financière du gouvernement se porte mieux, les progrès enregistrés sont récents. Le gouvernement doit encore composer avec les difficultés découlant des nombreuses années où il a essuyé des déficits. Ainsi, quelque 7 milliards de dollars sont affectés, bon an mal an, aux coûts du service

de la dette. Le gouvernement demeure donc sensible à la conjoncture créée par une hausse marquée des taux d'intérêt ou par un ralentissement économique. De surcroît, sa dette nette est pour ainsi dire stationnaire, se chiffrant à près de 90 milliards de dollars. Pareil solde est fort élevé lorsqu'il est à la charge d'une collectivité dont le PIB s'élève à environ 200 milliards de dollars. Si le gouvernement choisissait d'éliminer la dette nette, il devrait dégager des surplus cumulatifs totalisant au moins cette somme.

TABLEAU 1

ÉTAT DES FINANCES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Indicateur financier	Pourcentage		Tendance de l'état des finances du gouvernement du Québec	
	au 31 mars 1991	au 31 mars 2000	de 1991 à 2000 (10 ans)	de 1998 à 2000 (3 ans)
Viabilité				
Ratio de la dette nette au PIB	32,3	43,5	Défavorable	Favorable
Ratio du déficit (surplus) au PIB	2,7	0,1	Favorable	Favorable
Souplesse				
Ratio du service de la dette au total des revenus	16,4	15,6	Favorable	Favorable
Ratio des revenus autonomes au PIB	17,3	20,1	Défavorable	Défavorable
Coefficient de variation des immobilisations	n.d.	5,7	n.d.	Favorable*
Vulnérabilité				
Ratio des transferts reçus du gouvernement du Canada aux revenus autonomes	26,4	15,5	Favorable	Favorable
Ratio de la dette extérieure à la dette nette	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Ratio de la dette en devises à la dette nette	16,0	23,7	Défavorable	Favorable

* L'information concernant cet indicateur étant très limitée dans le temps, la prudence est de mise quant à ce résultat.

Viabilité

3.33 Il convient de se remémorer que la viabilité est la capacité d'un gouvernement de maintenir ses programmes existants et de s'acquitter de ses obligations actuelles envers ses créanciers, sans accroître le fardeau que la dette fait peser sur l'économie. Elle se mesure à l'aide de deux indicateurs : celui qui détermine la proportion du PIB représentée par la dette nette et celui qui établit le rapport entre le déficit ou le surplus et le PIB.

3.34 Le déficit ou le surplus annuel déclaré par une administration indique si ses dépenses ont été supérieures ou inférieures à ses revenus. Depuis plus de 30 ans, la presque totalité des années financières du gouvernement du Québec se sont soldées par un déficit. Il a donc accumulé une dette nette importante, c'est-à-dire que son passif dépasse de beaucoup ses avoirs financiers. Or, lorsqu'un

gouvernement est aux prises avec des déficits, il doit financer une partie de ses activités en augmentant ses emprunts. Il en résulte un accroissement des coûts du service de la dette. Plus ces derniers sont élevés, moins le gouvernement dispose de ressources financières pour les programmes et services à la population.

3.35 Dans certaines circonstances, le gouvernement estime qu'il peut supporter les charges associées à l'augmentation du fardeau de sa dette. Par exemple, il peut continuer de financer les programmes et services existants si la hausse des coûts du service de la dette s'inscrit dans une période où ses revenus augmentent. Toutefois, la faculté d'influer sur le rendement des sources de revenu, notamment au chapitre des taxes et des impôts, est directement tributaire de l'état de l'économie.

3.36 La viabilité dépend donc largement de la croissance de l'économie : si la dette s'alourdit rapidement et que l'activité économique n'apporte pas d'eau au moulin suivant le même rythme, la marge de manœuvre du gouvernement s'amenuise.

Ratio de la dette nette au produit intérieur brut

3.37 La dette nette réfère au montant obtenu en calculant la différence entre le passif du gouvernement et ses avoirs financiers. Elle résulte d'abord de l'accumulation, au fil des ans, des dépenses excédentaires qui composent le déficit accumulé du gouvernement – lequel représentait 92 p. cent de la dette nette au 31 mars 2000 –, auquel s'ajoute le coût non amorti des immobilisations. Elle représente donc les sommes qui seront à la charge des générations futures de citoyens.

3.38 La dette nette du gouvernement québécois, qui était de 49,6 milliards de dollars au 31 mars 1991, se chiffrait à 88,8 milliards de dollars au 31 mars 2000. Cette hausse substantielle a principalement pour cause une suite quasi ininterrompue de déficits.

3.39 Le PIB, quant à lui, correspond à la valeur totale des biens et services produits au cours d'une période donnée. Il sert à mesurer la croissance de l'économie. Pour ce qui est du Québec, son PIB, qui était de 153 milliards de dollars en 1990, se chiffrait à 204 milliards de dollars en 1999.

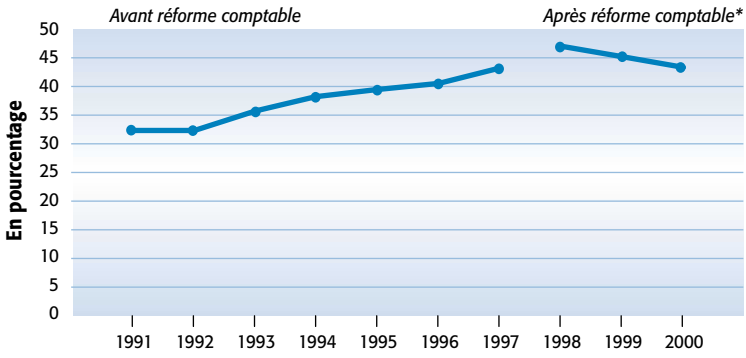
3.40 Le graphique 1 montre qu'entre 1991 et 2000, le ratio de la dette nette au PIB est passé de 32,3 p. cent à 43,5 p. cent, après avoir atteint un sommet de 47,0 p. cent en 1998. Pendant sept années consécutives, soit de 1991 à 1998, la croissance de la dette nette a été supérieure à celle de l'économie, ce qui a progressivement réduit la capacité du gouvernement de maintenir les programmes et services existants. D'ailleurs, durant cette période de vaches maigres, les agences de cotation ont diminué à deux reprises la cote de crédit du gouvernement, de sorte que les coûts de financement ont été plus élevés.

Depuis 1998, diminution continuelle du fardeau de la dette nette par rapport au PIB.

3.41 En 1998, 1999 et 2000, la situation s'est inversée : l'économie a crû fortement, pendant que la dette nette augmentait à peine, par suite de la réduction ou de l'élimination du déficit annuel. Il s'en est suivi que le ratio de la dette nette au PIB, qui avait culminé à 47,0 p. cent en 1998, redescendait deux ans plus tard à 43,5 p. cent. Devant ce revirement, une agence américaine de cotation a haussé, en août 2001, la cote de crédit du gouvernement.

Graphique 1

Ratio de la dette nette au PIB



* Sans la réforme, ce ratio aurait été, pour 1998, de quelque 43 p. cent au lieu d'avoisiner les 47 p. cent.

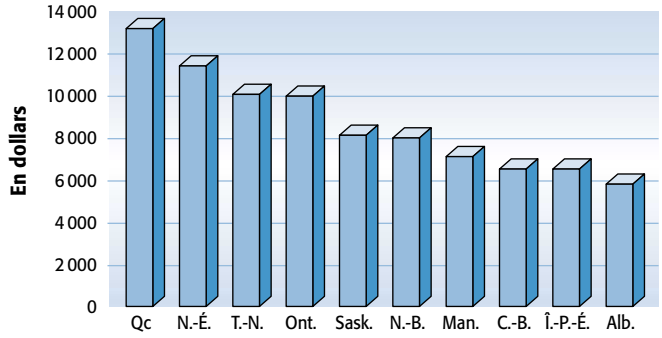
Ratio de la dette nette au PIB plus important aujourd'hui qu'il y a 10 ans.

3.42 Si l'on prend comme période de référence la décennie entière, la variation du ratio de la dette nette au PIB affiche une tendance défavorable. En effet, le poids de la dette nette par rapport au PIB, qui était de 32,3 p. cent en 1991, est passé à 43,5 p. cent en 2000. En revanche, si l'on s'en tient aux trois dernières années, la tendance est favorable puisque le fardeau de la dette nette par rapport au PIB a constamment diminué depuis 1998.

3.43 La comparaison de la dette nette du Québec avec celle des autres provinces canadiennes aide à mettre cette information en perspective. À cet effet, nous présentons un graphique dont les données proviennent du Moody's Investors Service, une agence de cotation américaine, qui a retraité les chiffres des provinces pour permettre la comparaison.

Graphique 2

Comparaison interprovinciale de la dette nette par habitant au 31 mars 2000*



* Source : Moody's Investors Service.

Québec : la dette nette par habitant la plus élevée au Canada.

3.44 Le graphique 2 révèle à combien s'élevait la dette nette par habitant au 31 mars 2000, et ce, pour chacune des dix provinces canadiennes. On constate que le gouvernement du Québec supportait alors la dette nette par habitant la plus élevée au Canada. De plus, selon Moody's, seules la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve avaient un ratio de la dette nette au PIB plus élevé que le Québec à cette même date.

3.45 En guise de conclusion, nous croyons opportun de citer l'ICCA qui affirmait en 1997 « qu'il n'existe pas de critère de référence généralement admis permettant de définir un ratio de dette au PIB qui soit approprié ou optimal[1] ». L'Institut soutenait cependant que « la recherche d'un ratio de dette stable devrait à tout le moins être le premier objectif financier qu'un gouvernement devrait se fixer[2] ». Cet objectif s'inscrivait dans le contexte ayant cours au moment où l'ICCA a effectué ses travaux, soit celui où les administrations publiques affichaient un déficit budgétaire année après année. À son avis, les gouvernements se devaient pour le moins de veiller à ce que leurs déficits n'augmentent pas la proportion de leur PIB représentée par leur dette nette. Maintenant que la tendance est plutôt de présenter annuellement un surplus budgétaire, il appartient à chaque gouvernement de se fixer des objectifs relativement à l'évolution de sa dette nette par rapport à celle du PIB en ayant à l'esprit cette nouvelle réalité.

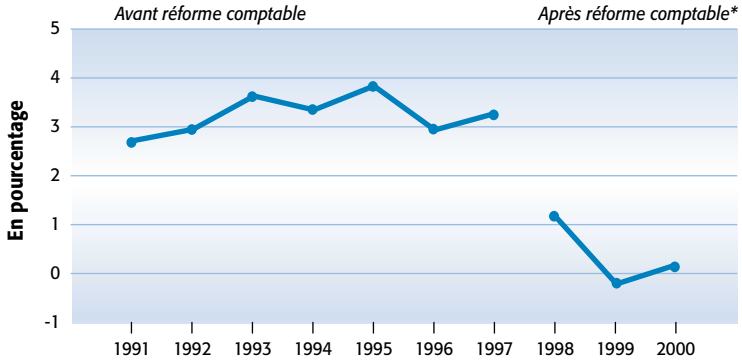
Ratio du déficit (surplus) au PIB

3.46 Le déficit, qui totalisait 4,2 milliards de dollars en 1991, se chiffrait à 6,5 milliards de dollars en 1995, représentant respectivement 2,7 p. cent et 3,8 p. cent du PIB. Par la suite, cette tendance à la hausse a pris fin. Cet indicateur démontre que l'état des finances du gouvernement, en matière de viabilité, s'est fortement amélioré ; ce constat est tout aussi vrai au regard d'une période de 10 ans, comme l'illustre le graphique 3 (le ratio du déficit [surplus] au PIB, passant de 2,7 p. cent à 0,1 p. cent) qu'en ce qui a trait aux 3 années suivant la réforme comptable (1,1 p. cent en 1998 contre 0,1 p. cent en 2000).

1. Institut Canadien des Comptables Agréés (L') (ICCA), *Indicateurs de l'état des finances des gouvernements*, Toronto, ICCA (Rapports de recherche), 1997, p. 7.
2. Institut Canadien des Comptables Agréés (L') (ICCA), *op. cit.*, p. 7.

GRAPHIQUE 3

RATIO DU DÉFICIT (SURPLUS) AU PIB



* La réforme n'a pas eu d'impact significatif sur ce ratio pour 1998.

3.47 Pris isolément, chacun des 2 indicateurs mesurant la viabilité des finances du gouvernement fait ressortir, sur 10 ans, une tendance différente. En effet, le ratio du déficit au PIB montre une tendance favorable, puisque le déficit a été réduit de beaucoup au terme de cette période. Par contre, nous avons vu que le ratio de la dette nette au PIB laisse plutôt conclure à une tendance défavorable. Bien qu'elle ait récemment cessé d'augmenter, la dette nette représente une part du PIB plus importante aujourd'hui qu'au début des années 90. La contradiction n'est qu'apparente : le gouvernement peut agir rapidement pour contrôler son déficit annuel, voire présenter un surplus, mais son action n'aura pas d'effet marqué à court terme sur la dette nette compte tenu de l'ampleur de cette dernière. Les deux indicateurs révèlent néanmoins que l'état des finances du gouvernement s'est amélioré depuis 1997 sous l'angle de la viabilité.

Souplesse

3.48 Nous avons dit précédemment que la souplesse est la capacité d'un gouvernement d'accroître ses ressources financières en augmentant ses revenus ou le fardeau de la dette, de façon à faire face à ses engagements croissants.

3.49 Pour connaître l'état d'une administration sous ce rapport, on utilise trois indicateurs, soit le ratio du service de la dette (dette totale aux fins de la présente vérification) au total des revenus, le ratio des revenus autonomes au PIB et le coefficient de variation des immobilisations.

3.50 Ces mesures traduisent donc la latitude du gouvernement qui, pour jouir de ressources financières additionnelles, n'a que deux options : toucher des revenus supplémentaires ou accroître ses emprunts. Or, la disponibilité des fonds issus de ces deux sources n'est pas un fait acquis ; en effet, il y a une limite aux sommes générées

par l'économie. Il n'y a toutefois pas de règle précise permettant de déterminer cette limite. De surcroît, le gouvernement du Québec doit rester compétitif, sur le plan fiscal, vis-à-vis des autres provinces canadiennes et d'États américains.

Ratio du service de la dette au total des revenus

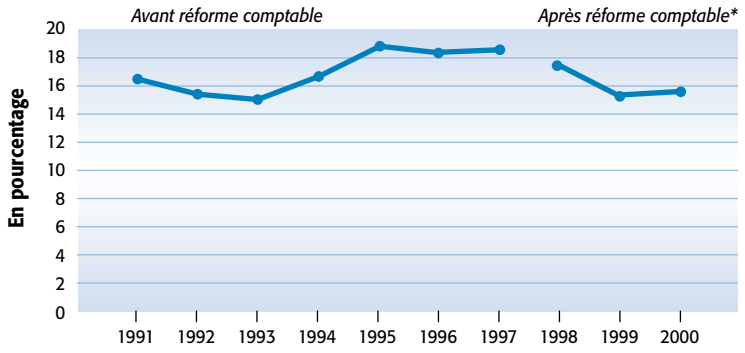
3.51 Le service de la dette comprend principalement le total annuel des frais d'intérêts, y compris ceux relatifs aux régimes de retraite, et l'amortissement des frais reportés relatifs à la dette publique, tels que l'amortissement des gains ou pertes de change.

3.52 Les revenus totaux du gouvernement québécois, quant à eux, sont ceux qu'il tire chaque année de l'impôt et des taxes à la consommation, des droits et permis, de ses entreprises ainsi que des transferts reçus du gouvernement du Canada.

3.53 Le graphique 4 met en parallèle les coûts propres au service de la dette totale et les revenus du gouvernement. En 1991, ils se chiffraient respectivement à 5,5 milliards de dollars et à 33,5 milliards de dollars. En 2000, ils atteignaient 7,4 milliards de dollars et 47,3 milliards de dollars. Pour mieux saisir l'importance d'un montant de 7,4 milliards de dollars relativement aux coûts du service de la dette, il suffit de mentionner qu'au cours de 1999-2000, le gouvernement a dépensé 10,6 milliards de dollars dans les secteurs de l'éducation et la culture et affecté 15,3 milliards de dollars aux activités chapeautées par le réseau de la santé et des services sociaux.

GRAPHIQUE 4

RATIO DU SERVICE DE LA DETTE AU TOTAL DES REVENUS



* Sans la réforme, ce ratio aurait été, pour 1998, de quelque 17 p. cent au lieu d'avoisiner les 18 p. cent.

Légère amélioration du ratio du service de la dette au total des revenus.

3.54 Le ratio du service de la dette au total des revenus était de 15,6 p. cent au 31 mars 2000, ce qui constitue une légère amélioration par rapport aux 16,4 p. cent qu'on observait il y a 10 ans. Par contre, la part représentée par le service de la dette a grimpé à 18,8 p. cent en 1995. Deux facteurs distincts contribuent à expliquer l'évolution de ce ratio. D'une part, le gouvernement a profité de la baisse des taux d'intérêt survenue entre 1991 et 2000; en effet, ce phénomène a freiné en partie la hausse des coûts du service de la dette même si ses emprunts étaient plus élevés en 2000 qu'ils ne l'étaient en 1991. D'autre part, la croissance des revenus a été suffisante pour compenser l'augmentation quand même importante des dépenses associées à ce poste budgétaire. C'est pourquoi le gouvernement a affecté en 2000 la même proportion de ses revenus totaux qu'en 1991 pour gérer ses programmes, soit un peu plus de 84 p. cent.

3.55 Depuis trois ans, ce ratio a diminué, dénotant ainsi une amélioration de la situation financière du gouvernement en matière de souplesse. Malgré les valeurs records observées en 1995, 1996 et 1997, la tendance sur 10 ans s'avère somme toute favorable. Elle l'est également lorsque la rétrospective ne porte que sur les trois dernières années.

Ratio des revenus autonomes au PIB

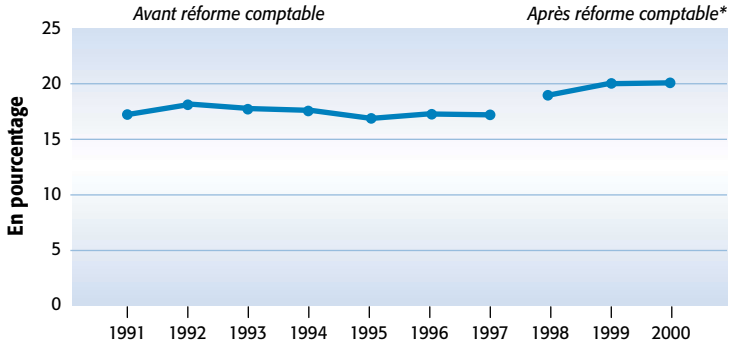
3.56 Les revenus autonomes du gouvernement comprennent tous ses revenus, à l'exception des transferts reçus du gouvernement du Canada.

Les revenus autonomes représentent une plus grande part de la valeur du PIB.

3.57 Ces revenus, pour l'année 2000, s'élevaient à 40,9 milliards de dollars alors que ceux de 1991 totalisaient 26,5 milliards de dollars. Le graphique 5 permet de voir que, entre ces deux pôles, le ratio des revenus autonomes au PIB est passé de 17,3 à 20,1 p. cent. Une partie de cette augmentation est toutefois due à la prise en compte des revenus des organismes qui ont été inclus dans le périmètre comptable du gouvernement en 1998. L'effet de cette modification sur les revenus de l'exercice terminé le 31 mars 1998 se chiffrerait à quelque 2,0 milliards de dollars, ce qui représente environ 1 p. cent du PIB. Considérant la hausse des revenus autonomes du gouvernement, force est de conclure à une tendance défavorable pour ce qui est de la souplesse caractérisant l'état des finances du gouvernement. En effet, en 10 ans, les revenus autonomes du gouvernement ont augmenté de 54,3 p. cent (47,9 p. cent si l'on exclut les revenus des organismes consolidés lors de la réforme) tandis que la hausse du PIB n'a été que de 33,1 p. cent. Ces données indiquent que, comparativement à 1991, les élus puisent aujourd'hui une plus grande part de la valeur des biens et services produits sur le territoire québécois.

GRAPHIQUE 5

RATIO DES REVENUS AUTONOMES AU PIB



* Sans la réforme, ce ratio aurait été, pour 1998, de quelque 18 p. cent au lieu d'avoisiner les 19 p. cent.

Coefficient de variation des immobilisations

3.58 Le coefficient de variation des immobilisations « a pour but de montrer l'effet qu'ont les variations de la durée de vie utile des immobilisations matérielles d'un gouvernement sur sa performance financière annuelle et l'état général de ses finances. Cette variation est importante parce que, à mesure que la durée de vie utile des immobilisations matérielles diminue, à moins de prendre des mesures de redressement, il y a un danger que l'état de l'infrastructure ne continue de se dégrader jusqu'au point où il faudra entreprendre un énorme et onéreux effort de reconstruction[3]. » Cet indicateur se calcule en divisant la variation annuelle de la valeur nette (coût moins amortissement cumulé) des immobilisations par la valeur nette au début de l'année.

3.59 Les données relatives aux immobilisations ne sont disponibles que depuis le 31 mars 1998. Le gouvernement comptabilisait auparavant le coût de ses immobilisations à la dépense, ce qui empêche toute tentative de quantifier cet indicateur au regard des sept premières années de la période de référence sur laquelle nous nous penchons.

3.60 Néanmoins, en consultant le graphique 6, on voit que le coefficient s'est accru progressivement en trois ans : partant de 3,6 p. cent en 1998, il atteignait 5,7 p. cent en 2000, ce qui indique une tendance favorable à court terme – toujours au chapitre de la souplesse. Une augmentation de ce coefficient découle en effet d'un accroissement de la durée de vie utile des immobilisations.

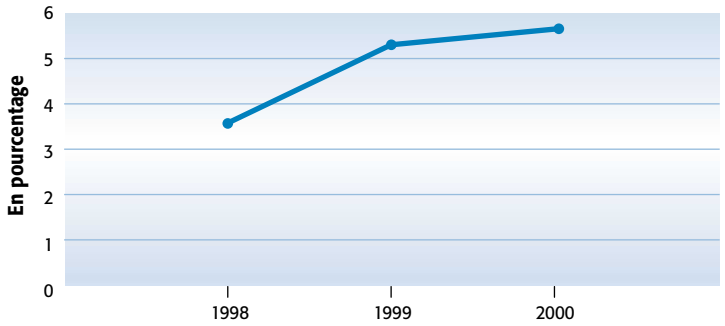
3. Institut Canadien des Comptables Agréés (L') (ICCA), *op. cit.*, p. 53.

Prudence quant à la tendance illustrant l'accroissement de la durée de vie utile des immobilisations.

3.61 La prudence est toutefois de mise quant à la tendance observée puisque ce résultat est fondé sur une information très limitée dans le temps. Par exemple, on ignore si l'amélioration reflétée par cette mesure est bien réelle ou si elle traduit simplement un effort de rattrapage.

Graphique 6

COEFFICIENT DE VARIATION DES IMMOBILISATIONS



3.62 Vu notre réserve concernant les résultats relatifs à cet indicateur, nous ne l'avons pas retenu pour juger de l'évolution de la souplesse dans son ensemble. Il n'en demeure pas moins que le gouvernement se doit d'utiliser cet instrument de mesure pour apprécier cet aspect et rendre compte de ses décisions financières, comme le prévoit le modèle de l'ICCA.

3.63 Pour ce qui est des deux autres indicateurs, ils empruntent des directions contraires : le ratio du service de la dette au total des revenus indique une tendance favorable tandis que le ratio des revenus autonomes au PIB trace de son côté une tendance défavorable. Voyons de quoi il retourne.

Relative stabilité sous l'angle de la souplesse.

3.64 La tendance favorable illustrée par le premier indicateur est à la fois liée à la baisse des taux d'intérêt entre 1991 et 2000 et à la hausse des revenus totaux au cours de cette période. Cette augmentation des revenus explique aussi pourquoi le deuxième indicateur traduit une tendance défavorable. En effet, les revenus autonomes, qui représentent la composante majeure des revenus totaux, ont crû plus rapidement que le PIB ne l'a fait. Bref, la lecture de ces deux indicateurs montre que l'état des finances du gouvernement, sous l'angle de la souplesse, est demeuré relativement stable au fil des 10 années visées par notre période de référence.

Vulnérabilité

3.65 La vulnérabilité, telle que déjà définie, s'entend de la dépendance d'un gouvernement à l'égard des sources de financement, nationales ou internationales, sur lesquelles il n'exerce pas d'influence. Pour ce qui est du gouvernement du Québec, cette caractéristique se mesure en comparant, dans un premier temps, les revenus de transfert reçus du gouvernement du Canada avec les revenus autonomes et, dans un deuxième temps, en comparant la dette extérieure avec la dette nette et la dette en devises avec la dette nette.

3.66 Rappelons d'entrée de jeu que le financement des programmes et des services repose entièrement sur deux sources : les revenus et les emprunts. Les revenus peuvent être de provenance interne ou encore être constitués de paiements de transfert. Dans le premier cas, le gouvernement a pleine autorité pour influer directement sur les mesures fiscales, telles que les impôts directs et indirects, et sur la tarification. À l'inverse, les revenus de transfert sont dépendants des décisions d'un tiers.

3.67 Si le gouvernement emprunte en devises, il s'expose au risque découlant des fluctuations des taux de change. Le recours à des investisseurs étrangers comporte, pour sa part, d'autres risques ; notamment, ces investisseurs sont plus susceptibles que les autres de se défaire de leurs titres d'emprunt s'ils jugent la conjoncture trop défavorable. Un gouvernement qui opte pour des sources de financement externes amoindrit son indépendance financière puisque certaines variables lui échappent : il devient donc plus vulnérable.

Ratio des transferts reçus du gouvernement du Canada aux revenus autonomes

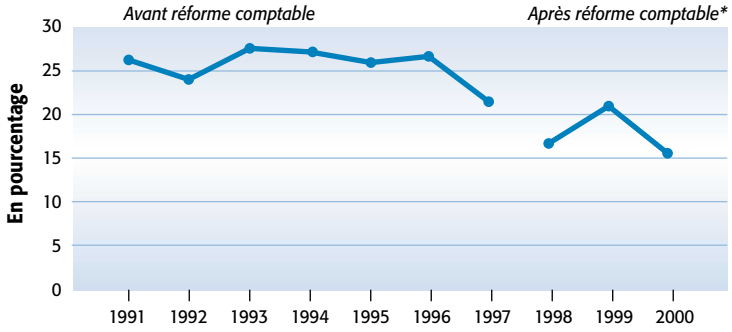
3.68 Les transferts en provenance du gouvernement du Canada sont constitués d'abord des paiements de péréquation, versés au Québec puisque sa capacité de percevoir des revenus est plus faible que la capacité moyenne des cinq provinces de référence. Ils comprennent aussi des sommes représentant sa participation financière à divers programmes (les programmes en santé et les programmes sociaux étant parmi les plus importants).

3.69 Le graphique 7 fait apparaître que, de 1991 à 1996, le ratio des transferts reçus du gouvernement du Canada aux revenus autonomes est demeuré relativement stable, avoisinant les 27,0 p. cent. Il a par la suite diminué pour atteindre 15,5 p. cent en 2000. Cette chute importante comporte une double explication. D'une part, les revenus autonomes du gouvernement ont augmenté substantiellement (34 p. cent) depuis 1996, passant de 30,6 milliards de dollars à 40,9 milliards de dollars en 2000. Nous avons déjà mentionné que l'agrandissement du périmètre comptable du gouvernement représente une augmentation des revenus de 2,0 milliards de dollars pour 1998. D'autre part,

durant cet intervalle, les transferts reçus du gouvernement du Canada ont connu une décroissance de 1,8 milliard de dollars, soit 22 p. cent, passant de 8,2 milliards de dollars au 31 mars 1996 à 6,4 milliards de dollars au 31 mars 2000. L'année terminée le 31 mars 1999 fait toutefois exception. Le gouvernement du Québec a touché 1,6 milliard de dollars de plus que l'année précédente en revenus de péréquation, pour un total de 8,1 milliards de dollars. Conséquemment, le ratio des revenus de transfert a bondi à 21 p. cent en 1999.

Graphique 7

Ratio des transferts reçus du gouvernement du Canada aux revenus autonomes



* Sans la réforme, ce ratio aurait été, pour 1998, de quelque 18 p. cent au lieu d'avoisiner les 17 p. cent.

3.70 Somme toute, la dépendance financière du gouvernement à l'égard des revenus provenant de sources externes, en l'occurrence les transferts reçus du gouvernement du Canada, a été réduite. Ainsi, au terme de la décennie couverte par nos travaux, sa santé financière s'avérait nettement moins vulnérable.

Ratio de la dette extérieure à la dette nette

3.71 En ce qui a trait aux finances du Québec, la dette extérieure est constituée par l'ensemble des titres d'emprunt émis et détenus à l'étranger, c'est-à-dire acquis par des investisseurs à l'extérieur du Canada.

3.72 Faute d'information, le ministère des Finances déclare qu'il n'est pas en mesure de calculer ce ratio. De plus, il est peu convaincu de sa pertinence.

3.73 À l'instar de l'ICCA, nous croyons néanmoins que cet indicateur est pertinent pour tous les gouvernements. L'ICCA soutient que les investisseurs étrangers sont probablement plus susceptibles de se départir de leurs titres d'emprunt que les autres catégories d'investisseurs en cas d'incertitude économique ou politique. Aussi incitons-nous le gouvernement à inclure le résultat de ce ratio, ne serait-ce que sur une base intermittente, dans l'information qu'il publie relativement à l'état de ses finances.

3.74 De notre côté, nous étions également incapables d'établir ce ratio, étant donné que le gouvernement ne pouvait nous fournir l'information requise.

Ratio de la dette en devises à la dette nette

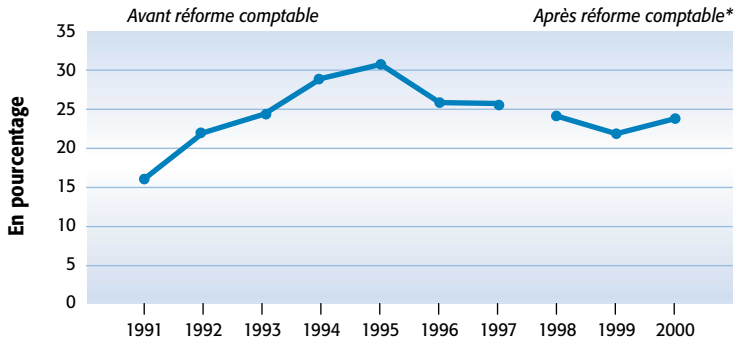
3.75 La dette en devises correspond aux emprunts libellés dans une monnaie autre que le dollar canadien. Au 31 mars 2000, les devises les plus couramment associées à ce type d'emprunts étaient le dollar américain, le yen et le franc suisse.

La dette en devises n'a cessé de croître de 1991 à 1995.

3.76 La dette en devises n'a cessé de croître de 1991 à 1995; représentant au départ 7,9 milliards de dollars, elle a plus que doublé pour s'élever à près de 20,6 milliards de dollars en 1995. Le graphique 8 montre que le ratio de la dette en devises à la dette nette est en conséquence passé de 16,0 p. cent à 30,6 p. cent au regard de cette période, atteignant son apogée. Par la suite, la dette en devises est demeurée assez stable, totalisant plus ou moins 20 milliards de dollars, pendant que la dette nette gonflait de façon accélérée jusqu'en 1998 avant de se stabiliser (67,1 milliards de dollars en 1995 comparativement à 88,8 milliards de dollars en 2000). Cette forte augmentation de la dette nette, conjuguée à la stabilisation de la dette en devises, a eu pour effet de ramener le ratio à 23,7 p. cent au 31 mars 2000.

GRAPHIQUE 8

RATIO DE LA DETTE EN DEVISES À LA DETTE NETTE



* Sans la réforme, ce ratio aurait été, pour 1998, de quelque 25 p. cent au lieu d'avoisiner les 24 p. cent.

3.77 La vulnérabilité s'est donc accentuée sur 10 ans, (tendance défavorable) comme en fait foi la variation de cet indicateur, affichant une hausse de 7,7 points de pourcentage. La réalité est néanmoins très différente si l'on s'en tient à une période plus courte et plus récente: de 1995 à 2000, la tendance a en effet emprunté un tout autre chemin, le ratio de la dette en devises à la dette nette diminuant de près de 7 points de pourcentage.

3.78 Les deux mesures dont nous terminons la revue indiquent que le gouvernement était moins vulnérable en 2000 qu'il ne l'était 10 ans plus tôt pour ce qui est des transferts reçus du gouvernement du Canada, mais qu'il l'était davantage en ce qui concerne ses emprunts en devises. Le fait d'emprunter massivement à l'étranger pour financer les déficits budgétaires survenus en cascade a donc eu une incidence marquée sur sa vulnérabilité.

3.79 Cependant, depuis quelques années, les deux indicateurs relatifs à la vulnérabilité de l'état des finances de l'administration publique québécoise traduisent une nette amélioration à cet égard.

Examen de la reddition de comptes et de la qualité de l'information pour l'année financière 1999-2000

3.80 Comme nous l'avons déjà mentionné, l'ICCA incite les gouvernements à présenter l'information relative à l'état de leurs finances sous trois angles : la viabilité, la souplesse et la vulnérabilité. Il leur faut également dégager les tendances propres à chacun de ces aspects, en se référant à une période suffisamment longue pour qu'elles soient significatives. Enfin, il importe que les concepteurs regroupent les renseignements dans un même document en veillant à ce qu'ils possèdent les qualités d'une bonne information.

Indicateurs

3.81 Les auteurs du rapport de l'ICCA insistent sur le fait que les indicateurs servant d'assise à la reddition de comptes constituent un ensemble complet. En effet, le Groupe d'étude estime qu'il « ne lui paraît pas approprié de considérer aucun indicateur individuel, ni quelque sous-ensemble d'indicateurs comme ceux qui concernent la viabilité, la souplesse ou la vulnérabilité, séparément des autres indicateurs. Il ne croit pas enfin qu'on doive laisser aux gouvernements la possibilité de faire des substitutions qui leur permettraient de sélectionner les indicateurs qui feraient bien paraître l'état de leurs finances et de laisser tomber ceux qui auraient l'effet contraire[4]. »

3.82 Afin de déterminer si le gouvernement mesure bel et bien tous les indicateurs pertinents, nous avons dépouillé plusieurs documents qu'il a publiés récemment, en ciblant ceux qui étaient les plus susceptibles de contenir des informations sur l'état de ses finances. Tandis que certains renvoient à des productions annuelles, tel le plan budgétaire, d'autres ont été rédigés sur une base ponctuelle. Citons pour exemple *L'économie et les finances publiques du Québec – Constats et orientations*, une publication datant de 1999. Nous n'avons pas retenu les documents de cette dernière catégorie pour les fins de notre analyse, bien qu'ils renferment parfois quelques ratios qui sont des éléments de mesure s'apparentant à ceux attendus (ratio de la dette totale au PIB).

Aucun des documents examinés n'atteste l'emploi conjugué et intégral des indicateurs recommandés par l'ICCA.

3.83 Aucun des documents examinés n'atteste l'emploi conjugué et intégral des indicateurs recommandés par l'ICCA en vue de donner une image représentative de la santé financière de l'État et de fournir une analyse des tendances empruntées par ces indicateurs.

4. Institut Canadien des Comptables Agréés (L') (ICCA), *op. cit.*,1997, p. 80.

3.84 Bien qu'il appartienne au gouvernement de choisir le véhicule servant à présenter l'état de ses finances, nos travaux indiquent que c'est l'information divulguée dans le plan budgétaire qui offre le plus de similitude avec le modèle mis au point par l'ICCA. C'est pourquoi nous avons analysé les renseignements contenus dans ce document, en visant uniquement à évaluer l'état des finances du gouvernement. En effet, le Plan budgétaire 1999-2000 présente trois des huit ratios souhaités. Par ailleurs, au regard de deux autres indicateurs, nous jugeons que les ratios fournis par le gouvernement dans ce document sont équivalents. Somme toute, il présente cinq des huit indicateurs suggérés par l'ICCA.

3.85 Toutefois, nous remarquons que l'un des deux ratios équivalents présentés en 1999-2000 ne fait plus partie des renseignements donnés depuis 2000-2001. Le tableau 2 brosse un portrait sommaire quant à l'emploi des indicateurs dans le Plan budgétaire 1999-2000.

Tableau 2

Utilisation d'indicateurs dans le Plan budgétaire 1999-2000

Indicateur financier	Publication	Ratios jugés équivalents
Viabilité		
Ratio de la dette nette* au PIB	Non**	Ratio de la dette totale* et ratio de la dette directe* au PIB
Ratio du déficit (surplus) au PIB	Oui	–
Souplesse		
Ratio du service de la dette au total des revenus	Oui	–
Ratio des revenus autonomes au PIB	Oui	–
Coefficient de variation des immobilisations	Non	–
Vulnérabilité		
Ratio des transferts reçus du gouvernement du Canada aux revenus autonomes	Non	Ratio des transferts fédéraux aux revenus totaux ***
Ratio de la dette extérieure à la dette nette	Non	–
Ratio de la dette en devises à la dette nette	Non	–

* Le lecteur trouvera la définition des expressions « dette directe », « dette nette » et « dette totale » à l'annexe 2.

** Cet indicateur est toutefois présenté dans le Plan budgétaire 2001-2002.

*** Ce ratio n'est plus fourni depuis le Plan budgétaire 2000-2001.

3.86 Pour chaque ratio, les auteurs expliquent, le cas échéant, la variation observée par rapport à l'année précédente. Ils en font également la projection annuelle jusqu'en 2000-2001. Il est à noter que ces données renvoient à des résultats préliminaires pour 1998-1999 et à des prévisions pour les années suivantes. Il faut voir aussi que ces éléments sont présentés dans le cadre d'un budget : ils y sont inclus dans une section nommée « Orientations budgétaires et financières du gouvernement ». Bien que valables en pareil contexte, ces informations ne sauraient à elles seules permettre d'apprécier l'état des finances du gouvernement.

3.87 Comme nous l'avons souligné, le ministère des Finances dit ne pas détenir l'information qui lui permettrait de calculer le ratio de la dette extérieure à la dette nette, soit l'un des trois indicateurs servant à mesurer la vulnérabilité. Il ajoute même douter de l'à-propos de cette mesure pour ce qui est des gouvernements provinciaux ; nous croyons néanmoins à la pertinence de cet indicateur.

3.88 L'ICCA a publié, en avril 2001, un document intitulé *Mesurer le progrès – L'état des finances du gouvernement fédéral*. Les auteurs ont assorti chaque indicateur servant à mesurer l'état des finances du gouvernement fédéral de cibles à atteindre. Ils ont ensuite évalué où se situait le gouvernement au regard de ces cibles. Soulignons, de plus, que d'autres administrations présentent certains de leurs objectifs. Ainsi, le gouvernement fédéral mentionne que le ratio de sa dette nette au PIB devrait diminuer progressivement pour atteindre 40,0 p. cent d'ici cinq ans[5]. L'Alberta, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick et l'Ontario ont pour leur part divulgué leurs objectifs concernant la réduction de leur dette sur une période déterminée.

Absence d'information quant aux cibles du gouvernement.

3.89 Par souci de transparence, le gouvernement québécois devrait lui aussi faire connaître ses objectifs en précisant les assises de ses choix ; bien sûr, la gestion de ces objectifs financiers, particulièrement leur choix, lui appartient. Il devrait également rendre compte des résultats obtenus en la matière. Or, nous constatons que le gouvernement ne communique pas les cibles qu'il veut atteindre, à l'exception des prévisions budgétaires pour l'année visée et celle qui suit.

Tendances

3.90 Afin de favoriser une meilleure qualité de l'information considérée dans son intégralité, les auteurs doivent, selon l'ICCA, « expliquer les tendances de telle façon que l'on puisse comprendre si le gouvernement est ou non sur la voie de la viabilité. De la même manière, on devrait également pouvoir interpréter les ratios de façon à comprendre comment évolue l'état des finances en termes de souplesse et de vulnérabilité[6]. » Le lecteur est alors à même de constater l'évolution de la santé financière du gouvernement et de mieux comprendre les actions posées par ce dernier dans la gestion de sa dette et, notamment, des divers éléments qui en déterminent le niveau.

3.91 Eu égard à ces objectifs, nous avons observé que chacun des ratios présentés par le gouvernement dans son Plan budgétaire 1999-2000 est accompagné d'un graphique couvrant une période d'au moins 10 ans. La variation du ratio au regard de l'année précédente est expliquée ; de plus, les auteurs incluent une prévision à court terme, soit un ou deux ans. Par exemple, dans le cas du ratio de la dette totale au PIB (la dette nette n'était pas à l'époque la première variable

5. Ministère des Finances Canada, *Énoncé économique et mise à jour budgétaire*, Ottawa, Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 18 octobre 2000, p. 33.

6. Institut Canadien des Comptables Agréés (L') (ICCA), *op. cit.*, p. 36.

de cet indicateur), le gouvernement a évalué qu'il passerait de 30,7 p. cent, en 1997-1998, à 29,7 p. cent, en 2000-2001. Il mentionne aussi que l'augmentation observée en 1997-1998 par rapport à l'année précédente vient du fait que la présentation de certains postes du passif a été modifiée par suite de la réforme de la comptabilité gouvernementale. Il livre enfin diverses informations de portée générale, telles que des explications relatives à l'incidence de cette réforme sur la dette du gouvernement.

3.92 Cependant, le document en dit peu sur les facteurs ayant causé la variation de chaque ratio durant la dernière décennie. Toujours en ce qui a trait au ratio de la dette totale au PIB, il aurait été intéressant de comparer deux mesures prises à 10 ans d'intervalle et d'en effectuer l'analyse. En effet, pareils renseignements s'avèrent cruciaux pour voir si le gouvernement est sur la voie de la viabilité et pour se faire une juste opinion sur la souplesse et la vulnérabilité de sa situation financière. Et comme le gouvernement n'utilise pas de manière systématique tous les indicateurs suggérés par l'ICCA, il lui est parfois difficile d'expliquer les tendances favorables ou défavorables qui déterminent l'état de ses finances selon chacune de ces trois caractéristiques.

Période de référence

3.93 Selon l'ICCA, les utilisateurs qui voudront évaluer l'état des finances d'un gouvernement devront s'appuyer sur des comparaisons intragouvernementales ou intergouvernementales.

3.94 « Les comparaisons intragouvernementales consistent à comparer la performance d'un gouvernement à divers points dans le temps. Pour cela, on observe les fluctuations historiques d'un ensemble sélectionné d'indicateurs, et on regarde en avant pour essayer de déterminer quelle incidence aura, dans l'avenir, un ensemble de politiques budgétaires actuellement en place sur cet ensemble d'indicateurs[7]. »

3.95 Quant aux comparaisons intergouvernementales, elles « consistent à comparer un gouvernement à un autre[8] ».

3.96 Lorsqu'on fait appel à des données historiques pour établir des comparaisons intragouvernementales, l'ICCA recommande de faire une rétrospective visant une période d'au moins 10 ans afin d'y exposer les grands écarts annuels dans leur contexte et de couvrir les actions de plus d'un gouvernement.

3.97 Dans le Plan budgétaire 1999-2000, les repères temporels associés à la présentation graphique des indicateurs répondent aux attentes de l'ICCA. D'ailleurs, l'information se réfère souvent à des périodes plus longues.

7. Institut Canadien des Comptables Agréés (L') (ICCA), *op. cit.*, p.18.
8. Institut Canadien des Comptables Agréés (L') (ICCA), *op. cit.*, p.18.

Aucune comparaison intergouvernementale.

3.98 Par contre, le gouvernement n'effectue aucune comparaison intergouvernementale avec les provinces canadiennes ou d'autres administrations publiques, même si cet exercice fournirait au lecteur des données susceptibles d'alimenter son analyse. Pour ce qui est de confronter l'information produite par les diverses provinces canadiennes, l'opération peut être plus complexe qu'il n'y paraît, étant donné que la définition du périmètre comptable diffère parfois de l'une à l'autre. Il est néanmoins possible de redresser les chiffres concernés à des fins comparatives, comme en témoignent le graphique de la dette nette par habitant présenté dans la première partie de ce chapitre. Ajoutons que, pareillement aux comparaisons intragouvernementales, il est toutefois souhaitable d'offrir une rétrospective balayant une période d'au moins 10 ans.

Regroupement de l'information

3.99 L'ICCA préconise que les gouvernements publient toute l'information concernant l'état de leurs finances, y compris les indicateurs, dans un même document de manière que le lecteur n'ait pas à rassembler lui-même les renseignements voulus. L'extrait suivant ne saurait être plus explicite : « Il appartient au gouvernement de fournir l'information financière d'une façon qui soit crédible, compréhensible et utile. Et, pour être utile, toute l'information pertinente doit être réunie dans un même rapport annuel[9]. »

3.100 Comme nous l'avons déjà spécifié, c'est le plan budgétaire annuel qui contient l'information se rapprochant le plus de celle que nous cherchions. Bien que d'autres documents, tels que ceux relatifs au budget des dépenses, renferment des renseignements qui, à certains égards, peuvent contribuer à soupeser l'état des finances du gouvernement, ces renseignements sont en général peu nombreux et ne sont pas divulgués en fonction de cet objectif.

3.101 Nos travaux confirment donc que le gouvernement respecte le principe voulant que l'information sur l'état de ses finances ne soit pas éparse.

Qualités de l'information

3.102 Pour que le lecteur puisse constater l'évolution réelle de l'état des finances d'un gouvernement, l'information qu'il publie à cet égard doit être de qualité, c'est-à-dire compréhensible, pertinente, fiable et comparable. Le *Manuel de l'ICCA* considère qu'il s'agit de caractéristiques essentielles pour que l'information soit réellement utile.

9. Institut Canadien des Comptables Agréés (L') (ICCA), *op. cit.*, p. 79.

3.103 Nous avons examiné la troisième section du Plan budgétaire 1999-2000, puisque c'est là que sont concentrées les données qui nous intéressent ici. D'entrée de jeu, il convient de rappeler que le gouvernement ne suit pas en tous points le modèle de présentation mis de l'avant par l'ICCA. La qualité de l'information sera donc jugée en tenant compte de cette première constatation.

Compréhensibilité

3.104 La compréhensibilité réfère à la présentation claire et simple de l'information afin de permettre aux utilisateurs d'acquérir une connaissance suffisante de l'état des finances du gouvernement. Dans cette optique, il faut éviter la surabondance de détails ou l'emploi de modes de présentation indûment complexes. Les explications livrées sous forme de texte doivent être non seulement précises, mais encore doivent-elles être énoncées simplement. Suivant la même logique, il importe d'écarter une approche susceptible de produire une image ambiguë en raison d'une simplification excessive.

Présentation compréhensible de l'information financière.

3.105 Nous concluons que l'information analysée est compréhensible. La présentation graphique des divers ratios de même que les explications afférentes sont claires, simples et exemptes de détails inutiles. Bref, les renseignements sont organisés de façon telle que les personnes à qui ils sont destinés comprennent aisément les orientations budgétaires et financières exposées dans ce plan.

Pertinence

3.106 « L'information est pertinente si elle aide les utilisateurs dans l'exercice de leurs responsabilités[10]. » Toutefois, « si l'information n'est pas fournie en temps opportun, elle peut ne plus être pertinente. Les rapports doivent englober toute la nature et toute l'étendue des activités financières présentées[10]. »

3.107 Ainsi définie, la notion de pertinence renvoie en premier lieu à l'utilité de l'information pour ceux et celles qui la compulsent. Les renseignements qui ont trait aux indicateurs figurant dans le modèle proposé par l'ICCA et la description des tendances assurent l'utilité de cette information : ils sont donc pertinents.

L'information est incomplète puisque le gouvernement n'applique pas intégralement le modèle de l'ICCA.

3.108 Or, nous avons vu que le gouvernement n'applique pas intégralement le modèle en question, si bien qu'une partie importante de l'information propre à éclairer les utilisateurs est manquante. Nous avons déjà déterminé les indicateurs mis de côté par le gouvernement (tableau 2), en plus de signaler qu'il ne présente pas l'information sous les angles prescrits (viabilité, souplesse et vulnérabilité). Étant incomplète, l'information est forcément déficiente.

10. Institut Canadien des Comptables Agréés (L') (ICCA), *op. cit.*, p. 96.

3.109 Pour ce qui est de l'information divulguée, elle permet aux intéressés de constater de façon rétrospective l'évolution de certains ratios au cours d'une période d'au moins 10 ans et d'évaluer ainsi l'incidence financière de faits passés, ce qui est conforme aux objectifs poursuivis par le modèle de l'ICCA. Le gouvernement présente également ses prévisions concernant ces mêmes ratios pour les deux prochaines années. Les utilisateurs sont de ce fait renseignés sur l'incidence financière de faits futurs.

3.110 Un autre facteur lié à la pertinence est que l'information est rendue publique à un moment où elle est encore susceptible d'influencer la prise de décision. Le plan budgétaire pour l'année financière 1999-2000 a été déposé à l'Assemblée nationale au début de l'exercice visé, soit en mars 1999. Comme il sied, l'information véhiculée à l'aide de ce document a été disponible rapidement.

Fiabilité

3.111 Pour être fiable, l'information doit donner une image fidèle de la réalité sous-jacente et être neutre. Pour les fins de notre vérification, nous avons conclu à la fidélité de l'information lorsque les données exploitées dans les tableaux et les graphiques étaient exactes et que les analyses et les explications complémentaires concordaient avec ces mêmes données. Nous avons qualifié de neutre l'information exempte de tout parti pris.

3.112 Nous nous sommes d'abord assurés que l'information présentée à la troisième section du Plan budgétaire 1999-2000 concernant les indicateurs à l'étude donne une image fidèle de l'état des finances du gouvernement.

3.113 Les données vérifiées se rapportent à 10 années financières successives, la première ayant pris fin le 31 mars 1991 et la dernière, le 31 mars 2000; la période visée est donc la même que celle sur laquelle porte notre application du modèle de l'ICCA.

3.114 Les données présentées au fil du texte tout autant que celles qui sont réunies dans les tableaux et les graphiques sont conformes aux chiffres publiés dans les Comptes publics, et ce, pour chacune des années concernées; elles ont été correctement redressées pour répondre à la structure budgétaire employée en 1999-2000. Les producteurs n'ont cependant pas pris en compte les restrictions formulées par le Vérificateur général dans son rapport du vérificateur relatif aux états financiers du gouvernement, entre autres celles concernant le déficit et la dette nette. Pour ce qui est des analyses et des explications complémentaires, elles concordent avec l'information apparaissant dans les tableaux et les graphiques.

3.115 Sur un autre plan, nous avons remarqué que le graphique relatif aux transferts du gouvernement fédéral exprimés en pourcentage des revenus budgétaires, qui était présenté dans le Plan budgétaire 1999-2000, ne l'est plus dans les plans budgétaires suivants. Cet indicateur était pourtant tout à fait approprié et le demeure, compte tenu de l'augmentation substantielle des revenus de transfert

du gouvernement du Canada. En effet, ces revenus, qui se chiffraient à 6,4 milliards de dollars en 1999-2000, vont passer à 9,6 milliards de dollars en 2002-2003 si l'on se réfère au Plan budgétaire 2001-2002. La hausse prévue sera de 3,2 milliards de dollars, soit 50,5 p. cent. Aucune explication n'est donnée sur la disparition de ce graphique.

Globalement, les données présentées par le gouvernement sont fiables.

3.116 Globalement, les données que nous avons scrutées sont fiables. Toutefois, en utilisant intégralement le modèle proposé par l'ICCA, le gouvernement s'assurerait que la nature des informations fournies quant à l'état de ses finances est uniforme et constante.

Comparabilité

3.117 Les informations financières sont comparables lorsqu'elles sont compilées et présentées, pour chaque année financière faisant partie de l'analyse, en fonction des mêmes conventions comptables et de la même structure budgétaire. Cette façon de faire permet aux intéressés de relever les similitudes et les différences d'un bilan à l'autre et d'établir un parallèle entre deux périodes ou plus relativement à un même sujet. D'une part, nous avons constaté que, par rapport à la stabilité de la structure budgétaire, la comparabilité est adéquate. D'autre part, comme le gouvernement ne pouvait le faire au prix d'un effort raisonnable, les données relatives aux années financières antérieures à celle prenant fin le 31 mars 1998 n'ont pas été redressées pour donner suite aux modifications apportées aux conventions comptables dans le cadre de la réforme de la comptabilité gouvernementale. En contrepartie, la présentation indique clairement et de manière systématique si les faits qu'on rapporte sont antérieurs ou postérieurs à la réforme, ce qui écarte le risque de méprise. De plus, pour la plupart des ratios, la mise en œuvre de la réforme n'a vraisemblablement pas eu d'incidence marquée sur les tendances à long terme.

3.118 Tout compte fait, nos travaux démontrent que le corpus examiné satisfait pour une large part aux critères de qualité qui s'appliquent à ce type d'information. Mais il convient d'insister sur le fait que les attentes en matière de pertinence ne sont pas entièrement comblées, puisque certains indicateurs inhérents au modèle de présentation développé par l'ICCA ne sont pas repris.

3.119 Nous avons recommandé au gouvernement

- **de rendre compte chaque année de l'état de ses finances à l'aide de tous les indicateurs inclus dans le modèle développé par l'ICCA ;**
- **d'expliquer les tendances tant favorables que défavorables de l'état de ses finances, et ce, en matière de viabilité, de souplesse et de vulnérabilité, tout en précisant les facteurs à la source de ces tendances ;**

- **de déterminer un objectif précis pour chacun des indicateurs, de rendre publics les objectifs qu'il s'est fixés en la matière et de rendre compte des résultats atteints au regard de chaque objectif ;**
- **de comparer ses indicateurs avec ceux des autres gouvernements provinciaux canadiens pour évaluer l'état de ses finances.**

3.120 Commentaires du ministère

« Le portrait des finances publiques présenté dans le rapport du Vérificateur général correspond entièrement à celui véhiculé par le ministère des Finances quant à l'amélioration marquée de l'état des finances du gouvernement pour la période de trois ans terminée le 31 mars 2000.

« Par ailleurs, le Vérificateur général présente, dans son rapport, les indicateurs suggérés par l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) ainsi que leur tendance au cours des dernières années. Le ministère est d'avis qu'il aurait été préférable qu'une analyse de la tendance des indicateurs soit présentée en tenant compte, notamment, de l'évolution de la conjoncture économique et de la dynamique propre à chacun des indicateurs. Par exemple, la hausse du ratio des revenus autonomes par rapport au PIB ne devrait pas être interprétée principalement comme un alourdissement du fardeau fiscal puisqu'elle provient essentiellement des initiatives mises en œuvre pour améliorer la perception des revenus, de la croissance importante des revenus des entreprises qui étaient déjà incluses dans le périmètre comptable du gouvernement, ainsi que des entreprises et des organismes qui ont été ajoutés au périmètre comptable en 1997-1998.

« De plus, le rapport du Vérificateur général démontre que le ministère présente, dans son plan budgétaire accompagnant le Discours sur le budget, la plupart des informations requises pour calculer la majorité des indicateurs retenus dans le modèle de l'ICCA. L'information qui y est présentée décrit les principaux indicateurs et permet de faire une analyse de l'évolution de la situation financière du gouvernement.

« En ce qui a trait à l'indicateur de la dette extérieure à la dette nette, le ministère est d'avis que cet indicateur a une valeur limitée pour mesurer la vulnérabilité d'un gouvernement à l'égard des sources de financement internationales :

- Premièrement, le fait de considérer l'endettement découlant des titres détenus par les étrangers à cet égard suppose que les gouvernements ont plus de contrôle sur les investisseurs canadiens que sur les investisseurs étrangers. Cela ne peut être confirmé dans un marché de libre circulation des capitaux, comme c'est actuellement le cas.
- Deuxièmement, la dette représentée par les titres détenus par les étrangers peut difficilement être mesurée parce que, d'une part, des investisseurs canadiens peuvent acheter à l'étranger des titres du Québec. D'autre part, les transactions sur le marché secondaire rendent problématique le suivi de la détention des titres en raison du flux important de capitaux effectué sur une base quotidienne hors frontières.

« Par ailleurs, le ministère tient à faire remarquer que l'utilisation des marchés étrangers aux fins du financement permet d'augmenter le bassin d'investisseurs susceptibles d'acheter les titres du Québec et de profiter de taux d'intérêt plus bas sur certains marchés, ce qui réduit les coûts du service de la dette. De plus, lorsqu'il recourt aux marchés étrangers, le gouvernement du Québec applique les principes de diversification reconnus et utilisés par tous les gestionnaires de portefeuille. Un modèle d'optimisation qui tient compte des mouvements des devises et des taux d'intérêt guide les autorités du ministère quant à la composition optimale de la dette. En outre, la structure de la dette peut être modifiée relativement rapidement à l'aide de certains instruments financiers.

« Pour ce qui est du calcul des indicateurs, le Vérificateur général a utilisé les informations financières publiées dans les documents budgétaires du gouvernement, mais il les a redressées pour refléter les restrictions qu'il a formulées au cours de cette période. Selon le ministère, puisque les données redressées ne sont pas présentées, cela pourrait être une source de confusion pour le lecteur du rapport.

« Finalement, il apparaît important de noter que le modèle retenu par le Vérificateur général dans le cadre de ses travaux de vérification n'a jamais fait l'objet d'une recommandation formelle de l'ICCA dans son *Manuel de comptabilité et vérification dans le secteur public*. Toutefois, le ministère précise qu'il entend revoir la présentation de plusieurs indicateurs dans ses documents budgétaires, en s'inspirant notamment du modèle suggéré par l'ICCA. »

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 ce mandat de vérification, en fonction de l'objectif présenté. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance élevé. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les premier, troisième, quatrième et cinquième critères d'évaluation retenus ont été tirés du rapport de recherche intitulé *Indicateurs de l'état des finances des gouvernements* publié par l'ICCA, en mars 1997. Le deuxième critère est extrait du rapport de recherche ayant pour nom *L'utilisation des ratios et des graphiques dans le cadre de l'information financière*, publié lui aussi par l'ICCA, en juin 1993. 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 gouvernement rend compte de l'état de ses finances en utilisant intégralement le modèle suggéré par l'ICCA dans le rapport de recherche sur les indicateurs de l'état des finances des gouvernements.

Critères

- Le gouvernement doit publier annuellement les données relatives aux indicateurs identifiés qui concernent l'état de ses finances.
- L'information présentée doit être de qualité, c'est-à-dire compréhensible, pertinente, fiable et comparable.
- Toute l'information doit être regroupée dans une section d'un seul et même document.
- L'information doit couvrir une période suffisamment longue, soit environ 10 ans, pour permettre au lecteur d'interpréter les données, notamment les écarts, à la lumière de leur contexte et pour constater les actions de plus d'un gouvernement.
- Le gouvernement doit expliquer les tendances tant favorables que défavorables de l'état de ses finances, et cela, en matière de viabilité, de souplesse et de vulnérabilité.

ANNEXE 2 –DÉFINITIONS

Dette directe

Total des emprunts du gouvernement et des organismes consolidés dans les états financiers consolidés du gouvernement.

Dette nette

Différence entre le passif du gouvernement et ses avoirs financiers.

Dette totale

Somme de la dette directe et du passif du gouvernement au titre des régimes de retraite.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Chapitre 4

Prestation électronique des services aux citoyens et aux entreprises

Vérification d'envergure gouvernementale

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	4.1
VUE D'ENSEMBLE	
Aperçu de la prestation électronique de services	4.8
Rôles et responsabilités	4.16
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	4.20
Gestion centrale	4.22
Gestion ministérielle	4.23
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
Gestion centrale de la prestation électronique de services	4.29
Planification	4.31
Coordination	4.40
Suivi	4.47
Reddition de comptes	4.49
Gestion ministérielle de la prestation électronique de services	4.57
Planification	4.61
Sélection des investissements	4.65
Gestion du changement	4.68
Mise en place de mesures ou d'activités relatives à la sécurité	4.73
Détermination et essai des mesures de relève	4.77
Détermination et communication du niveau de service	4.80
Gestion des risques	4.83
Gestion des avantages	4.86
Suivi de gestion	4.89
Obtention d'une certification pour les applications critiques	4.93
Reddition de comptes	4.95
Synthèse relative aux processus de gestion	4.97
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Stades d'informatisation des services offerts par les entités vérifiées	
Annexe 3 – Rôles et responsabilités en matière de prestation électronique de services	
Annexe 4 – Liste des entités vérifiées	
Annexe 5 – Définition des termes techniques	

Les commentaires des entités apparaissent à la fin de chacun des sujets traités.

Sigles utilisés dans ce chapitre

MRCI	Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor

FAITS SAILLANTS

Vérification menée par

Martin Lessard
Directeur de vérification

Yves Denis
Clarence Kimpton
Denys Martin
Caroline Nadeau
Guy Perron

4.1 Depuis quelques années, le gouvernement s'est engagé à revoir les services à la population qu'il a mis en place au fil des ans. La Politique québécoise de l'autoroute de l'information : agir autrement, parue en 1998, a donné l'impulsion initiale au regard des moyens d'échange et de partage de l'information. Celle-ci précise notamment que l'autoroute de l'information doit devenir un levier important pour réinventer les services directs fournis par l'administration publique et qu'il y a lieu de revoir les processus d'affaires dans le but de simplifier la procédure, de supprimer le chevauchement et d'éliminer les dépenses inutiles.

4.2 Plus récemment, des cibles et des priorités concernant l'amélioration des services aux citoyens et aux entreprises ont été proposées sur un horizon de cinq ans, soit de 2000 à 2004. Ces cibles et ces priorités, comparables par ailleurs à celles d'autres administrations publiques, ont été largement diffusées dans les ministères et organismes et visent principalement à orienter, à situer et à soutenir l'action. De plus, le gouvernement a adopté un train de mesures administratives indiquant clairement ses attentes au regard, d'une part, de la mise en ligne des renseignements relatifs aux programmes et aux services gouvernementaux sur l'autoroute de l'information et, d'autre part, du développement ainsi que de l'implantation des applications et des technologies nécessaires pour assurer la prestation des services dans un contexte sécuritaire.

4.3 Que ce soit sur le plan de l'offre de services à la population, des investissements requis de plusieurs centaines de millions de dollars ou des avantages attendus, des enjeux considérables sont en cause. Dans ce contexte, nous avons vérifié si l'appareil gouvernemental a entrepris les actions nécessaires pour moderniser la prestation des services aux citoyens et aux entreprises au moyen des nouvelles technologies de l'information et des communications offertes sur le marché. Notre vérification visait à nous assurer que les activités font globalement l'objet d'une planification, d'une coordination, d'un suivi et d'une reddition de comptes. Nous voulions aussi apprécier la qualité des processus de gestion employés par les ministères et les organismes dans le cadre des activités de développement et d'exploitation associées à la mise en œuvre de la prestation électronique des services aux citoyens et aux entreprises. Nos travaux se sont terminés en septembre 2001.

4.4 Notre vérification montre que les gestionnaires du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) et du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI) doivent déployer des efforts additionnels notables pour faire en sorte que la gestion centrale de la prestation électronique de services soit performante. Ainsi, le plan d'affaires gouvernemental est encore rudimentaire, les mécanismes de coordination gouvernementale ne garantissent pas que la mise en œuvre s'appuie sur des actions concertées et le suivi de gestion des activités ainsi que des résultats ne permet pas de déterminer les problèmes qui se posent et de prendre les mesures correctrices qui s'imposent. De plus, le SCT et le MRCI ne sont pas en mesure d'effectuer une reddition de comptes relatant la performance gouvernementale au regard des cibles et des priorités proposées.

4.5 Nous avons aussi constaté que plusieurs des 16 entités gouvernementales examinées tardent à instaurer maints processus de gestion nécessaires pour encadrer la mise en œuvre de la prestation électronique de services dans leurs secteurs respectifs. Les lacunes les plus importantes ont trait à la planification des activités, à la gestion du changement et au suivi de gestion. Les entités qui en sont à un stade avancé d'informatisation de leurs services offrent en général les meilleurs résultats, ce qui est en soi rassurant.

4.6 Les plans dressés par quelques entités permettent d'ailleurs de constater que des travaux considérables restent à accomplir pour faire en sorte que le gouvernement soit, comme il le souhaite, un utilisateur modèle des ressources informationnelles. Les entités ont aussi un important défi organisationnel à relever pour réviser en profondeur l'offre de services et assurer une gestion active du changement dans l'esprit du nouveau cadre de gestion gouvernemental, davantage centré sur les besoins des citoyens et des entreprises.

4.7 Si la situation perdure, tout indique que les ministères et les organismes manqueront plusieurs des rendez-vous auxquels ils sont conviés d'ici 2004, particulièrement en ce qui a trait à l'information qui doit être mise en ligne et à l'infrastructure de base à développer afin de soutenir les services.

VUE D'ENSEMBLE

Aperçu de la prestation électronique de services

4.8 Depuis les années 1960, les ministères et organismes se sont dotés de nombreux actifs informationnels de plus en plus performants, dont des réseaux étendus de communications électroniques. Ainsi, une vaste gamme de systèmes d'information, appuyés par des infrastructures d'envergure, soutient la gestion des programmes et des ressources de l'administration publique. La mutation technologique s'est accélérée au cours des dernières années, en raison entre autres d'une technologie plus performante, disponible à moindre coût.

4.9 Plus directement centré sur sa mission, soit de fournir aux citoyens et aux entreprises des services de la plus haute qualité au meilleur coût, et soucieux de profiter pleinement des avantages des nouveaux moyens d'échange et de traitement de l'information, le gouvernement a entrepris de réviser ses processus de prestation de services. Leur renouvellement représente une tâche considérable. De fait, il faut, d'une part, mettre en œuvre des moyens technologiques novateurs pour accroître l'accès aux services et leur efficacité et, d'autre part, revoir l'essentiel des systèmes d'information de l'administration publique, communément appelés « l'arrière-boutique », conçus à l'origine pour soutenir uniquement le travail des employés de l'État. Ces deux aspects doivent être considérés avec soin pour que l'appareil gouvernemental offre des services performants et intégrés.

4.10 Ce nouveau mode de prestation peut se présenter sous diverses formes, tels la diffusion de données et d'informations publiques, le service à la clientèle ayant trait aux demandes usuelles de renseignements ou aux problèmes communs, le téléchargement[1] de formulaires, l'accès à des renseignements publics par l'intermédiaire de bornes interactives ou d'outils plus ou moins sophistiqués de recherche et l'échange de courriels. Il peut aussi permettre le partage et le traitement de données et d'informations requises pour l'inscription à un programme gouvernemental, l'émission de permis, de certificats ou d'attestations, l'enregistrement d'actes ou de déclarations diverses, la perception de droits, la vérification d'admissibilité, la transmission de documents officiels et de rapports, la réalisation de transactions financières, le téléchargement de demandes de soumissions et d'offres de service, etc.

4.11 Sur le plan des technologies, la prestation électronique de services s'appuie principalement sur les équipements, les logiciels et les services de soutien constituant le réseau Internet. Plusieurs autres moyens, tels les intranets, les extranets, les échanges électroniques de données, les transferts électroniques de fonds, les systèmes de cartes de débit, de crédit ou de cartes à microprocesseur, les portefeuilles électroniques, les centres automatisés d'appels, les systèmes interactifs de réponses et les guichets automatiques, peuvent aussi être utilisés.

4.12 La prestation électronique de services connaît quatre stades d'informatisation : du plus simple au plus complexe, les stades informationnel, interactionnel, transactionnel et institutionnel. Une description de ceux-ci est fournie dans l'annexe 2. Les stades les plus complexes génèrent la plus grande valeur ajoutée aux points de vue tant de la productivité et de la rationalisation des coûts que de la qualité du service. Cependant, plus on progresse vers les stades transactionnel et institutionnel, plus la réingénierie des processus est importante et le risque d'affaires, élevé. On doit alors s'attendre à ce que les entités qui en sont à ces stades présentent les processus de gestion les plus sophistiqués.

4.13 Pour se guider dans sa démarche de mise en œuvre de la prestation électronique de services, le gouvernement a élaboré, comme bien d'autres administrations publiques, des stratégies visant à la modernisation de la gestion publique tout en tenant compte des importants enjeux sociaux, linguistiques, culturels et économiques associés au déploiement de l'autoroute de l'information. Mentionnons, à ce titre, les voies indiquées en 1998 dans la Politique québécoise de l'autoroute de l'information : agir autrement et celles, particulières à l'appareil gouvernemental, énoncées dans le plan d'action intitulé « L'inforoute gouvernementale : pour mieux servir les citoyens et les entreprises », qui

1. Le lecteur trouvera une définition des termes techniques à l'annexe 5.

proposent une pleine utilisation du potentiel des nouvelles technologies de l'information et des communications en vue d'une meilleure performance d'ensemble et d'un État plus simple, plus transparent et plus accessible. Bien qu'aucun estimé des coûts associés à ce plan d'action ne soit disponible pour le moment, il est probable que sa réalisation nécessite des investissements de plusieurs centaines de millions de dollars.

4.14 Des cibles ont également été esquissées dans le cadre de la mise en œuvre de la *Loi sur l'administration publique*, adoptée en mai 2000. Après une large consultation sur les propositions issues de deux comités constitués de sous-ministres, le Secrétariat à la modernisation de la gestion publique[2] a rassemblé les résultats proposés particuliers à la prestation électronique de services. Il a réparti ces cibles sur un horizon de 5 ans, soit de 2000 à 2004, et les a diffusées à l'ensemble des ministères et organismes. Quelque 24 cibles et autant de priorités relatives à l'amélioration des services à la population y sont proposées, cibles et priorités qui se veulent un outil pour orienter, situer et soutenir l'action et qui supposent un apport appréciable des nouveaux moyens technologiques et un partage plus important des informations. Ces balises sont comparables à celles d'autres administrations publiques.

4.15 Sur ces bases et pour bien affirmer sa volonté d'assurer le succès de l'opération, le gouvernement a approuvé en février 2001 un train de mesures administratives s'appliquant à l'ensemble des ministères et des organismes. Ces mesures indiquent clairement ses attentes sous le rapport, d'une part, des renseignements relatifs aux programmes et aux services gouvernementaux qui doivent être disponibles sur l'autoroute de l'information et, d'autre part, des fonctions et des technologies nécessaires pour assurer la prestation électronique de services dans un contexte sécuritaire. La prestation électronique de services constitue donc un objet majeur d'intérêt qui se situe au cœur des services offerts aux citoyens et aux entreprises.

Rôles et responsabilités

4.16 De façon générale, la mise en œuvre de la prestation électronique de services au gouvernement est assumée par diverses instances appelées à mettre en place des moyens originaux pour offrir des services de qualité aux citoyens et aux entreprises, à assurer la réalisation de travaux au profit de l'ensemble ou encore à prendre des décisions. De plus, des comités, tel le Comité stratégique des ressources informationnelles, ont été mis sur pied pour assurer la concertation entre les différents acteurs et la cohérence de l'ensemble.

2. Créé en juin 1999 et dissous en juin 2001, ce secrétariat avait pour mandat de coordonner la mise en œuvre de la *Loi sur l'administration publique* et d'en faire le suivi, surtout en ce qui concerne les responsabilités générales des ministères et organismes assujettis. La démarche de modernisation de la gestion publique est maintenant soutenue par le SCT et le MRCI.

4.17 Plus précisément, toutes les entités sont individuellement conviées à mettre en œuvre une prestation électronique de services conforme aux mesures retenues dans la Politique québécoise de l'autoroute de l'information : agir autrement, spécialement celles visant à assurer que l'État se rapproche du citoyen et des entreprises. Certaines entités doivent aussi orchestrer le tout, tels le SCT et le MRCI qui sont responsables de plusieurs des mesures inscrites dans la politique. Ainsi, le SCT coordonne la mise en œuvre de l'autoroute de l'information dans le secteur public, ce qui inclut les mesures concernant l'adaptation du personnel, tandis que le MRCI est chargé d'assurer la diffusion d'une information gouvernementale de qualité par l'entremise de l'autoroute de l'information. Des ministères et organismes peuvent aussi se voir confier des responsabilités déterminées, comme la coordination de travaux impliquant plus d'une entité, lorsque la situation le commande.

4.18 D'autres entités sont également concernées, mais de façon plus restreinte. Il s'agit des Archives nationales du Québec (au regard de la gestion des documents électroniques et des archives), du ministère de la Justice (quant aux aspects juridiques devant circonscrire la prestation électronique de services) et de l'Office de la langue française (en ce qui a trait à l'utilisation du français dans les technologies de l'information au sein de l'Administration et dans les communications avec les citoyens). Responsable du volet sociétal de la politique, le ministère de la Culture et des Communications n'est pas directement concerné par la mise en œuvre de l'inforoute gouvernementale ; cependant, par son action, le ministère aide la population à communiquer et à transiger avec l'Administration en usant des nouvelles technologies de l'information et des communications.

4.19 L'annexe 3 synthétise les rôles et les responsabilités des principaux acteurs associés à la mise en œuvre de la prestation électronique de services au gouvernement.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

4.20 La présente vérification aborde un domaine en voie de développement, qui fait l'objet de travaux intenses de la part de plusieurs entités gouvernementales. Elle est réalisée à mi-chemin entre la stratégie élaborée en 1998 pour donner suite à la politique et l'échéance de 2004 quant aux résultats proposés en matière de prestation électronique de services. Nous nous sommes principalement intéressés à la capacité des entités à élaborer et à exploiter le nouveau mode de prestation de services voulu par le gouvernement, du fait que cette capacité constitue un déterminant clé pour obtenir les résultats attendus.

4.21 De façon plus précise, compte tenu des enjeux et des risques associés à la prestation de services, nous voulions acquérir l'assurance que les mécanismes nécessaires ont été mis en place afin que la prestation électronique des services aux citoyens et aux entreprises concoure de façon substantielle à une plus grande efficience de l'État et à une meilleure qualité des services offerts. Deux angles

d'analyse ont été retenus : l'un au regard des activités menées par les gestionnaires centraux, incluant les entités soutenant l'opération, l'autre par rapport aux activités des ministères et organismes qui s'appliquent à mettre en œuvre la prestation électronique de services. Les objectifs de vérification et les critères d'évaluation apparaissent à l'annexe 1.

Gestion centrale

4.22 Au-delà de leurs aspects techniques, les enjeux de la modernisation de l'Administration sont d'abord d'ordre organisationnel et institutionnel. De fait, l'État ne peut se contenter d'additionner les initiatives des entités, si bonnes soient-elles, puisque l'appareil gouvernemental constitue un tout nécessitant la mise en place d'éléments communs. Nous avons donc examiné, en tenant compte des responsabilités qui leur sont dévolues, si le SCT ainsi que le MRCI planifient et coordonnent le développement et l'exploitation de la prestation électronique de services dans l'appareil gouvernemental, s'ils en effectuent le suivi et s'ils rendent compte de leurs activités en la matière.

Gestion ministérielle

4.23 Nos travaux ont aussi porté sur les processus de gestion mis en place par les entités pour mener à bien leurs différents projets de prestation électronique de services et assurer l'utilisation optimale des applications développées dans un contexte sécuritaire. Nous avons dirigé notre attention vers les aspects les plus susceptibles, dans les circonstances, d'améliorer la situation en considérant la nature des risques en cause et le stade actuel de développement de la prestation électronique de services dans l'Administration. Dans ce contexte, divers aspects sont exclus de la vérification, tels les processus d'acquisition et de développement de solutions informatiques, la gestion des données et des équipements ainsi que les contrôles d'accès au regard des données et des programmes informatiques.

4.24 Les processus examinés ont donc trait à la planification des activités, à la sélection des investissements, à la gestion du changement, à certains volets qui favorisent la sécurité de l'information et des échanges électroniques, à la détermination et à l'essai des mesures de relève, à la détermination et à la communication du niveau de service, à la gestion des risques et des avantages, au suivi de gestion, à l'obtention d'une certification pour les applications critiques et à la reddition de comptes.

4.25 Afin d'illustrer de façon appropriée la situation qui prévaut sur le terrain, nos travaux ont été réalisés auprès de 16 entités faisant un usage marqué des technologies de l'information. Celles-ci utilisent globalement quelque 70 p. cent des ressources affectées aux domaines des technologies de l'information et des communications électroniques pour l'ensemble des ministères et organismes. Lors de la sélection des entités, nous avons exclu les entreprises d'État et les réseaux

(éducation, santé et services sociaux, municipal), y compris leurs ministères de tutelle, compte tenu de l'envergure de notre objet de vérification et de la dynamique particulière qui caractérise leurs services. La liste des entités vérifiées apparaît à l'annexe 4.

4.26 Les 16 entités retenues ont été invitées à remplir un questionnaire et à nous fournir la documentation pertinente. Elles avaient à démontrer à l'aide d'un exemple probant qu'elles étaient en mesure de satisfaire aux critères d'évaluation retenus. Dans tous les cas où la documentation était insuffisante ou incohérente par rapport aux réponses des entités, des précisions ont été demandées et celles que nous avons obtenues ont été prises en compte lors de notre évaluation. Au terme des travaux, les entités ont été classées selon quatre niveaux de qualité – très satisfaisant, satisfaisant, insatisfaisant et très insatisfaisant –, conformément à l'évaluation de leur situation et à l'importance relative de chacun des critères de vérification.

4.27 Il a été jugé opportun de ne pas aborder les processus particuliers de gestion (par exemple la coordination interministérielle, l'encadrement des échanges d'information) associés à la mise en œuvre de la prestation électronique de services de nature institutionnelle (stade d'informatisation de niveau IV), lesquels requièrent des opérations concertées et une maîtrise certaine des procédés techniques et administratifs d'échanges de données entre plusieurs organisations. De fait, les travaux associés à ce type de prestation, que nous avons observé chez une seule entité, sont encore embryonnaires et il n'est pas possible pour le moment de se référer avec assurance à des pratiques généralement reconnues.

4.28 Nos travaux se sont déroulés de février à septembre 2001 ; ils reflètent la situation qui prévalait en juin 2001 tant sur le plan des instances centrales que sur celui des entités analysées.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

Gestion centrale de la prestation électronique de services

4.29 La Politique québécoise de l'autoroute de l'information : agir autrement, parue en avril 1998, montre bien l'importance d'une gestion centrale pour soutenir la mise en œuvre de la prestation électronique de services au gouvernement. Elle mentionne à cet égard que la transformation à laquelle est convié l'appareil gouvernemental exige des orientations claires, notamment en matière de politique de gestion, d'administration, d'organisation du travail, de services à la clientèle, de ressources humaines et de culture organisationnelle. Il est aussi précisé que la mise en réseau des informations et des services gouvernementaux implique un haut degré de coordination et de coopération entre tous les ministères et organismes publics. Enfin, toujours d'après cette politique, il importe d'assurer la cohérence entre les nombreuses initiatives des différentes organisations engagées dans le déploiement de l'inforoute gouvernementale et de coordonner efficacement l'exécution des divers plans d'action.

4.30 Les gestionnaires centraux, incluant les entités soutenant l'opération, ont fourni des efforts pour orienter la mise en œuvre de la prestation électronique de services, préciser les responsabilités, ériger les infrastructures, appuyer la réalisation de projets prometteurs et assurer un certain suivi de l'avancement des travaux. Toutefois, il ressort de notre analyse des activités et des décisions de ces acteurs que la planification d'ensemble est encore rudimentaire et que les mécanismes de coordination gouvernementale n'assurent pas des actions concertées quant à cette mise en œuvre. En outre, étant donné que l'information dont les acteurs disposent est incomplète et disponible de façon tardive, ceux-ci n'exercent pas un suivi approprié des activités et des résultats. Ils ne sont pas non plus en mesure d'effectuer une reddition de comptes relatant la performance gouvernementale au regard des cibles proposées.

Planification

4.31 Les activités gouvernementales associées à la mise en place de la prestation électronique de services s'inscrivent dans une vaste opération impliquant l'ensemble des ministères et organismes et une partie importante de l'effectif de la fonction publique. Ces activités supposent aussi la réalisation d'une foule de projets ayant trait aux technologies elles-mêmes mais, aussi et surtout, à la modernisation des processus d'affaires du gouvernement et à la gestion du changement induit.

4.32 Dans un tel contexte, il est impératif de concevoir un plan d'affaires, ce que les experts appellent 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. La portée et le degré de profondeur de l'exercice peuvent être variables, en fonction entre autres des besoins et de l'usage auquel il est destiné, mais les spécialistes s'entendent globalement sur les thèmes qui doivent être abordés : l'environnement et les enjeux ; la stratégie d'évolution ; les architectures courante et visée ; le processus de transition ; les standards retenus. Faire fi de cette réflexion ne peut mener qu'à des actions fondées uniquement sur une politique du moment, une structure administrative donnée ou un besoin particulier.

4.33 Compte tenu de son mandat relatif aux ressources informationnelles, le SCT a amorcé des travaux au cours de l'année 2000 afin que l'ensemble des entités puissent, de façon concertée, mettre en œuvre une prestation électronique de services s'appuyant sur une architecture d'entreprise gouvernementale. Ces travaux, dont la réalisation nécessitera vraisemblablement quelques années, sont intéressants et laissent entrevoir des gains sous le rapport de la cohésion et de la performance d'ensemble.

4.34 D'autres travaux de planification stratégique ont également été effectués. Parmi les plus importants, notons ceux ayant conduit au plan général de travail élaboré en 1998 dans la foulée de la politique québécoise de l'autoroute de l'information et aux rapports de deux groupes de travail constitués de sous-ministres. Ces rapports, produits en 2000, ont respectivement porté sur la qualité des services et sur les nouvelles technologies et la transformation des services publics.

4.35 Toutes ces activités ont donné lieu à l'élaboration de balises relatives à la mise en œuvre de la prestation électronique de services. Elles ont aussi grandement influencé les travaux menés par le Secrétariat à la modernisation de la gestion publique dans le but de regrouper et de faire connaître les résultats proposés en matière de prestation électronique de services ainsi que les décisions prises par le Conseil des ministres en février 2001.

Plusieurs éléments de l'architecture d'entreprise gouvernementale sont absents ou imprécis.

4.36 Il n'en demeure pas moins que plusieurs éléments de l'architecture d'entreprise gouvernementale en matière de prestation électronique de services sont toujours absents ou imprécis. Par exemple, deux volets essentiels ayant trait à la nature et à l'organisation des informations et des applications sont à peine effleurés. Pareille situation s'apparente à celle d'une ville qui tarde à se doter d'un schéma d'aménagement. De même, bien qu'ils aient été prévus, il n'y a pas encore de plan de gestion des impacts organisationnels, ni de normes pour assurer la cohérence et simplifier l'utilisation des services dans un contexte de prestation électronique. Enfin, nous n'avons pu retracer de plan intégré de transition qui préciserait, à l'intérieur d'un échéancier précis, les activités nécessaires de même que les responsabilités des différents acteurs et les ressources requises.

4.37 Dans ces circonstances, il y a un risque sérieux que la nouvelle prestation de services se concrétise de façon désordonnée et que des efforts considérables soient par la suite requis pour ajuster des éléments conçus avec une vision limitée des besoins et des solutions. Le cas du déploiement de l'infrastructure à clés publiques dans l'appareil gouvernemental est un exemple frappant des difficultés auxquelles on peut avoir à faire face. Ainsi, en l'absence de planification adéquate, deux solutions distinctes ne répondant qu'à des besoins limités ont été développées par deux entités depuis 1998. L'une d'elles sera abandonnée à moyen terme tandis que des efforts sont actuellement investis pour adapter temporairement l'autre de façon à combler les besoins pressants d'autres entités. Une solution permanente, qui reste à définir sur les plans administratif, juridique et technologique, sera finalement adoptée, mais elle n'est attendue qu'en octobre 2003.

4.38 La mise en œuvre d'autres outils communs suscite également des problèmes. Par exemple, faute de balises suffisamment précises et en dépit des efforts de leurs promoteurs, l'utilisation d'un serveur transactionnel d'information et de repérage (SERTIR), qui date de 1997 et dont le coût est de l'ordre de 11 millions de dollars, tarde à être étendue aux entités et le Centre d'expertise en entrepôts de

données (CEED) n'a pas vu le jour. C'est ainsi que l'intérêt général pour ce qui est de ces deux outils n'a pas été pleinement reconnu au moment opportun et que des solutions locales sont susceptibles d'émerger avec le double emploi que cela entraîne, notamment au chapitre des coûts.

4.39 Beaucoup de travail reste à accomplir pour obtenir un plan d'affaires complet en matière de prestation électronique de services. Entre-temps, l'Administration pourrait se heurter à des écueils, particulièrement au regard de la gestion et du partage de l'information gouvernementale, du processus de décision concernant les investissements à consentir, de la gestion du changement ou encore de la performance et de la rentabilité des nouvelles formes de services.

Coordination

4.40 Dans une démarche d'envergure impliquant de nombreux acteurs, il est nécessaire de s'appuyer sur divers mécanismes afin d'accorder et de conjuguer les efforts de chacun de même que de rationaliser leurs activités.

4.41 Pour ce qui est de la mise en œuvre de la prestation électronique de services dans le secteur public, la coordination globale des activités est confiée au SCT, qui est un acteur de premier plan. Dans la politique, il est dit que celui-ci a des responsabilités relativement à la concertation d'ensemble, à la vision, au suivi, à la cohérence et à la reddition de comptes. Quant au MRCI, ses activités de coordination ont principalement trait à la mise en ligne des informations générales d'intérêt public produites ou détenues par les ministères et organismes. D'autres acteurs sont aussi concernés par des points particuliers, telles la gestion des archives ou l'utilisation du français.

4.42 Les instances mentionnées ci-dessus ont instauré plusieurs mesures en vue d'assurer la coordination de la mise en œuvre de la prestation électronique. Les principales mesures sont les suivantes :

- Des comités sur les plans stratégique, tactique et opérationnel ont été créés ou sont sur le point de l'être ;
- Des travaux ont été entrepris afin d'élaborer l'architecture d'entreprise gouvernementale et de mettre en place des éléments de l'infrastructure technique ;
- Des décisions ont été prises par rapport aux infrastructures communes ou partagées recensées dans l'architecture d'entreprise gouvernementale et d'autres l'ont été pour des projets précis soumis par des entités ;
- Un nouveau cadre de gestion des ressources informationnelles et de la prestation électronique de services est proposé à l'appareil gouvernemental ;
- Un Fonds de partenariat interministériel a été mis en place pour financer les projets les plus prometteurs ;

- Un cadre de diffusion de l'information gouvernementale dans Internet a été conçu ;
- Les spécialistes appelés à mettre en place la prestation électronique de services disposent d'activités d'information et de formation.

Certains mécanismes de coordination remplissent mal leur fonction.

4.43 Toutes ces mesures témoignent de l'ardeur de la coordination centrale. Pourtant, certains des mécanismes de coordination retenus, y compris ceux ayant trait à la concertation des parties en présence, remplissent mal leur fonction. Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'architecture d'entreprise est encore incomplète. De plus, malgré les efforts déployés, le cadre de gestion des ressources informationnelles adopté en 1995 n'est toujours pas remplacé six ans plus tard, et ce, même si on parle de la nécessité de le réviser depuis son adoption. Ce cadre de gestion est mal adapté aux exigences particulières de la prestation électronique des services, qui requiert un partage plus grand des ressources et le recours à des solutions communes. De plus, des mécanismes de concertation et de coordination rattachés au SCT ont de la difficulté à prendre forme ou à subsister :

- Le Comité de concertation en ressources informationnelles prévu dans le cadre de gestion précité n'a jamais été constitué ;
- Le Comité de coordination de l'inforoute gouvernementale, formé dans la foulée de la politique d'avril 1998, a cessé ses activités dès juin 1999 ;
- Le groupe proposé en mai 2001 pour améliorer la gestion des ressources informationnelles et la prestation électronique de services dans le contexte d'une nouvelle dynamique de gestion ne sera pas constitué.

4.44 Il convient cependant de préciser qu'un comité stratégique des ressources informationnelles, composé de hauts dirigeants gouvernementaux et sous l'autorité du secrétaire général du Conseil exécutif, a été institué au printemps de 2001 et que deux réunions ont été tenues à ce jour. En outre, maints comités techniques se penchent sur une multitude de sujets. Toutefois, ces mécanismes sont insuffisants puisqu'ils ne font pas intervenir les gestionnaires des technologies de l'information ni ceux qui sont responsables des processus d'affaires concernés. Des éléments tactiques peuvent donc être négligés, notamment en ce qui a trait à la mise en place des fonctions communes et partagées, à la normalisation des renseignements détenus par les entités et au partage de l'information.

4.45 Les difficultés auxquelles font face les responsables des ressources informationnelles découlent notamment des nouvelles orientations gouvernementales en matière de services à la population et de gestion administrative. Deux de ces orientations méritent d'être soulignées. Il y a d'abord la volonté de l'Administration de regrouper l'offre des services aux citoyens et aux entreprises pour mieux répondre à leurs besoins. En second lieu, on observe que le gouvernement a résolument retenu d'alléger la gestion des ressources gouvernementales et de favoriser la responsabilisation des acteurs en présence. Ces orientations nécessitent de la part des entités de définir clairement les collaborations qu'elles privilégient et leurs modalités de participation afin d'ajuster les mécanismes de concertation et de coordination entre les entités et entre les différents niveaux de décision.

On tarde à définir une démarche structurée de gestion du changement.

4.46 Les gestionnaires du SCT et du MRCI ont aussi sous-estimé l'importance des changements organisationnels et administratifs requis pour tenir compte de ces nouvelles conditions. En particulier, ils tardent à définir une démarche structurée de gestion du changement, qui devrait au moins comporter l'analyse de la situation actuelle et de celle que l'on cherche à instaurer, la détermination d'un plan assurant la transition, la mise en œuvre de celui-ci, le suivi de ce plan ainsi que l'évaluation des résultats. Pour le moment, les responsables concernés commencent à peine des travaux pour que la fonction publique dispose d'une publication relative à la mise en œuvre efficiente des transitions. Ces efforts sont loin d'être suffisants.

Suivi

4.47 En vertu des fonctions qui lui sont dévolues, le SCT est explicitement tenu d'exercer un suivi régulier et rigoureux de la mise en œuvre de la prestation électronique de services dans l'appareil gouvernemental et d'en assurer la mise à jour annuelle. Pour que ce suivi soit considéré comme objectif, il doit permettre d'apprécier la situation des entités au moyen d'indicateurs fiables et de comparer le déroulement, les résultats et les performances réels des activités avec les prévisions et, au besoin, avec d'autres critères. Ainsi, on pourrait apporter en temps opportun les correctifs requis pour atteindre les objectifs visés, et ce, tout en respectant l'échéancier retenu.

Le suivi du Secrétariat du Conseil du trésor ne permet pas d'apprécier le réel degré d'avancement des travaux.

4.48 Des efforts ont été consacrés à recenser les initiatives et à constituer un tableau de bord muni d'indicateurs particuliers à la prestation électronique de services. Cependant, notre vérification démontre que le suivi effectué ne permet pas de savoir si toutes les activités prévues dans l'appareil gouvernemental sont véritablement accomplies, notamment celles découlant de la décision du Conseil des ministres et celles inscrites à la politique de l'autoroute de l'information et au plan d'action qui y est associé; du reste, ce suivi est parfois réalisé avec un retard important sur les opérations. Par exemple, le dernier rapport du Comité de coordination de l'inforoute gouvernementale date de février 2000 et porte sur l'exercice 1998-1999. De plus, le suivi ne permet pas d'apprécier le réel degré d'avancement des travaux par rapport aux résultats attendus d'ici 2004, ni la performance des activités déjà réalisées dans l'appareil gouvernemental. De la sorte, le SCT n'est pas en mesure d'intervenir auprès des entités qui connaissent des problèmes.

Reddition de comptes

4.49 Diverses responsabilités ont été attribuées au regard de la mise en œuvre de la prestation électronique de services. La reddition de comptes à l'Assemblée nationale permet de s'assurer que les différents mandataires concernés ont bien assumé leurs responsabilités et qu'ils ont géré de façon optimale les ressources qui leurs sont imparties.

4.50 En ce qui a trait à l'activité gouvernementale en matière de prestation électronique de services et aux responsabilités confiées aux organismes centraux, cette reddition de comptes est déficiente à certains égards. D'une part, elle ne permet pas de connaître dans quelle mesure les objectifs visés sont ou seront atteints, ni de savoir si les activités sont gérées de façon efficiente et économique. D'autre part, la reddition de comptes n'est pas effectuée avec diligence. En effet, le rapport du SCT sur la mise en œuvre de l'inforoute dans le secteur public, qui doit être présenté annuellement au gouvernement, n'a été déposé qu'une seule fois à l'Assemblée nationale, soit en mai 2000, plus d'un an après la période couverte. Quant au MRCI, le dépôt des rapports annuels portant sur les exercices 1998-1999 et 1999-2000 s'est fait respectivement avec un décalage de 12 et de 18 mois.

4.51 En l'absence d'une information suffisamment étoffée et déposée en temps opportun, l'Assemblée nationale peut difficilement s'assurer que la prestation électronique de services se développe convenablement et à un rythme acceptable.

4.52 Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor, de concert avec les acteurs concernés,

- **d'accélérer ses efforts en vue de définir un plan d'affaires en matière de prestation électronique de services, notamment en y traitant adéquatement le plus tôt possible des volets « informations » et « applications », des impacts organisationnels ainsi que des normes devant encadrer la mise en œuvre de cette prestation, et de préciser le plan de transition ;**
- **de mettre à jour le cadre de gestion des ressources informationnelles pour qu'il tienne davantage compte de l'émergence de la prestation électronique de services ;**
- **de mettre en place les mécanismes de coordination et de concertation nécessaires pour soutenir le travail des ministères et organismes, et d'assurer leur pérennité.**

4.53 Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor d'accentuer ses efforts concernant le suivi de la mise en œuvre de la prestation électronique de services.

4.54 Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor et au ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration de fournir, avec diligence, une information plus complète à l'Assemblée nationale, notamment sur la progression des résultats par rapport aux objectifs visés et sur la performance des investissements.

4.55 Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Il importe de bien situer la prestation électronique de services dans l'ensemble des services rendus à la population. Le mode électronique est en fait mis à profit par les ministères et organismes depuis plusieurs années déjà.

« En effet, les nombreux programmes gouvernementaux ne sauraient exister sans l'apport indispensable des technologies de l'information. La venue d'Internet permet de reconsidérer la prestation traditionnelle de services, mais il faut aussi comprendre que, si la technologie permet cette évolution, l'administration gouvernementale doit tenir compte de l'intégration par les citoyens et les entreprises de cette nouvelle opportunité. Il ne servirait à rien de rendre les services disponibles en ligne avant que les utilisateurs soient au rendez-vous. Cette implantation des services en ligne doit aussi être appréciée en tenant compte du démarquage entre les générations et des difficultés d'adaptation qui seront toujours vécues par diverses clientèles.

« L'administration gouvernementale devra donc maintenir des modes de prestation plus traditionnels tout en favorisant l'émergence de nouveaux modes de prestation électronique. Les orientations mises de l'avant par le SCT s'inscrivent dans ce contexte dynamique et visent à faciliter le passage vers ce mode évolutif de prestation électronique de services.

« Internet constitue une véritable révolution dont on ne mesure pas encore tous les impacts. Il en va de même pour la prestation électronique de services. Celle-ci ne constitue pas une panacée en soi ; elle doit être vue comme un outil qui nécessitera temps, investissements, capacités organisationnelles et diverses mesures de soutien. Les réalisations déjà observables permettent de penser qu'une telle prestation s'établira à des rythmes distinctifs selon des réalités sectorielles.

« L'architecture d'entreprise gouvernementale constitue le premier maillon de l'implantation de la prestation électronique de services. Une première vue d'ensemble a été élaborée en collaboration avec les représentants des ministères et des organismes pour leur permettre d'arrimer leurs priorités sectorielles à des initiatives plus horizontales. L'approfondissement de cette architecture est en cours pour assurer un développement cohérent des projets qui sont mis de l'avant. Soucieux de développer une vision commune, ces travaux sont réalisés en collaboration avec le MRCI, le ministère de l'Industrie et du Commerce et l'ensemble des ministères et organismes.

« Le SCT a mis en place plusieurs mécanismes de coordination. Des échanges positifs ont régulièrement lieu pour décider avec les ministères et organismes des fonctions de la prestation électronique de services qui pourraient leur être communes. Les intervenants reconnaissent un tel principe et y souscrivent.

« Afin de favoriser l'interopérabilité des infrastructures, des informations, des applications et des processus d'affaires, le SCT a établi le cadre de référence pour la mise en place d'une fonction gouvernementale de normalisation dans le domaine des ressources informationnelles. Les premiers travaux de normalisation sont en cours et, d'ici peu, des tables de concertation regrouperont des spécialistes pour traiter de différents sujets.

« En ce qui concerne l'accès sécurisé en particulier de l'infrastructure à clés publiques, le projet progresse en tirant profit de l'expérience en matière de sécurité et de protection des renseignements personnels du registre des droits personnels réels mobiliers.

« Le nouveau cadre de gestion des ressources informationnelles, en consultation, devrait permettre de soutenir le développement de la prestation électronique de services. Le MRCI, le ministère de l'Industrie et du Commerce, le ministère de la Culture et des Communications ainsi que le SCT se partageront les responsabilités en la matière.

« En résumé, l'élaboration d'orientations, la participation au processus de normalisation, le développement des capacités organisationnelles, le renforcement de la coordination d'ensemble, le suivi de l'évolution des projets en cours et la gestion du changement permettront de poursuivre la mise en œuvre de la prestation électronique de services. »

4.56 Commentaires du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration

« Jusqu'en juin 2001, le mandat central du ministère en prestation électronique de services émanait de la politique québécoise de l'autoroute de l'information. Ce rôle consistait à assurer la diffusion d'une information gouvernementale de qualité par Internet et à encadrer les échanges d'information et l'accès aux renseignements personnels à caractère public sur l'inforoute. Le ministère a réalisé en bonne partie les activités reliées à ce mandat et poursuit son travail en vue de compléter le tout.

« En juin 2001, le ministère s'est vu confier des responsabilités accrues, à savoir assurer la coordination du plan gouvernemental d'amélioration des services ainsi que la veille stratégique en matière de services aux citoyens. Il a immédiatement mis sur pied un centre d'expertise en prestation de services et il entend assumer pleinement son rôle de coordonnateur gouvernemental. À cet effet, il a produit un premier plan d'action gouvernemental d'amélioration des services qui, au moment d'écrire ces lignes, était en consultation. »

Gestion ministérielle de la prestation électronique de services

4.57 Nous avons aussi vérifié la qualité des processus de gestion mis en place par les ministères et organismes dans le cadre de leurs activités de développement et d'exploitation associées à la prestation électronique de services. La documentation provenant des 16 entités examinées indique la présence de travaux considérables visant à tirer profit du potentiel des nouveaux moyens d'échange et de partage de l'information. Quelques entités ont même entrepris une révision en profondeur de leurs processus administratifs en vue de les moderniser et d'offrir une prestation de services intégrée et performante.

4.58 Toutes les entités n'en sont évidemment pas au même stade[3] d'informatisation de leurs services et nous n'avons pas cherché à déterminer si celui-ci est approprié. Le dynamisme des entités joue un rôle important dans leur évolution et il faut aussi considérer que les possibilités diffèrent d'une entité à l'autre. Le tableau 1 présente le stade d'informatisation atteint par les entités vérifiées pour leurs applications de prestation électronique de services les plus sophistiquées; toutefois, ce stade ne reflète pas nécessairement l'ensemble de leurs applications. Il fait ressortir que la moitié de celles-ci ont commencé à échanger des données de manière électronique avec la population, quoique, dans certains cas, ce soit de façon assez limitée (volume des activités, envergure des applications).

Tableau 1

STADE D'INFORMATISATION ATTEINT PAR LES ENTITÉS POUR LEURS APPLICATIONS DE PRESTATION ÉLECTRONIQUE

Stade	Activités*	Nombre d'entités
I- Informationnel	Mise en ligne d'informations sur l'entité et ses services	1
II- Interactionnel	Constitution de bases de données pouvant être interrogées et échanges par courrier électronique	7
III- Transactionnel	Échange réciproque de données avec la population dans un contexte sécuritaire	7
IV- Institutionnel	Partage de données avec d'autres entités gouvernementales	1

* Pour passer au stade supérieur, une entité doit être en mesure d'offrir les activités reliées au stade précédent.

4.59 En ce qui a trait à l'importance des investissements prévus par ces entités, nous n'avons pu obtenir qu'un état partiel. En effet, la majorité des entités n'ont pas encore de plan d'affaires portant sur la mise en œuvre de la prestation électronique de services dans leur secteur, bien que cela soit exigé par le gouvernement depuis février 2001. Ainsi, selon les chiffres fragmentaires fournis, des investissements d'au moins 137 millions de dollars sont anticipés pour les exercices financiers 2001-2002, 2002-2003 et 2003-2004.

4.60 Les commentaires suivants font ressortir que plusieurs des principaux processus de gestion devant être mis en œuvre dans le contexte de la prestation électronique de services ne le sont pas encore et que cette dernière ne pourra se développer selon les attentes des autorités tant que des correctifs ne seront pas apportés.

3. Une description des divers stades d'informatisation possibles apparaît à l'annexe 2.

Planification

4.61 La planification consiste à déterminer des objectifs précis et à mettre en œuvre les moyens propres à les atteindre dans les délais prévus. Donc, on s'attendrait à ce que toutes les entités disposent d'un plan d'affaires ou encore d'une architecture d'entreprise portant sur l'ensemble de leurs ressources informationnelles, y compris la prestation électronique de services. Au pis aller, il pourrait être acceptable que ces outils soient conçus par secteur d'activité, pourvu que les activités communes liées à la prestation électronique de services bénéficient elles aussi d'une solide planification.

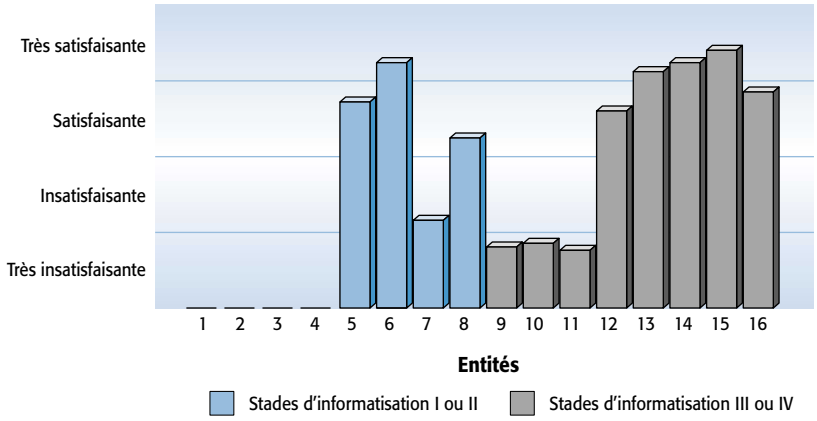
4.62 Le gouvernement exige d'ailleurs depuis février 2001 que les entités élaborent un plan portant sur la mise en œuvre de la prestation électronique de services. La nécessité d'un tel plan est évidente, compte tenu de l'incidence de cette prestation sur la performance globale des entités, des ressources qu'elle requiert pour son développement, des avantages qu'elle apporte à la population ainsi que de la complexité des technologies, des systèmes d'information et des changements administratifs en cause.

4.63 En examinant la situation en fonction de la capacité des entités à mettre en œuvre un processus adéquat de planification des activités, nous concluons que huit entités disposent d'un processus satisfaisant[4] ou très satisfaisant et que la situation est pour le moins préoccupante pour huit autres entités, dont trois qui en sont aux stades III ou IV (voir tableau 3). De façon générale, nous notons que les architectures courante et visée sont mal définies, que le processus de transition ne prévoit pas l'ensemble des activités et des responsabilités pour mener à bien les projets ni les ressources requises, et que peu de standards encadrent la mise en œuvre de la prestation électronique de services. Le graphique 1 présente notre évaluation quant à la qualité du processus de planification des activités en matière de prestation électronique de services pour chacune des entités considérées.

4. Les appellations « très satisfaisante », « satisfaisante », « insatisfaisante » et « très insatisfaisante » sont utilisées dans le présent rapport pour indiquer la qualité des processus évalués. La description de ces appellations apparaît à la section « Synthèse relative aux processus de gestion ».

GRAPHIQUE 1

QUALITÉ DU PROCESSUS DE PLANIFICATION DES ACTIVITÉS



La moitié des entités ne disposent pas d'un processus adéquat de planification.

4.64 Ainsi, il n'est pas certain que la prestation électronique de services de la moitié des ministères et organismes vérifiés se développe selon le plan d'affaires du gouvernement, notamment au regard des orientations d'ensemble et de l'échéancier diffusé, d'autant plus que seulement six entités disposent d'un plan d'affaires ou d'une architecture d'entreprise. Le Comité stratégique des ressources informationnelles a d'ailleurs constaté que cet échéancier ne sera pas respecté. Il est aussi possible que des actions inadéquates soient posées et que des occasions d'affaires soient ratées.

Sélection des investissements

4.65 La gestion des investissements implique la mise en œuvre d'activités qui s'effectuent selon trois étapes bien circonscrites : il faut d'abord sélectionner les investissements, ensuite les contrôler et, enfin, en faire l'évaluation au terme de leur réalisation. Cette gestion est particulièrement justifiée lorsque de fortes sommes sont en jeu et que des avantages considérables sont attendus pour l'appareil gouvernemental ou la population.

4.66 Étant donné que les travaux en matière de prestation électronique de services sont relativement peu avancés, seul le premier volet a été vérifié, soit la sélection des investissements. Pour satisfaire aux exigences liées à ce volet, les entités devaient d'abord fournir la preuve qu'elles ont défini des critères formels, tels la contribution à la mission de l'organisation et le retour sur l'investissement, afin de déterminer leurs investissements en matière de prestation électronique de services. Elles devaient aussi prouver qu'elles ont établi des priorités pour leur réalisation et qu'elles ont prévu les ressources requises à cette fin.

Absence de processus adéquat de sélection des investissements pour le quart des entités.

4.67 Nos travaux montrent que 12 des 16 entités ont mis en place un processus satisfaisant ou très satisfaisant (voir tableau 3), mais il arrive que la prestation de services soit vue comme un seul projet et que les ressources nécessaires pour mener à bien les projets ne soient pas prévues. Toutefois, des doutes planent, pour le quart des entités, quant à leur capacité d'ajuster leurs activités de prestation électronique de services aux orientations gouvernementales et ministérielles et de s'en tenir, selon l'importance relative des divers projets et les ressources dont elles disposent, uniquement aux projets nécessaires ou rentables.

Gestion du changement

4.68 L'appareil gouvernemental traverse présentement une zone de turbulences marquée par une volonté de moderniser la gestion publique et de mettre en œuvre une prestation de services davantage axée sur les citoyens et les entreprises. La transformation souhaitée a une incidence tant sur les utilisateurs des services gouvernementaux que sur le travail du personnel.

4.69 Pour assurer le succès de l'opération, les ministères et organismes doivent donc outiller les personnes concernées en fonction des enjeux qu'elle comporte, de la nature des changements, de la culture organisationnelle et même des réticences propres à chaque entité. Pour ce faire, les entités doivent procéder à une analyse stratégique de la situation, dresser un bilan d'ensemble, déterminer les approches ainsi que les moyens à utiliser et développer une stratégie de mise en œuvre. Les sujets devant être abordés lors de cette démarche sont notamment la sensibilisation des utilisateurs à la prestation électronique de services, leur formation et leur accompagnement. Il est aussi nécessaire de mesurer l'efficacité des activités effectuées tout au long du processus de gestion du changement.

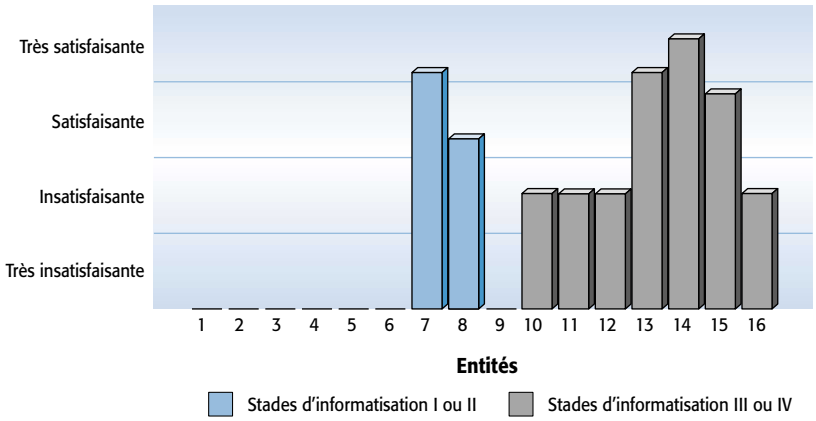
En négligeant la gestion du changement, l'atteinte des cibles peut être compromise.

4.70 L'absence de stratégie globale de gestion du changement ou l'omission de divers éléments faisant partie d'une telle stratégie font en sorte que 11 des 16 entités n'ont pas une performance acceptable à ce chapitre (voir tableau 3). Pour les 5 entités dont la performance est au moins satisfaisante, on note que celles-ci ont de bonnes pratiques concernant la sensibilisation et la formation des utilisateurs et la mise en place de mesures d'accompagnement.

4.71 Le graphique 2 présente l'évaluation, en fonction des critères précités, de la qualité de la gestion du changement au regard de la mise en œuvre de la prestation électronique de services.

GRAPHIQUE 2

QUALITÉ DE LA GESTION DU CHANGEMENT



4.72 En ne maîtrisant pas une dimension majeure de tout projet technologique, plusieurs entités pourront avoir plus de difficultés à atteindre les cibles proposées d'ici 2004.

Mise en place de mesures ou d'activités relatives à la sécurité

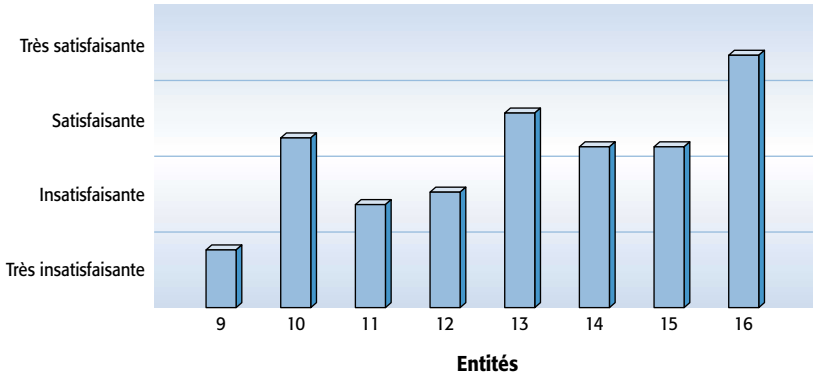
4.73 La confiance des citoyens et des entreprises à l'égard de la prestation électronique de services dépend en grande partie de leur perception de la sécurité qui prévaut au regard de l'information numérique et des échanges électroniques. Les entités doivent donc recourir à un ensemble de mesures destinées à contenir les risques et leurs incidences en ce qui concerne la disponibilité, l'intégrité et la confidentialité de l'information, l'identité des utilisateurs ainsi que le caractère officiel des transactions et des documents. Ces mesures peuvent être minimales lorsqu'une entité met en ligne des renseignements d'ordre public et qu'elle ne partage des renseignements que par courrier électronique. Elles doivent être plus importantes lorsque des activités particulières aux stades III (transactionnel) et IV (institutionnel) sont effectuées, tels les échanges de renseignements comprenant des informations confidentielles ou des paiements électroniques.

4.74 Eu égard à ce contexte, nos travaux ont uniquement couvert les activités des entités ayant atteint les stades III ou IV. Ils ont porté sur les éléments minimaux qui viennent soutenir les mesures directes de sécurité et dont l'absence compromet la protection souhaitée, peu importe l'ampleur de ces mesures directes. Ainsi, sans apprécier l'efficacité de ces éléments, nous avons vérifié si ces entités sensibilisent et forment les utilisateurs par rapport aux particularités de la prestation électronique de services, si elles ont défini le seuil de risque acceptable et les règles de gestion afférentes, si elles exercent une surveillance en temps réel des transactions en tenant compte des risques inhérents à ces dernières, si elles enregistrent et analysent les transactions en vue de scruter les activités en fonction de critères définis et, enfin, si elles ont mis sur pied un processus de gestion des incidents, comme les tentatives d'intrusion et les fraudes.

4.75 Cinq des huit entités arrivées à l'un ou l'autre des deux stades considérés ont instauré de façon satisfaisante ou très satisfaisante ces éléments minimaux. Quant aux trois autres, peu d'éléments sont en place, à l'exception de la sensibilisation et de la formation des utilisateurs concernés, qui sont généralisées. Le graphique 3 illustre la situation.

GRAPHIQUE 3

QUALITÉ DES MESURES OU DES ACTIVITÉS RELATIVES À LA SÉCURITÉ



4.76 En omettant de prévoir des mesures de sécurité adéquates, les entités accroissent les risques de fraudes de toute nature et de violations de la vie privée. De plus, elles ne sont pas en mesure de déceler efficacement plusieurs infractions à la sécurité ainsi que les comportements déviants et d'intervenir rapidement en fonction d'un cadre prédéfini.

Détermination et essai des mesures de relève

4.77 Malgré tous leurs efforts pour assurer la continuité des opérations, les entités doivent tôt ou tard faire face à des pannes ou à d'autres événements pouvant entraîner une indisponibilité temporaire des services électroniques ainsi que des coûts importants pour rétablir le fonctionnement des processus administratifs et technologiques. Selon les besoins, y compris ceux qui ont trait au maintien d'un climat de confiance chez les utilisateurs, les entités doivent déterminer les mesures de relève nécessaires, les réviser périodiquement et les tester régulièrement.

Les mesures de relève ne reposent pas assez sur une analyse des besoins.

4.78 Au regard de ces aspects, seules 6 des 16 entités vérifiées ont reçu une évaluation de la qualité satisfaisante ou très satisfaisante. Les mesures de relève mises en place par les autres entités ne reposent pas assez sur une analyse objective des besoins et ces mesures ne sont habituellement pas ajustées ni testées à des intervalles réguliers. Soulignons que 3 entités ayant atteint les stades III ou IV ont des carences majeures à combler (voir tableau 3).

4.79 Si l'indisponibilité des services est peu importante et d'une durée relativement minime, l'appareil administratif peut, dans bien des cas, prendre des mesures pour rattraper le temps perdu et assurer des services selon les politiques convenues. La situation risque cependant d'être fort différente au fur et à mesure de la modernisation de la gestion publique et de la mise en œuvre d'une importante prestation électronique de services conforme aux attentes. Dans ces circonstances, les entités auront de plus en plus de difficultés à respecter leurs objectifs quant aux services qu'elles offrent, ce qui viendra ternir l'image de leur établissement et, par ricochet, celle du gouvernement.

Détermination et communication du niveau de service

4.80 Les entités qui fournissent des services aux citoyens ou aux entreprises sont tenues de rendre publique une déclaration portant sur la diligence avec laquelle les services devraient être offerts et de fournir une information claire sur leur nature et leur accessibilité. Or, elles ont le choix, par exemple, de traiter une demande de certificat sur-le-champ, ce qui les oblige à prévoir des ressources administratives et techniques additionnelles pour pouvoir répondre aux besoins de la population lors des périodes de pointe, ou de s'accorder un délai de traitement plus ou moins long. Ainsi, dans le cadre des réflexions menant aux déclarations de services aux citoyens prévues par la *Loi sur l'administration publique*, les entités doivent déterminer, en fonction de critères objectifs, le niveau de service à offrir, que ce soit de façon électronique ou non, le réviser périodiquement et le communiquer aux partenaires et aux utilisateurs. L'entente qui en découle est à la base de la planification, du contrôle et de l'évaluation des services, y compris ceux de nature électronique.

4.81 Nos travaux démontrent qu'une seule entité parmi celles qui en sont aux stades I ou II respecte de façon satisfaisante les exigences de notre cadre d'évaluation. Cependant, malgré certaines faiblesses en ce qui a trait à la détermination du niveau de service et aux mécanismes de révision de celui-ci, sept des huit entités qui en sont aux stades III ou IV gèrent de manière satisfaisante ou très satisfaisante ce volet (voir tableau 3).

4.82 De façon générale, la majorité des entités ayant atteint les stades I ou II ne sont pas en mesure d'assurer le contrôle et l'évaluation du niveau de service électronique de même que d'en rendre compte. Une autre, qui en est à un stade plus avancé, n'a pas l'assurance que l'offre de services est efficiente et économique, faute de critères objectifs et de révision périodique du niveau de service.

Gestion des risques

4.83 La mise en œuvre de la prestation électronique de services comporte des risques tant lors du développement des infrastructures et des applications qu'après la mise en ligne des services. Ceux-ci peuvent être associés, par exemple, à la capacité des entités à faire face aux changements, à la mise en œuvre de services communs pertinents ou rentables et à la sécurité de l'information ainsi que des échanges électroniques.

4.84 La gestion des risques permet de cerner et de limiter ces risques ainsi que d'atténuer leurs conséquences. Elle nécessite donc que ces risques soient déterminés et évalués et, s'il y a lieu, que des mesures soient planifiées pour y faire face. Compte tenu des enjeux liés à cette gestion, le SCT a jugé opportun de publier un guide de référence portant sur la gestion des risques, d'offrir un lieu d'échanges sur le sujet et d'assurer son animation en vue de permettre aux entités d'accroître la maîtrise de leurs projets dans les domaines des technologies de l'information et des communications électroniques.

Les risques ne sont pas gérés convenablement.

4.85 Tant à l'étape du développement qu'à celle de l'exploitation de la prestation électronique de services, la majorité des entités n'ont pu démontrer qu'elles gèrent les risques convenablement. Les risques sont gérés de façon satisfaisante par seulement 2 entités et d'une manière insatisfaisante ou très insatisfaisante par les 14 autres (voir tableau 3). En l'absence d'activités permettant une gestion proactive et la mise en œuvre de solutions préétablies lorsque cela est requis, il est donc possible que plusieurs entités doivent composer avec des crises.

Gestion des avantages

4.86 La décision d'investir dans la prestation électronique de services peut reposer sur différents facteurs, dont les avantages escomptés. Si c'est le cas, il est d'abord nécessaire de bien saisir la nature et l'importance des retombées qui résultent des investissements. Ces avantages, qui peuvent être bien supérieurs aux sommes investies, doivent ensuite être recueillis lorsque les nouveaux systèmes administratifs et techniques produisent les fruits espérés.

4.87 À la lumière de la documentation fournie, il ressort que la plupart des 16 entités vérifiées ont estimé que des avantages doivent découler d'au moins un de leurs projets de prestation électronique de services. Toutefois, très peu ont démontré qu'elles avaient obtenu des avantages provenant de la mise en œuvre de leurs projets de prestation électronique de services.

4.88 En résumé, les avantages sont gérés de façon satisfaisante ou très satisfaisante par 3 entités et d'une manière insatisfaisante ou très insatisfaisante par 13 entités (voir tableau 3). Il est alors possible que des avantages substantiels échappent à certaines entités. Lorsque c'est le cas, la crédibilité des travaux soutenant les divers projets de prestation électronique de services s'en trouve entachée. Le manque de rigueur observé au regard de la gestion des avantages contraste avec la philosophie sous-tendant le nouveau cadre de gestion gouvernemental qui préconise, entre autres, une gestion axée sur les résultats.

Suivi de gestion

4.89 Le suivi permet d'apprécier objectivement plusieurs aspects d'une activité par rapport à des prévisions ou à d'autres éléments de référence et d'apporter en temps opportun les ajustements requis. La nature de ces aspects est fonction de l'environnement et des risques qui sont associés à la mise en œuvre et à l'usage de l'objet concerné. Lorsque le suivi fait ressortir des problèmes, différentes considérations, comme le caractère stratégique de l'application concernée et l'incidence des problèmes, sont prises en compte pour établir les priorités et affecter les ressources. Pour les éléments cruciaux, les entités doivent déterminer systématiquement et périodiquement les causes des problèmes observés, de façon à intervenir rapidement et efficacement.

Un suivi de gestion trop restreint.

4.90 Nous avons vérifié si les entités se sont fondées sur des critères objectifs pour déterminer la nature et la fréquence du suivi relatif à la prestation électronique de services. Nous avons aussi scruté le suivi en place par rapport à huit éléments importants. Aucune des entités vérifiées n'a mis en œuvre un suivi de gestion approprié au regard des critères considérés, plusieurs s'en tenant à des éléments usuels de suivi des ressources informationnelles sans analyse formelle des besoins. Le tableau 2 dresse un portrait de la portée du suivi des entités vérifiées en ce qui a trait à ces huit éléments importants.

TABLEAU 2

PORTÉE DU SUIVI

Éléments de suivi	Nombre d'entités (sur 16) exerçant un suivi satisfaisant ou très satisfaisant
Plan de mise en œuvre (activités, ressources, échéancier)	7
Efficacité (réalisation des orientations stratégiques)	5
Niveau de service atteint	4
Satisfaction des utilisateurs	4
Risques	3
Avantages	3
Sécurité	3
Maîtrise du changement	0

4.91 Pour ce qui est de la gestion des problèmes détectés par le suivi de gestion au regard des différents éléments précités, une seule entité a démontré qu'elle dispose d'un processus formel délimitant, dans une démarche structurée, l'examen des problèmes éprouvés et l'application des correctifs.

4.92 Dans ce contexte, les gestionnaires et les autorités ne peuvent pas suivre adéquatement l'évolution de leur prestation électronique de services. Il est possible que des problèmes perdurent indûment, ce qui peut occasionner des insatisfactions et des pertes de temps et de ressources.

Obtention d'une certification pour les applications critiques

4.93 Plusieurs spécialistes sont d'avis que la prestation électronique de services ne pourra atteindre son plein potentiel que lorsque les citoyens et les entreprises auront l'assurance que les risques sont réduits à un niveau acceptable. D'autres estiment que les organisations tant privées que publiques devraient mettre en œuvre des processus électroniques respectant des standards minima de qualité, de performance et de transparence en ce qui concerne leurs activités. L'appréciation objective d'une tierce partie, exprimée sous forme de certification, peut servir à rassurer les parties intéressées. C'est pourquoi nous avons jugé important de vérifier si les entités avaient déterminé leurs besoins quant à une telle certification pour leurs applications critiques de prestation électronique de services et, si nécessaire, s'ils en ont obtenu une.

4.94 En réalité, aucune des entités qui en sont aux stades III ou IV n'a déterminé ses besoins de certification indépendante pour ses applications critiques. Cependant, trois d'entre elles disposent d'une certification indépendante restreinte à la transmission des informations sensibles, ce qui est loin de satisfaire à nos critères, alors qu'une dernière a fait certifier en plus d'autres éléments de sécurité physique. Bref, les entités offrant des services d'échange électronique avec la population ne considèrent pas suffisamment le recours à une certification indépendante.

Reddition de comptes

4.95 Selon l'importance des budgets en cause et l'impact des activités sur la réalisation de leur mission et de celle du gouvernement, les entités doivent démontrer à l'Assemblée nationale qu'elles ont assumé leurs responsabilités et géré de façon optimale les ressources qui leur sont imparties.

Plusieurs entités informent mal l'Assemblée nationale des résultats obtenus.

4.96 Malgré les importants enjeux associés à la mise en œuvre de la prestation électronique de services, enjeux qui se reflètent parfois dans les orientations stratégiques des entités, seulement six entités ont effectué une telle reddition de comptes (voir tableau 3) et cinq d'entre elles ont établi, s'il y avait lieu, un lien avec leurs orientations stratégiques et celles du gouvernement. L'Assemblée nationale ignore ainsi dans quelle mesure plusieurs entités ont obtenu les résultats escomptés.

Synthèse relative aux processus de gestion

4.97 Le tableau 3 présente la synthèse des résultats de nos travaux portant sur la qualité de divers processus de gestion mis en place par les ministères et organismes pour encadrer leurs activités associées à la prestation électronique de services. Rappelons que les processus considérés sont les plus susceptibles, dans les circonstances, d'assurer l'atteinte des résultats proposés et que divers aspects, tels les processus d'acquisition et de développement des solutions informatiques, la gestion des données et des équipements ainsi que les contrôles d'accès, sont

exclus de la vérification, compte tenu de la nature des risques et du niveau d'avancement des travaux. Ces résultats sont présentés par ordre d'importance décroissante des processus de gestion et, selon les stades d'informatisation, par ordre croissant de performance des entités. Nous avons utilisé quatre niveaux pour décrire la qualité des processus. Celle-ci est dite :

- ■ très satisfaisante, lorsque le processus répond à la plupart des exigences ;
- ◆ satisfaisante, lorsqu'il remplit plusieurs exigences ;
- ❍ insatisfaisante, lorsque peu d'exigences sont satisfaites ;
- – très insatisfaisante, lorsque le processus est inexistant ou qu'il ne remplit que très peu ou pas les exigences.

Tableau 3

Qualité de la mise en œuvre de la prestation électronique de services*

Stades d'informatisation	Stades I ou II								Stades III ou IV							
Entités	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**11**	**12**	**13**	**14**	**15**	**16**
Principaux processus de gestion (pondération)**																
Planification (16 %)	–	–	–	–	◆	■	❍	◆	–	–	–	◆	■	■	■	◆
Gestion du changement (16 %)	–	–	–	–	–	–	■	◆	–	❍	❍	❍	■	■	◆	❍
Mise en place de mesures ou d'activités relatives à la sécurité (16 %)	s.o.								–	◆	❍	❍	◆	◆	◆	■
Suivi de gestion (12 %)	–	–	–	–	–	–	–	❍	–	–	–	❍	–	❍	❍	❍
Sélection des investissements (8 %)	–	–	❍	–	■	◆	■	■	◆	◆	■	■	◆	◆	■	■
Détermination et essai des mesures de relève (6 %)	–	–	–	–	–	◆	–	–	–	■	◆	◆	■	–	–	■
Détermination et communication du niveau de service (6 %)	–	–	–	–	–	❍	◆	❍	❍	■	◆	◆	■	◆	◆	■
Gestion des risques (6 %)	–	–	–	–	–	❍	❍	–	–	–	–	❍	–	❍	◆	◆
Gestion des avantages (6 %)	–	–	–	–	❍	❍	❍	❍	❍	–	❍	◆	❍	❍	■	■
Obtention d'une certification pour les applications critiques (4 %)	s.o.								–	–	–	–	–	–	–	❍
Reddition de comptes (4 %)	–	–	–	–	–	–	■	■	◆	–	–	■	–	■	■	–
Performance des entités	–				❍				–	❍		◆				

■ Très satisfaisante ◆ Satisfaisante ❍ Insatisfaisante – Très insatisfaisante

* Situation au 1er juin 2001.

** La pondération représente l'importance relative de chaque processus.

4.98 Ce tableau fait ressortir que 5 entités, qui en sont toutes aux stades III ou IV, ont instauré des processus de gestion qui sont, dans l'ensemble, satisfaisants ; pour les 11 autres, les processus sont globalement insatisfaisants ou très insatisfaisants. L'analyse des résultats met aussi en évidence le fait que plusieurs entités négligent trois processus importants de gestion – planification, gestion du changement et suivi de gestion – associés à la mise en œuvre de la prestation électronique de services. En effet, la qualité du processus de planification a été jugée très insatisfaisante pour 7 entités et insatisfaisante pour une autre. D'ailleurs, 10 des 16 entités vérifiées ne disposent toujours pas d'un plan adéquat (nous faisons référence ici au document de planification et non au processus y afférent) permettant de guider l'action, plus de trois ans après que le gouvernement a fait part de ses orientations dans la Politique québécoise de l'autoroute de l'information : agir autrement. La situation est similaire en ce qui a trait à la gestion du changement où la qualité des éléments abordés en la matière est dite très insatisfaisante pour 7 entités et insatisfaisante pour 4 autres. Du reste, nous constatons que 14 des 16 entités ne disposent pas d'une stratégie globale de gestion du changement appelée à intéresser les utilisateurs aux nouvelles formes de services offertes et à les rendre habiles à en tirer parti. Enfin, très peu d'éléments stratégiques relatifs à la prestation électronique de services font l'objet d'un suivi de la part des entités. Il s'agit là d'un constat qui concerne l'ensemble des entités, y compris les 5 entités s'étant démarquées des autres pour l'ensemble de leurs processus.

Une question fondamentale : la prestation électronique de services sera-t-elle disponible en temps voulu?

4.99 Les entités doivent donc s'attarder en priorité à ces processus qui, bien maîtrisés, pourraient améliorer sensiblement leur capacité de mise en œuvre de la prestation électronique de services. Par ailleurs, au-delà de la mise en œuvre de processus adéquats de gestion, une autre question plus fondamentale persiste. Il s'agit de la disponibilité, en temps voulu, d'une prestation électronique des services aux citoyens et aux entreprises conforme aux aspirations gouvernementales. À la lumière des présents constats, il n'est pas certain que les résultats escomptés soient obtenus en ce qui a trait à l'information qui doit être mise en ligne et à l'infrastructure de base qui doit être déployée pour supporter les programmes et les services concernés. Plusieurs entités font encore face à des risques d'affaires importants. Il est probable qu'elles ne pourront profiter de tous les avantages espérés de la mise en œuvre de la prestation électronique de services si leur situation ne s'améliore pas de façon appréciable. En bout de ligne, ce sont les citoyens et les entreprises qui ne disposeront pas de services de la plus haute qualité au moindre coût.

4.100 **Nous avons recommandé aux entités concernées**

- **d'accomplir un exercice rigoureux de planification en vue de se doter d'un plan d'affaires articulé pour la mise en œuvre de la prestation électronique de services;**
- **de définir des critères pour encadrer leurs investissements en la matière, d'établir des priorités quant à leur réalisation et de prévoir les ressources requises;**
- **de se doter d'une stratégie de gestion du changement qui traite tant de la sensibilisation et de la formation du personnel que de l'accompagnement qui doit lui être dédié et de mesurer périodiquement l'efficacité des activités effectuées;**
- **de renforcer les processus de gestion relatifs à la sécurité de l'information numérique et des échanges électroniques pour que les mesures de sécurité soient cohérentes par rapport aux risques encourus;**
- **de prévoir et de réviser périodiquement les mesures de relève nécessaires pour soutenir la prestation électronique de services et de les tester régulièrement;**
- **de déterminer ainsi que de revoir à des intervalles réguliers le niveau de service qu'elles offrent en s'appuyant sur des critères objectifs et de le communiquer à l'ensemble des partenaires et des utilisateurs;**
- **de mettre davantage d'accent sur la détermination, l'évaluation et le traitement des risques, et ce, tout au long du cycle de vie des services mis en place;**
- **d'estimer et de recueillir les avantages associés aux processus d'affaires mis en œuvre dans le cadre de la prestation électronique de services;**
- **d'élargir la portée du suivi réalisé pour qu'il couvre, en fonction des besoins, l'ensemble des considérations stratégiques relatives à la prestation électronique de services et de structurer la gestion des problèmes détectés lors de ce suivi;**
- **de recourir, si les besoins le justifient, à une certification fournie par des tiers indépendants au regard de leurs applications critiques;**
- **de fournir une information plus complète à l'Assemblée nationale sur la mise en œuvre de la prestation électronique de services lorsque l'importance des budgets en cause et l'incidence de cette prestation sur la réalisation de leur mission et de celle du gouvernement le justifient.**

4.101 Résumé des commentaires des ministères et organismes

De façon générale, les entités souscrivent aux constats que nous leur avons adressés relativement à leur gestion de la prestation électronique de services. Toutes les entités ont formulé des commentaires écrits, sauf une qui s'en est tenu à des commentaires verbaux précisant que le portrait de sa situation est bien meilleur que celui que nous avons dépeint à partir des informations qu'elle nous a soumises. Plus de la moitié nous ont aussi fait part du fait que nos observations permettront de faire évoluer leur réflexion ; deux se déclarent d'autant plus satisfaites de nos observations qu'elles ont déjà enclenché une démarche de planification à l'égard de la prestation électronique de services.

Les quelques réserves émises par les entités se rapportent, dans six cas, à une interprétation trop stricte, d'après elles, de leurs processus de gestion, lesquels devaient être appuyés par une information probante pour satisfaire aux critères de vérification. Trois entités jugent certains critères d'évaluation trop sévères et estiment qu'ils ne permettent pas d'apprécier tous les processus pertinents. Selon les entités, la méthodologie utilisée a contribué à présenter une situation plus négative qu'elle ne l'est en réalité, particulièrement au regard des mesures et des activités reliées à la sécurité ainsi que du suivi de gestion.

Par ailleurs, quatre entités auraient souhaité que l'état de situation soit modulé en fonction notamment de la mission de l'organisation, du type et de l'importance des clientèles desservies ainsi que de la nature des services rendus et des transactions traitées.

4.102 Réaction aux commentaires des ministères et organismes

Nous pensons que les entités vérifiées, qui sont d'importants acteurs dans les domaines des technologies de l'information et des communications électroniques au gouvernement du Québec, doivent se soucier de bien définir et de normaliser les processus de travail, de démontrer leur conformité avec les standards établis, de recueillir des données sur la performance de ces processus et de déterminer les améliorations à leur apporter.

En ce qui concerne la prise en compte des particularités des entités, nous avons choisi de présenter une vue d'ensemble des mécanismes de gestion les plus critiques, au détriment parfois d'une appréciation plus fine de la situation propre à chaque entité. D'autre part, l'approche de vérification retenue repose sur des méthodologies reconnues, explicitées à l'annexe 1, et des critères se rapportant à des exigences minimales ont été appliqués.

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 des critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères d'évaluation émanent, avec les adaptations requises, de modèles préconisés, entre autres, par l'Information Systems Audit and Control Association (ISACA–CobiT), l'United States Chief Information Officers Council, l'United States General Accounting Office et l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Ils se fondent également sur une analyse des meilleures pratiques déployées dans les administrations les plus actives à l'échelle mondiale en matière de prestation électronique de services. 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 activités associées à la prestation électronique de services dans l'administration québécoise font globalement l'objet d'une planification, d'une coordination, d'un suivi et d'une reddition de comptes.

Critères

- Un plan d'affaires gouvernemental en matière de prestation électronique de services doit préciser :
  - L'environnement et les enjeux ;
  - La stratégie d'évolution ;
  - L'architecture courante ;
  - L'architecture visée ;
  - Le processus de transition ;
  - Les standards retenus (normes, règles et pratiques généralement reconnues).
- Les organismes centraux doivent déterminer et instaurer des mécanismes de coordination ainsi qu'assurer leur fonctionnement en vue de favoriser des actions concertées en ce qui concerne la prestation électronique de services.
- Un suivi du plan d'affaires gouvernemental en matière de prestation électronique de services doit être exercé.
- Le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration doivent rendre compte en temps opportun à l'Assemblée nationale de leurs activités sous le rapport de la prestation électronique de services.

Objectif

S'assurer que les principaux processus de gestion relatifs à la prestation électronique de services ont été mis en place par les entités gouvernementales.

Critères

- Les entités gouvernementales doivent se doter d'un plan d'affaires en matière de prestation électronique de services, qui précise :
  - L'environnement et les enjeux ;
  - La stratégie d'évolution ;
  - L'architecture courante ;
  - L'architecture visée ;
  - Le processus de transition ;
  - Les standards retenus (normes, règles et pratiques généralement reconnues).
- Les entités gouvernementales doivent établir des priorités pour la réalisation des projets d'investissement à partir de critères objectifs et uniformes (pertinence, capacité d'adaptation au changement, ressources disponibles, coûts, avantages, risques) et prévoir les ressources requises.
- Les entités doivent se doter d'une stratégie globale de gestion du changement traitant de la sensibilisation, de la formation et de l'accompagnement des utilisateurs internes et externes ainsi que de la mesure de l'efficacité de ces activités pour adapter les modalités d'intervention, si nécessaire.
- Pour les activités qui entraînent l'échange de données confidentielles ou pécuniaires, les entités doivent au minimum recourir aux moyens d'action suivants :
  - Sensibiliser et former les utilisateurs internes et externes ;
  - Définir le seuil de risque qu'elles jugent acceptable et les règles de gestion afférentes ;
  - En fonction de critères définis,
    - exercer une surveillance en temps réel des transactions,
    - enregistrer et analyser les transactions pour scruter a posteriori les activités ;
  - Réagir rapidement aux incidents.
- Les mesures prévues dans le plan de relève consacré aux services électroniques doivent reposer sur une analyse des besoins et être révisées ainsi que testées régulièrement.

- Les entités gouvernementales doivent définir et réviser régulièrement le niveau de service en fonction de critères précis (orientations et règles gouvernementales, objectifs poursuivis, besoins des utilisateurs, ressources disponibles, cohérence et complémentarité avec les autres modes de prestation de services) et le communiquer aux partenaires de même qu'aux utilisateurs internes et externes.
- Les entités gouvernementales doivent déterminer, évaluer et traiter les risques associés aux activités propres à la prestation électronique de services, et ce, de façon continue.
- Les entités gouvernementales doivent estimer et obtenir les avantages associés aux processus d'affaires en ce qui a trait à la prestation électronique de services.
- La nature et la fréquence du suivi de la prestation électronique de services doivent être déterminées à partir de critères objectifs et ce suivi doit porter au minimum sur :
  - Le plan de mise en œuvre de la prestation électronique de services (activités, ressources, échéancier) ;
  - L'efficacité (orientations stratégiques) ;
  - Le niveau de service atteint ;
  - La satisfaction des usagers ;
  - Les risques ;
  - Les avantages ;
  - La sécurité ;
  - La maîtrise du changement.
- Les entités doivent prendre les mesures pour apporter les correctifs appropriés dès que le suivi des indicateurs retenus fait ressortir des problèmes.
- Les entités gouvernementales doivent obtenir une certification indépendante et adaptée à leurs besoins en ce qui concerne leurs applications critiques.
- La reddition de comptes des entités à l'Assemblée nationale sur leurs activités en matière de prestation électronique de services doit être effectuée en temps opportun et traiter des éléments de prestation électronique de services spécifiés dans les orientations stratégiques.

ANNEXE 2 – STADES[5] D'INFORMATISATION DES SERVICES OFFERTS PAR LES ENTITÉS VÉRIFIÉES

Note : Pour passer au stade supérieur, une entité doit être en mesure d'offrir les services reliés au stade précédent.

Stade I : Informationnel	À ce stade, une entité présente, par l'intermédiaire d'un réseau public, des renseignements sur ses activités et ses produits et services de même que des publications, y compris des formulaires. Il n'y a aucune limite en ce qui concerne l'accès à cette information de nature publique.
Stade II : Interactionnel	L'entité rendue à ce stade offre aux utilisateurs externes la possibilité d'interroger des bases de données publiques, notamment à l'aide d'un moteur de recherche, et de communiquer de façon électronique avec un employé ou un service. De plus, un profil de l'utilisateur peut être établi pour faciliter les communications et les échanges électroniques. Enfin, il n'y a toujours pas de limite imposée à l'accès.
Stade III : Transactionnel	Ce stade marque une évolution importante, car il implique des échanges de données entre un utilisateur externe et une entité ; par exemple, il peut s'agir de paiements électroniques, d'échanges de renseignements personnels et de demandes d'accès à des documents confidentiels. Il requiert des mesures de sécurité sophistiquées, tels l'identification des utilisateurs et le chiffrement, pour contrôler l'accès à l'information ou aux données confidentielles et offrir un environnement sécurisé. Un processus de gestion des risques doit aussi être mis en place, particulièrement au regard de l'identité des utilisateurs, de la disponibilité, de l'intégrité et de la confidentialité de l'information ainsi que de l'irrévocabilité des transactions et des documents.
Stade IV : Institutionnel	À ce stade, plus d'une entité est impliquée dans la prestation du service. Le partage d'informations et de données confidentielles entre l'utilisateur externe et deux ou plusieurs entités est introduit, sous réserve de certaines conditions, dont le consentement de celui-ci. Il favorise, entre autres, une normalisation des renseignements détenus par les entités et nécessite des mesures perfectionnées pour ce qui est de la sécurité de l'information.

5. Pour la description de ces stades, nous nous sommes inspirés de travaux menés en 1999 et en 2001 par l'Australian National Audit Office dans le cadre d'un mandat portant sur la prestation électronique de services dans ce pays.

ANNEXE 3 – RÔLES ET RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE DE PRESTATION ÉLECTRONIQUE DE SERVICES

Comité stratégique des ressources informationnelles

Favoriser la concertation interministérielle et la cohérence gouvernementale.

Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration

Faciliter les relations entre l'État et les citoyens au regard notamment de :

- la diffusion de l'information sur les services gouvernementaux ;
- l'accès aux différents services.

Secrétariat du Conseil du trésor

Sous-secrétariat à l'inforoute gouvernementale et aux ressources informationnelles :

- Planifier et coordonner le déploiement de l'inforoute à l'échelle du gouvernement ;
- Suivre la mise en œuvre du déploiement et en rendre compte.

Sous-secrétariat aux services gouvernementaux :

- Fournir des services d'infrastructure de type informatique aux ministères et aux organismes budgétaires ;
- Fournir des services d'infrastructure de télécommunications aux ministères et aux organismes.

Regroupements d'intérêts

Réseau des webmestres

Communauté virtuelle conçue par le MRCI et vouée au partage de l'expérience et à l'entraide mutuelle.

Forum de l'autoroute de l'information

Lieu d'échanges et de concertation portant sur l'autoroute de l'information.

Ministères et organismes

Optimiser l'usage des ressources gouvernementales en assumant pleinement la gestion de leurs ressources informationnelles, conformément à la réglementation et aux orientations gouvernementales.

ANNEXE 4 – LISTE DES ENTITÉS VÉRIFIÉES

Commission de la santé et de la sécurité du travail
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
Ministère de la Justice
Ministère de la Sécurité publique
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
Ministère de l'Environnement
Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration
Ministère des Ressources naturelles
Ministère des Transports
Ministère du Revenu
Régie de l'assurance maladie du Québec
Régie des rentes du Québec
Secrétariat du Conseil du trésor
Société de l'assurance automobile du Québec
Sûreté du Québec
Tourisme Québec

ANNEXE 5 – DÉFINITION DES TERMES TECHNIQUES

Borne interactive

Terminal interactif intégré dans une borne, muni d'un écran tactile ou d'un clavier, généralement installé dans les lieux publics, qui permet d'orienter ou de renseigner les utilisateurs sur différents sujets, produits et services.

Courriel

Message transmis par un utilisateur vers un ou plusieurs destinataires par l'intermédiaire d'un réseau informatique, favorisant entre eux un échange rapide et sans frontières.

Extranet

Réseau informatique à caractère commercial, constitué des intranets de plusieurs entreprises qui communiquent entre elles à travers le réseau Internet, au moyen d'un serveur Web sécurisé.

Gestion des données

Terme général désignant les fonctions du programme de contrôle qui permettent l'accès aux ensembles de données, l'organisation de ces ensembles et l'utilisation optimisée des unités d'entrée-sortie.

Infrastructure à clés publiques

Ensemble d'acteurs, de pratiques et de technologies permettant à des personnes de se reconnaître à distance, d'effectuer en toute sécurité des transactions électroniques et d'échanger de l'information de nature délicate.

Intranet

Réseau informatique privé qui utilise les protocoles de communication et les technologies du réseau Internet.

Internet

Réseau informatique mondial constitué d'un ensemble de réseaux nationaux, régionaux et privés qui coopèrent dans le but d'offrir une interface unique à leurs utilisateurs.

Portefeuille électronique

Système logiciel permettant d'emmagasiner de façon sécuritaire des informations de carte de crédit ou de fonds bancaires sur différents supports (carte à puce, disque dur, Internet) et servant à effectuer des paiements pour l'obtention de services ou de produits.

Sécurité de l'information et des échanges électroniques

Fonction qui consiste notamment à évaluer des menaces et des risques au regard des ressources informationnelles et des processus d'affaires et à mettre en place des solutions juridiques, techniques et organisationnelles en assurant la protection. Cinq axes doivent être considérés, à savoir la disponibilité, l'intégrité et la confidentialité de l'information, l'identification des utilisateurs ainsi que l'irrévocabilité des transactions et des documents.

Suivi de gestion

Fonction qui vise à faire état des activités planifiées et des résultats attendus, à compiler l'état des activités réalisées et les résultats atteints, à comparer les données les unes avec les autres, à déterminer les problèmes qui se posent et à prendre les mesures correctrices qui s'imposent.

Téléchargement

Opération qui consiste soit à transférer des données ou des programmes stockés dans un ordinateur distant vers un ordinateur local à travers un réseau, soit à transférer des données ou des programmes emmagasinés dans un ordinateur central vers un micro-ordinateur.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Chapitre 5

Révision de décisions administratives et tribunaux administratifs

Vérification d'envergure gouvernementale

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	5.1
VUE D'ENSEMBLE	5.12
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	5.19
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	5.23
Encadrement gouvernemental	5.24
Révision de décisions administratives	5.35
Délais de traitement d'une demande de révision	5.37
Organisation de la révision administrative	5.46
Mécanismes de contrôle de la qualité	5.51
Tribunaux administratifs	5.61
Délais de traitement des dossiers	5.63
Cadre de gestion	5.77
Organisation des activités des tribunaux administratifs	5.108
Gestion des ressources humaines	5.146
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Rôles et responsabilités des entités visées par notre vérification	
Annexe 3 – Glossaire des termes juridiques	

Les commentaires des entités apparaissent à la fin de chacun des sujets traités.

Vérification menée par

Jean-Pierre Fiset
Directeur de vérification

Manon Audet
Anne DeBlois
Diane Petitclerc
Vicky Poirier
Josée Thiboutot

Sigles utilisés dans ce chapitre

CDP	Comité de déontologie policière
CLP	Commission des lésions professionnelles
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail
MESS	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
RLQ	Régie du logement
SAAQ	Société de l'assurance automobile du Québec
TAQ	Tribunal administratif du Québec

FAITS SAILLANTS

5.1 En décembre 1996, l'Assemblée nationale adoptait la *Loi sur la justice administrative* afin de favoriser l'harmonie des relations entre l'administration gouvernementale et ses administrés et de permettre de rendre des décisions justes et équitables. Le législateur exprimait ainsi sa volonté d'affirmer la spécificité de la justice administrative et d'assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité de cette justice ainsi que le respect des droits fondamentaux des administrés.

5.2 Notre mandat avait pour but d'évaluer dans quelle mesure l'encadrement gouvernemental de la justice administrative favorise l'atteinte des objectifs de la *Loi sur la justice administrative*. Il visait également à nous assurer que les entités effectuent, dans les meilleurs délais, la révision de leurs décisions administratives tout en respectant la législation pertinente et qu'elles tiennent compte des décisions rendues par les tribunaux administratifs. Il avait aussi pour objet de nous assurer que chaque tribunal administratif s'est doté d'un cadre de gestion adéquat et qu'il organise ses activités de manière à favoriser une saine gestion.

5.3 Nos travaux ont été réalisés dans les principales institutions concernées par la justice administrative. Ainsi, le Conseil de la justice administrative et les tribunaux administratifs suivants ont été retenus, en raison de la nature de leur mission : le Comité de déontologie policière (CDP), la Commission des lésions professionnelles (CLP), la Régie du logement (RLQ) et le Tribunal administratif du Québec (TAQ). De plus, ce mandat visait certaines entités qui procèdent à la révision de leurs décisions administratives : la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST), le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) et la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ). Nous avons complété nos travaux par l'envoi d'un questionnaire à sept autres entités exerçant des fonctions mixtes, c'est-à-dire administratives et juridictionnelles. Nos travaux se sont terminés en juin 2001.

5.4 Nous avons d'abord relevé un manque de synergie entre les divers acteurs concernés par la justice administrative. La portée limitée du mandat du Conseil de la justice administrative et l'absence d'une vision gouvernementale concernant les tribunaux administratifs peuvent expliquer en bonne partie cette situation.

5.5 De plus, nous avons constaté que, malgré le souhait du législateur, le processus de révision administrative est complexe et long. En moyenne, les délais relatifs à ce processus varient de 79 à 269 jours. Ces problèmes résultent de lacunes liées à l'organisation des activités, notamment la lourdeur associée au traitement des demandes de révision. De plus, nous avons noté l'absence de cibles de délai de traitement basées sur une analyse rigoureuse des processus d'affaires. En outre, pour les entités ayant des bureaux régionaux, les délais sont très variables d'une région à l'autre. Par ailleurs, l'absence de mécanisme de contrôle systématique concernant l'analyse des décisions rendues par les tribunaux administratifs ne permet pas aux entités qui effectuent la révision de leurs décisions administratives d'avoir l'assurance que l'ensemble des éléments qui pourraient favoriser l'amélioration de leur processus décisionnel est pris en compte.

5.6 Nos travaux nous ont également permis de conclure que, en dépit des efforts consacrés par les tribunaux administratifs depuis la réforme de la justice administrative, il reste beaucoup à faire pour atteindre les objectifs de célérité et d'accessibilité qu'elle visait. De nouveau, nous avons noté de longs délais de traitement en plus de constater qu'un trop grand formalisme entrave l'accessibilité.

5.7 Ainsi, nous avons remarqué que plusieurs délais de traitement dépassent les délais légaux indicatifs prescrits ou les cibles fixées et que, dans certains cas, l'écart est très important. Certains dossiers hérités des structures existantes avant la réforme sont toujours ouverts, parfois même depuis plus de dix ans. De plus, nous avons observé une augmentation généralisée de la majorité de ces délais au cours des deux derniers exercices. Pareille situation est d'autant plus préoccupante qu'en parallèle, nous avons découvert que, d'une année à l'autre depuis le 31 mars 1999, il y a une augmentation du nombre de dossiers à traiter en fin d'exercice.

5.8 Qui plus est, les quatre tribunaux vérifiés présentent des lacunes en ce qui concerne leur cadre de gestion. Nous avons décelé des faiblesses dans la planification stratégique de deux tribunaux. De plus, trois tribunaux n'effectuent pas de véritable planification annuelle de leurs activités. Nous avons aussi noté, dans certains cas, que l'information de gestion est insuffisante et que les systèmes nécessitent des améliorations importantes. En outre, la reddition de comptes est incomplète et trop peu en lien avec les orientations stratégiques.

5.9 En ce qui concerne l'organisation des activités des tribunaux administratifs, celle-ci est déficiente à différents égards dans les quatre tribunaux vérifiés, notamment en ce qui a trait à la gestion des rôles et des remises. De plus, l'exercice de la conciliation ne se fait pas toujours conformément à la législation pertinente. À la CLP, l'activité de conciliation amène les parties, dont la CSST, à conclure des transactions qui ne sont jamais entérinées par un membre puisque leur objet déborde celui du recours formé devant elle. En outre, ce processus ne fait l'objet d'aucune reddition de comptes.

5.10 Les quatre tribunaux présentent également des lacunes en matière de gestion de leurs ressources humaines. Généralement, à l'exception des membres et des conciliateurs, il n'existe pas de code de déontologie propre à l'entité pour les employés. Les attentes ne sont pas toujours communiquées à ces derniers et on ne procède pas nécessairement à une évaluation annuelle de leur rendement; en outre, la formation offerte n'est pas appuyée sur une planification structurée.

5.11 Enfin, notre collecte d'information auprès des entités exerçant des fonctions mixtes nous a permis de conclure que les lacunes observées dans les quatre tribunaux administratifs se rapportant à la gestion des activités juridictionnelles, à l'exception de celles relatives aux modes amiables de règlement des litiges, y sont également présentes.

VUE D'ENSEMBLE

5.12 Depuis quelques décennies, l'État occupe une grande place dans la société québécoise. Pour favoriser l'harmonie des relations entre son administration et ses administrés, les gouvernements successifs ont pris différentes mesures pour que les institutions gouvernementales rendent des décisions justes et équitables. C'est dans cette optique que, le 16 décembre 1996, l'Assemblée nationale adoptait la *Loi sur la justice administrative* (L.R.Q., c. J-3), dont les principales dispositions sont entrées en vigueur le 1er avril 1998. Son objet est « d'affirmer la spécificité de la justice administrative et d'en assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité, de même que d'assurer le respect des droits fondamentaux des administrés ». Compte tenu de la nature des recours, souvent liés aux besoins essentiels des individus, la célérité est primordiale. Quant à l'accessibilité, qui signifie que la justice administrative doit être peu coûteuse pour le citoyen et adaptée à ses besoins véritables de justice, elle représente un des fondements essentiels du concept de justice administrative. De plus, cette loi a institué le Conseil de la justice administrative et le TAQ. Ce dernier remplace la Commission des affaires sociales, la Commission d'examen des troubles mentaux, le Bureau de révision en immigration, le Bureau de révision en évaluation foncière ainsi que le Tribunal d'appel en matière de protection du territoire agricole. En plus de succéder à ces organismes, le TAQ assume certaines compétences antérieurement attribuées à la Cour d'appel, à la Cour du Québec et à la Commission municipale du Québec. Il exerce également un ensemble de nouvelles fonctions réparties dans les quatre sections du Tribunal : les affaires sociales, les affaires immobilières, le territoire et l'environnement de même que les affaires économiques.

5.13 Parallèlement à celle de la justice administrative, le gouvernement amorçait une importante réforme des mécanismes de révision et d'appel des décisions de la CSST. La *Loi instituant la Commission des lésions professionnelles et modifiant diverses dispositions législatives* (L.Q. 1997, c. 27), adoptée en juin 1997, a créé la CLP, qui a remplacé la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles, et a aboli les bureaux de révision (paritaires) relevant de la CSST. La CLP a commencé ses activités le 1er avril 1998.

5.14 L'ensemble du processus décisionnel, soit la décision administrative initiale, la révision de la décision administrative et la décision dite juridictionnelle, est couvert par la *Loi sur la justice administrative*. La décision juridictionnelle fait habituellement suite à un recours formé devant un organisme autonome externe contre la décision administrative, révisée ou non.

5.15 Les tribunaux administratifs ont été mis sur pied pour entendre les demandes des citoyens en toute indépendance et en toute impartialité. Un tribunal administratif rend des décisions qui relèvent de l'exercice d'une fonction juridictionnelle. Dans les faits, il tranche les litiges opposant généralement l'administration gouvernementale et une partie privée, sans que le tribunal qui exerce cette fonction n'ait lui-même un intérêt à protéger dans ce litige.

5.16 Les tribunaux administratifs n'ont pas tous les mêmes pouvoirs: certains prennent les décisions initiales alors que d'autres interviennent à un palier supérieur, par exemple dans le cas d'appels ou de révisions de décisions initiales. D'autres organismes possèdent des pouvoirs mixtes, c'est-à-dire qu'ils peuvent exercer des fonctions administratives et juridictionnelles. Les fonctions administratives qu'ils remplissent sont principalement l'enquête, la régulation, la surveillance et le contrôle de certains secteurs d'activité.

5.17 Sous réserve de dispositions législatives particulières, les tribunaux administratifs ne sont pas assujettis au Code de procédure civile ni aux règles de preuve applicables aux tribunaux judiciaires. Les tribunaux administratifs peuvent adopter leurs propres règles, ce qui permet en principe de favoriser l'exercice d'une justice accessible, rapide et spécialisée, en conformité avec les objectifs poursuivis par le législateur.

5.18 Notons finalement que la *Loi sur la justice administrative* précise que le ministre de la Justice, responsable de son application, doit, au plus tard le 1er avril 2003, faire un rapport au gouvernement sur la mise en œuvre de ladite loi et sur l'opportunité, le cas échéant, de la modifier.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

5.19 Notre vérification avait pour but d'évaluer dans quelle mesure l'encadrement gouvernemental de la justice administrative favorise l'atteinte des objectifs de la *Loi sur la justice administrative* qui, tout en affirmant la spécificité de la justice administrative, vise à en assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité de même qu'à protéger les droits fondamentaux des demandeurs ou des parties en cause. Nos travaux visaient également à évaluer dans quelle mesure les entités effectuent, dans les meilleurs délais, la révision de leurs décisions administratives tout en respectant la législation pertinente et qu'elles tiennent compte des décisions rendues par les tribunaux administratifs. Ils avaient aussi pour objet de nous assurer que chaque tribunal administratif s'est doté d'un cadre de gestion adéquat, qu'il organise ses activités de manière à favoriser une saine gestion, et ce, dans le respect de sa loi constitutive, et que ses ressources sont gérées de manière efficiente et économique. Tout au long de nos travaux, nous avons eu le souci de respecter l'indépendance due aux membres (ce terme inclut les commissaires et les régisseurs) des tribunaux administratifs pour protéger l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles. De plus, nous avons pris en considération le fait que chaque tribunal administratif est unique quant à la nature et à la complexité des recours qu'il traite ainsi qu'à l'encadrement légal qui le régit. Les objectifs de vérification et les critères d'évaluation apparaissent à l'annexe 1 du présent rapport.

5.20 Ce mandat visait les principales institutions concernées par la justice administrative. Ainsi, le Conseil de la justice administrative et quatre tribunaux administratifs ont été retenus en fonction de la nature de leur mission. Nous avons notamment exclu ceux qui étaient visés par l'importante réforme du secteur du travail (Bureau du commissaire général du travail, Commissaire de l'industrie de la construction et Conseil des services essentiels) et ceux qui ont fait l'objet d'une vérification de l'optimisation des ressources par le Vérificateur général au cours des trois dernières années (Commission québécoise des libérations conditionnelles, Régie des alcools, des courses et des jeux, Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec). Les tribunaux suivants ont été visités : le CDP, la CLP, la RLQ et le TAQ. De plus, nous avons effectué des travaux de vérification dans certaines entités qui procèdent à la révision de leurs décisions administratives avant que celles-ci soient contestées devant les tribunaux administratifs. Ces entités ont été choisies en fonction du nombre de recours que leurs décisions occasionnent dans les tribunaux administratifs. La CSST, le MESS et la SAAQ ont reçu notre visite. L'annexe 2 décrit les rôles et les responsabilités des entités visées par notre vérification.

5.21 Dans le but de faire un bilan de la situation le plus exhaustif possible, nous avons complété notre vérification par une collecte d'information, sur la base de nos objectifs de vérification et de nos critères d'évaluation, auprès de la direction d'organismes exerçant des fonctions mixtes, c'est-à-dire administratives et juridictionnelles : la Commission d'accès à l'information, la Commission de la fonction publique, la Commission de reconnaissance des associations d'artistes et des associations de producteurs, la Commission des transports du Québec, la Commission des valeurs mobilières du Québec, la Commission municipale du Québec et la Régie de l'énergie. L'analyse des réponses obtenues à notre questionnaire et des documents d'appui fournis nous permettent de faire rapport sur la gestion de leur volet juridictionnel. Toutefois, pour ces sept entités, nous n'avons pas réalisé de travaux sur place et nous ne leur avons soumis aucune recommandation.

5.22 Nos travaux se sont déroulés de septembre 2000 à juin 2001, mais certains commentaires portent sur des situations antérieures ou postérieures à cette période.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

5.23 Plus de trois ans après la mise en place de la réforme, force est de constater que deux objectifs importants visés, soit la célérité et l'accessibilité de la justice administrative, n'ont pas été atteints. Nos travaux nous amènent à conclure que l'encadrement gouvernemental des tribunaux administratifs ne représente pas, comme il se devrait, un élément qui facilite l'atteinte des objectifs visés. De plus, les délais de traitement des recours, imputables à la révision administrative et aux tribunaux administratifs, demeurent trop longs. Par ailleurs, nous avons noté une tendance à reproduire le formalisme des tribunaux judiciaires dans le traitement des recours, ce qui ne favorise guère l'accessibilité. L'organisation des activités est, en bonne partie, responsable de cette situation. En ce qui a trait à la révision administrative, le processus de traitement des demandes est lourd, notamment au regard du nombre d'acteurs impliqués. Quant aux tribunaux administratifs, nous avons noté des faiblesses concernant, entre autres, la gestion des rôles et des remises. Enfin, selon les informations recueillies, les organismes à fonctions mixtes présentent, à peu de choses près, les mêmes lacunes quant à la gestion de leurs fonctions juridictionnelles.

Encadrement gouvernemental

5.24 L'encadrement gouvernemental est un facteur essentiel pour favoriser l'atteinte des objectifs de la *Loi sur la justice administrative*. Nous avons constaté un manque de synergie entre les divers acteurs concernés par la justice administrative. La portée limitée du mandat du Conseil de la justice administrative et l'absence de forum gouvernemental peuvent, entre autres, expliquer cette situation. Le Conseil de la justice administrative est formé du président et d'un vice-président du TAQ, de deux autres membres du TAQ et de sept personnes, dont le président du Conseil, qui ne sont pas membres d'un tribunal administratif. On trouvera dans l'annexe 2 une description des responsabilités du Conseil.

Les responsabilités du Conseil de la justice administrative sont très limitées.

5.25 Le Conseil doit recevoir et examiner toute plainte déontologique visant un membre du TAQ, un commissaire de la CLP ou un régisseur de la RLQ et recommander, le cas échéant, la sanction appropriée. Le Conseil peut également faire enquête à la demande du ministre concerné ou des présidents de ces tribunaux sur l'incapacité permanente d'un membre ou sur un manquement invoqué pour destituer le président ou un vice-président de sa charge administrative. Toutefois, l'étendue des responsabilités conférées au Conseil envers la CLP et la RLQ est plutôt restreinte, puisqu'elles se limitent aux fonctions décrites ci-dessus ; cependant, pour le TAQ, il assume plusieurs autres fonctions importantes. Par exemple, le Conseil donne son avis au président du TAQ sur l'efficacité des règles d'application adoptées en matière de procédure. D'ailleurs, le Conseil a publié un rapport d'implantation, dans lequel il fait une recommandation visant à nommer au Conseil un représentant de la CLP et un de la RLQ, deux tribunaux sur lesquels il exerce certains pouvoirs. Au surplus, le Conseil n'a actuellement aucun pouvoir auprès des autres tribunaux administratifs ni des organismes exerçant des fonctions mixtes.

5.26 Malgré le fait qu'il peut faire rapport au ministre de la Justice et lui formuler des recommandations quant à l'administration de la justice administrative, aucun rapport n'a été produit depuis le début des activités du Conseil, à l'exception de son rapport d'implantation qui correspond cependant plus à un rapport triennal d'activités.

5.27 Par ailleurs, le Conseil de la justice administrative n'a pas accompli, dans les délais fixés par le législateur, toutes les fonctions que lui confie la *Loi sur la justice administrative*. L'article 178 de cette loi précise que le Conseil a le mandat de publier annuellement la liste des ministères et des organismes qui constituent l'administration gouvernementale de même que la liste des autorités décentralisées et des organismes chargés de trancher des litiges opposant un administré à une autorité administrative ou à une autorité décentralisée. Or, le Conseil a mis plus de trois ans à publier une première fois ces listes. Cette importante tâche confiée au Conseil par le législateur vise à informer les citoyens des rôles et des responsabilités des nombreux acteurs de la justice administrative. La non-disponibilité de cette information n'est pas étrangère au maintien d'une certaine confusion, déjà présente avant l'entrée en vigueur de la loi, qui est d'autant plus déplorable que de nombreuses listes de tribunaux administratifs et d'organismes exerçant des fonctions juridictionnelles circulent dans la population. Ainsi, les citoyens, leurs représentants et le gouvernement se retrouvent devant des informations parfois contradictoires. Cette situation ne concorde pas avec l'objectif d'accessibilité visé, sans compter qu'il est nécessaire que le citoyen sache, au départ, à quel tribunal s'adresser pour avoir accès à des informations au sujet des recours possibles et de la démarche à suivre.

Les listes publiées par le Conseil sont incomplètes.

5.28 Le Conseil a remédié en partie à cette situation en approuvant, le 18 avril 2001, les deux listes prévues dans la loi, qui ont ensuite été publiées dans la Gazette officielle du Québec en mai 2001. Toutefois, les listes publiées ne contiennent pas tous les organismes rendant des décisions individuelles à l'égard des citoyens et toutes les entités exerçant des fonctions juridictionnelles. Cette façon de faire, quoique respectueuse en tout point du texte de la loi, prive les utilisateurs d'informations utiles. Par exemple, la RLQ ne fait pas partie de la seconde liste.

5.29 Par ailleurs, le mandat du président du Conseil de la justice administrative et de huit autres membres a pris fin le 26 mai 2001. La *Loi sur la justice administrative* ne prévoit pas que les membres du Conseil demeurent en fonction jusqu'à ce qu'ils soient remplacés ou nommés de nouveau. Or, ce n'est que le 31 août 2001 que le gouvernement a nommé un président et des membres pour combler ces postes. Cette situation a paralysé les activités du Conseil et aucune nouvelle plainte de nature déontologique n'a pu être traitée durant cette période.

5.30 Enfin, le partage d'une vision gouvernementale à l'égard de la gestion de la justice administrative serait tout à fait approprié dans la foulée de l'adoption de la *Loi sur la justice administrative* et de la *Loi instituant la Commission des lésions professionnelles et modifiant diverses dispositions législatives*. Des échanges entre les divers tribunaux administratifs sur des sujets d'intérêt commun favoriseraient

l'atteinte des objectifs visés par la *Loi sur la justice administrative* à l'égard des citoyens. Parmi ces sujets, notons la déontologie, les règles de preuve et de procédure, la gestion des ressources humaines, financières et matérielles, etc.

5.31 Le nombre de ministres responsables des tribunaux administratifs illustre bien l'importance de tels échanges. En effet, 10 ministres différents sont responsables des 11 entités exerçant des fonctions juridictionnelles que nous avons retenues, d'où la nécessité d'avoir une vision gouvernementale permettant l'arrimage des mandats des divers tribunaux administratifs et corroborant la pertinence de leur mandat respectif. Actuellement, aucun forum gouvernemental ne regroupe les dirigeants des tribunaux administratifs.

5.32 Plusieurs des lacunes dont nous faisons état dans les sections qui suivent ne sont pas étrangères au manque d'encadrement et à l'absence d'une vision gouvernementale concernant les tribunaux administratifs.

5.33 **Nous avons recommandé au Conseil de la justice administrative**

- **de publier annuellement les listes prévues dans la *Loi sur la justice administrative*;**
- **de produire une information plus complète et utile aux acteurs du domaine de la justice administrative;**
- **de proposer au gouvernement de revoir le processus de nomination des membres du Conseil et son mandat concernant l'ensemble des tribunaux administratifs.**

5.34 **Commentaires du Conseil de la justice administrative**

« La *Loi sur la justice administrative* qui a institué le Conseil de la justice administrative est entrée en vigueur le 1er avril 1998. Le gouvernement a procédé à la nomination des premiers membres du Conseil le 27 mai 1998. Depuis cette date, ceux-ci se sont appliqués à mettre en œuvre les dispositions législatives qui les concernent et à s'acquitter de l'ensemble de leurs responsabilités à l'intérieur de leur premier mandat de trois ans. Comme en témoigne le Rapport d'implantation 1998-2001 qui a été publié en mai 2001, le Conseil a relevé ce défi. Les constats et les recommandations émis au terme de la vérification doivent tenir compte des délais inhérents à la mise sur pied d'un organisme public. D'une manière réaliste, on ne peut attendre de cet organisme qu'il assume ses fonctions sans être doté des ressources appropriées. Ce processus compte des délais inévitables qu'il faut prendre en considération.

« Le Conseil a fait diligence et il est juste de dire que la liste mentionnée n'a été publiée pour la première fois qu'en mai 2001. Cependant, outre les délais inhérents à l'implantation du Conseil, il faut ajouter le temps requis pour colliger et analyser les données sur chacun des ministères et des organismes publics. Les efforts ont été déployés afin de bien documenter nos travaux et de fournir des renseignements cohérents et fiables de manière à réduire la confusion dans l'esprit des citoyens. Il va de soi que la liste sera annuelle, mais on ne peut ignorer que la mise en place ne pouvait se faire à l'intérieur d'un délai d'un an. »

Révision de décisions administratives

5.35 Les entités qui effectuent la révision de leurs décisions doivent, en plus de s'exécuter dans les meilleurs délais, respecter la législation pertinente ; en outre, elles doivent tenir compte des décisions rendues par les tribunaux administratifs. La *Loi sur la justice administrative* est venue encadrer la façon de faire cette révision. Elle spécifie que, lorsque l'autorité administrative communique la décision de première instance, elle doit, en matière d'indemnité ou de prestation, informer l'administré de son droit d'obtenir, dans le délai indiqué, que la décision soit révisée par l'autorité administrative. De plus, la loi apporte cette précision : « Lorsqu'une situation est réexaminée ou une décision révisée à la demande de l'administré, l'autorité administrative donne à ce dernier l'occasion de présenter ses observations et, s'il y a lieu, de produire des documents pour compléter son dossier. »

5.36 Lors de la réforme de la justice administrative, le législateur avait souhaité un processus de prise de décisions administratives simple et rapide. Or, pour ce qui est de la révision administrative, ce processus est en pratique complexe et long, principalement à cause de la lourdeur associée au traitement des demandes de révision. Nous avons également noté des faiblesses dans les mécanismes de contrôle.

Délais de traitement d'une demande de révision

5.37 D'entrée de jeu, il est important de prendre conscience des particularités propres à chaque clientèle, à l'organisation territoriale des entités concernées et à l'historique de chacune. La clientèle de la SAAQ (accidentés de la route) et celles de la CSST (travailleurs et employeurs), dans la majorité des cas, se présentent à la révision administrative afin de contester une décision défavorable à leur égard. En plus de compter parmi sa clientèle cette catégorie d'usagers, le MESS est en relation avec un nombre important de citoyens dont l'objectif est de contester l'obligation de rembourser une somme reçue indûment, obligation résultant souvent d'une enquête administrative du MESS. À la CSST, les révisions administratives sont régionalisées (21 régions administratives) de même qu'au MESS (17 régions administratives), alors qu'elles sont centralisées à la SAAQ où les activités sont concentrées à Québec et à Montréal. Notons que le personnel de la SAAQ se déplace en région pour rencontrer les clients qui en font la demande. Pour ce qui est d'obtenir les observations de l'administré, les réviseurs du MESS et de la SAAQ rencontrent en personne, dans certains cas, l'administré, alors que la CSST contacte sa clientèle par téléphone. Même si la révision des décisions administratives se fait depuis plusieurs années dans les trois entités, la constitution des services de révision administrative de la CSST et du MESS remonte à 1998. À la SAAQ, la réglementation concernant la révision administrative a fait l'objet d'une importante réforme en 1998.

Tableau 1

RÉVISION ADMINISTRATIVE : DE LA DÉCISION INITIALE À LA DÉCISION DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Décision initiale

CSST 1er janvier au 31 décembre 2000	MESS 1er avril 2000 au 31 mars 2001	SAAQ 1er janvier au 31 décembre 2000
• Nbre de décisions : 1 000 000*	• Nbre de décisions : 2 006 939	• Nbre de décisions : 288 797
Délai moyen : 31 jours	**Délai moyen : 10 jours**	**Délai moyen : 21 jours****

Révision des décisions administratives

CSST 1er janvier au 31 décembre 2000	MESS 1er avril 2000 au 31 mars 2001	SAAQ 1er janvier au 31 décembre 2000
Réception et reconsidération en région • Taux de modification de la décision initiale : n.d. • Délai moyen : 34 jours	**Reconsidération dans les centres locaux d'emploi** • Taux de modification de la décision initiale : 17 % • Délai moyen : 15 jours	**Prétraitement au service de liaison** • Taux de modification de la décision initiale : s.o. • Délai moyen : 33 jours
↓	↓	↓
Ouverture centralisée Québec-Montréal • Délai : 8 jours		
↓		
Révision administrative en région • Nbre de décisions : 36 357 • Taux de modification de la décision initiale : 12 % • Nbre de réviseurs : 107 • Délai moyen : 227 jours	**Révision administrative en région** • Nbre de décisions : 18 877 • Taux de modification de la décision initiale : 8 % • Nbre de réviseurs : 76 • Délai moyen : 64 jours	**Révision administrative** • Nbre de décisions : 9 579 • Taux de modification de la décision initiale : 18 % • Nbre de réviseurs : 25 • Délai moyen : 111 jours
Délai total moyen : 269 jours	**Délai total moyen : 79 jours**	**Délai total moyen : 144 jours**

Décision du tribunal administratif

CLP 1er avril 2000 au 31 mars 2001	TAQ 1er avril 2000 au 31 mars 2001	TAQ 1er avril 2000 au 31 mars 2001
Audience • Nbre de décisions rendues : 7 934 • Taux de renversement ou de modification : 42 % • Délai moyen : 322 jours	*Audience* • Nbre de décisions rendues : 3 197 • Taux de renversement ou de modification : 38 % • Délai moyen : 707 jours	*Audience* • Nbre de décisions rendues : 1 872 • Taux de renversement ou de modification : 34 % • Délai moyen : 667 jours
Conciliation • Nbre d'accords entérinés : 2 455 • Délai moyen : 296 jours	*Conciliation* • Nbre d'accords entérinés : 752 • Délai moyen : 577 jours	*Conciliation**** • Nbre d'accords entérinés : 64 • Délai moyen : 640 jours

N.B. : Les délais moyens indiqués sont particuliers à chacune des étapes de traitement et ne tiennent pas compte des délais accordés aux requérants pour déposer leurs recours.

* Estimation de la CSST.

** Il s'agit du délai d'émission du premier chèque d'indemnité de remplacement du revenu pour les personnes qui travaillent; pour les autres cas, ce délai est non disponible.

*** À la SAAQ, la conciliation a débuté en août 2000.

Sources : CLP, CSST, MESS, SAAQ, TAQ.

5.38 Le tableau 1 illustre le cheminement d'une demande de révision faite par un administré, de la décision initiale à la décision du tribunal administratif visé. Ce tableau fait ressortir les différences d'une entité à l'autre; de plus, il illustre la lourdeur du processus ainsi que les délais moyens associés à chaque étape importante. Par exemple, à la CSST, même si les demandes de révision sont reçues dans les bureaux régionaux, les dossiers sont expédiés à Québec et à Montréal pour être photocopiés et ils sont ensuite retournés dans ces bureaux. Cette étape allonge le délai de huit jours en moyenne.

Les délais de traitement sont très longs.

5.39 En général, pour les trois entités vérifiées, les délais de traitement en matière de révision administrative sont très longs. Toutefois, nous avons noté une baisse notable du nombre de dossiers en traitement depuis les trois dernières années, comme l'illustre le tableau 2.

Tableau 2

Nombre de dossiers à traiter en révision

	Au 31 décembre 1998	Au 31 décembre 1999	Au 31 décembre 2000
CSST	27 635	21 416	14 008
SAAQ	3 726	3 486	2 534
	Au 31 mars 1999	**Au 31 mars 2000**	**Au 31 mars 2001**
MESS	3 461	3 305	2 867

5.40 Le MESS est tenu par la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale* (L.R.Q., c. S-32.001) de traiter les dossiers dans un délai de 30 jours après la réception de la demande ou dans les 30 jours suivant la présentation des observations ou la production de documents, sauf dans le cas des dossiers urgents qui doivent être traités dans un délai de 10 jours. Ce dernier délai est respecté par le MESS. En effet, depuis l'automne de 1999, le ministère est autorisé à suspendre le calcul du délai de traitement lorsqu'il attend les documents du prestataire; cette modification législative lui permet de respecter les délais légaux dans 96 p. cent des cas où il y a ce genre d'attente. Par contre, pour les autres dossiers, qui représentent environ 74 p. cent du total des demandes traitées, le délai légal n'est pas respecté dans 59 p. cent des cas. De fait, le délai total moyen au MESS pour l'ensemble des dossiers est, en 2000-2001, de 55 jours et, si on inclut les temps d'attente de documents, il est de 79 jours; pour l'année 2000, il était de 269 jours à la CSST et de 144 jours à la SAAQ.

5.41 En l'absence d'obligation légale, la SAAQ et la CSST se sont fixé des cibles quant aux délais à respecter. Celles-ci ont été déterminées principalement à partir de l'expérience passée, au lieu d'être aussi basées sur une analyse des besoins des citoyens. Ainsi, à la SAAQ, si l'on exclut la phase de prétraitement, des cibles de 90 ou de 150 jours, selon la tenue ou non d'une rencontre entre le réviseur et le

requérant au cours du processus de révision, ont été déterminées. De son côté, la CSST s'est fixé une cible de 100 jours au 31 décembre 2001. Auparavant, une cible de 60 jours avait été fixée pour respecter un des objectifs de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* (L.R.Q., c. A-3.001), soit le maintien du lien d'emploi du travailleur. Son délai moyen pour la période du 1er janvier au 31 décembre 2000 était de 269 jours ; cependant, il est passé à 156 jours pour celle du 1er janvier au 30 juin 2001. Cette baisse importante s'explique par le fait que plusieurs dossiers antérieurs à la création de la Direction de la révision administrative ont été réglés en 2000. À l'inverse, pour les sept premiers mois de l'année 2001, nous avons noté à la SAAQ une augmentation du délai moyen de 24 p. cent.

5.42 Par ailleurs, les délais de révision administrative à la CSST et au MESS sont très variables selon les régions. Par exemple, en ce qui concerne la CSST, pour la période du 1er janvier au 30 juin 2001, le délai moyen passe de 91 jours dans une région donnée à 284 jours dans une autre région, tandis qu'au MESS, il varie de 21 à 125 jours pour la période du 1er avril 2000 au 31 mars 2001.

5.43 En outre, on remarque que les délais de traitement en révision administrative sont, en général, supérieurs à ceux relatifs à la décision initiale. Bien qu'il faille reconnaître, dans certains cas, l'existence de problèmes liés à l'obtention de nouveaux documents, il est difficile de concevoir que cette démarche soit si longue à l'étape de la révision administrative.

5.44 L'atteinte d'un temps de traitement raisonnable pour les dossiers, que ce temps soit fixé par la loi ou non, requiert certains contrôles. Des contrôles a posteriori sont bien effectués par les trois entités, mais aucune n'a mis en place de contrôles suffisants afin d'intervenir dans le traitement des dossiers avant l'atteinte des délais visés.

5.45 Dans l'ensemble, les longs délais de traitement nuisent à la qualité du service à la clientèle de la CSST, du MESS et de la SAAQ, et ce, même si dans certains cas ceux-ci sont attribuables à la tenue de rencontres avec l'administré ou à l'attente de documents de la clientèle. Ces délais peuvent avoir des conséquences sur la qualité de vie d'une partie de leur clientèle pendant cette période.

Organisation de la révision administrative

Certaines étapes du processus de révision alourdissent le traitement des dossiers.

5.46 Chaque entité a scindé son processus de révision de la décision administrative en plusieurs étapes qui sont, sauf à la SAAQ, sous la responsabilité de différentes unités administratives (on peut avoir un aperçu de ces étapes dans le tableau 1). L'utilité de certaines phases qui contribuent à alourdir le traitement des dossiers peut être mise en cause. La CSST et le MESS procèdent, en premier lieu, à une reconsidération de la décision initiale dans le but de s'assurer de sa conformité à la législation pertinente. Au MESS, cette étape vise également à obtenir de l'information additionnelle, ce qui a permis de modifier plus de 17 p. cent des décisions initiales en 2000-2001, donnée qui n'est cependant pas disponible à la CSST. Par la suite, la SAAQ a une étape permettant de « prétraiter » le dossier avant

de l'acheminer à un réviseur. Ce processus vise à compléter la préparation du dossier par la quête et l'obtention de tous les documents manquants. Pour ce faire, il oblige une personne à s'impliquer dans un dossier afin d'en prendre connaissance et de contacter le requérant. Toutefois, puisque cette personne ne peut nullement prendre de décision, elle fait un travail que le réviseur devra aussi, en partie, faire à son tour, ce qui ne facilite pas une réduction des délais de traitement.

5.47 Nous avons aussi relevé d'autres lacunes importantes touchant l'organisation de la révision administrative. Notons, pour la CSST, l'absence de contrôle visant à assurer que toutes les demandes de révision reçues sont traitées. En outre, il y a le traitement des dossiers dans lesquels l'objet unique de la contestation est une décision du Bureau d'évaluation médicale rendue en première instance, décision que la CSST est tenue d'observer par la suite. Malgré certains efforts pour accélérer le traitement de ces dossiers, le délai moyen pour la période du 1er avril au 30 juin 2001 était d'environ 70 jours, auquel il faut ajouter les délais de reconsidération en région. Encore là, les délais varient considérablement d'une région à une autre ; en effet, ils passent de 24 à 150 jours. Ces dossiers suivent inutilement un long processus alors que la décision pourrait être rendue dès leur réception.

5.48 Contrairement aux deux autres entités, la SAAQ, elle, n'a pas établi de priorité en ce qui concerne le traitement des demandes ; en effet, malgré leur nature diversifiée et leur niveau d'urgence différent, elle les examine selon leur date d'arrivée. Pareille façon de faire peut étirer inutilement le traitement des cas prioritaires, comme celui d'un requérant à qui on a annulé ou refusé son indemnité de remplacement de revenu.

5.49 De plus, l'approche retenue envers l'administré par le MESS et la SAAQ suscite des questions à propos de la nécessité de tenir des rencontres avec le requérant qui en a fait la demande. Cette façon de faire devrait être évaluée par ces entités puisqu'elle contribue à allonger les délais et implique des coûts souvent importants pour les parties. La CSST, de son côté, effectue la révision administrative sans organiser de telles rencontres.

5.50 Par ailleurs, après le dépôt du recours devant le TAQ à la suite de la révision administrative, il arrive que le MESS acquiesce à la demande, c'est-à-dire qu'il reconnaisse le bien-fondé, en tout ou en partie, des allégations du requérant sur la matière contestée. Il s'agit en fait d'une troisième possibilité pour le MESS de modifier sa décision initiale. Nous avons constaté que ce procédé donne lieu à un renversement de 5 p. cent des décisions rendues en révision administrative.

Mécanismes de contrôle de la qualité

5.51 Les entités qui effectuent la révision administrative doivent mettre en place des mécanismes adéquats de contrôle de la qualité. Bien que chacune fasse des efforts tant en ce qui concerne la formation des réviseurs qu'en matière de suivi des décisions rendues ou encore de mise à jour des normes, politiques et directives à la suite des renversements ou des modifications de décisions administratives par les tribunaux supérieurs, il n'en demeure pas moins qu'elles ont toutes des améliorations à apporter pour diminuer le nombre de recours qui sont portés devant les tribunaux administratifs.

5.52 En effet, bien que les trois entités vérifiées s'assurent de former et de superviser étroitement leur nouveau personnel, il n'existe pas de contrôle systématique de la qualité du travail des autres réviseurs. Pourtant, de tels travaux permettraient, entre autres, de mieux cerner les besoins en formation individuelle ou de groupe et d'assurer la qualité du traitement des dossiers.

Pas de mécanisme formel d'analyse des motifs appuyant les décisions des tribunaux.

5.53 Par ailleurs, quoique les trois entités vérifiées effectuent un suivi des décisions renversées ou modifiées, il n'y a pas de mécanisme formel visant à analyser les motifs qui sous-tendent ces changements. Selon elles, les taux élevés de modification des décisions s'expliqueraient par l'ajout de faits nouveaux aux dossiers et par le fait qu'elles doivent appliquer les normes, politiques et directives qui les régissent, et ce, tant qu'un fort courant jurisprudentiel ne sera pas à l'origine de remaniements de ces documents. De plus, il faut, d'après les entités, tenir compte de l'interprétation de la preuve, interprétation qui peut être très différente d'une personne à l'autre. Toutefois, aucune entité n'a été en mesure de nous fournir des statistiques détaillées à ce sujet. Cette information de gestion permettrait pourtant d'établir les causes exactes des renversements ou des modifications des décisions administratives et, au besoin, de réagir en conséquence. L'absence de mécanisme de contrôle systématique ne permet donc pas aux entités de déterminer les éléments de leur processus décisionnel qui seraient propices à l'amélioration et, par le fait même, de se fixer des objectifs à atteindre afin d'améliorer la qualité de leurs décisions.

5.54 Les entités ont toutes développé un processus de mise à jour de leurs normes, politiques et directives eu égard à l'analyse des décisions rendues par le tribunal administratif les concernant. Ce processus n'est pourtant pas clairement défini, surtout pour ce qui est de la sélection des décisions juridictionnelles renversant ou modifiant les décisions administratives et de l'analyse de celles-ci. En effet, à la CSST et à la SAAQ, la majorité des décisions juridictionnelles acheminées aux responsables des normes le sont par suite de l'initiative d'un réviseur, de son supérieur immédiat ou d'un représentant devant le tribunal. Il n'existe pas non plus de critères permettant de déterminer les décisions propices à cette analyse. Au MESS, même si toutes les décisions du TAQ sont analysées, le processus aurait avantage à être formalisé et mieux encadré. De ce fait, le processus de mise à jour des normes, politiques et directives n'assure pas aux entités qu'un suivi de toutes les décisions juridictionnelles pertinentes est effectué.

5.55 **Nous avons recommandé à la Commission de la santé et de la sécurité du travail et à la Société de l'assurance automobile du Québec de fixer, en respectant les objectifs de la *Loi sur la justice administrative*, des délais de révision administrative plus courts, à la suite d'une revue de leurs processus d'affaires.**

5.56 **Nous avons recommandé aux trois entités**

- **de revoir l'organisation de la révision administrative, de façon à rendre le traitement des demandes de révision plus efficace et économique ;**
- **de mettre en place un contrôle rigoureux de la qualité des décisions rendues en révision administrative pour l'ensemble de leur personnel ;**
- **de mieux encadrer le suivi des motifs de renversement ou de modification de leurs décisions par les tribunaux supérieurs.**

5.57 **Commentaires de la Commission de la santé et de la sécurité du travail**

« Nous partageons avec vous la volonté d'améliorer le service à la clientèle et c'est dans cet esprit qu'un plan d'action basé sur vos recommandations sera rapidement mis en œuvre. D'ailleurs, certains éléments d'amélioration que vous avez déterminés deviendront prochainement effectifs, notamment la mise en place d'un mécanisme de contrôle assurant le traitement de toutes les demandes de révision reçues en première instance ainsi qu'un suivi du règlement des dossiers en conciliation.

« De plus, en réponse à votre préoccupation quant aux délais de traitement des demandes de révision, nous vous soulignons que la finalité du processus de traitement reflète notre souci d'assurer la qualité des services à la clientèle. Ce processus a été développé en consultation avec notre clientèle, dans un objectif d'équité entre nos deux clients, les travailleurs et les employeurs. En effet, toute action de la CSST se doit d'être guidée par les principes du paritarisme, qui est à la base du régime de santé et de sécurité du travail au Québec. »

5.58 **Commentaires du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale**

« Des améliorations seront apportées quant au processus de traitement des demandes de révision et à l'organisation de la révision administrative dans une perspective de valeur ajoutée. Par ailleurs, le délai n'est pas toujours imputable au ministère et tient compte des demandes de report pour la présentation d'observations ou pour la production des documents. Plusieurs moyens ont été mis en place pour réduire ces délais, notamment le plan de formation des nouveaux agents réviseurs et la sensibilisation du personnel dans le cadre de la déclaration de services aux citoyens. La Direction du service de révision est sensible à la variation des délais entre les points de service des différentes régions du Québec. La dotation récente (début de 2001) de coordonnateurs à la révision dans chaque service de révision permettra sûrement une meilleure uniformité du traitement des demandes de révision, tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif. La Direction du service de révision convient qu'il y a lieu

d'examiner la situation en ce qui concerne les mécanismes de contrôle à établir pour prévenir les délais. Cette problématique sera soumise au Comité de gestion de la direction pour trouver des pistes de solution. Par ailleurs, les renversements des décisions rendues en révision administrative résultent en bonne partie des délais d'audition au TAQ, qui ont souvent des conséquences sur la preuve.

« Quant au contrôle de la qualité, il s'inscrit en priorité dans le plan d'action 2001-2002 de la direction. Toutes les étapes nécessitant des mécanismes de contrôle seront revues et analysées, tant pour la révision administrative que pour la représentation au TAQ. Les gestionnaires et les coordonnateurs seront mis à contribution pour déterminer des moyens permettant un contrôle de la qualité uniforme dans l'ensemble des services de révision. »

5.59 Résumé des commentaires de la Société de l'assurance automobile du Québec

« Pour la Société, le service à la clientèle est à la base même de ses préoccupations. Dans le secteur de la révision, comme dans tous les autres secteurs d'activité, elle cherche continuellement à améliorer ses méthodes de travail. Ceci contribue à faire en sorte que moins de 1 p. cent des décisions initiales de la Société se rendent au TAQ.

« La Société ne partage pas les constats portant sur le prétraitement des dossiers et la tenue de rencontres. En ce sens, elle se préoccupe d'offrir un service de qualité et accessible, dans les meilleurs délais. Cette approche est cohérente par rapport aux objectifs de la *Loi sur la justice administrative* et est en lien direct avec la philosophie gouvernementale relative aux services aux citoyens. Elle permet à ces derniers de contester la décision prise dans leur dossier sans encourir de frais juridiques importants, et ce, dans un délai moindre que s'ils avaient à défendre leur cause au TAQ. Pour ce qui est de la priorité à accorder aux dossiers, la SAAQ considère que l'équité est le principe de base à respecter et c'est pourquoi elle privilégie la date d'entrée pour le traitement des dossiers. Bien sûr, elle est sensible à toutes les situations pathétiques qui peuvent se produire. Cependant, il ne peut être question de statuer qu'une catégorie de dossiers sera toujours traitée de façon prioritaire sur une autre catégorie. La clientèle aurait toutes les raisons de lui reprocher de décider arbitrairement de l'importance de leur dossier, ce qui est inadmissible. »

5.60 Réaction aux commentaires de la Société de l'assurance automobile du Québec

Nous ne remettons pas en cause les préoccupations formulées par la SAAQ quant au service à la clientèle. La révision administrative fournit à l'organisme une occasion de revoir sa décision initiale et de confirmer son bien-fondé ou de la modifier en tout ou en partie. La révision doit être rapide et confiée à du personnel très expérimenté. Par ailleurs, nous ne partageons pas l'opinion de la SAAQ, selon laquelle le délai de révision est moindre que le délai de traitement des dossiers au TAQ ; en effet, il ne faut pas négliger le fait qu'un certain nombre de demandes se rendent tout de même au tribunal administratif et qu'en conséquence les délais s'additionnent. D'autre part, en ce qui a trait à l'équité, nous croyons que l'ordre d'entrée des demandes ne devrait pas être le seul facteur pris en considération. La nature de certaines demandes, qui peuvent exiger une action plus urgente, devrait être également considérée.

Tribunaux administratifs

5.61 Les tribunaux administratifs sont au cœur de la réforme de la justice administrative, dont les objectifs sont, entre autres, la célérité et l'accessibilité. La mise en place du TAQ constituait un défi de taille, eu égard au nombre d'organismes à intégrer et à la variété des clientèles ainsi que des recours à entendre. En outre, la CLP, qui a commencé ses activités au même moment, devait intégrer les mandats de la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles et une partie de ceux des bureaux de révision. Quant aux autres tribunaux administratifs, même s'ils étaient moins directement touchés par cette réforme, il n'en demeure pas moins qu'ils devaient respecter les principes qu'elle sous-tend. Le tableau 3 présente un portrait des ressources de chaque tribunal et le nombre de décisions rendues pour l'exercice du 1er avril 2000 au 31 mars 2001.

Tableau 3

Ressources de chaque tribunal et décisions rendues

	Dépenses 2000-2001 (en millions de dollars)	Nombre de membres au 31 mars 2001	Nombre d'employés excluant les membres au 31 mars 2001	Bureaux au Québec en date du 31 mars 2001	Nombre de décisions rendues en 2000-2001	Nombre de dossiers fermés en 2000-2001
Comité de déontologie policière	1,8	8	13	2[1]	181	167
Commission des lésions professionnelles	48,3	114[2]	328	20	7 934	19 842
Régie du logement	13,6	31	176	25	48 288	66 932
Tribunal administratif du Québec	25,5	86[3]	178	2[1]	8 773	12 176[4]

1. Les membres se déplacent en région pour entendre les recours.
2. Les 225 membres issus des associations d'employeurs et syndicales, dont le mandat est de conseiller le commissaire, ne sont pas compris dans ce nombre (dépense de 5,5 millions de dollars en 2000-2001).
3. Ce nombre n'inclut pas les membres à temps partiel (33 membres, en 2000-2001, qui ont œuvré en moyenne 300 heures) ; de plus, au TAQ les recours sont généralement entendus par une formation multidisciplinaire de deux membres.
4. Ce nombre n'inclut pas les dossiers de personnes accusées ou inaptes à subir leurs procès, dossiers relevant de la Section des affaires sociales (environ 900 dossiers en 2000-2001).

Sources : CDP, CLP, RLQ et TAQ.

5.62 Nos travaux nous ont permis de conclure que, en dépit des efforts consacrés par les tribunaux administratifs, il y a encore beaucoup à faire pour atteindre les objectifs visés. Les longs délais de traitement et l'accessibilité encore entravée par un trop grand formalisme le démontrent avec éloquence. Les lacunes notées concernant le cadre de gestion des tribunaux administratifs, l'organisation de leurs activités et la gestion de leurs ressources humaines ne sont pas étrangères aux difficultés à répondre à la volonté du législateur.

Délais de traitement des dossiers

Implantation de la CLP et du TAQ

5.63 À leur création, la CLP et le TAQ ont reçu un nombre important de dossiers provenant des organismes dont ils ont pris la relève. Le tableau 4 illustre l'évolution des dossiers reçus par la CLP et le TAQ lors de leur création.

TABLEAU 4

SUIVI DU NOMBRE DE DOSSIERS TRANSFÉRÉS AUX TRIBUNAUX

	CLP	TAQ
Nombre de dossiers au 1er avril 1998	8300	22643
Nombre de dossiers en traitement au 31 mars 2001	228	3835*
Pourcentage de dossiers transférés à la création et en traitement au 31 mars 2001	3%	17%

* De ce nombre, il restait 896 dossiers antérieurs au 31 mars 1995.

Sources : CLP et TAQ.

Certains dossiers sont ouverts depuis plus de 10 ans.

5.64 Il ressort de ce tableau que les deux tribunaux ont, après trois ans, réussi à réduire leur inventaire initial, bien que le TAQ demeure avec un nombre de dossiers à traiter relativement important, dont certains ont été ouverts il y a plus de 10 ans. Une des difficultés éprouvées par le TAQ en ce qui concerne ces dossiers est l'incapacité de mettre au rôle la cause en raison de la non-disponibilité des requérants. La loi constitutive du TAQ contient pourtant des dispositions favorisant la mise au rôle : le Tribunal peut procéder et rendre une décision dans les cas où une partie appelée ne s'est pas présentée au temps fixé pour l'audience sans avoir valablement justifié son absence.

Délais de traitement des dossiers entendus en audience

5.65 La réforme de la justice administrative vise notamment à accélérer le traitement des dossiers afin d'obtenir des délais raisonnables. Pour atteindre cet objectif de célérité, le législateur ou encore les tribunaux eux-mêmes ont déterminé des délais à respecter pour certaines étapes de traitement d'un dossier. Les principaux délais en ce qui a trait aux dossiers entendus en audience sont le délai de tenue de la première audience, qui correspond au délai entre la date de dépôt du recours et celle de la tenue de l'audience, le délai de délibéré, qui se rapporte au délai qu'il y a entre la fin de l'audience et la prise de décision, et le délai de traitement total, à savoir le délai à partir du dépôt du recours jusqu'à la prise de décision, ce qui inclut les remises et les ajournements. Notons que le TAQ ne s'est pas pourvu de cibles quant au délai total. Quant à la CLP et à la RLQ, elles ne se sont pas dotées de cibles annuelles quant au délai de tenue de la première audience. Pour sa part, le CDP n'a adopté aucune cible à court terme concernant les délais.

5.66 Les tableaux 5, 6, 7 et 8 indiquent les principaux délais de traitement des dossiers, tant le délai légal que le délai moyen réel des dossiers, ainsi que le délai cible. Comme on le verra, nous avons tenu compte des deux derniers exercices des quatre tribunaux administratifs et des secteurs où le volume de dossiers est important.

Tableau 5

Délais de traitement au Comité de déontologie policière
des dossiers en audience

	Délai légal	Délai cible	Délai réel moyen	
			1er avril 1999 au 31 mars 2000	1er avril 2000 au 31 mars 2001
Dossiers de citation				
Délai de tenue de la 1re audience	Aucun	Aucun*	324 jours	329 jours
Délai de délibéré	Aucun	Aucun*	28 jours	47 jours
Délai de traitement total	Aucun	Aucun	424 jours	617 jours

* Le CDP s'est donné des cibles stratégiques de 180 jours (délai moyen de tenue de la 1re audience) et de 35 jours (délai moyen de délibéré) à atteindre en mars 2003.

Source : CDP.

Tableau 6

Délais de traitement à la Commission des lésions professionnelles
des dossiers en audience

	Délai légal	Délai cible	Délai réel moyen	
			1er avril 1999 au 31 mars 2000	1er avril 2000 au 31 mars 2001
Indemnisation et réparation				
Dossiers prioritaires				
Délai de tenue de la 1re audience	Aucun	Aucun	n.d.	n.d.
Délai de délibéré	60 jours	60 jours	46 jours	44 jours
Délai de traitement total	90 jours	90 jours	323 jours	337 jours
Dossiers urgents				
Délai de tenue de la 1re audience	Aucun	Aucun	n.d.	n.d.
Délai de délibéré	90 jours	60 jours	55 jours	72 jours
Délai de traitement total	270 jours	90 jours	243 jours	251 jours
Dossiers réguliers				
Délai de tenue de la 1re audience	Aucun	Aucun	n.d.	n.d.
Délai de délibéré	90 jours	90 jours	49 jours	50 jours
Délai de traitement total	270 jours	270 jours	348 jours	328 jours
Financement				
Délai de tenue de la 1re audience	Aucun	Aucun	n.d.	n.d.
Délai de délibéré	90 jours	90 jours	45 jours	42 jours
Délai de traitement total	270 jours	270 jours	354 jours	309 jours

Source : CLP.

TABLEAU 7

DÉLAIS DE TRAITEMENT À LA RÉGIE DU LOGEMENT DES DOSSIERS EN AUDIENCE

	Délai légal	Délai cible	Délai réel moyen	
			1er avril 1999 au 31 mars 2000	1er avril 2000 au 31 mars 2001
Causes de recouvrement-résiliation				
Délai de tenue de la 1re audience	Aucun	Aucun*	36 jours	37 jours
Délai de délibéré	90 jours**	60 jours***	6 jours	6 jours
Délai de traitement total	Aucun	40 jours	46 jours	46 jours
Autres causes civiles				
Délai de tenue de la 1re audience	Aucun	Aucun*	103 jours	118 jours
Délai de délibéré	90 jours**	60 jours***	13 jours	14 jours
Délai de traitement total	Aucun	90 jours	136 jours	153 jours

* La RLQ s'est donné des cibles stratégiques de 28 jours (délai moyen de tenue de la 1re audience pour les causes de recouvrement-résiliation) et de 91 jours (délai moyen de tenue de la 1re audience pour les autres causes civiles) à atteindre en 2002-2003.

** Ce délai est fixé par le Règlement sur la procédure devant la Régie du logement.

*** Ce délai cible a été déterminé pour tous les dossiers traités par la RLQ sans distinction de la nature des causes. La RLQ nous a informés de son intention de déterminer sous peu de nouvelles cibles par type de causes.

Source : RLQ.

Tableau 8

Délais de traitement au Tribunal administratif du Québec
des dossiers en audience

	Délai légal	Délai cible	Délai réel moyen	
			1er avril 1999 au 31 mars 2000	1er avril 2000 au 31 mars 2001
Sécurité du revenu				
Délai de tenue de la 1re audience	180 jours*	Aucun	624 jours	666 jours
Délai de délibéré	90 jours	Aucun	42 jours	47 jours
Délai de traitement total	Aucun	Aucun	688 jours	707 jours
Régime des rentes				
Délai de tenue de la 1re audience	180 jours*	Aucun	516 jours	566 jours
Délai de délibéré	90 jours	Aucun	55 jours	49 jours
Délai de traitement total	Aucun	Aucun	611 jours	617 jours
Indemnisation en assurance automobile				
Délai de tenue de la 1re audience	180 jours*	Aucun	628 jours	620 jours
Délai de délibéré	90 jours	Aucun	46 jours	47 jours
Délai de traitement total	Aucun	Aucun	719 jours	667 jours
Fiscalité municipale et autres recours touchant les affaires immobilières				
Délai de tenue de la 1re audience	180 jours*	Aucun	418 jours	1 057 jours
Délai de délibéré	90 jours	Aucun	65 jours	60 jours
Délai de traitement total	Aucun	Aucun	533 jours	1 159 jours
Expropriation				
Délai de tenue de la 1re audience	180 jours*	Aucun	1 829 jours	n.d.
Délai de délibéré	90 jours	Aucun	55 jours	86 jours
Délai de traitement total	Aucun	Aucun	2 006 jours	n.d.

N.B. : Le tableau présente les délais pour les matières représentant les volumes les plus importants. Sont exclus les délais de la Section du territoire et de l'environnement et de celle des affaires économiques.

* La *Loi sur la justice administrative* prévoit que le TAQ doit favoriser la tenue des audiences dans les six mois qui suivent le dépôt de la contestation.

Source : TAQ.

5.67 D'après ces tableaux, trois des tribunaux ne respectent pas plusieurs des délais de traitement légaux ou leurs cibles (le CDP n'ayant, quant à lui, aucun délai légal). À l'exception de celui concernant le délibéré, les délais réels sont très longs. Pensons aux causes de nature civile, autres que celles relatives au recouvrement et à la résiliation, traitées à la RLQ : le délai moyen de traitement total est, en 2000-2001, d'environ 5 mois, alors qu'un bail normal est d'une durée de 12 mois. Notons aussi celles entendues à la Section des affaires sociales du TAQ, particulièrement les causes à propos de l'assurance automobile, qui peuvent entraîner des conséquences sur la qualité de vie des requérants : le délai de traitement moyen est, en 2000-2001, de 22 mois. Par ailleurs, le tableau 6 montre qu'à la CLP, les dossiers sont de trois types : prioritaire, urgent et régulier. Les dossiers prioritaires comprennent ceux dont les recours ont pour objet l'existence d'une lésion professionnelle ou concernent le fait qu'une personne est un travailleur. Quant aux dossiers urgents, ils sont notamment ceux dont les recours portent sur la réduction ou la suspension d'une indemnité. Or, le délai moyen de traitement total des dossiers prioritaires, qui représentent environ 53 p. cent du volume total des causes entendues en audience à la CLP, dépassait largement le délai légal au cours des deux dernières années.

5.68 Par surcroît, nous remarquons une augmentation presque généralisée de la majorité des délais moyens d'une année à l'autre. La situation est d'autant plus préoccupante que, comme l'illustre le tableau 9, il y a, dans la plupart des cas, une augmentation du nombre des dossiers à traiter en fin d'exercice d'une année à l'autre depuis le 31 mars 1999, notamment en raison d'une hausse des recours à la CLP et à la RLQ. Notons cependant que, pour le CDP, la baisse importante du nombre de dossiers de 1999 à 2000 résulte de l'obligation légale qu'a le Commissaire à la déontologie policière d'effectuer une conciliation avant que le recours lui soit soumis.

Tableau 9

NOMBRE DE DOSSIERS À TRAITER

	Au 31 mars 1999	Au 31 mars 2000	Au 31 mars 2001
Comité de déontologie policière	498*	155	201
Commission des lésions professionnelles	12 138	17 182	19 333
Régie du logement	14 342	17 453	20 570
Tribunal administratif du Québec	23 169**	24 152**	21 963**

* Au 30 avril 1999.

** Ce nombre n'inclut pas les dossiers des personnes accusées ou inaptes à subir leur procès, dossiers relevant de la Section des affaires sociales.

Sources : CDP, CLP, RLQ et TAQ.

5.69 Malgré ces augmentations, aucun des quatre tribunaux n'a effectué d'analyse suffisante des causes ni élaboré de plan d'action couvrant tous les aspects importants afin de réduire les longs délais. Toutefois, en ce qui concerne le délai de délibéré, chaque tribunal en exerce un contrôle serré et la CLP, la RLQ et le TAQ, dont les lois constitutives comportent une exigence à ce sujet, respectent cette dernière. De plus, le TAQ a élaboré, en mars 2000, un plan de réduction des délais de traitement à la Section des affaires sociales. Enfin, nous avons constaté que le délai moyen de traitement total, autant à la CLP qu'à la RLQ, varie de façon importante d'une région à l'autre en 2000-2001 : de 249 à 390 jours à la CLP et de 76 à 114 jours à la RLQ. Somme toute, ces constatations démontrent que la justice administrative n'atteint actuellement pas un de ses principaux objectifs qu'est la célérité.

5.70 Quant aux sept organismes exerçant des fonctions mixtes, seulement trois ont certains délais légaux à respecter. Cependant, cinq d'entre eux se sont fixé des cibles, dont deux des trois entités ayant une obligation légale. Les informations recueillies à l'égard des délais réels de traitement sont limitées; toutefois, les données fournies nous permettent de constater que les délais sont longs dans la plupart des cas.

5.71 Par ailleurs, le déroulement des audiences devant un tribunal administratif devrait être généralement plus simple et moins formaliste que le déroulement devant les tribunaux judiciaires, conformément à l'objectif d'accessibilité de la réforme de la justice administrative. Les quatre tribunaux administratifs se sont dotés de règles de preuve et de procédure afin de préciser les modalités de traitement des dossiers et d'encadrer le déroulement des audiences. Notons que la RLQ a élaboré uniquement des règles de procédure puisqu'elle est tenue d'appliquer les règles de preuve telles qu'elles sont définies par le Code civil du Québec. Malgré ce fait, il s'agit du tribunal administratif le moins formaliste parmi ceux que nous avons vérifiés.

Des améliorations sont souhaitables pour accroître l'accessibilité.

5.72 Le taux de représentation des requérants devant les tribunaux administratifs contribue à accroître le formalisme. En effet, à l'exception de la RLQ, les taux de représentation sont élevés et vont même jusqu'à 100 p. cent. Nous avons remarqué que, malgré les efforts investis par le CDP, la CLP et le TAQ pour sensibiliser les parties au respect des règles de preuve et de procédure, des améliorations sont encore souhaitables en vue d'accroître l'accessibilité et d'accélérer le traitement des dossiers dans le respect des droits fondamentaux des requérants.

5.73 Quant aux sept organismes à fonctions mixtes, un seul nous a mentionné ne pas avoir de règles de preuve et de procédure.

5.74 **Nous avons recommandé au Tribunal administratif du Québec de prendre les mesures nécessaires afin de traiter promptement les dossiers ouverts avant sa création.**

5.75 **Nous avons recommandé aux quatre tribunaux administratifs visés de traiter les dossiers dans les délais légaux indicatifs prescrits ou, en leur absence, dans des délais raisonnables, tout en améliorant l'accessibilité.**

5.76 **Résumé des commentaires des entités**

« Le CDP, comme tout système de justice assujetti à des règles de droit, de justice naturelle et d'équité procédurale, est inévitablement exposé à des délais dont il faut se garder d'exagérer l'impact. Sans nier son importance, l'objectif de célérité ne peut s'analyser indépendamment de la qualité, de l'accessibilité et de la protection des droits fondamentaux, qui représentent les autres attributs essentiels de la justice administrative. Cela dit, le Comité n'en est pas moins soucieux de réduire les délais pour les citoyens et les policiers qui se présentent devant lui et il a pris des mesures concrètes qui en témoignent. Certaines mesures devraient contribuer à réduire le délai moyen de traitement total : la confection mensuelle du rôle d'audience et son suivi quotidien, la tenue systématique d'une conférence préparatoire dans tous les dossiers et une gestion plus serrée des remises et des ajournements. »

Quant à la CLP, elle affirme avoir pris, depuis sa création le 1er avril 1998, « les mesures nécessaires afin d'atteindre les objectifs de la réforme tout en assurant la protection des droits fondamentaux des requérants, comme le droit d'être représenté devant le tribunal. Ainsi, bien qu'elle n'ait pas encore atteint les délais de la loi pour les dossiers urgents et prioritaires, elle a réduit de 5 mois le délai des dossiers urgents et de 6,1 mois celui des dossiers prioritaires. Pour ce qui est de l'ensemble des dossiers, le délai moyen, en incluant les remises demandées par les parties, est passé de 15,9 mois en 1997-1998 à 10,6 mois en 2000-2001, ce qui représente une baisse de 5,3 mois. Sans les remises, ce délai est passé de 13,1 à 7,1 mois, soit une baisse de 6 mois. Par ailleurs, la CLP devrait bientôt être en mesure de fermer autant de dossiers qu'elle en reçoit. Au cours des 7 derniers mois, elle a fermé 90 p. cent des dossiers reçus comparativement à 88 p. cent en 2000-2001 et à 78 p. cent en 1999-2000. La CLP s'appuie donc sur la collaboration des parties pour éviter ces remises et atteindre l'objectif en ce qui a trait à la réduction des délais. Le tribunal poursuit d'ailleurs ses efforts afin d'accélérer encore davantage le traitement des recours urgents et prioritaires ».

D'autre part, la RLQ « reconnaît que la célérité dans le traitement des demandes constitue un objectif qui doit être poursuivi dans le respect de l'indépendance judiciaire. Elle est consciente de l'allongement de ses délais qu'a entre autres provoqué, au cours des cinq dernières années, une disponibilité réduite de ses régisseurs attribuable à des raisons de santé. Elle a mis en œuvre diverses mesures en vue d'en atténuer l'effet. De plus, elle a élaboré un projet d'équipe volante composée de cinq régisseurs, projet qui sera opérationnel dès novembre 2001, en vue d'équilibrer les délais d'audience sur l'ensemble du territoire. En outre, un nouveau système de soutien à la mise au rôle des causes sera mis en place d'ici la fin de l'année 2001. Enfin, comme son plan stratégique 2001-2003 le signale, la Régie a proposé des modifications législatives visant une diminution de ses délais de mise au rôle de l'ordre de 25 p. cent d'ici avril 2003. À cet effet, un projet de loi a été déposé à l'Assemblée nationale le 15 juin dernier ».

Quant au TAQ, il indique avoir fait un « suivi rigoureux des dossiers ouverts avant sa création. En date du 31 mars 2001, plus de 82 p. cent des dossiers ont déjà été réglés à la Section des affaires sociales, 94 p. cent, en matière de fiscalité municipale et 78 p. cent, en expropriation. Cependant, il ne contrôle pas les délais reliés à la transmission des dossiers administratifs et surtout à la préparation des dossiers par les parties quant à leur volonté de compléter leur dossier par une expertise, s'il y a lieu, et d'être entendue par le Tribunal dans le délai de six mois fixé par la loi. De surcroît, il n'y a pas de véritable sanction prévue dans la loi en cas de non-respect des délais. Le TAQ a mis en place, au cours de l'exercice 1999-2000, un plan d'action qui s'échelonne sur plusieurs années et qui comporte plusieurs mesures visant précisément à réduire les délais et à satisfaire aux objectifs fixés par le législateur. La mise en œuvre de ce plan a permis la réduction du nombre de dossiers en inventaire de 10 p. cent pour l'année financière 2000-2001 et, pour les six premiers mois de l'exercice 2001-2002, cette diminution est de 9,5 p. cent, ce qui entraînera, au cours de la prochaine année, une réduction des délais ».

Cadre de gestion

5.77 Les quatre tribunaux vérifiés présentent des lacunes en ce qui concerne leur cadre de gestion. Nous avons décelé des lacunes dans la planification stratégique de deux tribunaux. De plus, à l'exception de la CLP, aucun tribunal n'effectue de véritable planification annuelle de ses activités. Nous avons aussi noté, dans certains cas, que l'information de gestion est insuffisante et que les systèmes d'information nécessitent des améliorations importantes. En outre, la reddition de comptes est incomplète et trop peu en lien avec les orientations stratégiques.

Planification stratégique et planification annuelle

5.78 La planification stratégique est un outil de base en gestion, qui constitue également un instrument de communication pour informer les parlementaires et la population des priorités et des cibles qui ont été retenues pour les années à venir. Un tel plan couvrant une période de plus d'un an doit, entre autres, comporter des orientations et des priorités, des objectifs clairs, précis et mesurables se rapportant à ces dernières ainsi que des indicateurs pertinents permettant de mesurer les résultats obtenus. Avec la déclaration de services aux citoyens, ce plan forme un des éléments clés de la modernisation de la gestion gouvernementale.

La planification stratégique du TAQ : pas d'objectifs précis et mesurables.

5.79 La CLP ne dispose pas d'une planification stratégique pluriannuelle, même si elle s'est fixé des objectifs stratégiques annuels depuis le début de ses opérations. Notre analyse des autres planifications stratégiques révèle que le CDP et la RLQ disposent de plans pluriannuels assortis d'objectifs précis et mesurables de même que d'indicateurs permettant d'en mesurer l'atteinte. Au TAQ, les objectifs ne sont pas clairement définis ni assortis d'indicateurs.

5.80 Par ailleurs, le CDP et la RLQ étaient tenus selon la *Loi sur l'administration publique* de publier une déclaration de services aux citoyens le 1er avril 2001 et ils ont rempli leurs engagements. Nous avons entre autres remarqué que, même si le délai entre le dépôt du recours et la date d'audience constitue un élément important de la qualité des services pour un tribunal administratif, ces deux entités n'ont déterminé aucun objectif précis à cet égard. Bien que la CLP et le TAQ ne soient pas tenus de faire une déclaration de services aux citoyens, ils ont cependant l'intention d'en produire une à l'automne de 2001.

5.81 La planification annuelle, quant à elle, doit être basée sur les orientations contenues dans la planification stratégique et traduire ces orientations en objectifs opérationnels, et ce, sur une base annuelle. On doit y retrouver également des priorités d'intervention et les actions à entreprendre selon les ressources disponibles. Or, nous avons remarqué que seule la CLP effectue une telle planification. Cependant, les objectifs 2001-2002 ont été déterminés en avril 2001 et cette planification n'a été prête que deux mois après le début de l'exercice financier, alors qu'elle devrait normalement l'être avant le début de l'exercice.

5.82 Quant aux trois autres entités, nous n'avons pas retracé de véritable plan annuel des activités, même si certaines priorités ont été déterminées. Le CDP a établi des priorités d'action et a responsabilisé des individus quant à certains objectifs; la RLQ a défini quelques activités sur le plan du service à la clientèle et sur celui des délais souhaités en ce qui concerne les audiences. Le TAQ a produit en début d'exercice un plan d'action 2000-2001, qui n'était cependant pas accompagné de cibles précises. Certaines cibles ont été déterminées dans un suivi de ce plan effectué en décembre 2000, soit plus de neuf mois après le début de l'exercice visé. De plus, aucun plan n'a été produit pour 2001-2002.

5.83 Pour ce qui est des sept organismes qui exercent des fonctions mixtes, nous avons noté que cinq d'entre eux ont élaboré une planification stratégique; de ce nombre, trois n'ont aucune orientation concernant les activités juridictionnelles. En ce qui a trait à la déclaration de services aux citoyens, toutes les entités ayant une obligation légale l'ont produite. Toutefois, seulement deux ont déterminé des délais cibles au regard de certains dossiers. Par ailleurs, deux d'entre elles ont effectué une planification annuelle.

5.84 Nous avons recommandé au Tribunal administratif du Québec d'assortir sa planification stratégique d'objectifs précis et mesurables ainsi que d'indicateurs permettant d'en mesurer l'atteinte.

5.85 Nous avons recommandé à la Commission des lésions professionnelles de faire une planification stratégique pluriannuelle et de produire sa planification annuelle en temps opportun.

5.86 Nous avons recommandé au Comité de déontologie policière et à la Régie du logement d'ajouter des informations à l'égard des délais entre le dépôt du recours et la date d'audience dans leurs déclarations de services aux citoyens.

5.87 **Nous avons recommandé au Comité de déontologie policière, à la Régie du logement et au Tribunal administratif du Québec d'élaborer une planification annuelle.**

5.88 **Résumé des commentaires des entités**

« Le TAQ a élaboré une planification et un plan d'action qui correspondent aux exigences de l'article 78 de la *Loi sur la justice administrative*. La *Loi sur l'administration publique* établit des dispositions particulières pour les organismes juridictionnels comme le TAQ et il n'y est pas encore assujetti, en raison notamment des difficultés éprouvées lors de l'élaboration d'une planification stratégique qui comporte des objectifs précis et mesurables compatibles avec l'exercice d'une fonction juridictionnelle. Les indicateurs actuels permettent de suivre l'évolution du plan d'action et surtout les résultats sur des bases mensuelle et annuelle. »

Quant à la CLP, elle indique que « dès sa création, soit deux ans avant l'adoption de la *Loi sur l'administration publique*, elle a opté pour une planification stratégique par résultats. Une planification annuelle s'imposait alors pour mener à bien l'ensemble des travaux requis à court terme : intégration et formation de nouveau personnel puisqu'il a fallu doubler l'effectif, ouverture de 18 nouveaux bureaux afin d'accroître l'accessibilité pour la clientèle, mise en place du paritarisme, etc. Le passage à une planification pluriannuelle a été approuvé par le comité de direction élargi en avril 2001 et la transition est en cours, de sorte que le premier cycle pluriannuel débutera en avril 2002 ».

En ce qui concerne la recommandation sur la déclaration de services aux citoyens, le CDP et la RLQ vont évaluer l'opportunité d'informer la clientèle des objectifs qu'ils se sont fixés en matière de délai entre le dépôt du recours et la date d'audience; de plus, la RLQ va tenir compte du type de causes.

Pour ce qui est de la planification annuelle, le CDP et la RLQ ont indiqué qu'ils vont examiner la possibilité d'améliorer le contenu de leurs planifications annuelles en lien avec leurs planifications stratégiques.

Information de gestion et systèmes d'information

Le TAQ n'avait pas toute l'information nécessaire pour la prise de décision.

5.89 Afin de mesurer l'atteinte de leurs objectifs et de pouvoir apporter les correctifs nécessaires, les tribunaux doivent disposer d'une information de gestion fiable, accessible en temps opportun et suffisante pour la prise de décision, ainsi que des systèmes d'information adéquats et des outils technologiques appropriés. Or, le TAQ n'avait pas au moment opportun toute l'information nécessaire pour la prise de décision et, à part la RLQ, les autres tribunaux ne disposent pas d'études récentes sur le prix de revient de leurs activités. De plus, le CDP, la RLQ et le TAQ ont des systèmes d'information qui comportent des lacunes. La CLP, quant à elle, dispose d'un tableau de bord qui contient les informations nécessaires à la prise de décision, et ce, en temps opportun.

5.90 Ainsi, le TAQ ne disposait pas, au moment de notre vérification, d'information suffisante en ce qui concerne les délais de traitement. Toutefois, depuis août 2001, cette information est disponible, mais n'est pas assortie d'une analyse suffisante pour la prise de décision.

5.91 Par ailleurs, des quatre tribunaux vérifiés, seule la RLQ a effectué une étude récente au sujet du prix de revient de ses activités. Les entités auraient avantage à détenir ce type d'information pour faire des choix concernant l'organisation de leurs activités.

5.92 En ce qui a trait au système d'information de la RLQ, il comporte diverses lacunes. Par exemple, il y a saisie d'informations en double parce que les demandes ne sont pas informatisées. Par ailleurs, le système actuel offre peu de flexibilité, ce qui rend difficiles les modifications à la mise au rôle et les suivis par catégorie, notamment quand il s'agit de dossiers urgents. Ces lacunes occasionnent des pertes de temps et nuisent à la qualité du service à la clientèle.

5.93 Au TAQ, après trois ans de développement, le système d'information ne répond toujours pas complètement aux besoins, principalement à l'égard des informations de gestion qu'il produit. Au CDP, le système informatique était désuet et on a entrepris récemment une refonte du système.

5.94 Au chapitre des autres outils technologiques, les vidéoconférences sont peu utilisées actuellement par les tribunaux ; pourtant, ce moyen pourrait favoriser le traitement de certains dossiers dans de meilleurs délais.

5.95 Quant aux sept organismes qui exercent des fonctions mixtes, l'information de gestion comporte, dans la plupart des cas, des lacunes, notamment à l'égard des délais de traitement. Aucune des sept entités n'a effectué d'étude récente sur le prix de revient de ses activités. En outre, trois d'entre elles nous ont déclaré avoir des systèmes informatiques désuets. Par ailleurs, deux utilisent les vidéoconférences.

5.96 Nous avons recommandé au Tribunal administratif du Québec de poursuivre ses efforts visant à se doter d'une information de gestion adéquate afin de mesurer ses résultats, de les analyser et d'apporter les correctifs nécessaires.

5.97 Nous avons recommandé au Comité de déontologie policière, à la Commission des lésions professionnelles et au Tribunal administratif du Québec d'examiner le prix de revient de leurs activités.

5.98 Nous avons recommandé au Comité de déontologie policière, à la Régie du logement et au Tribunal administratif du Québec de poursuivre leurs efforts dans la révision de leurs systèmes d'information.

5.99 Nous avons recommandé aux quatre tribunaux administratifs vérifiés d'envisager la possibilité d'utiliser la vidéoconférence pour certaines audiences.

5.100 Résumé des commentaires des entités

Pour ce qui est de l'information de gestion, le TAQ souligne que « les systèmes en place dans les organismes intégrés au Tribunal étaient disparates et que plusieurs n'étaient pas informatisés, ou encore qu'ils ne pouvaient effectuer le passage à l'an 2000. Le Tribunal a commencé la mise en œuvre de ses outils d'information de gestion au cours de l'exercice 2000-2001 et elle sera complétée en 2001-2002. Il peut déjà compter sur plusieurs rapports disponibles depuis le début de l'année 2001 ».

Quant à l'examen du prix de revient, le CDP et la CLP vont envisager la recommandation, particulièrement dans l'optique d'une comparaison avec des tribunaux similaires et en fonction de la taille de l'entité. La CLP souligne qu'elle suit rigoureusement son budget. Le TAQ, pour sa part, étant une jeune organisation encore en transformation, considère comme prématuré, dans les circonstances actuelles, un tel exercice.

En ce qui a trait aux systèmes d'information, les entités continuent leurs efforts visant à détenir des informations fiables sur leurs activités. Les systèmes ne sont pas encore complètement développés et les travaux en ce sens se poursuivront au cours des prochains mois.

Enfin, à propos de l'utilisation de la vidéoconférence, le CDP convient de revoir la possibilité de l'employer pour certaines audiences. La CLP indique que c'est un outil utilisé régulièrement par le personnel afin d'éviter les déplacements et les frais qui en découlent. De plus, même si les règles de preuve et de procédure en permettent l'usage, il est peu utilisé aux fins d'audience, compte tenu du fait que la Commission a des bureaux dans toutes les régions du Québec. Pour la RLQ, le projet de loi déposé en juin dernier lui permettrait, s'il est adopté, d'envisager l'utilisation de la vidéoconférence. Le TAQ indique qu'il favorise son utilisation malgré certaines réserves de la part des représentants des parties et les coûts encore élevés.

Reddition de comptes

5.101 Le rapport annuel constitue un outil important de communication des résultats et de reddition de comptes. Afin d'être utile, un rapport doit être présenté en temps opportun et contenir, entre autres, des informations sur la mission de l'entité, ses orientations stratégiques, ses objectifs opérationnels, l'atteinte des résultats et ses réalisations. Nous avons donc procédé à l'analyse des rapports annuels pour l'exercice 1999-2000. Notons que le TAQ a produit un seul rapport pour les années 1998-1999 et 1999-2000 et a ainsi déposé son rapport annuel de 1998-1999 avec plus d'un an de retard.

Absence d'informations importantes dans les rapports annuels de gestion.

5.102 Nous avons constaté, dans les rapports annuels des quatre tribunaux, l'absence d'informations importantes ou, si elles sont présentes, elles sont parfois incomplètes. Notons les exemples suivants : il n'y a pas de lien avec la planification stratégique dans les rapports annuels de la RLQ et du TAQ ; on remarque l'absence de renseignements concernant les délais de traitement des dossiers au CDP et de ceux relatifs au suivi du nombre de dossiers à traiter et aux données sur les transactions conclues avec l'aide d'un conciliateur à la CLP, renseignements qui permettraient au lecteur d'apprécier les résultats obtenus.

5.103 Par ailleurs, en vertu de l'article 78 de la *Loi sur la justice administrative*, le TAQ doit fournir annuellement au ministre de la Justice divers renseignements colligés selon une base mensuelle, pour chaque section du tribunal. Or, le TAQ n'a pas respecté cette obligation en ne fournissant pas tous les renseignements prévus, par exemple le nombre de jours où des audiences ont été tenues et le nombre d'heures qui y ont été consacrées. Pour sa part, la CLP doit, en vertu de l'article 428 de sa loi constitutive, transmettre chaque mois au ministre du Travail des renseignements presque similaires et elle a respecté son obligation.

5.104 Les sept organismes à fonctions mixtes ont produit, quant à eux, leur rapport annuel en temps opportun. Par contre, la plupart de ces derniers sont incomplets à l'égard de l'exercice de la fonction juridictionnelle.

5.105 Nous avons recommandé aux quatre tribunaux administratifs vérifiés d'améliorer le contenu de leur rapport annuel afin que le lecteur puisse mieux apprécier leur performance.

5.106 Nous avons recommandé au Tribunal administratif du Québec de fournir l'information requise au ministre de la Justice conformément à la Loi sur la justice administrative.

5.107 Résumé des commentaires des entités

Le CDP nous a informés que le contenu de son rapport annuel 2000-2001, « qui doit être déposé sous peu à l'Assemblée nationale, devrait répondre au souhait exprimé par le Vérificateur général, qui est d'ajouter certaines informations au bénéfice du lecteur, entre autres sur les délais de traitement des dossiers ». Pour sa part, « la RLQ poursuivra les efforts déjà entrepris lors de la production des rapports annuels 1999-2000 et 2000-2001 en vue d'assurer un meilleur lien entre la planification stratégique et la reddition de comptes ». Quant à la CLP, elle indique que « son rapport annuel a souvent été cité en exemple puisqu'il rend bien compte des travaux reliés aux objectifs stratégiques ainsi que des résultats obtenus. Dans une optique d'amélioration, elle retiendra les recommandations du Vérificateur général concernant l'ajout de statistiques régionales et du nombre des dossiers en traitement. De plus, la CLP mettra en place, en 2001-2002, des mécanismes qui permettront d'obtenir certaines données concernant les transactions conclues avec l'aide d'un conciliateur. Lorsqu'elles seront disponibles, ces données seront intégrées dans le rapport d'activité ». Pour

ce qui est du TAQ, il mentionne « ne pas être assujetti pour l'instant à la *Loi sur l'administration publique* quant aux liens à faire entre la planification stratégique et les résultats atteints. Néanmoins, pour le rapport annuel de l'exercice 2000-2001, le Tribunal fera rapport sur la mise en place des mesures prévues dans son plan d'action et sur les résultats qui y sont rattachés. De plus, les informations requises par le ministre de la Justice et qui étaient disponibles lui ont toujours été fournies ».

Organisation des activités des tribunaux administratifs

5.108 Chaque tribunal administratif doit s'assurer que l'organisation de ses activités favorise une saine gestion, tout en respectant sa loi constitutive et les règlements qui en découlent. Nos travaux nous ont permis de soulever des lacunes à cet égard dans les quatre tribunaux.

Gestion des rôles et des remises

5.109 La gestion des rôles et des remises doit être effectuée de manière à utiliser de façon optimale les ressources et favoriser le traitement adéquat des dossiers dans les délais prévus dans les lois, le cas échéant, ou dans des délais raisonnables, dans le respect des droits fondamentaux des parties. Il y a des lacunes en ce qui a trait à la planification des audiences, à la gestion des remises ainsi qu'au suivi des dossiers, ce qui occasionne une augmentation des remises et une mauvaise utilisation des ressources.

5.110 La planification des audiences commence dès la réception du formulaire de contestation. En général, selon les lois constitutives des tribunaux, il faut donner la priorité à certains types de recours. La mise au rôle consiste à déterminer une date et une heure d'audience ainsi que la durée de celle-ci. Les principaux critères utilisés par les tribunaux administratifs pour la mise au rôle sont la nature et la complexité du dossier, l'urgence et l'âge des dossiers. À cette étape, il est souhaitable d'analyser les dossiers et de s'assurer qu'ils sont complets, lorsque cela peut s'appliquer, d'estimer la durée prévue de l'audience ainsi que de fixer une date d'audience en fonction de la disponibilité des parties.

À la CLP, pas d'analyse préalable du dossier avant sa mise au rôle.

5.111 À la CLP, la plupart des dossiers sont mis au rôle dès la réception du formulaire de contestation et de la décision de la CSST, c'est-à-dire avant que le dossier de la CSST soit reçu ; par conséquent, ils ne font l'objet d'aucune analyse préalable et il est alors difficile de savoir s'ils sont complets. Au surplus, on ne contacte pas les parties pour s'assurer de leur disponibilité. Ce problème provoque des remises, ce qui entraîne des délais de traitement, des insatisfactions de la part des parties et des dépenses inutiles pour le tribunal de même que pour les parties en cause. D'ailleurs, un comité de travail sur la mise au rôle et la gestion des remises recommandait en mars 2000 cette analyse préalable. À la fin de nos travaux de vérification, un groupe de travail avait le mandat de revoir les recommandations du comité.

5.112 Par ailleurs, la *Loi sur la justice administrative* contient une disposition précisant que l'autorité administrative dont la décision est contestée est tenue de transmettre le dossier dans les 30 jours du dépôt du recours au TAQ. Bien que le TAQ fournisse certaines listes de dossiers hors délai aux ministères et organismes, ceux-ci ne respectent généralement pas cette exigence légale, les délais moyens pour 2000-2001 variant de 26 à 94 jours sans que le TAQ n'intervienne d'autre façon. Cependant, les délais moyens très élevés de tenue de la première audience au TAQ pour les sections des affaires sociales et des affaires immobilières, qui varient de 279 à 1 057 jours, ont pour effet de minimiser l'incidence du retard dans la transmission de dossiers pour le moment.

5.113 La remise est l'opération qui consiste à reporter la date d'audience à une date ultérieure à la suite d'une requête formulée par une des parties en cause ou parce que le tribunal ne peut entendre le recours. La remise peut être demandée à tout moment, donc à partir de la réception de l'avis de convocation du tribunal jusqu'au début de l'audience. Les parties la réclament pour divers motifs : les expertises ne sont pas prêtes, les procureurs, les représentants ou les experts ne sont pas disponibles ou encore ils n'ont pas intérêt à procéder rapidement. Dans les faits, les remises sont accordées soit par les employés du tribunal (remises administratives), soit par les membres du tribunal. Dans le présent rapport, nous ne traitons pas de la décision rendue par les membres de consentir ou non à la remise, puisque celle-ci relève de l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles.

5.114 Les taux de remises en 2000-2001 au CDP, à la CLP, à la RLQ et au TAQ sont respectivement de 46, de 31 (71 p. cent de celles-ci sont accordées par le personnel), de 15 (8 p. cent des remises sont accordées par le personnel) et de 29 p. cent. Au TAQ, la décision d'accorder ou non la remise est toujours rendue par les membres alors qu'au CDP elle l'est dans presque tous les cas. La gestion des remises dites administratives ainsi que le suivi des dossiers constituent donc des éléments importants pour tous les tribunaux. La CLP présente des faiblesses en ce qui concerne le premier aspect, le TAQ, au regard du second, et la RLQ, par rapport aux deux éléments.

Des remises sont accordées automatiquement.

5.115 Chaque demande de remise devrait être appréciée selon les motifs fournis et non accordée automatiquement par le personnel, comme c'est le cas à la CLP pour les premières demandes. La situation est la même à la RLQ pour les demandes formulées avant l'audience, s'il y a consentement des parties. Cependant, ces remises ne représentent que 8 p. cent de celles accordées.

5.116 Au TAQ, le suivi des dossiers ayant fait l'objet d'une remise, lequel est effectué par le personnel administratif, est déficient. En effet, le dossier est inscrit au rôle à la date convenue, mais personne n'a la responsabilité de contacter les parties avant l'audience de façon à s'assurer que les motifs invoqués pour la remise n'empêchent plus la tenue de l'audience. Une telle pratique peut entraîner une autre demande de remise au dernier moment.

5.117 À la RLQ, la plupart des demandes de remises se font à l'audience. Aucun rôle particulier n'est prévu pour les dossiers ayant fait l'objet de remises ; ils ne peuvent être entendus que plusieurs mois plus tard.

5.118 Quant aux sept organismes à fonctions mixtes, six d'entre eux possèdent des normes de mise au rôle ; en ce qui a trait au septième, la gestion des rôles est effectuée par les membres. Dans ces organismes, les remises, quant à elles, sont accordées uniquement par les membres ou le président.

5.119 Nous avons recommandé à la Commission des lésions professionnelles, à la Régie du logement et au Tribunal administratif du Québec de revoir leur gestion des rôles ainsi que des remises et d'évaluer périodiquement les résultats.

5.120 Résumé des commentaires des entités

La CLP affirme que « depuis sa création, elle accorde une attention particulière aux activités entourant la mise au rôle et les remises d'audience, qui ont un impact important sur la durée de traitement des recours. En ce qui a trait à la mise au rôle, les travaux de la dernière année ont porté principalement sur le développement d'outils qui appuieront la confection des rôles et qui permettront à la CLP d'atteindre un équilibre entre l'analyse des dossiers et l'obligation de procéder rapidement. Ces outils seront implantés le 26 novembre 2001. Pour ce qui est des remises, la CLP a élaboré une politique de gestion des remises que les commissaires et le personnel appliquent très rigoureusement. Cette politique fait appel à la collaboration des clients et de leurs représentants. Par ailleurs, la CLP invite les représentants à se préparer rapidement puisqu'une préparation tardive occasionne souvent une demande de remise d'audience. Tous ces efforts ont permis d'abaisser sensiblement le pourcentage des remises d'audience, qui est passé de 43 p. cent en 1998-1999 à 31 p. cent en 2000-2001 ».

À la RLQ, « des mesures ont été prises et devraient permettre, à moyen terme, d'assurer une gestion encore plus rigoureuse des rôles et des remises : implantation d'un nouveau système de soutien à la mise au rôle à l'automne de 2001 ; introduction, prévue dans le projet de loi 26 déposé le 15 juin dernier, de la procédure de décision sur examen du dossier ; création d'une équipe volante de régisseurs ; élaboration, au cours du prochain exercice financier, de ses orientations en matière d'information en vue de mieux préparer les citoyens aux difficultés de faire valoir la prépondérance de la preuve devant le tribunal ».

Le TAQ nous a indiqué que « la gestion des rôles et des remises est à parfaire. Toutefois, des évaluations sont faites sur une base régulière et des correctifs sont apportés. Les changements intervenus au cours des dernières années ont commencé à amener des résultats intéressants en ce qui concerne la réduction du nombre de dossiers et la situation continue de s'améliorer en 2001-2002 ».

Modes amiables de règlement des litiges

5.121 À la suite du dépôt d'un recours auprès de la CLP, de la RLQ ou du TAQ, un litige ou un différend peut faire l'objet d'un règlement à l'amiable entre les parties. Afin de désengorger les tribunaux, de diminuer les coûts et le formalisme associé à la démarche ainsi que de réduire les délais pour la prise de décision, divers modes de règlement des litiges à l'amiable, dont la conciliation et la transaction, sont utilisés (voir la description de ces termes dans l'annexe 3). De son côté, le CDP n'a pas jugé utile de mettre en place un service de conciliation, les parties ayant

préalablement eu la possibilité de régler le litige par ce mode de règlement, prévu obligatoirement par la *Loi sur la police* (L.Q. 2000, c. 12), devant le Commissaire à la déontologie policière.

5.122 Le tableau 10 montre le nombre d'accords et de désistements résultant d'une démarche de conciliation en comparaison avec celui des décisions rendues à la suite de la tenue d'une audience à la CLP et au TAQ.

Tableau 10

Suivi des demandes acheminées à la Commission des lésions professionnelles et au Tribunal administratif du Québec

	CLP		TAQ*			
	Décisions de la CSST		Soutien du revenu**		Assurance automobile	
	1er avril 1999 au 31 mars 2000	1er avril 2000 au 31 mars 2001	1er avril 1999 au 31 mars 2000	1er avril 2000 au 31 mars 2001	1er avril 1999 au 31 mars 2000	1er avril 2000 au 31 mars 2001
Nombre de demandes acheminées au tribunal	20 922	22 535	4 688	4 162	3 338	2 706
Nombre de décisions à la suite de la tenue d'une audience	6 433	7 934	3 481	3 197	1 640	1 872
Nombre d'accords et de désistements à la suite d'une conciliation	7 896	9 279	407	935	–	90

* Ces données excluent les litiges traités par le TAQ concernant d'autres matières.

** Ces données sont relatives aux décisions en matière de soutien du revenu (principalement au MESS).

Sources : CLP et TAQ.

5.123 Les fondements de la conciliation effectuée au sein des tribunaux administratifs vérifiés se retrouvent dans diverses dispositions législatives, dont leurs lois constitutives. En pratique, la conciliation est exercée différemment par chacun. La façon de voir les choses n'est pas étrangère aux lacunes observées à l'égard de la conformité dans les trois tribunaux concernés.

5.124 À la CLP et au TAQ, la conciliation est offerte ainsi que dirigée par le tribunal. De plus, en pratique, elle concerne un différend entre l'exécutif de l'État et une ou plusieurs parties privées au sujet d'une décision administrative.

5.125 L'utilisation de la conciliation ne se fait pas toujours conformément à la législation pertinente. Ainsi, relativement aux matières relevant de la compétence exclusive de la CLP, le législateur a pris la peine d'adopter un ensemble de règles détaillées encadrant le processus de conciliation. En adoptant un tel régime particulier, le législateur a tenu compte de l'état de vulnérabilité des administrés envers l'État, d'où l'importance de la procédure d'entérinement par la CLP de tout accord conclu par les parties pour régler l'objet du litige dont elle est saisie. Cette procédure vise notamment à vérifier le caractère libre et éclairé du consentement de l'administré à l'accord ; elle vise aussi à confirmer la conformité de cet accord à la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, dont les dispositions sont d'ordre public.

5.126 Durant l'exercice 2000-2001, la CLP a rendu 7 934 décisions à la suite de la tenue d'une audition et a fermé 9 279 dossiers après une activité de conciliation effectuée par ses conciliateurs. De ce nombre, 2 455 dossiers ont été réglés par des accords entérinés par un membre de la CLP, ce qui représente 26 p. cent du volume des dossiers traités par ses conciliateurs. Les 6 824 dossiers restants ont fait l'objet de désistements à la suite d'une activité de conciliation qui a amené, dans la plupart des cas, la CSST et les parties à conclure des transactions.

La CLP n'entérine pas les transactions conclues par la CSST.

5.127 Or, ces transactions ne sont jamais acheminées à un membre de la CLP pour être entérinées puisque leur objet déborde celui du recours formé devant elle. En conséquence, les conciliateurs de cette entité participent à la conciliation de matières qui ne relèvent pas de leur compétence, ces matières n'ayant pas encore été soumises à des recours devant la CLP. De plus, ce processus ne fait l'objet d'aucune reddition de comptes.

5.128 En outre, cette situation permet aux parties de s'entendre autrement que selon la procédure détaillée de conciliation et d'entérinement des accords prévue à la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*.

5.129 Quant au TAQ, alors que la *Loi sur la justice administrative* stipule que les conciliateurs sont choisis parmi les employés et non pas parmi les membres du tribunal, quatre conciliateurs sur cinq sont des membres. À la RLQ, bien que certains différends qui y sont traités soient plus propices à la conciliation à cause de leur nature et que ces litiges opposent deux parties privées, la RLQ la favorise peu. En effet, seulement 2 p. cent des recours ont fait l'objet d'une conciliation. Alors que la loi constitutive de la RLQ prévoit que les conciliateurs sont des membres de son personnel, pour l'instant, la conciliation a lieu à la RLQ généralement lorsque, en cours d'audience, le régisseur interrompt cette dernière afin de tenir une séance de conciliation entre les parties dans laquelle il agit à titre de conciliateur. Si cette séance échoue, le régisseur reprend l'audience. Cette façon de faire est discutable puisque le membre agit alors à la fois comme régisseur et comme conciliateur, ce qui est susceptible de porter atteinte à la neutralité du régisseur. Les intentions de la RLQ sont de départager ces deux rôles dans le futur.

5.130 Par ailleurs, en ce qui a trait au personnel de l'administration gouvernementale impliqué dans la conciliation, l'encadrement fourni par le MESS et la CSST fait défaut.

5.131 Le MESS ne fournit que des balises générales à son personnel qui le représente au TAQ pour une conciliation ; de fait, seul le volet financier de la proposition d'accord doit recevoir une approbation, ce qui peut entraîner des incohérences quant au contenu des ententes conclues. De plus, un des éléments considérés par le MESS lors de la conciliation est la solvabilité du ou des débiteurs, facteur qui serait pris en compte seulement après la décision du TAQ si le même dossier était traité lors d'une audience.

5.132 À la CSST, le processus de conciliation, qui permet de finaliser plus de 50 p. cent des recours formés à la CLP, varie énormément d'une région à l'autre, et ce, de l'assignation d'un mandat à l'approbation des ententes (accords entérinés par la CLP et transactions). En fait, l'encadrement fluctue tellement qu'il entraîne des différences compromettant l'uniformité du traitement d'un dossier en conciliation. Notamment, dans certaines régions, le règlement des dossiers ne se termine que très rarement par une transaction, alors que, dans d'autres, cette façon de régler un dossier atteint un taux de près de 70 p. cent. En outre, quoique la CSST vise à préserver l'équité du régime de santé et de sécurité du travail, les coûts d'une transaction sont, dans certains cas, imputés à l'ensemble des employeurs et non pas à l'employeur concerné par cette transaction.

5.133 Cinq organismes à fonctions mixtes offrent des modes amiables de règlement des litiges, mais la clientèle utilise peu ces services. De ces cinq entités, seulement trois ont des dispositions législatives à cet effet.

5.134 Nous avons recommandé à la Commission des lésions professionnelles, à la Régie du logement et au Tribunal administratif du Québec de revoir l'utilisation et les modalités d'exercice de la conciliation pour qu'elle se fasse conformément à la législation pertinente.

5.135 Nous avons recommandé à la Commission de la santé et de la sécurité du travail d'agir conformément à la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* lorsqu'elle est partie à une conciliation devant la Commission des lésions professionnelles.

5.136 Nous avons recommandé à la Commission de la santé et de la sécurité du travail et au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale de revoir l'encadrement du personnel impliqué dans la conciliation.

5.137 Résumé des commentaires des entités

« La direction de la CLP a toujours affirmé que la conciliation était une avenue privilégiée par le tribunal afin de régler les litiges à l'amiable entre les parties. D'ailleurs, cette voie de règlement s'inscrit tout à fait dans l'esprit de la réforme de 1998 qui visait, entre autres, à humaniser et à simplifier le processus de contestation des décisions de la CSST. Les résultats démontrent que cette alternative à l'audience est maintenant très bien implantée, qu'elle a acquis la confiance des parties et qu'elle répond à leurs besoins en leur permettant de participer à la solution. Ainsi, des 19 842 dossiers fermés en 2000-2001, 46,8 p. cent sont reliés à la conciliation (dans 12,4 p. cent des cas, les parties sont parvenues à un accord; pour les 34,4 p. cent des dossiers restants, le requérant s'est désisté à la suite d'une activité de conciliation). Enfin, le processus de conciliation à la CLP respecte intégralement sa loi constitutive. Un code de déontologie et un cadre d'exercice de la conciliation comptent parmi les mesures fondamentales qui permettent de s'en assurer, en plus de garantir aux parties le respect de leurs droits. »

La RLQ mentionne qu'« elle ne dispose pas d'un service de conciliation au sens actuel du terme. À l'intérieur de sa mission d'information, elle intervient de multiples manières dans le but d'harmoniser les relations entre les parties. Toutefois, sans restreindre la portée de son intervention auprès de la collectivité telle qu'elle l'exerce actuellement, la RLQ reconnaît l'importance d'encadrer le recours à la conciliation dans le sens que le Vérificateur général lui prête. L'adoption du projet de loi 26, déposé le 15 juin dernier à l'Assemblée nationale, permettrait à la RLQ d'offrir la conciliation, avant ou en cours d'audience. La RLQ estime toutefois que l'intérêt de ce mode de règlement des conflits est fonction de l'ouverture des parties à cette voie. Ainsi, un choix judicieux des dossiers pour lesquels la conciliation sera offerte s'imposera ».

Le TAQ, quant à lui, nous indique que « la conciliation est un processus nouveau prévu par la loi et qu'il n'avait pas le personnel avec l'expérience requise pour amorcer des projets pilotes. Il devenait hasardeux de tenter une expérience aussi importante avec du nouveau personnel dont il aurait dû se départir si l'expérience s'était avérée négative. Par surcroît, les membres du Tribunal ont une compétence inhérente pour tenter de régler un litige avec le consentement des parties à partir du moment où le dossier leur est assigné. Il arrive fréquemment que les dossiers se règlent dans le cadre d'un appel de rôle ou d'une conférence préparatoire par l'intervention du membre auprès des parties, sur la base des mêmes techniques que celles utilisées en conciliation. La situation est tout à fait légale et ce n'est pas parce qu'on lui prête le chapeau de la conciliation que le processus devient tout à coup illégal. Il est à souhaiter que la situation soit corrigée bientôt par un amendement à la *Loi sur la justice administrative* pour clarifier la situation ».

De son côté, la CSST mentionne qu'« en accord avec les parties syndicale et patronale de son conseil d'administration, la CSST a intégré dans ses façons de faire, à la suite de la réforme des tribunaux administratifs, la conciliation prévue par la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*. De plus, pour répondre aux attentes des travailleurs et des employeurs en matière de règlement à l'amiable des litiges, la CSST a mis en place différents modes de règlement de dossiers afin de trouver des solutions appropriées aux besoins de sa clientèle, par exemple en utilisant la transaction, et ce, en accord avec la législation qui la régit. La CSST croit que ses façons de faire rejoignent les préoccupations du législateur en matière de déjudiciarisation, lesquelles justifiaient la réforme de la justice administrative ».

5.138 Réaction aux commentaires de la Commission des lésions professionnelles et de la Commission de la santé et de la sécurité du travail

Nous ne partageons pas la position de la CLP et de la CSST au sujet de l'utilisation de la transaction au sens du Code civil du Québec en ce qui concerne l'objet du recours formé devant la CLP. Le législateur a pris la peine d'adopter des dispositions détaillées encadrant le processus de conciliation aux articles 429.44 à 429.48 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles,* dont la procédure d'entérinement des accords confiée aux commissaires de la CLP.

Cette procédure constitue une garantie que la proposition de règlement est acceptée librement et de manière éclairée et, surtout, qu'elle est conforme à la loi.

Information à la clientèle

5.139 L'information fournie au public doit lui faciliter l'accessibilité au tribunal. La CLP et la RLQ mettent à la disposition des requérants de l'information suffisante sur leur mission, leurs services et sur la procédure générale à suivre pour introduire un recours devant le tribunal. Cependant, le CDP et le TAQ présentent des lacunes à cet égard. En effet, l'information produite par le TAQ à l'intention de sa vaste clientèle se limite à peu de choses malgré la variété des recours possibles. Bien que le CDP fournisse de l'information sur sa mission et ses services, il existe toujours une certaine confusion entre le rôle du Comité et celui du Commissaire à la déontologie policière en ce qui a trait au traitement des plaintes. Le CDP s'est doté d'un objectif stratégique concernant le développement d'outils de communication qui permettront de rejoindre certaines clientèles cibles et de mieux faire connaître sa mission et ses services, ce qui vise à corriger les lacunes à ce sujet.

5.140 Par ailleurs, les quatre tribunaux administratifs diffusent leurs décisions au moyen de la banque de la Société québécoise d'information juridique (SOQUIJ). Les citoyens peuvent la consulter moyennant certains frais. De plus, le CDP permet à sa clientèle de consulter gratuitement l'information relative à la jurisprudence dans ses bureaux. Quant à la RLQ, elle permet aux clients qui le désirent de consulter gratuitement la banque de décisions.

5.141 Les sept organismes à fonctions mixtes publient également leurs décisions. Quant à l'information à la clientèle à l'égard des fonctions juridictionnelles, elle est suffisante pour cinq de ces entités.

5.142 Nous avons recommandé au Comité de déontologie policière et au Tribunal administratif du Québec de fournir davantage d'information à leur clientèle respective.

5.143 Résumé des commentaires des entités

Le CDP indique que « la recommandation du Vérificateur général à cet égard correspond à l'objectif que s'est fixé le CDP dans son plan stratégique et qui est de mettre en place des outils de communication permettant de rejoindre les clientèles cibles et de mieux faire connaître sa mission et ses services, objectif qui vise à bonifier le contenu de l'information disponible ».

Pour ce qui est du TAQ, il mentionne que « lorsque le citoyen reçoit la décision en révision de l'organisme, il est informé par celui-ci qu'il peut déposer un recours au TAQ dans les délais prévus par la loi. Les coordonnées du TAQ y sont mentionnées. Si le citoyen

dépose un recours, un accusé de réception, accompagné du dépliant du TAQ, lui est transmis. Des dépliants particuliers sont communiqués aux accusés assujettis à la compétence de la commission d'examen des troubles mentaux et sont offerts en lots aux différents hôpitaux. Il y a également un dépliant en matière d'expropriation. De plus, le verso des avis de convocation à l'audience présente les informations qui y sont relatives».

Cohérence décisionnelle

5.144 Chaque tribunal administratif doit adopter des mécanismes visant à contrôler la qualité et à assurer la cohérence de ses décisions. D'ailleurs, à l'exception du CDP, les lois constitutives des trois autres tribunaux contiennent des dispositions confiant à leurs présidents la responsabilité de favoriser le maintien d'un niveau élevé de qualité et de cohérence des décisions. Même si les membres doivent jouir de l'indépendance requise pour exercer leur pouvoir décisionnel et qu'aucune contrainte ne doit leur être imposée pour un dossier particulier dont ils sont saisis, il faut cependant que chaque tribunal administratif mette à leur disposition de l'information sur les décisions rendues. D'autre part, les standards de qualité sont d'autant plus importants en ce qui concerne ces trois tribunaux que leurs décisions sont généralement sans appel.

5.145 Les mécanismes adoptés par les tribunaux administratifs afin d'assurer la qualité et la cohérence décisionnelle sont suffisants. La CLP, la RLQ et le TAQ ont mis en place des comités regroupant plusieurs de leurs membres, alors qu'au CDP, le comité formé réunit la présidente et un juriste.

Gestion des ressources humaines

5.146 Les tribunaux administratifs doivent effectuer la gestion de leurs ressources humaines avec économie et efficience. Les quatre tribunaux présentent certaines lacunes à ce propos. Généralement, à l'exception des membres et des conciliateurs, il n'existe pas de code de déontologie propre à l'entité pour les employés. Dans certains tribunaux, la répartition des ressources entre les bureaux régionaux n'est pas basée sur une évaluation complète des besoins. Les attentes ne sont pas toujours communiquées aux employés et on ne procède pas nécessairement à une évaluation annuelle de leur rendement. Enfin, les mesures prises pour planifier le développement des ressources humaines nécessitent des ajustements.

Code de déontologie

5.147 Les valeurs que la direction transmet aux employés de même que l'encadrement de leur comportement constituent des aspects importants de la gestion des ressources humaines. Compte tenu de la nature des activités des tribunaux administratifs, il est nécessaire que ces entités se dotent de codes de déontologie.

5.148 À l'exception du CDP, les lois constitutives des tribunaux administratifs comportent des dispositions relatives à l'adoption d'un code de déontologie pour les membres et les conciliateurs.

Pas de code de déontologie pour le personnel.

5.149 Des codes de déontologie applicables aux membres de tous les tribunaux vérifiés ont été édictés. Par contre, aucun des quatre tribunaux n'a adopté de code de déontologie quant à la conduite de son personnel, à l'exception des particularités prévues dans les lois constitutives et qui visent seulement certaines catégories très précises d'employés, tels les conciliateurs. Toutefois, nous avons relevé quelques actions des autorités en ce sens, qui sont en lien avec le Règlement sur les normes d'éthique, de discipline et le relevé provisoire des fonctions dans la fonction publique. Ainsi, la brochure intitulée *L'éthique dans la fonction publique québécoise* est remise aux employés. Néanmoins, il serait souhaitable que les tribunaux administratifs, compte tenu des particularités de leurs fonctions et du contexte dans lequel ils opèrent, complètent ces outils en spécifiant à leur personnel leurs valeurs organisationnelles sur l'éthique et la déontologie.

5.150 Quant aux sept organismes à fonctions mixtes, tous les membres sont dotés d'un code de déontologie et quatre d'entre eux ont déclaré avoir un code de déontologie en ce qui concerne leur personnel.

5.151 Nous avons recommandé aux quatre tribunaux administratifs vérifiés de pourvoir leur personnel d'un code de déontologie.

5.152 Résumé des commentaires des entités

Le CDP va prendre en considération la recommandation de doter son personnel d'un code de déontologie ; quant à la CLP, elle mentionne que son plan de travail 2001-2002 prévoit l'élaboration et l'implantation d'un tel code pour les employés non visés par les codes existants ; la RLQ reconnaît la pertinence de cette recommandation et est en voie d'y donner suite ; le TAQ va attendre l'adoption du Règlement sur les normes d'éthique et de discipline dans la fonction publique, qui est en voie de révision, avant de procéder à une analyse plus approfondie afin d'éviter de faire double emploi.

Répartition des ressources

5.153 La gestion des ressources doit être basée sur une évaluation des besoins et favoriser l'efficience et l'économie. Nous avons remarqué des lacunes à cet égard à la CLP, à la RLQ et au TAQ.

5.154 Au TAQ, il n'existe aucune étude ou analyse, basée sur les besoins de la clientèle, qui appuie la répartition des ressources entre Québec et Montréal. Les membres de Québec se déplacent pour entendre des causes dans certaines régions situées à proximité de Montréal, ce qui entraîne des frais supplémentaires.

5.155 En ce qui concerne la CLP et la RLQ, nous avons remarqué que, malgré un certain suivi des besoins en ressources humaines des bureaux régionaux, les ajustements apportés (assignations temporaires de membres) n'ont pas été suffisants pour combler rapidement ces besoins. Ce constat n'est pas sans relation avec les écarts importants, en matière de délais de traitement des dossiers, notés entre les régions.

5.156 Nous avons recommandé à la Commission des lésions professionnelles, à la Régie du logement et au Tribunal administratif du Québec de répartir les ressources entre leurs bureaux régionaux, en fonction de leurs besoins.

5.157 Résumé des commentaires des entités

La CLP indique qu'« à la suite de la nomination de 15 commissaires en mars 2000 et de l'embauche de nouveaux conciliateurs en août 2001, elle peut maintenant compter sur une équipe complète dans toutes les régions, de sorte que le délai de traitement devrait maintenant se stabiliser et être plus similaire d'une région à l'autre ». La RLQ prend note de la recommandation du Vérificateur général : « ce critère sera pris en compte dans l'élaboration, déjà en cours, d'une nouvelle structure régionale ». Le TAQ mentionne que « lors de son implantation, les ressources en place ont été confirmées dans leur fonction par l'effet de la *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative*. Il en résulte qu'on ne peut changer unilatéralement l'affectation des membres. Par ailleurs, la réorganisation du travail au secrétariat et la création de six équipes de travail l'ont amené à revoir les besoins en personnel de chacun des bureaux. Ainsi, plusieurs occasionnels ont été mis à pied à la fin de 1999. La révision des processus en 2000 et au début de 2001 permettra la mise à jour des besoins en effectifs. D'autre part, à Montréal, le nombre d'employés a été réévalué à la lumière du réaménagement sur un site unique ».

Attentes et évaluations

5.158 Les dirigeants des tribunaux administratifs doivent faire part à chaque membre et à chaque employé d'attentes réalisables et mesurables afin que chacun sache clairement ce qu'on attend de lui. De plus, chacun devrait faire l'objet d'une évaluation, au moins annuellement. Les attentes devraient être en lien avec la planification stratégique afin que soient atteints les objectifs organisationnels.

Certains employés ne sont pas évalués et on ne leur formule pas d'attentes.

5.159 Les présidents des quatre tribunaux vérifiés évaluent les membres annuellement. Pour ce qui est du personnel du CDP, des attentes sont communiquées et des évaluations sont effectuées annuellement. Cependant, à la CLP, la plupart des employés ont fait l'objet d'évaluations, alors que des attentes ont été préalablement formulées au personnel des directions régionales. À la RLQ et au TAQ, peu d'attentes sont communiquées au personnel et peu d'évaluations sont faites. Pareille situation n'aide pas les tribunaux à atteindre les objectifs définis au départ dans leur planification stratégique.

5.160 Nous avons recommandé à la Commission des lésions professionnelles, à la Régie du logement et au Tribunal administratif du Québec de communiquer à leurs employés des attentes qui sont en lien avec leurs objectifs stratégiques et d'effectuer des évaluations annuellement.

5.161 Résumé des commentaires des entités

La CLP précise qu'elle terminera l'implantation en 2001-2002 de sa politique de gestion du rendement qui s'inscrit dans le cadre de la gestion par résultats ; quant à la RLQ, elle reconnaît l'importance de signifier des attentes à ses employés et d'effectuer annuellement des évaluations ; le TAQ, quant à lui, nous indique qu'il va compléter les travaux requis pour la mise en œuvre de son cadre de gestion sur l'évaluation du rendement au travail pour les employés du Tribunal.

Formation et perfectionnement des membres et du personnel

5.162 Afin de maintenir, voire d'augmenter, l'expertise de ses membres et de son personnel, tout tribunal se doit d'investir dans la formation. Une planification des activités de formation, basée sur une évaluation des besoins, doit donc être effectuée. Cette planification doit également tenir compte des orientations stratégiques du tribunal. Cependant, aucun n'effectue une telle planification.

Un véritable plan de formation se fait attendre.

5.163 Certaines entités prennent des mesures en ce qui concerne des groupes précis d'employés. Par exemple, à la CLP et à la RLQ, des priorités ont été établies au regard de certaines catégories de personnel. Au TAQ, des plans de formation ont été produits pour chaque unité administrative, mais ils correspondent plus à une liste des cours à suivre qu'à une véritable planification.

5.164 Quant aux organismes à fonctions mixtes, aucun n'avait de véritable plan de développement des ressources humaines. Toutefois, ils ont affirmé faire des efforts pour former le personnel exerçant des fonctions juridictionnelles.

5.165 Nous avons recommandé aux quatre tribunaux administratifs vérifiés de se doter d'une planification des besoins de formation en lien avec leur planification stratégique.

5.166 Résumé des commentaires des entités

Les quatre entités affirment qu'elles accordent une grande attention à la formation des membres et du personnel.

Le CDP et la RLQ nous indiquent que, malgré l'absence d'un plan dans la forme souhaitée par le Vérificateur général, les membres et le personnel bénéficient des activités de formation jugées nécessaires. La RLQ ajoute que « dans le cadre de la restructuration de ses services administratifs déjà en cours, elle a planifié l'embauche d'un conseiller en gestion des ressources humaines qui aura, entre autres, la responsabilité d'élaborer un plan individualisé de développement en fonction des besoins prévisibles de la Régie et un calendrier annuel de réalisation ».

La CLP indique qu'« afin de structurer davantage la formation, les membres de la direction ont adopté, en septembre 2000, un processus de gestion de la formation dont la première étape consiste en une cueillette des besoins, lesquels sont déterminés lors de la rencontre annuelle d'évaluation de chaque employé. Le plan de formation des gestionnaires est déjà en place et le plan annuel de développement pour l'ensemble des ressources humaines sera complété sous peu et s'intégrera à la planification stratégique du tribunal ».

Quant au TAQ, il mentionne qu'« une détection des besoins a été effectuée auprès de tout le personnel en fonction des mesures retenues dans le plan d'action du Tribunal et des besoins personnels de chacun au point de vue de la gestion de la carrière. Un plan de formation a été élaboré sur la base des consultations effectuées ».

ANNEXE 1 – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion au sujet des éléments abordés au cours de ce mandat de vérification, en fonction des objectifs présentés. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance élevé. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent de la *Loi sur la justice administrative*, des lois constitutives des entités visées par nos travaux et des principes reconnus de saine gestion. 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 expert en droit administratif nous a conseillé au cours de nos travaux.

Objectif

S'assurer que l'encadrement gouvernemental favorise l'atteinte des objectifs de la *Loi sur la justice administrative*.

Critères

- L'encadrement gouvernemental des tribunaux administratifs doit favoriser une saine gestion de la justice administrative et une prise de décision éclairée, notamment en définissant les rôles et les responsabilités des intervenants.
- Le Conseil de la justice administrative doit accomplir les fonctions relatives à l'administration de la justice administrative, et ce, conformément à la loi.

Objectif

S'assurer que la Commission de la santé et de la sécurité du travail, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et la Société de l'assurance automobile du Québec effectuent dans les meilleurs délais la révision administrative de leurs décisions dans le respect de leur loi constitutive et qu'ils tiennent compte des décisions rendues par les tribunaux administratifs.

Critères

- Les entités doivent définir des échéanciers raisonnables pour la révision administrative de leurs décisions et les respecter.
- La révision des décisions contestées et la conclusion des ententes avec les requérants doivent se faire dans le respect des lois constitutives des entités concernées.
- Les entités doivent tenir compte des décisions rendues par les tribunaux administratifs dans les nouveaux cas traités.
- Un mécanisme de contrôle de la qualité adéquat de la révision administrative doit être mis en place.

Objectif

S'assurer que chaque tribunal administratif s'est doté d'un cadre de gestion adéquat.

Critères

- Des orientations et des priorités doivent être déterminées ainsi que des objectifs clairs, précis et mesurables, qui se rapportent à ces dernières.
- Un plan annuel des activités doit être élaboré et comporter les objectifs opérationnels, les priorités d'intervention et les actions à entreprendre selon les ressources disponibles.
- Une déclaration de services aux citoyens doit être élaborée et diffusée.
- Des indicateurs pertinents permettant de mesurer les résultats obtenus doivent être déterminés eu égard à sa mission particulière.
- L'information de gestion dont il dispose doit être fiable, accessible en temps opportun, suffisante pour la prise de décision et elle doit lui permettre de mesurer adéquatement l'atteinte des objectifs opérationnels ainsi que d'expliquer les écarts entre ces objectifs et les résultats.
- La reddition de comptes doit être produite dans les délais prescrits. Cet exercice doit notamment porter sur ses réalisations, les ressources utilisées, l'atteinte des objectifs opérationnels, l'explication des écarts et les correctifs apportés, s'il y a lieu.
- Un code de déontologie doit être élaboré et diffusé à l'ensemble du personnel.

Objectif

S'assurer que l'organisation des activités de chaque tribunal administratif favorise une saine gestion dans le respect de sa loi constitutive et des règlements en vigueur.

Critères

- Les exigences prévues à sa loi constitutive et aux règlements doivent être respectées.
- Des règles de procédure ou des directives pour faciliter le traitement des dossiers doivent être établies et appliquées.

- Chaque tribunal doit promouvoir l'utilisation de moyens efficients et économiques pour le traitement des dossiers, l'audition des recours ou le règlement des litiges, notamment la conciliation, et ce, dans les meilleurs délais.
- La gestion des rôles et des remises de causes doit être effectuée de manière à utiliser de façon optimale les ressources tout en favorisant le traitement adéquat des dossiers dans les délais prévus aux lois, le cas échéant, ou dans des délais raisonnables.
- L'information fournie au public doit lui faciliter l'accessibilité au tribunal.
- Un suivi périodique des dossiers ouverts doit être effectué.
- Des mécanismes doivent être adoptés afin de contrôler la qualité et d'assurer la cohérence décisionnelle.

Objectif

S'assurer que les ressources humaines, financières et matérielles de chaque tribunal administratif sont gérées de manière efficiente et économique.

Critères

- La gestion des ressources doit être basée sur une évaluation des besoins et doit favoriser l'efficience et l'économie.
- Des attentes réalisables et mesurables doivent être communiquées aux membres et au personnel. Les résultats doivent ensuite faire l'objet d'une évaluation.
- La formation des membres et du personnel doit répondre aux besoins et favoriser l'atteinte des objectifs de sa loi constitutive.
- Les rôles et les responsabilités des membres et du personnel doivent être définis et respectés.
- Chaque tribunal administratif doit disposer de systèmes d'information et d'outils technologiques adéquats pour la réalisation de son mandat.

ANNEXE 2 – RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES ENTITÉS VISÉES PAR NOTRE VÉRIFICATION

Section 1 – Conseil de la justice administrative

Entité (Ministre responsable)	Principales fonctions
Conseil de la justice administrative (Ministre de la Justice)	En vertu de la *Loi sur la justice administrative*, le Conseil doit : • donner son avis au président du Tribunal administratif du Québec sur l'efficacité des règles d'application adoptées en matière de procédure, sur l'harmonisation de celles applicables devant chaque section et sur les projets de règlement qui lui sont soumis ; • édicter un code de déontologie applicable aux membres du Tribunal ; • recevoir et examiner toute plainte déontologique visant un membre du Tribunal et recommander la sanction appropriée, le cas échéant ; • faire rapport au ministre de la Justice sur toute question que ce dernier lui soumet et lui faire des recommandations quant à l'administration de la justice administrative et à l'utilisation efficace des ressources humaines, matérielles et financières du Tribunal ; • publier annuellement la liste des organismes visés à l'article 9 de la loi, tels le TAQ et les autres organismes de l'ordre administratif chargés de trancher des litiges opposant un administré à une autorité administrative ou à une autorité décentralisée, ainsi que celle des ministères et des organismes qui constituent l'administration gouvernementale au sens de l'article 3 de la loi ; • faire enquête, à la demande du ministre de la Justice ou à la demande du président du TAQ, en vue de déterminer si un membre est atteint d'une incapacité permanente ; • faire enquête, à la demande du ministre de la Justice, sur tout manquement invoqué pour révoquer le président ou un vice-président de sa charge administrative. En vertu des dispositions contenues dans les lois constitutives de la Commission des lésions professionnelles et de la Régie du logement, le Conseil doit : • recevoir et examiner toute plainte déontologique visant un commissaire de la Commission des lésions professionnelles ou un régisseur de la Régie du logement et recommander la sanction appropriée, le cas échéant ; • à l'égard d'un commissaire de la Commission des lésions professionnelles et d'un régisseur de la Régie du logement, faire enquête à la demande du ministre ou du président concerné en vue de déterminer l'incapacité permanente du commissaire ou du régisseur ; • à l'égard d'un président ou d'un vice-président de la Commission des lésions professionnelles ou de la Régie du logement, faire enquête, à la demande du ministre concerné, sur tout manquement invoqué pour révoquer le président ou le vice-président de sa charge administrative.

Section 2 — Tribunaux administratifs exerçant principalement des fonctions juridictionnelles

Tribunal administratif (Ministre responsable)	Principales fonctions
Comité de déontologie policière (Ministre de la Sécurité publique)	Le Comité doit : • disposer de toute citation à comparaître déposée par le Commissaire à la déontologie policière ; • décider ensuite s'il y a eu acte dérogatoire au Code de déontologie des policiers du Québec et imposer une sanction, le cas échéant ; • entendre toute demande de révision adressée par un plaignant de la décision du Commissaire à la déontologie policière, lorsque ce dernier rejette sa plainte après enquête.
Commission des lésions professionnelles (Ministre du Travail)	La Commission des lésions professionnelles comporte deux divisions : la division du financement ainsi que celle de la prévention et de l'indemnisation des lésions professionnelles. • La Commission doit décider des recours formés contre les décisions rendues par la Commission de la santé et de la sécurité du travail, à la suite d'une révision administrative (compétence exclusive). • La Commission peut faire des recommandations sur les lois, les règlements, les politiques, les programmes et les pratiques administratives qui relèvent de sa compétence.
Régie du logement (Ministre des Affaires municipales et de la Métropole)	La Régie est un tribunal spécialisé exerçant une compétence exclusive en matière de bail résidentiel. Elle doit : • décider des demandes relatives au bail d'un logement qui lui sont soumises, jusqu'à concurrence de 30 000 dollars ; • en matière de conservation des logements, décider des demandes relatives à la démolition, à l'aliénation d'un immeuble situé dans un ensemble immobilier ou à la conversion en copropriété d'un immeuble locatif ; • favoriser la conciliation entre locateurs et locataires ; • renseigner les locateurs et les locataires sur leurs droits et leurs obligations résultant du bail d'un logement.
Tribunal administratif du Québec (Ministre de la Justice)	Le Tribunal comporte quatre sections : les affaires sociales, les affaires immobilières, le territoire et l'environnement de même que les affaires économiques. Dans les cas prévus par la *Loi sur la justice administrative*, le Tribunal doit : • statuer sur les recours formés par un administré contre une autorité administrative ou une autorité décentralisée. Sauf disposition contraire de la loi, il exerce sa compétence à l'exclusion de tout autre tribunal ou organisme juridictionnel ; • décider de toute question de droit ou de fait nécessaire à l'exercice de sa compétence. Le Tribunal peut : • confirmer, modifier ou infirmer, lorsqu'il s'agit de la contestation d'une décision, la décision contestée et, s'il y a lieu, rendre la décision qui, à son avis, aurait dû être prise en premier lieu.

Section 3 – Autres entités

Entité (Ministre responsable)	Principales fonctions
Commission de la santé et de la sécurité du travail (Ministre du Travail)	En matière de prévention et d'inspection, la Commission doit : • élaborer, proposer et mettre en œuvre une politique de santé et de sécurité du travail. En matière de réadaptation et d'indemnisation, la Commission doit : • assurer aux travailleurs victimes de lésions professionnelles et aux personnes visées par la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels* (L.R.Q., c. I-6) ou la *Loi visant à favoriser le civisme* (L.R.Q., c. C-20) l'ensemble des services auxquels ils ont droit (indemnités, réadaptation, réintégration du marché du travail, assistance médicale et droit au retour au travail). En matière de financement, la Commission doit : • fixer et percevoir les primes d'assurance des employeurs tenus de contribuer à son fonds d'indemnisation ; • s'assurer que les employeurs assujettis sont inscrits et classés aux fins de la tarification. La Direction de la révision administrative a la responsabilité de procéder à la révision administrative des décisions rendues par la Commission.
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale)	Le ministère doit : • accorder une aide financière aux personnes qui ne peuvent subvenir à leurs besoins ; • résoudre les problèmes qui constituent un frein social et économique pour des personnes ; • promouvoir l'emploi et le développement de la main-d'œuvre disponible. La Direction du service de la révision assume la responsabilité de revoir les décisions de première instance prises par le ministère.
Société de l'assurance automobile du Québec (Ministre des Transports)	La Société doit : • assurer et protéger les personnes contre les risques liés à l'usage de la route ; • indemniser les accidentés de la route et voir à leur réadaptation ; • promouvoir la sécurité routière ainsi que gérer le droit d'accès au réseau routier québécois et la perception des droits s'y rapportant ; • contrôler le transport routier des personnes et des marchandises. La Direction de la révision exerce le mandat de la révision des décisions administratives rendues par la Société concernant l'indemnisation et la réadaptation.

ANNEXE 3 – GLOSSAIRE DES TERMES JURIDIQUES

Appel de rôle

Procédé par lequel les parties conviennent d'une date, d'une heure et de la durée de l'audience.

Citation

Document établi à la suite d'une plainte formulée par une personne et qui relate la conduite d'un policier, laquelle est non conforme au Code de déontologie des policiers du Québec.

Compétence

Aptitude d'un tribunal à juger d'une affaire, en raison de sa nature ou du territoire où elle a pris naissance.

Conciliation

Mode amiable de règlement des litiges dans lequel les parties cherchent à s'entendre directement, au besoin avec l'aide d'un tiers, pour trouver une solution à leur différend[1].

Conférence préparatoire

Rencontre au cours de laquelle les parties déterminent les questions à débattre lors de l'audience à venir, où elles échangent toutes les preuves documentaires, où elles planifient le déroulement de la procédure et de la preuve et où elles examinent toute autre question pouvant simplifier et accélérer le déroulement de l'audience.

Fonction juridictionnelle

Activité qui consiste à trancher un litige opposant des parties, sans que l'organisme qui l'exerce (un tiers) ait lui-même un intérêt à protéger dans ce litige.

Médiation

Mode amiable de règlement des litiges dans lequel un tiers impartial tente d'amener les parties, au besoin en leur proposant un accord, à s'entendre pour trouver une solution à leur différend[1].

Mise au rôle

Acte par lequel on détermine pour une cause une date, une heure et la durée de l'audience.

Remise

Opération qui consiste à reporter la date d'une audience à une date ultérieure, la plupart du temps à la suite d'une demande formulée par une des parties en cause.

Rôle

Document sur lequel le greffier ou toute autre personne assumant la fonction inscrit la liste des affaires devant être plaidées à une audience.

Transaction

Contrat par lequel les parties terminent ou préviennent un procès en consentant des concessions réciproques. La transaction fait partie des modes amiables de règlement des litiges[1].

1. La Commission de terminologie juridique du gouvernement du Québec mentionne, dans une note sous la définition de l'expression « mode amiable de règlement des litiges » : « Si conciliation et médiation s'excluent mutuellement, la transaction peut fort bien se combiner avec l'une ou l'autre. » Commission de terminologie juridique, *Termes juridiques : vocabulaire français-anglais*, (Québec), Gouvernement du Québec, 1997, p. 29.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Chapitre 6

Services à domicile relevant du réseau de la santé et des services sociaux

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

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	6.1
VUE D'ENSEMBLE	6.16
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	6.24
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	6.27
Énoncés de politique et orientations	6.32
Accessibilité	
Accueil, évaluation et orientation	6.38
Nature et intensité des services	6.52
Délais d'attente	6.64
Continuité et complémentarité	
Plan d'organisation des services	6.71
Aides techniques	6.84
Suivi médical à domicile	6.87
Besoins des proches aidants	6.95
Planification et suivi	
Gestion de cas et plan d'intervention	6.101
Contrôle de la qualité des services	6.109
Allocation des ressources	
Financement des services	6.116
Tarification des services	6.128
Système d'information	
Information de gestion et reddition de comptes	6.132
Soutien à la prestation de services	6.143
Suivi des recommandations formulées au ministère en 1993-1994	6.149
Annexe – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	

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

Vérification menée par

Laurent Lapointe
Directeur de vérification

Francine Asselin
Michel Dompierre
Nathalie Lavoie
Normand Ouellet
Danielle Tremblay

Sigles utilisés dans ce chapitre

CHSGS	Centre hospitalier de soins généraux et spécialisés
CHSLD	Centre d'hébergement de soins de longue durée
CLSC	Centre local de services communautaires
CTMSP	Classification par types en milieu de soins et services prolongés
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
PEFSAD	Programme d'exonération financière pour les services d'aide domestique
RAMQ	Régie de l'assurance maladie du Québec
SIC	Système d'information sur la clientèle et les services des CLSC
SISMAD	Système d'information pour les services de maintien à domicile

FAITS SAILLANTS

6.1 L'investissement annuel en ce qui concerne les services à domicile totalise 547 millions de dollars et représente 3,7 p. cent des dépenses du gouvernement du Québec pour la santé et les services sociaux. Les services à domicile se divisent en cinq grands secteurs d'intervention, soit les soins médicaux et infirmiers, les services de réadaptation et d'adaptation, les services psychosociaux, l'aide à domicile pour de l'assistance personnelle, domestique ou civique et le soutien aux aidants naturels, communément appelés « proches aidants ». Ils sont proposés aux clients afin de régler un ensemble de problèmes nécessitant des interventions dans une perspective à court ou à long terme.

6.2 Notre vérification visait à nous assurer que les énoncés de politique et les orientations des services à domicile permettent de répondre aux besoins de la population. Elle avait pour but également d'évaluer dans quelle mesure l'organisation des services favorise leur accès ainsi que leur continuité et leur complémentarité. De même, nous avons évalué le processus d'allocation des ressources au regard des services à domicile. De plus, nous avons examiné l'information de gestion disponible pour la prise de décision qui permet d'évaluer la performance. Enfin, nous avons procédé au suivi des recommandations formulées dans le volet « maintien à domicile » du mandat de vérification d'optimisation des ressources, effectué en 1993-1994, qui portait sur les services de maintien à domicile et d'hébergement permanent offerts aux personnes âgées.

6.3 Nous avons mené nos travaux de vérification auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et de trois régions sociosanitaires. Ces travaux se sont déroulés d'août 2000 à juin 2001, mais certains commentaires portent sur des situations antérieures à cette période.

6.4 En dépit des analyses effectuées et des orientations mises de l'avant au cours des années, nous constatons que l'accessibilité, la continuité et la complémentarité des services doivent faire l'objet d'un meilleur encadrement et d'un meilleur suivi. En outre, faute d'objectifs concernant les résultats, le ministère ne peut mesurer l'efficacité de ses énoncés de politique et de ses orientations.

6.5 En raison des demandes de services sans cesse croissantes et des délais d'attente qui en découlent, les centres locaux de services communautaires (CLSC) ne répondent qu'aux demandes qui leur ont été formulées. Plusieurs estiment qu'il est inutile d'offrir un service à un client qui ne signale pas son besoin. Bien souvent, le personnel du CLSC se fie au client lui-même pour l'appeler en cas de difficultés. Pourtant, la loi précise que les CLSC ont comme mission de s'assurer que les services requis par la clientèle de leur territoire lui soient offerts et que les personnes qui en ont besoin soient rejointes.

6.6 Ni les CLSC, ni les régies régionales, ni le ministère ne sont en mesure de savoir si la clientèle est bien desservie. Le fait que les services requis ne soient pas documentés au moyen d'un outil d'évaluation standard à l'échelle provinciale ne facilite pas une prise de décision éclairée en vue d'améliorer les services à la clientèle.

6.7 Nous avons constaté que les CLSC visités se sont fixé des plafonds maximaux variant de 4,5 à 45 heures. Pour maintenir les personnes le plus longtemps possible dans leur milieu de vie, les plafonds d'heures devraient être établis en fonction du coût de l'hébergement d'un patient en centre d'hébergement de soins de longue durée (CHSLD). Toutefois, en vertu d'un régime public à caractère universel, la population s'attend à ce que, pour un problème relié à la santé ou à des phénomènes sociaux, la nature et l'intensité des services offerts reposent sur des normes uniformes, l'intensité se caractérisant par le nombre d'heures ou par la fréquence des visites à domicile.

6.8 De plus, bien que l'existence de délais d'attente soit reconnue pour les différents types de services à domicile, aucun des CLSC visités ne documente uniformément ces délais. Nous avons remarqué qu'il n'existe aucune norme sur les plans tant régional que provincial, afin de colliger et de gérer uniformément les données sur l'attente. Ni le ministère ni les régies régionales n'ont une description de la situation relative aux délais d'attente des services offerts à domicile par type de clientèle.

6.9 Aucune des régies régionales visitées n'a établi de plan régional d'organisation visant à coordonner les services à domicile. Nous avons constaté un manque de coordination entre les acteurs, ce qui rend difficile l'orientation interétablissements de la clientèle, les suivis médicaux à domicile et la circulation de l'information.

6.10 Le suivi médical se fait principalement dans les cliniques externes des centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés (CHSGS) ou les cliniques privées. En fait, depuis 1996, le taux de visites à domicile réalisées par les omnipraticiens diminue constamment dans la quasi-totalité des régions du Québec. Par conséquent, des patients sont obligés de se déplacer, même s'ils ont des incapacités.

6.11 Par ailleurs, l'engagement des proches aidants reste à préciser en ce qui concerne les services de santé ou les services sociaux offerts à domicile, bien que ces aidants pourvoient aux services d'aide à domicile dans une large mesure. Ceux-ci sont considérés comme du personnel d'appoint non rémunéré du réseau de la santé et des services sociaux, alors qu'ils désirent en être des partenaires sur une base volontaire ou du moins qu'on reconnaisse leurs besoins.

6.12 En tant que responsables de l'organisation des services dans leur région, les régies régionales ont un rôle à jouer en matière de qualité des services. En l'absence de mécanismes régionaux de contrôle de la qualité, les suivis actuels des CLSC ne permettent pas à ces derniers de contrôler suffisamment la qualité de leurs services ou de ceux des ressources externes auxquelles ils ont recours.

6.13 Le mode d'allocation des ressources, basé sur une reconduction et une indexation du budget de l'année précédente, n'incite pas les établissements à améliorer leur performance ou à offrir plus de services, car la manière dont sont déterminés les budgets annuels n'est pas en lien direct avec les clients desservis. Les budgets de l'année financière 2001-2002 ont été attribués aux CLSC sans que soit connu le nombre de clients qui ont eu recours à ceux-ci au cours des deux dernières années financières.

6.14 Malgré des investissements substantiels en informatique, le ministère et les régies régionales manquent d'informations pertinentes et fiables quant à la gestion des services à domicile. Pour l'année financière 1999-2000, aucun résultat n'a pu être dégagé afin d'évaluer l'atteinte de l'objectif, fixé par le MSSS, de rejoindre 38 usagers âgés de plus de 65 ans par 1000 habitants. Pour ce qui est de l'année financière 2000-2001, les données ne sont pas disponibles.

6.15 Au regard du suivi des recommandations formulées dans le volet « maintien à domicile » du mandat de vérification d'optimisation des ressources effectué en 1993-1994, nous constatons que la plupart de celles-ci sont toujours d'actualité. En effet, le MSSS poursuit actuellement des travaux en vue de remédier aux lacunes concernant les activités de soutien à domicile offertes aux personnes âgées en perte d'autonomie, qui avaient été relevées à l'époque. Des 11 recommandations formulées en 1993-1994 à l'égard des services à domicile offerts aux personnes âgées, 2 ont été appliquées, 2 l'ont été partiellement, alors que 7 ne le sont pas encore.

VUE D'ENSEMBLE

6.16 L'investissement annuel dans le réseau de la santé et des services sociaux représente plus du tiers des dépenses de l'État québécois, soit près de 14,8 milliards de dollars en 1999-2000 selon les dernières données disponibles. Le gouvernement du Québec a investi près de 487 millions de dollars dans les établissements ayant une mission de CLSC pour qu'ils dispensent des services à domicile. À cette somme, il faut ajouter la rémunération à l'acte des médecins qui ont effectué des visites médicales à domicile, soit 23 millions de dollars, ainsi que les subventions, évaluées à 37 millions de dollars, accordées aux organismes communautaires et aux entreprises d'économie sociale pour soutenir les personnes en leur offrant de l'aide à domicile. Les dépenses pour l'année 1999-2000 en ce qui concerne les services à domicile totalisent donc 547 millions de dollars et représentent 3,7 p. cent des dépenses du gouvernement pour la santé et les services sociaux. D'autres ressources du milieu jouent un rôle actif dans ces services. Les amis et les parents, entre autres, y contribuent activement. Une étude estime leur participation à plus de 75 p. cent des services dispensés à domicile. Sans l'implication des proches aidants, le maintien des personnes dans leur milieu de vie serait souvent impossible. Dans un contexte où les ressources sont limitées et considérant le vieillissement de la population, le réseau de la santé et des services sociaux a le défi de s'adapter continuellement.

6.17 Pour les personnes nécessitant des services, l'une des avenues de l'adaptation consiste à les maintenir le plus longtemps possible à leur domicile. Elle suppose un changement du lieu de prestation des services : des CHSGS et des CHSLD à des dispensateurs de services plus près du milieu de vie et présents dans la communauté. D'une part, la clientèle va dans les cabinets ou cliniques privés

ainsi que dans les CLSC pour obtenir des services et, d'autre part, les professionnels de la santé vont au domicile des personnes lorsque leur capacité à se déplacer se restreint. Les services à domicile constituent, dès lors, un élément crucial du réseau.

6.18 À cet effet, le cadre de référence du MSSS, publié en 1994, définit les services à domicile comme un soutien de nature préventive, curative ou palliative. Ces services visent à maintenir ou à améliorer la qualité de vie des personnes et celle de leurs proches en apportant une réponse appropriée aux besoins particuliers de chacun.

6.19 Ils se divisent en cinq grands secteurs d'intervention, soit les soins médicaux et infirmiers, les services de réadaptation et d'adaptation, les services psychosociaux, l'aide à domicile pour de l'assistance personnelle, domestique ou civique et le soutien aux proches aidants. Ces services sont proposés aux clients afin de régler un ensemble de problèmes nécessitant des interventions dans une perspective à court ou à long terme. De plus, compte tenu du fait que les services sont dispensés à domicile, les professionnels doivent s'adapter au milieu de vie des personnes, ce qui exige une grande flexibilité et une bonne organisation du travail.

6.20 La *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (L.R.Q., c. S-4.2) définit les responsabilités des établissements, des régies régionales et du MSSS. Toutefois, cette loi ne spécifie pas les responsabilités des autres acteurs, soit celles des cabinets et cliniques privés de professionnels de la santé, des entreprises d'économie sociale offrant de l'aide domestique, des organismes communautaires ou des agences privées de services.

6.21 Le MSSS fixe les orientations et les objectifs en matière de santé et de services sociaux, y compris pour les services à domicile. Il élabore les politiques et les programmes, approuve les priorités, répartit les ressources entre les régions et évalue les résultats.

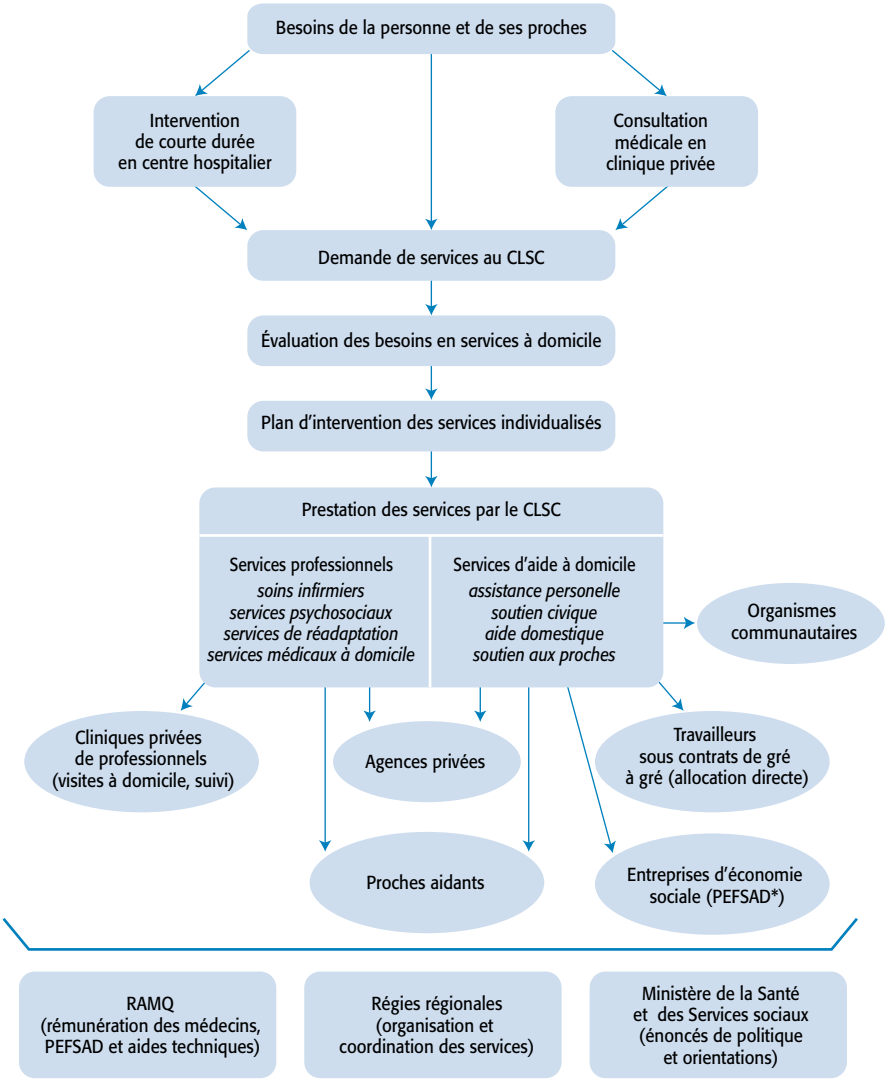
6.22 Les régies régionales, eu égard aux orientations et aux énoncés de politique élaborés par le MSSS, ont principalement pour but de planifier, d'organiser, de mettre en œuvre et d'évaluer les activités de leur région. Ainsi, elles doivent organiser les services à domicile en s'assurant de l'application du cadre de référence du MSSS sur les services à domicile ainsi que des programmes dédiés aux personnes handicapées. Pour ce faire, elles doivent, entre autres, établir des plans d'organisation des services à domicile, évaluer l'efficacité de ces services et accorder le budget destiné aux établissements.

6.23 Les CLSC s'assurent que les personnes qui requièrent des services de santé et des services sociaux de base sont rejointes, que leurs besoins sont évalués et que les services requis leur sont offerts à l'intérieur de leurs installations ou dans leur milieu de vie – que ce soit à l'école, au travail ou à domicile. Si cela est nécessaire, ils veillent à ce que ces personnes soient dirigées vers les centres, les organismes ou les personnes les plus aptes à leur venir en aide : proches aidants, organismes

communautaires, entreprises d'économie sociale, agences privées, travailleurs sous contrats de gré à gré, cliniques privées et Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ). Les CLSC jouent donc un rôle essentiel dans la coordination des services à domicile. La figure 1 schématise le cheminement d'une demande de services à domicile auprès des CLSC.

FIGURE 1

CHEMINEMENT D'UNE DEMANDE DE SERVICES À DOMICILE



* PEFSAD : Programme d'exonération financière pour les services d'aide domestique.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

6.24 Notre vérification visait à nous assurer que les énoncés de politique et les orientations des services à domicile permettent de répondre aux besoins de la population. Elle avait pour but également d'évaluer dans quelle mesure l'organisation des services favorise leur accès ainsi que leur continuité et leur complémentarité. De même, nous avons évalué le processus d'allocation des ressources au regard des services à domicile. De plus, nous avons examiné l'information de gestion disponible pour la prise de décision qui permet d'évaluer la performance. Enfin, nous avons procédé au suivi des recommandations formulées dans le volet « maintien à domicile » du mandat de vérification d'optimisation des ressources, effectué en 1993-1994, qui portait sur les services de maintien à domicile et d'hébergement permanent offerts aux personnes âgées.

6.25 Ce rapport ne remet pas en cause la pertinence ni la qualité des actes professionnels. Les services à domicile dispensés par les organismes communautaires, les entreprises d'économie sociale ou tout autre dispensateur privé de services à domicile n'ont pas fait l'objet de nos travaux. Il en est de même pour les services spécialisés offerts à domicile par les CHSGS.

6.26 Nous avons mené nos travaux de vérification auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, de 3 régies régionales (une en région universitaire, une en région périphérique et une en région éloignée), de 15 CLSC (9 dans la première région, 4 dans la deuxième et 2 dans la troisième) et de 6 CHSGS (3 dans la première, 2 dans la deuxième et un dans la troisième). Aux fins de notre mandat, nous avons déterminé six cas types, susceptibles de survenir fréquemment dans la pratique et nous avons demandé aux équipes de services à domicile des CLSC visités de nous décrire sommairement les services qu'ils proposeraient en pareilles circonstances. Nous avons également sélectionné 178 dossiers de personnes ayant bénéficié de services à domicile pour des problèmes de santé s'apparentant à ceux des cas types. De plus, nous avons rencontré des gestionnaires et des professionnels de la santé œuvrant au ministère, dans les régies régionales et dans les établissements. Enfin, nous avons recueilli de l'information auprès de la RAMQ et de fédérations ou d'associations liées aux professionnels ou aux établissements du réseau de la santé et des services sociaux. Au total, nous avons rencontré 250 personnes impliquées soit dans la gestion ou, directement, dans la prestation de services. Ces travaux se sont déroulés d'août 2000 à juin 2001, mais certains commentaires portent sur des situations antérieures à cette période.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

6.27 Nos travaux nous permettent de conclure que la population ne sait pas toujours vers qui se diriger pour obtenir des services à domicile et que les CLSC ne répondent qu'aux demandes formulées. Le manque de démarches de dépistage ou de prévention de problèmes peut mettre en péril la capacité des personnes de se maintenir dans leur milieu de vie. De plus, les besoins de la clientèle ne sont pas tous connus ; ils ne sont ni documentés ni comparés aux services offerts.

6.28 Il y a une disparité marquée de l'intensité des services offerts entre les différents territoires des CLSC visités, plus particulièrement en ce qui concerne les services d'aide à domicile. En outre, les CLSC modulent leurs services en fonction des ressources dont ils disposent plutôt qu'en fonction des services requis et, faute de normes du ministère, ils établissent localement des plafonds d'intensité des services et des critères de priorité au regard de l'accessibilité aux services. Il est également reconnu que les délais avant d'obtenir certains services à domicile sont importants et, pourtant, aucun CLSC visité ne documente uniformément ces délais.

6.29 L'organisation et la coordination des services sont déficientes, notamment au regard du suivi médical à domicile, des plans d'organisation des services et des mécanismes de contrôle de la qualité de ces services. Les rôles et les responsabilités des établissements ne sont pas clairs, bien qu'ils aient une incidence majeure sur l'accessibilité des services.

6.30 L'information de gestion est insuffisante et permet peu d'appuyer la prise de décision ou encore la prestation des services. En conséquence, ni le ministère ni les régies régionales visitées ne sont en mesure de s'assurer que leurs orientations sont respectées ou que leurs objectifs sont atteints. Qui plus est, l'allocation des ressources ne peut se faire en fonction des besoins de la population, étant donné l'absence d'information de qualité, de mesures visant à apprécier l'efficience des services et d'indicateurs de résultats.

6.31 Au regard du suivi des recommandations formulées dans le volet « maintien à domicile » du mandat de vérification d'optimisation des ressources effectué en 1993-1994, nous constatons que la plupart de celles-ci sont toujours d'actualité. En effet, le MSSS poursuit actuellement des travaux en vue de remédier aux lacunes concernant les activités de soutien à domicile offertes aux personnes âgées en perte d'autonomie, qui avaient été relevées à l'époque. Des 11 recommandations formulées en 1993-1994 à l'égard des services à domicile offerts aux personnes âgées, 2 ont été appliquées, 2 l'ont été partiellement, alors que 7 ne le sont pas encore.

Énoncés de politiques et orientations

6.32 En 1979, le ministère des Affaires sociales instaure sa Politique sur les services à domicile. Cette politique énumère déjà, à l'époque, plusieurs des grands paramètres du maintien à domicile, notamment la détermination des clientèles à desservir et de leurs besoins, et la définition des critères d'admissibilité, en plus de faire état de la prise en charge par les collectivités des services d'aide à domicile.

6.33 En 1994, le MSSS présente un cadre de référence sur les services à domicile, lequel module et précise la teneur de la politique de 1979 de même qu'il confirme le caractère universel des services à domicile. Depuis ce temps, le virage ambulatoire a modifié largement les services offerts, en particulier ceux relatifs à la prise en charge à domicile des personnes posthospitalisées.

6.34 Les enjeux suivants ont fait l'objet de nombreux commentaires et de propositions ou d'énoncés de politique dans les *Orientations ministérielles sur les services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie* (2001) et par la Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux (2000), appelée la commission Clair :

- La croissance exponentielle de la demande de services d'aide à domicile, notamment l'aide domestique et l'assistance personnelle ;
- Le partage des responsabilités liées à la prise en charge des services à domicile entre le réseau de la santé et des services sociaux et la communauté (organismes communautaires et proches aidants) ;
- La disparité des services à domicile offerts par les CLSC ;
- L'importance des interventions précoces de dépistage et de prévention ;
- L'amélioration de la continuité des services, en particulier par la mise en place de réseaux de services intégrés.

6.35 Au cours de la dernière année, un comité ministériel a révisé le cadre de référence de 1994 et a, de nouveau, pris en compte les enjeux énumérés ci-dessus. Toutefois, au moment de notre vérification, le ministère n'avait pas statué sur les recommandations de ce comité.

L'accessibilité, la continuité et la complémentarité des services doivent faire l'objet d'un meilleur encadrement et d'un meilleur suivi.

6.36 En dépit des analyses effectuées et des orientations mises de l'avant au cours des années, nous constatons, comme nous l'expliquons dans les pages suivantes de notre rapport, que l'accessibilité ainsi que la continuité et la complémentarité des services doivent faire l'objet d'un meilleur encadrement et d'un meilleur suivi. En outre, faute d'objectifs concernant les résultats, le ministère ne peut mesurer l'efficacité de ses énoncés de politique et de ses orientations.

6.37 **Nous avons recommandé au ministère d'actualiser le cadre de référence sur les services à domicile et de se doter d'indicateurs de résultats permettant d'évaluer l'atteinte de ses objectifs.**

Accessibilité

Accueil, évaluation et orientation

6.38 Selon le cadre de référence de 1994, les CLSC sont responsables de l'accueil, de l'évaluation et de l'orientation des personnes qui s'adressent à eux. En tant que premiers responsables des services à domicile, ils reçoivent les demandes de services. Ces demandes font l'objet d'une évaluation des besoins en collaboration avec les personnes et leur entourage. Ensuite, le CLSC détermine les dispensateurs de services, que les services soient rendus par le personnel du CLSC ou par des ressources externes. Le CLSC garde le rôle de coordonnateur de l'ensemble des services offerts.

6.39 Avant de faire une demande, une personne doit forcément connaître les services offerts par son CLSC. Nos travaux indiquent que les moyens actuels utilisés en vue d'informer la population sont insuffisants. Bien qu'il existe des dépliants décrivant les services offerts, ils sont assez succincts en ce qui a trait aux services à domicile. Ils décrivent peu les types de services qui peuvent être offerts et les rôles des différents acteurs sont peu détaillés. En outre, il n'est pas démontré que ces dépliants soient un outil vraiment efficace pour rejoindre la clientèle.

La population connaît peu les services offerts par les CLSC.

6.40 Or, la population ne sait pas toujours vers qui se diriger pour obtenir des services et risque souvent de s'adresser à la mauvaise ressource ou, tout simplement, s'expose à ne pas obtenir les services auxquels elle a droit. En outre, des CLSC ne sont pas portés à publiciser les services de leur centre, et ce, en raison des demandes de services sans cesse croissantes et des délais d'attente qui en découlent. Ainsi, les CLSC ne répondent qu'aux demandes qui leur ont été formulées. Plusieurs estiment qu'il est inutile d'offrir un service à un client qui ne signale pas son besoin. Bien souvent, le personnel du CLSC se fie au client pour l'appeler en cas de difficultés. Pourtant, la loi précise que les CLSC ont comme mission de s'assurer que les services requis par la clientèle de leur territoire lui soient offerts et que les personnes qui en ont besoin soient rejointes.

6.41 Au surplus, les personnes présentant des incapacités légères sont souvent directement dirigées vers le réseau communautaire, qui fournit des services complémentaires au système public, ou vers les entreprises d'économie sociale créées à la suite du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996 en vue d'offrir des services dans des créneaux déterminés, dont celui de l'aide domestique. Ce n'est que lorsque leur cas s'alourdit que les CLSC leur proposent des services. Il est donc difficile d'affirmer que le réseau de la santé et des services sociaux joue son rôle de prévention et de soutien, puisque les CLSC ont tendance à attendre que la condition des gens se détériore. Notons qu'il y a au Québec 700 000 personnes touchées par une perte d'autonomie légère et près de 400 000 individus ayant des incapacités modérées ou graves. Comme le constatait récemment la commission Clair, on réduit les activités de prévention lorsque s'accroît la pression pour intensifier celles visant à soigner et à guérir.

6.42 Dans le réseau, on considère que l'aide domestique dispensée par les auxiliaires familiales des CLSC constitue une façon simple et efficace d'accéder au domicile des personnes. Elle permet de suivre discrètement l'évolution de leur état de santé et de constater rapidement s'il y a détérioration de même que de déceler l'existence de situations laissant place à de l'abus ou à de la violence. Nous avons noté un désengagement marqué des CLSC dans ce secteur d'activité. Ce risque de non-détection s'accroît lorsque les CLSC transfèrent, sans prévoir de mécanismes de concertation ou d'échange d'information, les services d'aide à domicile aux entreprises d'économie sociale, aux organismes communautaires, aux agences privées ou à des personnes bénéficiant de contrats de gré à gré.

6.43 Dans ce contexte, bien des gens peuvent attendre longtemps avant d'obtenir des services à domicile. Leur santé peut se dégrader si leur état n'est pas décelé ainsi qu'évalué et s'ils ne sont pas pris en charge assez tôt.

6.44 À cet égard, le ministère indique dans son cadre de référence de 1994 qu'il est crucial de s'assurer que chaque région puisse disposer d'un système d'évaluation unique, standardisé, efficace et efficient. Cette évaluation doit être complète, rapide et concertée. Elle doit aussi comporter les informations servant à la planification des services pour ce qui est de l'adéquation des besoins des clients avec les services disponibles. À l'époque, le ministère s'engageait à proposer, à court terme, un système d'évaluation.

6.45 Sept ans plus tard, ce système n'est toujours pas implanté. En l'absence de directives, la régie régionale de la région universitaire visitée a mis en place ses propres instruments d'évaluation. Ceux-ci comprennent un formulaire de prise de contact, une grille d'évaluation de l'autonomie, communément appelée « outil multiclientèle », servant à évaluer les besoins des personnes ayant des incapacités persistantes, une grille d'évaluation de l'autonomie pour les usagers des soins à court terme, un profil évolutif de l'autonomie ainsi qu'un plan d'intervention et d'allocation de services. En s'inspirant des outils de cette régie régionale, le ministère est à élaborer un outil d'évaluation qui sera utilisé à l'échelle provinciale.

6.46 Deux CLSC d'une autre régie régionale visitée utilisent tels quels certains des outils mis en place par celle de la région universitaire. Quant à la troisième régie régionale vérifiée, elle n'a implanté aucun outil d'évaluation uniforme : chaque CLSC utilise les instruments de travail qui lui conviennent le mieux. Plusieurs établissements utilisent certaines parties du formulaire de classification par types en milieu de soins et services prolongés (CTMSP), notamment pour établir les besoins requis en aide à domicile. Soulignons que ce formulaire est utilisé dans toute la province lors d'une demande d'hébergement à long terme.

6.47 Lors de notre examen des 178 dossiers de bénéficiaires, nous avons noté la présence ou l'absence d'un outil d'évaluation et le type d'outil utilisé, que ce soit l'outil multiclientèle ou un instrument de travail maison. Le tableau 1 présente pour les régions visitées le taux d'utilisation des outils d'évaluation qui servent à déterminer les services à domicile requis.

Tableau 1

Taux d'utilisation des outils d'évaluation des besoins
(en pourcentage)

	Outil multiclientèle	CTMSP	Autres	Aucun outil
Région périphérique	0	46	26	28
Région universitaire	85	2	7	6
Région éloignée	54	0	8	38
Ensemble des dossiers vérifiés	**59**	**13**	**12**	**16**

6.48 Nous constatons que 16 p. cent des dossiers vérifiés ne contiennent aucune évaluation de la situation de la personne. Dans la région universitaire, l'utilisation des outils d'évaluation est une chose acquise puisque seulement 6 p. cent des dossiers vérifiés ne comportent pas d'analyse des besoins. Par contre, la régie régionale doit s'assurer de l'utilisation appropriée des outils d'évaluation. À titre d'exemple, deux des neuf CLSC vérifiés dans cette région ont tendance à utiliser l'outil d'évaluation destiné aux usagers des soins à court terme pour des cas nécessitant des services à long terme.

6.49 Quant aux deux autres régions, beaucoup de travaux de systématisation des outils d'évaluation doivent être poursuivis. Le dossier piétine, car le ministère n'a toujours pas émis de directives quant à l'implantation d'outils d'évaluation standards à l'échelle provinciale.

6.50 Bref, ni les CLSC, ni les régies régionales, ni le ministère ne sont en mesure de savoir si la clientèle est bien desservie. Le fait que les services requis ne soient pas documentés au moyen d'un outil d'évaluation standard a plusieurs conséquences. Ainsi, semblable situation ne facilite pas une prise de décision éclairée en vue d'améliorer les services à la clientèle, notamment sous le rapport de :

- l'établissement, par les régies régionales, de leur plan régional d'organisation des services ;
- le taux des services offerts par rapport à celui des services requis ;
- la détermination de la quantité de ressources nécessaires pour répondre aux besoins ;
- le balisage de l'intensité des services et des délais d'attente.

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

- **de se donner des moyens efficaces en vue de s'assurer que la population qui a besoin de services à domicile est informée, rejointe et desservie en temps opportun ;**
- **de mettre en place un processus d'évaluation standard permettant de connaître et de documenter les services requis de la clientèle ;**
- **de s'assurer que ce processus d'évaluation est utilisé par les établissements.**

Nature et intensité des services

6.52 Nous avons soumis aux équipes des CLSC visités six cas types, soit un cas d'Alzheimer, un de postopéré diabétique, un cas nécessitant des soins palliatifs, celui d'un postopéré avec prothèse, un cas de maladie pulmonaire et un dernier de sclérose en plaques. À partir de la description des services à domicile fournie par les équipes des CLSC pour ces six cas types, il est possible de dégager les constats suivants :

- Les services infirmiers à domicile sont une composante importante des services offerts par les CLSC. Ils sont offerts dans l'ensemble des cas soumis. Par contre, très peu de CLSC font mention de services médicaux à domicile et les proposent, bien que ceux-ci doivent être disponibles.

– Les services de réadaptation et d'adaptation sont davantage axés sur l'évaluation des besoins en ce qui concerne les aides techniques et leur installation. Lorsqu'on aborde la question des traitements possibles, on le fait uniquement dans une perspective à court terme.

– Les services psychosociaux sont souvent mis à contribution pour l'évaluation menant à l'hébergement en CHSLD ou encore pour la modulation de l'aide à domicile en fonction de l'engagement des proches aidants du client. La fréquence des suivis psychosociaux est très variable d'un CLSC à l'autre.

– L'aide à domicile est offerte dans la plupart des cas, à l'exception de l'aide domestique. Toutefois, la nature et la fréquence de l'aide varient substantiellement d'un CLSC à l'autre et sont adaptées selon l'implication des parents et amis.

– Le soutien aux proches n'est pas proposé systématiquement. Pour diminuer le risque d'épuisement, quelques CLSC offrent surtout des services de gardiennage et d'hébergement temporaire.

Les usagers doivent s'adapter aux services, malgré le fait que ce devrait être l'inverse.

6.53 Sur le terrain, le nombre élevé de demandes de services amène les CLSC à ajuster les services qu'ils offrent en fonction de leurs ressources, particulièrement en matière d'aide à domicile et de services de réadaptation et d'adaptation. Les CLSC ne peuvent pas toujours répondre aux demandes qui ont été formulées ni, encore moins, aux besoins réels de la clientèle. Des CLSC parlent de préprogrammation des services : ce sont les usagers qui doivent s'adapter aux services, plutôt que ce ne soit l'inverse. Il est aberrant de prendre plusieurs heures pour faire l'évaluation des besoins d'un usager, alors que les services d'aide à domicile offerts sont déjà déterminés selon des plafonds. En conséquence, ils savent qu'ils ne pourront répondre aux besoins qui ont été établis. Pour ce qui est des services professionnels, 13 des 15 CLSC visités n'ont pas de plafond d'heures.

6.54 Nous remarquons au tableau 2 que les CLSC visités se sont fixé des plafonds maximaux variant de 4,5 à 45 heures. Pour maintenir les personnes le plus longtemps possible dans leur milieu de vie, les plafonds d'heures devraient être établis en fonction du coût de l'hébergement d'un patient en CHSLD. Nous sommes donc en présence de deux philosophies en ce qui concerne la détermination des services à domicile : l'une est axée sur le service au plus grand nombre possible de clients au détriment de l'intensité qui en est diminuée, tandis que l'autre privilégie une grande intensité de services, même si le nombre de clients s'en trouve réduit et que les délais d'attente s'accroissent.

Tableau 2

INTENSITÉ DES SERVICES OFFERTS DANS LES CLSC VISITÉS

Nombre d'heures maximum allouées hebdomadairement	
Région périphérique	
CLSC 1 et 3	Aucun. Toutefois, lorsque le CLSC a recours à des ressources externes, un coût maximal de 150 dollars par semaine s'applique.
CLSC 2	De 20 à 45 heures selon les types de clientèle, que ce soit pour l'aide à domicile ou pour les services professionnels. Aucun pour les soins palliatifs.
CLSC 4	De 3 à 10 heures pour la physiothérapie ou l'aide à domicile. De 15 à 35 heures lorsqu'on a recours aux ressources externes.
Région universitaire	
CLSC 5	10 heures d'aide à domicile, sauf pour les personnes handicapées où il est de 44 heures.
CLSC 6	44 heures d'aide à domicile, quel que soit le type de clientèle.
CLSC 7	35 heures d'aide à domicile, sauf pour les personnes handicapées où il est de 44 heures.
CLSC 8	De 10 à 12 heures d'aide à domicile pour la clientèle posthospitalisée, 18,5 heures pour les personnes âgées en perte d'autonomie et 35 heures pour les autres clientèles (personnes handicapées, personnes recevant des soins palliatifs, sidatiques).
CLSC 9	15 heures d'aide à domicile, sauf pour les personnes handicapées où il est de 44 heures.
CLSC 10	17,5 heures d'aide à domicile, sauf pour les personnes handicapées ou celles en phase terminale où il est de 40 et 44 heures respectivement.
CLSC 11	De 5 à 10,5 heures d'aide à domicile, sauf pour les personnes handicapées où il est de 44 heures.
CLSC 12	4,5 heures d'aide à domicile pour les personnes âgées en perte d'autonomie et les personnes handicapées, 7 heures pour la clientèle posthospitalisée, 28 heures pour les personnes recevant des soins palliatifs et 35 heures pour les sidatiques.
CLSC 13	De 5 à 35 heures d'aide à domicile, sauf pour les sidatiques où il n'y en a aucun.
Région éloignée	
CLSC 14	10 heures d'aide à domicile, sauf pour les personnes handicapées où il est de 40 heures.
CLSC 15	20 heures pour l'aide à domicile ou pour les services professionnels, sauf pour les personnes handicapées et la clientèle posthospitalisée où il n'y en a aucun.

Source : Données fournies par les CLSC visités.

6.55 Bien que les personnes âgées en perte d'autonomie requièrent des services à long terme qui sont appelés à augmenter avec le temps et qu'elles forment la majeure partie de la clientèle des CLSC, elles sont les principales personnes visées par les plafonds d'heures de services, particulièrement en ce qui concerne l'aide à domicile.

6.56 Par ailleurs, les personnes handicapées bénéficient souvent d'une intensité de services supérieure et ces services leur sont toujours offerts gratuitement, alors que les autres clientèles peuvent avoir à débourser une somme d'argent pour obtenir des services d'aide à domicile, notamment lorsqu'ils sont orientés vers les entreprises d'économie sociale et les organismes communautaires. Les services les plus fréquemment tarifés sont l'aide domestique, la préparation de repas à domicile et le gardiennage.

6.57 En outre, le cas type nécessitant des soins palliatifs fait ressortir que ce type de soins est sujet à une grande variation d'intensité de services d'une région à l'autre. À cet égard, le rapport Lambert, Lecomte, qui dresse un bilan des soins palliatifs au Québec, mentionne l'importance de favoriser la continuité des services offerts à cette clientèle par le réseau de la santé et des services sociaux. Nos travaux nous ont permis de le confirmer auprès des acteurs concernés.

6.58 En vertu d'un régime public à caractère universel, la population s'attend à ce que, pour un problème relié à la santé ou à des phénomènes sociaux, la nature et l'intensité des services offerts reposent sur des normes uniformes. Pourtant, la réalité est tout autre. En fait, plusieurs facteurs influencent les services proposés à une personne, notamment :

- les ressources dont dispose le CLSC pour offrir des services à domicile ;
- les cadres de référence particuliers aux programmes dédiés aux personnes handicapées, qui définissent mieux l'offre de services de cette clientèle, permettant ainsi d'assurer la gratuité des services d'aide à domicile et de bénéficier de l'intensité de service maximale, le cas échéant ;
- les protocoles d'entente sur le transfert de patients d'un centre hospitalier à un CLSC, lesquels précisent des délais de service et accordent priorité à cette clientèle ;
- le fait que les CLSC orientent vers le secteur privé les personnes bénéficiant d'une couverture d'assurance de la Société d'assurance automobile du Québec, de la Commission de la santé et de la sécurité du travail ou d'une assurance privée ;
- la présence de projets pilotes sur certains territoires, projets qui viennent augmenter les ressources disponibles pour certaines clientèles, telles que les personnes âgées en perte d'autonomie, les sidatiques ou les personnes requérant des soins palliatifs ;
- la présence de parents et d'amis qui peuvent appuyer la personne à son domicile.

6.59 À titre d'exemple, une personne ayant été opérée pour recevoir une prothèse totale de la hanche bénéficiera de services à domicile d'intensité différente ou n'en obtiendra aucun selon des circonstances et des critères souvent sans lien direct avec son problème. Si son opération est consécutive à un accident de la route ou à un accident de travail, les services qu'elle obtiendra seront couverts par la Société d'assurance automobile du Québec ou la Commission de la santé et de la sécurité du travail et elle sera orientée vers le secteur privé ainsi que desservie par lui. Toutefois, si le patient, une personne âgée en perte d'autonomie ou une personne reconnue comme handicapée, n'a pas de couverture d'assurance particulière, les services qu'on lui offrira seront d'une intensité différente d'un CLSC à l'autre et seront fonction des critères d'accessibilité de chacun.

6.60 De plus, nous avons noté que les demandes de services provenant des médecins ou des centres hospitaliers passent généralement en priorité. D'ailleurs, la commission Clair constate que notre système de santé privilégie les services « médicalement requis ». Ainsi, dans l'ordre des priorités, les services infirmiers à domicile sont offerts avec plus d'intensité que les services psychosociaux ou les services d'assistance personnelle. Pareil état de choses signifie que les besoins des personnes aux prises avec des problèmes sociaux qui peuvent avoir des conséquences dramatiques sur leur qualité de vie ne sont que peu satisfaits. Par exemple, en raison de la forte disparité de l'intensité des services d'aide à domicile, une personne atteinte de la maladie d'Alzheimer recevra des services qui, suivant son lieu de résidence, seront forts différents.

Disparités de l'intensité des services offerts entre les différents territoires d'une même région ainsi qu'entre les régions.

6.61 L'intensité des services offerts est aussi influencée par la contribution que peuvent apporter le réseau communautaire et les proches aidants. Ces derniers sont donc un élément clé du maintien à domicile puisque les CLSC agissent comme des organismes offrant des services de dernier recours. S'il y a une présence insuffisante de proches aidants, les plafonds de services peuvent amener les CLSC à recourir à l'hébergement permanent de façon prématurée. En outre, le soutien aux aidants reste encore très peu développé. Pareille situation n'est pas conforme à l'objectif de maintenir les personnes dans leur milieu de vie, qui est préconisé par le ministère.

6.62 Somme toute, l'absence de critères de priorité provinciaux amène chacun des CLSC à établir ses propres critères et peut expliquer ainsi la disparité de l'intensité des services offerts entre les différents territoires d'une même région ainsi qu'entre les régions.

6.63 **Nous avons recommandé au ministère de prendre les mesures nécessaires en vue de s'assurer que la nature et l'intensité des services offerts par les CLSC répondent équitablement aux besoins de la clientèle.**

Délais d'attente

6.64 Lorsqu'une personne a été déclarée admissible à recevoir des services à domicile, il peut s'écouler un certain délai avant qu'elle les reçoive, et ce, sans que l'intensité des services, souvent réduite, n'entre en ligne de compte. En effet, à la suite du virage ambulatoire, nos travaux indiquent que les CLSC ont de la difficulté à répondre aux nouvelles demandes de services. Dans ce contexte, les professionnels sont appelés à établir des priorités d'accès selon le jugement qu'ils portent sur l'urgence de la situation et le degré de soutien des proches aidants, ce qui a des effets sur les délais d'attente pour l'obtention des services.

6.65 Par exemple, en physiothérapie, les délais d'attente pour les cas non urgents sont de un mois dans un établissement visité, mais vont jusqu'à 12 mois dans un autre. En ergothérapie, ils varient de un à 24 mois. Par conséquent, la condition des patients concernés peut se détériorer à tel point que ces derniers doivent recourir à l'urgence ou refaire une demande au CLSC. Dans ces deux cas, les dossiers feront l'objet d'une nouvelle évaluation visant à établir leur priorité. D'ailleurs, de longs délais d'attente amènent certains patients à recourir à des services professionnels privés, même s'ils doivent en couvrir les frais.

6.66 À cet égard, la régie régionale doit favoriser la mise en place de mécanismes visant à assurer une réponse rapide et adéquate aux besoins des usagers des CLSC. Par ailleurs, il n'existe aucune balise dans le réseau de la santé et des services sociaux qui permettrait de préciser ce qu'est un délai d'attente acceptable, et ce, pour différents profils d'incapacité qui découleraient d'un processus d'évaluation standard.

Aucune norme pour colliger et gérer uniformément les données sur l'attente.

6.67 De plus, bien que l'existence de délais d'attente soit reconnue pour les différents types de services à domicile, aucun des CLSC visités ne documente uniformément ces délais. Nous avons constaté qu'il n'existe aucune norme, sur les plans tant régional que provincial, afin de colliger et de gérer uniformément les données sur l'attente. Certains CLSC utilisent le Système d'information sur la clientèle et les services des CLSC (SIC) pour générer des listes mais, généralement, elles sont plutôt compilées manuellement. Notons que le SIC a, entre autres, pour objet de soutenir les acteurs et les gestionnaires de CLSC par une collecte uniforme de données sur les clientèles et les services offerts et de rendre compte de leurs activités auprès des régies régionales et du ministère. Au surplus, nous détectons un manque de rigueur dans la compilation de ces listes.

6.68 En bout de ligne, ni le ministère ni les régies régionales n'ont une description de la situation relative aux délais d'attente des services offerts à domicile par type de clientèle.

6.69 **Nous avons recommandé au ministère d'établir des normes selon des profils d'incapacité découlant d'un processus d'évaluation standard quant aux délais d'attente concernant les divers services à domicile et d'en assurer l'application.**

6.70 **Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales de recueillir et de compiler uniformément les données sur les délais d'attente, par profil d'incapacité et par type de services offerts, en vue d'exercer un suivi plus rigoureux.**

Continuité et complémentarité

Plan d'organisation des services

6.71 Le plan stratégique du ministère concernant la période 2001-2004 mise sur les réseaux de services intégrés afin de mieux assurer la continuité des services et leur complémentarité. Le recours à ces réseaux implique cependant que les régies régionales aient des plans d'organisation des services à domicile pour la population d'un territoire desservi par un CLSC ou d'une municipalité régionale de comté. Le nombre important d'acteurs mis à contribution pour rendre les services à domicile nécessite la présence d'orientations bien définies et exige une organisation des services coordonnée, des responsabilités et des rôles clairs, compris et acceptés, de même que des outils et des moyens facilitant leurs échanges. D'ailleurs, dans ses *Orientations ministérielles sur les services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie*, le ministère considère les réseaux intégrés de services comme le fondement organisationnel pour la dispensation de ces services.

Pas de plan régional pour coordonner les services à domicile.

6.72 Aucune des régies régionales visitées n'a établi de plan régional d'organisation visant à coordonner les services à domicile. Nous avons constaté un manque de coordination entre les acteurs, ce qui rend difficile l'orientation interétablissements de la clientèle, les suivis médicaux à domicile et la circulation de l'information.

6.73 De façon générale, le manque d'organisation et de coordination régionale a des conséquences sur la dispensation des services. En ce sens, nous avons observé que les CLSC visités ont dû, pour compenser, établir eux-mêmes des ententes particulières avec les CHSGS que fréquente leur clientèle. En outre, certains services sont offerts en double par les établissements, ce qui n'assure pas la continuité. Effectivement, dans une région, les patients atteints de maladie pulmonaire obstructive chronique sont suivis à la fois par l'infirmière du CLSC et par celle du centre régional spécialisé pour ce problème de santé. Des professionnels et des gestionnaires nous ont souligné qu'il y a un problème important en ce qui concerne l'uniformisation des pratiques et des équipements utilisés par les établissements, tels que les pompes pour l'oxygénothérapie. En effet, les CHSGS et les CLSC d'une région visitée n'utilisent pas tous le même type de pompe ; ainsi, il est possible qu'un patient ayant reçu son congé de l'hôpital ne trouve pas de fournitures appropriées au CLSC pour le fonctionnement de sa pompe. Tous ces éléments entraînent des coûts pour le réseau.

6.74 En vue d'arrimer les services entre les CLSC et les CHSGS, les régies régionales et les établissements visités ont entrepris des efforts de coordination en établissant notamment des tables de concertation, des protocoles d'entente ou des modalités pour faciliter le congé de l'hôpital de patients transférés aux CLSC, qui complètent les traitements à domicile.

6.75 D'une part, les CLSC visités s'attendent à des services de liaison bien définis, à une planification des congés bien orchestrée et à une disponibilité des médecins traitants. Nos travaux démontrent toutefois que :

- Malgré les efforts pour arrimer les services des CHSGS et ceux des CLSC en vue d'assurer la continuité des soins aux patients, l'information requise, comme la fréquence et le dosage des traitements prescrits pour la prise en charge à domicile d'un patient à la suite de son congé de l'hôpital, n'est pas toujours transmise. Par contre, dans une des régions visitées, l'implantation d'un formulaire de transfert d'information par courrier électronique a amélioré la qualité de l'information transmise aux CLSC. Cependant, ce ne sont pas tous les CHSGS qui ont mis sur pied des services de liaison centralisés pour planifier les congés des patients.
- Les intervenants travaillant dans les CHSGS manquent parfois de connaissances au sujet du rôle des CLSC. Ainsi, des patients sont hébergés prématurément à la suite d'indications fournies par l'hôpital. Ces derniers et leurs proches, ayant amorcé une réflexion à propos de l'hébergement, acceptent difficilement de changer d'optique, même si les CLSC les informent de la possibilité, pour le patient, de demeurer à domicile.
- Il y a un manque d'information pour assurer le suivi systématique des clientèles. En effet, des CLSC ne reçoivent pas d'information sur leurs clients après que ces derniers se sont présentés à l'urgence d'un CHSGS, et ce, bien qu'une des régions visitées ait instauré un protocole d'entente pour certaines clientèles, qui engage les CHSGS à informer les CLSC quand le patient consulte leur établissement. Pareille lacune empêche les CLSC d'accomplir un suivi adéquat de leurs patients et d'agir de manière préventive.

6.76 D'autre part, les représentants des CHSGS visités, eux, comptent sur un service d'accueil accessible et fonctionnel, une prise en charge rapide de la clientèle qui a été dirigée vers les CLSC et une rétroaction de la part des professionnels œuvrant dans ces CLSC. D'ailleurs, les CHSGS ont la responsabilité d'offrir des services dans leur établissement et ils doivent s'assurer qu'il n'y a pas de rupture entre ces services et ceux offerts dans la communauté. Il leur faut donc de bons moyens de communication les assurant que l'information pertinente sur les patients traités dans leur établissement circule et que leurs activités s'articulent bien avec celles des autres acteurs du réseau. Plusieurs CHSGS ont centralisé leur fonction de liaison, ce qui facilite le travail de l'infirmier ou de l'infirmière ayant comme rôle de faire le lien avec les CLSC lors du transfert d'un patient.

6.77 En ce qui concerne les CHSGS, nous constatons que :

- Pour les infirmiers ou infirmières de liaison, la planification du congé de l'hôpital du patient et le transfert d'information sont exigeants. Un de leurs rôles est d'adapter le moment de la sortie du patient à la capacité des CLSC de le prendre en charge, laquelle est variable d'un territoire à l'autre ; dans certains cas, le personnel de liaison doit négocier avec près de 45 CLSC différents. En ce sens, il devient essentiel que l'accueil aux CLSC soit centralisé, ce qui n'est pas le cas de tous ces établissements.
- Des CLSC ne peuvent pas offrir une prise en charge rapide, tandis que d'autres fixent, pour ce qui est des soins infirmiers, un nombre maximal de visites, lequel varie de un à quatre par jour. Ainsi, le congé de l'hôpital d'un patient est compromis, voire même impossible, sur certains territoires lorsque son cas requiert l'administration d'antibiotiques par voie intraveineuse quatre fois par jour.

6.78 Somme toute, malgré les efforts déployés, les régies régionales visitées reconnaissent qu'il y a lieu de mieux arrimer les services offerts à la population entre les CHSGS et les CLSC. Il s'avère donc nécessaire d'entreprendre des travaux d'évaluation ainsi que de mise à jour des protocoles d'entente entre les établissements.

6.79 De surcroît, comme il n'y a pas de plan régional d'organisation des services à domicile, les rôles et les responsabilités des multiples acteurs offrant ces services, notamment le rôle des centres de réadaptation, ne sont pas clairement définis. De même, la relation de complémentarité entre les centres de réadaptation et les CLSC n'est pas claire. Les centres de réadaptation fournissent, entre autres, des services spécialisés d'adaptation ou de réadaptation afin que les personnes puissent récupérer. Ces services peuvent être rendus à l'intérieur du centre ou à domicile. Quant aux services à domicile offerts par les CLSC, ils doivent inclure des services généraux de réadaptation dans le but de maintenir les capacités physiques ou mentales des clients.

6.80 De fait, la démarcation entre les services des centres de réadaptation et ceux des CLSC n'est pas du tout évidente. À part l'enseignement des exercices aux patients et à leurs proches par les techniciens ou les techniciennes en réadaptation ou les physiothérapeutes, peu de services de physiothérapie sont offerts à domicile. Les proches aidants ou les auxiliaires familiales sont souvent les seules personnes qui peuvent aider les patients à faire leurs exercices à domicile.

6.81 De plus, dans une des régions visitées, le CLSC ne peut diriger un patient vers un centre de réadaptation que dans la mesure où son cas requiert un ensemble de services. En effet, le transfert d'un patient dont le cas nécessite uniquement des services de réadaptation et d'adaptation est souvent refusé dans les centres. Une telle fragmentation des services de réadaptation et d'adaptation est loin d'une vision intégrée des services.

6.82 **Nous avons recommandé aux régies régionales d'établir des plans d'organisation pour les services à domicile en conformité avec les énoncés de politique du ministère, qui prévoient des mécanismes de coordination favorisant une plus grande intégration des services, et d'en faire le suivi.**

6.83 **Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales de définir les rôles et les responsabilités de tous les acteurs impliqués dans la prestation des services à domicile, notamment en ce qui concerne les centres de réadaptation.**

Aides techniques

6.84 La gestion des aides techniques, qui permettent de compenser diverses pertes d'autonomie et, ainsi, de maintenir les personnes dans leur milieu de vie, constitue un bel exemple illustrant les conséquences d'un manque de coordination. Nous avons recensé plus de 20 programmes d'aides techniques différents, qui s'adressent aux personnes en perte d'autonomie. Ces programmes sont principalement financés par le ministère de la Santé et des Services sociaux, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, la RAMQ, la Société d'habitation du Québec, l'Office municipal d'habitation et la Société d'assurance automobile du Québec. De plus, ces ministères et organismes ont plusieurs mandataires pour la gestion des programmes.

6.85 Il en résulte une lourdeur administrative qui rend problématique l'accès à ces programmes. Les ergothérapeutes œuvrant dans les CLSC peuvent consacrer jusqu'à 80 p. cent de leur temps à des démarches administratives et n'allouer qu'une journée par semaine à leur rôle auprès de la clientèle. Certains ergothérapeutes renoncent à documenter les demandes lorsqu'ils jugent que le coût des démarches administratives est supérieur au coût de l'équipement et suggèrent à leurs patients de payer cet équipement. De plus, en règle générale, ces programmes ne permettent pas le remboursement des équipements aux personnes jugées admissibles qui ont décidé de les acheter pour éviter des délais, et ce, même si ces derniers peuvent atteindre plus de deux ans.

6.86 **Nous avons recommandé au ministère de simplifier, en concertation avec les autres acteurs, les démarches administratives des programmes d'aides techniques.**

Suivi médical à domicile

6.87 Depuis 1998, la *Loi sur la santé et les services sociaux* précise que l'organisation médicale d'un territoire est sous la responsabilité du Département régional de médecine générale. Ce dernier a le mandat régional de s'assurer que les services médicaux nécessaires sur un territoire donné sont organisés de façon à servir toutes les clientèles. Lors de nos visites dans les régies régionales, nous avons noté que les départements régionaux de médecine générale n'en sont encore qu'à leurs balbutiements; en effet, ils n'ont tout au plus que six mois d'existence.

Le suivi médical est un des points faibles des services à domicile.

6.88 D'après nos observations, le suivi médical est un des points faibles des services à domicile. L'insuffisance d'effectifs médicaux dans les CLSC, la difficulté à trouver un médecin traitant ainsi que la diminution du taux de visites à domicile des omnipraticiens depuis quelques années dénotent un manque flagrant de prise en charge médicale. D'ailleurs, dans une des régions visitées, un projet pilote sur un réseau intégré de services à domicile pour les personnes âgées a été mis sur pied depuis quelques années. La présentation du bilan de ce projet a permis de faire ressortir certains constats, dont un est particulièrement lourd de conséquences : l'implication des médecins auprès de la clientèle est presque inexistante. Un des problèmes engendrés par cette quasi-absence est la difficulté, pour les professionnels des CLSC, à régler certaines situations de crise qui se présentent lors de visites à domicile, ce qui les oblige à recourir à l'urgence. De plus, ils ont des difficultés à se procurer les documents médicaux nécessaires pour l'acquisition d'aides techniques, à faire réviser par les médecins les ordonnances de médicaments, particulièrement pour les personnes dont le cas nécessite des soins palliatifs, et à obtenir des précisions sur les problèmes de santé des patients transférés des CHSGS.

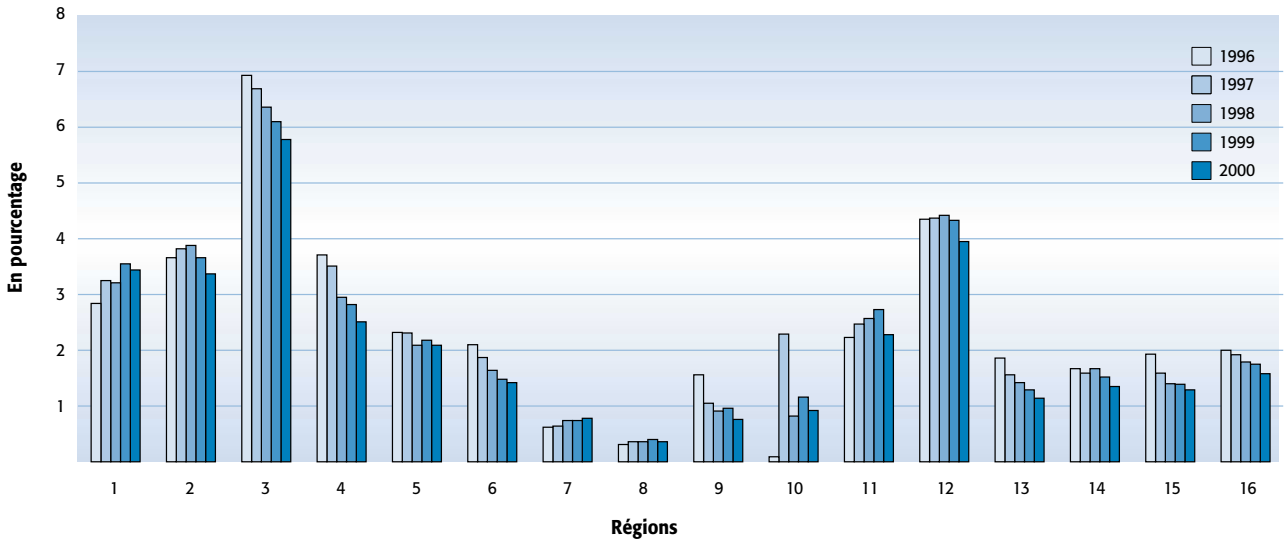
6.89 Pourtant, en 1997, le Collège des médecins précisait les responsabilités dévolues au médecin traitant. Ce dernier est celui qui est reconnu comme le responsable de la période de traitement, jusqu'à ce qu'il indique au patient que son traitement est complété ou encore qu'il le dirige vers un autre médecin qui accepte de le prendre en charge. Le Collège rappelait aussi que le fait de donner à un patient son congé de l'hôpital ne signifie pas que les traitements sont terminés. En effet, le médecin traitant demeure toujours responsable de son patient, et ce, même si celui-ci est suivi à domicile, tant qu'il n'est pas pris en charge par un nouveau médecin. Il est important de souligner que cette notion de médecin traitant vaut également pour la pratique médicale en clinique privée.

6.90 Le suivi médical se fait principalement dans les cliniques externes d'un CHSGS ou les cliniques privées. De fait, pour l'année 2000, 22 p. cent des omnipraticiens rémunérés à l'acte ont fait de une à 15 visites à domicile, alors que 49 p. cent n'en ont fait aucune. Notons qu'aucune information concernant la pratique à domicile des médecins rémunérés à salaire en CLSC n'est disponible à l'échelle provinciale ou régionale. Pourtant, le virage ambulatoire nécessite une grande implication des médecins à domicile.

6.91 Comme on peut le voir par le graphique 1, les médecins sont de moins en moins présents à domicile. En fait, depuis 1996, le taux de visites à domicile réalisées par les omnipraticiens diminue constamment dans la presque totalité des régions du Québec. Par conséquent, des patients sont obligés de se déplacer, même s'ils ont des incapacités. En outre, ce graphique fait clairement ressortir les disparités régionales relativement aux visites à domicile des médecins rémunérés à l'acte.

Graphique 1

Évolution du taux de visites à domicile des médecins rémunérés à l'acte



Source : Données de la RAMQ.

6.92 Les médecins, quant à eux, pointent les obstacles qui les empêchent d'exercer un suivi adéquat à domicile : une mauvaise hiérarchisation des soins entre les spécialistes et les omnipraticiens, un manque de soutien technique, comme l'absence de services de prélèvements de base et de laboratoire disponibles à tout moment, l'insécurité vécue par la pratique non structurée lors des visites à domicile ainsi qu'un mode de rémunération non approprié.

6.93 Au surplus, dans la région éloignée visitée, le manque d'effectifs médicaux et l'étendue du territoire sont d'autres éléments qui permettent d'expliquer l'insuffisance du suivi médical à domicile. Ainsi, on estime que les patients qui se présentent aux CLSC passent en priorité. Étant donné qu'on ne peut répondre à la demande, il apparaît difficile de consacrer du temps aux services à domicile.

6.94 **Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales de prendre des mesures concrètes en vue d'améliorer le suivi médical auprès des clientèles à domicile.**

Besoins des proches aidants

Les proches aidants fournissent environ 75 p. cent de l'aide requise.

6.95 L'engagement des proches aidants reste à préciser en ce qui concerne les services de santé ou les services sociaux offerts à domicile, bien que ces aidants pourvoient aux services d'aide à domicile dans une large mesure. Des études ont établi que les proches aidants fournissent environ 75 p. cent de l'aide requise. Leur apport, pour ce qui est de l'aide à domicile, est évalué au Québec à 4 milliards de dollars par année. Près de 70 p. cent des proches aidants sont des femmes dont plus de

la moitié dépassent la soixantaine. Impliquées en moyenne neuf ans auprès d'un patient, ces personnes assument les tâches d'aide domestique et d'assistance personnelle. Elles sont aussi sollicitées pour aider le patient à faire ses exercices de réadaptation ou pour accomplir des soins infirmiers. D'autre part, les proches aidants sont souvent réticents à demander de l'aide au CLSC pour les soutenir. Puisque les CLSC ne répondent qu'aux demandes qui ont été formulées, ils bénéficient de peu d'appui. Plusieurs s'épuisent et deviennent, eux aussi, des clients du système de santé.

6.96 En outre, nous avons constaté que l'offre et la durée des services de soutien aux proches aidants varient d'une région à l'autre et même d'un territoire à l'autre. Dans un CLSC, le gardiennage était assuré par les auxiliaires familiales et sociales ; dans un autre, le CLSC accordait un montant aux proches aidants qui devaient engager quelqu'un à 5 dollars l'heure ; dans un troisième, l'aidant devait organiser ce service par lui-même et à ses frais.

6.97 Compte tenu du fait que les CLSC se placent en dernier recours, plusieurs proches aidants sont amenés à poser des gestes de soins de santé qui peuvent être une source de stress pour eux. Leur collaboration est tenue pour acquise. À titre d'exemple, une proche aidante nous a indiqué que le CLSC avait considéré que, parce que c'était la période des fêtes, elle serait plus souvent présente et pourrait accomplir davantage de tâches. Semblable situation va à l'encontre des orientations du ministère, qui précisent que la participation des proches aidants doit se faire sur une base volontaire.

6.98 Les proches aidants sont donc considérés comme du personnel d'appoint non rémunéré du réseau de la santé et des services sociaux, alors qu'ils désirent en être des partenaires sur une base volontaire ou du moins qu'on reconnaisse leurs besoins. C'est pourquoi, lorsqu'ils désirent aider leur proche, ils souhaitent prendre part à l'évaluation de ses besoins, participer à l'élaboration du plan d'intervention et obtenir une évaluation de leurs propres besoins. À cet effet, notre examen des dossiers montre que, dans seulement 17 p. cent des cas examinés, le CLSC a tenu compte des besoins des proches aidants. De surcroît, il n'existe aucun outil provincial ou régional permettant une telle évaluation.

6.99 Le cadre de référence ministériel de 1994 sur les services à domicile spécifie que l'on doit accorder de l'importance à la capacité de l'entourage et du milieu à répondre aux besoins de services tout en considérant la disponibilité réelle et le fardeau des proches aidants. L'estimation du soutien disponible doit se faire en ayant à l'esprit les préoccupations suivantes : prévenir l'épuisement des proches, intervenir précocement et susciter la collaboration. En pratique, il n'existe aucune balise précisant le type de soutien qui peut être demandé aux proches aidants ni les limites à cette demande.

6.100 Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales de s'assurer que les besoins des proches aidants sont évalués et qu'on leur apporte le soutien nécessaire.

Planification et suivi

Gestion de cas et plan d'intervention

6.101 Les CLSC doivent entre autres s'assurer que les services requis sont offerts. Une façon d'y arriver est le suivi systématique des clientèles. La grande diversité des services offerts a amené des régies régionales et certains CLSC à désigner des gestionnaires de cas et à implanter des systèmes de suivi systématique pour des clientèles ciblées. Ce gestionnaire est chargé de coordonner les services reçus par l'usager et de favoriser le maintien de l'autonomie de la personne. Dans son rapport, la commission Clair décrit la gestion de cas comme un outil essentiel pour coordonner et intégrer les services. En effet, la présence d'un gestionnaire de cas facilite la coordination des services puisque cette personne devient le principal interlocuteur de l'usager.

Le rôle de coordonnateur des services à domicile du CLSC est peu reconnu par les autres acteurs du réseau.

6.102 Nos travaux démontrent que le rôle de coordonnateur des services à domicile du CLSC est peu reconnu par les autres acteurs du réseau de la santé et des services sociaux. D'ailleurs, nous avons été étonnés de l'absence d'information relative à cette fonction. Le SIC ne compile aucune donnée à cet égard ni au sujet du temps consacré à la gestion de cas.

6.103 Pour ce qui est des dossiers à long terme, un plan d'intervention permet d'assurer la coordination multidisciplinaire des services dispensés à l'usager par un même établissement. Par ce plan, on détermine les besoins, la période prévue de prestation des services, les objectifs poursuivis ainsi que les moyens à prendre pour les atteindre. Lorsque plusieurs établissements ou dispensateurs offrent des services à un même client, on établit alors un plan de services individualisé.

6.104 L'analyse des dossiers a révélé que l'utilisation de plans d'intervention n'est pas très répandue : ceux-ci sont absents dans plus de 60 p. cent des dossiers. Au surplus, il y a peu de suivi quant à l'atteinte des objectifs mentionnés dans les plans et plusieurs d'entre eux n'ont pas fait l'objet d'une réévaluation, et ce, même s'ils dataient de plus d'un an.

6.105 En ce qui concerne les plans de services individualisés, nous n'en avons retracé aucun lors de l'examen des 178 dossiers. Pourtant, les CLSC ont fréquemment recours à des services externes ou travaillent conjointement avec les autres établissements du réseau. Puisque les CLSC ont peu d'outils d'intégration, il devient difficile pour eux d'exercer le suivi rattaché à leur rôle de coordonnateur.

6.106 Sur le terrain, le suivi à long terme des clientèles est souvent laissé pour compte. Les visites sont espacées ou reportées. Par exemple, des suivis de la tension artérielle ou des injections mensuelles de vitamine B12 peuvent être remis de quelques jours ou de quelques semaines. De plus, la fréquence des suivis psychosociaux est inadéquate. Les clientèles requérant des services à long terme pâtissent de l'augmentation des personnes ayant besoin de services à domicile à court terme. Selon l'Association des CLSC et des CHSLD du Québec, il y a eu un

accroissement du volume des services à la suite du virage ambulatoire ; elle affirme aussi que « les CLSC ont dû répondre en premier aux besoins des personnes convalescentes et posthospitalisées au détriment des besoins à plus long terme des personnes âgées et handicapées ».

6.107 Par surcroît, un CLSC visité n'a pas offert de services d'aide à domicile pour les nouvelles demandes en provenance de la communauté, et ce, pendant une période de plus de 10 mois. Un autre CLSC nous a indiqué qu'il a dû annuler des rendez-vous prévus avec un infirmier ou une infirmière entre le 15 juin et le 15 septembre 2000. Lorsque les membres de son équipe ont repris leurs visites, ils ont constaté que leur absence avait eu des conséquences déplorables sur les conditions de vie de leurs clients.

6.108 Nous avons recommandé aux régies régionales

- **de mettre en place des mécanismes pour améliorer la gestion de cas et le suivi systématique des clientèles ainsi que d'en mesurer l'efficacité ;**
- **d'évaluer de quelle manière les CLSC s'acquittent de leur responsabilité de coordonnateur des services à domicile.**

Contrôle de la qualité des services

6.109 Les personnes qui reçoivent des services à domicile doivent avoir des services de qualité tant de la part des CLSC que de celle des autres ressources du réseau. Pour cela, des mécanismes de contrôle de la qualité doivent être implantés, et ce, dans l'ensemble des territoires des régions. Ces mécanismes doivent s'appliquer aux services rendus, que ce soit par le CLSC lui-même ou par les dispensateurs désignés par celui-ci.

6.110 En tant que responsables de l'organisation des services dans leur région, les régies régionales ont un rôle à jouer en matière de qualité des services. En l'absence de mécanismes régionaux de contrôle de la qualité, les suivis actuels des CLSC ne permettent pas à ces derniers de s'assurer suffisamment de la qualité de leurs services ou de ceux des ressources externes auxquelles ils ont recours.

6.111 De plus, dans les CLSC visités, l'évaluation du personnel n'est pas une pratique répandue. Ainsi, plusieurs professionnels ont dit souhaiter un encadrement accru de la part de la direction. Certains CLSC ne comptent pas parmi leur personnel une infirmière clinicienne responsable de l'apprentissage de nouvelles techniques, de la transmission de l'information aux membres de l'équipe et du suivi des protocoles de soins cliniques.

6.112 Le réseau de la santé et des services sociaux s'est pourvu d'un système régissant la délégation des actes posés par les professionnels ; en plus d'assurer l'encadrement du personnel, ce système vise à garantir leur compétence. Toutefois, ce système ne fonctionne qu'à l'intérieur des établissements. En effet, plusieurs actes professionnels réservés aux infirmiers et aux infirmières, tels

l'injection de médicaments ou le changement de pansements, sont effectués de façon informelle par des proches aidants. De plus en plus, on demande aux proches aidants de devenir des soignants et on les sollicite pour des actes qui, en milieu institutionnel, sont réservés aux infirmières. Pourtant, les auxiliaires familiales et sociales des CLSC, qui possèdent une formation de plusieurs centaines d'heures, ne peuvent être déléguées pour poser ces actes.

Pas de formation aux proches aidants et pas de suivi de leur acte.

6.113 Il n'existe pas de balises qui précisent ce qui peut être enseigné aux proches aidants et la façon de faire le suivi des actes posés. Rien n'encadre la manière d'évaluer la capacité de la personne à assumer les tâches ; on laisse cela au jugement du professionnel. Plus préoccupant encore, il semble y avoir un vide juridique concernant la responsabilité légale qui incombe au professionnel qui fait l'enseignement et aux proches aidants qui posent les gestes. Une récente étude indique qu'une bonne partie des soins que l'on demande aux proches aidants de prodiguer peuvent entraîner des risques pour la santé du patient s'ils sont donnés incorrectement.

6.114 Le recours aux travailleurs sous contrats de gré à gré peut également amener des problèmes quant aux actes réservés. Certains professionnels nous ont confié qu'à l'occasion ils peuvent attribuer une subvention au patient afin que celui-ci engage un travailleur pour la prestation d'actes que les auxiliaires familiales et sociales ne peuvent accomplir.

6.115 Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales d'établir des mécanismes de contrôle de la qualité des actes posés, notamment par les proches aidants, et de s'assurer que les CLSC, en tant que coordonnateurs des services à domicile, les appliquent.

Allocation des ressources

Financement des services

6.116 L'allocation des ressources vise à répartir équitablement entre les régions ou entre les divers territoires d'une région une enveloppe budgétaire préétablie en fonction de la population et de ses caractéristiques sociosanitaires.

6.117 Dans nos rapports de vérification de l'optimisation des ressources précédents, nous avions souligné que, malgré les exigences de la loi quant à une répartition équitable à ce chapitre, les choix budgétaires du ministère ne reposaient pas sur une évaluation rigoureuse des besoins. Ce processus consistait plutôt en la reconduction des budgets d'année en année, une pratique qui ne permet pas d'améliorer l'équité entre les régions. En conséquence, nous avions recommandé au ministère de répartir les fonds en fonction des besoins de la population.

6.118 Ainsi, dans le contexte d'une répartition équitable des ressources, il ne devrait pas y avoir de disparités importantes entre les régions en ce qui a trait aux ressources allouées et aux services offerts à domicile (nature et intensité), puisqu'il s'agit de services de base. Soulignons que les services à domicile représentent près de 48 p. cent du budget des CLSC.

6.119 Le tableau 3 présente la richesse relative de chacune des régions quant aux dépenses liées à la prestation de services à domicile, ce qui inclut les subventions accordées aux organismes communautaires pour chaque type de clientèle, et fait ressortir les disparités entre les régions. En règle générale, il y a également des disparités si on compare les territoires de chacun des CLSC d'une même région.

Tableau 3

Dépenses liées à la prestation des services à domicile par habitant et par région pour l'année financière 1999-2000 (en dollars)

Régions	Déficience physique	Déficience intellectuelle	Personnes âgées	Santé mentale	Santé physique	Toutes clientèles
01 Bas-Saint-Laurent	25,00	2,24	60,57	0,87	16,75	105,43
02 Saguenay–Lac-Saint-Jean	23,36	3,42	29,14	1,31	18,53	75,76
03 Québec	15,40	1,61	35,25	0,67	19,65	72,58
04 Mauricie et Centre-du-Québec	17,87	1,76	35,90	0,41	15,58	71,52
05 Estrie	24,73	1,74	33,59	1,35	14,54	75,95
06 Montréal-Centre	14,98	3,43	47,90	0,73	14,63	81,67
07 Outaouais	19,57	3,51	34,37	1,52	20,56	79,53
08 Abitibi-Témiscamingue	18,87	5,22	47,71	2,03	12,03	85,86
09 Côte-Nord	24,28	3,77	31,20	1,13	10,97	71,35
10 Baie-James (Nord-du-Québec)	10,17	2,13	39,30	3,01	20,66	75,27
11 Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	38,94	2,74	56,39	1,00	14,78	113,85
12 Chaudière-Appalaches	12,69	2,56	31,97	0,35	17,88	65,45
13 Laval	8,55	2,51	30,93	1,01	10,21	53,21
14 Lanaudière	14,97	1,93	18,35	0,50	8,38	44,13
15 Laurentides	9,96	0,90	23,51	0,19	10,55	45,11
16 Montérégie	14,63	2,04	22,70	0,78	13,25	53,40
17 Nunavik	14,75	1,10	44,44	1,04	11,05	72,38
18 Baie-James (Conseil cri)	20,35	1,51	74,60	2,01	18,86	117,33
Moyenne du Québec	**16,15**	**2,51**	**35,10**	**0,79**	**14,64**	**69,19**

Source : Données du MSSS sur le contour financier des services à domicile.

6.120 Pour expliquer ces disparités, il faut remonter aux budgets initiaux alloués à chacun des CLSC lors de leur création. Le réseau des CLSC a nécessité plusieurs années pour se développer et les ressources disponibles pour implanter les CLSC ont fluctué au cours de cette période.

Reconduire le budget de l'année précédente n'incite pas à améliorer la performance.

6.121 Le mode d'allocation des ressources, basé sur une reconduction et une indexation du budget de l'année précédente, n'incite pas les établissements à améliorer leur performance ou à offrir plus de services, car la manière dont sont déterminés les budgets annuels n'est pas en lien direct avec le nombre de clients desservis. Les budgets de l'année financière 2001-2002 ont été attribués aux CLSC sans

connaître le nombre de clients qui ont eu recours à ceux-ci au cours des deux dernières années financières. Ainsi, il est évident qu'aucune mesure de l'efficience ou de l'efficacité basée sur des indicateurs de résultats ne permet de soutenir le processus de l'allocation des ressources.

6.122 Nous avons constaté qu'il n'y a pas de suivi budgétaire cohérent entre le ministère, les régies régionales et les établissements, notamment en ce qui a trait à l'allocation de ressources à des fins précises ainsi qu'à l'utilisation qui en est faite. À titre d'exemple, le ministère a accordé 30 millions de dollars additionnels pour bonifier les services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie. Les régies régionales ont proposé au ministère leur scénario de répartition intrarégionale entre établissements. Faute de suivi approprié et étant structurés pour desservir tous les types de clientèles, les CLSC pourraient utiliser ce supplément de ressources pour desservir l'ensemble de la clientèle des services à domicile et non exclusivement les personnes âgées en perte d'autonomie.

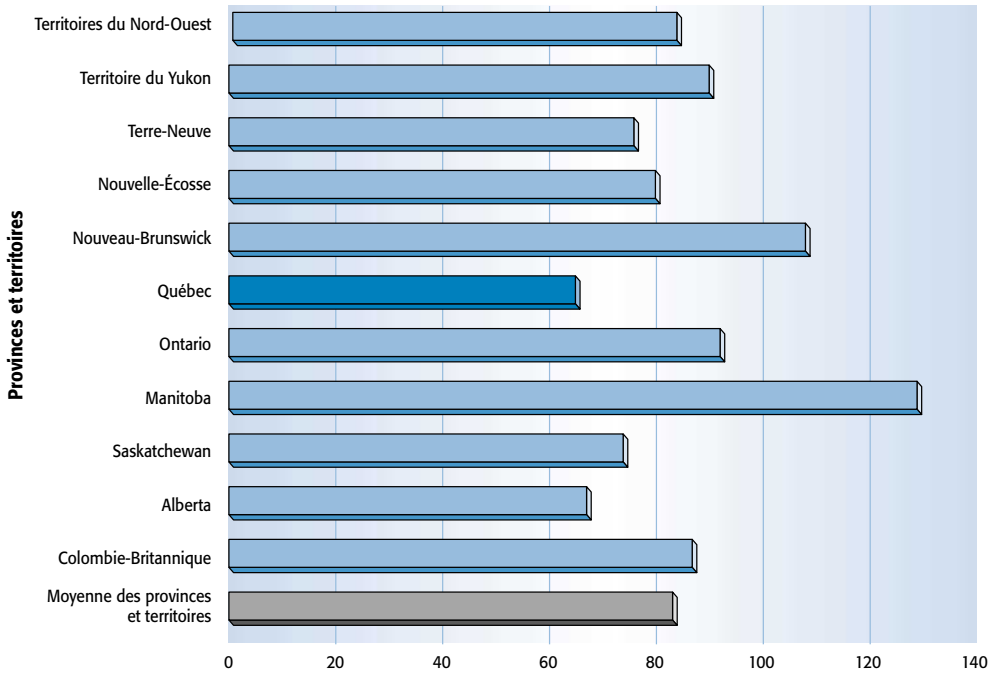
6.123 Les programmes concernant le maintien à domicile, qui ont été transférés de l'Office des personnes handicapées du Québec au réseau de la santé et des services sociaux, constituent un autre exemple du manque de suivi budgétaire. Le ministère et les régies régionales ne s'assurent pas que les montants accordés en vertu de ces programmes sont utilisés aux fins prévues. Ils reconduisent les budgets d'année en année, sans s'assurer que sont considérées les heures réelles de service, l'assistance financière et les aides techniques requises afin de pouvoir respecter les objectifs poursuivis par le Conseil des ministres.

6.124 Par ailleurs, l'indicateur des dépenses par habitant pour l'allocation des ressources ne permet pas à lui seul de savoir si les ressources allouées sont suffisantes, ni de vérifier si on réussit à répondre aux besoins de la population. Lorsque la demande de services est beaucoup plus importante que l'offre et qu'elle s'accroît en même temps que vieillit la population, l'offre détermine les services. Compte tenu du contexte de ressources financières limitées, très peu de gestionnaires ont mentionné qu'il serait utile de faire une collecte de données sur les besoins réels de leur clientèle et de les organiser de façon à motiver une demande budgétaire. En conséquence, l'information sur les besoins en ressources financières des CLSC ne se rend pas jusqu'aux instances gouvernementales. Bref, il devient hasardeux de chercher à quantifier le nombre de ressources nécessaires pour offrir les services.

6.125 Plusieurs personnes du réseau de la santé et des services sociaux s'appuient sur une analyse dans laquelle sont comparées les dépenses de services à domicile par habitant de chaque province canadienne pour conclure que le Québec est sous-financé à ce sujet. Le comité pour la révision du cadre de référence sur les services à domicile, qui a été chapeauté par le ministère, a établi pour chaque province les dépenses par habitant à partir de données relevées auprès des représentants provinciaux (graphique 2). Au Québec, pour augmenter les dépenses par habitant de un dollar, il faut investir annuellement 7,4 millions de dollars.

GRAPHIQUE 2

TOTAL DES DÉPENSES PROVINCIALES OU TERRITORIALES PAR HABITANT POUR LES SERVICES À DOMICILE POUR L'ANNÉE 1999-2000 (en dollars)



N.B. : Ce graphique comporte des données relevées auprès de représentants provinciaux et fait actuellement l'objet d'une validation par l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS). Les données ne sont pas disponibles pour l'Île-du-Prince-Édouard.

Source : Comité ministériel pour la révision du cadre de référence sur les services à domicile.

6.126 Les ajouts de ressources additionnelles ou les compressions sont établis lors des processus de revue de programmes et d'étude des crédits. Le ministre responsable du réseau de la santé et des services sociaux fait les démarches pour obtenir davantage de ressources du gouvernement. Au cours de la période de 1994-1995 à 1999-2000, la part des ressources affectées aux missions CLSC et CHSLD des établissements est passée de 25,8 à 29,1 p. cent, alors que celle des centres hospitaliers diminuait de 54,4 à 52,4 p. cent. Pour cette période, l'incidence du transfert de ressources des centres hospitaliers vers les CLSC et les CHSLD s'est traduit par un montant de quelque 188 millions de dollars, soit 2 p. cent des dépenses. À ce transfert, il s'est ajouté des nouvelles ressources d'environ 122 millions de dollars, soit 1,3 p. cent des dépenses.

6.127 Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales

- **de répartir entre les régions l'enveloppe budgétaire allouée aux services à domicile en fonction des besoins de la population ;**
- **de mettre en place des mécanismes de suivis budgétaire et financier permettant de mesurer l'atteinte des objectifs poursuivis en ce qui concerne l'organisation des services.**

Tarification des services

6.128 Dans son cadre de référence de 1994 sur les services à domicile de première ligne, le ministère spécifie que les services à domicile sont fournis gratuitement. Il précise cependant qu'au principe de la gratuité s'ajoute celui de la neutralité. Ce principe, en vertu duquel les personnes continuent d'assumer, dans la mesure de leurs moyens, les obligations normales liées à une vie autonome et responsable lorsqu'ils reçoivent des services à domicile, concerne surtout à l'aide à domicile. Cependant, toujours selon ce principe, un usager du réseau de la santé et des services sociaux devrait bénéficier des mêmes services, quel que soit le lieu de dispensation.

6.129 Actuellement, la couverture de tous les services d'aide à domicile est largement remise en cause, compte tenu de l'augmentation prévisible de la clientèle au cours des prochaines années et des ressources limitées. Sur le terrain, de multiples modalités d'application compliquent une demande d'aide très simple. La prolifération des dispensateurs s'est traduite par des iniquités pour les clientèles, particulièrement en ce qui a trait aux coûts et à l'intensité des services. Par exemple, pour ce qui est des soins palliatifs, les services sont gratuits s'ils sont dispensés par un CLSC ou un CHSGS. Le bénéficiaire doit en payer une partie en fonction de son revenu si le service est offert par une entreprise d'économie sociale ou il peut choisir de prendre en charge les coûts lorsque l'intensité ou les délais d'attente rendent précaire l'accessibilité aux services.

6.130 Rappelons que la *Loi canadienne sur la santé* (L.R. 1985, ch. C-6) définit les soins à domicile comme des services complémentaires de santé. Toutefois, ces services ne sont pas inclus dans un régime public d'assurance. Ainsi, les provinces choisissent si elles offrent ou non les services à domicile et, le cas échéant, si elles les financent. À cet égard, la moitié des provinces canadiennes ont opté pour la tarification de certains services d'aide à domicile et en retirent des recettes. Le Québec fait actuellement face à ce choix.

6.131 Nous avons recommandé au ministère de clarifier le principe de gratuité des services à domicile et de régulariser les pratiques en vigueur, le cas échéant.

Système d'information

Information de gestion et reddition de comptes

6.132 En 1999-2000, le ministère a procédé à l'implantation d'une nouvelle version du SIC. L'investissement ministériel pour cette version a été près de 29 millions de dollars, et ce, sans compter les coûts annuels récurrents pour le remplacement et l'entretien des équipements ainsi que pour la formation du personnel.

6.133 Malgré ces investissements substantiels, il n'y a toujours pas d'information de gestion disponible à l'échelle provinciale. En effet, il a été impossible de reconstituer les données pour l'année financière 1999-2000, étant donné que le réseau n'a pas mis en place un système parallèle de transition lors de l'implantation. Pour l'année 2000-2001, la compilation et le traitement des données provinciales et régionales ont été confiés à la RAMQ par souci d'économie. Les coûts de mise en place de cette banque provinciale sont de 188 500 dollars. Annuellement, les frais d'exploitation sont évalués à 242 000 dollars.

6.134 Cependant, les représentants de la RAMQ nous ont fait part qu'ils sont aux prises avec des difficultés : des établissements ne fournissent pas leurs données et la qualité de l'information n'est pas uniforme puisque la saisie est décentralisée et qu'il faut améliorer la procédure de validation. En juin 2001, les données régionales ou provinciales n'étaient pas disponibles et aucune échéance n'avait été fixée. Les régies régionales prévoient de longs délais et certaines d'entre elles envisagent de constituer en parallèle leurs propres banques de données.

6.135 Il semble que l'évaluation des besoins lors de la conception du système ait été déficiente puisque plusieurs acteurs et gestionnaires rencontrés ont mentionné qu'ils ne l'utilisent pas comme outil de travail. Ils considèrent que le système alourdit leur tâche, étant donné qu'ils doivent y faire la saisie de données.

Manque d'informations pertinentes et fiables pour encadrer et organiser la prestation des services à domicile.

6.136 Par ailleurs, le ministère et les régies régionales manquent d'informations pertinentes et fiables pour encadrer et organiser la prestation des services à domicile. Dans ses ententes de gestion triennales avec les régies régionales pour la période de 1999 à 2002, le ministère a défini un seul objectif voulant que les services à domicile rejoignent 38 usagers âgés de plus de 65 ans par 1 000 habitants. Pour pouvoir mesurer l'atteinte de cet objectif, il a établi les indicateurs suivants : les taux d'usagers et d'interventions pour 1 000 personnes selon l'âge par territoire de CLSC. Pour l'année financière 1999-2000, aucun résultat n'a pu être dégagé afin d'en évaluer l'atteinte. En ce qui concerne l'année 2000-2001, les résultats ne sont pas disponibles, étant donné que les étapes de collecte et de validation des données restent à compléter.

6.137 De plus, le cadre de référence de 1994 sur les services à domicile énonce les principes entourant la prestation des services à domicile. Par contre, il ne fait nullement mention de la nécessité de faire un suivi de l'application du cadre aux plans tant local et régional que provincial. Ainsi, le ministère et les régies régionales

ignorent si les objectifs précisés dans le cadre de référence sont atteints; par exemple, ils ne savent pas si les services à domicile favorisent l'intégration sociale des personnes et permettent de prévenir ou de réduire leur institutionnalisation ou si on a recours aux solutions les mieux adaptées aux besoins des personnes.

6.138 Il en est de même pour le suivi des cadres de référence relatifs aux programmes transférés de l'Office des personnes handicapées du Québec au réseau de la santé et des services sociaux. Afin de favoriser le maintien des personnes handicapées dans leur milieu naturel, plusieurs programmes, qui s'inspiraient de la Politique d'ensemble : « À part … égale », ont été élaborés. Ainsi, on retrouve un programme relatif aux aides techniques, un autre à propos du transport et de l'hébergement, un au sujet des services intensifs de maintien à domicile et un dernier concernant le soutien à la famille. À cet égard, le ministère n'est pas informé non plus du fait que l'application de ces programmes n'est pas conforme aux règles concernant l'intensité des services, la protection des enveloppes budgétaires et, plus particulièrement, l'accessibilité.

6.139 À titre d'exemple, l'incapacité fonctionnelle d'une personne âgée de plus de 65 ans peut être reconnue par le programme concernant les aides techniques sans l'être par le programme relatif aux services intensifs de maintien à domicile pour les personnes handicapées. Le réseau de la santé et des services sociaux considère la perte d'autonomie reliée à l'âge comme un handicap qui n'est pas couvert par ce dernier programme, discriminant ainsi la clientèle selon l'âge de la personne. Pourtant, le mémoire approuvé par le Conseil des ministres lors du transfert de ce programme stipule que les critères d'admissibilité ne doivent permettre de faire aucune discrimination quant à l'âge, au type de déficience ou au revenu. Ainsi, un nouveau client handicapé de plus de 65 ans se voit offrir des services en vertu du programme de maintien à domicile régulier, dans lequel l'intensité de services est moindre.

Peu d'objectifs et d'indicateurs pour mesurer l'efficacité des services à domicile.

6.140 Il y a également des lacunes concernant les suivis exercés par les régies régionales. Celles-ci ont défini peu d'objectifs et d'indicateurs permettant de mesurer l'efficacité des services à domicile. En effet, dans deux des régions visitées, les régies régionales ont formulé quelques objectifs à ce sujet, mais elles n'ont pas déterminé d'indicateurs permettant de mesurer leur atteinte ; elles se sont limitées à commenter des initiatives concernant certains d'entre eux. Enfin, dans la troisième région, on a fixé plusieurs objectifs, mais la plupart n'ont pas d'indicateurs ; ceux qui en possèdent se retrouvent dans un tableau de bord, mais souvent les indicateurs retenus ne permettent de mesurer que partiellement l'atteinte de l'objectif. À titre d'exemple, un des objectifs est d'accroître le nombre d'usagers dont le cas requiert entre 1,5 et 2,5 heures de soins et d'aide par jour, même si aucun système ne permet de compiler cette information.

6.141 Enfin, faute d'information suffisante en matière de services à domicile, les rapports annuels produits par le ministère et les régies régionales informent peu le lecteur en ce qui concerne l'efficacité des services à domicile, leurs coûts et la satisfaction de la clientèle.

6.142 Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales

- **de prendre des moyens concertés pour produire en temps opportun une information de gestion utile et uniforme, qui permet de suivre l'application des orientations et de mesurer l'atteinte des objectifs se rapportant à la prestation des services à domicile;**
- **de s'assurer du respect du cadre de référence de 1994 sur les services à domicile et des décisions du Conseil des ministres relatives aux programmes de l'Office des personnes handicapées du Québec;**
- **de définir des indicateurs permettant de mesurer l'atteinte des objectifs et d'en rendre compte en temps opportun;**
- **d'améliorer le contenu de leurs rapports annuels en ce qui concerne les services à domicile.**

Soutien à la prestation de services

Un soutien administratif insuffisant pour assurer une organisation efficace du travail.

6.143 Le fait de soutenir adéquatement tous les intéressés tant sur le plan administratif qu'au regard des activités sur le terrain a une influence certaine sur la prestation des services à domicile. Un soutien administratif de qualité facilite le travail des acteurs et contribue à une organisation efficace du travail. Cependant, le contexte de la rareté des ressources et la priorité donnée à la prestation de services font en sorte que le soutien administratif aux acteurs est souvent déficient. En effet, les régies régionales ont principalement ajouté des budgets pour les services directs à la population.

6.144 Peu de normes destinées à faciliter la gestion des services à domicile, notamment pour évaluer la charge de cas des professionnels ou pour documenter l'attente concernant les divers services, ont été mises en place. En fait, le SIC permet seulement de connaître le nombre de cas se rapportant à chaque professionnel. Certains CLSC ont développé des outils manuels pour pallier ces manques.

6.145 Au surplus, peu d'outils facilitent la gestion opérationnelle que les infirmières et les auxiliaires familiales et sociales doivent effectuer; par exemple, elles doivent gérer des dossiers concernant des personnes qui demandent un nombre de visites différent de l'une à l'autre. Malgré tous les progrès technologiques dans le domaine de la gestion, la préparation des tournées se fait encore trop souvent manuellement. En effet, le ministère n'a pas élaboré d'outils de planification des visites, qui permettraient une gestion simple et efficace. Dans ce contexte, des patients, notamment ceux qui sont visités moins fréquemment, peuvent être négligés. Nous avons d'ailleurs observé, lors de l'examen des 178 dossiers, que le suivi mensuel d'un patient de 88 ans avait été oublié.

6.146 Par ailleurs, dans la région universitaire visitée, on a expérimenté au début des années 1990 un Système d'information pour les services de maintien à domicile (SISMAD), conçu pour rendre possible l'utilisation de la grille d'évaluation des besoins multiclientèle et l'élaboration d'un plan d'intervention. Selon une étude de

1997, ce système aurait donné la possibilité d'économiser 12 p. cent des heures travaillées. L'étude indique aussi que le SISMAD offrait un soutien aux intervenants et aux gestionnaires en permettant, entre autres, de diminuer les actes répétitifs, de réduire le nombre d'erreurs, d'avoir une meilleure connaissance des cas en attente et de produire de nombreux rapports avec des données en temps réel.

6.147 Toujours selon cette étude, ce système aurait permis également d'étudier les effets du virage ambulatoire sur la demande de services et, notamment, de connaître la nature et l'issue des demandes, de mesurer l'adéquation entre les services requis et les services reçus et de documenter les délais d'attente. Pourtant, le SISMAD a été abandonné malgré un investissement de 3,3 millions de dollars, sans compter les ressources engagées par les CLSC. Pour plusieurs gestionnaires de la régie régionale et de CLSC visités, les raisons de cet abandon demeurent difficiles à comprendre.

6.148 Nous avons recommandé au ministère et aux régies régionales de mettre en place des outils administratifs et opérationnels de gestion, qui favorisent l'efficience et soutiennent la prestation des services à domicile.

Suivi des recommandations formulées au ministère en 1993-1994

6.149 Au cours de l'année 1993-1994, nous avons effectué une vérification de l'optimisation des ressources portant sur les services de maintien à domicile concernant les personnes âgées en perte d'autonomie. Cette vérification avait pour but d'évaluer si l'encadrement exercé par le ministère favorisait l'accessibilité de ces services.

6.150 Dans le présent chapitre, nous reprenons l'objectif de la vérification effectuée en 1993-1994 en l'appliquant à toutes les clientèles qui bénéficient de services à domicile. Nous sommes donc en mesure de voir si les recommandations formulées à l'époque, afin d'améliorer l'offre de services à domicile aux personnes âgées en perte d'autonomie, ont été prises en compte par le réseau de la santé et des services sociaux.

6.151 En ce qui concerne le suivi des recommandations, nous avons constaté que celles-ci sont toujours d'actualité. En effet, le MSSS poursuit actuellement des travaux en vue de remédier aux lacunes relevées à l'époque. Le tableau 4 présente le degré d'application de chacune des recommandations et les mesures prises ou à prendre par le MSSS pour améliorer la prestation des services à domicile aux personnes âgées en perte d'autonomie dans le réseau de la santé et des services sociaux. Des 11 recommandations formulées en 1993-1994 à l'égard des services à domicile offerts aux personnes âgées, 2 ont été appliquées, 2 l'ont été partiellement, alors que 7 ne le sont pas encore. Beaucoup d'actions concrètes restent à poser.

6.152 Enfin, les travaux du présent mandat de vérification portent sur toutes les clientèles en perte d'autonomie desservies à domicile et abordent dans une perspective globale les constatations de 1993-1994.

Tableau 4

Suivi des recommandations formulées au ministère en 1993-1994

Recommandations	Commentaires du MSSS
Nous avions recommandé au ministère	
de déterminer les soins et les services qu'il est en mesure d'offrir aux personnes âgées en perte d'autonomie. **(recommandation appliquée)**	« Le ministère a publié en mai 1994 le cadre de référence sur les services à domicile de première ligne. Depuis ont été produites et diffusées les *Orientations ministérielles sur les services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie* (2001) qui précisent les composantes des services devant être offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie. « Dans les travaux actuels sur un projet ministériel en matière de services à domicile, les services de base sont regroupés en cinq catégories telles que les soins et services personnels, l'aide à domicile, les services aux proches, le support technique et les centres de jour. « Ces services peuvent être offerts au domicile de la personne, dans la communauté et au pourtour du domicile à toutes les clientèles nécessitant des services de soutien à domicile de même qu'à leurs familles et à leurs proches.
d'établir un outil permettant l'évaluation des besoins en services à domicile. **(recommandation non appliquée, car l'outil multiclientèle bonifié n'est toujours pas implanté dans le réseau)**	« Actuellement, pour l'évaluation des besoins en services à domicile, l'outil multiclientèle est utilisé dans sept régions. De plus, le ministère a coordonné les travaux d'un comité aviseur sur l'élaboration d'un outil, ce qui a permis d'arriver à un outil d'évaluation intégré. Le ministère s'apprête à donner suite aux mesures du "Rapport du Comité aviseur sur l'adoption d'un outil d'évaluation intégré des besoins des personnes en perte d'autonomie et de détermination des services requis notamment en institution ou à domicile" en confirmant au réseau le choix de "**l'outil multiclientèle**" bonifié. « Une version 2001 de l'outil sera implantée dans tout le réseau sur support papier ou informatique selon le choix des établissements. « Dans le secteur du soutien à domicile, l'outil multiclientèle est déjà connu et utilisé par plusieurs CLSC. « Les travaux concernant la détermination des interventions requises, selon le milieu de vie de l'usager, sont à compléter.
de s'assurer que les crédits attribués aux programmes de maintien à domicile (MAD) et des services intensifs de maintien à domicile (SIMAD) sont utilisés aux fins prévues et que les informations de gestion reflètent la réalité. **(recommandation non appliquée)**	« Les travaux liés au SIC et l'outil multiclientèle favoriseront la standardisation des informations de gestion.

Tableau 4 (suite)

Suivi des recommandations formulées au ministère en 1993-1994

Recommandations	Commentaires du MSSS
Nous avions recommandé au ministère	
d'établir des critères et de s'assurer de l'application uniforme de ceux-ci pour établir la priorité des demandes de services. **(recommandation non appliquée)**	« Le cadre de référence sur les services à domicile de première ligne de 1994 a amené certaines précisions à cet effet. L'introduction de l'outil multiclientèle bonifié, étendu à toutes les régions, devrait aider les équipes de soutien à domicile à identifier le niveau d'urgence de la situation, à établir la priorité en fonction de ce critère et, en conséquence, à favoriser la standardisation des critères d'admissibilité.
de prendre position quant au versement d'une allocation financière directe et de s'assurer, le cas échéant, de la qualité des services dispensés par les personnes embauchées par les personnes en perte d'autonomie. **(recommandation partiellement appliquée)**	« **Allocation directe.** Lors de l'adoption du chèque emploi-service comme mécanisme de gestion financière de l'allocation directe pour les services de soutien à domicile, le ministère a pris position en faveur du maintien de cette modalité de services à laquelle on devrait recourir dans certaines conditions et pour des clientèles qui souhaitent recevoir les services grâce à cette modalité et qui ont la capacité d'en assurer la gestion ou, le cas échéant, qui peuvent être assistées. « **Qualité des services dispensés par les personnes embauchées par les personnes en perte d'autonomie.** Les *Orientations ministérielles sur les services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie* abordent la "qualité […] des interventions", peu importe le milieu où est offert le service. Plusieurs éléments, dont la concertation, les réseaux de services intégrés ou la définition de standards de qualité, devraient contribuer à la prestation de services de qualité.
de préciser les rôles des intervenants du réseau afin de répondre aux besoins des personnes âgées en perte d'autonomie. **(recommandation partiellement appliquée, car les rôles de tous les acteurs ne sont pas précisés afin de répondre aux besoins des personnes âgées)**	« Les rôles des intervenants des différents établissements sont clairement définis. Par ailleurs, nous avons identifié des différences en termes de communication, de concertation et de complémentarité entre les intervenants. À cet effet, les *Orientations ministérielles sur les services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie* préconisent la mise en place de réseaux de services intégrés, dont l'une des composantes est la désignation de gestionnaires de cas qui auront à accompagner la personne âgée et à s'assurer que les rôles des différents intervenants gravitant autour de cette personne soient clairs et compris par toutes les parties concernées.

Tableau 4 (suite)

Suivi des recommandations formulées au ministère en 1993-1994

Recommandations	Commentaires du MSSS
Nous avions recommandé au ministère	
de doter les CLSC d'un système d'information qui permet de recenser les besoins en matière de services à domicile et d'évaluer l'atteinte des objectifs en ce domaine. **(recommandation non appliquée, car les besoins seront répertoriés lorsque l'outil d'évaluation multiclientèle sera informatisé)**	« Le MSSS a travaillé à la mise en place d'un système d'information. De plus, ajoutons que la recension des besoins peut se faire par plusieurs moyens conjugués. Parmi les moyens, le SIC est en opération depuis le 1er avril 2000. Actuellement, le ministère est en période de validation des données. « De plus, l'intégration de l'outil multiclientèle au système d'information clientèle des CLSC devrait faciliter cet arrimage et permettre ainsi de mieux documenter les services requis versus les services offerts.
de préciser les services à domicile que les CLSC doivent dispenser dans les résidences pour personnes âgées. **(recommandation appliquée)**	« Depuis la publication du cadre de référence des services à domicile de 1994, il a été établi que les résidences privées étaient considérées comme le domicile de la personne. "Lorsqu'une personne réside de manière permanente dans une habitation collective qui offre le gîte et le couvert comme services de base, cette résidence doit être considérée comme son domicile".
de répartir les ressources de façon équitable en fonction des besoins des personnes âgées, comme l'exige la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*. **(recommandation non appliquée)**	« Depuis 1994, les budgets de développement consentis aux régions ont été répartis selon une méthode équitable qui tient compte de l'évolution des besoins des personnes âgées et de la richesse relative. « Les travaux du comité sur la réévaluation du mode de budgétisation des CLSC (Comité technique aviseur – Bédard 2) visent précisément le remplacement de la méthode de budgétisation dite "historique" par une approche fondée sur les besoins des populations desservies, selon les principes suivants : • Un financement comparable ; • Des services comparables ; • Pour des populations comparables. « Une répartition interrégionale basée sur ces principes est envisagée pour le prochain exercice financier. « Enfin, lors d'ajouts budgétaires, des ajustements ont été apportés dans le sens de la recommandation.

Tableau 4 (suite)

Suivi des recommandations formulées au ministère en 1993-1994

Recommandations	Commentaires du MSSS
Nous avions recommandé au ministère	
de s'assurer que les personnes âgées sont informées des services qu'elles sont en droit de recevoir. **(recommandation non appliquée)**	« Les CLSC ont certains moyens d'informer les personnes âgées des services offerts. « Dans les *Orientations ministérielles sur les services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie*, le ministère envisage diverses mesures visant à informer la population, notamment de la gamme de services envisagée pour tout le Québec.
de réviser le contenu de son rapport annuel afin de fournir une information complète sur ses activités et l'atteinte de ses objectifs. **(recommandation non appliquée)**	« La *Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives*, communément appelée "loi sur la gouverne", introduira de nouvelles façons de faire, notamment eu égard à la reddition de comptes. »

6.153 Commentaires du ministère

« **Commentaire général.** Dans l'ensemble, le ministère partage l'analyse et les recommandations du Vérificateur général. Toutefois, nous aimerions porter à votre attention certains travaux, amorcés au cours des dernières années, eu égard aux services à domicile. En effet, le ministère a coordonné les travaux en vue de réviser le cadre de référence sur les services à domicile de première ligne. Le ministère a aussi mené certains chantiers en lien avec le virage ambulatoire, comme la durée des séjours d'hospitalisation, l'élaboration d'un outil d'évaluation multiclientèle, le développement d'indicateurs de suivi, les efforts d'arrimage entre les divers programmes existants selon les groupes de clientèles, les *Orientations ministérielles sur les services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie*, les personnes handicapées, les familles et les proches, les groupes de médecine de famille, les réseaux de services intégrés, le SIC, le suivi aux travaux de la Commission d'études sur les services de santé et les services sociaux et le comité sur l'allocation budgétaire.

« **Énoncés de politique et orientations.** Les ententes de gestion, liant le ministère et les régies régionales, prévoient certains indicateurs de suivi sur les services à domicile. De plus, le ministère entend former un comité MSSS - Régies régionales - CLSC afin d'établir une grille d'indicateurs qui permettront de suivre l'évolution des services à domicile. Cette opération est liée à l'exploitation des données du nouveau système d'information Intégration CLSC : les premières données extraites du système sont actuellement en

validation. La grille d'indicateurs portera minimalement sur l'adaptation des services à domicile aux besoins (taux de réponse, etc.), l'équité dans l'accès aux services, la continuité des services et l'efficience.

« **Accessibilité. Accueil, évaluation et orientation.** L'information sur les services doit emprunter deux grandes voies. Premièrement, les CLSC doivent être en mesure d'offrir une gamme standardisée de services : la population doit avoir une idée claire de ce que sont les services à domicile, comme c'est le cas pour les services médicaux. Un processus d'évaluation standardisé sera soutenu par la mise en place d'un outil multiclientèle. Ceci devrait permettre de contribuer à la résolution de certains problèmes existants. Deuxièmement, les CLSC doivent informer la population des services qu'ils offrent. Sur cet aspect, le ministère et les régies régionales doivent soutenir des actions d'information.

« **Nature et intensité des services.** Le ministère convient que les moyens utilisés pour déterminer la nature et l'intensité des services doivent tenir compte de chaque situation. Pour chaque cas, la nature et l'intensité des services seront déterminées à l'aide de l'outil multiclientèle, en fonction de trois éléments : l'état de la personne, son entourage (ses proches), son environnement. Un suivi sur la manière de répondre aux besoins au moyen d'audits de pratique (examens à intervalles réguliers des plans de services réalisés et comparaison) pourra être mis en place. L'instauration d'un tel mécanisme de régulation permettra de suivre de près la réponse aux besoins et d'éviter de trop grands écarts entre les territoires ; bref, c'est là une façon d'harmoniser la réponse aux besoins.

« **Délais d'attente.** La question des délais d'attente est intimement liée à la disponibilité de données en provenance du système d'information Intégration CLSC. Jusqu'à maintenant, la tenue de listes d'attente pouvait varier selon les CLSC. Le ministère entend corriger la situation en demandant de gérer de telles listes selon un certain nombre de critères (par exemple l'urgence de la situation, le degré de support des proches) ; ceci pourra contribuer à mieux adapter l'offre de services. L'implantation de l'outil multiclientèle fournira les informations nécessaires à l'établissement de standards quant aux services à offrir, aux délais d'attente, etc.

« **Continuité et complémentarité. Plan d'organisation des services.** La coordination des services repose sur la mise en place de "réseaux de services intégrés"(ou filières de services). Ces réseaux sont organisés par problématique, clientèle, profil de besoins, etc. Les récentes politiques relatives aux clientèles du ministère appuient la mise en place de tels réseaux comme mode d'organisation de services. Les plans d'organisation de services doivent donc être structurés à la verticale selon les clientèles (services de base, services spécialisés, services ultraspécialisés) plutôt qu'à l'horizontale, par secteur de services de base (par exemple pour les services à domicile). Le ministère consacre actuellement beaucoup d'efforts à la mise en place de réseaux de services intégrés, efforts qu'il compte accentuer au cours des prochaines années. Le développement des services à domicile – et des services de base en général – constitue le pilier de ces réseaux.

« **Rôles et responsabilités.** Le ministère prévoit clarifier les responsabilités des CLSC à titre de responsables, sur leur territoire respectif, de la coordination des services à domicile de base. Par ailleurs, les CLSC partagent la responsabilité de la prestation des services avec plusieurs partenaires. Les CLSC doivent également coordonner leur action avec les services spécialisés. En effet, les centres de réadaptation peuvent offrir, à domicile, des services de réadaptation et d'adaptation pour certaines clientèles. À ce sujet, le ministère devrait éventuellement consulter les établissements quant à leur participation dans un continuum de services tel que présenté à la section "plan d'organisation des services". Ainsi, le plan d'action en déficience physique qui est en élaboration, permettra d'établir plus clairement la complémentarité des services offerts par les différents établissements ou partenaires.

« **Aides techniques.** Les équipements et aides techniques doivent être envisagés selon une perspective globale du soutien à domicile, dont ils constituent un élément important au même titre que les services. L'ensemble des programmes ministériels, ceux de la RAMQ, des régies régionales ou d'autres fiduciaires ont souvent été développés pour répondre à des besoins particuliers. Afin d'améliorer la situation, une table quadripartite (MSSS, régies régionales, RAMQ, Association des établissements de réadaptation en déficience physique du Québec) se penche notamment sur cette question afin de dégager des orientations portant sur la gestion et les modalités d'accès et d'attribution des équipements et aides techniques. Du côté de la RAMQ, une personne a été désignée pour travailler à simplifier les processus administratifs et à faciliter l'acquisition ou le remplacement des équipements et fournitures aux clientèles. Par ailleurs, le ministère verra, avec les régies et les établissements, à se doter de moyens pour instaurer une gestion régionale intégrée des équipements et aides techniques, exercée par le réseau de la santé et des services sociaux.

« **Suivi médical à domicile.** Le ministère a mis en œuvre différentes mesures visant à améliorer le suivi médical à domicile. Quinze projets ayant le potentiel de devenir des groupes de médecine de famille sont actuellement en phase préparatoire. Leur implantation est prévue au cours de 2002. Cette mesure, issue du rapport Clair, devrait permettre d'améliorer le suivi médical tant à domicile qu'en CLSC ou en clinique privée. Une autre mesure porte sur l'élaboration d'orientations en soins palliatifs qui seront assorties d'un plan d'action comprenant certaines recommandations sur le soutien et le suivi médical à domicile. Ajoutons que l'implantation des départements régionaux de médecine générale est complétée dans 16 régions. Elles devront, en conséquence, prendre les moyens pour "définir et proposer un réseau d'accessibilité aux soins (…) pour le maintien à domicile", conformément à l'article 417.2 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*.

« **Besoins des proches aidants.** L'outil multiclientèle bonifié, auquel le ministère met la dernière main en vue de son implantation dans tous les CLSC, inclura un module qui permettra d'évaluer les besoins spécifiques des proches aidants. Les données colligées avec l'outil seront versées dans le système d'information Intégration CLSC. Elles pourront alors être traitées et exploitées pour fournir un portrait des besoins des proches aidants, du taux de réponse, par région, par territoire, etc. Cette information permettra de mieux adapter les services aux besoins.

« **Contrôle de la qualité des services.** Le ministère prévoit clarifier la situation sur les proches aidants auprès des CLSC qui agissent à titre de responsables de la prestation des services à domicile. En conséquence, ces derniers devront prendre les moyens pour s'assurer du suivi du plan de services. Ceci implique que l'intervenante ou l'intervenant doit :

- obtenir le consentement de la personne ayant des incapacités ;
- obtenir le consentement du proche aidant (lui demander s'il consent à poser tel geste) ;
- transmettre l'information clinique nécessaire sur l'état de santé de la personne ayant des incapacités, les précautions à prendre, etc. ;
- transmettre toutes les connaissances requises et s'assurer que le proche aidant est en mesure de poser tel ou tel geste. Pour ce faire, il prendra le temps de procéder à une expérimentation et à une simulation ;
- assurer le suivi du plan de services ou du plan d'intervention individualisé.

« Ajoutons que le ministère assure un support au Conseil québécois d'agrément visant notamment la promotion d'une démarche de qualité auprès des établissements, à laquelle certains CLSC ont déjà souscrit.

« **Allocation des ressources. Financement des services.** Le budget des services à domicile est constitué de divers éléments de programmes développés pour répondre à des besoins en émergence (personnes âgées en perte d'autonomie, personnes handicapées, etc.) C'est la perspective historique qui prévaut. Le ministère est conscient qu'il faut se donner une approche intégrée, considérant les services à domicile comme une composante des services de base. Ces services doivent toutefois être accessibles en fonction des besoins plutôt que de l'appartenance à telle clientèle. C'est dans cette perspective que l'allocation budgétaire doit être révisée. Un comité évalue actuellement cette question et soumettra ses recommandations au ministère, qui en dégagera des orientations en vue de corriger les écarts actuels et de procéder à l'allocation budgétaire sur la base des besoins de la population. Ajoutons que, depuis les dernières années, les budgets de développement ont été alloués aux régies régionales en tenant compte des besoins des personnes et de la richesse relative de la région.

« **Tarification des services.** Le ministère entend, sous peu, adopter des orientations qui préciseront la couverture publique des services. Ces orientations établiront également le mode de financement des services à domicile ainsi que les modes de prestation les plus appropriés, en fonction des besoins des clientèles.

« **Système d'information. Information de gestion et reddition de comptes.** La disponibilité d'une information de gestion uniforme et l'établissement d'indicateurs sont liés au déploiement du système d'information Intégration CLSC et de l'outil multiclientèle. Le ministère travaille activement dans ce sens, d'autant plus que la *Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives*, communément appelée " loi sur la gouverne ", et le nouveau cadre de gestion à établir en vertu de la *Loi sur l'administration publique*, permettront d'accroître les exigences en termes de résultats attendus et de renforcer l'imputabilité de la part des régies régionales et des établissements sur la base de résultats attendus signifiés dans

les ententes de gestion. L'intention du ministère va dans le sens de mettre en place les moyens et les façons de faire pour que les services à domicile disponibles soient en fonction des besoins des différentes clientèles. Le ministère entend, dans ses orientations à venir, intégrer l'ensemble des éléments de programmes pour les clientèles ayant besoin de services à domicile. En ce qui concerne les programmes d'aides techniques, transférés de l'Office des personnes handicapées du Québec au ministère et au réseau, le ministère entend mener une évaluation de cette opération.

« **Soutien à la prestation de services.** Parmi les éléments déjà mentionnés, rappelons que l'implantation de l'outil multiclientèle, le déploiement du système d'information Intégration CLSC, l'instauration de gestionnaires de cas, mise de l'avant dans les *Orientations ministérielles sur les services offerts aux personnes âgées en perte d'autonomie,* et l'implantation des réseaux de services intégrés fourniront l'occasion de développer des outils administratifs et de suivi clinique. »

6.154 Résumé des commentaires des régies régionales

Les trois régies régionales visitées estiment que le rapport reflète bien la réalité des services offerts à domicile et qu'il démontre les difficultés reliées à la gestion et à la prestation de ces services. En effet, dans l'ensemble, les trois régies régionales partagent notre analyse et elles comptent travailler à résoudre les problèmes qui ont été soulevés.

Pour ce faire, une régie régionale considère que certains outils pourraient mieux soutenir les actions, tels :

- un cadre national englobant toutes les clientèles visées par les services de soutien à domicile ;
- des systèmes d'information de gestion performants, pertinents et fiables ;
- un budget adéquat pour assurer la prestation des services requis par la population.

Par ailleurs, les trois régies régionales nous ont souligné qu'elles ont entrepris plusieurs actions pour organiser les services à domicile de leur région. Mentionnons notamment :

- des études portant sur la satisfaction des usagers en ce qui concerne la qualité des services ;
- la mise en place de cadres de référence pour des clientèles précises ;
- des travaux en cours concernant une politique régionale quant au soutien à domicile.

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 les énoncés de politique et les orientations des services à domicile permettent de répondre aux besoins de la population.

Critères

- Le ministère doit établir des orientations claires, des objectifs mesurables et des lignes directrices explicites.
- Le ministère doit préciser clairement les services à offrir afin de s'assurer que le réseau public offre des services comparables d'un territoire desservi par un CLSC ou d'une région à l'autre.
- Le ministère et les régies régionales doivent établir et diffuser les rôles et les responsabilités des différents acteurs (ministère, régies régionales, établissements publics et ressources privées).
- Le ministère et les régies régionales doivent définir des indicateurs permettant de s'assurer sur une base régulière que les services offerts répondent aux besoins.

Objectif

Évaluer dans quelle mesure l'organisation des services à domicile favorise l'accessibilité ainsi que la continuité et la complémentarité de ces services.

Critères

- Les régies régionales, les départements régionaux de médecine générale et les établissements doivent organiser les services à domicile de façon à en favoriser l'accessibilité.
- Les régies régionales doivent assurer la coordination entre les différents dispensateurs de services et mettre en place des mécanismes en vue de permettre la continuité et la complémentarité des services à domicile.
- Les CLSC doivent planifier, coordonner et dispenser les services à la population et s'assurer de leur suivi.

Objectif

Évaluer dans quelle mesure le ministère et les régies régionales allouent les ressources, en vue d'offrir des services à domicile en fonction des populations à desservir et de leurs caractéristiques sociosanitaires.

Critères

- L'allocation des ressources pour les services à domicile doit s'appuyer sur une méthode d'évaluation structurée des besoins.
- Les mécanismes d'allocation des ressources doivent en permettre la réaffectation lors de réorganisations du réseau, tel le virage ambulatoire.

Objectif

Déterminer si le ministère, les régies régionales et les CLSC détiennent une information de gestion qui facilite la prise de décision et leur permet d'évaluer leur performance en ce qui a trait aux services offerts à domicile.

Critères

- L'information détenue par les différents paliers du réseau doit :
  - être fiable, pertinente, suffisante et disponible en temps opportun ;
  - soutenir la prise de décision des gestionnaires ;
  - permettre de suivre périodiquement l'évolution des indicateurs précisés dans le cadre de gestion en vue d'évaluer la performance.
- La reddition de comptes doit permettre aux régies, au ministère et à l'Assemblée nationale de mesurer l'atteinte des objectifs, de comparer les performances et de mettre en place les correctifs qui s'imposent.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Chapitre 7

Services de garde en milieu scolaire

Vérification menée auprès du ministère de l'Éducation, de commissions scolaires et d'écoles primaires

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	7.1
VUE D'ENSEMBLE	7.13
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	7.26
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	7.32
Accessibilité	7.36
Sécurité et santé	7.44
Règles de sécurité	7.48
Règles de santé et d'hygiène	7.53
Environnement physique	7.61
Norme d'espace	7.63
Besoins particuliers des enfants	7.69
Période du dîner	7.72
Formation du personnel	7.77
Profil scolaire des responsables	7.78
Profil scolaire des éducateurs et éducatrices	7.81
Formation continue	7.84
Programme d'activités	7.92
Intégration dans l'école	7.97
Taux d'encadrement des enfants	7.101
Gestion financière	7.107
Allocations de fonctionnement	7.111
Allocations pour élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage	7.114
Ponctions des commissions scolaires et des écoles	7.118
Situation financière des services de garde	7.126
Tarifs demandés aux parents	7.131
Cadres de gestion et de reddition de comptes	7.138
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Méthode d'échantillonnage	

Les commentaires du ministère de l'Éducation et de porte-parole des commissions scolaires et des écoles apparaissent à la fin de ce chapitre.

FAITS SAILLANTS

Vérification menée par

Gilles Thomassin
Directeur de vérification

Guy Desrosiers
Chantal Gagnon
Sylvie Laflamme
Sophie Lenneville
François Sauvageau
Christian Villeneuve

7.1 Au Québec, les services de garde en milieu scolaire sont reconnus comme une des solutions au problème des enfants laissés seuls durant certaines périodes de la journée.

7.2 En septembre 1998, le ministère de l'Éducation rend les services de garde en milieu scolaire accessibles à un coût minime aux enfants de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire. Plusieurs acteurs participent à la mise en place et au fonctionnement des services de garde : le ministère de l'Éducation, les commissions scolaires, les écoles ainsi que les parents.

7.3 Durant 1999-2000, 1 249 services de garde en milieu scolaire accueillent 151 799 enfants. Les allocations versées par le ministère à cette fin totalisent 94,5 millions de dollars pour cet exercice. Quant aux parents, leur quote-part est estimée à plus de 100 millions de dollars.

7.4 Nous avons procédé à la vérification de l'optimisation des ressources des services de garde en milieu scolaire. Nos travaux avaient d'abord pour but de nous assurer que l'accessibilité des services satisfait aux besoins. Un autre de nos objectifs était d'évaluer dans quelle mesure l'environnement physique des installations est sain et sécuritaire, et aménagé en tenant compte des besoins des enfants. Nous voulions aussi nous assurer que le personnel des services de garde a les connaissances et les compétences requises par leur tâche. De plus, nous souhaitions vérifier que les programmes d'activités répondent aux objectifs de développement des enfants tout en étant complémentaires de la réalité scolaire.

7.5 Nous cherchions à déterminer si le financement des services de garde concourt à leur saine gestion. Enfin, nous désirions obtenir l'assurance que les acteurs concernés ont mis en place un encadrement favorisant la saine gestion des services de garde, que la qualité des services est évaluée et que la reddition de comptes à cet égard est fiable et complète.

7.6 Depuis 1998, l'implantation des services de garde en milieu scolaire s'est faite à un rythme rapide. Elle a aussi coïncidé avec une série de changements majeurs survenus dans le réseau de l'éducation : fusion des commissions scolaires, réforme de l'éducation, décentralisation des pouvoirs. L'accessibilité des services s'est grandement accrue. Cependant, une proportion importante de services de garde refusent des enfants, surtout ceux qui veulent fréquenter le service de façon irrégulière.

7.7 Le ministère et les commissions scolaires ne s'assurent pas que les règles relatives à la sécurité et à la santé sont respectées. Même si la plupart des services de garde sont vigilants, des points importants méritent une attention plus soutenue : contrôle des présences, tenue d'exercices d'évacuation, vérification relative aux antécédents judiciaires, mise à jour de la formation des secouristes et application des mesures d'hygiène.

7.8 L'environnement physique est sans contredit un des éléments qui présentent les problèmes les plus aigus quant à la qualité des services de garde. Ainsi, plusieurs enfants sont regroupés dans des locaux en trop grand nombre à la fois; ils ne disposent ni d'un endroit pour se reposer ni de l'espace nécessaire pour dîner dans un environnement propice à la détente.

7.9 Par ailleurs, la pénurie d'éducateurs et d'éducatrices qualifiés et expérimentés de même que l'absence d'un programme de formation continue ont une incidence sur la capacité du personnel d'exercer le rôle éducatif qui lui est dévolu.

7.10 Puisque aucune exigence n'a été énoncée à cet effet, peu de services de garde ont élaboré un programme d'activités. Les pratiques actuelles donnent lieu à des situations où se côtoient le meilleur et le pire : certains milieux font vivre aux enfants des expériences stimulantes et enrichissantes, d'autres les surveillent. En ce qui a trait à l'intégration du service de garde dans l'école, il reste beaucoup à faire pour que la cohérence et la continuité entre les deux programmes d'action se concrétisent.

7.11 Le ministère ignore si l'allocation accordée à chacun des services de garde est trop modeste, suffisante ou trop généreuse. Des sommes importantes, retenues par l'école et la commission scolaire sans justification adéquate, ne servent pas toujours aux fins du service de garde. Cette pratique nuit à la santé financière des services de garde et peut expliquer les disparités importantes relevées dans les tarifs demandés aux parents.

7.12 Enfin, l'absence d'un cadre de gestion bien structuré laisse une grande latitude aux services de garde et offre peu de garantie d'équité, notamment en matière d'accessibilité, de tarification et de qualité. Et comme les écoles et les commissions scolaires n'évaluent pas avec rigueur la qualité des services offerts aux enfants, elles n'en rendent pas compte à la population.

VUE D'ENSEMBLE

7.13 Depuis de nombreuses années, la garde des enfants de 4 à 12 ans en dehors des heures de classe est une question qui préoccupe l'ensemble des pays industrialisés. Plusieurs études ont en effet démontré que les enfants laissés seuls durant certaines périodes de la journée risquent de vivre des problèmes de stress, d'insécurité et de solitude. De plus, le risque que surviennent des accidents de même que la présence de comportements délinquants paraissent plus élevés dans leur cas.

7.14 Au Québec, dès le début des années 80, les services de garde en milieu scolaire sont reconnus comme une des solutions à cette problématique. C'est ainsi qu'en septembre 1998, le ministère de l'Éducation rend les services de garde en milieu scolaire accessibles à un coût minime aux enfants de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire. La volonté de satisfaire aux attentes de la population est également marquée par l'augmentation des sommes consacrées à cette mesure

par l'État, la promulgation d'un premier règlement en la matière et l'obligation faite aux commissions scolaires d'ouvrir des services de garde à la demande des conseils d'établissement, directement sollicités par les parents.

7.15 Durant 1999-2000, 1 249 services de garde en milieu scolaire accueillent 151 799 enfants qui sont sous leur responsabilité à maintes reprises au fil des jours, soit avant et après la classe, à l'heure du dîner, souvent lors des journées pédagogiques, parfois pendant la semaine de relâche et la période estivale.

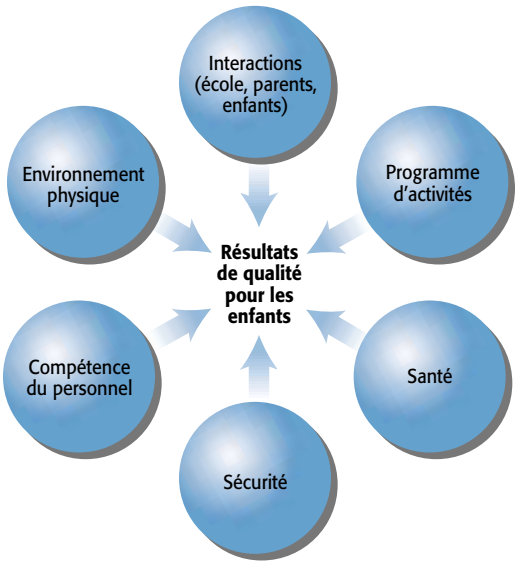
7.16 Les services de garde sont un complément de l'école et de la famille. Comme il est précisé dans le Règlement sur les services de garde en milieu scolaire, ils poursuivent les objectifs suivants :

- veiller au bien-être des élèves et poursuivre, dans le cadre du projet éducatif de l'école, le développement des enfants par l'élaboration d'activités tenant compte de leurs intérêts et de leurs besoins, en complémentarité aux services éducatifs de l'école ;
- seconder les familles des élèves, notamment en offrant à ceux qui le désirent un lieu adéquat et, dans la mesure du possible, le soutien nécessaire pour leur permettre d'effectuer leurs travaux scolaires après la classe ;
- assurer la santé et la sécurité des élèves, dans le respect des règles de conduite et des mesures de sécurité approuvées par le conseil d'établissement de l'école.

7.17 Malgré l'absence de consensus sur les caractéristiques d'un service de garde de qualité, de nombreux spécialistes de l'éducation se réfèrent aux mêmes éléments. La figure 1 illustre ces aspects incontournables.

FIGURE 1

COMPOSANTES DE LA QUALITÉ



7.18 Il appert que le bon fonctionnement d'un service de garde dépend en grande partie de son effectif, notamment de la formation et de l'expérience de celui-ci. La collaboration et les échanges entre le personnel du service de garde, le personnel enseignant, les parents et les enfants contribuent également au développement harmonieux de l'enfant. Enfin, la qualité suppose le respect des règles propres à assurer la santé et la sécurité de tous les jeunes.

7.19 De plus, la valeur d'une telle organisation se traduit par la mise en œuvre d'un programme d'activités varié et souple, dans un environnement physique stimulant, grâce auquel l'enfant pourra apprendre à mieux se connaître, à s'épanouir et à vivre en communauté.

7.20 Les services de garde en milieu scolaire sont régis par la *Loi sur l'instruction publique* et le Règlement sur les services de garde en milieu scolaire, qui définit la nature et les objectifs des services de garde ainsi que leur cadre général d'organisation (accès, assiduité, sécurité, etc.). Plusieurs acteurs participent à la mise en place et au fonctionnement de ce type d'organisations. Les principaux sont le ministère de l'Éducation, les commissions scolaires, les établissements d'éducation préscolaire et d'enseignement primaire ainsi que les parents.

7.21 Depuis l'automne de 1997, la *Loi sur l'instruction publique* accorde aux commissions scolaires de même qu'aux écoles une plus grande autonomie, de manière à ce que les services offerts à la population répondent davantage aux besoins particuliers de chaque milieu.

7.22 La loi confère aux nouvelles commissions scolaires d'importantes responsabilités en matière de planification, de répartition des ressources, de soutien à leurs écoles, d'évaluation, de contrôle et de reddition de comptes. Il revient à chaque commission scolaire de veiller à l'organisation et au maintien des services de garde en milieu scolaire.

7.23 La direction d'école, quant à elle, en détermine le règlement intérieur et en communique la teneur aux parents. Elle veille à la sécurité des enfants, coordonne la gestion des ressources humaines et financières, favorise l'intégration du service de garde dans l'école et s'assure de la qualité des services offerts. Le conseil d'établissement, formé notamment de parents, d'enseignants, de membres du personnel de soutien et de la direction de l'école, donne son avis à la commission scolaire sur tout sujet susceptible d'améliorer l'organisation du service de garde. Il informe la communauté desservie par l'école des services offerts et lui rend compte de leur qualité.

7.24 Pour sa part, le ministère de l'Éducation exerce des fonctions relatives à l'allocation des ressources et au contrôle.

7.25 Les services de garde en milieu scolaire doivent s'autofinancer et, pour ce faire, disposent de deux sources de revenu : les allocations du ministère et la contribution des usagers. En ce qui concerne l'exercice 1999-2000, les allocations versées par le ministère à cette fin totalisent 94,5 millions de dollars. Quant aux parents, leur quote-part est estimée à plus de 100 millions de dollars. Elle représente la cotisation de 5 dollars perçue par jour et par enfant fréquentant le service de façon régulière ainsi que la tarification pour les autres services, comme la fréquentation sporadique, l'inscription, les activités spéciales durant les journées pédagogiques, les repas et les collations ; ces services donnent lieu à une tarification variable d'un service de garde à l'autre.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

7.26 Nous avons procédé à la vérification de l'optimisation des ressources des services de garde en milieu scolaire. Nos travaux avaient d'abord pour but de nous assurer que l'accessibilité des services satisfait aux besoins. Un autre de nos objectifs était d'évaluer dans quelle mesure l'environnement physique des installations est sain et sécuritaire, et aménagé en tenant compte des besoins des enfants.

7.27 Nous voulions aussi nous assurer que le personnel des services de garde a les connaissances et les compétences requises par leur tâche. De plus, nous souhaitions vérifier que les programmes d'activités répondent aux objectifs de développement des enfants tout en étant complémentaires de la réalité scolaire.

7.28 Nous cherchions à déterminer si le financement des services de garde concourt à leur saine gestion. Nous désirions aussi obtenir l'assurance que le ministère de l'Éducation, les commissions scolaires et les écoles primaires ont mis en place un encadrement favorisant la saine gestion des services de garde. Enfin, nous voulions nous assurer que la qualité des services est évaluée et que la reddition de comptes à cet égard est fiable et complète.

7.29 Aux fins de nos travaux, nous avons rencontré des gestionnaires travaillant au ministère, dans des commissions scolaires et dans des écoles ainsi que des responsables de service de garde. Nous avons aussi traité l'information recueillie à l'aide de questionnaires envoyés à 31 commissions scolaires. Au cours de l'hiver de 2001, nous avons visité 50 services de garde choisis de façon aléatoire parmi 7 directions régionales du ministère. Ces dernières ont été retenues du fait qu'elles englobaient, en 1999-2000, 91,5 p. cent des services de garde du Québec, desservaient 94,8 p. cent des élèves qui fréquentaient ce type de services et ont reçu 96 p. cent des allocations versées par le ministère. L'annexe 2 présente la méthode d'échantillonnage que nous avons employée et explique succinctement la manière d'interpréter les estimations relatives à l'ensemble des services formant la population à l'étude.

7.30 Par ailleurs, les groupements suivants ont accepté d'être les porte-parole des commissions scolaires et des écoles : la Fédération des commissions scolaires du Québec, l'Association des directeurs généraux des commissions scolaires du Québec, la Fédération québécoise des directeurs et directrices d'établissement d'enseignement, l'Association québécoise du personnel de direction des écoles et l'Association montréalaise des directeurs d'établissement scolaire.

7.31 Ajoutons que nous avons examiné les données financières de l'exercice 1999-2000. Les travaux se sont terminés en juin 2001.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

7.32 Avec l'arrivée des services de garde en milieu scolaire, pour lesquels la tarification est minime, la demande s'est fortement accrue : en trois ans, près de 400 nouveaux services de garde se sont implantés dans les écoles primaires du Québec, desservant des milliers de nouveaux élèves.

7.33 Cette implantation rapide a coïncidé avec une série de changements majeurs survenus dans le réseau de l'éducation : fusion des commissions scolaires, réforme de l'éducation, décentralisation des pouvoirs. Les commissions scolaires et les écoles ont amélioré l'accessibilité aux services de garde en milieu scolaire, mais la plupart d'entre elles se sont peu investies dans leur gestion.

7.34 L'absence de plaintes de la part des parents est considérée par tous comme un gage de qualité. Pourtant, les parents sont généralement peu informés des paramètres de qualité et des disparités énormes entre les services : certains milieux veillent à l'épanouissement des enfants, d'autres les surveillent. Nos travaux ont d'ailleurs révélé que le cadre de gestion mis en place offre peu de garantie d'équité.

7.35 Après avoir mis l'accent sur l'accessibilité, le réseau devra se prononcer sur la qualité de service recherchée. Des améliorations doivent être apportées au regard des éléments suivants : accessibilité, politique de santé et de sécurité, environnement physique, compétence du personnel, programme d'activités, cadres de gestion et de reddition de comptes.

Accessibilité

7.36 Il appartient aux parents d'amorcer les démarches visant l'implantation d'un service de garde en milieu scolaire. Contrairement au ministère de la Famille et de l'Enfance, qui est tenu de créer de nouvelles places dans le réseau privé des centres de la petite enfance pour satisfaire à la demande, le ministère de l'Éducation n'a pas à développer le réseau public de services de garde en milieu scolaire. Même si le ministère contribue financièrement au fonctionnement des services de garde, leur mise sur pied revient à la commission scolaire, qui reçoit à cet effet une demande du conseil d'établissement, lui-même étant directement sollicité par les parents.

Les services de garde en milieu scolaire ont connu une forte croissance.

7.37 Les services de garde en milieu scolaire ont connu une forte croissance. À l'automne de 1998, un peu moins de 45 p. cent des écoles primaires abritaient de telles installations ; pour l'exercice 1999-2000, ce pourcentage avoisine les 59 p. cent. Le nombre d'enfants qui fréquentent les services de garde de façon régulière ou sporadique est passé de 92 688 en 1997-1998 à 151 799 en 1999-2000, ce qui représente une augmentation de 63,8 p. cent en deux ans.

7.38 Bien que l'accessibilité se soit beaucoup améliorée, le tableau 1 montre que 857 écoles primaires du Québec ne sont pas dotées d'un service de garde en milieu scolaire en 1999-2000.

Tableau 1

Dénombrement des écoles primaires dotées d'un service de garde en 1999-2000

			Nombre d'élèves ayant ou non accès à un service de garde en milieu scolaire				
			Préscolaire	Primaire		Total	
	Nombre d'écoles	%		1re, 2e et 3e années	4e, 5e et 6e années		%
Présence d'un service de garde*	1 221	59	75 500	217 522	193 063	**486 085**	76
Absence de service de garde**	857	41	24 019	63 362	70 215	**157 596**	24
Total	**2 078**	**100**	**99 519**	**280 884**	**263 278**	**643 681**	**100**

* Les 1 249 services de garde en activité sont gérés par 1 221 écoles, réparties dans 67 des 72 commissions scolaires.

** Certaines des écoles concernées recourent aux services de garde d'autres écoles. Le nombre d'écoles dans cette situation n'est pas connu.

7.39 Plusieurs commissions scolaires expliquent l'absence de service de garde dans une école principalement par le fait que la demande est insuffisante. Seulement quelques-unes adoptent alors des mesures de manière à faciliter la mise sur pied et le maintien d'un tel service, par exemple en offrant une aide financière. La plupart des commissions scolaires exigent que le service de garde s'autofinance, et ce, dès la première année ; au surplus, plusieurs d'entre elles ont fixé un seuil de fréquentation difficile à atteindre dans certains milieux.

7.40 D'autres commissions scolaires n'ont fourni aucune raison pour expliquer l'absence de service de garde. Pourtant, seulement une parmi celles qui ont rempli notre questionnaire demande aux écoles qui n'offrent pas ce service d'effectuer un sondage chaque année auprès des parents pour évaluer leurs besoins à cet égard. Les autres commissions scolaires semblent tenir pour acquis que les parents sont informés et qu'ils viendront frapper à leur porte en temps et lieu.

48 p. cent des services de garde visités refusent des demandes de fréquentation sporadique.

7.41 Par ailleurs, des problèmes d'accès persistent à cause des pratiques adoptées par certains services de garde en milieu scolaire. En effet, malgré le mot d'ordre du ministère d'accepter tous les enfants, 48 p. cent des services de garde visités appliquent des critères de contingentement : soit qu'ils déclinent systématiquement les demandes de fréquentation sporadique, soit que l'information remise aux parents ne présente que les modalités acceptées, généralement les fréquentations

régulières de trois, quatre ou cinq jours par semaine. Or, les parents ignorent le plus souvent que les services de garde doivent acquiescer aux demandes de fréquentation sporadique, qu'ils sont lésés et qu'ils pourraient adresser une plainte aux autorités responsables.

7.42 Les enfants laissés pour compte ne peuvent bénéficier du tarif réduit lors des journées pédagogiques, car il faut être inscrit au service de garde pour y avoir droit. Le midi, ils doivent se joindre aux dîneurs de l'école, où le service est souvent différent : nombre d'enfants par surveillant plus élevé, absence d'animation, etc.

7.43 **Nous avons recommandé aux commissions scolaires et aux écoles**

- **d'évaluer périodiquement la pertinence**
  - **d'exploiter des services de garde dans les écoles qui n'offrent pas encore ce service ;**
  - **d'adopter des mesures pour faciliter la mise sur pied des services de garde dans certains milieux ;**
- **de s'assurer que toutes les demandes d'inscription sont acceptées.**

Sécurité et santé

7.44 Un des objectifs du service de garde en milieu scolaire est d'assurer la sécurité et de veiller à la santé des enfants. Pour atteindre cet objectif, des règles relatives à la sécurité, à la santé et à l'hygiène doivent être établies, divulguées et mises en application par toutes les personnes visées.

7.45 Le Règlement sur les services de garde en milieu scolaire, en vigueur depuis le 18 novembre 1998, détermine certaines exigences en matière de santé et de sécurité. Entre autres, le service de garde a l'obligation d'afficher les numéros de téléphone importants, de disposer de trousses de premiers soins, de consigner les problèmes de santé des enfants, de préparer une liste des personnes à contacter en cas d'urgence, d'obtenir une autorisation valable pour laisser partir un enfant seul ou avec une personne autre qu'un de ses parents.

7.46 Les mesures prévues par la réglementation, quoique essentielles, s'avèrent néanmoins insuffisantes pour donner des outils aux membres du personnel afin qu'ils puissent poser les gestes nécessaires rapidement et efficacement. En effet, des dimensions aussi importantes que la vérification des antécédents judiciaires des membres du personnel, les évacuations en cas d'urgence et les mesures d'hygiène sont laissées de côté. Malgré cela, la plupart des services de garde ne disposent pas de politique couvrant l'ensemble des principes de sécurité et de santé dans le but de les communiquer clairement et rapidement aux intéressés (parents, personnel régulier et de remplacement, nouveaux employés). Les commissions scolaires n'ont pas pour leur part spécifié aux écoles ce que devrait contenir une telle politique, se limitant souvent à rappeler l'importance des points traités dans la réglementation.

Le ministère et les commissions scolaires ne s'assurent pas que les règles de sécurité et de santé sont respectées.

7.47 En outre, ni le ministère ni les commissions scolaires ne visitent les services de garde pour s'assurer que les exigences énoncées dans la réglementation actuelle sont respectées. Même si la plupart des services de garde sont vigilants, certains aspects, tels que la mise à jour de la formation en secourisme et le contrôle des présences, auraient intérêt à être améliorés.

Règles de sécurité

7.48 La vérification relative aux antécédents judiciaires est une étape primordiale lorsqu'on embauche des personnes appelées à travailler auprès des jeunes. Pareil contrôle démontre de façon claire que la sécurité des enfants est prise au sérieux. Même si la découverte d'antécédents judiciaires est rare, le seul fait de mentionner que les dossiers sont systématiquement examinés sous ce rapport s'avère une mesure capable de décourager les personnes non désirées de présenter leur candidature.

Antécédents judiciaires : pas de vérification systématique.

7.49 Or, nos travaux révèlent que 68 p. cent des commissions scolaires formant notre échantillon ne s'assurent pas de l'absence d'antécédents judiciaires dont la nature empêcherait l'engagement d'un candidat. Soulignons que l'Ontario, la Colombie-Britannique et les Territoires du Nord-Ouest exercent ce contrôle pour le personnel des services de garde accueillant les enfants d'âge scolaire.

7.50 D'autre part, bien qu'il soit essentiel que les services de garde vérifient si tous les enfants répondent à l'appel en début de période, 16 p. cent d'entre eux ne contrôlent pas les présences aussi systématiquement. Une absence anormale pourrait donc passer inaperçue, avec les risques qui s'ensuivent. Du reste, l'existence d'une procédure écrite visant à accélérer les démarches pour retrouver un enfant qui manque à l'appel est plutôt rare.

7.51 Même si la plupart des éducateurs et éducatrices veillent à ce que les enfants quittent les lieux avec des personnes autorisées, peu de services de garde ont établi la marche à suivre lors du départ; or, une telle mesure permet d'identifier rapidement et avec certitude quels enfants sont encore sur place et lesquels sont partis. Dans 74 p. cent des services de garde, rien n'est noté. Ainsi, en cas d'incendie, il faudrait s'en remettre à la mémoire du personnel pour savoir si tous les enfants sont à l'abri.

7.52 Toutes les écoles font des exercices d'évacuation; mais, dans plus de 80 p. cent de ces établissements, les exercices n'ont pas lieu pendant les heures d'ouverture des services de garde. Pourtant, durant ces plages, il y a moins de personnel pour voir au bon déroulement de l'activité. Il s'ensuit que la direction ignore si l'effectif du service de garde connaît bien son rôle et est efficace en pareille situation.

Règles de santé et d'hygiène

L'administration des médicaments est gérée avec soin.

7.53 Le personnel est soucieux de la santé des enfants et, à l'instar des parents et des jeunes, il est sensibilisé aux allergies. La plupart des services de garde font de la prévention en interdisant les aliments allergènes ou le partage d'aliments. De plus, tous les services de garde accueillant des enfants aux prises avec ce problème de santé gardent en réserve la médication nécessaire au traitement des symptômes aigus. L'administration des médicaments est aussi gérée avec soin : 96 p. cent des services de garde exigent que soit signée une autorisation avant d'administrer un médicament. Par contre, 16 p. cent des services de garde ne conservent pas les médicaments sous clé, ce qui n'est pas conforme à la réglementation.

7.54 Le Règlement sur les services de garde en milieu scolaire spécifie que les membres d'un service de garde doivent être titulaires d'un document qui, datant d'au plus trois ans, atteste qu'ils ont une formation en secourisme.

7.55 Quatre commissions scolaires ont déclaré ne pas effectuer de vérification à cet égard, trois d'entre elles laissant cette responsabilité aux écoles. Pourtant, des écoles de ces mêmes commissions scolaires croient que ces dernières font le travail et jugent donc inutile de reprendre l'opération.

7.56 Nous avons d'ailleurs constaté une vingtaine d'irrégularités dans 11 services de garde : 11 membres permanents du personnel ne détiennent aucun document valable et 9 n'ont pas procédé à la mise à jour de leurs connaissances dans le délai prescrit.

7.57 Par ailleurs, les précautions élémentaires en matière de lutte anti-infectieuse, notamment celles qui concernent le lavage des mains ainsi que la désinfection du matériel, ne sont pas prises. Près de 44 p. cent des services de garde ne s'assurent pas que les enfants se lavent les mains avant les repas et 40 p. cent ne font pas la désinfection des jeux et jouets assez régulièrement, la fréquence minimale étant de trois fois ou plus par année.

7.58 Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que les exigences énoncées dans la réglementation actuelle en ce qui a trait à la sécurité et à la santé sont respectées.

7.59 Nous avons recommandé aux commissions scolaires

- **de s'assurer que les membres du personnel des services de garde possèdent la formation en secourisme exigée par la réglementation ;**
- **d'inclure la vérification relative aux antécédents judiciaires dans les procédures de recrutement du personnel des services de garde et d'exercer un suivi à cet égard.**

7.60 Nous avons recommandé aux écoles

- **d'élaborer et de diffuser une politique en matière de sécurité, de santé et d'hygiène;**
- **de s'assurer que, lors d'une évacuation d'urgence, les membres du personnel des services de garde connaissent leur rôle et s'acquittent de leurs responsabilités.**

Environnement physique

7.61 La situation de chaque service de garde est unique puisque les écoles ont une capacité d'accueil fort variable. Ainsi, certaines vivent une surpopulation importante tandis que d'autres connaissent une décroissance des inscriptions et se vident. Il faut également garder à l'esprit que la plupart de ces bâtiments ont été construits avant l'avènement des services de garde en milieu scolaire.

7.62 L'espace alloué au service de garde doit tout de même être aménagé de manière à répondre aux différents besoins des enfants. Ceux-ci ont droit à des installations assez spacieuses pour permettre la tenue d'activités variées et le repos. Nos travaux révèlent que l'environnement physique est sans contredit un des éléments qui présentent les problèmes les plus aigus quant à la qualité des services de garde. Plusieurs enfants sont regroupés dans des locaux en trop grand nombre à la fois; ils ne disposent ni d'un endroit pour se reposer ni de l'espace nécessaire pour dîner dans un environnement propice à la détente.

Norme d'espace

7.63 Au Québec, contrairement aux autres provinces, aucune norme ne vient préciser la superficie minimale des locaux et aires d'activité nécessaires au fonctionnement d'un service de garde en milieu scolaire. La *Loi sur l'instruction publique* prévoit uniquement qu'en l'absence de locaux adéquats, d'autres locaux à l'extérieur de l'école peuvent abriter le service de garde.

7.64 Le ministère de l'Éducation, quant à lui, laisse entendre que la capacité d'accueil du service de garde est équivalente à celle de l'école. Dans les documents explicatifs concernant la planification des aménagements scolaires, le ministère spécifie toutefois que chaque service de garde doit avoir l'usage exclusif d'au moins un local ou de deux, si le nombre d'inscriptions est de 125 et plus. Or, 14 p. cent des services de garde visités n'ont pas un tel local servant à l'accueil, aux tâches administratives et au rangement du matériel. Pour que soit respectée la volonté du ministère, 21 locaux sont à ajouter dans 18 services de garde de notre échantillon.

7.65 Les services de garde ne peuvent accomplir leur mission sans que d'autres lieux leur soient accessibles. C'est ainsi que la presque totalité des installations disposent d'espace, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, pour les activités physiques ; bon nombre ont accès à la bibliothèque (78 p. cent) et à un local muni d'équipement informatique (62 p. cent). Les trois quarts des services de garde jouissent d'un local où les élèves peuvent effectuer leurs travaux scolaires dans le calme.

Le nombre de locaux est parfois insuffisant.

7.66 Cependant, la majorité des commissions scolaires signalent que les locaux ne sont pas assez nombreux par rapport au nombre d'enfants qui les occupent au quotidien. Notre vérification nous a permis de constater que 28 p. cent des services de garde n'ont pas suffisamment de locaux disponibles pour accueillir simultanément tous les groupes (chacun comprenant, comme le prescrit le Règlement sur les services de garde en milieu scolaire, un éducateur et 20 enfants), que ce soit pour le dîner ou pour les activités.

7.67 La taille des groupes, autrement dit le nombre d'enfants qui occupent en même temps un lieu donné, est un facteur déterminant quant à la qualité des services de garde. Des recherches recommandent un maximum de 20 à 30 enfants par groupe qui, idéalement, utilise à lui seul un local. S'il y a surnombre, l'environnement devient bruyant et de plus en plus stressant au fil des heures. À cet égard, plus de 50 p. cent des responsables considèrent que le niveau de bruit auquel les enfants sont soumis est trop élevé.

7.68 Les services de garde utilisent peu les classes même si, faute d'espace, on utilise pour se dépanner un corridor, une ancienne douche ou un réduit. Des 20 services de garde qui se servent des classes, 13 le font uniquement pendant la période des devoirs et leçons. De façon générale, ces locaux ne sont pas adaptés aux besoins particuliers associés aux périodes de garde, ce qui explique que 48 p. cent des écoles préfèrent les réserver à l'enseignement et ainsi éviter d'éventuels conflits entre différents types d'utilisateurs.

Besoins particuliers des enfants

7.69 L'espace utilisable par le service de garde doit permettre de répondre au besoin d'intimité des enfants : la satisfaction de ce besoin est un facteur-clé quant à leur adaptation au service de garde.

La plupart des services de garde n'ont pas de coin paisible à offrir aux enfants.

7.70 D'une part, nous avons constaté que 78 p. cent des services de garde visités n'ont pas de coin paisible à offrir à ceux et celles qui désirent s'isoler. D'autre part, les besoins des 9 à 12 ans ne sont pas toujours comblés. Des études soulignent l'importance pour les jeunes appartenant à cette tranche d'âge de se distinguer des autres enfants du service de garde et de prouver de façon concrète qu'ils sont autonomes. Le fait de leur réserver un local et de leur confier certaines responsabilités (décoration, organisation des activités, etc.) est une initiative qui favorise la fréquentation du service de garde.

7.71 Or, seulement 14 p. cent des services de garde formant notre échantillon ont aménagé un local destiné à l'usage exclusif des jeunes de 9 à 12 ans. D'ailleurs, les éducateurs et éducatrices signalent souvent que ces jeunes trouvent que les installations ne leur conviennent pas. Il semble difficile de retenir cette clientèle, les jeunes préférant rester à la maison ou s'occuper ailleurs.

Période du dîner

7.72 Trop souvent, les installations ne permettent pas aux enfants de bénéficier, pendant leur dîner, d'un endroit propice à la détente et à la discussion. Dès lors, ils n'ont pas une bonne image de la façon de se nourrir et de prendre soin de soi.

7.73 Plus de 56 p. cent des services de garde forment des groupes de 40 à 150 enfants, exposés au bruit, au va-et-vient, etc. Les dîneurs n'ont généralement pas accès aux classes : seuls quelques services de garde les utilisent pour décongestionner les locaux et créer un climat plus serein.

7.74 Nos travaux indiquent qu'au moins 38 p. cent des installations visitées n'offrent ni l'encadrement ni l'animation attendus lors du dîner. D'abord, 6 services de garde sont carrément fermés pendant cette période et, par conséquent, contreviennent à la réglementation. Les enfants sont confiés aux surveillants et surveillantes de dîner ; à une exception près, les ratios sont alors d'un adulte pour 35 à 60 enfants au lieu de 1/20, ratio retenu pour les services de garde en milieu scolaire. Pour ce qui est des 13 services de garde qui demeurent ouverts, ils intègrent les enfants aux autres dîneurs de l'école, souvent dans des cafétérias ou des salles bondées et bruyantes. En pareilles conditions, le travail des membres du service de garde se limite à de la surveillance.

7.75 Nous avons recommandé au ministère de s'associer avec les commissions scolaires pour rechercher les caractéristiques de l'environnement physique qui serait le plus propice aux services de garde en milieu scolaire.

7.76 Nous avons recommandé aux commissions scolaires et aux écoles de concevoir et de mettre en place des mesures, permanentes ou temporaires, dans le but d'offrir un environnement physique qui assure l'accessibilité et la qualité des services de garde.

Formation du personnel

7.77 La mission d'un service de garde en milieu scolaire est aussi complexe que délicate. La compétence du personnel est un élément prépondérant quant à la capacité d'une telle organisation à jouer pleinement son rôle auprès des enfants. Près d'une trentaine de nos interlocuteurs (directeurs d'école ou responsables) ont témoigné des avantages liés à la formation en matière de service de garde. D'après eux, la formation aide à gérer les crises et les conflits, a un effet positif sur la qualité de l'intervention auprès de l'enfant et développe diverses habiletés, comme celles

d'élaborer un programme d'activités stimulant et de s'occuper des enfants qui manifestent des besoins spéciaux. Cependant, nos travaux révèlent que la pénurie d'éducateurs et d'éducatrices qualifiés et expérimentés de même que l'absence d'un programme de formation continue ont une incidence sur la capacité du personnel d'exercer le rôle éducatif qui lui est dévolu.

Profil scolaire des responsables

7.78 Le profil scolaire des responsables varie beaucoup d'un service de garde à l'autre et la formation est très hétéroclite. Tandis que certaines personnes n'ont pas de diplôme d'études secondaires, d'autres sont titulaires d'un diplôme d'études collégiales, d'un baccalauréat et même d'une maîtrise ; on note de nombreux champs d'étude, notamment les arts, les sciences humaines, la psychologie et l'éducation.

7.79 Dans les services de garde que nous avons visités, les responsables ont une expérience moyenne de 10 ans dans le domaine. Plusieurs (38 p. cent) n'ont pas de diplôme d'études collégiales en technique de service de garde ou un autre diplôme jugé équivalent. Les personnes en poste jouissent d'un droit acquis et on n'exige pas qu'elles participent à des activités de formation en vue d'acquérir les connaissances associées à ce diplôme, exigé depuis mai 2000.

Des responsables ont admis ne pas posséder le bagage nécessaire pour accomplir efficacement leur travail.

7.80 Des responsables ont admis ne pas posséder le bagage nécessaire pour accomplir efficacement leur travail, notamment à l'égard des tâches administratives, qui les accaparent de plus en plus. De fait, 24 p. cent des responsables à qui nous avons parlé ont une formation de base en gestion des ressources financières, 22 p. cent ont des connaissances similaires en gestion des ressources humaines, mais seulement 12 p. cent des responsables ont des acquis dans ces deux domaines.

Profil scolaire des éducateurs et éducatrices

7.81 Comparativement aux exigences imposées par la plupart des provinces canadiennes, qui demandent aux éducateurs et éducatrices d'avoir des connaissances particulières concernant l'éducation et le développement des enfants, la seule exigence formulée par le Québec est de détenir un diplôme de secondaire V.

7.82 Dans le passé, les commissions scolaires ont privilégié l'embauche de personnel ayant une formation spécialisée. Or, l'importante augmentation de la clientèle, autant dans les centres de la petite enfance que dans les services de garde en milieu scolaire, a entraîné une demande accrue d'effectif, créant ainsi une pénurie de personnel diplômé.

7.83 Conséquemment, le niveau moyen de formation scolaire a chuté au cours de la dernière année. Plus de 60 p. cent du personnel recruté en 2000 possède un secondaire V ou moins alors que, l'année précédente, ce pourcentage était de 52 p. cent. La situation ne peut guère s'améliorer à court terme, étant donné que la plupart des banques de candidatures sont vides.

Formation continue

7.84 Bien que l'insuffisance de formation soit chose courante, peu d'écoles et de commissions scolaires ont mis en place un mécanisme faisant en sorte que les personnes visées acquièrent les connaissances nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.

7.85 La *Loi sur l'instruction publique* est pourtant claire à ce sujet : il incombe à la direction de l'école de recenser les besoins en formation du personnel du service de garde et d'en faire part à la commission scolaire. La direction de l'école devrait notamment évaluer les forces et les faiblesses de chaque individu afin de déterminer ses besoins de perfectionnement. Toutefois, les activités à ce chapitre sont quasi inexistantes.

Absence de programme de formation structuré et exhaustif.

7.86 Pour ce qui est des commissions scolaires, elles sont tenues d'obtenir des écoles l'information relative aux besoins recensés et d'organiser les cours. En dépit de cette obligation, il n'y a que 2 des 31 commissions scolaires consultées qui sont nanties d'un programme de formation structuré et exhaustif. Le plus souvent, les cours répondent plutôt à des besoins ponctuels. Quelques commissions scolaires n'ont rien à offrir ou se limitent à défrayer, en tout ou en partie, ceux et celles qui participent à diverses activités (cours, colloques, congrès, etc.).

7.87 Moins de 60 p. cent des commissions scolaires ont été en mesure de nous fournir l'information concernant les sommes allouées à la formation du personnel des services de garde en milieu scolaire. Seulement le tiers de celles-ci affectent un p. cent de la masse salariale des services de garde au budget de formation.

7.88 Le nombre d'heures consacrées à la formation est fort variable d'un milieu à l'autre. Ainsi, de septembre 1999 à janvier 2001, les responsables ont reçu de 4 à 90 heures de formation. Quant au personnel œuvrant auprès des enfants, la moyenne est de 12 heures et, dans deux services de garde sur cinq, cet effectif a bénéficié de moins de 10 heures de formation.

7.89 **Nous avons recommandé aux écoles d'évaluer formellement et régulièrement les compétences professionnelles du personnel des services de garde et de recenser leurs besoins de formation.**

7.90 **Nous avons recommandé aux commissions scolaires d'établir un programme de formation continue en fonction des besoins du personnel des services de garde.**

7.91 **Nous avons recommandé aux écoles et aux commissions scolaires de veiller à ce que tous les membres des services de garde aient ou acquièrent, s'il y a lieu, les connaissances nécessaires au bon accomplissement de leurs tâches respectives.**

Programme d'activités

7.92 Le ministère, dans le Règlement sur les services de garde en milieu scolaire, a confirmé le rôle éducatif des services de garde. Ils doivent favoriser le développement global des enfants par l'élaboration d'activités qui tiennent compte de leurs intérêts et de leurs besoins. Pourtant, la plupart des écoles ne se sont pas dotées d'outils ou n'ont pas mis en place de façons de faire pour s'assurer que les activités proposées répondent à cet objectif. De surcroît, les commissions scolaires offrent peu de soutien à cet égard.

7.93 Rares sont les services de garde qui ont rédigé un document détaillé sur leur programme d'activités, même si pareille démarche est essentielle : d'abord, pour préciser les objectifs poursuivis, entre autres, à l'égard du volet éducatif du service de garde, ensuite, pour faire le lien entre ceux-ci et les activités contribuant à leur atteinte. Si l'on considère l'actuelle pénurie de main-d'œuvre diplômée et expérimentée, les personnes qui ont la responsabilité d'orienter celles qui travaillent auprès des enfants auraient tout intérêt à se doter d'un tel outil de travail.

7.94 Règle générale, ce sont les éducateurs et éducatrices qui déterminent les activités de leur groupe pour la semaine. La plupart du temps, l'opération se résume à compléter une grille horaire en notant uniquement le nom de l'activité (bricolage, ballon, cuisine, etc.). Soulignons qu'au moins 14 p. cent des services de garde n'accordent pas de temps rémunéré pour la planification des activités. L'absence d'information détaillée sur la programmation hebdomadaire ne permet pas à la personne responsable du service de garde de s'assurer que les activités sont diversifiées, complémentaires et adaptées à l'âge des enfants. D'ailleurs, plusieurs responsables nous ont avoué ne pas superviser la planification des activités.

7.95 Nous avons relevé des éléments positifs sur le plan de l'organisation. Ainsi, lorsque le nombre d'inscriptions le permet, on fonctionne par groupe d'âge, question de mieux satisfaire les désirs des jeunes. En outre, tous les services de garde prévoient des jeux libres en plein air pour que les enfants se délassent après les cours. Enfin, des sorties ou des activités spéciales sont généralement organisées lors des journées pédagogiques.

Les pratiques actuelles donnent lieu à des situations où se côtoient le meilleur et le pire.

7.96 Toutefois, nos travaux confirment que les pratiques actuelles donnent lieu à des situations où se côtoient le meilleur et le pire : certains milieux font vivre aux enfants des expériences stimulantes et enrichissantes, d'autres les surveillent.

Intégration dans l'école

7.97 Encore ici, le tableau est loin d'être homogène. Certains services de garde sont bien intégrés : leur personnel participe aux réunions et aux activités de l'école, s'occupe de tous les dîneurs et anime des activités destinées à l'ensemble des élèves. Il n'y a donc pas de distinction entre les enfants qui fréquentent le service de garde et les autres. À l'opposé, des installations fonctionnent plutôt en parallèle et semblent déranger.

7.98 Plusieurs services de garde ne peuvent utiliser le matériel des salles spécialisées mises à leur disposition, comme les livres de la bibliothèque et l'équipement sportif du gymnase ; ils n'ont d'autre choix que d'acheter ce qu'il faut pour combler leurs besoins, même si l'école possède déjà ce matériel. Des services de garde procurent même de l'équipement et du matériel à l'école dans le but de se gagner la collaboration du personnel enseignant.

7.99 Ces problèmes de communication entraînent parfois des pratiques divergentes ou, au contraire, des chevauchements quant aux activités proposées. À titre d'exemple, un service de garde utilise les mêmes logiciels que ceux exploités en classe ; la répétition de l'activité n'est pas sans réduire son intérêt.

7.100 D'autre part, lorsqu'un enfant souffre d'un handicap ou qu'il éprouve des difficultés d'apprentissage ou des problèmes de comportement, l'école doit préparer, de concert avec tous les acteurs, un plan d'intervention individuel. Nos travaux démontrent que plusieurs services de garde ne sont pas impliqués dans ce processus, malgré le contact privilégié des éducateurs et éducatrices qui côtoient les jeunes à plusieurs reprises durant la journée.

Taux d'encadrement des enfants

Pas d'analyse appuyant le taux d'encadrement des enfants.

7.101 Le taux d'encadrement des enfants est indissociable de la qualité de la prestation des services. Il a été déterminé au début des années 80, où l'on a attribué aux services de garde le ratio le plus bas existant à cette époque (1/20), soit celui du préscolaire. Depuis, le taux d'encadrement des enfants du préscolaire a été établi à 1/16 pour les enfants de quatre ans et à 1/18 pour ceux de cinq ans. Or, aucune étude ou analyse n'a été menée pour savoir si le ratio de 1/20, exigé dans le Règlement sur les services de garde en milieu scolaire pour tous les groupes d'âge, permet l'atteinte des objectifs inhérents à leur mission.

7.102 Le Québec est la province qui affiche les ratios les plus élevés à ce chapitre ; dans les autres provinces, les ratios concernant les enfants de 5 à 12 ans varient de 1/10 à 1/15. Comment justifier le fait que le ministère de l'Éducation avalise un rapport de 1/20 pour les enfants de quatre ans provenant de milieux défavorisés qui fréquentent les services de garde en milieu scolaire, alors que, pour les enfants de quatre ans qui fréquentent les centres de la petite enfance, le ministère de la Famille et de l'Enfance a plutôt retenu un ratio de 1/10 ?

7.103 Plusieurs responsables ont souligné que, compte tenu de la norme actuelle, il est difficile pour les membres du service de garde d'entretenir avec les enfants des relations personnelles étroites et d'être suffisamment à leur écoute. Qui plus est, le ratio est parfois dépassé et son calcul ne s'effectue pas partout sur les mêmes bases.

7.104 Pour éviter que les plus jeunes subissent de longues attentes (habillage, collation, etc.), des milieux réduisent la taille des groupes réunissant les enfants de quatre ou cinq ans, parfois au détriment des autres groupes. Par ailleurs, même s'ils admettent qu'une telle mesure serait appropriée, des services de garde n'abaissent pas leur ratio pour tenir compte des enfants aux prises avec des troubles du comportement.

7.105 **Nous avons recommandé au ministère de justifier le taux d'encadrement de 1/20 retenu pour tous les groupes d'âge visés par les services de garde en milieu scolaire.**

7.106 **Nous avons recommandé aux écoles**

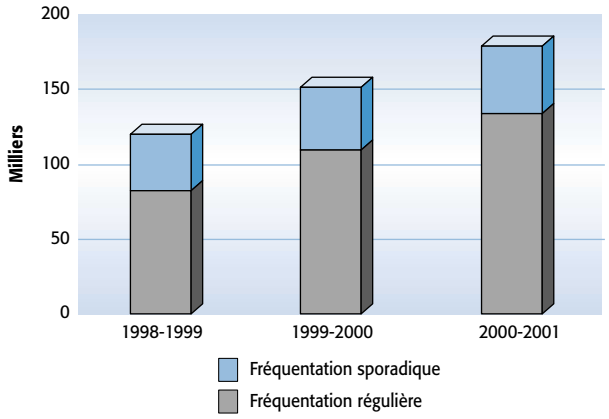
- **de rédiger un programme d'activités précisant les objectifs que doit poursuivre le service de garde et faisant le lien entre ceux-ci et les activités contribuant à leur atteinte;**
- **de s'assurer que le programme d'activités offert par le service de garde permet l'atteinte de ses objectifs quant au développement global des enfants qui le fréquentent, en vérifiant notamment que les activités sont variées, complémentaires et adaptées à l'âge des enfants;**
- **de favoriser l'intégration des services de garde dans leur organisation respective afin de mieux répondre aux besoins des enfants;**
- **de moduler le taux d'encadrement pour satisfaire les besoins de tous les enfants du service de garde, notamment les plus jeunes et ceux qui ont des besoins particuliers.**

Gestion financière

7.107 L'implantation des services de garde en milieu scolaire, accessibles à coût minime, s'est faite rapidement. Les graphiques 1 et 2 montrent que la clientèle des services de garde ainsi que les sommes allouées à cet égard augmentent chaque année.

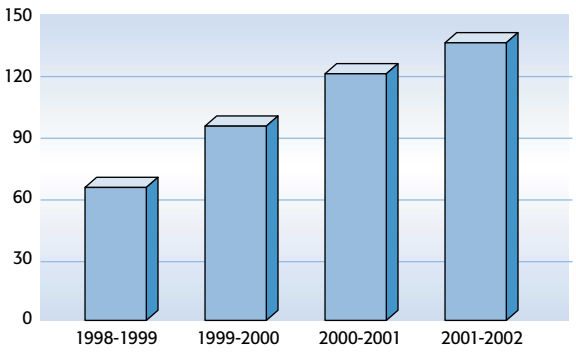
Graphique 1

Nombre d'enfants fréquentant les services de garde en milieu scolaire



Graphique 2

Financement des services de garde en milieu scolaire* (en millions de dollars)



* Les données renvoient aux dépenses réelles pour les exercices 1998-1999 et 1999-2000, à l'estimation des dépenses pour l'exercice 2000-2001 et au budget de l'exercice 2001-2002.

7.108 Au départ, le ministère a déterminé le montant des allocations en se fondant sur les tarifs demandés aux parents en 1997-1998 par les services de garde en milieu scolaire qui étaient en activité avant l'adoption de la politique instaurant les tarifs de 5 dollars. Il a en outre présumé que le temps moyen de présence des enfants au service de garde était de quatre heures par jour. Les allocations ont été indexées depuis pour tenir compte de certaines modifications (coût de la vie, nouvelle convention collective).

Le ministère ignore si l'allocation accordée est trop modeste, suffisante ou trop généreuse.

7.109 Toutefois, le ministère ne s'est doté d'aucun mécanisme pour évaluer si les allocations consenties au fil des ans sont proportionnelles aux besoins des services de garde. Il ne recueille aucune information de gestion à cet égard, pas plus qu'il n'élabore de modèle pour chiffrer les dépenses d'exploitation d'un service de garde. Bref, il ignore si l'allocation accordée est trop modeste, suffisante ou trop généreuse.

7.110 Notre vérification confirme que les montants encaissés par les commissions scolaires et redistribués aux écoles ne répondent que partiellement aux besoins particuliers de chaque installation.

Allocations de fonctionnement

Il revient aux commissions scolaires de redistribuer plus judicieusement les sommes reçues du ministère.

7.111 Plusieurs facteurs concourent à l'unicité de chaque installation : implantation récente ou ancienne, nombre d'inscriptions, école surpeuplée ou composant avec une demande à la baisse, quartier défavorisé ou bien nanti, type de fréquentation (régulière ou sporadique). Or, le ministère ne prend pas en considération toutes ces particularités lorsqu'il calcule leur allocation respective. Aussi revient-il aux commissions scolaires de redistribuer plus judicieusement les sommes reçues du ministère. Cependant, nos travaux révèlent que, le plus souvent, elles se contentent de verser aux écoles leur quote-part en reprenant le mode de calcul du ministère, c'est-à-dire en se fondant principalement sur le nombre d'enfants dits « réguliers » inscrits dans chaque service de garde.

7.112 D'abord, il convient de signaler que les sommes remises ne tiennent pas compte des heures d'ouverture, même si ces dernières sont très différentes. Dans notre échantillon, le total des heures où les services de garde sont en activité varie, pour les enfants du primaire, d'un peu plus de quatre heures à près de huit heures par jour de classe, de sorte que le budget de fonctionnement accordé par le ministère représente en réalité, selon l'installation, de 0,43 à 0,91 dollar par enfant, pour chaque heure de fréquentation régulière. On constate que la manière actuelle de calculer l'allocation est à l'avantage des services de garde dont les heures d'ouverture sont les moins longues.

7.113 L'allocation est aussi établie sans qu'entrent en ligne de compte les besoins en matière de locaux. Bien que certaines écoles et commissions scolaires aient dégagé des sommes pour aménager des locaux, des services de garde en sont réduits à financer des agrandissements ou des constructions en puisant à même

leur budget de fonctionnement. Par exemple, un service de garde a affecté son surplus accumulé à l'aménagement de locaux dans le sous-sol de l'école. Un autre a dépensé 28 000 dollars pour des travaux majeurs de rénovation, malgré la perspective d'un déficit en fin d'exercice.

Allocations pour élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage

7.114 Au moment de notre vérification, l'allocation versée au service de garde accueillant un élève handicapé était jugée insuffisante par toutes les parties concernées. De plus, le montant accordé était le même pour tous les enfants, quelle que soit la nature de leur handicap. On nous a cependant informés que, à partir de septembre 2001, l'enveloppe globale – sans être augmentée – donnera néanmoins lieu à une allocation modulée par catégorie de handicaps et que certains troubles graves du comportement entraîneront une majoration plus substantielle puisqu'ils nécessitent une présence accrue.

7.115 Nos travaux ont révélé qu'une seule commission scolaire gère de façon centralisée les allocations pour les élèves handicapés et redistribue ces sommes selon les besoins de chacun.

7.116 Appelés à combler des besoins différents avec des ressources similaires, certains services de garde ont pris des décisions inéquitables. En effet, bien que la plupart demandent le tarif de 5 dollars par jour pour l'accueil d'un élève handicapé, quelques-uns commencent à exiger un supplément dans le but de maintenir la qualité des services dispensés aux autres enfants. Par exemple, un service de garde a réclamé un supplément de 10 dollars par jour aux parents d'un enfant trisomique, obligés dès lors de limiter sa présence à deux jours par semaine au lieu de cinq. Pour sa part, une commission scolaire a demandé au ministère de réviser les allocations que ce dernier lui verse, car elle ne peut continuer à desservir tous les enfants handicapés qui fréquentent ses installations et s'apprête à facturer aux parents la moitié du coût réel, soit plus de 25 dollars par jour, par enfant.

7.117 Ces pratiques vont à l'encontre de la position du ministère, qui a fixé la contribution parentale maximale par élève régulier (handicapé ou non) à 5 dollars pour chaque journée de classe.

Ponctions des commissions scolaires et des écoles

7.118 L'allocation de fonctionnement versée par le ministère sert, pour l'essentiel, à couvrir l'ensemble des dépenses du service de garde, compte tenu de la contribution parentale. Une partie de cette allocation doit aussi permettre de supporter les dépenses engagées par la commission scolaire et l'école pour exploiter un tel service.

Les ponctions ne sont pas toujours justifiées ni utilisées aux fins des services de garde.

7.119 Les commissions scolaires et les écoles prélèvent donc de l'argent sur les revenus des services de garde pour couvrir leurs propres frais. Souvent, ces derniers ne sont pas informés à l'avance de ces prélèvements et ignorent les dépenses concernées. Force est de constater que les ponctions, même si elles sont permises, ne sont pas toujours justifiées ni utilisées aux fins des services de garde.

7.120 Les sommes prélevées par 19 des 31 commissions scolaires formant notre échantillon vont en s'accroissant, affichant une augmentation de 126 p. cent en deux ans (2,3 millions de dollars en 1998-1999, 5,2 millions en 1999-2000). Il est à noter que le recours aux ponctions est une pratique qui se généralise.

7.121 La plupart des commissions scolaires ne démontrent pas la pertinence des montants ainsi prélevés en déterminant les dépenses réelles imputables aux services de garde. Les dépenses visées sont passablement diversifiées : salaire du personnel qui effectue des tâches pour les services de garde (dotation, paie, comptabilité, etc.), entretien des locaux, énergie, entretien et réparation des immeubles. Des services de garde paient même des frais pour l'utilisation des locaux ; habituellement, ce sont les revenus autonomes de la commission scolaire, c'est-à-dire les taxes scolaires et la subvention de péréquation, qui servent à régler ces frais. Il n'est donc pas étonnant d'observer que les ponctions varient de 12,42 à 87,05 dollars par enfant qui fréquente régulièrement le service de garde, ce qui représente de 2 à 13 p. cent de l'allocation annuelle du ministère.

7.122 Seulement deux commissions scolaires considèrent que les sommes recueillies couvrent tous les coûts réels occasionnés par la gestion des services de garde ; elles conservent respectivement 8,4 et 8,1 p. cent du total des allocations reçues du ministère. Pourtant, la première ne règle ainsi que des dépenses administratives alors que la seconde dit supporter aussi des frais associés à l'utilisation de locaux. Même si les autres commissions scolaires affirment que les ponctions sont inférieures aux coûts, les sommes retenues par l'une d'elles pour éponger ses seuls frais d'administration représentent tout de même 13 p. cent des allocations versées par le ministère.

7.123 Par ailleurs, près de la moitié des écoles récupèrent également des sommes destinées aux services de garde pour couvrir leurs frais ; toutefois, l'information disponible ne permet pas de déterminer la valeur de ces prélèvements, effectués selon des procédures qui manquent de transparence et d'uniformité.

7.124 Ainsi, les sommes perçues ne servent pas toujours aux fins immédiates du service de garde : achat d'équipement informatique pour tous les élèves de l'école, travaux de rénovation, etc. Une école explique même un prélèvement par l'usure supplémentaire des planchers. Une autre retient de telles sommes alors que les activités du service de garde se déroulent entièrement dans un bâtiment autre que l'école.

7.125 Au cours de l'année 1999-2000, 30 p. cent des services de garde visités ont subi un déficit ou ont vu leur déficit augmenter à cause des ponctions des commissions scolaires et des écoles.

Situation financière des services de garde

7.126 Le ministère ne dispose pas d'un portrait global de la situation financière des services de garde en milieu scolaire. En nous adressant aux différentes commissions scolaires, nous avons obtenu l'information relative à l'évolution de la situation financière de près de la moitié des entités visitées.

Manque de rigueur dans la gestion financière des services de garde.

7.127 Au 30 juin 2000, à une exception près, ces services de garde affichaient tous un surplus accumulé. Ces surplus totalisaient 0,8 million de dollars, soit une moyenne de 33 200 dollars par installation. Malgré ce qui semble être une situation enviable, nos travaux montrent que des services de garde accumulent des surplus sans avoir l'assurance qu'ils sont le fruit d'une gestion éclairée.

7.128 Plusieurs services de garde ne disposent pas en temps opportun de toute l'information nécessaire à la préparation et au suivi de leur budget respectif. Ainsi, des informations aussi importantes que les augmentations salariales de l'effectif et les prélèvements dus à la commission scolaire et à l'école ne sont pas disponibles ou le sont trop tardivement pour que les responsables soient en mesure d'établir un budget réaliste. Un service de garde a été avisé seulement en fin d'exercice qu'il présenterait un déficit de plus de 9 000 dollars.

7.129 Ne sachant pas si leurs ressources financières sont suffisantes, des services de garde adoptent souvent une attitude trop prudente : tantôt des achats sont indûment reportés, tantôt la tarification est supérieure à ce qu'elle pourrait être. D'autres services de garde s'organisent pour ne pas avoir d'excédent budgétaire en fin d'exercice. Lorsqu'un surplus s'annonce, ils ne facturent pas le dernier mois de fréquentation, offrent des sorties aux enfants ou donnent carrément une ristourne aux parents.

7.130 Toutes ces façons de faire ont une incidence directe sur la situation financière des services de garde et, par le fait même, influencent la seule source de revenu sur laquelle ils ont prise, soit les tarifs facturés aux parents.

Tarifs demandés aux parents

7.131 La contribution financière exigible des parents ne doit pas excéder 5 dollars par jour de garde pour un enfant inscrit de façon régulière. Les services de garde peuvent toutefois leur demander une contribution additionnelle raisonnable, établie en fonction des coûts supplémentaires réels engendrés par l'offre d'autres services. Ces coûts concernent principalement la fréquentation sporadique, l'inscription, l'organisation d'activités spéciales durant les journées pédagogiques ainsi que la restauration (repas et collations).

Disparités importantes entre les tarifs demandés aux parents.

7.132 Nous avons examiné les tarifs demandés pour un service comparable. Cet exercice révèle des disparités notables entre les différents services de garde.

7.133 Ainsi, pour l'inscription, certaines installations imposent un tarif variant de 5 dollars par famille à 25 dollars par enfant alors que d'autres n'en prévoient aucun. Le cas suivant est éloquent : dans une même commission scolaire, les frais d'inscription facturés par les services de garde sont de 5 à 15 dollars par enfant.

7.134 Quant au tarif journalier demandé pour les enfants accueillis occasionnellement, il peut osciller entre 5 et 12,55 dollars, et ce, pour les mêmes périodes d'ouverture. Une commission scolaire affiche pour sa part des écarts de plus de 3 dollars par jour. Dans certains cas, il peut être plus avantageux sur le plan financier d'inscrire son enfant 3 jours par semaine et de bénéficier du tarif relatif à la fréquentation régulière que de payer hebdomadairement un nombre inférieur de journées de fréquentation sporadique.

7.135 Nous avons recommandé au ministère d'évaluer si les allocations destinées aux services de garde répondent à leurs besoins.

7.136 Nous avons recommandé aux commissions scolaires

- **de redistribuer les allocations reçues du ministère en tenant compte des besoins particuliers de leurs services de garde ;**
- **de s'assurer que les services de garde disposent en temps opportun de toute l'information nécessaire à la préparation et au suivi de leur budget respectif ;**
- **d'élaborer des lignes directrices quant à la tarification additionnelle au tarif de 5 dollars.**

7.137 Nous avons recommandé aux commissions scolaires et aux écoles de justifier leurs ponctions en évaluant avec rigueur les dépenses supplémentaires occasionnées par l'exploitation des services de garde.

Cadres de gestion et de reddition de comptes

7.138 Les services de garde en milieu scolaire font partie d'un ensemble où la gestion est décentralisée. Il est donc essentiel que le ministère, les commissions scolaires et les écoles déterminent conjointement le rôle de chacun et les caractéristiques d'un service de garde de qualité. La saine gestion de ces services, l'évaluation de leur qualité ainsi que la reddition de comptes sont directement tributaires du résultat de ce premier exercice.

Le cadre de gestion n'est pas sans failles.

7.139 La *Loi sur l'instruction publique* et le Règlement sur les services de garde en milieu scolaire précisent les responsabilités des différents acteurs participant à la création et à l'exploitation des services de garde. Les personnes que nous avons consultées sont généralement d'avis que leurs rôles sont clairement définis. Toutefois, le cadre de gestion actuel n'est pas sans failles : la réglementation n'est pas appliquée de manière uniforme, les mécanismes de contrôle sont insuffisants et le soutien apporté aux écoles par les commissions scolaires est très variable.

7.140 Il revient au ministère de l'Éducation de veiller au respect de la réglementation, car il verse les allocations aux services de garde en milieu scolaire. Cependant, les règles qu'il établit et divulgue à qui de droit ne sont pas toujours comprises, interprétées et appliquées de la même façon par toutes les parties concernées. Faute de documents facilitant l'interprétation des règles, la confusion perdure, même au niveau des directions régionales du ministère.

7.141 Par ailleurs, le ministère n'exerce que partiellement son rôle en matière de contrôle. Les directions régionales consultées dans le cadre de cette vérification traitent l'information qui leur est transmise par les services de garde, effectuent certaines validations – ratio, heures d'ouverture, nombre d'enfants handicapés –, mais il est rare qu'elles aillent sur place. Elles ne sont pas en mesure de s'assurer que les allocations versées et les activités des services de garde sont conformes à l'ensemble de la réglementation.

7.142 Quant aux commissions scolaires, plusieurs offrent un soutien insuffisant aux écoles, qui ont néanmoins la tâche de gérer au quotidien les services de garde.

7.143 Seulement 55 p. cent des commissions scolaires interrogées à ce propos ont élaboré une politique visant à encadrer les services de garde en milieu scolaire. Généralement, on y détermine les rôles et responsabilités des différents acteurs. Toutefois, des aspects aussi importants que la tarification, l'accueil des enfants handicapés et la capacité d'accueil ne sont balisés que par quelques commissions scolaires. Les documents sont par ailleurs muets sur la question de la santé et de la sécurité des enfants et sur celle du rôle éducatif des services de garde. Dans cet état de choses, comment garantir que les enfants et les parents reçoivent un traitement équitable ?

7.144 Par surcroît, comme la mise à jour des politiques laisse à désirer, des services de garde se réfèrent à des règles caduques. Il arrive aussi que l'information communiquée aux parents ne reflète pas fidèlement l'optique du ministère.

7.145 Enfin, signalons que la plupart des commissions scolaires organisent des réunions d'information et d'échange permettant aux directeurs d'école et aux responsables de service de garde de parfaire leurs connaissances à propos des installations qu'ils exploitent conjointement. La fréquence et le contenu de ces activités sont très variables. Certains milieux bénéficient de réunions mensuelles structurées, où sont abordés différents aspects du fonctionnement d'un service de garde ; dans d'autres milieux, les gens ne sont invités que pour combler un besoin ponctuel, comme la présentation d'un nouveau logiciel comptable ou celle d'une convention collective fraîchement signée. Quelques responsables de service de garde nous ont déclaré n'avoir jamais eu de réunion avec la commission scolaire.

Les parents n'obtiennent pas toujours un traitement équitable.

7.146 Les failles révélées par nos travaux en ce qui a trait au cadre de gestion ont des répercussions concrètes. Puisque la cohérence fait défaut, les parents n'obtiennent pas toujours un traitement équitable. Les situations suivantes illustrent clairement que les allocations accordées par le ministère ne sont pas gérées avec la rigueur attendue.

Contingentement de la fréquentation régulière

- Lorsqu'un enfant fréquente le service de garde de façon régulière, la contribution financière des parents ne doit pas dépasser 5 dollars par jour. La fréquentation régulière suppose que l'enfant est présent au moins 2 heures et demie par jour, 3 jours par semaine. Or, des parents paient jusqu'à 12 dollars, même si leur enfant fréquente le service de garde de façon régulière. En effet, quand l'inscription est faite après le 30 septembre, nous avons observé que 22 p. cent des services de garde visités dérogent à cette règle et imposent un tarif supérieur à 5 dollars s'ils accueillent, au moment de la demande, le nombre d'enfants ayant servi à calculer les allocations versées par le ministère, c'est-à-dire ceux inscrits et présents de façon régulière pendant la semaine du 30 septembre.

Critères déterminant le type de fréquentation

- Les critères servant à déterminer si la fréquentation est régulière sont variables et ne respectent pas toujours la définition du ministère. Ainsi, certaines écoles fixent un minimum hebdomadaire de 4 jours de présence, d'autres exigent même 5 jours.

Tarification

- Les tarifs ne respectent pas intégralement les règles budgétaires. Par exemple, au lieu de s'en tenir au plafond quotidien de 5 dollars, une école facture 6 dollars par jour pour les enfants qui fréquentent le service de garde de façon régulière. Une autre demande aux parents 25 dollars par semaine, même si l'enfant ne fréquente pas le service de garde tous les jours.

Périodes d'ouverture

- Un service de garde peut être fermé le matin, mais il lui faut être ouvert le midi et après la classe pour avoir droit à une allocation du ministère. Nous avons néanmoins recensé 6 services de garde qui, tout en étant fermés à l'heure du dîner, encaissaient de telles sommes.

Absence d'évaluation et de reddition de comptes sur la qualité des services de garde.

7.147 Par ailleurs, le ministère ne s'est pas associé aux commissions scolaires et aux écoles pour formuler des indicateurs de performance couvrant les divers aspects inhérents au bon fonctionnement d'un service de garde en milieu scolaire (accessibilité des services, santé et sécurité des enfants, compétence de l'effectif, programmes d'activités, environnement physique, etc.) et pour mettre en place un mécanisme de reddition de comptes approprié.

7.148 Dans ce contexte, moins de 10 p. cent des commissions scolaires énoncent des indicateurs et les communiquent aux écoles afin de les aider à évaluer la qualité de leurs services de garde respectifs et d'obtenir un portrait global à cet égard. Les autres estiment qu'il appartient aux écoles de fixer leurs propres objectifs en la matière et de mesurer les résultats.

7.149 Notre vérification indique que les écoles n'apprécient pas non plus la qualité de leur service de garde de façon formelle. D'ailleurs, on déplore souvent le peu de soutien offert à ce chapitre par la commission scolaire et l'absence d'outil pour mener à bien une telle évaluation. Les sondages visant à mesurer la satisfaction des parents et des enfants ne sont effectués que par 20 p. cent des services de garde.

L'absence de plaintes de la part des parents est-elle un gage de qualité ?

7.150 En définitive, tous considèrent que l'absence de plaintes de la part des parents est un gage de qualité. Pourtant, s'ils étaient mieux informés sur les paramètres permettant de se prononcer relativement à la qualité des services, les parents seraient vraisemblablement plus loquaces et peut-être plus exigeants.

7.151 Au surplus, les parents qui siègent au conseil d'établissement ou ceux qui font partie du comité de parents utilisateurs sont rarement consultés sur le rôle éducatif du service de garde et la pertinence du programme d'activités, à l'exception des sorties réalisées lors des journées pédagogiques. S'il est fréquent que des conseils d'établissement discutent des questions budgétaires ou financières et de l'organisation des sorties, peu s'intéressent à l'évaluation de la qualité.

7.152 Les diverses lacunes mises à jour au fil de nos travaux sèment le doute quant à la qualité générale des services de garde. Du reste, des commissions scolaires ont exprimé des préoccupations à cet égard : très grande liberté donnée aux responsables des services de garde par la direction des écoles, engagement de personnel n'ayant pas la formation souhaitée, absence de planification relative à la formation continue, manque d'outils pour soutenir le travail des commissions scolaires et des écoles, rareté de programmes d'activités, manque d'espace, etc.

7.153 Une étude[1] réalisée auprès de services de garde des régions de Québec et de Montréal montre que, de toute évidence, la qualité est loin d'être une constante : les cotes obtenues oscillent entre « bonne » et « inadéquate », et la qualité n'a jamais été qualifiée d'excellente. Les auteures soulignent aussi que ces cotes contrastent fortement avec les réponses d'une autoévaluation, alors que les responsables estimaient que la qualité de leur installation était bonne (47 p. cent) ou excellente (48 p. cent).

7.154 En l'absence d'information sur la qualité des services de garde en milieu scolaire, la plupart des commissions scolaires et des conseils d'établissement ne peuvent remplir leur rôle d'en rendre compte à la population.

1. Raquel Betsalel-Presser, Donna R-White, Madeleine Baillargeon et Ellen V.-Jacobs, membres du Groupe interuniversitaire de recherche en éducation de la petite enfance (GIREPE), *Services de garde en milieu scolaire et maternelle : sélection, qualité et continuité*, Sainte-Foy, Centre de recherche et d'intervention sur la réussite scolaire (CRIRES), 1998, 166 p. (Études et recherches, vol. 4, n° 1). Cette étude englobe quatre projets principaux réalisés par le GIREPE entre septembre 1992 et février 1995, dans les régions de Montréal et de Québec.

7.155 Nous avons recommandé au ministère

- **de s'assurer que la réglementation relative aux services de garde en milieu scolaire est communiquée intégralement à qui de droit, qu'elle ne donne lieu à aucune interprétation et qu'elle est appliquée avec rigueur;**
- **de s'associer avec les commissions scolaires et les écoles pour formuler des indicateurs de performance permettant d'évaluer la qualité de leurs services de garde en milieu scolaire.**

7.156 Nous avons recommandé aux commissions scolaires

- **d'encadrer et de soutenir les écoles en ce qui a trait aux différents aspects de la gestion des services de garde en milieu scolaire;**
- **d'élaborer et de mettre en œuvre un cadre d'évaluation prévoyant la contribution des écoles, des services de garde, des conseils d'établissement et des comités de parents, s'il y a lieu, et d'informer les parties concernées des indicateurs de performance retenus à cet effet.**

7.157 Nous avons recommandé aux écoles de se doter d'un mécanisme servant à évaluer la qualité de leur service de garde.

7.158 Nous avons recommandé aux commissions scolaires et aux écoles de rendre compte de la qualité des services de garde en milieu scolaire.

7.159 Commentaires du ministère de l'Éducation

« Le ministère de l'Éducation prend acte des recommandations formulées à son endroit dans le rapport du Vérificateur général sur l'optimisation des ressources concernant les services de garde en milieu scolaire. Il entend y donner suite par des actions concertées avec ses partenaires du réseau scolaire.

« Les recommandations relatives à la santé et à la sécurité ainsi qu'à l'environnement physique et au taux d'encadrement des enfants seront examinées avec la collaboration des commissions scolaires, dans le respect du partage des responsabilités de chacun, tel que prévu dans la *Loi sur l'instruction publique*. En effet, la loi confie aux commissions scolaires bon nombre de pouvoirs sur la gestion, l'organisation et le respect de la réglementation en vigueur. Elle contribue ainsi à responsabiliser chacun des milieux et à les rendre imputables des services dispensés.

« Le ministère, soucieux d'améliorer la qualité des services, peut, en partenariat avec les représentants du réseau, faciliter et soutenir la mise en place d'actions concertées afin de favoriser l'amélioration de la situation, là où l'on éprouve plus de difficulté à bien s'organiser.

« Quant à la recommandation sur les montants des allocations versées aux services de garde, le ministère évaluera la pertinence de chacune d'entre elles et verra à les ajuster aux coûts réels, s'il y a lieu.

« Le ministère s'engage à mettre à jour et à publier le document d'information dont une version préliminaire est actuellement diffusée sur son site Internet. Cette mesure devrait faciliter l'accès à une information commune et sans ambiguïté. De plus, en association avec les commissions scolaires, il élaborera et mettra en œuvre un cadre d'évaluation des services de garde en milieu scolaire.

« Nous croyons fermement que la qualité des services résulte de la collaboration de tous les intervenants directs et indirects à la recherche de solutions aux difficultés, en tenant compte de la diversité des écoles primaires.

« Le ministère de l'Éducation tentera de favoriser ces partenariats entre les représentants des parents, les services de garde, les écoles et les commissions scolaires. »

7.160 Résumé des commentaires de la Fédération des commissions scolaires du Québec

« La Fédération des commissions scolaires du Québec rappelle au Vérificateur général que l'implantation des services de garde en milieu scolaire en septembre 1998 s'est opérée dans une période de bouleversements majeurs pour les commissions scolaires.

« On peut donc comprendre que l'implantation des services de garde en milieu scolaire s'est opérée dans une période difficile, d'autant plus que le gouvernement a décidé de développer massivement ce service, au lieu d'y aller progressivement sur une période de sept ans, comme cela était prévu à l'origine de la politique familiale. Une telle démarche progressive aurait permis aux commissions scolaires d'adapter leurs services et aurait éliminé, à notre avis, plusieurs des problèmes soulevés. En effet, le cœur du problème de la gestion des services de garde en milieu scolaire découle de l'accroissement phénoménal de la clientèle (63,8 p. cent d'augmentation en deux ans).

« Même si elles ont fait des efforts considérables pour trouver rapidement des solutions pour offrir ce nouveau service à la communauté, les services éducatifs de qualité à offrir à tous les jeunes du Québec demeurent leur priorité. Si le gouvernement décide que de meilleurs encadrements seraient appropriés, que les locaux devraient être mieux adaptés à la dispensation de ce service, qu'il conviendrait d'offrir plus de formation aux personnels concernés et que l'évaluation des services offerts serait à améliorer, il faudra des sommes supplémentaires importantes, car les commissions scolaires ne disposent plus de marge de manœuvre pour répondre à ces préoccupations. Si elles doivent mettre davantage des ressources dans ce service, d'autres services devront nécessairement être réduits. »

7.161 Résumé des commentaires de l'Association des directeurs généraux des commissions scolaires du Québec

« Il faut lire les recommandations avec précaution lorsque les destinataires en sont les écoles et leur personnel d'abord, et aussi les commissions scolaires, particulièrement lorsqu'il s'agit d'investissement à faire tant dans les facilités matérielles que relativement à la diversité des activités ou encore la formation initiale ou continue du personnel œuvrant dans les services de garde. Cela dit tout en n'enlevant rien à la pertinence du contenu de ces recommandations.

« En effet, nous devons encore insister pour rappeler qu'au primaire la tâche est trop lourde et les ressources trop peu nombreuses pour permettre d'investir à fond dans un nouveau service « complémentaire » à la mission de l'institution, à même les fonds consentis au réseau scolaire et dédiés à sa mission première.

« Le 30 avril dernier dans son avis sur le projet de règles budgétaires du ministère de l'Éducation pour 2001-2002, l'Association des directeurs généraux des commissions scolaires du Québec émettait la recommandation suivante : « Que le coût des services de garde soit financé par le ministère de la Famille et de l'Enfance ». En effet, devant des services de garde en pleine expansion, une enveloppe budgétaire fermée et des ressources trop rares, il faut absolument départager les responsabilités de façon claire, nette et adéquate dans les circonstances. Sinon, il y a risque réel de créer une confusion majeure dans les priorités à accorder à diverses missions confiées aux écoles.

« Il nous semble donc opportun de profiter de votre analyse pour insister sur la nécessité de clarifier de façon précise l'ampleur des besoins. Il faut quantifier les ressources humaines et financières requises pour donner suite à vos recommandations et pour permettre aux directions d'établissement de mener à bien cette nouvelle mission dans le contexte d'une tâche actuellement beaucoup trop lourde. »

7.162 Résumé des commentaires de la Fédération québécoise des directeurs et directrices d'établissement d'enseignement, de l'Association québécoise du personnel de direction des écoles et de l'Association montréalaise des directeurs d'établissement scolaire

Commentaires généraux. La fédération et les associations reconnaissent que le rapport fait état de la situation. Elles souhaitent cependant préciser que, même si le service de garde est un service important dans l'école, c'est le service éducatif qui correspond à la mission première de l'école et que, par conséquent, le service de garde doit être vu dans cette perspective.

« **Place du service de garde à l'école**. Nous rappelons qu'à cause de l'évolution sociale, les services de garde se sont implantés très rapidement, forçant l'école à restreindre l'utilisation de locaux et rajoutant à la tâche de la direction de l'établissement une série de devoirs dont le recrutement, l'évaluation et l'encadrement du personnel de ce service, tout cela sans augmentation du personnel administratif ou d'encadrement.

« À la lumière de ce constat et face à tous les changements que nous vivons en éducation (*Loi sur l'instruction publique*, réforme, concentration sur la pédagogie, exigences de plus en plus grandes des parents, ouverture sur la communauté, etc.), le directeur se doit de consacrer de nombreuses heures à sa tâche de premier responsable de la pédagogie. La venue des services de garde, avec 100, 200, 300 élèves et l'ajout de 10, 15, 20 employés à superviser sont loin d'avoir allégé sa tâche. Le fonctionnement du service de garde est accaparant et pour bien le faire fonctionner, il faut souvent ajouter des heures et couper des activités reliées à la pédagogie.

« Malgré des redressements salariaux intéressants, la tâche de directeur d'établissement est loin d'être recherchée par le personnel enseignant et professionnel. D'ailleurs, certaines commissions scolaires ont de sérieuses difficultés de recrutement et de rétention.

« Toutes les recommandations qui concernent l'évaluation, l'encadrement, la définition et le suivi des objectifs, la qualité des activités, l'intégration des services de garde dans l'organisation sont importantes, certes, mais s'appliquent difficilement, compte tenu du fait que l'organisation des services éducatifs et administratifs à plein temps occupe déjà la tâche du directeur d'établissement.

« **Service à l'élève**. Les services de garde ont été créés comme mesure sociale pour offrir aux parents un environnement très sécuritaire pour qu'on s'occupe de leurs enfants en dispensant à ceux-ci un service complémentaire de qualité. C'est donc une organisation qui devrait refléter les valeurs du projet éducatif et favoriser la réussite éducative des jeunes.

« Comment peut-on croire que des jeunes présents à l'école plus de 10 heures par jour, 5 jours par semaine, vont aimer l'école et vouloir bien réussir? Une telle semaine officielle de travail chez les adultes soulèverait un tollé de protestations. Cette situation de fait inquiète les directions d'établissement, d'autant plus qu'on parle, dans certains milieux, d'allonger l'amplitude de ce service.

« Nous croyons qu'il est important que tous les services offerts par l'école soient de qualité car il y a va de la réussite des jeunes. Cependant, la gestion d'une école, avec toutes les demandes, les exigences, les devoirs, etc., ne permet pas de répondre adéquatement à tout. La direction a des limites en temps et en capacité malgré le fait qu'elle soit imputable ! Elle ne peut répondre à toutes ces demandes comme elle le voudrait qu'à la condition qu'on lui en donne les moyens. »

ANNEXE 1 – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion au sujet des éléments abordés au cours de ce mandat de vérification, en fonction des objectifs présentés. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance élevé. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères de vérification émanent, entre autres, des publications du Groupe interuniversitaire de recherche en éducation de la petite enfance (GIREPE) sur les services de garde en milieu scolaire, ainsi que des principes reconnus de saine gestion. Ces critères répondent aux exigences de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA). Nos travaux sont conformes à la *Loi sur le vérificateur général* et aux méthodes de travail en vigueur, lesquelles respectent les normes des missions de certification émises par l'ICCA.

Objectif

S'assurer que les services de garde en milieu scolaire répondent aux besoins et que leur cadre organisationnel en favorise la saine gestion.

Critères

- Tous les élèves de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire ont accès à un tel service.
- Les rôles et responsabilités du ministère, des commissions scolaires et des écoles sont clairement définis et diffusés.
- Le règlement intérieur du service de garde est documenté et transmis au personnel concerné dans la commission scolaire et l'école ainsi qu'aux parents.

Objectif

S'assurer que le personnel des services de garde en milieu scolaire a les connaissances et les compétences nécessaires pour répondre aux besoins des enfants.

Critères

- Le processus de dotation permet de s'assurer que le personnel des services de garde œuvrant auprès des enfants est intègre et possède les connaissances de base requises dans le domaine de l'éducation des enfants.
- La personne responsable du service de garde, en plus d'être qualifiée dans le domaine de l'éducation, possède des connaissances de base en gestion des ressources humaines et financières.
- Des activités de formation sont offertes régulièrement. Le nouveau personnel bénéficie d'une formation particulière, notamment sur les interactions avec les enfants et les parents, les mesures disciplinaires et les activités.
- Le personnel est supervisé, évalué et reçoit copie de sa fiche de rendement.

Objectif

Évaluer dans quelle mesure l'environnement physique des services de garde est sain et sécuritaire, et aménagé en tenant compte des besoins des enfants.

Critères

- Des règles de sécurité sont établies et communiquées aux éducateurs et éducatrices, aux parents ainsi qu'aux enfants. Ces règles sont mises en application et touchent, entre autres :
  - les arrivées et les départs des enfants ;
  - les sorties à l'extérieur ;
  - les urgences.
- Le service de garde met en place des procédures visant à préserver la santé des enfants. Ces procédures concernent notamment :
  - les maladies et l'administration de médicaments ;
  - les allergies ;
  - l'hygiène en général.
- Le service de garde dispose d'un espace suffisant pour le nombre d'enfants accueillis. L'espace disponible satisfait, entre autres, aux besoins suivants :
  - espace intérieur et espace extérieur disponibles quotidiennement pour les activités de motricité globale ;
  - coin paisible et intime permettant à l'enfant de se reposer loin du groupe ;
  - coin calme et approprié pour les travaux scolaires ;
  - dîner consommé dans une aire propice à la détente.
- Le service de garde dispose d'un environnement de qualité particulièrement en ce qui a trait à l'eau, à l'éclairage, à la ventilation, à l'humidité, à la température et au bruit.
- Les enfants du service de garde en milieu scolaire ont accès à des installations ainsi qu'à de l'équipement récréatif et de loisir qui favorisent le développement des enfants de 4 à 12 ans.

Objectif

S'assurer que les programmes d'activités des services de garde répondent aux besoins de tous les enfants et aux objectifs de développement, compte tenu des différents groupes d'âge, tout en étant complémentaires de la réalité scolaire.

Critères

- Le programme d'activités est conçu en fonction des objectifs du service de garde, lesquels sont en lien avec le projet éducatif de l'école.
- La grille horaire prévoit des activités variées et adaptées à une clientèle diversifiée, soit des enfants âgées de 4 à 12 ans. Il y a un équilibre entre les activités libres et les activités structurées.
- Le personnel du service de garde, le personnel enseignant et le personnel spécialisé coopèrent pour répondre aux besoins des enfants.
- Le taux d'encadrement des enfants tient compte des besoins associés à chaque groupe d'âge.

Objectif

Évaluer dans quelle mesure le financement concourt à la saine gestion des services de garde en milieu scolaire.

Critères

- Les allocations déterminées par le ministère et versées par les commissions scolaires aux services de garde tiennent compte de leurs besoins.
- Les allocations accordées par le ministère aux services de garde leur sont versées conformément aux règles établies, lesquelles ne donnent lieu à aucune interprétation.
- La tarification imposée aux parents respecte des règles clairement établies et n'est pas un frein à l'accessibilité.

Objectif

Déterminer si l'information de gestion disponible est pertinente et si elle permet d'évaluer la performance des écoles en matière de gestion des services de garde en milieu scolaire.

Critères

- Le ministère et les commissions scolaires déterminent et communiquent aux écoles les objectifs et les indicateurs qui serviront à évaluer leur performance en matière de gestion des services de garde en milieu scolaire.
- Un mécanisme servant à traiter les plaintes est élaboré et mis en œuvre.
- La reddition de comptes permet au ministère, aux commissions scolaires et aux écoles d'évaluer leur performance, notamment de déterminer le degré d'atteinte des objectifs, et de mettre en place les correctifs qui s'imposent, le cas échéant.

ANNEXE 2 – MÉTHODE D'ÉCHANTILLONNAGE

Nous avons formé un premier échantillon de 50 services de garde, choisis parmi 7 directions régionales du ministère qui englobaient, en 1999-2000, 91,5 p. cent des services de garde de la province, soit 1 143 des 1 249 services compris dans la population totale. Un second échantillon regroupe 31 des 67 commissions scolaires qui ont mis en place des services de garde. Ces deux échantillons ont été sélectionnés de façon aléatoire et sont représentatifs de la population totale. Ils nous ont permis d'apprécier les écarts quant au respect des critères d'évaluation.

Les calculs présentés dans les tableaux 2 et 3 montrent comment les résultats relatifs à l'échantillon servent à estimer les écarts affichés par la population totale, avec un niveau de confiance de 90 p. cent.

Par exemple, le tableau 2 nous apprend que, si 60 p. cent des services de garde formant l'échantillon ne satisfont pas à un des critères, il est fort probable (90 fois sur 100) que de 48,6 à 70,4 p. cent de tous les services de garde à l'étude n'y satisfont pas non plus.

TABLEAU 2

POPULATION DES SERVICES DE GARDE : ESTIMATIONS PAR INTERVALLES (niveau de confiance de 90 p. cent)

Pourcentage des services de garde qui ne respectent pas le critère

Échantillon	5,0	10,0	15,0	20,0	25,0	30,0	35,0	40,0	45,0	50,0	55,0	60,0	65,0	70,0	75,0	80,0	85,0	90,0	95,0
Limite inférieure	1,9	5,0	8,6	12,5	16,5	20,7	25,1	29,6	34,2	38,9	43,7	48,6	53,6	58,7	64,0	69,5	75,1	81,0	87,4
Limite supérieure	12,6	19,0	24,9	30,5	36,0	41,3	46,4	51,4	56,3	61,1	65,8	70,4	74,9	79,3	83,5	87,5	91,4	95,0	98,1

TABLEAU 3

POPULATION DES COMMISSIONS SCOLAIRES : ESTIMATIONS PAR INTERVALLES (niveau de confiance de 90 p. cent)

Pourcentage des commissions scolaires qui ne respectent pas le critère

Échantillon	5,0	10,0	15,0	20,0	25,0	30,0	35,0	40,0	45,0	50,0	55,0	60,0	65,0	70,0	75,0	80,0	85,0	90,0	95,0
Limite inférieure	2,0	5,2	8,8	12,8	16,9	21,1	25,5	30,0	34,7	39,4	44,2	49,1	54,2	59,3	64,6	70,1	75,7	81,6	87,9
Limite supérieure	12,1	18,4	24,3	29,9	35,4	40,7	45,8	50,9	55,8	60,6	65,3	70,0	74,5	78,9	83,1	87,2	91,2	94,8	98,0

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Chapitre 8

Administration de l'impôt des particuliers

Vérification menée auprès du ministère du Revenu du Québec

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	8.1
VUE D'ENSEMBLE	8.13
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	8.18
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	8.21
Services au public	8.24
Attentes de la clientèle et qualité du service	8.28
Téléphonie	8.37
Correspondance	8.60
Guides et formulaires	8.66
Plaintes	8.88
Gestion des risques	8.93
Évaluation des risques	8.97
Traitement de l'information obtenue de tiers	8.112
Formulaires et annexes	8.118
Cotisation originale	8.123
Activités de recotisation	8.129
Assurance qualité	8.133
Annexe – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	

Les commentaires du ministère apparaissent à la fin de ce chapitre.

Vérification menée par

Richard Gagnon
Directeur de vérification

Josée Bellemare
Dominique Carrier
Nathalie Fortin
Guy Magnan
Marie Paquet
Yvon Théberge

Sigles utilisés dans ce chapitre

ADRC	Agence des douanes et du revenu du Canada
DGCAR	Direction générale de la capitale et des régions
DGMET	Direction générale de la métropole
MRQ	Ministère du Revenu du Québec
OCAQ	Ordre des comptables agréés du Québec
RSAC	Réseau du service axé sur les citoyens

FAITS SAILLANTS

8.1 L'administration de l'impôt des particuliers pour l'année 1999 a touché près de 5,4 millions de citoyens et le ministère du Revenu du Québec (MRQ) a perçu plus de 15 milliards de dollars.

8.2 Nos travaux ont consisté à nous assurer que le ministère a mis en place des systèmes et des mécanismes qui favorisent une gestion efficace, efficiente et économique de ses activités. Notre vérification s'est tenue de septembre 2000 à mai 2001. Au regard de la gestion des services au public, nos travaux ont visé plus particulièrement les services de renseignements aux contribuables, l'élaboration des guides et des formulaires de même que la prise en charge des plaintes. Quant à la gestion des risques, nous avons notamment analysé les contrôles relatifs au traitement initial des déclarations de revenus et les programmes de recotisation.

8.3 Ces dernières années, le MRQ a déployé d'importants efforts afin d'offrir aux contribuables des services de qualité. Cependant, nos travaux nous amènent à conclure que le ministère, malgré ses efforts, n'est pas toujours capable d'assurer l'accès à ses services téléphoniques ni de fournir aux citoyens toute l'information et le soutien auxquels ils ont droit.

8.4 Malgré l'engagement du ministère de répondre à toute demande de renseignement faite par téléphone dans la minute qui suit l'appel, seulement 68 p. cent des appels ont été pris en charge en moins d'une minute en 2000-2001. De plus, la mesure de l'accessibilité aux services téléphoniques n'est pas complète car elle ne tient pas compte des appels n'ayant pas été pris en charge, soit parce que toutes les lignes étaient occupées, soit parce que l'appelant avait raccroché. Pour 2000-2001, le taux d'accessibilité est de 59 p. cent.

8.5 Le ministère ne vérifie pas suffisamment l'exactitude de l'information que ses employés transmettent. Le dernier sondage téléphonique effectué par le ministère remonte à 1994. Dans le cadre de notre mandat, nous avons effectué un tel sondage afin de vérifier la qualité du contact avec l'employé et l'exactitude des réponses. Toutes les personnes nous ont répondu avec courtoisie et 86 p. cent d'entre elles se sont identifiées d'elles-mêmes. Cependant, le taux d'exactitude des réponses est faible. Notre sondage révèle un taux de réponses erronées supérieur au taux de 36 p. cent obtenu lors du dernier sondage effectué par le ministère. Notons toutefois que ce résultat ne peut être appliqué à l'ensemble des réponses données par les agents au cours du dernier exercice puisque nous ne connaissons pas la nature de tous les appels et que les questions posées par les contribuables sont très diversifiées. Une formation incomplète pourrait expliquer les faibles résultats de notre sondage.

8.6 Le ministère n'a atteint qu'à 65 p. cent son engagement de répondre à toute demande écrite au plus tard 35 jours après sa réception en 2000-2001. Nos travaux nous permettent même de conclure que ces résultats sont surévalués. Par ailleurs, nous avons calculé un délai moyen de 140 jours pour les dossiers dont le traitement excède 35 jours; soit principalement des demandes de corrections à la déclaration de revenus.

8.7 Aucun plan d'action n'a été établi pour favoriser l'atteinte de l'objectif ministériel d'améliorer la clarté et la simplicité des formulaires et des guides. Selon l'avis de nos experts, les principaux documents relatifs à l'impôt des particuliers pour l'année 2000 comportent des difficultés de lecture majeures et généralisées. Compte tenu du niveau moyen de scolarisation de la population, l'indice de lisibilité observé est trop élevé pour le lecteur visé.

8.8 Le ministère a mis en place un processus de traitement structuré pour les activités de cotisation des déclarations. Toutefois, la planification des activités en matière de contrôle fiscal n'intègre pas tous les types d'intervention touchant l'impôt des particuliers telles la cotisation, la recotisation, la vérification, les enquêtes et la lutte à l'évasion fiscale. À titre d'exemple, des facteurs de risque précis ont été identifiés dans le cadre des travaux effectués pour la lutte à l'évasion fiscale, mais, faute d'une gestion globale des risques, ils ne sont pas utilisés lors de la planification des activités de cotisation et de recotisation.

8.9 Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné de façon plus précise les activités d'évaluation des risques pour les revenus de location, les revenus d'entreprise, les gains en capital et le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants. Nous avons constaté que les risques associés à ces éléments ont été peu analysés pour cibler les déclarations à examiner lors de la cotisation originale. Toutefois, les risques afférents justifient amplement l'augmentation des interventions. Nous avons, de plus, constaté que le ministère est peu empressé à entreprendre des analyses à la suite de l'entrée en vigueur de nouvelles mesures ou pour apporter les correctifs nécessaires. À titre d'exemples, mentionnons la cotisation au Régime d'assurance médicaments et la production des déclarations par voie électronique. Le ministère s'est engagé à promouvoir l'équité dans ses relations avec les contribuables. Il a mis en place certaines mesures pour corriger, à leur avantage, les déclarations de revenus de contribuables ayant commis une erreur ou fait un mauvais choix. Cependant, les orientations stratégiques et les plans tactiques du ministère pourraient davantage concrétiser son engagement et mieux répondre à ce souci d'équité. L'examen des diverses analyses de risques démontre que peu d'entre elles servent à déceler les erreurs qui pénalisent les contribuables.

8.10 À la fin de mars 2000, plus d'un million de déclarations de revenus avaient été traitées alors que la saisie des relevés pour les revenus d'emploi et les revenus de retraite transmis par les employeurs et les mandataires n'était pas encore terminée. Bien que des programmes spéciaux de recotisation soient effectués plus tard dans l'année, les opérations sont moins efficientes et les probabilités de recouvrement réduites.

8.11 Comme les activités de cotisation subissent continuellement des modifications quant à leur étendue, leur portée et leur nature, la gestion des risques est grandement perturbée. Lors de la cotisation originale, le ministère n'examine que 33⅓ p. cent des déclarations identifiées risquées et ce, dans une proportion

différente d'une région à l'autre. Le ministère allègue que la couverture des risques repose sur une stratégie d'intervention triennale qui comprend les programmes de recotisation et la vérification. Toutefois, il y a fréquemment prescription du délai avant que des vérifications soient faites. L'expérience démontre que seulement 40 p. cent des déclarations risquées reportées seront vérifiées lors des programmes de recotisation. Force est de constater que l'absence de vérification de certaines déclarations comportant des risques occasionne des incohérences dans le traitement et de l'iniquité dans la probabilité pour le contribuable d'être vérifié. Or, le ministère effectue peu de travaux pour évaluer objectivement l'incidence de ses choix et de ses pratiques sur la gestion des risques.

8.12 Le ministère ne s'est fixé aucun objectif quant à l'évaluation de la qualité des activités de cotisation ; la reddition de comptes à ce sujet est incomplète et peu fréquente. L'ampleur et la visibilité de ces activités appellent un engagement précis de la part du ministère.

VUE D'ENSEMBLE

8.13 Les revenus autonomes du gouvernement proviennent principalement des particuliers et des sociétés et sont perçus sous forme d'impôts ou de taxes par le MRQ qui a cette responsabilité. Ce ministère a également été mandaté pour assurer la gestion complète ou partielle de quelques programmes sociaux, tel le programme de remboursement d'impôts fonciers, et la perception de sommes pour le compte d'autres ministères ou organismes dont les cotisations au Régime de rentes et au Régime d'assurance médicaments. Ces programmes sociaux et le versement de ces cotisations étant souvent basés sur le revenu, leur administration a une influence directe sur le traitement de la déclaration de revenus des particuliers.

8.14 Le système fiscal québécois repose sur le principe de l'autocotisation. Par autocotisation, on entend qu'il appartient à chaque particulier de fournir les renseignements nécessaires concernant ses revenus et ses déductions, de calculer sa part d'impôts et de taxes à payer, et de la verser.

8.15 La presque totalité des revenus perçus par le ministère provient de déclarations volontaires. Le rôle du ministère est de s'assurer que chacun paie son dû. Pour favoriser l'observance fiscale, le ministère communique avec les contribuables par diverses voies : brochures, formulaires, interprétations légales, etc., et il a développé des activités de récupération fiscale pour assurer l'équité du système (notamment la cotisation, la recotisation, la vérification, les enquêtes et la lutte contre l'évasion fiscale). D'ailleurs, le ministère instaure annuellement des cibles de récupération fiscale qui visent à répondre à l'objectif d'accroître l'observance fiscale.

8.16 L'administration de l'impôt des particuliers pour l'année 1999 a touché près de 5,4 millions de citoyens et le ministère a perçu plus de 15 milliards de dollars.

8.17 Pour accomplir sa mission en 2000-2001, le ministère dispose d'un effectif de 8 294 équivalents temps complet (ETC) et d'un budget de dépenses de 615 millions de dollars. Plus précisément, l'administration de l'impôt des particuliers requiert un effectif de plus de 3 000 ETC et engendre des coûts de quelque 193 millions de dollars, dont 52 millions sont consacrés aux services au public, 72 millions au traitement et à la cotisation des déclarations de revenus ainsi qu'à l'encaissement, 59 millions aux mesures d'incitation fiscale et 10 millions à celles reliées à l'interprétation et aux oppositions.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

8.18 Nous avons procédé à une vérification de l'optimisation des ressources au MRQ relativement à l'administration de l'impôt des particuliers. Notre mandat était de nous assurer que le ministère a mis en place des systèmes et des mécanismes qui favorisent une gestion efficace, efficiente et économique de ses activités.

8.19 Nos interventions se sont situées principalement dans trois directions générales : soit celles du traitement et des technologies, de la capitale et des régions (DGCAR) ainsi que de la métropole (DGMET). Trois directions régionales ont également été visitées : à savoir celles de Québec et de la Chaudière-Appalaches, de Montréal-Centre et de Montréal-Est. Dans chaque direction générale ou régionale, nous avons examiné particulièrement les pratiques de gestion, et nous avons recensé, dans la mesure du possible, des informations touchant l'ensemble du ministère afin de présenter un portrait global de la situation. Notre vérification s'est tenue de septembre 2000 à mai 2001 ; nos travaux tiennent surtout compte des données liées à l'administration de l'impôt des particuliers des années 1999 et 2000.

8.20 Au regard de la gestion des services au public, nos travaux ont visé plus particulièrement les services de renseignements aux contribuables, l'élaboration des guides et des formulaires de même que la prise en charge des plaintes. Quant à la gestion des risques, nous avons notamment analysé les contrôles relatifs au traitement initial des déclarations de revenus et les programmes de recotisation. Nous avons limité notre vérification à certains types de revenus, de déductions et de crédits d'impôt.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

8.21 Ces dernières années, le MRQ a déployé d'importants efforts afin d'offrir aux contribuables des services de qualité. Cependant, nos travaux nous amènent à conclure que le ministère, malgré ses efforts, n'est pas toujours capable d'assurer l'accès à ses services téléphoniques ni de fournir aux citoyens toute l'information et le soutien auxquels ils ont droit. En effet, il ne parvient pas à respecter ses engagements ministériels en matière de services téléphoniques et de traitement de la correspondance. De plus, il ne contrôle pas suffisamment l'exactitude des

renseignements transmis aux citoyens. À cet égard, notre sondage révèle que le personnel n'a pas toujours les connaissances suffisantes dans le domaine de la fiscalité pour répondre adéquatement aux demandes qui lui sont faites. Enfin, notre analyse des principaux documents relatifs à l'impôt des particuliers pour l'année 2000 mène à la conclusion qu'ils comportent des difficultés de lecture majeures et généralisées.

8.22 Pour ce qui est de la gestion des risques rattachés au traitement de la déclaration de revenus des particuliers, le ministère a développé une stratégie et un système logique. Nous déplorons toutefois que la planification de ces activités de contrôle n'intègre pas tous les résultats de l'ensemble des types d'intervention telles la cotisation, la recotisation, la vérification, les enquêtes et la lutte contre l'évasion fiscale. Nous avons constaté des faiblesses concernant l'analyse des risques : le ministère n'évalue pas la pertinence de chacun de ses critères de contrôle et il tarde à entreprendre des analyses après la mise en œuvre de nouvelles mesures. Par ailleurs, des informations figurant sur les relevés que délivrent les employeurs ou les mandataires ne sont pas encore disponibles lors du traitement des déclarations. Nous avons constaté que plusieurs déclarations jugées à risque par le ministère ne sont pas vérifiées par suite de la désactivation des paramètres de certains critères de rejet, de la hausse de la tolérance aux risques et de la réduction des instructions de travail. Ces changements occasionnent une sélection inégale et un traitement incohérent si l'on se réfère à l'ensemble des déclarations produites. De plus, les contribuables n'ont pas la même probabilité d'être vérifiés d'une région à l'autre.

8.23 Enfin, le ministère ne s'est fixé aucun objectif quant à l'évaluation de la qualité des activités de cotisation ; la reddition de comptes à ce sujet est incomplète et peu fréquente. Nous sommes d'avis que l'ampleur et la visibilité de ces activités appellent un engagement précis de la part du ministère.

Services au public

8.24 La qualité du service au public et l'équité dans l'administration du régime fiscal demeurent pour le ministère du Revenu des préoccupations de premier plan. En 1994, le ministère a adopté la Charte des droits des contribuables et des mandataires. Par celle-ci, il s'engage à promouvoir l'équité et à assurer la confidentialité des renseignements obtenus ainsi que l'accessibilité aux services et à l'information ; il vise aussi à faciliter l'exercice des droits des contribuables et des mandataires. En 1996, le ministère a donné un caractère tangible aux principes de la Charte en se dotant de normes applicables aux services qu'il s'engage à fournir au citoyen. Il a alors pris des engagements publics. Du reste, d'autres gestes concrets viennent témoigner de son souci de s'adapter aux besoins du citoyen et de s'en rapprocher pour mieux le connaître. Parmi ceux-ci, mentionnons la régionalisation d'une bonne part de ses activités, la mise en place de la Direction du traitement des plaintes et de la protection des renseignements personnels et l'utilisation des nouvelles technologies.

8.25 Tout comme le MRQ, plusieurs administrations, au Canada comme à l'étranger, prennent des mesures afin d'orienter la fonction publique vers le service aux citoyens et l'amélioration de la qualité. Du reste, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a récemment déclaré qu'une prestation de services mieux adaptés était un objectif clé de la réforme de la gestion publique dans tous ses pays membres.

8.26 Au Québec, la *Loi sur l'administration publique* rend désormais obligatoire pour les ministères et organismes qui fournissent directement des services aux citoyens la publication d'une déclaration de services. Celle-ci constitue un moyen privilégié pour améliorer les services et placer les citoyens au cœur des préoccupations de l'administration gouvernementale. Le MRQ a diffusé sa déclaration le 1er avril 2001.

8.27 Le MRQ répond annuellement à plus de 8 millions de demandes de services provenant de l'ensemble des contribuables et des mandataires. Pour un bon nombre de particuliers qui, une fois l'an, déclarent leurs revenus, les relations avec le MRQ se limitent à un ou deux contacts. Pour les particuliers en affaires, la fréquence de ces contacts varie selon leurs activités. Le tableau 1 présente, pour les principaux services, le nombre de demandes reçues par le ministère au cours des cinq derniers exercices. Il faut préciser que ces chiffres représentent l'ensemble des demandes adressées au ministère et non seulement celles relatives à l'impôt des particuliers, qui ne sont pas compilées de façon distincte.

TABLEAU 1

NOMBRE DE DEMANDES REÇUES PAR SERVICE

	2000-2001	1999-2000	1998-1999	1997-1998	1996-1997
Téléphonie	5 467 416	6 093 437	6 384 886	4 953 977	4 473 014
Correspondance	452 538	494 150	506 536	382 035	296 200
Accueil	815 221	1 003 472	1 020 954	941 899	795 879

Source : Fiches ministérielles.

Attentes de la clientèle et qualité du service

8.28 En tant que contribuables, les Québécois sont en droit de s'attendre à des services de qualité. De son côté, le ministère se doit de les fournir à un coût abordable. Pour atteindre un équilibre satisfaisant entre ces deux aspects, il doit tenir compte non seulement des attentes des personnes qui formulent des demandes, mais aussi de celles, plus larges, de tous les contribuables.

8.29 Selon une étude réalisée par le Réseau du service axé sur les citoyens (RSAC), constitué par le Centre canadien de gestion, un fournisseur de services qui ne connaît pas les attentes du public ne pourra peut-être pas combler les besoins des citoyens, même si les normes qu'il s'est fixées sont respectées. En effet, la satisfaction des usagers est basée sur leurs attentes. De plus, cette connaissance permet de déterminer les priorités d'investissement et de repérer les occasions

d'économiser et de réduire les coûts associés à l'insatisfaction. Toutefois, si le fournisseur de services n'a pas les ressources qui lui permettent de combler les attentes de sa clientèle, il doit la sensibiliser à cette réalité.

8.30 Ainsi, dans le but d'élaborer une stratégie d'amélioration de la qualité des services aux citoyens, le RSAC a mené un sondage auprès de 2 900 Canadiens au printemps 1998. Les répondants ont exposé leurs attentes relatives aux services de téléphonie, d'accueil et de correspondance. Selon ce sondage, les citoyens évaluent principalement la qualité d'un service en fonction de cinq facteurs : rapidité, connaissances et compétence du personnel, courtoisie, équité du traitement et résultats.

8.31 Les normes de services du MRQ se reflètent dans ses engagements et ses objectifs. Toutefois, il s'avère que les objectifs n'ont pas été établis d'après les attentes exprimées par les contribuables. Les engagements pris en 1996 étaient inspirés de normes britanniques. Dans le cadre de la préparation de la déclaration de services aux citoyens, le ministère a révisé ses engagements. Il a effectué un sondage en janvier 2001 auprès de particuliers. On a alors demandé aux répondants de se prononcer sur l'importance que le ministère devait accorder à chaque type de service et d'évaluer leur satisfaction au regard de ces services. Entre autres choses, 39 p. cent des contribuables se sont dits très satisfaits ou satisfaits du temps d'attente au téléphone avant la prise de leur appel et 65 p. cent ont affirmé qu'ils étaient très satisfaits ou satisfaits du délai de réponse par la poste à une demande écrite. Cependant, ce sondage ne leur permettait pas d'exprimer leurs attentes. Le MRQ a élaboré ses engagements et ses objectifs en se basant sur son expérience passée, sur la comparaison avec d'autres organismes et sur les résultats de ce sondage. Par conséquent, sans l'expression des attentes réelles, le ministère peut fixer des normes trop élevées ou trop basses pour certains services qu'il offre, ou encore ne pas fournir un service dont les contribuables auraient besoin.

8.32 Le tableau 2 présente à titre comparatif les attentes des citoyens, selon le sondage du RSAC, et les engagements révisés du ministère.

Tableau 2

Délais d'attente acceptables selon le RSAC et engagements révisés du MRQ

Norme	Délais d'attente selon le sondage du RSAC	Engagements du MRQ
Délai d'attente avant la prise en charge d'un appel téléphonique	82 p. cent trouvent un délai d'attente de 1 minute acceptable	1 minute
Délai d'attente à l'accueil	94 p. cent ne trouvent pas acceptable d'attendre 15 minutes ou plus	20 minutes
Délai d'attente avant de recevoir une réponse à une demande écrite	85 p. cent ne trouvent pas acceptable d'attendre plus de 28 jours	35 jours

8.33 D'après ce tableau, le taux de satisfaction de la clientèle sera élevé si le ministère respecte son engagement de répondre à un appel téléphonique dans un délai de 1 minute. Par contre, même si le ministère tient ses deux autres engagements, les citoyens pourraient ne pas être satisfaits.

8.34 Mis à part les informations recueillies grâce au sondage de janvier 2001, aux cartes commentaires disponibles à l'accueil et au sondage relatif à son site Web, le ministère mesure très peu la satisfaction du public d'une façon régulière. Pourtant, la connaissance de cet élément permettrait d'évaluer l'efficacité des améliorations et des correctifs qui ont été mis en place et de repérer les services nécessitant une révision.

8.35 Enfin, pour être connus du public, les engagements ministériels doivent être diffusés. Or, ils n'apparaissent pas dans le guide de la déclaration de revenus qui est pourtant la publication à plus fort tirage du MRQ. Ils sont cependant publiés sur le site Web du ministère et dans son rapport annuel, en plus d'être affichés dans les bureaux régionaux. Il convient de souligner que, vraisemblablement, un grand nombre de contribuables ne sont pas rejoints par ces modes de communication.

8.36 **Nous avons recommandé au ministère**

- **de prendre en considération les attentes du public lors de l'élaboration de ses normes de services;**
- **de mesurer régulièrement le degré de satisfaction du public au regard des services offerts;**
- **d'assurer une diffusion dans le grand public de ses engagements.**

Téléphonie

8.37 Actuellement, la majorité des renseignements fiscaux est fournie aux contribuables par téléphone. Les deux aspects clés du rendement des services téléphoniques sont l'accessibilité au système et la qualité de la réponse. Nous avons donc examiné ces deux volets.

Accessibilité

8.38 En 1996, le ministère a pris l'engagement de répondre à toute demande de renseignement faite par téléphone dans la minute qui suit l'appel et d'offrir un service courtois, accessible et sans frais. Au cours des dernières années, beaucoup d'efforts ont été déployés afin d'améliorer l'accès téléphonique. Ainsi, un comité sur la téléphonie a été créé et on a révisé le processus de planification annuelle dans le but de mieux combler les besoins en personnel en période de pointe. En outre, un système de réponse vocale interactive a été implanté en 1996. Les contribuables peuvent utiliser ce service pour obtenir des renseignements sur leurs remboursements d'impôt ou pour effectuer un changement d'adresse. Nous présentons dans le tableau 3 la proportion d'appels téléphoniques ayant reçu une réponse dans le délai correspondant à l'engagement ministériel pour les cinq derniers exercices.

Tableau 3

Respect de l'engagement ministériel concernant l'accès téléphonique

	2000-2001	1999-2000	1998-1999	1997-1998	1996-1997
Pourcentage d'appels pris en charge dans un délai de 1 minute	68*	63	64	60	52
Nombre total d'appels	5 467 416	6 093 437	6 384 886	4 953 977	4 473 014

* La Direction générale de la métropole n'a pas compilé ces appels en 2000-2001.
Source : Fiches ministérielles.

Seulement 68 p. cent des appels ont été pris en charge en moins d'une minute ; le ministère ne respecte pas son engagement.

8.39 Le pourcentage d'appels pris en charge en moins de 1 minute a graduellement augmenté depuis 1996. Par contre, le ministère ne respecte toujours pas son engagement. Notons que la prise en charge des appels par le système de réponse vocale interactive du ministère a permis de corriger en partie la situation et d'améliorer les statistiques. Par ailleurs, depuis la fin de l'exercice 1999-2000, la DGMET ne peut effectuer le calcul du taux d'appels pris en charge dans le délai prévu, car la configuration du système ne lui fournit pas les données nécessaires.

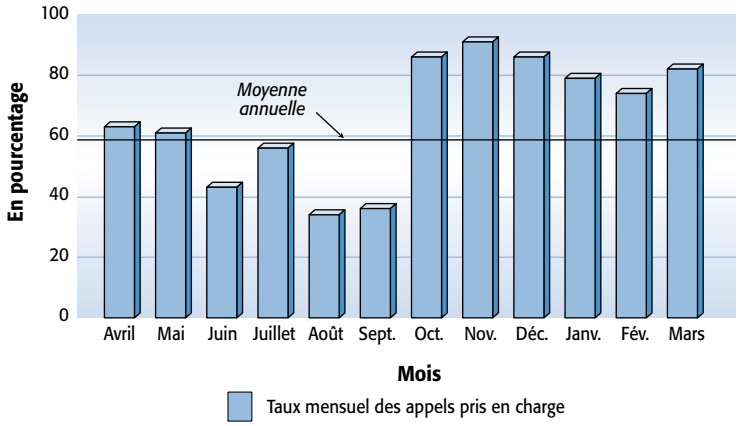
8.40 Nous avons également constaté que le pourcentage des appels pris en charge en moins de 1 minute est variable d'un mois à l'autre. Les statistiques mensuelles pour l'exercice 2000-2001 montrent en effet que ce pourcentage fluctue passablement, allant de 58 à 82 p. cent.

8.41 Par ailleurs, l'accessibilité aux services téléphoniques ne se définit pas seulement par les délais d'attente avant la prise en charge d'un appel. Elle se mesure aussi par le nombre d'appels n'ayant pas été pris en charge, soit parce que toutes les lignes étaient occupées, soit parce que l'appelant avait raccroché. Le ministère ne s'est pas fixé d'objectifs à cet effet et ne rend pas compte de cet aspect. Qui plus est, le système téléphonique de la DGMET ne permet pas de dénombrer les appels qui ont échoué pour ces raisons.

8.42 Selon une étude du RSAC, les lignes téléphoniques occupées représentent le problème le plus fréquent. Toutefois, les appelants qui n'entendent pas la tonalité d'occupation, mais plutôt une sonnerie à laquelle personne ne répond peuvent raccrocher par frustration. C'est pourquoi la proportion des appels qui restent sans réponse (que la ligne soit occupée ou que le demandeur abandonne) constitue un indicateur important de la qualité des services téléphoniques. La documentation consultée à ce propos nous amène à conclure qu'un objectif réaliste concernant le taux d'accessibilité au système téléphonique (soit l'obtention d'une ligne) serait de 85 à 90 p. cent pour le secteur privé et de 80 à 90 p. cent pour un organisme public. Le graphique 1 présente, pour l'exercice 2000-2001, le taux d'accessibilité mensuel réel de la DGCAR.

GRAPHIQUE 1

ACCESSIBILITÉ TÉLÉPHONIQUE DE LA DGCAR POUR L'EXERCICE 2000-2001



Source : Fiches ministérielles.

Moins de 60 p. cent des appels faits au ministère ont obtenu une réponse.

8.43 Par rapport à toutes les demandes de communications téléphoniques destinées à la DGCAR durant l'année, le taux moyen d'accessibilité n'est pas élevé, soit 59 p. cent (graphique 1). Cet indicateur doit être pris en compte pour avoir une mesure complète de la performance du ministère en matière d'accessibilité.

8.44 D'autre part, le système téléphonique ne fournit aucune information aux appelants sur les heures de pointe ni sur la durée prévue de l'attente en ligne. Pourtant, ces données seraient précieuses pour les contribuables qui pourraient, lorsque le système s'avère congestionné, reporter leur appel à un autre moment et ainsi contribuer à réduire les délais.

8.45 Enfin, peu de renseignements sont systématiquement recueillis et analysés sur la nature des appels. Par conséquent, le ministère ne peut cerner les causes précises de ces demandes ni concevoir les correctifs à apporter au regard notamment des mesures fiscales, de la rédaction des formulaires et des guides, des besoins d'information et de l'administration fiscale. Les données saisies relativement aux appels le sont surtout aux fins de facturation. En effet, le ministère perçoit des montants pour d'autres organismes gouvernementaux et ces derniers établissent la contribution financière à lui verser en fonction du nombre d'appels les concernant qu'il a pris en charge.

Qualité de la réponse

8.46 Le second aspect clé du rendement des services téléphoniques est la qualité de la réponse. Celle-ci s'entend de la qualité du contact avec l'employé du ministère, soit la courtoisie, l'empathie et le respect démontrés envers le contribuable appelant, et de l'exactitude de l'information transmise.

8.47 Dans ses orientations ministérielles, le MRQ s'est fixé l'objectif d'améliorer la qualité des renseignements tout en se proposant de mesurer son atteinte annuellement. Cependant, il n'a pas fait connaître à tous les paliers de gestion la contribution attendue du personnel et les plans tactiques des directions générales ne mentionnent aucune attente pour cet objectif. De plus, le ministère ne vérifie pas suffisamment la qualité de la réponse faite aux appelants qui utilisent ses services téléphoniques.

8.48 Les deux méthodes les plus répandues pour contrôler la qualité des renseignements transmis aux contribuables sont l'écoute téléphonique et le sondage. Actuellement, l'écoute téléphonique n'est pas une pratique effectuée de façon régulière et structurée au ministère, même si elle est utilisée pour évaluer les nouveaux employés. Il est néanmoins prévu dans les plans tactiques que chaque direction régionale la pratiquera à brève échéance.

8.49 Quant au sondage téléphonique – par lequel on pose à l'employé, à son insu, des questions prédéterminées –, le dernier effectué par le ministère remonte à 1994. Par comparaison, l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) fait des enquêtes de ce type sur une base mensuelle dans le but de déceler les faiblesses de ses services et d'ajuster en conséquence la formation de ses employés.

8.50 Dans le cadre de notre mandat, nous avons effectué un sondage téléphonique afin de vérifier la qualité du contact avec l'employé et l'exactitude des réponses. Les résultats fournissent également des indications sur le niveau de connaissance des agents[1] en ce qui a trait aux mesures fiscales et sur l'utilisation des outils de référence disponibles.

8.51 Ce sondage a été réalisé auprès des employés affectés aux services téléphoniques de la DGCAR et de la DGMET durant les mois de mars et d'avril 2001, soit la période de pointe pour l'impôt des particuliers. Nous avons posé huit questions auxquelles les agents pouvaient répondre à l'aide des outils de travail dont ils disposent. Trois des huit questions avaient déjà fait l'objet d'une évaluation lors du dernier sondage fait par le ministère en 1994. Chaque question a été posée à huit employés, ce qui donne un total de 64 appels.

8.52 Selon le mode d'organisation en place, la plupart des appels sont traités par le personnel de première ligne. Ceux qui soulèvent des questions plus complexes sont normalement relayés aux techniciens en impôt. Cinq des huit questions retenues comportaient un niveau de complexité supposant l'intervention des techniciens. Elles portaient sur les sujets suivants : la date de production de la déclaration de revenus pour une personne décédée, les dépenses d'emploi d'un vendeur à la commission, le changement d'usage d'une résidence principale, les frais de déplacement entre le domicile et le lieu de travail, les dépenses relatives à la location d'un terrain vacant, l'assurance salaire, les dons entre conjoints et la disposition d'un achalandage.

1. Le terme « agent » désigne les préposés aux renseignements et les techniciens en impôt.

8.53 La qualité du contact avec l'employé est très bonne : toutes les personnes nous ont répondu avec courtoisie et 86 p. cent d'entre elles se sont identifiées d'elles-mêmes.

Notre sondage téléphonique sur des connaissances fiscales révèle un faible taux d'exactitude.

8.54 Quant à la qualité des renseignements exigeant des connaissances fiscales, notre sondage révèle un taux de réponses erronées supérieur au taux de 36 p. cent obtenu lors du sondage effectué par le ministère en 1994. Notons toutefois que ce résultat ne peut être appliqué à l'ensemble des réponses données par les agents au cours du dernier exercice puisque nous ne connaissons pas la nature de tous les appels et que les questions posées par les contribuables sont très diversifiées.

8.55 Le taux de réponses inadéquates formulées lors de notre sondage est préoccupant puisque le fait de fournir des informations inexactes ou incomplètes aux contribuables n'est pas sans conséquence. Citons, à titre d'exemples, la production d'une déclaration erronée et la délivrance d'un avis de nouvelle cotisation, deux éventualités engendrant des frais pour le ministère ou le citoyen visé. Peu importe le niveau de difficulté de leurs questions, les contribuables doivent obtenir une réponse correcte. À défaut de pouvoir toujours donner aux appelants une réponse immédiate, le MRQ doit à tout le moins éviter de mal les renseigner.

8.56 Une des raisons pouvant expliquer cette faible performance est le fait que les agents effectuent très peu de recherches dans la documentation dont ils disposent. En effet, ils préfèrent généralement se fier à leur mémoire. Pourtant, une simple consultation du guide aurait permis de donner la bonne réponse. En outre, ils ne dirigent pas toujours les demandes plus complexes vers les personnes désignées pour prendre en charge ces appels. Ainsi, selon le manuel des agents, toute question relative aux dons entre conjoints doit être soumise à un employé plus spécialisé, en l'occurrence un technicien en impôt. Or, quatre des huit agents que nous avons interrogés à ce sujet n'étaient pas spécialisés en la matière et n'ont pas fourni une réponse adéquate.

8.57 Une formation incomplète pourrait aussi expliquer les faibles résultats de notre sondage. Nous avons constaté que les agents des trois régions visitées recevaient peu de formation fiscale structurée. En effet, pour les années financières 1999-2000 et 2000-2001, les employés ont reçu en moyenne respectivement 1,97 et 3,07 jours de formation sur l'impôt des particuliers. Soulignons que chaque agent des trois directions régionales a bénéficié de 3,81 jours de formation en 1999-2000 et de 6,72 jours en 2000-2001 ; ces moyennes englobent la formation sur les méthodes de travail, la bureautique, les communications et l'informatique.

Chaque employé impute environ 60 heures par année aux activités de formation du mercredi matin : il nous était permis de présumer que ces activités étaient mieux structurées.

8.58 Depuis plusieurs années, le ministère n'ouvre ses guichets qu'à 10 heures le mercredi matin. Ce début de matinée est consacré à des réunions au cours desquelles il est question, entre autres, des difficultés d'interprétation des lois, de l'éthique et de la confidentialité. Les employés profitent également de cette période pour mettre à jour leur manuel de préposé aux renseignements et recevoir de la formation fiscale ponctuelle. Nous avons consulté les comptes rendus de ces réunions. Ceux-ci étaient très sommaires ou ils étaient carrément

inexistants. À la suite de cette lecture, nous pouvons conclure que ces rencontres ne sont pas toujours planifiées et qu'elles ne font pas l'objet d'un suivi adéquat. Étant donné que chaque employé impute environ 60 heures par année à ces activités, il nous était permis de présumer qu'elles étaient mieux structurées.

8.59 **Nous avons recommandé au ministère**

- **de définir des objectifs significatifs relatifs à l'accessibilité téléphonique, de mesurer leur atteinte avec précision et d'en rendre compte;**
- **de recueillir des données sur la nature des appels et de les analyser;**
- **d'élaborer un plan d'action afin d'améliorer l'accessibilité et la qualité des renseignements fournis aux contribuables, de faire connaître à tous les paliers de gestion la contribution attendue du personnel à cet effet et d'évaluer sa réalisation.**

Correspondance

8.60 La correspondance est constituée des demandes écrites faites par les contribuables pour obtenir un formulaire, effectuer un changement d'adresse ou encore apporter une correction à leurs déclarations. Par souci de transparence dans sa gestion, le ministère s'est engagé en 1996 à répondre à toute demande écrite au plus tard 35 jours après sa réception. Si elle ne peut s'exécuter avant la date butoir, la personne responsable du dossier doit en donner les raisons au contribuable dans les 10 jours après l'expiration du délai.

8.61 Le tableau 4 présente la proportion des lettres auxquelles le MRQ a répondu dans les 35 jours de leur réception pour les cinq derniers exercices.

TABLEAU 4

RESPECT DE L'ENGAGEMENT MINISTÉRIEL CONCERNANT LA CORRESPONDANCE

	2000-2001	1999-2000	1998-1999	1997-1998	1996-1997
Pourcentage de lettres auxquelles le ministère a répondu en 35 jours ou moins	65	64	59	55	53
Nombre total de lettres reçues	**452 538**	**494 150**	**506 536**	**382 035**	**296 200**

Source : Fiches ministérielles.

8.62 À la lecture de ce tableau, nous constatons que l'engagement ministériel n'est pas tenu. L'examen d'une cinquantaine de dossiers nous permet même de conclure que les résultats figurant au tableau 4 sont surévalués. D'une part, le point de départ du délai ne correspond pas toujours à la date de réception des demandes, qui souvent n'a pas été consignée. Notre analyse des dossiers reçus en 2000-2001 au ministère et enregistrés dans son système de gestion d'inventaire indique une telle situation dans 10 p. cent des cas. Le délai court alors à compter de la date d'ouverture du dossier. Nous avons constaté un écart moyen de 29 jours entre les dates de réception et d'ouverture du dossier. Il arrive même que cet écart atteigne trois mois. D'autre part, le ministère met un terme à ce délai lorsqu'il a terminé de traiter le dossier. Or, à ce moment-là, le contribuable n'a pas encore reçu sa réponse ou son avis de nouvelle cotisation. En effet, nous avons noté qu'il s'écoulait environ 19 jours entre la date de fermeture du dossier et celle du projet d'avis de cotisation. À cela s'ajoute le délai de livraison du courrier.

De longs délais pour la correspondance : les dossiers dont le traitement excède 35 jours sont traités dans un délai moyen de 140 jours.

8.63 Nous avons voulu connaître plus précisément le délai requis pour les dossiers dont le traitement excède 35 jours. Il s'agit principalement des demandes de corrections à la déclaration de revenus. À partir des statistiques du ministère, nous avons calculé un délai moyen de 140 jours. Pour une des directions régionales visitées, il était même supérieur à 365 jours pour 1 283 (4 p. cent) des dossiers traités en 2000-2001. Ces longs délais occasionnent une hausse du nombre d'appels téléphoniques, de l'insatisfaction de la part du public et parfois le dépôt de plaintes.

8.64 Par ailleurs, les statistiques sur la correspondance incluent des dossiers non pertinents. En effet, des dossiers ont été comptabilisés bien qu'ils n'aient pas été ouverts à la suite d'une demande écrite d'un contribuable. Par exemple, dans certains cas, le ministère a tenu compte de la correspondance qu'il a lui-même amorcée ou encore, des échanges d'informations avec le gouvernement fédéral.

8.65 **Nous avons recommandé au ministère**

- **de considérer le délai total d'attente du contribuable lors de la détermination de l'objectif ministériel concernant la correspondance et d'avoir une information adéquate pour sa reddition de comptes ;**
- **de prendre les mesures nécessaires afin que toute demande faite par écrit obtienne une réponse dans un délai raisonnable.**

Guides et formulaires

8.66 Le principe de l'autocotisation rend les contribuables responsables de calculer eux-mêmes les montants qu'ils doivent remettre à l'État. Cependant, la complexité des dispositions des lois a pour effet de rendre l'observance fiscale plus difficile. Les contribuables ont besoin d'autres sources de renseignements. Par conséquent, le ministère doit concevoir des guides et des formulaires qui reflètent la loi avec précision tout en étant faciles à comprendre, ce qui représente un défi de taille. Il était donc prévisible qu'un besoin de simplification se fasse sentir tôt ou tard.

8.67 En 1994, le Rapport du groupe de travail sur l'amélioration des relations entre le ministère du Revenu, les contribuables et les mandataires (rapport Vallerand) définissait une série de problèmes dont la complexité des lois et des politiques fiscales tout autant que celle des formulaires et des guides émis par le MRQ. Parmi ses recommandations figuraient entre autres l'harmonisation des termes utilisés dans les lois fédérale et québécoise pour désigner des mesures semblables et la création de groupes de lecture comprenant des tiers, lors de la conception ou de la révision de formulaires et de guides complexes. Dans ce rapport, il était également fait mention que, selon des études menées sur l'inobservance fiscale, une des causes importantes qui explique les cas de fraude fiscale est la lourdeur administrative.

8.68 En 1996, la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics convenait de l'opportunité d'une révision en vue d'alléger à la fois la charge bureaucratique imposée aux contribuables et le travail de l'administration fiscale. Dans le cadre de cette commission, l'Ordre des comptables agréés du Québec (OCAQ) indiquait diverses mesures qui simplifieraient efficacement le régime fiscal. Entre autres, il proposait que le MRQ et l'ADRC utilisent les mêmes formulaires, lorsque la situation s'y prête.

8.69 Dans le dernier sondage réalisé en janvier 2001 par le ministère, 53 p. cent des répondants ont souligné que la facilité de remplir les formulaires était prioritaire alors que seulement 22 p. cent ont déclaré que le délai de remboursement de l'impôt était de la plus haute importance.

Objectifs du ministère

8.70 Connaissant depuis plusieurs années les besoins quant à la simplification des formulaires et des guides relatifs à l'impôt, le ministère s'est fixé l'objectif de mesurer annuellement et d'améliorer la clarté et la simplicité des formulaires et des guides ainsi que leur disponibilité.

8.71 Par contre, il n'a pas défini ce qu'il entendait par des « formulaires et guides clairs et simples ». Il n'a pas déterminé de critères ni de cibles à atteindre à cet effet. Ainsi, non seulement est-il difficile pour lui de mesurer les progrès accomplis et l'atteinte de l'objectif, mais il lui est impossible de déterminer quels sont les documents à modifier en priorité.

Absence de plan d'action pour améliorer la clarté et la simplicité des formulaires et des guides.

8.72 Qui plus est, aucun plan d'action n'a été établi pour favoriser l'atteinte de cet objectif. Le ministère n'a pas communiqué ses attentes à tous les gestionnaires quant à la collaboration de leur personnel pour mener à bien des activités entreprises à pareille fin. De même, les directions générales n'ont pas formulé d'attentes précises à cet effet.

Simplification

8.73 Depuis quelques années, certains gestes ont été posés par le ministère dans le but de simplifier les guides et les formulaires relatifs à l'impôt et aux taxes. Entre autres, un comité consultatif externe sur la simplification des formulaires a été créé dans le cadre des objectifs de déréglementation et d'amélioration des services au public. Le groupe visé était formé de représentants de petites et moyennes entreprises et trois produits ont fait l'objet d'étude pour simplification : la trousse de l'employeur ; les documents pour l'inscription ; les formulaires de déclaration des taxes. Par ailleurs, les documents s'adressant aux particuliers n'ont jamais été étudiés par ce comité. Le ministère a également constitué des groupes types de contribuables afin d'examiner les déclarations de revenus.

Le nouveau régime d'imposition n'a pas simplifié significativement la tâche du contribuable.

8.74 Malgré les efforts déployés par le ministère, nous n'avons pu observer de simplification significative à l'égard du fardeau administratif des contribuables. La mise en place, pour 1998, d'un nouveau régime d'imposition qui devait rendre la structure d'imposition plus équitable et, surtout, plus simple pour la majorité des particuliers, n'a pas eu véritablement cet effet sur la tâche du contribuable. Le régime simplifié a pour principal avantage de remplacer un ensemble de déductions et de crédits d'impôt par un montant forfaitaire. Le tableau 5 présente les caractéristiques de la déclaration de revenus simplifiée de 1997 et de la déclaration de 1998 selon le régime d'imposition simplifié.

TABLEAU 5

COMPARAISON DES DÉCLARATIONS DE REVENUS

Année d'imposition	Formulaire				Guide
	Nombre de pages	Nombre de lignes*	Nombre de grilles de calcul	Nombre d'annexes	Nombre de pages
1997	2	84	13	5	50
1998	2	78	7	13	54

* Nombre de lignes numérotées (à l'exclusion de la section « Identification »).

8.75 On remarque que le nombre de pages du formulaire afférent au régime simplifié de 1998, le nombre de lignes, de grilles de calcul et d'annexes ainsi que le nombre de pages du guide sont sensiblement les mêmes que ceux de la déclaration de revenus simplifiée de 1997. De surcroît, le contribuable doit dorénavant remplir une grille de calcul afin de connaître le régime d'imposition le plus avantageux pour lui.

8.76 Par comparaison, les déclarations de revenus de l'ADRC sont mieux adaptées et moins complexes pour les contribuables dont la situation fiscale est simple. Le gouvernement fédéral offre six types de formulaires alors que celui du Québec n'en propose que deux. Il faut cependant prendre en considération que l'ADRC traite un plus grand nombre de déclarations, mais administre un nombre moindre

de programmes sociaux. Certains contribuables peuvent déclarer leurs revenus au gouvernement fédéral à l'aide d'un formulaire de 33 lignes s'ils choisissent de ne pas calculer eux-mêmes leur impôt tandis que le document aura 55 lignes s'ils désirent le calculer. Les caractères sont gros et il n'y a aucune grille de calcul ni d'annexe à remplir. De son côté, la déclaration de revenus simplifiée du Québec pour l'année 2000 comporte, outre la grille servant à faire le choix du régime d'imposition, 86 lignes, 7 grilles de calcul et 13 annexes.

8.77 Comme le recommandait le rapport Vallerand en 1994, le MRQ pourrait simplifier les textes de ses guides et de ses formulaires en uniformisant autant que possible les termes utilisés dans les lois fédérale et québécoise. Lors de la consultation des guides généraux des gouvernements, nous avons relevé plusieurs termes différents pour désigner une même notion. Le tableau 6 réunit quatre exemples de ces termes.

Tableau 6

Exemples de termes différents désignant une même notion

Gouvernement du Québec	Gouvernement fédéral
Aide financière de dernier recours	Prestations d'assistance sociale
Revenus d'entreprise	Revenus d'un travail indépendant
Produit d'aliénation	Produit de disposition
Déduction relative à des immobilisations intangibles	Déduction annuelle pour les immobilisations admissibles

8.78 Par ailleurs, comme le mentionnait l'OCAQ, l'utilisation des mêmes formulaires pour déclarer les revenus aux deux paliers de gouvernements, lorsque la situation s'y prête, simplifierait efficacement le régime fiscal. Nous avons examiné des formulaires émis par les gouvernements québécois et fédéral pour des mesures fiscales semblables au titre desquelles le contribuable se voit dans l'obligation de remplir deux formulaires différents.

8.79 Le tableau 7 nomme quelques-uns des documents concernés.

Tableau 7

Formulaires utilisés pour des mesures fiscales semblables

Gouvernement du Québec	Gouvernement fédéral
Revenus et dépenses de location d'un bien immeuble (TP-128)	État des loyers de biens immeubles (T776)
Revenus et dépenses d'entreprise ou de profession (TP-80)	État des résultats des activités d'une entreprise (T2124)
Attestation de déficience (TP-752.0.14)	Certificat pour le crédit d'impôt pour personnes handicapées (T2201)
Conditions générales d'emploi (TP-64.3)	Déclaration des conditions de travail (T2200)

Lisibilité des textes

8.80 La rédaction des guides et des formulaires devrait viser à seconder le lecteur dans l'exécution d'une tâche. Les éléments visuels du document et le niveau de langue utilisé ont un rôle déterminant dans la compréhension et l'interprétation du message. Ainsi, la taille et la police de caractères, les couleurs, l'utilisation de titres et de sous-titres faciliteront ou compliqueront la tâche du lecteur. Sur le plan linguistique, le choix des termes, la longueur et la complexité des propositions et des phrases ainsi que les concepts abordés auront une action prépondérante sur la clarté du texte.

8.81 Dans le cadre de notre mandat, nous avons consulté des experts afin d'obtenir leur avis sur la lisibilité des principaux documents relatifs à l'impôt des particuliers pour l'année 2000. L'analyse a porté essentiellement sur la présentation graphique et le style général des documents, de même que sur la rédaction. La méthodologie faisait appel à deux approches : l'examen visuel de la structure et de la présentation des documents et l'analyse systématique par ordinateur des textes à l'aide d'un logiciel développé au Centre d'analyse de texte par ordinateur de l'Université du Québec à Montréal, en collaboration avec des professionnels du ministère de l'Éducation.

Les principaux documents relatifs à l'impôt des particuliers pour l'année 2000 comportent des difficultés de lecture majeures et généralisées.

8.82 Les travaux mènent à la conclusion que les principaux documents du MRQ relatifs à l'impôt des particuliers pour l'année 2000 comportent des difficultés de lecture majeures et généralisées. Les résultats de l'analyse faite par ordinateur sont présentés dans le tableau 8. D'après l'indice SATO-CALIBRAGE, les textes évalués seraient destinés à une personne qui termine ses études secondaires. Toutefois, compte tenu du niveau moyen de scolarisation de la population, l'indice observé, qui varie de 10,05 à 12,60, est trop élevé pour le lecteur visé, qui maîtrise des textes dont l'indice se situe plutôt entre 6 et 8. Force est de constater que le ministère n'adapte pas suffisamment sa rédaction à la capacité de lecture des contribuables. Notons que les résultats présentés sont prudents puisque l'analyse ne tient pas compte de la longueur des textes. Si elle l'avait prise en considération, les indices présentés auraient été encore plus élevés.

8.83 L'indice Gunning est une autre mesure servant à évaluer le niveau de lisibilité des textes. Il augmente selon la longueur moyenne des phrases et le pourcentage de mots de plus de 9 lettres. Un indice de 13 et plus correspond à un texte spécialisé. Or, tous les textes analysés ont un indice excédant ce niveau.

Tableau 8

Lisibilité des principaux documents relatifs à l'impôt des particuliers

Titre du document	Indice SATO-CALIBRAGE	Phrases complexes (%)	Phrases de plus de 30 mots (%)	Phrases de plus de 60 mots (%)	Indice Gunning
Guide de la déclaration de revenus					
Parties préliminaires	10,05	34	30	5	14,6
Identification	10,08	49	44	5	14,6
Revenu total	11,01	50	40	8	15,9
Revenu net	11,56	55	46	10	17,2
Revenu imposable	12,60	56	47	11	18,2
Crédits d'impôt non remboursables	10,66	53	52	11	16,8
Impôt et cotisations	11,76	53	48	11	17,8
Remboursement ou solde à payer	10,56	45	40	11	16,4
Le particulier et les revenus locatifs **(IN-100)**					
	10,60	45	36	2	14,3
Les dépenses reliées à l'emploi **(IN-118)**					
	11,28	45	39	8	15,7

8.84 Le *Guide de la déclaration de revenus* contient des phrases très longues qui nuisent à la compréhensibilité du texte. Environ la moitié des phrases est susceptible de contenir des éléments de complexité. En effet, globalement 42 p. cent des phrases comptent plus de 30 mots et 10 p. cent, plus de 60.

8.85 L'examen visuel de la structure et de la présentation des documents nous a permis de dégager les constats suivants :

- Il n'y a pas d'indications claires dans les parties préliminaires des documents quant à leur ordre de consultation. Il n'existe aucune table des matières, et ce, autant pour le *Guide de la déclaration de revenus* que pour la brochure contenant les formulaires.

La grille de calcul pour choisir le régime d'imposition le plus avantageux : une opération complexe et confuse.

- La grille de calcul utilisée pour déterminer quel est le régime d'imposition le plus avantageux pour le contribuable contraint celui-ci à se soumettre à une opération complexe et confuse. D'abord, on lui suggère de faire des « calculs approximatifs ». Toutefois, cette expression peut être déconcertante pour un contribuable qui, de son mieux, essaie de remplir sa déclaration de revenus. De plus, il n'y a aucun espace prévu pour inscrire les données et effectuer les calculs, ni de renvois aux annexes et au guide pour faciliter la tâche.

- La présentation et la logique de la structure d'ensemble du guide gagneraient à être uniformisées car, actuellement, on ne voit pas vraiment les principes qui régissent le choix des polices de caractères, des majuscules, de la taille des caractères et des couleurs.

8.86 Des trois documents examinés, la brochure intitulée *Le particulier et les revenus locatifs* est la plus compréhensible. La manière dont le document est structuré est plus intelligible. La présence d'une table des matières et d'un glossaire facilite la lecture. Les titres et les sous-titres sont clairs et réguliers. Toutefois, plusieurs phrases sont longues bien qu'elles le soient moins que dans le *Guide de la déclaration de revenus*, et elles sont surtout moins complexes. Il demeure cependant que des passages auraient avantage à être revus.

8.87 **Nous avons recommandé au ministère d'élaborer un plan d'action afin d'améliorer la clarté des textes qu'il émet et de simplifier ses guides et formulaires.**

Plaintes

8.88 En 1989, le ministère mettait sur pied une direction pour traiter les plaintes afin d'offrir aux contribuables la possibilité d'un recours supplémentaire auprès d'une autre instance en cas de mésentente dans le traitement d'un dossier.

8.89 La Direction du traitement des plaintes et de la protection des renseignements personnels produit un rapport annuel des plaintes reçues au ministère. Pour l'exercice 2000-2001, les plaintes se sont réparties comme suit : 3 449 plaintes ont été déposées et plus de 75 p. cent provenaient de particuliers. Les principaux motifs de plainte recensés au cours de cette période sont les délais et la lourdeur administrative (29 p. cent), la difficulté d'accès aux services et à l'information (25 p. cent) et les demandes de révision de dossiers fiscaux (19 p. cent). Il est important de souligner que des études[2] ont démontré que seulement 4 p. cent des insatisfaits formulent des plaintes officielles.

8.90 En 1996, le ministère s'est engagé à répondre à toute plainte écrite provenant d'un citoyen au plus tard 35 jours après sa réception. Selon ses données, le ministère a tenu cet engagement dans 77 p. cent des cas pour l'exercice 2000-2001. Toutefois, la mesure du respect de cet engagement est incomplète puisqu'elle ne tient pas compte des plaintes écrites adressées aux directions régionales. De plus, à l'exception de celles reçues à la direction des plaintes, les doléances exprimées par voie téléphonique ne sont pas compilées et analysées. Le ministère ignore de ce fait un nombre important de plaintes puisqu'il est admis que les citoyens utilisent ce moyen quatre fois sur cinq pour exprimer leur mécontentement.

2. Chuck Chakrapani, *How to mesure service quality and customer satisfaction*, Chicago, American Marketing Association, 1998.

8.91 Par ailleurs, 1 410 plaintes concernant le ministère ont été déposées en 1999-2000 auprès du Protecteur du citoyen. Ce dernier a jugé que 695 d'entre elles étaient fondées, soit 49 p. cent. Depuis avril 2000, le ministère ne reçoit plus de rapport statistique trimestriel du Protecteur du citoyen. Les seuls renseignements disponibles à ce propos sont ceux consignés dans le rapport annuel de cet organisme.

8.92 **Nous avons recommandé au ministère d'obtenir, de compiler et d'analyser toutes les plaintes formulées par écrit ou par téléphone à son égard pour mesurer adéquatement l'atteinte de l'objectif ministériel et en rendre compte.**

Gestion des risques

8.93 La gestion des risques est une responsabilité de haut niveau dans toute organisation. La haute direction définit et élabore la politique en matière de risques et elle détermine le taux de risques que l'organisation peut tolérer. Elle s'assure de la coordination de la gestion des risques, de la détermination, de l'évaluation, du contrôle et du suivi des risques. Les gestionnaires ont besoin d'une ligne de conduite claire quant à la tolérance aux risques.

8.94 La responsabilité du MRQ de percevoir les impôts et les taxes afin que chaque citoyen paie la juste part des montants dont il est redevable s'inscrit dans l'objectif global d'équité du gouvernement. Pour ce faire, il réalise des contrôles dont l'efficacité est basée sur une évaluation du risque.

8.95 Le secteur responsable du traitement des déclarations de revenus des particuliers est un secteur de première importance au ministère en ce qui a trait aux revenus générés et à sa visibilité auprès du public. Des mécanismes de validation et de contrôle ont été mis en place afin de détecter les incohérences et les erreurs, et d'intervenir pour corriger les données produites. La plupart des étapes du traitement sont informatisées et très structurées.

8.96 Les activités de contrôle dans le domaine de l'impôt des particuliers s'effectuent en grande partie lors de la cotisation originale. Elles se résument en la correction des déclarations rejetées par le système (rejets système) et à l'examen fiscal (rejets critères). Une seconde activité, dite de recotisation, consiste à contrôler les déclarations rejetées qui n'ont pas été examinées lors de la cotisation originale ou celles qui ont été sélectionnées dans le cadre de programmes spéciaux. À ces activités se greffent celles de la vérification, de la lutte contre l'évasion fiscale et des enquêtes.

Évaluation des risques

8.97 L'évaluation des risques est une étape cruciale dans la planification ministérielle de l'administration fiscale de l'impôt des particuliers. Elle permet d'établir clairement quels sont ces risques, de déterminer les facteurs qui les accentuent et d'en évaluer les conséquences. Des analyses raffinées déterminent le degré d'exposition à ces risques et permettent d'élaborer des plans d'actions en vue de les couvrir.

8.98 Notons que, pour une grande partie des quelque 140 milliards de dollars de revenus déclarés et des 67 milliards inscrits en déduction et comme crédits d'impôt non remboursables, le ministère a développé, avec le temps, des stratégies de contrôle axées sur la comparaison d'informations obtenues de tiers. Toutefois, pour certaines catégories de revenus ou de déductions plus difficiles à contrôler, le ministère a mis en place un ensemble de mesures pour examiner les déclarations concernées.

Intégration des activités de contrôle

8.99 Le ministère a instauré un processus de traitement structuré pour les activités de cotisation des déclarations. Sa planification est assurée par un comité de travail qui rassemble des spécialistes de plusieurs disciplines. Les travaux de ce comité consistent à dresser le bilan des activités de cotisation originale de la dernière année, à projeter celles de la prochaine année et à évaluer les critères de rejet en tenant compte des nouvelles mesures fiscales et des ressources disponibles. Les résultats de ces travaux sont consignés dans un rapport présenté aux directeurs responsables de la cotisation. Pour les activités de recotisation, la planification est effectuée par chacune des directions régionales en tenant compte de leurs priorités.

8.100 Toutefois, nous déplorons que la planification des activités en matière de contrôle fiscal n'intègre pas tous les types d'intervention touchant l'impôt des particuliers. En effet, le rapport susmentionné présente les activités de contrôle de la cotisation originale et les prévisions, mais il n'indique pas comment les autres secteurs contribuent à la couverture des risques. La gestion des risques étant une préoccupation ministérielle, elle devrait être à la base de la planification de toutes les activités de contrôle.

8.101 À titre d'exemple, des facteurs de risque précis ont été déterminés dans le cadre des travaux effectués pour la lutte contre l'évasion fiscale, mais faute d'une gestion globale des risques, ils ne sont pas utilisés lors de la planification des activités de cotisation et de recotisation. Ainsi, nous constatons que le profil de richesse d'un contribuable n'est pas pris en compte dans l'évaluation des risques. Pour sa part, le secteur de la vérification des taxes a mis en place un système d'analyse financière des résultats d'opérations des entreprises pour évaluer leur risque. Or, le ministère n'utilise pas ces informations dans le cadre de l'administration de l'impôt des particuliers, principalement pour les travailleurs autonomes.

Diversité des analyses

8.102 Sur l'ensemble des déclarations de revenus reçues au ministère, 30 p. cent en moyenne sont rejetées et seront ultérieurement vérifiées ou corrigées. Des équipes de recherche ont été formées pour explorer de nouveaux domaines de vérification et étudier notamment des propositions de modifications systémiques. Celles-ci devraient améliorer le choix des critères de sélection des déclarations de même qu'éviter les rejets inutiles. Ces études sont importantes pour l'efficience des opérations, car chaque déclaration rejetée inutilement occasionne des coûts et des délais indus. À l'opposé, des critères mal élaborés peuvent causer des préjudices au gouvernement ou au contribuable.

8.103 Nos travaux nous ont permis de constater que plusieurs analyses ont été réalisées pour différents éléments de la déclaration de revenus. Généralement, des échantillons d'une centaine de cas sont analysés, permettant ainsi de dégager des tendances. Toutefois, un examen des résultats des activités de cotisation de l'année précédente est incomplet : chaque critère ne fait pas l'objet d'un examen systématique afin d'en vérifier la pertinence, d'en examiner la rentabilité, de détecter les causes des erreurs et de trouver les solutions de remplacement pour améliorer le contrôle.

8.104 De plus, l'absence d'un programme d'observance fiscale visant à assurer une couverture minimum des risques pour tous les éléments de la déclaration ne permet pas au ministère de dégager rapidement les tendances. Cette situation empêche aussi la détection des comportements irréguliers des contribuables relativement à leurs obligations fiscales.

8.105 Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné de façon plus précise les activités d'évaluation des risques pour quelques catégories de revenus et quelques types de déductions et de crédits d'impôt. Notre choix comprenait les revenus de location, les revenus d'entreprise, les gains en capital et le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants.

8.106 Nous considérons que ces éléments représentent des risques accrus pour le ministère à cause des sommes en jeu, de la diversité des règles fiscales qui leur sont liées et de l'absence de relevés empêchant la comparaison des données. Nous avons constaté que les risques associés à ces éléments ont été peu analysés. Pourtant, cet exercice permettrait de définir plus de critères de sélection pour l'examen des déclarations. Nous sommes conscients des difficultés et des efforts supplémentaires nécessaires à la vérification de ces éléments. Toutefois, les risques afférents justifient amplement l'augmentation des interventions.

Le ministère est peu empressé à entreprendre des analyses de risques à la suite de l'entrée en vigueur de nouvelles mesures.

8.107 Nos travaux montrent également que le ministère est peu empressé à entreprendre des analyses à la suite de l'entrée en vigueur de nouvelles mesures ou qu'il tarde à apporter les correctifs nécessaires. À titre d'exemples, signalons les cas suivants :

- Le ministère perçoit la cotisation au Régime d'assurance médicaments du Québec depuis 1998. Tout contribuable qui n'est pas couvert par une assurance médicaments de base d'un régime d'assurance collective doit participer au financement du régime public et payer sa cotisation. Lors de l'implantation de ce programme, plusieurs contribuables ont eu de la difficulté à établir le montant de leur cotisation. Malgré la nouveauté du programme et l'absence d'information pour corroborer l'adhésion du contribuable à un régime d'assurance collective, le ministère n'a fait l'analyse de cette cotisation qu'à l'automne 1999. Ainsi, pour les années d'imposition 1998 et 1999, le ministère a décelé respectivement 617 000 et 516 000 déclarations qui présentent un potentiel de trop-perçus ou de cotisations non payées. Les programmes de recotisation tardent à régulariser tous les dossiers non conformes depuis que cette mesure est entrée en vigueur.

Traitement des déclarations transmises électroniquement : l'évaluation du risque est diminuée par l'annulation et le report de certains critères.

- Le MRQ favorise grandement la transmission des déclarations par voie électronique afin d'en accélérer le traitement et d'émettre plus rapidement les chèques de remboursement. Il estime que, tout comme lui, le contribuable peut réaliser des économies grâce à une telle pratique. Ce n'est que depuis 2000 que les contribuables sont autorisés à acheminer leurs déclarations de cette façon ; auparavant, cette option était réservée aux préparateurs professionnels de déclarations de revenus. Notons que si le contribuable utilise ce mode de transmission, il n'a pas à fournir de pièces justificatives lorsqu'il envoie sa déclaration, alors qu'il est tenu de le faire s'il expédie sa déclaration sur support papier. Des études réalisées par l'ADRC révèlent que le taux d'observance fiscale est plus faible lorsque les contribuables procèdent par voie électronique. Ces derniers expliquent ce fait en affirmant qu'ils se sentent moins surveillés, n'ayant pas à produire leurs reçus et autres justificatifs. De plus, nous avons constaté que des critères n'ont pas été appliqués pour certaines déclarations transmises électroniquement, ce qui nuit à l'évaluation des risques et entraîne des incohérences entre le traitement des déclarations expédiées de façon électronique et celles produites sur support papier.

- Chaque année, le ministère relève des erreurs dans le calcul des dépenses et des déductions reliées à l'emploi, notamment parce que celles-ci peuvent varier selon le type d'emploi et qu'elles sont soumises à des restrictions selon la réglementation fiscale. Pour l'année 1999, l'examen fiscal des déclarations a nécessité une couverture qui excède les 10 p. cent. Contrairement à l'ADRC, le ministère ne fournit pas de formulaire au contribuable pour l'aider dans sa démarche. Les équipes de recherche, dont les analyses remontent jusqu'à 1998,

recommandent la création d'un tel formulaire non seulement pour les contribuables, mais aussi pour le ministère qui pourra ainsi saisir des données supplémentaires qui amélioreront la sélection et la vérification des déclarations. Au moment de nos travaux, sa diffusion n'avait toutefois pas encore fait l'objet d'une approbation officielle.

Équité

8.108 Le ministère s'est engagé à promouvoir l'équité dans ses relations avec les contribuables et les mandataires. En effet, la Charte des droits des contribuables et des mandataires énonce des engagements précis, dont le traitement impartial de chaque dossier et le déploiement d'efforts pour que chacun paie sa juste part d'impôts et de taxes. Le Conference Board du Canada indiquait, dans une de ses recherches, que l'équité est devenue un thème central pour les agences de revenu dans le monde entier parce qu'elles cherchent à accroître les niveaux d'observance volontaire. Bien qu'un traitement équitable comporte des initiatives qui ne se limitent pas au contrôle, il n'en demeure pas moins que, concernant cet aspect, la perception du public est très influencée par les processus d'examen pour garantir que tous paient leur juste part.

8.109 Le MRQ a développé des stratégies de contrôle afin de s'assurer que les contribuables déclarent leurs revenus de toutes sources et qu'ils demandent seulement les déductions permises. Cependant, il a tout de même mis en place des mesures pour corriger, à leur avantage, les déclarations de revenus de contribuables ayant commis une erreur ou fait un mauvais choix. Parmi celles-ci, mentionnons la correction systématique d'une déclaration lorsque le droit à une déduction ne fait aucun doute ou encore, l'imposition du contribuable selon le régime le plus profitable pour lui-même, s'il a rempli la déclaration de revenus générale.

Peu d'analyses de risques servent à mettre en place des mesures pour déceler les erreurs qui pénalisent les contribuables.

8.110 Nous sommes d'avis que les orientations stratégiques et les plans tactiques du ministère pourraient davantage concrétiser son engagement et mieux répondre à ce souci d'équité. L'examen des diverses analyses de risques démontre que peu d'entre elles servent à déceler les erreurs qui pénalisent les contribuables. Il n'existe pratiquement aucun critère remettant en cause la qualité de l'information figurant sur la déclaration de revenus dans le cas de paiements excédentaires par les contribuables. Ainsi, en examinant des dossiers, nous avons relevé quelques occurrences de trop versés que le ministère aurait pu rectifier. Toutefois, à la décharge des agents de cotisation, nous devons signaler que peu de politiques et de directives ont été émises pour les guider dans de telles situations.

8.111 **Nous avons recommandé au ministère**

- **d'intégrer les diverses activités de contrôle fiscal dans une gestion globale des risques;**
- **d'effectuer des analyses de risques plus complètes sur l'ensemble des éléments de la déclaration de revenus et d'évaluer les résultats de façon appropriée;**
- **de mettre en place des mesures pour détecter et corriger les déclarations de revenus des contribuables qui versent des montants excédentaires d'impôt.**

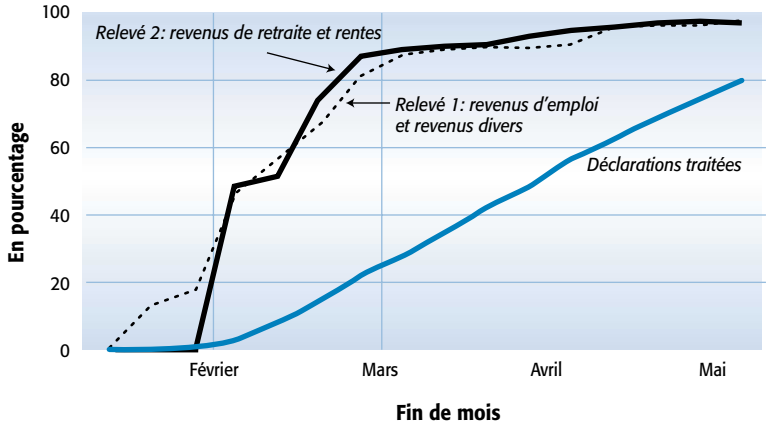
Traitement de l'information obtenue de tiers

8.112 Les relevés demeurent la principale source d'information pour comparer les revenus, dépenses, déductions et crédits d'impôt inscrits sur les déclarations des contribuables. Aussi, il est important pour le ministère d'obtenir des tiers des données de qualité en temps opportun et de les rendre disponibles rapidement pour les activités de cotisation. Au titre de 1999, les émetteurs qui devaient produire 500 relevés ou plus étaient tenus de les transmettre par voie électronique.

8.113 Toutefois, beaucoup d'informations figurant sur les relevés ne sont pas encore disponibles lors du traitement des déclarations de revenus. Le graphique 2 compare le rythme de saisie des relevés pour les revenus d'emploi et revenus divers (relevés 1) et les revenus de retraite et rentes (relevés 2) avec celui du traitement des déclarations de l'année 1999.

GRAPHIQUE 2

RYTHME DE LA SAISIE DES RELEVÉS ET DU TRAITEMENT DES DÉCLARATIONS DE REVENUS POUR L'ANNÉE 1999



Sources : Système TP-1 et fichier des revenus.

Plus d'un million de déclarations avaient été traitées alors que la saisie des relevés n'était pas encore terminée.

8.114 Nous constatons qu'à la fin de mars 2000, plus de 20 p. cent des déclarations de revenus avaient été traitées, soit plus d'un million de déclarations, alors que la saisie des relevés 1 et 2 n'était pas encore terminée. Une des raisons qui expliquent cette situation est que l'échéance du délai de production des relevés et le début du traitement des déclarations sont très rapprochés ; en conséquence, le ministère ne peut traiter l'information d'un grand nombre de relevés reçus à ce moment. En outre, plusieurs émetteurs produisent leurs relevés sur support papier, occasionnant ainsi des opérations intenses de saisie et accaparant les employés affectés au traitement des déclarations.

8.115 Ainsi, des déclarations sont rejetées inutilement par le système ou échappent aux contrôles au moment de la cotisation originale. Bien que des programmes spéciaux de recotisation soient effectués plus tard dans l'année lorsque la saisie des relevés est terminée, les opérations sont moins efficientes et les probabilités de recouvrement s'en trouvent réduites. Avec le tableau 9, nous comparons le nombre réel de déclarations rejetées pour 1999 avec les résultats de deux simulations dans lesquelles les revenus d'emploi de toutes les déclarations ont été opposés à des fichiers plus complets, où 85 p. cent et 100 p. cent des relevés auraient été saisis.

Tableau 9

Simulation de l'impact du traitement accéléré des relevés 1

Type d'écarts	Nombre de déclarations rejetées		
	Réel (1999)	Simulation des relevés saisie	
		85 %	100 %
Revenu d'emploi déclaré inférieur au relevé 1	5 300	20 300	55 300
Revenu d'emploi déclaré supérieur au relevé 1	122 100	63 100	22 200
Revenu d'emploi déclaré sans relevé 1	316 000	79 000	
Total	**443 400**	**162 400**	**77 500**

Sources : Système TP-1 et fichier des revenus.

8.116 Nous constatons une réduction importante du nombre de déclarations rejetées lorsque les fichiers sont plus complets. En agissant de cette façon, le nombre de déclarations à être examinées lors des activités de recotisation diminuerait.

8.117 **Nous avons recommandé au ministère de prendre les mesures nécessaires pour disposer de fichiers de données plus complets lors du traitement des déclarations de revenus des particuliers.**

Formulaires et annexes

8.118 La comparaison des renseignements déclarés par le contribuable avec ceux fournis par des tiers permet au ministère d'obtenir un niveau d'assurance élevé quant à l'exactitude des montants déclarés pour certaines catégories de revenus et diverses déductions. Par contre, il n'existe aucune donnée comparative pour plusieurs autres éléments. Le ministère doit alors s'en remettre à l'utilisation des formulaires et annexes et mettre en place divers contrôles pour réduire les risques.

8.119 La quantité et la qualité de l'information sont nécessaires à l'efficacité des processus de validation et de contrôle. Or, des contribuables ayant perçu des types de revenus similaires et inscrit des déductions semblables n'ont pas tous rempli les annexes et les formulaires requis. Par exemple, nous avons constaté que 18 p. cent des contribuables ayant gagné des revenus d'entreprise en 1999 n'avaient pas rempli le formulaire exigé en pareil cas. Nous avons aussi observé que 65 p. cent des particuliers qui avaient demandé le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants n'avaient pas fourni toute l'information demandée.

8.120 Actuellement, les contribuables sur lesquels le ministère détient moins d'information sont moins susceptibles d'être vérifiés parce que plusieurs des critères associés aux déclarations exigeant un contrôle plus étroit ne leur sont pas applicables. Il est néanmoins préoccupant de savoir qu'aucune analyse n'a été réalisée pour déterminer si un facteur de risque supplémentaire devait leur être attribué.

8.121 Signalons que la préparation des déclarations de revenus à l'aide de logiciels et leur transmission par voie électronique contribueront grandement à régler le problème. Nous encourageons le ministère à faciliter l'accès à ces nouvelles technologies tout en s'assurant de sauvegarder la confidentialité des échanges électroniques des données.

8.122 Nous avons recommandé au ministère de promouvoir l'utilisation des annexes et des formulaires requis ainsi que d'étudier la possibilité d'attribuer un facteur de risque supplémentaire aux contribuables qui ne les produisent pas.

Cotisation originale

8.123 Depuis 1998, le ministère a développé un système informatique appelé « le profil du particulier » pour établir le niveau de risque associé à chaque contribuable et les priorités dans le traitement des déclarations comportant des éléments à vérifier ; une mesure du risque et une mesure de rentabilité y ont été associées.

8.124 Le ministère a mis au point une stratégie et un système logique pour gérer les risques rattachés au traitement de la déclaration de revenus des particuliers. Les mesures en place permettent de repérer des cas comportant plus de risques et des instructions de travail précises sont diffusées aux agents de cotisation afin que ceux-ci effectuent un examen adéquat des déclarations. Lorsque le ministère

sélectionne des déclarations dans le but d'en faire l'examen, nous nous attendons à ce que la plupart des déclarations en cause soient bel et bien examinées de façon à ce que le MRQ scrute une partie importante des déclarations qui présentent des risques particuliers. Or, nous constatons que les activités de cotisation subissent continuellement des modifications quant à leur étendue, leur portée et leur nature, ce qui perturbe grandement la gestion des risques.

Le ministère n'examine que 33⅓ p. cent des déclarations risquées en cotisation originale.

8.125 À la suite de la mise en place des contrôles pour le traitement de la déclaration de revenus de 1999, plus de 450 000 déclarations ont été sélectionnées aux fins d'examen. Le ministère n'a examiné que 33⅓ p. cent de cette sélection lors de la cotisation originale, et ce, dans une proportion différente d'une région à l'autre. De ces 150 000 déclarations, 50 000 devront être reportées pour une vérification ultérieure, puisqu'elles ne seront examinées que partiellement. L'expérience démontre que seulement 40 p. cent des 350 000 déclarations reportées seront passées en revue lors des activités de recotisation. C'est donc 60 p. cent des déclarations initialement sélectionnées qui seront touchées par les activités d'examen fiscal.

8.126 Les raisons qui expliquent le report des 350 000 déclarations sont les suivantes :

- La cote de risque liée à un contribuable n'est pas toujours prise en compte lors de la sélection aux fins de vérification dans un contexte où toutes les déclarations sélectionnées ne sont pas examinées. Nos travaux révèlent que le ministère favorise davantage le contrôle des déclarations qui présentent un potentiel de rentabilité plus grand.
- Les paramètres de certains critères de rejet sont parfois désactivés ; en outre, la tolérance à certains risques peut être révisée à la hausse à la discrétion des directions générales. Celles-ci procèdent en effet à ces modifications selon leur capacité de traitement et le potentiel de récupération fiscale. Enfin, les agents de cotisation ont la possibilité de reporter, de façon manuelle, l'examen d'une déclaration sélectionnée.
- Le ministère a diminué les instructions remises aux agents de cotisation en vue d'écourter la durée du traitement. La réduction ou la suppression de certaines activités ont des répercussions notables sur l'efficacité des activités de cotisation. Par exemple, le traitement d'une déclaration de revenus transmise par voie électronique nécessite la plupart du temps de communiquer avec le contribuable puisque les pièces justificatives ne sont pas jointes à l'envoi. La consigne de ne plus communiquer avec les contribuables entraîne le report de la vérification, voire son annulation.

8.127 Force est de constater que l'absence de vérification de déclarations comportant des risques, la désactivation des paramètres de certains critères, la hausse de la tolérance aux risques et la réduction des instructions de travail occasionnent inévitablement des incohérences dans le traitement des déclarations, de l'iniquité quant à la probabilité pour le contribuable d'être vérifié, et, vraisemblablement, d'autres effets secondaires. Or, le ministère effectue peu de travaux pour évaluer objectivement l'incidence de ses choix et des pratiques qui s'ensuivent sur la gestion des risques.

8.128 **Nous avons recommandé au ministère**

- **de s'assurer que le processus d'examen des déclarations de revenus permet de couvrir intégralement les risques qui leur sont associés ;**
- **d'évaluer l'impact des changements apportés aux critères de rejet sur l'ensemble du processus de traitement des déclarations de revenus des particuliers.**

Activités de recotisation

8.129 Après la période de pointe de l'impôt des particuliers, le ministère met en place des programmes de recotisation où des éléments particuliers des déclarations de revenus sont examinés. Les directions régionales sont responsables du choix des programmes qu'elles réalisent. Elles sélectionnent les cas à partir d'une banque constituée principalement de trois sources : les contribuables qui tardent à produire leur déclaration, les déclarations sur lesquelles des montants déclarés diffèrent de l'information obtenue de tiers ainsi que les déclarations rejetées et qui n'ont pas été examinées lors de la cotisation originale.

8.130 Cette dernière source est incomplète, car les déclarations font l'objet d'un tri par les directions régionales. Ainsi, ces dernières appliquent leurs propres critères afin de limiter l'examen aux déclarations qui présentent un potentiel de récupération fiscale élevé. Une cote de non-rentabilité est attribuée par défaut aux déclarations non sélectionnées. Cette façon de faire n'est pas sans conséquence puisqu'elle peut modifier à tort le « profil du particulier » ayant produit ces déclarations. Rappelons que l'établissement de ce profil représente la pierre angulaire de la gestion des risques.

Pour l'année 1997, 60 p. cent des déclarations comportant des risques ne subiront probablement aucune vérification.

8.131 Le délai prescrit est de trois ans pour effectuer la vérification des déclarations versées dans la banque. Toutefois, il y a fréquemment prescription avant que des vérifications soient faites. Nos travaux démontrent que seulement 149 000 des déclarations de 1997 comportant des risques et versées dans la banque à l'étape de la cotisation originale ont été vérifiées dans les trois ans, soit environ 40 p. cent. Cette situation nous amène à conclure que les activités de recotisation ne complètent que partiellement la stratégie de contrôle fiscal du ministère. Si cette pratique n'est pas modifiée, les déclarations des années 1998 et 1999 subiront probablement le même sort.

8.132 Nous avons recommandé au ministère de revoir la portée de ses travaux de recotisation dans le cadre de sa stratégie de contrôle fiscal.

Assurance qualité

8.133 L'assurance qualité se définit comme un ensemble d'actions préétablies et systématiques permettant de déterminer, avec un degré de certitude approprié, qu'un produit ou service satisfera aux exigences données relativement à la qualité.

8.134 Au ministère, l'assurance qualité du processus de cotisation de l'impôt des particuliers est restreint essentiellement sur la révision de déclarations de revenus qui sont modifiées par les agents de cotisation. L'objectif de cette révision est de s'assurer que les corrections sont justifiées et exactes, d'intervenir auprès des agents de cotisation pour prévenir la répétition des mêmes erreurs et d'éviter le mécontentement des particuliers ainsi que les demandes de modifications de leur part. La sélection et la fréquence des cas à être révisés par l'assurance qualité sont déterminées à partir d'un nouveau facteur de risque, soit celui lié à l'agent de cotisation. Ce facteur est notamment déterminé sur la base de son expérience et de son respect des instructions de travail.

8.135 Pour 1999, le ministère avait prévu exercer des activités d'assurance qualité sur 50 000 des 1 566 000 déclarations qui devaient être rejetées par le système et subir un examen fiscal, soit un taux de couverture de 3,2 p. cent. Cet objectif a presque été atteint : 3,17 p. cent du quelque 1,4 million de déclarations rejetées ont été révisées. À la suite de ces travaux, 4 170 (9,4 p. cent) des 44 000 déclarations examinées ont été corrigées. Le tableau 10 détaille les résultats des travaux de révision effectués par les agents de cotisation.

TABLEAU 10

RÉVISION DES DÉCLARATIONS DE REVENUS DE 1999

Type de sélection	Déclarations révisées	Déclarations corrigées	Pourcentage des déclarations corrigées
Rejets critères (régime simplifié)	9 040	527	5,8
Rejets critères (régime général)	2 835	497	17,5
Rejets systèmes (deux régimes)	26 942	1 932	7,2
Traitement manuel	5 347	1 214	22,7
Total	**44 164**	**4 170**	**9,4**

Source : Système TP-1.

8.136 En assurance qualité, la couverture revêt une importance capitale, surtout lorsque le taux d'erreur avoisine les 10 p. cent. À ce sujet, nous n'avons pas trouvé d'étude qui justifie la couverture actuelle, c'est-à-dire 3,17 p. cent. Une certaine incohérence découle du manque de repères fiables à cet égard. En effet, pour les années antérieures à 1998, le ministère prévoyait un taux de couverture d'environ 7 p. cent pour la révision. Cette cible n'a jamais été atteinte : le taux d'erreur était élevé et, parfois, aucune des déclarations traitées par un des services affectés aux activités de cotisation ne faisait l'objet de révision. Un rapport de la Direction de la vérification interne et des enquêtes, publié en mars 1999, mentionnait que le taux de couverture minimale globale devrait être augmenté. Nous sommes surpris de constater que le taux de révision de 1999 a pris une direction contraire.

8.137 Par ailleurs, les activités d'assurance qualité exercées actuellement garantissent une bonne supervision des agents de cotisation. Toutefois, elles ne répondent pas complètement aux objectifs d'un tel processus qui doit constituer une source d'information utile pour le contrôle de la qualité de l'ensemble de la cotisation.

8.138 Premièrement, pour évaluer la qualité des activités de cotisation, le ministère devrait énoncer clairement ses objectifs en la matière. Or, il ne s'est pas fixé de cible quant au pourcentage de déclarations dont la révision vient confirmer l'exactitude des corrections initiales.

8.139 Deuxièmement, toutes les déclarations examinées lors de la cotisation originale devraient être sujettes aux activités d'assurance qualité laquelle, pour le moment, a une portée limitée. En effet, elle se résume à la vérification du travail des agents de cotisation pour s'assurer qu'il est conforme aux instructions. Pourtant, une révision s'appliquant à l'ensemble de la déclaration permettrait d'avoir une meilleure opinion de la qualité. Quant aux déclarations que nous avons examinées, près de 28 p. cent d'entre elles pourraient nécessiter des vérifications additionnelles. Parmi les éléments appelant une surveillance accrue, mentionnons les dépenses déduites, qui semblent excessives, ainsi que l'absence de pièces justificatives et d'annexes.

L'ampleur et la visibilité des activités de cotisation justifient un engagement précis en matière de qualité.

8.140 Troisièmement, la reddition de comptes sur l'assurance qualité devrait être complète et régulière. Il est essentiel que les résultats y soient expliqués pour bien montrer que les travaux sont de qualité, et ce, en tout temps. Or, le ministère fait le bilan de ses activités de cotisation seulement une fois par année, dans un rapport qui n'est disponible que plusieurs mois après la fin de la période de pointe. Aucune information n'est produite en ce qui a trait à l'évolution de la qualité de la cotisation dans le temps. Pourtant, il serait pertinent de connaître le taux d'erreur selon les périodes qui rythment le travail et pour l'ensemble des déclarations examinées. Un taux global de 9,4 p. cent (tableau 10) peut être trompeur si la plupart des erreurs ont été commises au début de la période de traitement et que les ajustements nécessaires ont été apportés par la suite. L'ampleur et la visibilité de ces activités justifient certainement un engagement précis de la part du ministère sur la qualité de la cotisation et l'établissement d'un indicateur pour la mesurer.

8.141 Nous avons recommandé au ministère

- **de se fixer un objectif de qualité pour la cotisation des déclarations de revenus des particuliers et d'en mesurer le degré d'atteinte d'une façon continue;**
- **de revoir l'étendue des travaux d'assurance qualité afin d'obtenir un niveau de confiance acceptable dans la qualité de la cotisation.**

8.142 Commentaires du ministère

« **Attentes de la clientèle et qualité du service**. Le ministère du Revenu est d'accord avec ces recommandations. En effet, comme en témoignent tous les travaux réalisés, particulièrement au cours de la dernière année, le ministère a démontré qu'il est disposé à prendre en considération les besoins et attentes de la clientèle. L'esprit de la déclaration de services rendue publique en avril 2001 va dans le sens des attentes exprimées par la clientèle lors de sondages réalisés par le ministère et d'autres études disponibles.

« Les sondages réalisés en 2000-2001 ont permis de déterminer dans quelle mesure les attentes des citoyens en matière de services sont satisfaites et la priorité qu'ils accordent aux différents aspects du service. C'est à partir des informations recueillies que le ministère a élaboré un plan d'amélioration qui, notamment, couvre les préoccupations du Vérificateur général à l'égard de l'accessibilité aux services et prévoit aussi des mécanismes pour mesurer régulièrement la satisfaction du public.

« En matière de diffusion de ses engagements dans le grand public, le guide de la déclaration de revenus 2000 présente la charte des droits des contribuables et des mandataires qui comprend plusieurs engagements reliés à la prestation de services et le ministère considère avoir été un précurseur en ce domaine. Enfin, dans son plan de communication, le ministère a prévu différents moyens de diffusion de ses engagements dont l'insertion d'une version abrégée de la déclaration de services aux citoyens dans différents documents et guides de l'année 2001.

« **Téléphonie**. Dans sa déclaration de services aux citoyens, le ministère s'engage à améliorer constamment l'accès à ses services téléphoniques. Dans son plan d'amélioration, il considère prioritaire la question de l'accessibilité téléphonique et il a mis en place ou bonifié, ou le finalisera prochainement en ce qui concerne la Direction générale de la métropole (DGMET), les infrastructures nécessaires à une gestion plus serrée de ses activités ainsi que les moyens techniques permettant d'obtenir la mesure exacte de cette accessibilité. De plus, les plans tactiques et la planification de la Direction générale de la capitale et des régions et de la DGMET pour 2001-2002 sont très explicites sur les intentions et les objectifs relatifs à l'accessibilité téléphonique.

« Par ailleurs, en ce qui concerne les données à recueillir sur la nature des appels, le ministère dispose déjà de plusieurs moyens et mécanismes permettant d'identifier et d'analyser les irritants et les causes profondes des demandes. Néanmoins, le ministère convient d'intensifier cette activité et de la structurer davantage.

« En outre, le ministère est d'accord pour donner toute la priorité nécessaire à la qualité des renseignements fournis à la clientèle. Il est d'avis que le principal moyen d'assurer cette qualité est de mettre à la disposition des préposés aux renseignements des outils de référence adaptés et conviviaux en format électronique et, à preuve, une première étape a été réalisée par la mise en place, en juin 2001, d'un manuel de référence en mode Intranet pour les renseignements de nature fiscale fournis par le personnel de premier niveau en impôt.

« D'ailleurs, dans son plan stratégique 2001-2003, le ministère indique son intention d'étendre ces outils à l'ensemble de son personnel de première ligne. De plus, on a procédé au printemps 2001 à un exercice beaucoup plus structuré d'écoute téléphonique à des fins de qualité, en plus de l'observation directe par les superviseurs ; s'ajouteront à ces activités des sondages internes et externes, et diverses autres mesures comprises dans le plan ministériel d'amélioration de la qualité. À plus long terme, les responsables de la cible « Renseignements » des échanges électroniques sont chargés d'élaborer et de mettre en place des services complémentaires qui viendront appuyer et supporter le travail des agents auprès de la clientèle.

« Finalement, le ministère est d'accord pour partager cette préoccupation à l'égard de la qualité avec tous les paliers de gestion. Notamment, la diffusion à grande échelle du plan stratégique, des plans tactiques et de la déclaration de services sont des moyens qui ont été pris pour en susciter l'adhésion à tous les niveaux.

« **Correspondance**. Le ministère est actuellement à réviser sa façon de calculer les délais de traitement de la correspondance mais dès lors, il lui apparaît essentiel de considérer de façon distincte le temps requis pour l'analyse du dossier par le personnel et les délais systémiques. Compte tenu du délai inévitable requis par les systèmes pour formaliser ou finaliser certaines décisions, l'intention du ministère est de fournir l'information au requérant dès le moment où ces décisions sont prises.

« À l'égard des délais de traitement, le ministère a déjà pris des moyens pour améliorer son processus de traitement des demandes de redressement des particuliers. Il intégrera progressivement à son plan d'amélioration d'autres moyens pouvant lui permettre de répondre dans les délais prévus et de mesurer ces délais adéquatement. De plus, il convient de souligner que la régionalisation des activités du ministère sur le territoire de la région métropolitaine de Montréal est maintenant dans une phase de consolidation et qu'elle devrait permettre un meilleur contrôle des charges de travail et un traitement plus rapide des dossiers.

« **Guides et formulaires**. Le ministère, dans le cadre de ses orientations stratégiques et de sa déclaration de services aux citoyens, s'est donné un plan d'amélioration des services qui va dans le sens de la recommandation du Vérificateur général. Ainsi, il a identifié des actions afin de poursuivre ses efforts en vue d'utiliser un langage simple et clair dans la communication mise à la disposition de la clientèle.

« En ce qui concerne la conception, la révision et la simplification des guides et des formulaires, la connaissance des attentes et de la satisfaction de la clientèle est une priorité pour le ministère. À cet égard, il tient compte, notamment, des commentaires obtenus des participants à des groupes de discussion tenus annuellement afin de valider les nouveaux documents, de vérifier le niveau de compréhension et de déceler les difficultés rencontrées. De plus, les commentaires reçus au niveau de la téléphonie contribuent à déterminer les documents à modifier. Par ailleurs, l'affirmation voulant que les documents du ministère comportent des difficultés de lecture majeures et généralisées est trop générale et ne tient pas compte de la très grande variété de documents qu'il produit. L'argumentation tient principalement à la longueur des mots et des phrases. Aucun formulaire n'a fait l'objet des mêmes tests. D'autre part, nous pouvons affirmer que l'ordonnancement des informations répond aux attentes des contribuables qui ont eu à se prononcer sur ce point dans les trois derniers groupes de discussion réalisés au cours des dernières années.

« Pour ce qui est de l'uniformisation des termes utilisés dans les lois fédérales et provinciales, le ministère utilise, dans la mesure du possible, les termes provenant de sa propre fiscalité afin d'assurer une cohérence et de respecter les nuances qui ont pu être décelées lors de la rédaction des lois. Quant à l'utilisation des mêmes formulaires pour déclarer les revenus aux deux gouvernements, des tentatives ont déjà été faites en ce sens avec l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC), mais elles ont échoué, car les besoins opérationnels étaient différents. Cependant, il arrive que le ministère traite les demandes produites à l'aide des formulaires de l'ADRC lorsqu'une mesure est parfaitement harmonisée.

« Par ailleurs, le ministère, conscient de la difficulté pour certains contribuables de s'acquitter de leurs obligations fiscales, administre conjointement avec l'ADRC le Programme des bénévoles. Ce programme a pour but d'offrir gratuitement de l'aide aux contribuables qui ont besoin d'une assistance pour remplir leurs déclarations de revenus mais qui ne peuvent avoir recours à des services professionnels. Pour l'année d'imposition 2000, 274 808 déclarations aux deux paliers de gouvernement ont ainsi été produites. De plus, le ministère procède annuellement à l'homologation et à l'autorisation de logiciels d'impôt, logiciels qui simplifient la tâche des contribuables de façon appréciable. Plus de la moitié des contribuables québécois produisent leur déclaration de revenus à l'aide d'un logiciel commercial ou en ayant recours aux services de préparateurs.

« Enfin, le ministère est d'avis qu'il a apporté une très grande amélioration à la lisibilité des textes au cours des dernières années. Toutefois, il convient que des efforts additionnels devront être apportés tout en tenant compte du contexte fiscal complexe. À cet égard, le ministère a testé un nouveau formulaire abrégé, lequel comporte beaucoup moins de lignes, d'annexes et de grilles de calcul. Compte tenu des développements informatiques nécessaires, ce formulaire pourrait voir le jour l'an prochain.

« **Plaintes**. Le ministère a révisé son processus de traitement des plaintes en le régionalisant et en mettant en place un système de gestion intégrant le suivi et le traitement afin de recenser toutes les plaintes reçues.

« En ce qui a trait aux plaintes déposées auprès du Protecteur du citoyen, des échanges sont entrepris pour avoir accès à de l'information permettant de prendre en compte les cas inscrits à ce niveau.

« **Évaluation des risques**. Le ministère base sa planification sur une logique de contrôle fiscal qui confie à chaque intervenant de la chaîne la responsabilité de détecter et d'assumer les risques les plus pertinents à ses activités et de faire des choix sur ce qui lui paraît le plus risqué et le plus rentable à traiter pour atteindre ses objectifs.

« Le contrôle fiscal s'exerce par une série de responsabilités opérationnelles allant des activités d'information, de renseignements, de prévention et autres favorisant l'autocotisation, jusqu'à la perception, en passant par des validations avant cotisation, des validations a posteriori, des programmes d'analyse et d'examen fiscal (comprenant la recotisation), de la vérification, des enquêtes, de la recherche de stratagèmes pour éviter le paiement des impôts, des activités liées à la non-production, et finalement, des incitatifs tels que les sanctions prévues par la loi.

« À travers cette chaîne opérationnelle, on retrouve une série d'étapes de sélection toutes aussi importantes les unes que les autres, qui peuvent venir enrichir l'information disponible, où le responsable exerce des choix parmi des cas potentiellement à risque, en fonction de sa capacité de production et des objectifs qu'il doit atteindre. Ainsi, ce sont les décisions budgétaires et la planification qui sont les préalables aux choix faits à chaque étape par les gestionnaires concernés. On comprendra donc que, dans cette approche, la cotisation originale telle que présentée en préambule à la gestion des risques, et ce, surtout en raison des impératifs de rapidité qui la conditionnent, constitue davantage une étape de validation qu'une étape dominante au plan du contrôle fiscal.

« Malgré toutes ces considérations, le ministère reconnaît qu'une intégration plus formelle de ses activités de contrôle fiscal pourrait s'avérer bénéfique et il est disposé à entreprendre une réflexion dans le sens des deux premières recommandations pour s'assurer qu'il exploite au maximum les possibilités en matière de gestion de risques.

« En ce qui concerne la troisième recommandation, le ministère a reconnu dans sa déclaration de services sa responsabilité de respecter les droits du citoyen autant que celle de contrôler ses obligations. Il s'est donc engagé envers le contribuable à lui faire bénéficier des avantages fiscaux qu'il détecte, ce qu'il a fait à maintes reprises, comme en font foi les constats du Vérificateur général à ce chapitre. Le ministère est d'accord pour voir si d'autres moyens peuvent être identifiés pour détecter ce genre de situations.

« **Traitement de l'information obtenue de tiers**. Le phénomène observé est exact puisque les délais légaux accordés aux employeurs et aux payeurs côtoient, pour ne pas dire chevauchent, la période du début de traitement de la déclaration de revenus. Dans le but de ne pas pénaliser les contribuables qui, pour la majorité, réclament à cette période un remboursement, le ministère procède au traitement des déclarations sans nécessairement que toutes les informations figurant sur les relevés ne soient disponibles.

« Toutefois, le ministère déploie depuis quelques années des efforts additionnels pour accélérer la saisie des renseignements des relevés 1 et 2 de façon à minimiser les inconvénients causés par l'absence d'information aux fichiers du ministère. Nous croyons que des améliorations sont encore possibles et le ministère entend examiner différentes avenues tant au regard de l'obtention des relevés, de la saisie de l'information que des programmes d'examen a posteriori.

« **Formulaires et annexes**. Le ministère est d'accord avec le constat du Vérificateur général à l'effet que le recours aux logiciels et à la transmission électronique contribueront grandement à améliorer la situation. C'est précisément le sens de la démarche du ministère qui a déjà élaboré sa stratégie pour favoriser l'accès aux nouvelles technologies et pour adapter ses contrôles.

« **Cotisation originale**. Les commentaires émis à l'égard des recommandations de l'évaluation des risques valent également pour cette section.

« **Activités de recotisation**. Les commentaires formulés à l'égard des recommandations de l'évaluation des risques s'appliquent à la présente recommandation. Il faut aussi rappeler que le ministère doit s'assurer que ses programmes de recotisation concourent correctement à son potentiel de récupération et sont réalisés en fonction de sa capacité de production.

« **Assurance qualité**. Le ministère a déjà manifesté ses intentions d'améliorer la qualité de l'ensemble de ses interventions. Malgré que des mécanismes existent déjà dans ces secteurs et que les gestionnaires concernés y portent une grande attention, c'est un aspect dont le ministère est disposé à évaluer la pertinence et la faisabilité. »

8.143 Réaction aux commentaires du ministère

Guides et formulaires. Notre conclusion sur les documents du ministère qui comportent des difficultés de lecture majeures et généralisées porte sur les principaux documents relatifs à l'impôt des particuliers et non pas sur l'ensemble des documents produits par le ministère. Nous avons examiné trois documents et les formulaires y afférents, soit le *Guide de la déclaration de revenus, Le particulier et les revenus locatifs* et *Les dépenses reliées à l'emploi*. Ces documents sont ceux qui sont le plus fréquemment utilisés par les particuliers.

De plus, l'examen des compte rendus des derniers groupes de discussion démontre que ces groupes n'avaient pas comme objectif d'évaluer le guide d'impôt général et les formulaires mais plutôt celui de recueillir les commentaires des participants sur un nouveau formulaire d'impôt.

ANNEXE – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

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 ci-après.

Nos travaux de vérification ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA).

Objectif

S'assurer que le ministère offre des services accessibles aux contribuables et fournit l'information et le soutien nécessaires afin que ceux-ci puissent répondre adéquatement à leurs obligations fiscales.

Critères

- Le ministère connaît les besoins et les attentes du public. Il adapte ses produits et ses services en conséquence.
- Le ministère fixe des objectifs quant à la prestation de services de qualité et adaptés aux besoins du public. Il élabore des plans d'action afin de les atteindre et il les évalue annuellement. S'il y a lieu, il effectue les correctifs qui s'imposent.
- Le ministère offre des services qui répondent à ses normes d'accessibilité et de qualité. Il détient l'information nécessaire pour évaluer le degré de respect de ces normes et pour en rendre compte.
- Le ministère mesure la satisfaction du public afin de prendre les décisions appropriées concernant les services qu'il offre ou devrait offrir.

Objectif

S'assurer que le ministère s'est doté d'une stratégie de contrôle fiscal qui lui permet de gérer adéquatement les risques associés à l'administration de l'impôt des particuliers.

Critères

- Le ministère précise sa stratégie en matière de gestion des risques et s'assure de les diffuser auprès des divers intervenants.
- Le ministère définit les risques, détermine les facteurs qui les accentuent et évalue les conséquences y afférentes.
- Le ministère détermine le degré d'exposition aux risques et élabore des plans d'action en vue de les couvrir.
- Le ministère adopte des mesures qui permettent de gérer les risques de façon efficace et efficiente et qui concordent avec les objectifs des plans d'action. Ces mesures peuvent être mises en place à diverses étapes du processus d'administration de l'impôt des particuliers, notamment lors
  - du traitement de l'information obtenue de tiers (par exemple, d'employeurs, de ministères et d'organismes gouvernementaux) ;
  - du traitement de la déclaration de revenus (contrôles systémiques, traitement des rejets, etc.) ;
  - de la réalisation d'activités de recotisation et de vérification ainsi que de la mise en œuvre de mesures pour lutter contre l'évasion fiscale.
- Conformément à la Charte des droits des contribuables et des mandataires, le ministère traite chaque dossier avec impartialité et déploie tous les efforts nécessaires pour que chaque contribuable et chaque mandataire paie sa juste part d'impôts et de taxes.
- Le ministère effectue le suivi de ses interventions, en évalue les résultats et, s'il y a lieu, révise ses méthodes.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Chapitre 9

Suivi de vérifications de l'optimisation des ressources

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	9.1
SERVICES D'AIDE JURIDIQUE AU QUÉBEC Travaux effectués auprès de la Commission des services juridiques et de centres communautaires juridiques	9.6
Conclusions générales	9.9
Admissibilité à l'aide juridique	9.14
Encadrement des services juridiques	9.27
Organisation administrative du réseau d'aide juridique	9.38
ÉCOLES GOUVERNEMENTALES Travaux effectués auprès du ministère de la Culture et des Communications, du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et de l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec	9.45
Conclusions générales	9.47
Frais réclamés aux étudiants	9.48
Activités accessoires à la formation et coûts incidents	9.51
Attribution de la tâche d'enseignement	9.59
Gestion de certaines recettes des instituts de technologie agroalimentaire	9.61
Admission, diplomation et placement des étudiants	9.63
Méthode de financement et évaluation du maintien des écoles gouvernementales hors réseau	9.67
Utilisation des infrastructures et frais du soutien administratif et pédagogique	9.72
Rôle et cadre légal du Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec	9.76
INDEMNISATION ET RÉADAPTATION DES VICTIMES DE LÉSIONS PROFESSIONNELLES Travaux effectués auprès de la Commission de la santé et de la sécurité du travail	9.82
Utilisation des travaux de la Direction de la vérification interne	9.86
Conclusions générales	9.90
Admissibilité des réclamations	9.92
Suivi de l'évolution du travailleur en indemnisation et en réadaptation	9.101
Calcul des indemnités, protections personnelles et travailleurs associés au travail au noir	9.111
Reddition de comptes	9.116

DÉVELOPPEMENT LOCAL ET RÉGIONAL ET DÉCONCENTRATION DES ACTIVITÉS GOUVERNEMENTALES

Travaux effectués auprès du ministère des Régions et d'autres ministères et organismes	9.120
Conclusions générales	9.123
Partie 1 : Développement local et régional	9.127
Gestion du développement local et régional	9.129
Structures de développement local et régional	9.154
Partie 2 : Déconcentration des activités gouvernementales	9.164
Emplacement des ministères et organismes en région et économies relatives à leur regroupement	9.169
Études des conférences administratives régionales	9.173
Planification des regroupements	9.176
Information de gestion des ministères et organismes sur les bureaux régionaux	9.181
Reddition de comptes	9.184

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Sigles utilisés dans ce chapitre

CAR	Conférence administrative régionale
CLD	Centre local de développement
CMADQ	Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec
CRD	Conseil régional de développement
ITA	Institut de technologie agroalimentaire
ITHQ	Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SIQ	Société immobilière du Québec

INTRODUCTION

9.1 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.

9.2 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.

9.3 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 la Santé et des Services sociaux – Maintien à domicile et hébergement des personnes âgées*	1993-1994, pages 176 à 199
Commission des services juridiques et cinq centres communautaires juridiques – Services d'aide juridique au Québec	1996-1997, tome I, pages 85 à 108
Ministère de la Culture et des Communications, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec – Écoles gouvernementales	1996-1997, tome II, pages 61 à 82
Commission de la santé et de la sécurité du travail – Indemnisation et réadaptation des victimes de lésions professionnelles	1997-1998, tome I, pages 83 à 107
Ministère des Régions et d'autres ministères et organismes – Développement local et régional et déconcentration des activités gouvernementales	1997-1998, tome II, pages 209 à 242

* Les résultats de ce suivi sont inclus dans le chapitre 6 du présent tome, qui expose les résultats d'une nouvelle vérification portant sur les services à domicile relevant du réseau de la santé et des services sociaux.

9.4 Nos suivis confirment qu'en règle générale les ministères et organismes vérifiés se sont efforcés de donner suite à de nombreuses recommandations, et que plusieurs lacunes qui entachaient la gestion des entités ont été éliminées.

9.5 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 du Vérificateur général pour 2000-2001*, qui constitue le chapitre 12 du présent tome.

SERVICES D'AIDE JURIDIQUE AU QUÉBEC

Travaux effectués auprès de la Commission des services juridiques et de centres communautaires juridiques

Suivi mené par

Michel Samson
Directeur de vérification

Benoît Bussières
Pierre Guérard

9.6 En 1996-1997, nous avons procédé à une vérification de l'utilisation des subventions versées par la Commission des services juridiques aux centres communautaires juridiques (centres). Nous voulions nous assurer que ceux-ci avaient mis en place des systèmes et des pratiques qui favorisent une gestion économique, efficiente et efficace de leurs activités ainsi qu'une reddition de comptes adéquate. De plus, nous voulions vérifier que la Commission disposait de mécanismes susceptibles de favoriser la gestion cohérente de l'ensemble du réseau.

9.7 Lors de ce mandat, les centres refusèrent de nous donner un accès intégral aux dossiers des bénéficiaires de l'aide juridique. Conséquemment, il nous a été impossible d'émettre une opinion sur l'efficience des avocats et de nous prononcer quant à l'admissibilité de plusieurs bénéficiaires au sujet de laquelle nous avions des doutes.

9.8 Cette année, nous avons effectué un suivi de cette vérification afin d'établir dans quelle mesure les recommandations énoncées en 1997 ont été appliquées par la Commission ainsi que les centres et de voir si les lacunes décelées à l'époque ont été corrigées. Nos travaux ont pris fin en juillet 2001 et ils ont été menés auprès de la Commission et de trois des cinq centres initialement soumis à la vérification. Soulignons que, comme en 1997, nous n'avons pas eu accès aux dossiers des bénéficiaires de l'aide juridique.

Conclusions générales

9.9 La Commission et les centres ont consacré beaucoup d'efforts à l'implantation de la réforme de la *Loi sur l'aide juridique*, au début de 1997, à la négociation du renouvellement de la convention collective des avocats de l'aide juridique, échue depuis juin 1998, et à la mise en place d'un programme temporaire de départs volontaires, en mars 1999 : cette initiative s'est d'ailleurs traduite par le départ de 185 employés permanents du réseau, soit 21 p. cent de l'effectif total, donnant lieu à une réorganisation administrative.

60 p. cent de nos recommandations sont appliquées ou des progrès satisfaisants ont été accomplis.

9.10 La Commission et les centres ont également déployé beaucoup d'énergie afin de corriger certaines lacunes que nous avions soulevées. À la lumière des travaux menés dans le cadre de ce suivi, nous sommes à même de conclure que 60 p. cent de nos recommandations ont été mises en application ou que des progrès satisfaisants ont été accomplis pour redresser la situation.

9.11 Ainsi, la Commission a pris des mesures pour favoriser la concertation et la collaboration avec les centres et elle a vérifié que la structure du réseau répond aux besoins. En outre, elle dispose maintenant d'une meilleure information de gestion. En ce qui concerne les centres, ils ont revu la répartition géographique de leurs bureaux.

9.12 De plus, les changements apportés à la législation ont modifié les critères d'admissibilité et précisé les exigences relatives aux pièces justificatives. Cela a amené la Commission à resserrer les contrôles qu'elle effectue pour vérifier l'admissibilité des demandes et la présence de pièces justificatives ainsi que pour s'assurer que les demandes d'aide sont remplies adéquatement. Par ailleurs, la plupart des centres ont mis en place un processus destiné au recouvrement des coûts de l'aide juridique qui sont récupérables.

9.13 Quant aux mesures adoptées à la suite des recommandations touchant l'encadrement des services juridiques, elles n'ont pas amené de progrès satisfaisants. Ainsi la supervision, la productivité et l'évaluation du travail des avocats nécessitent encore des améliorations. Enfin, les recommandations concernant la détermination d'objectifs précis et mesurables à des fins de planification ainsi que la reddition de comptes de la Commission et des centres n'ont pas été appliquées à ce jour.

Admissibilité à l'aide juridique

Analyse de la demande de services juridiques

9.14 En 1996-1997, nous avions constaté que la Commission disposait de peu d'information de gestion. Nous lui avions recommandé de constituer, de concert avec les centres, l'information de gestion nécessaire pour planifier l'évolution du système d'aide juridique.

La Commission dispose maintenant d'une meilleure information de gestion.

9.15 Des efforts ont été investis à ce propos. En effet, au cours des deux dernières années, la Commission a analysé les demandes d'admissibilité afin de connaître le nombre de requérants ayant reçu une réponse favorable, la fréquence d'utilisation des services et la ventilation des bénéficiaires selon leur source de revenu. La Commission dispose maintenant d'une meilleure information de gestion, mais elle ne la communique pas aux centres, ce qui pourrait les aider à mieux planifier leurs activités. De plus, ces données n'étaient pas intégrées dans le rapport annuel de l'exercice terminé le 31 mars 2000 ; or, pareil ajout offrirait un profil plus complet de sa clientèle.

Contrôle de l'admissibilité

Échange d'information avec d'autres ministères

9.16 Lors de notre vérification, nous avions observé que les centres n'échangeaient pas d'information avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (à l'époque le ministère de la Sécurité du revenu) ni avec le ministère du Revenu dans le but de s'assurer de la validité des renseignements fournis par les bénéficiaires. L'appariement du fichier des demandes d'aide juridique avec les données recueillies par ces deux ministères avait révélé que l'admissibilité de certaines personnes pouvait être mise en doute. Les centres se devaient donc d'effectuer une analyse plus approfondie des dossiers pour valider les déclarations des bénéficiaires.

9.17 En réponse à notre recommandation, la Commission a préparé, en collaboration avec les centres, un protocole d'entente relatif à l'échange de renseignements avec le ministère du Revenu. Ce document a été soumis pour approbation à la Commission d'accès à l'information du Québec, mais cette dernière n'a pas avalisé le projet. À la suite de cette décision, la Commission des services juridiques a mis un terme aux démarches qu'elle avait entreprises avec le ministère. Aucune initiative n'est prévue du côté du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

Les contrôles relatifs à l'admissibilité ont été resserrés.

9.18 Néanmoins, les modifications apportées à la législation ont permis de resserrer les contrôles relatifs à l'admissibilité, de sorte que l'échange d'information n'est plus aussi impératif. Le requérant est dorénavant tenu de produire plusieurs documents servant à prouver son admissibilité sur le plan financier et tout refus de sa part peut entraîner le rejet de sa demande. Or, les principaux documents exigés proviennent de ministères ou d'employeurs et constituent ainsi des pièces justificatives fiables.

9.19 De plus, le barème d'admissibilité relatif aux revenus du requérant est maintenant établi en fonction de son revenu annuel; auparavant, le barème se référait au revenu hebdomadaire, ce qui complexifiait la vérification de l'admissibilité. Enfin, le pouvoir discrétionnaire de déclarer admissible une personne même si elle ne respecte pas les barèmes prévus est d'un emploi plus limité.

Recouvrement des coûts de l'aide juridique

9.20 Notre rapport de vérification mentionnait que, faute de directive à cet égard, la plupart des centres visités ne cherchaient pas systématiquement à détecter les possibilités de recouvrement et à récupérer les coûts de l'aide juridique.

9.21 En s'inspirant de la réglementation, les trois centres visités dans le cadre de ce suivi se sont dotés d'une procédure à ce chapitre. Celle-ci précise en quelles circonstances il faut recouvrer les coûts de l'aide juridique de même que les principales étapes à suivre pour récupérer les montants dus par le requérant. D'ailleurs, les trois centres ont intégré, dans les conventions collectives du personnel de soutien, une description des tâches relatives à la récupération des coûts des services juridiques. De plus, un comité composé de représentants de la Commission et des centres veille à l'harmonisation des différents moyens mis en œuvre pour mener à bien les activités de recouvrement.

9.22 Nous avons observé une amélioration récente quant aux sommes récupérées par les trois centres visités. Pour l'ensemble des centres, le total des coûts recouvrés annuellement a diminué de 1997 à 2000 avant d'augmenter de façon marquée en 2001. Nous encourageons les centres à poursuivre leurs efforts.

Pièces justificatives

9.23 La vérification initiale avait montré que la quasi-totalité des 384 demandes analysées n'étaient pas appuyées par des pièces justificatives. En outre, pour près du quart de cet échantillon, la section financière n'était pas remplie adéquatement. Enfin le fondement de droit n'était pas suffisamment exposé dans le tiers des demandes que nous avions scrutées.

Le requérant a maintenant l'obligation légale de produire toutes les pièces justificatives.

9.24 L'obligation légale qu'a maintenant le requérant de produire intégralement les pièces justificatives nécessaires à l'établissement de son admissibilité financière et le fait que tout refus de les produire peut entraîner le rejet d'une demande facilitent l'obtention des documents. Les employés des centres visités ont souligné qu'ils versent maintenant au dossier une copie des pièces fournies par le demandeur, ce qui n'était pas le cas auparavant.

9.25 Pour donner suite à la réforme de l'aide juridique et pour traiter plus efficacement les demandes, la Commission a implanté, dans presque tous les centres, une application informatique de gestion de l'admissibilité à l'aide juridique. Cet outil est assorti de contrôles informatiques qui, combinés aux exigences plus strictes concernant la production des pièces justificatives, aident à la détection des données contradictoires ou des erreurs de saisie. Ajoutons qu'une section énonçant les motifs d'acceptation ou de refus en fonction des articles pertinents de la loi a été ajoutée au formulaire de manière à ce que le personnel puisse bien étayer le fondement de droit.

9.26 Bien que les progrès réalisés par la Commission soient satisfaisants, nous n'avons pas l'assurance que les demandes sont appuyées par des pièces justificatives étant donné que l'accès intégral aux dossiers nous a été refusé.

Encadrement des services juridiques

9.27 Nos travaux montrent une amélioration quant aux mécanismes de contrôle du travail des avocats; toutefois, les progrès réalisés jusqu'à maintenant s'avèrent insatisfaisants. La Commission et les centres devront donc poursuivre leurs efforts afin de combler les lacunes relatives à l'encadrement de cet effectif.

Supervision

9.28 En 1996-1997, nous avions observé que les centres se préoccupaient peu de mesurer la qualité des services rendus, au nom de l'autonomie professionnelle. Les gestionnaires de plusieurs centres nous avaient mentionné que certains contrôles compensatoires existaient, notamment l'intervention possible du syndic du Barreau, advenant une plainte d'un bénéficiaire, et les commentaires de tiers, comme les juges et les avocats de la partie adverse.

Il n'y a toujours pas de mécanisme pour évaluer la qualité des services rendus par les avocats.

9.29 Il convient de signaler que des descriptions de tâche sont maintenant intégrées dans les conventions collectives afin de favoriser une meilleure répartition du travail, que les contrôles ont été resserrés pour ce qui est du recours à des experts et que des questions litigieuses sont parfois discutées lors de réunions mensuelles. La situation s'est donc légèrement améliorée depuis la vérification initiale. En revanche, il n'y a toujours pas de mécanisme pour évaluer la qualité des services rendus autant par les avocats permanents que par ceux du secteur privé.

9.30 Nous réitérons donc notre recommandation aux centres communautaires juridiques de mieux superviser le travail des avocats.

Productivité des avocats

9.31 Une des difficultés soulevées à l'époque était que les centres disposaient de peu d'indicateurs pour mesurer la productivité des avocats. En général, ils établissaient le nombre de demandes reçues et certains communiquaient en outre le nombre de consultations et de vacations. L'utilisation d'un indicateur restreint au nombre de demandes risquait de fausser la mesure de la performance de l'avocat et il fallait donc l'utiliser avec discernement. De plus, la plupart des centres n'évaluaient pas leurs bureaux périodiquement en faisant appel à des critères préétablis. C'est pourquoi nous avions recommandé aux centres communautaires juridiques de se doter d'indicateurs qui leur permettraient de mieux mesurer et évaluer la productivité des avocats et la performance des bureaux selon un ensemble de critères représentatifs.

9.32 À ce chapitre, les centres préparent maintenant des rapports statistiques grâce auxquels ils peuvent effectuer le suivi du nombre de demandes par bureau, par avocat et par type de service. Parfois, d'autres éléments tels que les frais juridiques sont également utilisés pour apprécier la performance des bureaux.

Les outils de mesure de la productivité des avocats ne sont toujours pas élaborés.

9.33 Le système qui devait permettre d'effectuer le suivi des dossiers des avocats salariés n'a toutefois pas vu le jour et l'on n'a toujours pas élaboré les outils de mesure attendus. Les progrès ne sont donc pas satisfaisants pour l'évaluation de la productivité des avocats et de la performance des bureaux.

9.34 D'autre part, la vérification initiale nous avait amenés à recommander aux centres de revoir l'organisation du travail de leurs employés. Tantôt, le personnel de soutien inscrivait les renseignements généraux sur la demande tandis que les avocats remplissaient les sections concernant les renseignements financiers et le fondement de droit ; tantôt, les employés de soutien ne s'occupaient que de la partie administrative. Il arrivait aussi que des techniciens juridiques se chargent de certaines demandes.

9.35 Notre suivi indique que des progrès satisfaisants ont été enregistrés sous ce rapport. Une réorganisation générale du travail dans les centres et les bureaux a été effectuée à la suite du départ de plusieurs employés. En outre, de nouvelles appellations d'emploi ont été créées et les descriptions de tâche du personnel de

soutien ont été intégrées dans les conventions collectives, notamment le préposé spécialisé à l'admissibilité et le technicien en droit. Cependant, les centres visés n'en sont pas au même point puisque nous avons constaté que, dans un bureau d'aide juridique, la préparation de la demande d'admissibilité échoit encore entièrement aux avocats.

Évaluation annuelle du travail des avocats

9.36 Les travaux menés en 1996-1997 faisaient clairement ressortir que les centres communautaires juridiques se devaient d'améliorer leur processus d'évaluation du travail des avocats.

L'évaluation du travail des avocats : les résultats escomptés tardent à se concrétiser.

9.37 Les centres ont bien amorcé certains travaux pour corriger les lacunes que nous avions soulevées. Par exemple, on est à élaborer des indicateurs de performance afin d'évaluer le travail des avocats. Les résultats escomptés tardent toutefois à se concrétiser et il faudra persévérer pour que tous les ajustements requis soient complétés.

Organisation administrative du réseau d'aide juridique

Planification des activités

9.38 Nous avions relevé à l'époque que la Commission et une partie des centres ne se concertaient pas toujours en vue de minimiser les coûts administratifs du réseau. Nous donnions l'exemple du développement de logiciels différents pour des fins similaires qui, en plus d'être inefficient, risquait d'engendrer des coûts supplémentaires. Nous soulevions également le fait que la Commission n'avait pas procédé à une étude pour évaluer les économies potentielles d'une réorganisation de certaines activités administratives ou de modifications à apporter à la structure du réseau. Enfin, nos travaux révélaient que les centres n'avaient pas planifié la répartition géographique de leurs bureaux d'aide juridique.

9.39 Plusieurs mesures ont été instaurées pour combler ces lacunes. Entre autres, la Commission a posé des gestes concrets pour susciter la concertation, notamment la reprise des réunions mensuelles réunissant les directeurs généraux des centres. Ainsi, les centres qui tardaient à adopter les applications informatiques développées par la Commission l'ont fait, ce qui conduit à une meilleure harmonisation administrative.

Le nombre de points de service a diminué de 21 p. cent.

9.40 Par ailleurs, un groupe d'experts mandatés par la Commission a réalisé une étude qui conclut que la structure du réseau d'aide juridique permet de satisfaire aux exigences édictées par la *Loi sur l'aide juridique*. Signalons aussi que les trois centres visités ont analysé la répartition géographique de leurs bureaux en fonction de critères tels que l'évolution de la demande et l'échéance des baux. Cet exercice a permis de rationaliser l'emplacement des points de service dont le nombre est passé de 140 à 111, soit une réduction de 21 p. cent par rapport à l'ensemble des bureaux de la Commission.

9.41 En 1996-1997, nous avions noté également que les centres ne se fixaient pas d'objectifs précis et mesurables afin de mieux planifier leurs activités. La situation n'a pas beaucoup progressé même si des travaux ont été amorcés en ce sens. C'est pourquoi nous encourageons les centres à poursuivre leurs efforts.

Reddition de comptes

La reddition de comptes laisse toujours à désirer.

9.42 Quant au contenu des rapports annuels de la Commission et des centres, il ne répond toujours pas adéquatement aux objectifs d'une reddition de comptes complète et pertinente. Ainsi, les documents concernés n'abordent pas l'atteinte des objectifs, la satisfaction des bénéficiaires de l'aide juridique, la performance des centres et des bureaux ni l'évolution de la demande sur plusieurs années en fonction du nombre de bénéficiaires. La plupart des rapports d'activité produits par les centres décrivent surtout l'engagement social des avocats.

9.43 Nous réitérons nos recommandations à la Commission et aux centres concernant l'amélioration de leur reddition de comptes.

9.44 Commentaires de la Commission

« La Commission des services juridiques est heureuse des constatations contenues dans le rapport à l'effet que plus de la majorité des recommandations que le Vérificateur général avait formulées il y a 4 ans ont été suivies.

« Quant aux autres recommandations, la Commission est confiante que les chantiers entrepris pour l'accomplissement de la Réforme de la modernisation de l'administration publique, qui vont se conclure bientôt, permettront d'atteindre en très grande partie les objectifs.»

ÉCOLES GOUVERNEMENTALES

Travaux effectués auprès du ministère de la Culture et des Communications, du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et de l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec

Suivi mené par

Gilles Thomassin
Directeur de vérification

Isabelle Hurens

9.45 Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué en 1996-1997 auprès des écoles gouvernementales, à savoir le Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec (CMADQ), lequel est une direction générale du ministère de la Culture et des Communications, ainsi que ses neuf constituantes régionales, les deux instituts de technologie agroalimentaire (ITA), qui sont des unités administratives du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), ainsi que l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec (ITHQ), organisme qui relève du ministre de l'Éducation. Le but de cette démarche est de voir si les recommandations formulées à l'origine ont été prises en compte et de déterminer dans quelle mesure les entités ont apporté les correctifs aux lacunes relevées à l'époque. Nos travaux ont pris fin en juin 2001.

9.46 Le mandat initial consistait à nous assurer que les ministères et l'organisme responsables de ces écoles gouvernementales évaluaient les coûts pour le gouvernement de la formation dispensée par rapport à ceux du réseau de l'éducation, qu'ils en appréciaient les résultats et qu'ils en rendaient compte. Par ailleurs, nous voulions vérifier s'ils avaient bien défini le cadre de leurs pratiques de tarification. Le chapitre 3 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1996-1997* présente le résultat de ces travaux.

Conclusions générales

Une partie de nos recommandations a été appliquée.

9.47 En trois ans, les entités ont mis en place des mesures afin de corriger les lacunes portant sur les frais réclamés aux étudiants, les activités accessoires à la formation et leurs coûts incidents, l'attribution de la tâche d'enseignement et la gestion des recettes découlant des activités des ITA. Les entités, sauf le MAPAQ, ont apporté des correctifs au regard de l'information diffusée sur les taux d'admission, de diplomation et de placement des étudiants dans leur rapport annuel. Cependant, elles n'ont pas donné suite aux recommandations concernant le regroupement des activités de formation et l'harmonisation des règles de financement avec celles qui s'appliquent au réseau de l'éducation. Par conséquent, il n'y a pas eu de progrès satisfaisants à l'égard de l'utilisation des infrastructures et de la réduction des frais du soutien administratif et pédagogique. De plus, le ministère de la Culture et des Communications n'a pas clarifié le rôle du Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec eu égard aux autres établissements qui offrent de la formation musicale.

Frais réclamés aux étudiants

9.48 Lors de notre vérification initiale, nous affirmions que le CMADQ demandait moins d'argent que les établissements du réseau de l'éducation pour la scolarité de l'enseignement universitaire et que l'ITHQ ainsi que les deux ITA, eux, en exigeaient moins pour les services aux étudiants. En 1996-1997, les écoles gouvernementales avaient ainsi absorbé un manque à gagner d'environ 600 000 dollars par rapport aux frais moyens réclamés dans les autres établissements publics de formation. Nous les avions alors incitées à structurer leur tarification, notamment en s'inspirant des pratiques d'autres établissements qui offrent des services de formation comparables.

9.49 Notre suivi révèle que le CMADQ a rehaussé les frais de scolarité pour les études universitaires. Ils sont maintenant comparables à ceux qui sont exigés par les universités pour des programmes similaires.

9.50 Quant à l'ITHQ et aux deux ITA, ils ont ajusté progressivement les montants des droits payables par les étudiants du collégial et, présentement, ils sont comparables à ceux réclamés par les cégeps.

Activités accessoires à la formation et coûts incidents

9.51 Notre rapport soulignait également que deux des écoles gouvernementales menaient des activités, certaines à caractère commercial, dont l'ampleur ou l'utilité relative à la formation n'avait pas été démontrée. À l'époque, ces activités coûtaient 1,5 million de dollars par année de plus qu'elles ne rapportaient. Nous leur avions alors recommandé d'évaluer les coûts et les avantages du maintien des activités accessoires à la formation.

9.52 Par suite du maintien de ces activités, l'ITHQ a pris des mesures afin de les rentabiliser. Par exemple, l'ITHQ a réduit les heures d'ouverture de la cafétéria et a augmenté légèrement les prix de vente. Des résultats ont été obtenus; effectivement, pour l'année financière 2000-2001, l'exploitation de la cafétéria a amené un déficit de 2 000 dollars, comparativement à une perte de 100 000 dollars en 1996-1997.

9.53 En ce qui a trait à la vente des aliments transformés et des plats cuisinés par les étudiants, un comptoir de revente a été mis en place. Bon an, mal an, ce comptoir fournit des revenus de quelque 57 000 dollars.

9.54 Par ailleurs, l'ITHQ s'est donné l'objectif de rentabiliser son hôtel. Pour ce faire, il a décidé de l'exploiter toute l'année et non pas seulement durant la période scolaire. Les résultats sont concluants. En effet, les services d'hébergement sont passés d'un déficit de 250 000 dollars en 1995-1996 à un profit de l'ordre de 339 000 dollars en 2000-2001.

9.55 À l'époque, l'activité de restauration (salle à manger et banquets) avait, quant à elle, engendré un déficit de 19 000 dollars. Au moment de notre suivi, bien que les revenus de restauration aient triplé au cours des trois dernières années, cette activité a occasionné un déficit de 225 000 dollars en 2000-2001.

9.56 Nous encourageons l'ITHQ à poursuivre ses efforts afin de réduire les frais d'exploitation liés à ses services de restauration.

9.57 Notre vérification révélait également que l'ITA de La Pocatière avait pris en charge une propriété agricole dont les coûts nets directs et indirects s'élevaient à près de un million de dollars annuellement. Cependant, il n'avait pas évalué, au cours des années qui ont suivi, si tous les éléments de ce complexe étaient nécessaires à ses fins éducatives, ni si des formules moins coûteuses étaient susceptibles de satisfaire ses besoins.

9.58 En 1997-1998, l'ITA de La Pocatière a entrepris une vaste consultation sur le rôle de la ferme dans la formation et sur l'avenir de cette dernière. La pertinence du maintien de la ferme est réaffirmée ; grâce à un milieu exceptionnel d'apprentissage, les diplômés sont mieux formés. Toutefois, tous reconnaissent la nécessité de procéder autrement, de recentrer la vocation de la ferme, de revoir son utilisation et son mode de gestion ainsi que de fixer des objectifs de rentabilité afin d'offrir un outil unique de formation en agroalimentaire au Québec. Le résultat de ce processus : une convention de partenariat a été signée en septembre 2000 entre l'ITA et les organisations du milieu. Compte tenu de l'apport financier de ces dernières et comme il a été prévu dans la convention, l'ITA économisera 200 000 dollars annuellement au cours des trois premières années, 300 000 dollars pendant la quatrième année et 350 000 dollars durant la cinquième année. L'ITA a donc démontré son souci d'évaluer ses activités accessoires à la formation et de choisir une formule moins coûteuse qui satisfait ses besoins.

Attribution de la tâche d'enseignement

9.59 En 1996-1997, les ITA attribuaient aux professeurs une charge d'enseignement moindre que la charge maximale permise par la convention collective. Ainsi, l'ITA de La Pocatière avait établi une charge moyenne d'enseignement de 16 périodes par semaine. Quant à l'ITA de Saint-Hyacinthe, il confiait en moyenne à ses professeurs des charges individuelles de 17 périodes par semaine, la marge de manœuvre se situant entre 14 et 18 périodes par semaine selon la convention collective. Nous avions alors recommandé d'attribuer des tâches d'enseignement qui permettraient de minimiser le recours à du personnel supplémentaire.

9.60 Lors de nos travaux de suivi, nous avons examiné le processus de répartition des tâches d'enseignement pour l'année scolaire 2000-2001. Autant à Saint-Hyacinthe qu'à La Pocatière, la charge moyenne d'enseignement dépasse maintenant 17 périodes par semaine. Ainsi, les deux ITA ont donné suite à notre recommandation.

Gestion de certaines recettes des instituts de technologie agroalimentaire

9.61 À l'époque, nous avions encouragé le MAPAQ à régulariser la gestion des recettes découlant des activités des ITA et à s'assurer que les modalités de leur utilisation sont conformes à la réglementation.

9.62 Parmi les activités des ITA, celles qui concernent principalement les projets de coopération internationale, les produits et les animaux de ferme ainsi que les services aux étudiants faisaient problème. En effet, nous avions remarqué qu'une partie des recettes et des déboursements relatifs à ces activités ne figuraient ni dans les comptes des ITA ni dans les Comptes publics. Le ministère a répondu à notre recommandation, puisque nos travaux de suivi révèlent qu'il a régularisé la situation.

Admission, diplomation et placement des étudiants

9.63 Notre rapport soulignait aussi que les écoles gouvernementales ou les ministères responsables ne connaissaient pas ou ne communiquaient pas de façon complète les taux d'admission, de diplomation et de placement de leurs étudiants. En effet, l'information diffusée, qui se limitait le plus souvent au nombre de candidats admis et de diplômes émis, ne permettait pas de bien apprécier la performance de ces établissements. Nous avions donc incité les entités visées à mesurer et à diffuser adéquatement les taux d'admission, de diplomation et de placement dans leurs rapports annuels et à tenir compte de cette information dans les décisions relatives à la gestion de ces établissements.

9.64 Dans son rapport annuel 1999-2000, l'ITHQ divulgue, en plus des taux d'admission et de diplomation, le taux de placement des étudiants pour chaque programme.

9.65 Au CMADQ, l'information diffusée au sujet du taux d'admission se limite toujours au nombre de candidats admis par établissement, par niveau de scolarité et par niveau d'études, lequel correspond au degré de maîtrise d'un instrument. Par contre, en ce qui concerne les taux de diplomation et de placement, l'information est maintenant présentée dans le rapport annuel du ministère. Le Conservatoire a toutefois entrepris une réflexion dans le but de déterminer un indicateur plus approprié pour apprécier la performance de son établissement. Nous encourageons le ministère à poursuivre ses efforts afin que l'information publiée soit plus complète et donne la possibilité de bien apprécier la performance du Conservatoire.

9.66 Pour ce qui est du MAPAQ, il a présenté dans son rapport annuel 1998-1999 le taux d'admission des étudiants pour les ITA sans communiquer le taux de diplomation et celui du placement des étudiants, même s'il avait les données pour le faire. Il serait important que le MAPAQ mette tout en œuvre pour que l'information diffusée soit plus complète et permette de bien juger de la performance de ses établissements.

Méthode de financement et évaluation du maintien des écoles gouvernementales hors réseau

9.67 Lors de notre vérification initiale, nous avions attiré l'attention sur le fait que le budget des écoles gouvernementales est essentiellement déterminé sur la base de celui de l'année précédente, ajusté en fonction des objectifs budgétaires gouvernementaux, alors que celui du ministère de l'Éducation pour les établissements du réseau tient compte notamment du nombre d'étudiants et du volume des activités d'enseignement. En 1996, l'application aux écoles gouvernementales des règles de financement du réseau de l'éducation aurait entraîné à elle seule une économie d'environ 7 millions de dollars par année. En plus de la réduction de l'allocation gouvernementale qui aurait résulté de l'application des règles de financement du réseau de l'éducation, le regroupement des activités de formation des écoles gouvernementales avec celles des établissements du réseau de l'éducation aurait aussi permis d'économiser. Nous avions donc recommandé aux entités d'évaluer, d'une part, l'effet de l'harmonisation des règles de financement avec celles qui s'appliquent au réseau de l'éducation et, d'autre part, les avantages et les inconvénients du regroupement des activités de formation avec celles du réseau de l'éducation.

9.68 Par la suite, un groupe de travail, composé de représentants de chacune des trois entités, a été formé pour examiner les avantages et les inconvénients de l'harmonisation éventuelle des règles de financement des écoles gouvernementales à celles que connaissent les établissements du réseau de l'éducation.

Les écoles gouvernementales resteront hors du réseau de l'éducation à moins que le gouvernement n'exprime clairement sa volonté de les intégrer.

9.69 Le rapport de ce groupe de travail fut produit en juillet 1999. Il mentionnait qu'à moins que le gouvernement n'exprime clairement sa volonté d'intégrer les écoles gouvernementales au réseau de l'éducation, les entités n'appliqueraient pas la recommandation se rapportant au regroupement des activités de formation. Par conséquent, elles ne croient pas qu'il soit pertinent d'appliquer les règles de financement du réseau de l'éducation tant qu'elles resteront des écoles gouvernementales.

9.70 Cependant, le CMADQ a établi diverses ententes de collaboration avec un certain nombre d'établissements des réseaux de l'enseignement postsecondaire et des démarches se poursuivent afin d'en établir d'autres.

9.71 Par ailleurs, le groupe de travail avait suggéré une méthode de calcul des coûts propres aux écoles gouvernementales. En 1997-1998, les trois entités ont effectué le calcul des coûts par programme et par élève en utilisant la méthode de calcul retenue par le groupe de travail et, pendant les années qui ont suivi, la même méthode a été appliquée.

Utilisation des infrastructures et frais du soutien administratif et pédagogique

9.72 Lors de notre vérification, nous avions recommandé aux entités de déterminer la capacité d'accueil des écoles et d'établir un plan de développement qui assurerait une meilleure utilisation des locaux et de l'équipement. À cet effet, nous mentionnions qu'il était probable que le mode de financement des écoles gouvernementales, qui n'est pas basé sur le nombre d'étudiants, n'incitait pas à leur utilisation optimale. À l'instar de la décision des écoles gouvernementales de ne pas appliquer les règles de financement du réseau de l'éducation, peu de progrès ont été faits en ce qui concerne l'utilisation des infrastructures et la réduction des frais du soutien administratif et pédagogique.

Pas de changement dans les règles de financement, peu de progrès dans l'utilisation des infrastructures et la réduction des frais du soutien administratif et pédagogique.

9.73 Toutefois, au moment de notre suivi, nous avons observé quelques changements. L'ITHQ utilise ses locaux dans une proportion supérieure à celle notée en 1996-1997, soit une augmentation de quelque 9 p. cent, ce qui s'explique, entre autres, par une augmentation du nombre d'étudiants. Par ailleurs, nous avions signalé, en 1996-1997, que l'ITHQ répartissait sa formation en deux sessions de 15 semaines selon le modèle du calendrier scolaire pour les études collégiales, alors que la plupart des commissions scolaires qui offrent des programmes du secteur de l'alimentation donnent cette formation professionnelle tout au long de l'année. Aucun changement n'est prévu à court terme pour modifier le calendrier scolaire.

9.74 Pour ce qui est du CMADQ, comme la plupart des élèves fréquentent d'autres établissements de formation durant le jour et se rendent ensuite au conservatoire pour leur formation en musique, nous remarquons qu'il y a des heures creuses pendant la journée et des périodes de pointe en fin d'après-midi. Cependant, lorsque l'occasion se présente, le conservatoire prête ses locaux à d'autres utilisateurs. Par conséquent, des ententes de collaboration ont été établies avec des écoles qui offrent des programmes arts-études, avec des orchestres de chambre et avec des groupes musicaux régionaux. Il est à noter que le nombre d'élèves admis en fonction notamment du budget disponible et des possibilités d'insertion sur le marché du travail, n'a pas beaucoup varié.

9.75 En outre, nous avons observé que l'ITA de Saint-Hyacinthe utilise ses locaux dans une proportion supérieure à celle constatée en 1996-1997. Pareille hausse s'explique, entre autres, par une augmentation du nombre d'étudiants.

Rôle et cadre légal du Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec

9.76 Lors de notre vérification initiale, nous avions fait valoir au ministère de la Culture et des Communications la nécessité de clarifier le rôle et, le cas échéant, le cadre légal du CMADQ. En effet, nous notions que la loi alors en vigueur attribuait au Conservatoire la mission de coordonner la formation musicale. Or, en jouant principalement un rôle d'établissement de formation, le Conservatoire était devenu, plutôt que leur coordonnateur, un de ces établissements.

9.77 Une nouvelle loi avait été adoptée en 1994, qui faisait du CMADQ un organisme public géré par un conseil d'administration. Son mandat serait devenu celui d'administrer ainsi que d'exploiter des établissements d'enseignement de la musique et de l'art dramatique, destinés à la formation de même qu'au perfectionnement d'interprètes et de créateurs. La mission de coordonner la formation musicale ne lui serait plus attribuée. Toutefois, l'entrée en vigueur de cette loi a été reportée sans échéance, par décret, en raison des incertitudes quant aux avantages économiques qui résulteraient de la mise en œuvre de ce nouvel organisme.

9.78 Depuis notre vérification de 1996-1997, aucun changement n'est survenu relativement à l'égard de l'entrée en vigueur de ladite loi. Comme la situation est demeurée la même, nous réitérons notre recommandation au ministère de la Culture et des Communications.

9.79 Commentaires du ministère de la Culture et des Communications

« Certaines des recommandations que vous formuliez à la suite de votre mandat de vérification effectué en 1996-1997 ont déjà été prises en compte par le CMADQ. En conséquence, des correctifs ont été apportés aux lacunes que vous souleviez alors. Nous souhaiterions toutefois apporter certaines précisions.

« Il est entendu que la *Loi sur le Conservatoire* parle du rôle de coordination dans l'objet (article 3), ce qui, toutefois, n'exclut pas la formation dans l'esprit du législateur puisque la loi traite par la suite de l'organisation du Conservatoire, de ses programmes d'études et des diplômes qu'il décerne.

« De plus, une politique ministérielle adoptée en 1989 et intitulée « La mission du Conservatoire de musique du Québec ; à l'heure du renouveau » définit formellement ladite mission selon trois volets, à savoir :

1. Assurer une formation professionnelle de qualité en musique.
2. Susciter et soutenir dans le milieu le développement d'une formation musicale initiale et de culture personnelle de bonne qualité et largement accessible.
3. Susciter et soutenir dans le milieu le développement d'organismes essentiels à la vie musicale. »

9.80 Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

« De façon générale, le ministère est en accord avec les observations faites par le Vérificateur général concernant les divers aspects analysés. Le ministère et ses ITA ont fait des efforts importants pour régulariser des situations problématiques, comme celles portant sur les frais réclamés aux étudiants, les activités accessoires à la formation, l'attribution de la tâche d'enseignement et la gestion de certaines recettes. Le prochain rapport annuel du ministère devrait refléter plus adéquatement la performance des ITA

en termes d'admission, de diplomation et de placement. De votre avis, certaines améliorations restent à être apportées en matière d'utilisation des infrastructures et de frais du soutien administratif et pédagogique.

« À cet égard, le ministère compte poursuivre l'optimisation des ressources de ses ITA. Il entend examiner leur structure et leur fonctionnement afin de les faire évoluer éventuellement vers une organisation moderne plus performante. Une telle opération s'inscrit d'ailleurs tout à fait dans le cadre de la modernisation de l'administration publique en cours depuis peu.

« À propos du maintien des écoles gouvernementales hors réseau et de leur mode de financement, le ministère maintient sa position déjà exprimée dans le rapport d'un groupe de travail interministériel ad hoc daté du mois de juillet 1999, à l'effet de ne pas regrouper les activités de formation de ses ITA avec celles du réseau de l'éducation et de ne pas appliquer les règles de financement en vigueur dans ce réseau à moins d'une volonté gouvernementale clairement exprimée sur cette question.

« Les façons de faire différentes ayant cours dans les ITA contribuent directement à leur performance en termes de qualité de la formation et d'encadrement pédagogique. Concrètement, les résultats sont éloquents puisque le taux de diplomation moyen des élèves des ITA s'établit à près de 55 p. cent contre 27 p. cent pour l'ensemble de la formation technique dispensée au Québec, alors que leur taux de placement sur le marché du travail est de près de 100 p. cent comparativement à 74 p. cent pour les titulaires d'un diplôme d'études collégiales en formation technique au Québec. »

9.81 Commentaires de l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec

« Suite aux observations faites par le Vérificateur général, l'Institut a pris les mesures nécessaires pour corriger les lacunes portant sur les frais réclamés aux élèves, certaines activités accessoires à la formation et l'information diffusée sur les taux d'admission, de diplomation et de placement des élèves dans notre rapport annuel. Certaines précisions doivent toutefois être apportées.

« La structure de l'ITHQ retenue par le gouvernement du Québec comporte un modèle intégré des trois ordres d'enseignement : secondaire, collégial et universitaire. Cette structure ainsi que les conventions de travail des professeurs font en sorte que ces derniers sont appelés à enseigner à la fois au secondaire et au collégial ou encore au collégial et à l'universitaire et ce, sur deux sessions de 15 semaines. Considérant cette réalité, la structure et le mode de financement de l'Institut ne peuvent se comparer aux établissements du réseau de l'éducation qui dispensent un seul ordre d'enseignement. S'ajoute à cette structure un hôtel qui joue le rôle de laboratoire et offre aux élèves des différents programmes dispensés par l'Institut un complément de formation de quelque 50 000 heures de formation intégrée par année. Le volet commercial de l'hôtel est, bien entendu, nécessaire à la réalisation de cet objectif pédagogique. Dans cette optique, le déficit de 269 000 dollars en 1995-1996 est passé à un surplus de 114 000 dollars (hébergement : surplus de 339 000 dollars ; restauration : perte de 225 000 dollars) en 2000-2001.

« L'Institut n'applique pas les mêmes règles de financement que les établissements des réseaux d'enseignement. De l'avis même des représentants du ministère de l'Éducation, elles sont jugées très difficiles à appliquer à l'Institut. L'exclusivité et la lourdeur de certains programmes dispensés, les trois ordres d'enseignement, l'hôtel d'application ainsi que d'autres mandats uniques à l'Institut ne trouvent pas de comparaison ou de similitude dans les modèles de financement en application au ministère pour ses réseaux d'enseignement, ce qui rend ainsi difficilement réalisable l'économie potentielle mentionnée dans le rapport du Vérificateur général.

« À propos du maintien des écoles gouvernementales hors réseau et de leur mode de financement, l'Institut maintient sa position déjà exprimée dans le rapport d'un groupe de travail interministériel ad hoc daté du mois de juillet 1999, à l'effet de ne pas recommander l'application des règles de financement en vigueur dans le réseau de l'éducation. »

INDEMNISATION ET RÉADAPTATION DES VICTIMES DE LÉSIONS PROFESSIONNELLES

Travaux effectués auprès de la Commission de la santé et de la sécurité du travail

Suivi mené par

Marie Claude Ouimet
Directrice de vérification

Harold Fortier
Sandra Langevin
Stéphane Rodrigue

9.82 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources, effectuée en 1997-1998 auprès de la Commission de la santé et de la sécurité du travail. Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure la Commission a apporté les correctifs aux lacunes décelées à l'époque. Nos travaux ont pris fin en mars 2001.

9.83 La vérification initiale, dont les résultats apparaissent au chapitre 5 du tome I de notre *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998*, avait pour objectif de nous assurer que la Commission gérait les activités relatives à l'indemnisation et à la réadaptation des travailleurs victimes de lésions professionnelles de façon à ce qu'ils puissent, dans la mesure du possible, retourner rapidement au travail. Nous avions examiné si les gestes posés par les agents, les médecins ou les conseillers dénotaient un souci d'économie et d'efficience et s'ils étaient basés sur une information pertinente, complète et obtenue en temps opportun.

9.84 Ce mandat avait porté principalement sur l'information consignée aux dossiers concernant l'admissibilité au régime, l'indemnisation et la réadaptation des travailleurs, y compris le suivi médical. Pour ce faire, nous avions analysé une centaine de dossiers de travailleurs victimes de lésions professionnelles et nous avions visité trois directions régionales. De plus, nous nous étions attardés à la reddition de comptes de la Commission afin de nous assurer de sa qualité.

9.85 Les principales lacunes relevées à cette époque concernaient l'admissibilité des réclamations, le suivi de l'évolution du travailleur en indemnisation et en réadaptation, les données de base servant au calcul des indemnités, les protections personnelles des travailleurs autonomes et des administrateurs d'une corporation, les dossiers des travailleurs associés au travail au noir et, enfin, la reddition de comptes.

Utilisation des travaux de la Direction de la vérification interne

9.86 Afin d'évaluer dans quelle mesure la Commission a tenu compte de nos recommandations, nous avons analysé des documents, réalisé des entrevues et examiné 26 dossiers de demandes d'indemnisation.

9.87 Dans notre démarche, nous avons aussi tenu compte des travaux réalisés par la Direction de la vérification interne de la Commission. Depuis 1999, celle-ci a entrepris une vérification de dossiers qui, en raison de leur gravité ou de leur potentiel de chronicité, peuvent donner lieu à des versements élevés.

9.88 En effet, bien que ceux-ci ne représentent que 2,9 p. cent des dossiers du volet « réparation » de la Commission, ils comptent pour 67 p. cent des prestations versées. Ces travaux visent à évaluer divers volets de la démarche des agents et des conseillers, et couvrent, entre autres, l'admissibilité des réclamations et le suivi de l'évolution du travailleur en indemnisation et en réadaptation. Jusqu'en mars 2001, la Direction de la vérification interne a vérifié près de la moitié des directions régionales, ce qui lui a permis d'analyser un ou plusieurs volets dans plus de 1 000 dossiers.

9.89 Pour être en mesure de nous appuyer sur ces travaux, nous avons repris l'analyse des vérificateurs internes dans 16 de leurs dossiers et complété leur examen pour les volets non touchés, notamment afin d'évaluer la qualité des interventions des médecins de la Commission. De plus, nous avons analysé leurs méthodes de travail ainsi que leur technique d'échantillonnage. Vu la qualité des travaux de la Direction de la vérification interne et la concordance entre son mode d'intervention et celui que nous avions appliqué en 1997-1998, nous avons établi que nous pouvions utiliser son travail pour conclure sur le suivi de nos recommandations. Par ailleurs, nous avons retenu 10 autres dossiers, répartis dans trois régions, dont une n'avait pas été couverte par les vérificateurs internes.

Conclusions générales

9.90 L'ensemble de ces travaux nous ont permis d'observer que, depuis notre vérification, la Commission a mis en application plusieurs de nos recommandations et, pour un certain nombre d'autres recommandations, elle a effectué des progrès satisfaisants. Cependant, certaines lacunes subsistent et des améliorations sont encore souhaitables relativement à l'admissibilité des réclamations, au suivi des traitements de physiothérapie et à la reddition de comptes.

9.91 Ainsi, la Commission devra continuer sa démarche en matière d'admissibilité des réclamations afin d'étendre les bonnes pratiques à toutes les directions régionales et d'assurer que soient davantage étayées les relations de cause à effet entre l'événement et la lésion. La Commission devra aussi intensifier ses efforts pour mieux circonscrire la pratique de la physiothérapie et, finalement, elle devra améliorer sa reddition de comptes afin, notamment, de répondre à la préoccupation du gouvernement en cette matière.

Admissibilité des réclamations

9.92 En 1997-1998, nous avions constaté qu'une fois sur deux, l'information consignée aux dossiers n'était pas suffisante pour accepter la réclamation, ce qui rendait l'admissibilité discutable dans plusieurs cas. Elle ne permettait pas d'étayer suffisamment certaines décisions, notamment dans les cas où il fallait démontrer la relation de cause à effet entre l'événement et la lésion. Au regard de ces éléments, nous avions relevé des lacunes relatives à la formation des agents d'indemnisation, à la supervision de leur travail, ainsi qu'à la décision de consulter ou non d'autres personnes-ressources.

9.93 L'analyse du portrait dressé par la Direction de la vérification interne fait ressortir que 89 p. cent des décisions concernant l'admissibilité, ou le refus, sont justifiées et reposent sur une information suffisante et pertinente.

La Commission a mis l'accent sur la gestion des enjeux.

9.94 Pour arriver à ces résultats, la Commission a, d'une part, mis l'accent sur la gestion « des enjeux », c'est-à-dire l'investissement d'efforts proportionnels aux risques, et ce, autant pour la détection de ces risques que pour leur suivi. Ainsi, une évaluation des enjeux est généralement effectuée dès la réception des demandes d'indemnisation, et la répartition des dossiers entre les agents est faite en conséquence. De plus, pour appuyer les agents dans le traitement de ces dossiers, la majorité des directions régionales ont mis sur pied des comités multidisciplinaires chargés de les étudier. Divers mécanismes de supervision des agents ont également été mis en place : rencontres individuelles, groupes de discussion de dossiers, outils d'évaluation des risques, aide-mémoire des éléments à consigner aux dossiers, etc. Finalement, la Commission effectue maintenant un suivi régulier de certains indicateurs relatifs à l'admissibilité au régime.

9.95 D'autre part, la Commission a accentué la formation des agents et des gestionnaires, en rendant disponibles des cours portant, notamment, sur la gestion des enjeux, les critères d'admissibilité et la réinsertion professionnelle. En outre, les agents se spécialisent de plus en plus par secteur d'activité économique, ce qui permet une meilleure connaissance du milieu de travail et des risques inhérents associés.

9.96 Par ailleurs, les interventions de la Direction de la vérification interne contribuent à l'amélioration des pratiques. Les rapports d'intervention, adressés aux directions régionales rencontrées et préparés en collaboration avec ces dernières, font état de leur performance et présentent des recommandations ainsi que des pistes d'amélioration.

9.97 L'ensemble de ces mesures ont permis de mieux cibler les interventions, d'améliorer la démarche d'analyse et, enfin, d'accroître la qualité de l'information consignée aux dossiers. Cependant, bien que nous ayons constaté que les décisions concernant l'admissibilité sont généralement mieux documentées, certaines lacunes subsistent.

La qualité de l'information documentant les décisions d'admissibilité n'est toujours pas uniforme d'une région à l'autre.

9.98 En effet, la qualité de l'information n'est pas uniforme d'une région à l'autre. Bien que certaines régions aient grandement amélioré la qualité des décisions d'admissibilité, d'autres n'ont pas encore adopté les nouvelles approches de la Commission et l'information versée aux dossiers est encore trop souvent fragmentaire.

9.99 De plus, les efforts pour étayer la relation de cause à effet entre l'événement et la lésion afin de soutenir les décisions des agents et des médecins de la Commission travaillant en région devraient être intensifiés. Il arrive encore trop souvent que les descriptions du poste de travail, des tâches effectuées et du lien entre l'événement et la lésion soient incomplètes, principalement en ce qui concerne les causes des maladies professionnelles. Nous avons constaté des lacunes à ce

chapitre dans 7 des 26 dossiers analysés, soit 27 p. cent de ceux-ci. Par ailleurs, bien que les travaux des vérificateurs internes ne portent pas sur la qualité de l'intervention des médecins de la Commission, ils confirment qu'en ce qui concerne le travail des agents, dans certains cas, l'information consignée aux dossiers est insuffisante pour appuyer la décision.

9.100 En conclusion, nous réitérons l'importance, pour l'agent et le médecin travaillant en région, de rechercher, de recueillir et de consigner au dossier toute l'information nécessaire afin de démontrer clairement les liens de cause à effet entre l'événement et la lésion. De plus, nous recommandons à la Commission de continuer sa démarche afin d'étendre à toutes les directions régionales les bonnes pratiques en matière d'admissibilité des réclamations.

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

9.101 Dans notre rapport de vérification, nous avions signalé que l'information notée aux dossiers ne permettait pas de conclure que les interventions en indemnisation et en réadaptation assuraient, dans la mesure du possible, un prompt retour au travail des victimes de lésions professionnelles. Nos commentaires avaient porté sur le suivi de la situation du travailleur, suivi qui n'était pas toujours judicieux. En outre, l'agent ne s'en rapportait pas toujours au médecin quand il l'aurait fallu, faute de critères suffisants pour lui indiquer le moment où consulter. De plus, il nous était apparu difficile de suivre l'évolution de l'état de santé du travailleur, de juger de la pertinence de ses traitements de physiothérapie et de se faire une opinion sur sa capacité à retourner au travail à partir des notes inscrites au dossier. Enfin, l'évaluation des capacités du travailleur en vue de lui trouver un emploi convenable manquait parfois de rigueur.

9.102 Comme pour l'analyse des réclamations, plusieurs des lacunes relatives au suivi de l'évolution de l'état de santé des travailleurs découlaient d'un manque de supervision des agents, des médecins de la Commission et des conseillers en réadaptation.

9.103 Les interventions de la Direction de la vérification interne de la Commission recouvrent les divers éléments mentionnés par le Vérificateur général dans son rapport. Elles portent notamment sur le suivi fait par l'agent de la situation du travailleur, sur ses actions en matière de maintien du lien d'emploi, sur le suivi médical, sur la promptitude, la pertinence et la durée de la réadaptation ainsi que sur la détermination des emplois convenables. Ces mesures incitatives, visant à une amélioration continue, démontrent que la majeure partie des 10 directions régionales visitées par les vérificateurs internes ont mis en place les moyens nécessaires pour assurer un suivi approprié de l'évolution du travailleur en indemnisation et en réadaptation.

Un meilleur suivi de l'évolution du travailleur est exercé.

9.104 Nos travaux de vérification ont permis de corroborer ces résultats. Ainsi, l'information contenue dans les dossiers examinés permet généralement de suivre l'évolution des travailleurs.

9.105 La plupart du temps, nous avons noté une implication accrue du bureau médical, bien qu'aucun critère précis, pour l'ensemble des directions régionales, n'ait été établi afin d'indiquer aux agents d'indemnisation dans quelles circonstances ils doivent se référer aux médecins de la Commission. En effet, les comités où sont analysés les dossiers comportant des risques et dont les médecins travaillant en région sont membres ainsi que les périodes fixes où ceux-ci sont disponibles pour consultation sont des éléments qui facilitent les échanges des médecins avec les agents et permettent d'effectuer un meilleur suivi de l'évolution des travailleurs en indemnisation et en réadaptation.

9.106 En ce qui a trait à l'implication du médecin pour la détermination de l'emploi convenable, elle n'est toujours pas devenue un réflexe mais, par le biais des comités, les médecins peuvent donner leur opinion. D'ailleurs, nous avons relevé une augmentation des notes médicales appuyant l'avis des médecins de la Commission relativement à la capacité des travailleurs à réintégrer leur emploi.

9.107 En ce qui concerne la réadaptation, la plupart des directions régionales ont mis de l'avant le travail en tandem en associant dès le départ l'agent à un conseiller en réadaptation. Un plan individualisé de réadaptation est conçu, puis approuvé par le gestionnaire responsable et, enfin, mis en œuvre rapidement, favorisant ainsi une prompte réinsertion sur le marché du travail. En outre, l'évaluation des possibilités professionnelles du travailleur, soit ses capacités résiduelles et ses qualifications professionnelles, en vue de lui trouver un emploi convenable est plus rigoureuse et l'analyse de l'emploi, plus approfondie.

Des lignes directrices guidant la pratique de la physiothérapie restent à développer.

9.108 Cependant, le nombre de traitements de physiothérapie ainsi que les coûts afférents demeurent toujours d'actualité. La Commission est tout de même attentive à cette situation. En effet, plusieurs directions régionales ont entrepris, auprès de quelques cliniques où sont envoyés des travailleurs accidentés, des démarches de sensibilisation afin de collaborer plus efficacement. De plus, la Commission a créé un comité de travail qui a le mandat de développer et de diffuser des lignes directrices guidant la pratique de la physiothérapie, pour favoriser le maintien du lien d'emploi ou le prompt retour au travail et de prévenir la chronicité.

9.109 Tous ces éléments font que, conformément à la recommandation que nous avions faite à l'époque, les interventions auprès du travailleur, de l'employeur et du médecin traitant suscitent de plus en plus un prompt retour en emploi. De plus, par les notes inscrites au dossier, la Commission exerce un meilleur suivi de la situation du travailleur, de son état de santé et de sa capacité à reprendre ou non le travail.

9.110 Nous encourageons la Commission à continuer ses efforts afin que les pratiques touchant le suivi du travailleur en indemnisation et en réadaptation soient améliorées dans toutes les régions. De plus, nous insistons sur l'importance d'effectuer un suivi approprié des traitements de physiothérapie, afin de s'assurer qu'ils sont toujours requis.

Calcul des indemnités, protections personnelles et travailleurs associés au travail au noir

9.111 En 1997-1998, nous avions recommandé à la Commission d'achever l'établissement du contrôle des prestations versées et de s'assurer que la date de prescription du droit de retour au travail est correctement inscrite dans le système informatique. Nous lui avions aussi recommandé d'exiger des preuves de revenus lors des demandes d'assurance relatives aux protections personnelles des travailleurs autonomes et des administrateurs d'une corporation, de repérer les réclamations afférentes et d'examiner de plus près leur admissibilité ; enfin, nous l'avions incitée à préciser les situations à risques dans les cas de travail au noir ainsi qu'à déterminer les preuves de rémunération à exiger et à transmettre aux responsables du financement toute l'information relative à un travailleur clandestin.

9.112 Notre suivi de ces recommandations nous amène à conclure que les mesures appropriées ont été mises en place pour corriger les lacunes observées à l'époque.

La Commission effectue un meilleur contrôle des prestations versées.

9.113 Au sujet du contrôle des prestations versées, la Commission a apporté plusieurs améliorations à ses procédures. Un guide pour faciliter le calcul des versements a été élaboré et des contrôles mensuels, axés sur les risques financiers, sont effectués. De surcroît, les modifications apportées au système informatique et au formulaire de demande de remboursement rempli par l'employeur permettent maintenant à la Commission de s'assurer que la date de prescription du droit de retour au travail est correcte. D'ailleurs, les travaux des vérificateurs internes confirment que la majorité des directions régionales visitées font très peu d'erreurs dans le calcul des indemnités.

9.114 En ce qui concerne les montants d'assurance relatifs aux protections personnelles, les directions régionales exigent maintenant des preuves de revenus avant de les accorder. De plus, puisque ces dossiers peuvent comporter plus de risques, ils reçoivent un traitement particulier. Enfin, ils sont envoyés automatiquement à la Direction du financement pour validation du montant de la protection.

9.115 Quant aux travailleurs indemnisés associés au travail au noir, la Commission a émis en février 1999 une directive concernant l'accès au régime de santé et de sécurité du travail et le calcul de l'indemnité du travailleur associé au travail au noir. Cette directive traite des éléments devant être validés auprès du travailleur afin d'établir la preuve du lien d'emploi. De plus, comme nous l'avions recommandé dans notre rapport, les dossiers de ces travailleurs sont maintenant transférés aux agents de financement afin qu'ils s'assurent que les employeurs acquittent leurs justes cotisations.

Reddition de comptes

9.116 Nous avions formulé, lors de notre vérification, une première recommandation concernant la reddition de comptes à l'interne, selon laquelle celle-ci devait mieux refléter la qualité des interventions des directions régionales, et une seconde sur le rapport annuel d'activité, afin qu'il présente une information plus complète sur les activités et la performance de la Commission.

9.117 En ce qui a trait à la reddition de comptes à l'interne, chaque direction régionale dispose maintenant d'un tableau de bord établi trimestriellement lui permettant de se comparer avec les autres directions. Malgré cette amélioration notable, la Commission devrait revoir ses indicateurs, notamment afin de les adapter au modèle actuel de prestation de services.

Le contenu du rapport annuel demeure trop général.

9.118 Pour ce qui est du rapport annuel, son contenu demeure très général, bien qu'il se soit tout de même amélioré. Nous réitérons donc notre recommandation de l'époque, d'autant plus que la *Loi sur l'administration publique* reflète bien la préoccupation du gouvernement en matière de reddition de comptes.

9.119 Commentaires de la Commission de la santé et de la sécurité du travail

« La Commission accueille favorablement ce rapport qui reconnaît les efforts qu'elle a déployés depuis l'intervention du Vérificateur général réalisée en 1997-1998, laquelle portait sur l'indemnisation et la réadaptation.

« Les effets positifs des nombreuses modifications apportées encouragent la Commission à poursuivre le processus d'amélioration continue entrepris en vue de revoir en profondeur l'ensemble de ses façons de faire, notamment en indemnisation et en réadaptation.

« Ainsi, afin de devenir encore plus performante et de mieux servir sa clientèle, la Commission a revu ses mécanismes de suivi et de contrôle et vient d'entreprendre un important projet pilote dans quatre directions régionales, le projet "Amélioration des processus et des façons de faire en réparation". Ce projet est en lien avec les préoccupations qui touchent l'admissibilité et les échanges entre les intervenants en vue de bien documenter les décisions. Il s'agit d'une démarche d'envergure qui doit se terminer en 2002 et qui permettra la consolidation et l'intégration de l'ensemble de nos pratiques de gestion et d'intervention en réparation. Dans ce contexte, tous les processus de travail et les façons de faire seront revus, dès l'entrée de l'information relative à un événement ; l'objectif poursuivi étant une utilisation optimale des ressources, notamment les médecins-conseils, au bénéfice de la clientèle.

« De plus, la Commission développe actuellement un site des bonnes pratiques de gestion concernant les principaux domaines d'affaires, dont l'indemnisation et la réadaptation. Il permettra à l'ensemble des gestionnaires de la Commission de partager leurs façons de faire et de bénéficier de nouveaux outils de gestion.

« Toutes ces ressources et ces énergies déployées ont pour objectif ultime l'amélioration du service à la clientèle et le maintien de l'équilibre financier du régime de la santé et de la sécurité du travail du Québec. »

DÉVELOPPEMENT LOCAL ET RÉGIONAL ET DÉCONCENTRATION DES ACTIVITÉS GOUVERNEMENTALES

Travaux effectués auprès du ministère des Régions et d'autres ministères et organismes

Suivi mené par

Camille Daigle
Directeur de vérification

Rémi Crépin
Yves Doré

9.120 Nous avons procédé au suivi du mandat de vérification de l'optimisation des ressources effectué en 1997-1998 concernant le développement local et régional et la déconcentration des activités gouvernementales.

9.121 Le but de cette démarche était de constater dans quelle mesure les entités concernées ont apporté les correctifs aux lacunes relevées à l'époque. Nos travaux de suivi ont été réalisés auprès du ministère des Régions et de certains organismes centraux, soit le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) et la Société immobilière du Québec (SIQ). Nous avons aussi demandé aux responsables des activités régionales de neuf ministères et organismes de nous fournir divers renseignements en remplissant un questionnaire. Ce document abordait notamment la pertinence d'effectuer des activités en région, la disponibilité de l'information pour évaluer les opérations régionales et la reddition de comptes à ce sujet. Nos travaux ont pris fin en juin 2001.

9.122 Le rapport de 1997-1998, de même que le présent suivi, comporte deux parties : la première traite du développement local et régional et la deuxième porte sur la déconcentration des activités gouvernementales.

Conclusions générales

Seulement 17 p. cent des recommandations appliquées intégralement ou de manière satisfaisante.

9.123 Notre suivi révèle qu'il reste encore beaucoup de travail à faire pour parvenir à une gestion efficace du développement local et régional et de la déconcentration des activités gouvernementales. En effet, seulement 17 p. cent des recommandations formulées en 1997-1998 ont été appliquées intégralement ou de manière satisfaisante, soit 3 sur 18.

9.124 Parmi les recommandations mises en application en ce qui concerne le développement local et régional, nous notons l'amélioration marquée du contenu de la nouvelle planification stratégique du ministère, la production de bilans de réalisation des objectifs prévus dans les ententes-cadres et des liens plus directs entre les ententes spécifiques et les ententes-cadres.

9.125 Toutefois, la grande majorité de nos recommandations concernant le développement local et régional n'ont pas été mises en application. Ainsi, le ministère des Régions n'a pas encore évalué ses programmes de développement local et régional, il ne dispose toujours pas de bilan périodique de l'ensemble des efforts gouvernementaux en matière de développement et il n'a pas encore de plan de communication pour l'ensemble de ses activités et son mandat. Les planifications stratégiques régionales ne présentent toujours pas de vue d'ensemble des efforts de développement du milieu, de progression du développement, ni d'objectifs mesurables. De plus, le délai prévu pour l'approbation des ententes-cadres n'est toujours pas respecté et les ententes spécifiques sont encore déficientes quant à la détermination d'objectifs précis et à la réalisation de projets concrets. Par ailleurs,

la reddition de comptes des conseils régionaux de développement (CRD) est encore insuffisante. Le rapport annuel du ministère, en plus d'être transmis en retard à l'Assemblée nationale, ne contient toujours pas l'information dont nous avions souligné l'absence. Finalement, le ministère des Régions n'a pas encore procédé à l'analyse approfondie des structures de développement local et régional. Ces structures sont nombreuses et se chevauchent en matière de concertation de services-conseils et soutien à l'entreprise.

9.126 En matière de déconcentration des activités gouvernementales, les progrès ne sont satisfaisants pour aucune des trois recommandations émises. Le ministère des Régions et les organismes centraux (SCT et SIQ) ne planifient toujours pas à moyen et à long terme la mise en place des bureaux régionaux et locaux des ministères et organismes dans des édifices communs. Les ministères partagent encore peu leurs ressources. L'information de gestion des ministères et organismes sur leurs activités régionales comporte encore des lacunes importantes, bien qu'elle se soit améliorée à certains égards. Finalement, les ministères et organismes ne fournissent pas encore une reddition de comptes suffisante et pertinente concernant leurs activités régionales.

PARTIE 1 – DÉVELOPPEMENT LOCAL ET RÉGIONAL

9.127 Notre vérification, effectuée en 1997-1998, consistait à nous assurer que le ministère des Régions avait mis en place des systèmes et adopté des pratiques qui favorisaient un développement local et régional efficace, en examinant notamment sa planification stratégique, le processus relatif à la négociation et à la signature des ententes-cadres et des ententes spécifiques ainsi que sa reddition de comptes annuelle à l'Assemblée nationale. Nous avions également examiné dans quelle mesure les mandats et les responsabilités des différentes structures de développement local et régional comportaient des chevauchements. Nous avions alors visité 7 des 17 régions du Québec où nous avions rencontré des acteurs importants du développement local et régional intégrés au milieu.

9.128 Étant donné que l'implantation des centres locaux de développement (CLD) était en cours au moment de la vérification, nous les avions exclus de notre vérification.

Gestion du développement local et régional

Efforts de développement du gouvernement

9.129 En 1997-1998, nous affirmions que la gestion efficace du développement local et régional présupposait que le ministère des Régions possédait une vue d'ensemble des efforts effectués par les ministères et les organismes dans chaque région et qu'il devait, notamment, maintenir un inventaire de tous les programmes existants, en connaître les objectifs, les coûts, etc. Nous avions toutefois constaté que le ministère des Régions ne disposait pas d'un bilan périodique de l'ensemble des

efforts gouvernementaux dans chaque région. Il n'obtenait pas des ministères et des organismes concernés une information suffisante quant aux effets de leurs programmes sur le développement local et régional, entre autres par des évaluations de programmes au palier régional. Il n'effectuait pas non plus de vérification périodique de l'efficacité de ses propres programmes de développement local et régional.

Efforts de développement : pas encore de bilan périodique.

9.130 Nous avons constaté, lors de notre suivi, que le ministère des Régions ne dispose toujours pas de ce bilan périodique. Selon l'information obtenue cependant, le bilan régional en matière d'économie et d'emploi que préparera chaque conférence administrative régionale (CAR) d'ici avril 2002 devrait lui permettre de l'obtenir en partie. Les ministères et les organismes concernés ne fournissent toujours pas non plus une information suffisante relative à l'impact de leurs programmes sur le développement local et régional. De plus, le ministère n'a pas encore effectué l'évaluation de ses propres programmes de développement local et régional.

Planification stratégique 1997-2000 du ministère des Régions

9.131 Dans le cadre de notre vérification, nous avions examiné la planification stratégique élaborée par le ministère des Régions pour les années 1997 à 2000 et nous avions relevé diverses lacunes. En effet, cette planification ne reposait pas sur un ensemble de données quantitatives et qualitatives qui auraient pu aider à son élaboration. De plus, les orientations décrites étaient très larges et les objectifs, difficilement mesurables. Enfin, nous avions remarqué que l'harmonisation des programmes et la concertation à tous les niveaux de structures de développement étaient fréquemment souhaitées ; cependant, ces souhaits débouchaient rarement sur des actions concrètes.

Planification stratégique du ministère fortement améliorée.

9.132 Nous observons que la nouvelle planification stratégique préparée par le ministère des Régions, soit celle pour les années 1999 à 2002, s'est fortement améliorée. Les orientations sont plus précises, et les objectifs sont concrets et mesurables. De plus, le ministère a développé pour chaque objectif des indicateurs de résultats permettant de mesurer leur atteinte. Enfin, l'harmonisation des programmes et la concertation ne sont pas encore suffisantes, mais elles débouchent maintenant sur des actions concrètes.

9.133 Nous notions aussi à l'époque que le ministère ne possédait pas de stratégie de communication couvrant l'ensemble de ses responsabilités et de son mandat. Un plan stratégique de communication est actuellement en voie d'élaboration.

Planifications stratégiques régionales

9.134 Pour effectuer le suivi des recommandations concernant les planifications stratégiques régionales, le processus de négociation des ententes-cadres et les ententes spécifiques, nous avons choisi 7 régions parmi les 12 qui avaient adopté une nouvelle planification stratégique lors de la réalisation de nos travaux. Parmi ces 7 régions, 6 avaient signé des ententes-cadres avec le gouvernement.

Vue d'ensemble des efforts de développement

9.135 Nous avions observé, en 1997-1998, qu'aucune planification stratégique ne donnait de vue d'ensemble des efforts de développement régional déployés par les gouvernements fédéral, provincial et municipaux de même que par le secteur privé. À la suite de l'examen des sept planifications stratégiques, nous constatons que le problème persiste. Nous avions pourtant mentionné qu'un tel portrait permettrait, entre autres choses, de connaître les outils et les ressources à la disposition de la région afin d'effectuer un développement cohérent, selon les priorités établies. Nous étions aussi d'avis qu'il aiderait les gestionnaires de ces ressources à partager les préoccupations du milieu et à orienter leurs actions vers les faiblesses de la région.

Indicateurs de progression du développement

9.136 Il est important que chaque région établisse son profil en l'appuyant sur des données statistiques pour être en mesure de suivre l'évolution de son développement sur quelques années. Nous avions noté en 1997-1998 que, bien que la plupart des régions aient réalisé cet exercice, certaines ne l'avaient pas fait et d'autres ne dégageaient pas les tendances des indicateurs sur quelques années.

9.137 À ce propos, nous constatons que la situation actuelle est similaire à celle de l'époque. En effet, parmi les sept régions dont nous avons examiné la planification stratégique, seulement quatre ont présenté leur profil en l'appuyant sur des données statistiques. Parmi celles-ci, trois ont dégagé des tendances de ces indicateurs sur quelques années.

Axes et priorités de développement

9.138 En ce qui concerne les grands objectifs (axes) et les objectifs plus particuliers (priorités) que comportent les planifications stratégiques, nous avions fait, en 1997-1998, plusieurs constatations.

9.139 Nous observions d'abord que les axes de développement étaient décrits dans des termes trop généraux, si bien qu'il était impossible de connaître les intentions réelles du milieu. À cet égard, notre suivi démontre qu'il y a eu une certaine amélioration bien que cinq des sept planifications stratégiques analysées contiennent encore des descriptions d'axes de développement faites dans des termes que nous jugeons trop généraux.

9.140 Nous notions également que les priorités de développement relatives à ces axes n'étaient pas plus concrètes que ces derniers. Force est de constater que la situation est pratiquement semblable à celle qui existait en 1997-1998 à cet égard. Dans le cas de cinq des sept régions examinées, les priorités de développement ne sont pas plus concrètes qu'auparavant. Voici quelques exemples :

- poursuivre les efforts de valorisation et d'amélioration de l'accessibilité à un cheminement éducatif de qualité et adapté;
- améliorer la qualité de l'information;
- favoriser l'intégration sociale des personnes aînées;
- agir sur la réussite éducative.

9.141 Nous avions constaté également que la plupart des régions n'avaient pas rangé par ordre d'importance ce qu'elles considéraient comme leurs axes de développement et que plusieurs avaient défini un nombre trop élevé d'axes et de priorités de développement. La situation ne s'est guère améliorée non plus à ces égards. En effet, dans aucune des sept planifications stratégiques examinées, les axes n'étaient ordonnés selon leur importance. De plus, quelques régions ont encore déterminé un nombre excessif d'axes et de priorités de développement. À titre d'exemple, une région a défini 36 axes (ou « buts » d'après la terminologie utilisée dans le document) et 87 priorités (ou « objectifs »). Nous avons mentionné, dans notre rapport de 1997-1998, que le fait de fixer un trop grand nombre d'axes et de priorités de développement pouvait détourner les efforts et les ressources financières disponibles des besoins réels de la région.

9.142 Enfin, nous avions noté que les régions n'avaient pas précisé d'indicateurs de performance relatifs aux axes et aux priorités de développement retenus. Bien que nous ayons relevé très peu d'indicateurs de performance lors de notre examen des sept planifications stratégiques, trois régions ont élaboré des indicateurs de mesure valables dans leurs plans d'action.

9.143 Sauf pour ces trois régions, les planifications stratégiques régionales analysées dans le cadre de notre suivi comportent globalement les mêmes lacunes que nous avions signalées au moment de notre vérification.

Processus de négociation des ententes-cadres

9.144 En 1997-1998, nous avions constaté que le délai entre l'adoption de la planification stratégique régionale et la signature de l'entente-cadre avec le gouvernement avait varié de 5 à 26 mois, bien que le délai suggéré par le ministère des Régions ait été de 16 semaines. Nos travaux de suivi nous ont permis de constater qu'une seule des sept régions a conclu une entente-cadre dans ce délai. Cinq régions ont négocié leur entente-cadre respective dans des délais variant entre 7 et 19 mois; la septième, 8 mois après l'adoption de sa planification stratégique, n'avait pas encore signé une telle entente.

9.145 Nous avions aussi noté que, bien que le processus de négociation des ententes-cadres présupposait que les CRD soumettaient périodiquement au ministre un bilan de réalisation des objectifs qui apparaissaient dans les ententes, celui-ci n'avait été effectué que par quelques régions. Il faut reconnaître que la situation

s'est grandement améliorée : six des sept régions vérifiées ont soumis un bilan relativement à l'entente-cadre qu'elles ont signée. Quant à la septième, le ministère des Régions nous a signalé qu'elle n'a pas préparé ce bilan parce qu'elle a été scindée en deux au moment où son entente-cadre était en vigueur.

9.146 Notre rapport de vérification mentionnait aussi que le processus de négociation des ententes-cadres était incomplet, puisque certaines d'entre elles n'incluaient pas d'ententes spécifiques. À ce propos, nous constatons que la situation s'est grandement améliorée, car, parmi les sept régions ayant fait l'objet de notre vérification, six ont conclu des ententes-cadres mentionnant des projets précis d'ententes spécifiques.

Ententes spécifiques

9.147 Les ententes spécifiques sont, selon le ministère des Régions, le moyen privilégié de mettre en œuvre l'entente-cadre ou de prévoir des mesures en vue d'adapter aux particularités de la région l'action gouvernementale en matière de développement régional. Notre vérification nous avait permis de relever plusieurs lacunes à l'égard de ces ententes :

- le quart des ententes spécifiques n'avaient pas de lien avec l'entente-cadre ;
- les ententes spécifiques comportaient rarement des objectifs précis et ne débouchaient pas sur des projets concrets comme il se devait ;
- bien que certaines ententes faisaient mention d'un comité chargé d'en effectuer le suivi, la plupart ne prévoyaient pas l'évaluation périodique des objectifs.

Ententes spécifiques maintenant en lien avec l'entente-cadre.

9.148 Selon le ministère des Régions, 91 ententes spécifiques ont été conclues par les différents CRD depuis 1998. De ce nombre, nous en avons analysé 22, soit celles qui ont été conclues après le dépôt de la nouvelle planification stratégique des six régions vérifiées qui avaient signé une entente-cadre avec le gouvernement au moment de notre suivi de vérification. À la lumière de ces travaux, nous constatons que deux des trois lacunes relevées en 1997-1998 ont été corrigées de manière satisfaisante. La presque totalité des ententes spécifiques ont maintenant un lien direct avec l'entente-cadre, car elles portent sur une des priorités de cette entente. L'évaluation périodique des objectifs, bien qu'ils soient rarement mesurables, est maintenant prévue. À cet effet, un paragraphe standard présent dans plusieurs ententes précise que les parties détermineront un cadre d'évaluation comprenant des indicateurs quantitatifs et qualitatifs pour procéder annuellement à l'examen des résultats obtenus en fonction des objectifs de l'entente.

9.149 Par contre, elles sont encore déficientes quant à la détermination d'objectifs précis et à la réalisation de projets concrets. Nous pouvons citer à titre d'exemples les objectifs suivants :

- accroître la concertation aux paliers local et régional, la mobilisation intersectorielle et l'harmonisation des interventions de tous les partenaires concernés par le développement social de la [nom de la région] ;

- harmoniser les interventions qui favorisent un plus grand rayonnement des entreprises culturelles de la [nom de la région] ;
- évaluer, tant en milieu rural qu'en milieu urbain, les besoins et les priorités de la population en matière de services de garde à l'enfance.

Reddition de comptes

9.150 En 1997-1998, nous avions constaté que les rapports annuels des CRD faisaient état des activités effectuées dans leur région et qu'ils présentaient des statistiques, telles que le nombre de projets réalisés, les investissements qui en découlaient et la répartition au palier local de l'aide accordée. Cependant, ils ne disaient rien de la progression du développement de la région ni des résultats des projets réalisés. Le lecteur ne pouvait donc pas juger du développement de chaque région ni de la performance des CRD.

Rapports annuels des conseils régionaux de développement peu améliorés.

9.151 Dans le cadre de notre suivi, nous avons sélectionné sept CRD afin de constater s'il y a eu amélioration du contenu de leur rapport annuel depuis notre vérification initiale. À la lecture des sept rapports, nous constatons que leur teneur s'est peu améliorée puisqu'aucun ne présente la progression du développement de la région et qu'un seul dévoile les résultats des projets réalisés.

9.152 Nous avions également noté que l'absence d'information sur la performance des programmes gouvernementaux en matière de développement local et régional dans le rapport annuel de 1996-1997 du Secrétariat au développement des régions (devenu le ministère des Régions le 19 décembre 1997) ne permettait pas au lecteur d'apprécier leur incidence. Selon nous, il aurait été intéressant que le rapport annuel fasse ressortir l'atteinte progressive des objectifs en matière d'axes et de priorités de développement, en fonction des indicateurs de mesure fixés au préalable. Enfin, nous avions signalé que la reddition de comptes des CRD était insuffisante et qu'en conséquence, le ministère avait du mal à fournir un rapport complet à l'Assemblée nationale. À la suite de l'analyse du rapport annuel de 1999-2000 du ministère des Régions, nous constatons que les informations dont nous avions souligné l'absence à l'époque dans le rapport annuel, sont toujours manquantes.

9.153 Pour conclure, nous avions remarqué que l'utilité du rapport annuel était atténuée non seulement par la qualité insuffisante de l'information qu'il contenait, mais aussi parce qu'il n'avait été transmis à l'Assemblée nationale qu'en mai 1998, soit huit mois après la date prescrite par la loi. Le rapport annuel 1999-2000 a, quant à lui, été transmis sept mois après la date prescrite par la loi, soit en avril 2001.

Structures de développement local et régional

Toujours pas d'analyse approfondie des structures de développement.

9.154 Lors de la réalisation de la vérification initiale, en 1997-1998, nous observions que les structures de développement local et régional étaient nombreuses. Les gouvernements, les municipalités et le milieu des affaires étaient engagés de diverses façons dans le financement de ces organismes voués à l'économie, à la culture, au tourisme, etc. Nous avions constaté que le ministère des Régions ne possédait pas de vue d'ensemble des structures de développement local et régional.

9.155 Les travaux que nous avons effectués lors de notre suivi ont révélé que cette situation perdure, de sorte que le ministère n'est toujours pas en mesure d'évaluer correctement les structures existantes et de rendre compte de leur efficacité au gouvernement. Une telle analyse est pourtant nécessaire pour permettre au gouvernement de simplifier au besoin ses propres structures ou de les adapter à celles existantes tout en favorisant la finalité de ses programmes. Le ministère des Régions ne possède toujours pas de vue d'ensemble et n'a pas analysé les structures existantes. En 1997-1998, le ministère était d'accord avec cette recommandation qui se situait d'ailleurs dans le prolongement des principes et objectifs inscrits dans la Politique de soutien au développement local et régional. Toutefois, il précisait que cette recommandation pouvait aussi s'adresser au gouvernement.

Activités de coordination et de concertation

9.156 Notre vérification avait fait ressortir qu'il existait trop de structures pour effectuer des activités de concertation et qu'elles se chevauchaient. Ainsi, certains ministères avaient créé leur propre structure à cet effet, alors que les CRD avaient également leurs tables ou comités sectoriels. Les tables dites « sectorielles » étaient nombreuses : unités régionales des loisirs et des sports du ministère des Affaires municipales (maintenant le ministère des Affaires municipales et de la Métropole), tables agroalimentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, zones d'intervention prioritaires et conseils régionaux des partenaires du marché du travail. Toutes ces structures existent toujours et certaines de leurs responsabilités se chevauchent encore, notamment en ce qui concerne la concertation entre les partenaires et les intervenants de la région.

9.157 La Chambre de commerce et d'industrie du Québec métropolitain a publié récemment une étude qu'elle a fait réaliser par une entreprise privée dans laquelle figure, entre autres choses, une analyse sommaire des principaux organismes œuvrant au développement économique dans la région métropolitaine de recensement de Québec. Les constats qui ressortent de ces travaux démontrent à différents égards les difficultés que nous soulevons quant à la multitude des structures vouées au développement :

- quatorze organismes font de la concertation, et ce, sans lien évident entre eux ;

- la mission de concertation régionale appartient théoriquement, selon la *Loi sur le ministère des Régions* (L.R.Q., c. M-25.001), aux CRD. Cependant, la *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais* (L.Q. 2000, c. 56) vient modifier cet équilibre en confiant à la Communauté métropolitaine de Québec le mandat d'élaborer un plan stratégique régional;
- la planification et la concertation ne sont plus les vocations uniques des CRD; pas moins d'une douzaine d'autres organismes tentent de planifier et d'agir en faveur de la concertation, aucun n'assumant véritablement le leadership régional en matière de planification de développement économique et de concertation;
- aucun organisme de la région de Québec ne semble assurer clairement le contrôle du suivi des plans stratégiques déjà connus.

9.158 Par ailleurs, nous notions en 1997-1998 que le découpage administratif des territoires créait certains chevauchements. Le mandat du ministère de la Métropole (maintenant le ministère des Affaires municipales et de la Métropole) couvrait en partie le territoire de trois régions où existaient déjà des bureaux du ministère des Régions. Pour l'essentiel, rien n'a changé à ce chapitre, quant au mandat du ministère des Affaires municipales et de la Métropole en ce qui a trait à la métropole.

Services-conseils et soutien à l'entreprise

9.159 Nous avions observé à l'époque que plusieurs organismes offraient des services-conseils et des services de soutien à l'entreprise. Nous affirmions que les mandats de ces entités comportaient des chevauchements quant aux services-conseils offerts aux futurs entrepreneurs et aux entreprises en démarrage. Un relevé effectué par le ministère des Régions en 1996 pour l'ensemble du Québec démontrait que 601 organismes dont le financement, en tout ou en partie, provenait de sources publiques se vouaient au soutien à l'entreprise aux paliers local et régional. Le ministère des Régions n'a produit aucun relevé récemment à ce propos. Nous avons répertorié, dans quatre régions administratives, plusieurs entités qui offrent des services-conseils aux futurs entrepreneurs et aux entreprises en démarrage: corporations de développement économique, centres locaux de développement, Sociétés d'aide au développement de la collectivité et bureaux d'Investissement-Québec.

9.160 Nous avons également examiné la liste des organismes ressources en entrepreneuriat d'une de ces régions administratives. Ce document constitue une référence essentielle pour les gens intéressés. Nous y avons dénombré pas moins de 20 entités présentes dans 35 points de service différents, pour cette seule région, qui offrent des services-conseils aux futurs entrepreneurs et aux entreprises en démarrage. De plus, l'étude publiée par la Chambre de commerce et d'industrie

du Québec métropolitain mentionnée précédemment révèle que 41 des 47 organismes ayant fait l'objet de l'analyse, soit 87 p. cent, offrent du soutien à l'entreprise, généralement des services de première ligne. Les portes d'entrée pour les entrepreneurs sont multiples, mais surtout diffuses.

Encore des chevauchements dans les structures.

9.161 À la lumière de ces travaux, nous concluons qu'il existe toujours des chevauchements dans les mandats des nombreuses entités qui offrent des services-conseils aux futurs entrepreneurs et aux entreprises en démarrage.

9.162 Lors de notre vérification, nous avions également constaté que les ministères et les organismes possédaient tous un service de gestion de programmes de développement, lesquels effectuaient l'analyse de l'admissibilité des demandes, l'établissement des mesures d'aide financière et le suivi des dossiers. Les chevauchements coûteux que suppose l'existence de services semblables dans les ministères et les organismes ainsi que dans les diverses autres structures vouées au développement avaient des conséquences économiques et pratiques à la fois pour le gouvernement et pour le contribuable. Dans le cadre du présent suivi, nous avons examiné sous cet angle trois ministères qui ont des programmes ayant un impact sur le développement local et régional. Nous avons constaté qu'ils possèdent toujours leur propre service de gestion de programmes de développement.

9.163 Enfin, nous avions noté en 1997-1998 que les organismes qui offraient des services-conseils disposaient souvent aussi de services d'information tels que des renseignements généraux sur les programmes gouvernementaux et les services offerts aux entreprises. À titre d'exemple, nous avions mentionné Communication-Québec, le ministère de l'Industrie et du Commerce, les centres locaux de développement, le service « info-entrepreneurs » ainsi que les agences de développement économique du Canada. De tels chevauchements font augmenter le coût global de la prestation des services d'information. À cet égard, la situation ne s'est pas améliorée puisque les cinq organismes examinés à l'époque existent toujours et offrent encore ce même type de services.

PARTIE 2 – DÉCONCENTRATION DES ACTIVITÉS GOUVERNEMENTALES

9.164 Le gouvernement peut offrir des produits et des services à la population de différentes manières et il est loisible aux ministères et aux organismes de prendre leurs décisions et d'agir de façon centralisée ou encore de mener une partie plus ou moins importante de leurs activités en région. C'est ce qu'on appelle la déconcentration.

9.165 Nous avions constaté à l'époque que les ministères et les organismes avaient atteint un niveau de déconcentration important. Un recensement effectué en 1994 par le Secrétariat au développement des régions (maintenant le ministère des Régions) démontrait que, si l'on exclut le personnel des bureaux principaux, quelque 46 000 personnes de la fonction publique travaillaient dans plus de 1 600 bureaux régionaux et locaux, répartis dans les 17 régions administratives du Québec. Les coûts annuels de fonctionnement et de traitement des bureaux des ministères et des organismes en région représentaient près de 2,5 milliards de dollars. Le ministère des Régions n'a procédé à aucun autre recensement de cette nature depuis, de sorte que ces statistiques n'ont pu être mises à jour pour la réalisation des présents travaux.

9.166 Diverses entités gouvernementales ont un rôle important à jouer en matière de déconcentration des activités des ministères et des organismes. Le ministère des Régions doit notamment « assurer la cohérence des actions gouvernementales en région ». Pour sa part, la SIQ est chargée de loger les ministères et les organismes du gouvernement dans des locaux adaptés à leurs besoins, et ce, de façon efficace et rentable. Par ailleurs, le Conseil du trésor doit préparer le budget de dépenses et assurer le contrôle de son exécution en cours d'exercice. Il a également pour fonction d'élaborer et de mettre en œuvre la politique et les mesures qui assurent la gestion efficace et efficiente des ressources du gouvernement.

9.167 Compte tenu de l'importance des sommes dépensées par les ministères et les organismes pour leurs opérations régionales, nous avions examiné si ces dernières étaient effectuées avec un souci d'économie, tels le regroupement physique des bureaux des différents ministères et organismes dans les mêmes édifices ainsi que le partage des ressources. De plus, nous voulions nous assurer de l'existence de principes fondamentaux de gestion de ces activités, comme par exemple la pertinence d'effectuer des activités en région, la disponibilité d'information pour évaluer les opérations régionales et la reddition de comptes à ce sujet.

9.168 En 1997-1998, plus de 80 p. cent des bureaux régionaux et locaux avaient fait l'objet de notre étude, soit plus de 1 200 bureaux sur les 1 600 existants alors. Les établissements du réseau de la santé et des services sociaux de même que les commissions scolaires et autres établissements d'enseignement avaient été exclus de notre vérification.

Emplacement des ministères et organismes en région et économies relatives à leur regroupement

9.169 Lors de notre vérification, nous avions observé que, dans chacune des régions administratives du Québec, les bureaux des ministères et des organismes étaient grandement dispersés. En effet, un relevé des adresses démontrait que 80 p. cent des édifices ne logeaient qu'un seul bureau de ministère ou d'organisme. Afin de constater la situation actuelle à cet égard, nous avons mis à jour ce relevé à l'aide, entre autres, d'informations fournies par la SIQ sur l'emplacement des bureaux des ministères et des organismes dans chaque région administrative. Notre suivi a porté sur les mêmes ministères et organismes qu'à l'époque, auxquels nous avons ajouté les bureaux de la Commission des lésions professionnelles, créée en 1998, et les CLD, entités qui étaient créées, mais qui n'avaient pas encore déterminé l'emplacement de leurs locaux au moment où nous avions complété nos travaux en mai 1998.

Bureaux régionaux des ministères et des organismes toujours grandement dispersés.

9.170 Ce nouveau relevé des adresses nous démontre que la situation s'est légèrement améliorée par rapport à celle qui prévalait en 1998. En effet, maintenant 74 p. cent des édifices ne logent qu'un seul bureau de ministère ou d'organisme. N'eût été de la prise en considération des CLD, cette proportion serait de l'ordre de 71 p. cent. Malgré cette amélioration, les bureaux des ministères et des organismes demeurent toujours grandement dispersés.

9.171 Comme nous l'avions mentionné en 1998, le regroupement de bureaux régionaux ou de locaux dispersés permettrait aux ministères et aux organismes de mettre en commun une partie de leur espace et de profiter ainsi d'économies d'échelle, puisque la superficie moyenne occupée par les employés diminue au fur et à mesure que leur nombre augmente dans un bureau donné. De plus, le partage de ressources humaines et matérielles, telles que le service de réceptionniste, les systèmes téléphoniques, etc., entraînerait d'autres économies appréciables, mais difficilement quantifiables. Cependant, ces économies ne sont réalisables que si les ministères et les organismes consentent à mettre en commun les lieux occupés par leurs bureaux régionaux et locaux.

9.172 Lors de notre vérification, nous avions également noté que seulement 40 p. cent des entités avaient affirmé avoir signé une ou des ententes de partage de ressources avec d'autres ministères et organismes. Aujourd'hui, la situation est pratiquement la même. En effet, seulement quatre des neuf ministères ou organismes que nous avons vérifiés, soit 44 p. cent, déclarent avoir signé une ou des ententes de partage de services avec d'autres ministères ou organismes concernant notamment des prêts de ressources humaines, d'équipements ou de locaux.

Études des conférences administratives régionales

9.173 L'un des moyens qu'a pris le gouvernement pour assurer la cohérence des actions gouvernementales en région fut la constitution de conférences administratives régionales (CAR). Celles-ci sont composées de représentants des ministères et des organismes en région et présidées par les sous-ministres adjoints du ministère des Régions affectés à chacune des régions administratives du Québec. Les CAR ont notamment pour mandat de concerter et d'harmoniser les activités gouvernementales en région.

9.174 Nous avions constaté dans le cadre de notre vérification que les CAR avaient eu le mandat, en 1995, de réaliser des études portant sur les services gouvernementaux en région et de proposer ensuite des mesures concrètes d'organisation, d'intégration ou de rationalisation de ces services. À une exception près, aucune suite n'avait été donnée à ces études. En effet, seule une CAR avait élaboré un cadre de référence afin de faciliter les ententes entre les ministères et les organismes intéressés à se regrouper pour offrir leurs services locaux et régionaux.

9.175 Au moment de notre suivi, trois CAR avaient élaboré un projet pilote visant, entre autres, l'amélioration de la prestation des services gouvernementaux dans leurs régions respectives. Après avoir pris connaissance du contenu de chacun de ces projets, nous constatons que deux d'entre eux répondent partiellement à une de nos recommandations formulées à l'époque. Ceux-ci prévoient, dans un souci d'amélioration des services aux citoyens et aux entreprises, des partages de ressources entre ministères et organismes qui sont situés dans un même édifice. Par contre, rien n'est prévu pour les autres ministères et organismes dispersés dans la région et qui pourraient être regroupés. Quant au troisième de ces projets, il ne répond aucunement à nos recommandations. Il porte sur l'amélioration de l'offre de services aux entreprises en matière d'innovation.

Planification des regroupements

9.176 Du fait que les bureaux des ministères et des organismes en région sont dispersés, la clientèle est forcée de se déplacer d'un endroit à l'autre pour obtenir tous les services dont elle a besoin. De plus, la dispersion des bureaux d'un même ministère entraîne le doublement de certaines ressources administratives. Selon notre rapport de 1997-1998, il n'existait aucune planification d'envergure gouvernementale relative à l'emplacement des bureaux des ministères et des organismes en région qui aurait pour but de favoriser leur regroupement. Trois ans plus tard, nous constatons que cette planification à moyen et à long terme n'existe toujours pas.

9.177 Nous avions présenté en exemple certains ministères et organismes susceptibles d'offrir des services à la même clientèle qui, parfois, étaient situés dans la même localité, mais n'étaient pas tous situés dans le même édifice. D'autres exemples concernaient la dispersion des bureaux d'un ministère en particulier dans la même localité. Le tableau 1 présente un sommaire de la situation qui avait cours lors de la vérification initiale et de celle qui existe au moment de notre suivi.

Tableau 1

MINISTÈRES ET ORGANISMES DONT AU MOINS DEUX BUREAUX NE SONT PAS REGROUPÉS LORSQU'ILS SONT SITUÉS DANS LA MÊME LOCALITÉ

Ministères et organismes	Situation en 1998	Situation en 2001
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation Société de financement agricole* Régie de l'assurance agricole du Québec* Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec	27 p. cent des 22 cas	24 p. cent des 17 cas
Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration Communication-Québec Office de la protection du consommateur Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse Curateur public du Québec	86 p. cent des 14 cas	47 p. cent des 15 cas
Ministère des Ressources naturelles	38 p. cent des 26 cas	15 p. cent des 27 cas
Ministère des Régions Conseils régionaux de développement	76 p. cent des 13 cas	75 p. cent des 12 cas

* Ces entités ont été fusionnées en avril 2001 pour constituer la Financière agricole du Québec.

9.178 Notre suivi démontre que la situation s'est améliorée tant pour les organismes qui relèvent du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration que pour ceux relevant du ministère des Ressources naturelles. En revanche, nous n'observons aucun progrès notable de la part du ministère des Régions et des CRD. Par ailleurs, même si nos travaux dénotent peu de progrès de la part du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et des organismes qui offrent des services aux agriculteurs, ces derniers présentent néanmoins une situation parmi les meilleures puisqu'ils sont regroupés dans 76 p. cent des 17 cas relevés.

Moins de locaux vacants.

9.179 Il y a trois ans, nous avions constaté que l'accumulation des locaux vacants représentait des coûts estimés à plus de 24 millions de dollars par année, selon les données de la SIQ. Compte tenu de la dispersion des bureaux régionaux, la SIQ avait plus de mal à attribuer les lieux laissés vacants. Au moment de notre suivi, les locaux vacants représentent des coûts estimés à 8 millions de dollars par année, toujours d'après les renseignements fournis par la SIQ, soit moins de 2 p. cent de l'ensemble du parc immobilier sous sa gestion. Il s'agit là d'une amélioration appréciable qui démontre que les divers efforts déployés par les ministères et les organismes et, plus particulièrement, par la SIQ, pour réduire les espaces inoccupés depuis quelques années, ont porté fruit.

9.180 Notre rapport de vérification faisait également mention du fait que certains organismes subventionnés par le gouvernement ainsi que des sociétés d'État disposaient de locaux inoccupés qui auraient pu servir à des ministères et des organismes installés dans la même localité, réalisant ainsi des économies supplémentaires. Ainsi, des économies d'environ 7 millions de dollars par année auraient pu être faites relativement aux locaux des cégeps. Au moment de notre suivi, la SIQ nous a indiqué qu'elle collabore notamment avec des municipalités, des municipalités régionales de comté, des commissions scolaires ou institutions d'enseignement, Hydro-Québec ainsi qu'avec des organismes du réseau de la santé en vue d'une utilisation optimale du parc immobilier public. Depuis la vérification de 1998, la SIQ a signé une vingtaine d'ententes avec ces entités. D'ailleurs, elle soutient qu'avant de procéder à la recherche de nouveaux espaces, elle vérifie au préalable auprès de ces organismes si ces derniers peuvent répondre à la demande afin de conclure de nouvelles ententes.

Information de gestion des ministères et organismes sur les bureaux régionaux

9.181 Dans le cadre de notre vérification, nous avions demandé aux responsables des activités régionales de 30 ministères et organismes s'ils disposaient des principaux éléments d'information de gestion nécessaires à l'évaluation et au suivi de leurs activités régionales. Nous leur avions également demandé s'ils justifiaient périodiquement leur présence en région. Ces informations avaient été recueillies à l'aide d'un questionnaire. Afin de vérifier si la situation concernant cette information de gestion s'est améliorée, nous avons répété l'expérience auprès de 9 ministères et organismes parmi les 30 qui avaient fait l'objet de notre étude en 1997-1998. La plupart de ces entités présentaient le plus grand nombre de déficiences relevées lors de notre vérification initiale. Les résultats de l'analyse des réponses reçues au questionnaire ainsi que des documents annexés sont présentés au tableau 2 pour ces 9 ministères et organismes pour 1998 et 2001. Tout comme en 1997-1998, nous n'avons pas corroboré les informations obtenues des entités. Par conséquent, nous ne pouvons émettre d'opinion de vérification sur nos constats d'ensemble.

TABLEAU 2

SOMMAIRE DES RÉPONSES OBTENUES (relativement à 9 organismes ou ministères)

	Nombre de réponses satisfaisantes	
Éléments d'information de gestion	**1998**	**2001**
Planification, suivi et évaluation		
Communication à chacun des bureaux des objectifs à atteindre	4	8
Préparation d'une planification annuelle des activités des bureaux	4	6
Production d'un rapport périodique d'activité par les bureaux	3	4
Mesure du degré de satisfaction de la clientèle par bureau	2	3
Mesure de l'atteinte des objectifs par les bureaux	2	5
Justification du réseau		
Existence de critères justifiant le maintien, l'ouverture et la fermeture des bureaux	0	3
Évaluation périodique de la pertinence du réseau	0	0
Examen d'autres manières de rendre les services en région	0	3

Information de gestion touchant la planification, le suivi et l'évaluation

Faible mesure de la satisfaction des clientèles régionales.

9.182 Nous observons au moment de notre suivi que la situation s'est améliorée, à des degrés divers quant aux éléments d'information de gestion touchant la planification, le suivi et l'évaluation. Parmi les neuf entités concernées, il y en a maintenant deux fois plus qui communiquent les objectifs à atteindre à leurs bureaux régionaux. C'est probablement ce qui explique que trois entités de plus, sur les neuf, obtiennent de l'information sur l'atteinte de ces objectifs. Cependant, il reste encore beaucoup de chemin à parcourir quant à la production d'un rapport périodique d'activité et à la mesure du degré de satisfaction de la clientèle par bureau.

Information de gestion touchant la justification du réseau de bureaux régionaux et locaux

9.183 En 1997-1998, nous avions signalé que près de la moitié des ministères et des organismes n'avaient pas toute l'information de gestion nécessaire touchant la justification de leur réseau de bureaux régionaux et locaux. Aucune des neuf entités que nous avons retenues pour le présent suivi ne détenait alors une telle information. Trois ans plus tard, nous constatons une légère amélioration à ce chapitre chez ces entités. En effet, certaines disposent maintenant de critères justifiant le maintien, l'ouverture et la fermeture de leurs bureaux et examinent d'autres manières de rendre les services en région. Cependant, aucune d'entre elles n'évalue périodiquement la pertinence de son réseau. Ainsi, les progrès concernant l'information de gestion touchant la justification du réseau de bureaux régionaux et locaux demeurent timides.

Reddition de comptes

9.184 Pour juger de la reddition de comptes présentée par les ministères et les organismes à l'Assemblée nationale, nous avions analysé leurs rapports annuels en vérifiant particulièrement si l'information relative à leurs activités en région était suffisante et de qualité. Nous avions remarqué qu'en général, ces rapports annuels communiquaient peu de données à caractère régional. Ils faisaient parfois état du mandat des bureaux régionaux et locaux et de leurs activités, sans toutefois mesurer et comparer la performance des bureaux et la satisfaction de la clientèle.

Reddition de comptes : peu de données sur les activités régionales.

9.185 Les plus récents rapports annuels des neuf ministères et organismes qui ont fait l'objet de notre suivi comportent les mêmes déficiences que celles relevées à l'époque, sauf pour une entité qui, elle, y mesure et compare la performance de chaque bureau régional. En conclusion, nous estimons que la reddition de comptes la plus récente présentée par les ministères et les organismes à l'Assemblée nationale contient peu de données à caractère régional.

9.186 Commentaires du ministère des Régions

« **Les efforts de développement du gouvernement**. Le ministère des Régions est d'accord avec l'objectif de réalisation d'un bilan de l'ensemble des efforts gouvernementaux dans chacune des régions en matière de développement local et régional. Des gestes importants ont été posés en ce sens, soit l'attribution par décret d'un mandat aux conférences administratives régionales (CAR) en vue de la réalisation d'un bilan régional périodique des interventions gouvernementales, par grande mission, et l'inscription dans le plan stratégique du ministère d'un objectif visant la réalisation d'un premier volet de ce bilan pour avril 2002 et portant sur l'économie et l'emploi. Le ministère a choisi de traiter en priorité ce volet parce qu'il ne dispose pas, pour l'instant, des ressources requises pour mener une opération couvrant l'ensemble des aspects du bilan dont le Vérificateur général fait état.

« Le ministère partage également les préoccupations du Vérificateur général en ce qui concerne l'évaluation périodique de ses programmes de développement local et régional. Il procède d'ailleurs actuellement à l'évaluation du Fonds de développement régional et il déposera en outre à l'Assemblée nationale, au cours de l'automne 2001, un rapport triennal portant sur l'atteinte des objectifs poursuivis par chacun des CLD ainsi que sur leurs réalisations.

« **Les planifications stratégiques régionales**. Le ministère est d'accord avec le constat à l'effet que les planifications stratégiques régionales sont des documents de portée générale. Pour donner suite aux recommandations du Vérificateur général, le ministère a adopté une nouvelle approche qui oblige dorénavant les CRD et les CAR de chacune des régions à élaborer, conjointement, des plans d'action qui permettront de traduire dans le concret les axes et priorités de développement en précisant les objectifs à atteindre, les actions à réaliser et les indicateurs de résultats.

« **La reddition de comptes**. Le ministère partage les commentaires du Vérificateur général concernant le contenu du rapport annuel des conseils régionaux de développement (CRD) et il mettra en place, dans chacun des CRD, un cadre de suivi et d'évaluation qui permettra d'améliorer la situation. Il entend également améliorer considérablement les délais de production de son rapport annuel pour respecter la *Loi sur l'administration publique*.

« **Les structures de développement local**. Le ministère partage de façon générale les constats concernant les structures de développement local. Toutefois, compte tenu de la nature et de l'ampleur du sujet, la démarche requise pour juger de l'efficacité des structures existantes doit s'appuyer sur un mandat clair engageant la collaboration et la coopération de l'ensemble des ministères et organismes concernés.

« **La déconcentration des activités gouvernementales**. Le ministère entend collaborer avec les ministères et organismes qui assument des responsabilités dans ce dossier, et ce, dans la mesure de sa mission et de ses moyens ainsi que dans le cadre des mandats qui lui seront confiés. »

9.187 Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Le nouveau cadre de gestion de l'administration publique, axé sur un meilleur service aux citoyens et une responsabilité accrue des sous-ministres et dirigeants d'organismes a amené le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) à réviser ses modalités d'intervention. Ce dernier accorde ainsi une plus grande souplesse de gestion aux ministères et organismes pour optimiser l'utilisation des ressources qui leur sont confiées. Compte tenu du nouveau cadre de gestion, des rôles confiés au ministère des Régions ainsi qu'à la Société immobilière du Québec et des améliorations constatées, une intervention du SCT n'apparaît pas, pour le moment appropriée. Toutefois, dans l'éventualité où les améliorations s'avéreraient insuffisantes, le SCT mettra en œuvre les interventions requises pour appuyer les ministères et organismes dans ce processus.

« Par ailleurs, les mécanismes prévus à la *Loi sur l'administration publique* (déclaration de service aux citoyens, plan stratégique, rapport annuel de gestion) permettront de faire progresser les résultats des ministères et organismes en matière de mesure de la satisfaction de la clientèle et de reddition de comptes. Le SCT, responsable d'accompagner les ministères et organismes dans l'implantation de ce nouveau cadre de gestion s'affaire à rédiger un guide sur les rapports annuels de gestion. »

9.188 Résumé des commentaires des ministères

Nous avons résumé ci-après les commentaires des ministères concernés quant à la planification des regroupements des locaux des ministères en région.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Le ministère rappelle, comme le mentionne le Vérificateur général, que malgré le peu de progrès qui ont été observés, il présente une situation parmi les meilleures puisque les locaux sont regroupés dans 76 p. cent des cas.

Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration. Le ministère mentionne qu'il « maintient ses orientations qui consistent à être à l'écoute des régions et à offrir aux citoyens qui y résident un service personnalisé et équitable, au meilleur coût, et à contribuer à une meilleure coordination de la présence gouvernementale en région ». Il ajoute qu'il poursuit « des actions concrètes en ce sens, tant sur le plan interne que sur celui de sa mission horizontale, et soutient activement les projets pilotes qui visent notamment le regroupement physique de ministères et organismes en région, ainsi que le partage des ressources ».

Le ministère ajoute s'être donné comme orientation, ce dont il a informé la Société immobilière du Québec, de regrouper, chaque fois que cela est opportun, ses bureaux régionaux et ceux des organismes relevant du ministre.

Ministère des Ressources naturelles. Le ministère constate que la stratégie de regroupement, qu'il a déployée depuis 1995, se reflète dans nos constatations.

Par suite d'une réduction de ses points de service de 80 à 53, il obtient des économies annuelles de plus de 1,6 million de dollars.

S'il y avait des édifices suffisamment vastes en région, le ministère pourrait envisager d'autres économies en se joignant à des ministères avec qui il a des liens d'affaires.

9.189 Résumé des commentaires de la Société immobilière du Québec

Relativement au thème intitulé *Emplacement des ministères et organismes en région et économies relatives à leur regroupement*, la Société immobilière du Québec mentionne que le relevé ne fait référence qu'à un nombre d'édifices : il ne tient pas compte des centralisations administratives situées en majorité dans les « capitales régionales » et dans certaines villes importantes des régions. La Société ajoute ceci : « Ces centralisations, bien que peu nombreuses, représentent en superficie une portion importante du parc […] ».

Quant aux *Études des conférences administratives régionales*, la Société dit participer activement à leurs rencontres mais être tributaire des ententes prises entre les ministères et organismes.

Finalement, la Société mentionne qu'elle collabore avec le ministère des Régions à la mise en place du regroupement des services gouvernementaux et du partage des ressources communes des ministères et organismes.

Quant à elle, elle est le bras immobilier du gouvernement pour mettre en œuvre les projets de regroupement formulés par les ministères et organismes.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Chapitre 10

Certification de l'information sur la performance

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	10.1
RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC	
Objet et étendue	10.5
Observations particulières	10.8
Une information équilibrée	10.12
Une information pertinente	10.15
Une information compréhensible	10.18
Une information fiable	10.22
Conclusion générale	10.24
SERVICES AÉRIENS ET POSTAUX	
Objet et étendue	10.28
Observations particulières	10.31
Une information équilibrée	10.34
Une information pertinente	10.37
Une information compréhensible	10.40
Une information fiable	10.44
Conclusion générale	10.47
Annexe 1 – Critères d'évaluation de l'information sur la performance	
Annexe 2 – Lignes directrices pour la publication de l'information sur la performance	

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

INTRODUCTION

10.1 La *Loi sur l'administration publique*, sanctionnée le 30 mai 2000, édicte de nouvelles exigences concernant notamment la reddition de comptes des ministères et des organismes gouvernementaux. À compter du 1er avril 2002, ces derniers devront préparer un rapport annuel de gestion faisant état de leur performance dans l'atteinte des résultats. Ces rapports seront déposés devant l'Assemblée nationale.

10.2 Compte tenu de l'importance accrue qui est accordée aux rapports annuels de gestion en vue de favoriser le contrôle parlementaire, il est opportun que leur contenu fasse l'objet d'une évaluation indépendante, même si elle n'est pas obligatoire. Pareil exercice vise à fournir l'assurance que l'information divulguée permet au lecteur d'un tel rapport d'évaluer la performance de l'entité.

10.3 C'est pourquoi les *Orientations stratégiques 2000-2003 du Vérificateur général* énoncent son intention de certifier l'information présentée dans un certain nombre de ces rapports. Les députés seront dès lors plus à même d'apprécier dans quelle mesure l'information contenue dans les rapports est équilibrée, pertinente, compréhensible et fiable. Quant aux entités, elles bénéficieront des commentaires du Vérificateur général quant aux améliorations susceptibles de hausser la qualité de leur reddition de comptes.

10.4 En 2000-2001, nous avons mené à bien deux projets-pilotes avec la coopération d'entités qui pratiquaient déjà la gestion par résultats. Il s'agit de la Régie des rentes du Québec et des Services aériens et postaux. Le présent chapitre reproduit les observations particulières et les conclusions formulées par le Vérificateur général à la suite de la vérification du rapport annuel de gestion produit par chacune de ces deux entités.

RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC

À l'Assemblée nationale,

Objet et étendue

Vérification menée par

Marc Ouellet
Directeur principal

Sylvie Chabot
Raymonde Côté-Tremblay
Denise Lemay
Martin St-Louis
Luc Tougas

10.5 En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai procédé à la vérification de l'information sur la performance incluse dans le rapport annuel 2000-2001 de la Régie des rentes du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2001. La responsabilité de la reddition de comptes sur la performance incombe à la direction de la Régie des rentes. Ma responsabilité consiste à vérifier si l'information divulguée permet d'évaluer sa performance. Cette vérification ne constitue pas une évaluation de la performance.

10.6 Ma vérification a été effectuée conformément aux normes établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés relativement aux missions de certification. Mes travaux, qui ont porté uniquement sur les données de l'année financière 2000-2001, ont été planifiés et exécutés de manière à fournir un niveau élevé d'assurance que les informations publiées sont exemptes d'erreurs importantes. Pour ce faire, j'ai vérifié l'information sur la performance à la lumière des critères énoncés à l'annexe 1. Je me suis aussi assuré que la présentation adoptée tient compte de l'ensemble des lignes directrices balisant la publication de l'information sur la performance ; elles sont regroupées dans l'annexe 2.

10.7 L'information faisant l'objet de ma vérification est celle incluse à partir de la page 15 du rapport annuel 2000-2001 de la Régie des rentes du Québec. J'ai cependant examiné l'ensemble du rapport pour m'assurer de la cohérence de l'information divulguée.

Observations particulières

10.8 Unité autonome de service (UAS) depuis 1997, la Régie des rentes du Québec a conclu avec ses ministres responsables une entente de gestion définissant ses rôles et ses responsabilités ; ce document prévoit notamment le recours à des indicateurs afin de rendre compte des résultats atteints. L'entité dispose également d'un plan stratégique qui précise les axes de développement retenus de même que les objectifs stratégiques qu'elle s'est fixés pour remplir sa mission, et ce, sur une période de cinq ans. Par ailleurs, la Régie élabore un plan d'action annuel dans lequel elle détermine des cibles pour l'exercice courant. Ces trois documents constituent le cadre de gestion qui trace la voie à sa reddition de comptes. D'ailleurs, la *Loi sur l'administration publique*, sanctionnée en mai 2000, est venue reconnaître l'importance d'instaurer de tels outils pour développer un cadre de gestion axé sur les résultats et sur le respect du principe de transparence.

10.9 Puisque des exigences de reddition de comptes sont formulées dans l'entente de gestion et dans le plan d'action annuel, la Régie aurait dû donner des explications relativement à l'absence d'indicateurs prévus dans son entente de gestion, tels que le *coût moyen du paiement des allocations familiales par famille* et l'*indice de satisfaction de la clientèle*.

10.10 Le rapport produit cette année par la Régie livre davantage d'information sur les résultats que ne le faisaient ses rapports annuels antérieurs, ce qui témoigne de sa volonté de publier des renseignements permettant au lecteur d'apprécier la performance. Entre autres, la publication de certains coûts ventilés par activité ainsi que l'ajout d'un tableau présentant la composition du portefeuille confié à la Caisse de dépôt et placement du Québec avec les rendements obtenus s'avèrent des améliorations intéressantes.

10.11 Voici les principales observations se rapportant à chacun des critères d'évaluation utilisés.

Une information équilibrée

10.12 L'ensemble des volets liés à la mission de la Régie des rentes est couvert dans le rapport. Cependant, pour que le lecteur dispose d'un tableau plus représentatif des réalisations et de la performance de l'entité, les objectifs stratégiques devraient être définis en fonction des paramètres mesurables (temps, quantité et coût).

10.13 Le document intitulé *Perspectives 1997-2002* couvre les volets de la mission de la Régie, ses axes de développement ainsi que ses objectifs stratégiques. J'ai noté que ce plan stratégique a été élaboré en 1997, dans un contexte où rendre compte des résultats obtenus par rapport aux objectifs prévus n'était pas un exercice aussi coutumier qu'aujourd'hui. La Régie devrait profiter de la préparation de son nouveau plan stratégique pour s'assurer que les objectifs y soient exprimés en termes mesurables, de sorte que les destinataires du rapport annuel soient à même d'évaluer de manière objective la progression des résultats obtenus.

10.14 Bien que le rapport couvre intégralement la mission et les objectifs stratégiques de la Régie, cette dernière aurait avantage à divulguer, pour certains de ces objectifs, de l'information sur la performance plutôt que de limiter son propos aux activités menées à bien durant l'année de référence. Mentionnons à titre d'exemple l'objectif stratégique de *profiter des avantages offerts par les nouvelles techniques de traitement de l'information*. Même si les renseignements fournis par la Régie à cet égard aident le lecteur à comprendre sur quels points ses efforts ont porté, ils ne lui permettent pas de bien cerner la performance.

Une information pertinente

10.15 Plusieurs résultats concrets et quantifiés sont présentés au fil du rapport. Par contre, la difficulté de relier certains indicateurs aux objectifs stratégiques de même que le manque d'indicateurs sur les effets et l'efficience des activités associées à certains volets de la mission rendent parfois ardue l'évaluation de la performance.

10.16 Plusieurs résultats concrets et quantifiés sont présentés au fil du rapport. Cependant, il conviendrait d'améliorer la présentation des données pour que le lecteur puisse faire le lien entre les objectifs stratégiques et les indicateurs retenus.

De même, l'ajout d'indicateurs montrant clairement où en est l'entité quant à la réalisation de ses objectifs stratégiques, en matière d'effets et d'efficience de ses activités, me paraît souhaitable. Par exemple, le rapport fait état de l'incidence de certaines activités de communication, en soulignant notamment comment la distribution des relevés de participation peut sensibiliser les personnes de 40 ans et plus à la nécessité de préparer financièrement leur retraite. La Régie utilise également un indicateur pour mesurer l'efficience du Régime de rentes, soit les frais d'administration par bénéficiaire. En revanche, le rapport ne contient aucun indicateur portant sur les effets des activités de surveillance des régimes complémentaires ; il n'offre pas non plus de mesure objective concernant l'efficience de l'administration du régime de prestations familiales.

10.17 Par ailleurs, la Régie a tout intérêt à présenter dans certains cas de l'information complémentaire pour bien rendre compte de sa gestion, particulièrement lorsque l'indicateur se réfère à une cible qui ne couvre qu'une partie de la performance à mesurer. Je pense à un indicateur du type suivant : *traiter 60 p. cent des demandes de rente d'invalidité en moins de 75 jours*. Il importe ici que soient expliqués les résultats obtenus pour l'ensemble des demandes traitées, qu'elles soient couvertes ou non par la cible.

Une information compréhensible

10.18 **Les éléments qui influencent et expliquent l'atteinte des résultats sont en règle générale suffisamment décrits. Cependant, on offrirait au lecteur un tableau plus compréhensible en améliorant les liens entre les résultats présentés et l'information qui s'y rapporte.**

10.19 Dans la plupart des cas, le rapport comporte une quantité suffisante d'information relative à la nature des activités et aux moyens mis en œuvre en regard des résultats atteints. De plus, la Régie présente généralement des cibles annuelles mesurables et appropriées de même que des explications valables concernant les écarts entre les objectifs et les résultats. Le fait de comparer les résultats avec ceux des années antérieures et avec une cible préétablie est adéquat pour juger de la performance. Il aurait toutefois été judicieux que l'exercice soit effectué pour les indicateurs détaillant les coûts par activité et que la performance de l'entité soit comparée, sous certains aspects, avec celle d'autres organisations, lorsque cela s'avère opportun. Ainsi, la Régie pourrait utiliser aux fins de sa reddition de comptes les résultats des travaux qu'elle effectue en vue de cerner les meilleures pratiques.

10.20 Pour brosser un tableau plus compréhensible, la Régie doit établir des liens plus étroits entre les résultats présentés et l'information qui s'y rapporte. En favorisant les regroupements ou en ajoutant des références, l'entité offrirait au lecteur une meilleure vue d'ensemble. Il suffit de penser aux coûts des activités, présentés en bloc dans une section distincte. Comme ces renseignements sont éloignés des autres informations reliées à chaque activité, il devient plus difficile d'évaluer globalement la performance à cet égard. Il en est de même lorsqu'on présente dans des sections distinctes, éloignées l'une de l'autre, sans références, les indicateurs

portant sur le même objet. C'est le cas notamment du traitement des dossiers de rentes et de prestations familiales; l'information traitant de sa conformité, de sa rapidité et des plaintes reçues à son égard est éparse.

10.21 Pour ce qui est des activités de communication, la Régie ne mentionne pas les cibles qu'elle s'était fixées au départ et le rapport ne fait pas bien ressortir la contribution de l'entité au résultat consigné à propos de ces activités.

Une information fiable

10.22 Je n'ai pas décelé d'inexactitudes importantes, mais la Régie aurait intérêt à préciser les limites relatives aux données divulguées, le cas échéant.

10.23 L'information sur la performance est exempte d'inexactitudes importantes. Cependant, la Régie aurait intérêt à préciser les limites relatives aux données divulguées, le cas échéant. Par exemple, elle devrait spécifier les marges d'erreur lorsqu'elle publie des résultats provenant de sondages. De plus, mes travaux démontrent que la Régie doit demeurer attentive au respect des méthodes de calcul convenues lors du cumul des données utilisées pour présenter ses indicateurs.

Conclusion générale

10.24 À mon avis, il y a encore place à enrichir la reddition de comptes pour permettre au lecteur d'évaluer plus facilement la performance de la Régie dans son ensemble. Les observations particulières que j'ai énoncées précédemment indiquent des pistes de réflexion à cet égard.

10.25 Si la Régie fournit déjà une bonne indication de sa performance pour certains volets de sa mission, comme celui d'*offrir aux travailleurs qui ont suffisamment cotisé au Régime de rentes du Québec, ainsi qu'à leurs proches, une protection financière de base au moment de la retraite, du décès ou en cas d'invalidité*, d'autres méritent une plus grande attention de sa part. C'est le cas particulièrement du volet qui lui demande d'*exercer une surveillance sur les régimes de retraite privés*.

10.26 La Régie est sur la bonne voie. Son prochain plan stratégique constitue un élément clé pour parvenir à une reddition de comptes de qualité, qui témoignera tout autant de sa performance générale que des résultats obtenus au regard de chacun des volets de sa mission. Je tiens à souligner ses efforts pour bien rendre compte de sa performance.

Le vérificateur général du Québec,



Guy Breton, FCA
Québec, le 20 juillet 2001

10.27 Commentaires de la Régie

« Dans l'ensemble, la Régie souscrit aux commentaires formulés par le Vérificateur général concernant l'information sur la performance présentée dans son rapport annuel. Bien que la Régie pratique déjà depuis plusieurs années la gestion axée sur les résultats et qu'elle ait à cœur le principe de transparence, nous convenons qu'il reste des efforts à déployer afin de parfaire notre reddition de comptes. À ce titre, la Régie compte demeurer attentive au caractère équilibré, pertinent, compréhensible et fiable de l'information dans son rapport annuel.

« Notons tout d'abord que nous avons entrepris, au cours des dernières années, un certain virage dans notre façon de rendre des comptes. En effet, à l'automne 2000, nous avons effectué une autoévaluation de notre rapport annuel selon les critères inspirés des meilleures pratiques dans le domaine de la reddition de comptes, principalement des travaux réalisés par le Mercatus Center, situé dans l'État de la Virginie. Ainsi, la production du rapport 2000-2001 a été directement influencée par ces travaux. Nous réévaluerons le contenu et la structure de notre prochain rapport afin de tenir compte à la fois des exigences législatives en matière de reddition de comptes et des recommandations formulées par le Vérificateur général. Ce dernier nous trace des pistes de réflexion tout au long de son rapport, certaines étant plus facilement réalisables que d'autres. La Régie doit cependant faire des choix en fonction des contraintes auxquelles elle est confrontée et selon les meilleures pratiques reconnues dans notre secteur d'activité et pour nos différents processus.

« En outre, l'adoption du *Plan stratégique 2002-2007* de même que d'autres travaux actuellement menés à l'égard des indicateurs de performance et de la gestion par activités permettront certes d'améliorer notre reddition de comptes.

« Enfin, nous tenons à préciser que c'est seulement à l'exercice 2002-2003, soit la première année d'application de notre nouveau plan stratégique, que nous parviendrons à réaliser une reddition de comptes qui révélera tout autant notre performance générale que les résultats obtenus au regard de chacun des volets de notre mission, et ce, en fonction des objectifs du plan stratégique et du plan d'action de la Régie. »

SERVICES AÉRIENS ET POSTAUX

À l'Assemblée nationale,

Objet et étendue

Vérification menée par

Jean-Noël Thériault
Directeur principal

Denise Brisson
Nancy Chalifour
Maryse Fournier
Nathalie Gilbert
Louis Lessard

10.28 En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai procédé à la vérification de l'information sur la performance incluse dans le rapport annuel de gestion des Services aériens et postaux du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2001. La responsabilité de la reddition de comptes sur la performance incombe à la direction des Services aériens et postaux. Ma responsabilité consiste à vérifier si l'information divulguée permet d'évaluer leur performance. Cette vérification ne constitue pas une évaluation de leur performance.

10.29 Ma vérification a été effectuée conformément aux normes établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés relativement aux missions de certification. Mes travaux, qui ont porté uniquement sur les données de l'année financière 2000-2001, ont été planifiés et exécutés de manière à fournir un niveau élevé d'assurance que les informations publiées sont exemptes d'erreurs importantes. Pour ce faire, j'ai vérifié l'information sur la performance à la lumière des critères énoncés à l'annexe 1. Je me suis aussi assuré que la présentation adoptée tient compte de l'ensemble des lignes directrices balisant la publication de l'information sur la performance; elles sont regroupées dans l'annexe 2.

10.30 L'information faisant l'objet de ma vérification est celle incluse à partir de la page 6 du rapport annuel de gestion des Services aériens et postaux. J'ai cependant examiné l'ensemble du rapport pour m'assurer de la cohérence de l'information divulguée.

Observations particulières

10.31 Unité autonome de service (UAS) depuis 1995, les Services aériens et postaux ont mis en place un cadre de gestion qui favorise une reddition de comptes de qualité. Une entente de gestion intervenue entre le directeur général de l'entité et le secrétaire associé aux services gouvernementaux du Conseil du trésor précise les rôles et les responsabilités des acteurs. De plus, un plan d'action annuel énonce les résultats attendus. Puisque des exigences de reddition de comptes sont formulées dans ces documents, des explications auraient dû être données par l'entité dans son rapport annuel de gestion, notamment quant à l'absence d'un sondage devant être effectué tous les 18 mois auprès des clientèles du Service aérien gouvernemental.

10.32 Dans leur rapport, les Services aériens et postaux présentent bien, conformément aux lignes directrices pour la publication sur la performance, le contexte propre à leurs activités en divulguant plusieurs renseignements de base concernant leur mission, leurs valeurs organisationnelles, les produits et services livrés et leurs clientèles. Les ressources allouées pour chacun des deux volets de leur mission,

soit le transport aérien et le traitement du courrier, ainsi que leurs objectifs y sont décrits. L'engagement de la direction y est clairement exprimé à l'aide d'une déclaration à cet effet et la gestion des risques fait l'objet d'un énoncé particulier.

10.33 Les paragraphes suivants exposent les principales constatations découlant de ma vérification, et ce, en regard de chacun des critères d'évaluation.

Une information équilibrée

10.34 Le rapport présente une information plutôt équilibrée. Toutefois, des informations sur la performance gagneraient à être divulguées par l'entité, notamment quant à la satisfaction de ses principaux clients à l'égard des services rendus.

10.35 Le rapport traite des deux grands volets de la mission des Services aériens et postaux. L'entité y présente les résultats se rapportant à toutes les cibles exposées dans son plan d'action, peu importe le bilan. L'importance accordée à l'information communiquée est généralement proportionnelle à l'envergure des activités, même si le lecteur peut difficilement en juger puisqu'il ne détient pas tous les renseignements tel le chiffre d'affaires des différents produits et services.

10.36 Par ailleurs, je note qu'une meilleure couverture de la contribution de l'entité aux effets de ses actions plus étroitement liées à sa mission pourrait être faite. Ainsi, la réalisation des économies d'échelle pour le traitement du courrier et le nolisement d'aéronefs ne trouve pas son expression dans les résultats présentés ni dans des cibles précises. De plus, la qualité de la contribution du Service aérien gouvernemental, notamment comme partenaire dans l'extinction des feux de forêt, n'est pas suffisamment développée. L'appréciation de son client à l'égard de l'efficacité et de la qualité de ses interventions en la matière permettrait de compléter l'information présentée.

Une information pertinente

10.37 L'information expose des résultats concrets en regard des cibles prévues dans le plan d'action des Services aériens et postaux. L'entité devrait néanmoins apporter une attention particulière à donner la prépondérance aux renseignements qui sont plus étroitement liés à sa mission.

10.38 L'information sur la performance est généralement pertinente en regard des cibles retenues. L'entité expose les liens qui existent entre ses cibles, ses objectifs et ceux plus stratégiques du Secrétariat du Conseil du trésor de qui elle relève. Plusieurs cibles sont axées sur les résultats, dont celle relative au respect du délai d'une heure pour le départ de l'avion-hôpital.

10.39 Par contre, d'autres cibles ne sont pas axées sur les résultats, comme la réduction du temps moyen consacré à chaque point de service pour la livraison et la cueillette du courrier gouvernemental. Quant au prix de revient par heure de vol, cet indicateur est peu révélateur puisqu'il ne permet pas de connaître le coût des produits et services livrés.

Une information compréhensible

10.40 **La présentation adoptée facilite généralement la compréhension des éléments qui influencent l'atteinte des résultats présentés. Des améliorations pourraient cependant être apportées afin que le document fasse ressortir plus clairement comment et dans quelle mesure les actions entreprises ont contribué à l'atteinte des résultats.**

10.41 Le rapport fournit au lecteur les renseignements nécessaires pour bien comprendre les activités de l'entité. Les cibles retenues sont précises, ce qui permet de mieux apprécier les résultats. La divulgation des résultats sur une base historique pour plusieurs des objectifs indique si la situation s'améliore ou se détériore au fil des ans. On y apprend aussi que le Service gouvernemental de courrier a procédé à une analyse comparative avec quelques provinces canadiennes ainsi qu'avec le gouvernement fédéral concernant les modes d'organisation retenus en matière de services de courrier. Il aurait néanmoins été intéressant pour le lecteur que les résultats obtenus par l'entité soient comparés avec ceux d'autres organisations.

10.42 D'autre part, les explications quant à la contribution réelle de l'entité à l'atteinte de certains résultats pourraient être enrichies. C'est le cas pour les heures d'entretien par heure de vol : il est difficile de comprendre comment le nombre d'heures d'entretien peut avoir un effet direct sur la performance.

10.43 En outre, les explications concernant le bénéfice net ne font pas ressortir clairement les facteurs importants qui ont entraîné la perte relative aux opérations présentée aux états financiers ni les particularités des intérêts générés par le fonds d'amortissement. Enfin, des précisions quant aux rôle et responsabilités du service aérien gagneraient à être formulées de façon à mieux définir la portée des gestes que l'entité a posés. Par exemple, le cadre d'intervention du transport des patients pourrait être clarifié.

Une information fiable

10.44 **L'information présentée reflète adéquatement les faits communiqués et est exempte d'erreurs significatives.**

10.45 L'information visée par mes travaux repose habituellement sur des éléments probants adéquats. À ce propos, les Services aériens et postaux ont développé des systèmes manuels et informatiques en vue de la tenue d'un tableau de bord de gestion. Lorsque les méthodes ou les mesures employées sont différentes de celles qui ont servi à déterminer la performance relative aux années antérieures, le lecteur en est le plus souvent avisé.

10.46 Bien que l'information fournie soit vraisemblable, je n'ai pu me satisfaire entièrement de la précision des informations suivantes. D'abord, pour l'indicateur du pourcentage de courrier traité et réexpédié le même jour que sa réception, je n'ai pas été en mesure d'appliquer, après la fin de l'année, des procédés de

vérification m'assurant de l'exactitude de l'évaluation du nombre d'unités restantes à la fin de chaque journée de la période sous examen. Ensuite, les états financiers n'ayant pas été vérifiés l'année précédente, je n'ai pu assister au dénombrement des articles constituant les stocks d'ouverture.

Conclusion générale

10.47 À mon avis, l'information incluse dans le rapport annuel de gestion des Services aériens et postaux ne permet pas d'évaluer complètement la performance d'ensemble. Pour que le lecteur soit en mesure de le faire, la reddition de comptes devra être enrichie : les observations particulières que j'ai énoncées précédemment indiquent des pistes de réflexion à cet égard.

10.48 Par ailleurs, l'entité a tenu compte des lignes directrices pour la publication d'un bon rapport sur la performance en divulguant plusieurs renseignements de base permettant au lecteur de comprendre ses activités. La présentation de résultats pour toutes les cibles énoncées dans le plan d'action mérite également d'être soulignée.

10.49 Tout bien considéré, les Services aériens et postaux sont sur la bonne voie. Je tiens à souligner leurs efforts pour bien rendre compte de leur performance.

Le vérificateur général du Québec,



Guy Breton, FCA
Québec, le 21 septembre 2001

10.50 Commentaires des Services aériens et postaux

« Nous sommes heureux de constater que le Vérificateur général formule, à l'issue de ses travaux, des commentaires qui sont globalement très favorables en ce qui a trait au processus d'évaluation de l'information sur la performance dans lequel nous nous sommes engagés. Les différentes observations, portant sur des éléments plus spécifiques de notre rapport, permettront aux Services aériens et postaux d'améliorer leur information sur la performance. Elles sauront également guider la révision de nos objectifs et de nos indicateurs pour les prochaines années. Il est toutefois essentiel d'apporter les précisions suivantes à certaines de vos observations.

« En ce qui concerne l'absence de sondage auprès de la clientèle du Service aérien gouvernemental (SAG), nous tenons à souligner que des échanges ont lieu en cours d'année avec la Société de protection des forêts contre le feu (SOPFEU), le ministère de la Santé et des Services sociaux et la Sûreté du Québec, les trois principaux clients du SAG.

Le suivi rigoureux que nous effectuons auprès de ces clients, par le truchement de rencontres régulières, contribue tout autant que les sondages à l'évaluation du degré de satisfaction de nos clientèles. Nous songeons d'ailleurs à introduire cette dimension, de façon complémentaire aux sondages, dans notre prochain plan d'action. Il est aussi de notre intention de continuer à nous concerter avec nos clients afin d'évaluer si les indicateurs utilisés sont suffisamment significatifs en regard de leurs besoins.

« En ce qui a trait aux observations concernant le fait que certaines cibles ne sont pas axées sur les résultats, nous rappelons qu'en regard de la livraison du courrier et de la messagerie, l'indicateur relatif au temps moyen consacré à chaque point de service permet une forme d'évaluation des résultats, puisqu'il constitue un indice de productivité et donc d'efficience. Un résultat favorable à ce chapitre se traduit par des économies en termes de ressources.

« Pour ce qui est des heures d'entretien par heure de vol, il est important de considérer le fait que le SAG ne dispose que de 17 appareils, dont 14 sont conçus spécifiquement pour la lutte contre les feux de forêt. Ainsi, si l'un des trois appareils destinés au transport des personnes, dont deux constituent la relève à l'avion ambulance, doit être entretenu, notre capacité de répondre aux besoins des clients s'en trouve grandement affectée. Cela étant dit, nous convenons avec vous qu'une meilleure mise en contexte pourrait sans doute faciliter la compréhension du lecteur.

« Par ailleurs, nous évaluerons, dans le cadre de notre prochain rapport annuel de gestion, comment les rôles et les responsabilités des Services aériens et postaux pourraient être clarifiés davantage, afin de faciliter la compréhension des résultats par les lecteurs.

« Finalement, quant à l'information relative au volume d'affaires des différents produits et services, nous avons mis en place cette année les mécanismes requis afin de pouvoir disposer de cette information selon le degré de désagrégation requis. Le prochain rapport sera à cet égard plus complet. »

10.51 Réaction aux commentaires des Services aériens et postaux

Les deux moyens mentionnés pour connaître la satisfaction de la clientèle sont fort valables en principe. Notons cependant que les sondages sur la satisfaction de la clientèle n'ont pas été effectués tous les 18 mois, comme l'entente de gestion le précisait. Le Service aérien gouvernemental n'a pas réalisé de sondages depuis le printemps 1997 et le Service gouvernemental de courrier n'en a fait qu'un seul depuis cette date. D'autre part, nous n'avons pas été en mesure de nous assurer que les rencontres avec les clients ont effectivement constitué un suivi rigoureux ayant contribué à l'évaluation du degré de satisfaction de ces derniers.

Concernant l'indicateur relatif au temps moyen consacré à chaque point de service, ce dernier permet de rendre compte d'une composante seulement de l'ensemble du processus de livraison du courrier. Même si cette information n'est pas dénuée de tout intérêt, il faut axer celle-ci sur les résultats dans un contexte de reddition de comptes externe.

ANNEXE 1 – CRITÈRES D'ÉVALUATION DE L'INFORMATION SUR LA PERFORMANCE

Pour être utile aux destinataires, l'information sur la performance doit être :

Équilibrée	en fournissant un tableau représentatif de l'éventail des réalisations ;
Pertinente	en rendant compte des réalisations concrètes et importantes au regard de la mission et des objectifs ;
Compréhensible	en dressant un tableau clair du rendement, qui décrit les repères et le contexte à partir desquels on peut évaluer la performance ;
Fiable	en reflétant adéquatement les faits communiqués, et ce, avec un niveau d'exactitude approprié.

ANNEXE 2 – LIGNES DIRECTRICES POUR LA PUBLICATION DE L'INFORMATION SUR LA PERFORMANCE

Un bon rapport sur la performance tient compte des lignes directrices énoncées ci-après. Ces lignes directrices sont inspirées des principes mis de l'avant par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée. Ainsi, dans un rapport de gestion, on doit :

- **Focaliser l'attention sur les aspects critiques**
  - en accordant la priorité aux aspects essentiels de la performance qui recouvrent l'ensemble de la mission de l'entité ;
- **Établir un lien entre les objectifs et les résultats**
  - en précisant les objectifs et les cibles visés à l'égard de la performance et en expliquant le lien entre les résultats atteints et ces objectifs et cibles ;
- **Présenter les résultats dans le bon contexte**
  - en établissant un lien entre les résultats obtenus et la capacité continue d'atteindre les cibles actuelles ou de s'en approcher ;
  - en traitant du respect des engagements de reddition de comptes compris dans les documents qui encadrent la gestion. À défaut de le faire, des justifications doivent être fournies ;
  - en expliquant quels sont les principaux risques et comment ceux-ci ont influencé les choix en matière de politiques, d'objectifs et de cibles à l'égard de la performance ;
  - en décrivant les autres facteurs importants influant sur la performance pour que les destinataires des rapports puissent comprendre pourquoi l'organisme fait ce qu'il fait et bien interpréter l'information présentée en matière de performance ;
- **Établir un lien entre les ressources et les résultats**
  - en intégrant l'information financière dans celle consacrée à la performance (par exemple, le coût des produits et services) ;
- **Présenter une information comparative**
  - en comparant la performance actuelle avec celle qui concerne des périodes antérieures ;
  - en comparant la performance avec celle d'autres entités similaires, et cela, dans la mesure où cette information aide les destinataires ;
- **Aborder la question de la fiabilité de l'information**
  - en expliquant le niveau de confiance à l'égard de la fiabilité de l'information sur la performance (au Québec, la *Loi sur l'administration publique* prévoit une déclaration de la direction attestant la fiabilité des données contenues dans son rapport annuel de gestion).

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Chapitre

11

Certification de l'information financière

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	11.1
BUREAU D'ACCRÉDITATION DES PÊCHEURS ET DES AIDES-PÊCHEURS DU QUÉBEC	11.7
Intégralité des revenus de cotisations	11.8
COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL	11.12
Effectif autorisé	11.13
Exécution des décisions de la Commission des lésions professionnelles	11.17
ENTENTE DE MISE EN ŒUVRE CANADA-QUÉBEC RELATIVE AU MARCHÉ DU TRAVAIL	
Restriction relative à l'état des revenus et dépenses	11.25
INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC	
Restriction portant sur la conformité des opérations	11.30
RÉGIE DE L'ASSURANCE MALADIE DU QUÉBEC	11.36
Mécanisme de surveillance et de suivi de la consommation des médicaments	11.37
Vérification de la facturation des pharmaciens propriétaires	11.44
Ordonnances pour traitement de longue durée	11.49
Approbation des prévisions budgétaires du Fonds de l'assurance médicaments par le gouvernement	11.54
SOCIÉTÉ DES TRAVERSIERS DU QUÉBEC	11.59
Frais payés d'avance	11.60
Passif	11.61

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Sigles utilisés dans ce chapitre

CLP	Commission des lésions professionnelles
ETC	Équivalent temps complet
PCGR	Principes comptables généralement reconnus

INTRODUCTION

11.1 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. Au cours de l'année 2000-2001, le Vérificateur général a ainsi produit 157 rapports du vérificateur.

11.2 La certification de l'information financière s'effectue selon des normes reconnues. Elle comporte des sondages des divers éléments à l'appui des données financières et autres informations ainsi qu'une évaluation des conventions comptables utilisées et des estimations financières produites par la direction de l'entité. En outre, les états financiers donnent lieu à une appréciation de leur présentation d'ensemble de la part du vérificateur. Comme il est établi dans la formulation usuelle, la certification de l'information financière a pour but de « fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes ». Lorsque le vérificateur constate une dérogation aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada ou aux conventions comptables appropriées ou encore qu'une limitation a été imposée à l'étendue de ses travaux, il doit formuler une restriction dans son rapport. La restriction peut revêtir une des formes suivantes :

- une opinion avec réserve, lorsque le vérificateur se fait une opinion favorable des états financiers pris dans leur ensemble, mais la nuance par suite d'une dérogation aux PCGR ou aux conventions comptables appropriées ou encore d'une limitation de son travail de vérification ;
- une opinion défavorable, lorsque le vérificateur est d'avis que les états financiers ne donnent pas une image fidèle selon les PCGR ou les conventions comptables appropriées ;
- une récusation, lorsque le vérificateur n'est pas en mesure de se faire une opinion sur les états financiers par suite d'une limitation de son travail de vérification.

11.3 Dans le cadre des travaux de certification de l'information financière, le Vérificateur général procède également à la vérification de la conformité des opérations ayant une incidence financière avec les lois, les règlements, les politiques et les directives. Il arrive ainsi que des situations de non-conformité soient décelées. De plus, la nature des travaux qu'il effectue peut l'amener à constater des lacunes relatives à la gestion. En de telles circonstances, le Vérificateur général communique aux intéressés ses constatations et ses recommandations dans un « rapport à la direction ».

11.4 Ce chapitre expose les principales restrictions, constatations et recommandations formulées à la suite des travaux de certification de l'information financière réalisés depuis la parution du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001*.

11.5 Par ailleurs, ce chapitre présente, lorsqu'il y a lieu, les commentaires du Vérificateur général sur la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec.

11.6 Cependant, les Comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 2001 n'étaient pas encore déposés à l'Assemblée nationale au moment de mettre le présent ouvrage sous presse. Nous invitons donc le lecteur à se reporter au rapport distinct qui sera, le cas échéant, déposé à l'Assemblée nationale en même temps que les états financiers consolidés du gouvernement. Ce rapport constituerait, en quelque sorte, la suite de ce chapitre et serait reproduit en annexe au premier tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2001-2002*.

BUREAU D'ACCRÉDITATION DES PÊCHEURS ET DES AIDES-PÊCHEURS DU QUÉBEC

Vérification menée par

Bertrand Carrier
Directeur de vérification

Guy Lavallée

11.7 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes du Bureau d'accréditation des pêcheurs et des aides-pêcheurs du Québec pour l'exercice terminé le 31 mars 2001. Les travaux de vérification ont pris fin le 19 juin 2001. Nous avons relevé des faiblesses en ce qui concerne l'intégralité des revenus.

Intégralité des revenus de cotisations

11.8 Notre opinion sur les états financiers du Bureau contient une restriction quant à l'intégralité des revenus de cotisations puisque le contrôle exercé à leur égard présente des faiblesses.

Impossible de confirmer que toutes les sommes reçues ont été comptabilisées.

11.9 Par exemple, les reçus délivrés aux pêcheurs et aux aides-pêcheurs ne sont pas prénumérotés, si bien qu'il est impossible de s'assurer que tous les reçus sont pris en compte aux fins de la préparation des états financiers. Par conséquent, la direction ne peut confirmer que toutes les sommes reçues ont été intégralement comptabilisées.

11.10 **Nous avons recommandé au Bureau de mettre en place les mesures requises pour s'assurer de l'intégralité des revenus de cotisations.**

11.11 Commentaires du Bureau

« Le Bureau reconnaît les carences liées à la perception des revenus et mettra en œuvre les contrôles appropriés. »

COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL

Vérification menée par

Jean-Pierre Fiset
Directeur de vérification

Caroline Jalbert
Josée Thiboutot

11.12 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Commission de la santé et de la sécurité du travail pour l'exercice terminé le 31 décembre 2000. Les travaux de vérification ont pris fin en août 2001. Nous avons noté un dépassement de l'effectif autorisé et un manque de diligence quant à l'exécution des décisions rendues par la Commission des lésions professionnelles.

Effectif autorisé

11.13 Le Conseil du trésor autorise l'effectif des organismes extrabudgétaires dont le personnel est nommé suivant la *Loi sur la fonction publique*. La Commission est directement visée par cette règle puisque l'article 157 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* énonce que « le secrétaire ainsi que les autres fonctionnaires de la Commission sont nommés suivant la *Loi sur la fonction publique* ». Au regard de l'exercice financier du gouvernement pour 2000-2001, 3 648 postes équivalents temps complet (ETC) ont été autorisés par le Conseil du trésor. De plus, par la décision du Conseil du trésor du 25 juillet 2000 (C.T. 195106), la Commission se voyait accorder une marge de manœuvre de 3 p. cent (109,4 ETC), sous réserve d'aviser le Secrétariat du Conseil du trésor avant d'y recourir.

Dépassement de l'effectif autorisé.

11.14 Or, au 31 décembre 2000, nos travaux indiquent que l'effectif de la Commission pour son dernier exercice a été de 3 781,3 ETC, ce qui représente un dépassement de 133,3 ETC par rapport à celui qui avait été autorisé. Le Secrétariat du Conseil du trésor n'a été avisé que le 11 mai 2001 qu'on avait utilisé les ETC en réserve, soit un mois et demi après la fin de l'exercice financier du gouvernement et quatre mois et demi après la fin de celui de la Commission. Le Secrétariat n'a donc pas été avisé préalablement, comme l'exigeait la décision du Conseil du trésor. Par surcroît, l'utilisation de quelque 24 ETC en sus de la marge de manœuvre consentie en juillet 2000 n'a jamais été autorisée.

11.15 **Nous avons recommandé à la Commission de la santé et de la sécurité du travail de respecter l'effectif autorisé et les modalités établies par le Conseil du trésor.**

11.16 **Commentaires de la Commission**

« L'exercice financier et le cycle budgétaire de la Commission sont différents de celui du gouvernement, ce qui provoque du décalage dans l'application des décisions du Conseil du trésor. Le niveau d'effectif a été déterminé en mai 1999 pour l'année 2000 et distribué au 1er janvier 2000 à la Commission alors que le Conseil du trésor a autorisé l'effectif en juillet 2000.

« Dans le cadre des travaux menant à la ratification des dernières conventions collectives, une entente est intervenue entre le gouvernement et les syndicats de la fonction publique concernant les occasionnels. Elle rend obligatoire la nomination de ceux ayant cumulé cinq ans d'expérience dans un poste donné, qui obtiennent ainsi le statut d'employé

régulier après la période de probation habituelle. Elle permet aussi d'offrir aux occasionnels ayant une année d'expérience la possibilité de participer à un concours réservé en vue de pourvoir aux postes donnant accès à ce statut. L'application de cette entente a généré un dépassement d'ETC, qui est purement conjoncturel. »

Exécution des décisions de la Commission des lésions professionnelles

11.17 La *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* prévoit que les décisions de la Commission peuvent être révisées par elle et contestées devant la Commission des lésions professionnelles (CLP). Précisons que la Commission de la santé et de la sécurité du travail est tenue d'exécuter promptement les décisions rendues par la CLP en vertu de l'article 429.49 de la loi qui édicte ceci : « La décision de la Commission des lésions professionnelles est finale et sans appel et toute personne doit s'y conformer sans délai. »

Longs délais d'exécution des décisions de la CLP.

11.18 Cependant, la Commission n'a pas défini ce qu'elle entend par « exécution sans délai ». Et comme elle ne fait aucun suivi à cet égard, l'entité ne peut fournir de statistiques sur le temps écoulé entre le moment où la CLP rend une décision et celui où cette dernière est exécutée. Un rapport interne démontre néanmoins que les plaintes relatives à l'exécution des décisions de la CLP, dont la plupart concernent les délais, ont augmenté de 39 p. cent au cours du dernier exercice, passant de 36 en 1999 à 50 en 2000. Par ailleurs, il y a souvent un long délai avant que le prestataire reçoive le versement des prestations accordées à la suite d'une telle décision. Nous avons examiné 47 dossiers provenant de 4 des 21 directions régionales de la Commission ; ils se référaient tous à des cas où la Commission devait effectuer des débours en 2000 par suite d'une décision de la CLP (accord entériné à la suite d'une conciliation ou décision consécutive à la tenue d'une audience). Pour calculer les délais associés aux dossiers examinés, nous avons convenu d'exclure les périodes d'attente dont la Commission n'est pas responsable. En effet, la CLP met environ une semaine à communiquer sa décision à la Commission. Par la suite, pour certains dossiers, la Commission doit demander des documents supplémentaires (factures, rapports d'évaluation médicale, etc.) afin d'exécuter correctement la décision de la CLP.

11.19 Si l'on exclut du calcul les délais d'attente précédents, nos travaux montrent que la Commission effectue le versement unique ou initial des prestations dans un délai moyen de 42 jours. La moyenne grimpe à 53 jours si l'on prend en compte le délai additionnel correspondant au temps écoulé entre le premier paiement et le dernier, lorsque la prestation donne lieu à plusieurs versements.

11.20 Le tableau 1 fait apparaître que le délai d'exécution des décisions de la CLP attribuable à la Commission excède 30 jours pour 38 p. cent des dossiers examinés. La proportion est de 45 p. cent si on inclut le délai relatif à tous les versements ; à noter que 9 p. cent des dossiers examinés ont nécessité un délai de plus de 120 jours.

TABLEAU 1

DÉLAI D'EXÉCUTION DES DÉCISIONS RENDUES PAR LA COMMISSION DES LÉSIONS PROFESSIONNELLES

	0 à 30 jours	31 à 60 jours	61 à 90 jours	91 à 120 jours	Plus de 120 jours
Nombre de dossiers (Délai avant le versement unique ou initial)	29 (62 %)	8 (17 %)	7 (15 %)	1 (2 %)	2 (4 %)
Nombre de dossiers (Délai relatif à tous les versements)	26 (55 %)	7 (15 %)	7 (15 %)	3 (6 %)	4 (9 %)

11.21 Nous avons également remarqué que le délai varie selon la région responsable du dossier; ainsi, la moyenne varie de 30 à 72 jours avant que soit effectué le versement unique ou initial des prestations.

11.22 Enfin, les accords entérinés par la CLP au terme d'une conciliation sont mis à exécution plus rapidement que les décisions de la CLP prises à la suite de la tenue d'une audience. Le délai d'exécution, attendu que le versement unique ou initial marque son terme, est en moyenne de 24 jours pour les premières, contre 52 pour les autres.

11.23 Nous avons recommandé à la Commission de la santé et de la sécurité du travail de préciser ce qu'elle entend par l'« exécution sans délai » des décisions rendues par la Commission des lésions professionnelles et d'exercer un suivi à cet égard.

11.24 Commentaires de la Commission

« La Commission prend bonne note des constatations du Vérificateur général sur le délai d'exécution des décisions rendues par la Commission des lésions professionnelles. Comme le signale le Vérificateur général, un rapport interne démontre une augmentation des plaintes en ce domaine pour l'année 2000. Une démarche a été amorcée pour corriger cette situation. D'ici là, un rappel à l'ensemble des directions régionales sera effectué afin qu'elles fassent diligence dans l'exécution de ces décisions. »

ENTENTE DE MISE EN ŒUVRE CANADA-QUÉBEC RELATIVE AU MARCHÉ DU TRAVAIL

Restriction relative à l'état des revenus et dépenses

Vérification menée par

Marie Claude Ouimet
Directrice de vérification

Marthe Gonthier
Caroline Rivard
Stéphane Rodrigue
Isabelle Webster

11.25 Chaque année, le Vérificateur général émet une opinion sur l'état des revenus et dépenses engagés par le Fonds de développement du marché du travail dans le cadre de l'Entente de mise en œuvre Canada-Québec relative au marché du travail. Cette opinion concerne les mesures actives d'emploi ainsi que les frais d'administration liés à ces mesures et aux fonctions du service national de placement, tels que définis dans le plan annuel et conformément à cette Entente.

11.26 Pour l'année financière terminée le 31 mars 2001, le Vérificateur général a dû inclure dans son rapport une restriction selon laquelle les gouvernements du Québec et du Canada ne s'entendent pas sur l'admissibilité d'une des mesures actives d'emploi, présentée dans l'état des revenus et dépenses et financée à même la contribution du Canada, soit la mesure de formation de la main-d'œuvre comme mesure de soutien au service national de placement.

11.27 La dépense engagée par le Québec relativement à cette mesure et le revenu correspondant sont inclus dans l'état financier et représentent 20 147 000 dollars pour l'année financière terminée le 31 mars 2001.

11.28 Plus de deux mois après la date de la fin des travaux de vérification, des discussions sont toujours en cours entre les gouvernements concernés et l'issue demeure indéterminable.

11.29 Commentaires du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

« L'admissibilité de la mesure de formation de la main-d'œuvre comme mesure de soutien au service national de placement fait l'objet de discussions harmonieuses, sur une base continue, entre les représentants d'Emploi-Québec et de Développement des ressources humaines Canada.

« En outre, Emploi-Québec s'appuie sur l'Entente de principe Canada-Québec relative au marché du travail pour défendre sa position concernant cette mesure. Ses arguments, élaborés dans une lettre expédiée au coprésident Canada du Comité conjoint Canada-Québec, ainsi que diverses discussions ont d'ailleurs convaincu ce dernier. Celui-ci a alors indiqué qu'il entreprenait une démarche qui permettrait de satisfaire à la disposition 5.4.2 de l'Entente de principe concernant le financement à même la contribution du Canada, ajoutant que cela supposait un examen de la mesure de formation de la main-d'œuvre en tant que mesure de soutien au service national de placement.

« Compte tenu de l'évolution des discussions, une issue favorable est anticipée. »

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC

Restriction portant sur la conformité des opérations

Vérification menée par

Camille Daigle
Directeur de vérification

Guylaine Beauchesne
André Bélanger
Carole Miville

Restriction portant sur la conformité des opérations à la loi constitutive de l'Institut.

11.30 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de l'Institut de la statistique du Québec pour l'exercice terminé le 31 mars 2001. Les travaux de vérification ont pris fin le 14 septembre 2001. Dans le rapport du vérificateur général sur les états financiers de l'Institut, nous avons émis une restriction portant sur la conformité des opérations à sa loi constitutive.

11.31 L'article 38 de la loi constitutive de l'Institut de la statistique du Québec prévoit que « l'Institut ne peut effectuer des paiements ou assumer des obligations, sauf ceux prévus à l'article 36, dont le coût dépasse, dans la même année financière, les sommes dont il dispose pour l'année au cours de laquelle ces paiements sont effectués ou ces obligations assumées ».

11.32 L'exercice financier 1999-2000 de l'Institut, son premier, s'est soldé par un déficit de 874 808 dollars.

11.33 L'excédent des revenus sur les dépenses du deuxième exercice de 191 058 dollars, de même que diverses subventions reçues du gouvernement n'ont pas été suffisants pour éponger le déficit encouru lors du premier exercice. Ainsi, le bilan de l'Institut au 31 mars 2001 laisse voir un déficit accumulé de 683 750 dollars.

11.34 L'Institut a donc effectué des paiements ou assumé des obligations dont le coût dépassait les sommes dont il disposait pour les années financières 1999-2000 et 2000-2001. Aucun des motifs d'exception prévus à la loi ne pouvant être invoqué, l'Institut a contrevenu à sa loi constitutive.

11.35 Résumé des commentaires de l'Institut

L'Institut nous mentionne avoir investi, au cours de son exercice financier terminé le 31 mars 2001, des efforts pour réviser ses cadres de gestion et poursuivi le déploiement des infrastructures technologiques. Il a rédigé un plan d'affaires, révisé la tarification en fonction des coûts des services offerts et élaboré un plan de développement.

Le manque à gagner pour couvrir les pertes déclarées à l'exercice précédent s'explique par un fléchissement du niveau des revenus d'une part et, d'autre part, par un accroissement de certains postes de dépenses, comme la réserve pour les congés de vacances et de maladie.

Il ajoute ceci : « Bien au fait de cette situation, l'Institut a mis en place les correctifs appropriés et envisage de récolter en 2001 et 2002 les bénéfices de ses efforts de réorganisation de sorte que les dépenses d'un exercice n'excèdent plus désormais les sommes dont il dispose. »

RÉGIE DE L'ASSURANCE MALADIE DU QUÉBEC

Vérification menée par

Bertrand Carrier
Directeur de vérification

Sophie Boisvert
Chantale Garneau
Jacques Robert

11.36 En vertu du mandat qui nous est conféré par la *Loi sur la Régie de l'assurance maladie du Québec* (L.R.Q., c. R-5) 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 Régie pour l'exercice terminé le 31 mars 2001. Notre vérification a pris fin le 25 mai 2001. Nos travaux ont permis d'émettre une opinion sans restriction sur les états financiers. Néanmoins, nous avons soulevé quatre éléments que nous avons portés à l'attention de la direction.

Mécanisme de surveillance et de suivi de la consommation des médicaments

11.37 La Régie administre le régime général d'assurance médicaments. Dans le cadre de ce régime, elle traite annuellement plus de 70 millions de demandes de paiement et verse aux pharmaciens plus de 1,5 milliard de dollars.

11.38 Depuis 1990, en vertu d'un décret, la Régie administre aussi le programme relatif à la rémunération des pharmaciens dans le cadre d'un mécanisme de surveillance et de suivi de la consommation des médicaments chez certains prestataires d'assistance-emploi. Dans ce contexte, la Régie effectue des extractions informatiques et analyse les profils de consommation de médicaments des prestataires qui présentent les plus grands écarts par rapport à un profil normal. Lorsque ces personnes usent de certains types de médicaments de façon abusive, la Régie recommande au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale que celles-ci fassent l'objet d'un contrôle individuel. Le prestataire choisit alors le médecin et le pharmacien responsables de son dossier. Il doit s'approvisionner chez ce pharmacien, qui effectue un suivi des médicaments consommés, et ce, pendant une période déterminée selon la gravité du cas. Le pharmacien reçoit une rémunération particulière pour ce service.

11.39 En 1999, la Régie a effectué une étude pour évaluer l'incidence de ce programme. Le tableau 1 présente une synthèse des coûts des médicaments et des services médicaux avant et depuis le début de l'application du mécanisme de surveillance pendant une période de six mois. Les données analysées se réfèrent aux dossiers de 351 prestataires d'assistance-emploi soumis pour la première fois à cette forme de contrôle durant l'année 1997.

TABLEAU 1

SYNTHÈSE DE L'ÉVALUATION DES COÛTS DES MÉDICAMENTS ET DES SERVICES MÉDICAUX

Description	Six mois avant la surveillance	Six mois depuis le début de la surveillance	Variation	Variation %
Médicaments et services pharmaceutiques				
Nombre d'ordonnances	15 898	15 617	– 281	– 1,8
Coût	299 534 $	336 574 $	+ 37 040 $	+ 12,4
Services médicaux				
Nombre d'actes	7 899	5 811	– 2 088	– 26,4
Coût	215 191 $	157 989 $	– 57 202 $	– 26,6
Total des coûts	**514 725 $**	**494 563 $**	**– 20 162 $**	**– 3,9**

11.40 Selon cette étude, le coût des médicaments a augmenté alors que le coût des services médicaux a diminué de façon substantielle six mois après le début de la surveillance exercée par le pharmacien. Pareil bilan s'expliquerait du fait que les personnes ciblées ont été orientées, s'il y a lieu, vers d'autres types de médicaments plus chers mais mieux adaptés à leur situation. Les auteurs en concluent que, globalement, le programme permet d'assurer un suivi médical et pharmaceutique plus efficace et qu'il contribue ainsi à améliorer l'état de santé des participants, tout en réduisant les coûts. Soulignons qu'en 2000-2001, près de 1 000 prestataires d'assistance-emploi ont été invités à se soumettre à cette mesure de contrôle.

Mécanisme de surveillance et de suivi non appliqué à l'ensemble de la clientèle.

11.41 En marge de l'étude déjà mentionnée, la Régie a mené une analyse qui démontre que des personnes faisant partie des autres clientèles assurées par le régime public font également un usage excessif de médicaments. En effet, ces travaux ponctuels ont permis d'isoler 72 dossiers où l'on notait des écarts importants par rapport à un profil normal. À supposer que la Régie ait appliqué à leur égard les mêmes critères que pour les dossiers des prestataires d'assistance-emploi, elle aurait recommandé la mise sous contrôle de 36 personnes tandis que 19 autres assurés auraient reçu un avertissement. Étant donné que le mécanisme de surveillance et de suivi ne s'adresse pas à l'ensemble de la clientèle, il devient difficile de cerner les risques associés aux habitudes de consommation des diverses catégories d'assurés et d'intervenir au besoin.

11.42 **Nous avons recommandé à la Régie d'appliquer un mécanisme de surveillance et de suivi de la consommation de médicaments à l'ensemble des clientèles desservies par le régime public.**

11.43 Commentaires de la Régie

« Le mécanisme de surveillance et de suivi de la consommation des médicaments contribue effectivement, à multiples égards, à l'amélioration de la situation chez plusieurs prestataires d'assistance-emploi. Ceci, il faut le reconnaître, est notamment attribuable à une certaine communauté de problématique.

« La clientèle du régime public d'assurance médicaments est par ailleurs très diversifiée et les approches doivent, dans ce contexte, être adaptées. Dans ce sens, la Régie poursuit l'analyse de la situation et verra, en temps opportun, à recommander ou à retenir les interventions les plus appropriées. »

Vérification de la facturation des pharmaciens propriétaires

11.44 Afin de s'assurer de l'authenticité et de la conformité des services rendus et en vue de veiller au respect de l'entente avec l'Association québécoise des pharmaciens propriétaires, la Régie procède à l'analyse du profil de facturation de ces professionnels de la santé. Lorsque des écarts substantiels lui semblent injustifiés, elle effectue des vérifications pour clarifier la situation. C'est dans ce contexte que la *Loi sur la Régie de l'assurance maladie du Québec* permet au personnel de la Régie de visiter les pharmaciens.

Peu de visites effectuées auprès des pharmacies présentant un profil de facturation douteux.

11.45 La Régie estime qu'environ 10 p. cent des 1 500 pharmacies présentent un profil de facturation douteux et qu'il serait nécessaire de visiter la moitié de ces établissements pour normaliser leur situation. De plus, la Régie nous a confirmé que, même si l'opération nécessite quelque deux semaines de travail, elle rapporte en moyenne 5 000 dollars et qu'elle s'autofinance. Or, nous avons constaté que peu de pharmacies font l'objet d'une visite dans le cadre des travaux de vérification menés par la Régie : en 1999-2000, on note quatre visites et seulement deux en 2000-2001.

11.46 La Régie n'a pas l'assurance que le nombre de visites effectuées est suffisant pour assurer le respect de l'entente avec l'Association québécoise des pharmaciens propriétaires.

11.47 Nous avons recommandé à la Régie de veiller à ce que le nombre de visites effectuées dans le cadre des travaux de vérification auprès des établissements concernés soit suffisant pour garantir le respect de l'entente conclue avec l'Association québécoise des pharmaciens propriétaires.

11.48 Commentaires de la Régie

« La Régie est en principe d'accord avec cette recommandation. Les 18 derniers mois ont donné lieu à des discussions avec l'Association québécoise des pharmaciens propriétaires, dans le but d'établir un cadre normatif entourant les visites. Ce cadre étant établi, il fait présentement l'objet d'un projet pilote qui sera évalué à la fin de l'année. Une augmentation du nombre de visites devra faire l'objet d'un ajout de ressources correspondantes. »

Ordonnances pour traitement de longue durée

11.49 Dans le cadre de l'administration du régime public d'assurance médicaments, la Régie calcule la contribution des diverses catégories de personnes assurées sous forme de franchise et de coassurance en se fondant sur les paramètres inscrits dans la *Loi sur l'assurance médicaments*. Cette contribution s'élève à 363 millions de dollars pour l'exercice terminé le 31 mars 2001. Le tableau 2 présente la franchise, la coassurance et la contribution maximale qui sont versées mensuellement par les différentes catégories d'assurés.

Tableau 2

Contributions mensuelles au régime public d'assurance médicaments

Clientèle adulte *	Franchise ($)	Coassurance	Contribution maximale ($)
Personne détenant un carnet de réclamation**	8,33	25 % (jusqu'à 8,33 $)	16,66
Personne de 65 ans ou plus avec le supplément de revenu garanti maximum	8,33	25 % (jusqu'à 8,33 $)	16,66
Personne de 65 ans ou plus avec le supplément de revenu garanti partiel	8,33	25 % (jusqu'à 33,33 $)	41,66
Personne de 65 ans ou plus sans le supplément de revenu garanti	8,33	25 % (jusqu'à 54,16 $)	62,49
Autres assurés (adhérents individuels)	8,33	25 % (jusqu'à 54,16 $)	62,49

* Certaines catégories de personnes sont exemptées de la contribution tels les enfants de 0 à 17 ans domiciliés chez la personne qui exerce l'autorité parentale, les personnes de 18 à 25 ans fréquentant un établissement scolaire à temps plein et les prestataires d'assistance-emploi présentant des contraintes sévères à l'emploi.

** Cette catégorie est composée principalement de prestataires d'assistance-emploi.

Des personnes assurées paient une contribution annuelle moindre que d'autres lorsque leur ordonnance excède 30 jours.

11.50 Des personnes assurées, et plus particulièrement celles qui voyagent à l'extérieur du Québec, obtiennent des ordonnances couvrant en entier un traitement dont la durée excède 30 jours. Étant donné que la franchise et la coassurance sont calculées mensuellement, elles paient une contribution annuelle moindre que les autres. Selon une étude menée par la Régie, pour la période du 1er janvier au 31 décembre 1998, cette pratique a occasionné un manque à gagner estimé à 8,6 millions de dollars. Le tableau 3 ventile les sommes ainsi perdues entre les catégories de la clientèle desservie par le régime.

Tableau 3

Impact des ordonnances excédant 30 jours sur la contribution des personnes assurées (1998)

Types de clientèle	Pertes (en dollars)
Personnes détenant un carnet de réclamation	401 252
Personnes âgées de 65 ans ou plus avec le supplément de revenu garanti maximum	104 646
Personnes âgées de 65 ans ou plus avec le supplément de revenu garanti partiel	1 402 135
Personnes âgées de 65 ans ou plus sans le supplément de revenu garanti	3 620 337
Adhérents individuels	3 030 909
Total	**8 559 279**

11.51 Cette analyse indique que la façon de faire actuelle n'est pas équitable envers les personnes assurées dont les ordonnances se limitent à 30 jours de médication et qui paient de nouveau leur contribution mensuelle au moment de les renouveler.

11.52 **Nous avons recommandé à la Régie de s'assurer que le calcul des contributions est équitable pour l'ensemble des personnes assurées.**

11.53 **Commentaires de la Régie**

« La Régie a procédé à des travaux d'évaluation relatifs à ce phénomène et les résultats de cette analyse sont d'ailleurs repris par le Vérificateur général dans son rapport. Le ministre de la Santé et des Services sociaux a déjà été saisi de ces résultats et une analyse d'impact a également été réalisée.

« Les correctifs nécessaires pour apporter la modification suggérée par le Vérificateur général sont de nature législative et administrative. Il est impossible de procéder avant que les changements requis ne soient finalisés. Le ministre de la Santé et des Services sociaux étudie actuellement cette question et il devrait prendre une position finale à cet égard l'automne prochain.

« La Régie est disposée à entreprendre avec diligence l'actualisation de la décision gouvernementale finale relative à cette recommandation. »

Approbation des prévisions budgétaires du Fonds de l'assurance médicaments par le gouvernement

11.54 Selon la *Loi sur la Régie de l'assurance maladie du Québec*, le gouvernement doit approuver annuellement les prévisions budgétaires du Fonds de l'assurance médicaments déposées par la Régie auprès du ministre de la Santé et des Services sociaux au plus tard le 1er décembre précédant le début de l'année financière sur laquelle portent les prévisions.

Prévisions budgétaires annuelles non approuvées par le gouvernement.

11.55 Nous avons constaté que les prévisions budgétaires annuelles du Fonds n'ont pas été approuvées par le gouvernement, ce qui n'est pas conforme à la loi. D'ailleurs, la Régie n'a pas transmis pour fins d'approbation les prévisions au ministre de la Santé et des Services sociaux, dérogeant ainsi à la législation.

11.56 Cette situation ne permet pas la divulgation d'information financière utile au public non plus qu'elle n'assure la transparence du processus budgétaire.

11.57 **Nous avons recommandé à la Régie de transmettre les prévisions budgétaires annuelles du Fonds de l'assurance médicaments au ministre de la Santé et des Services sociaux afin d'obtenir l'approbation du gouvernement conformément à la loi.**

11.58 Commentaires de la Régie

« Il est d'abord important de rappeler que le Régime général d'assurance médicaments devait, conformément aux dispositions de la *Loi sur l'assurance médicaments*, être l'objet d'une révision en profondeur trois ans après son implantation. Les travaux découlant de cette obligation ont débuté au printemps 1999 et nous ont menés à une commission parlementaire à l'hiver de l'année 2000. Différentes pistes de solution ont alors été analysées, toutes ayant des implications administratives et financières variées. D'ailleurs, les travaux relatifs à cette révision se poursuivent encore et devraient trouver leur parachèvement à l'automne prochain.

« Entre-temps, le projet de loi 117, qui a été sanctionné en juin 2000, a modifié les dispositions de la *Loi sur l'assurance médicaments* concernant le financement du Fonds de l'assurance médicaments. Dorénavant, la Régie déterminera annuellement le taux d'ajustement de la prime maximale exigible le 1er janvier de chaque année. À l'automne 2000, des modifications réglementaires étaient requises pour actualiser la mesure législative citée précédemment.

« Ces contextes particuliers, législatif et réglementaire, n'ont pas permis de donner suite formellement à l'obligation de transmettre les prévisions financières du Fonds de l'assurance médicaments pour fins d'approbation par le gouvernement. Les incertitudes quant aux décisions finales du gouvernement imposaient la prudence dans la publication de ces prévisions. Toutefois, dans le cadre des travaux précités, des informations sur les prévisions financières du Fonds de l'assurance médicaments ont été transmises régulièrement aux autorités du ministère de la Santé et des Services sociaux.

« La stabilisation de la situation devrait permettre à la Régie de donner suite, dès le prochain exercice financier, à l'obligation qui lui est faite de faire approuver les prévisions financières du Fonds de l'assurance médicaments. »

SOCIÉTÉ DES TRAVERSIERS DU QUÉBEC

Vérification menée par

Alain Fortin
Directeur de vérification

Jocelyne Duval

11.59 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Société des traversiers du Québec pour l'exercice terminé le 31 mars 2001. Les travaux de vérification ont pris fin le 28 mai 2001. Nous avons constaté des inexactitudes importantes concernant certains postes des états financiers. Si ces postes avaient été comptabilisés conformément aux principes comptables généralement reconnus du Canada, le bilan au 31 mars 2001 présenterait des frais payés d'avance de quelque 270 000 dollars et le montant des créditeurs et frais courus ainsi que celui du déficit auraient été supérieurs d'environ 1,3 million de dollars et de 1 million de dollars respectivement. De plus, les dépenses de l'exercice terminé le 31 mars 2001 auraient été supérieures d'un montant avoisinant 200 000 dollars et le bénéfice net aurait été inférieur d'autant.

Frais payés d'avance

11.60 Les frais payés d'avance représentent des débours qui procureront des avantages au-delà de l'exercice en cours. Notre vérification nous a permis de relever que de telles dépenses, totalisant quelque 270 000 dollars et renvoyant à des factures d'assurance ainsi qu'à des avis d'imposition (taxes municipales et scolaires), n'avaient pas été dûment comptabilisées.

Passif

11.61 Le chapitre du *Manuel de l'ICCA* portant sur les fondements conceptuels des états financiers définit les passifs comme « des obligations qui incombent à l'entité par suite d'opérations ou de faits passés, et dont le règlement pourra nécessiter le transfert ou l'utilisation d'actifs, la prestation de services ou toute autre cession d'avantage économique ».

11.62 De plus, ce même chapitre énumère les caractéristiques essentielles des passifs :

1. « Ils représentent un engagement ou une responsabilité envers des tiers, qui doit entraîner un règlement futur, par transfert ou utilisation d'actifs, prestation de services ou toute autre cession d'avantages économiques, à une date certaine ou déterminable, lorsque surviendra un fait précis, ou sur demande ; »
2. « l'engagement ou la responsabilité constitue pour l'entité une obligation, à laquelle l'entité n'a guère ou n'a pas du tout la possibilité de se soustraire ; »
3. « l'opération ou le fait à l'origine de l'obligation de l'entité s'est déjà produit. »

11.63 Lors de notre vérification, nous avons constaté, dans un premier temps, que des obligations qui respectaient les trois caractéristiques essentielles d'un passif n'étaient pas comptabilisées. Ainsi, des charges à payer, en l'occurrence des salaires, des vacances et des congés de maladie, n'étaient pas inscrites en tant que passifs. Ces omissions représentent un montant total de plus de 1,9 million de dollars.

11.64 Dans un deuxième temps, nous avons remarqué que des montants comptabilisés en guise de passifs ne répondaient pas à tous les critères justifiant un tel traitement. En effet, la Société a inscrit au passif pour plus de 600 000 dollars de taxes municipales et de dépenses de santé et sécurité au travail alors que les services s'y rattachant seraient rendus après la fin de l'exercice visé.

Non-respect des principes comptables généralement reconnus.

11.65 **Nous avons recommandé à la Société de s'assurer que tous les passifs et les frais payés d'avance sont comptabilités conformément aux principes comptables généralement reconnus du Canada.**

11.66 Commentaires de la Société

« Depuis 1982, la Société ne comptabilise plus les frais payés d'avance, la dépense étant totalement imputée à l'année du déboursé. De même, les salaires et les journées de maladie et de vacances monnayables à chaque année sont comptabilisés lorsque payés ou pris et non lorsqu'ils sont acquis.

« La comptabilisation de ces dépenses selon la recommandation du Vérificateur général exigerait un travail long, laborieux, sans aucune valeur ajoutée et ne modifierait en rien les décisions des utilisateurs des états financiers compte tenu, entre autres, de l'importance relative des sommes en cause qui n'est pas uniquement fonction d'un calcul mathématique. »

11.67 Réaction aux commentaires de la Société

Nous avons déterminé l'importance relative conformément aux orientations établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Selon ces orientations et notre jugement professionnel, les montants en cause sont importants. Ainsi, nous ne pouvons que recommander à la Société de se conformer aux principes comptables généralement reconnus du Canada quant à la comptabilisation de tous les passifs et des frais payés d'avance.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Chapitre 12

Rapport annuel de gestion du Vérificateur général pour 2000-2001

TABLE DES MATIÈRES

Message du Vérificateur général	
APERÇU DE L'ORGANISATION	
Rôle	12.1
Champ de compétence	12.7
Vision, valeurs et orientations stratégiques	12.10
ACTIVITÉS ET RÉSULTATS	12.14
Certification de l'information financière	12.22
Utilité de l'information financière	12.24
Valeur ajoutée des travaux de certification de l'information financière	12.29
Coût de la certification de l'information financière	12.35
Certification des pratiques et de l'information de gestion	12.40
Certification de l'information sur la performance	12.42
Vérification de l'optimisation des ressources	12.46
Coût des vérifications de l'optimisation des ressources	12.56
Suivi des recommandations	12.59
Coût des suivis des recommandations	12.67
Soutien à l'égard du contrôle parlementaire	12.68
Événements importants survenus à la suite de nos travaux	12.72
QUALITÉ DES TRAVAUX	12.73
GESTION	
Structure organisationnelle	12.78
Force de travail	12.84
Ressources humaines	12.87
Attraction et rétention de la main-d'œuvre	12.94
Dotation en personnel	12.99
Développement professionnel	12.104
Climat de travail et mobilisation des employés	12.106
Ressources informationnelles	12.108
Ressources financières	12.111
PLANIFICATION POUR 2001-2002	12.113
ÉTATS FINANCIERS	

Sigles utilisés dans ce rapport

PCGR	Principes comptables généralement reconnus
VOR	Vérification de l'optimisation des ressources

MESSAGE DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL



C'est avec fierté que je vous présente mon rapport annuel de gestion pour l'année 2000-2001, le dernier que je produis dans le cadre de mon mandat en tant que Vérificateur général du Québec.

Le contenu de ce rapport de gestion témoigne des efforts que nous avons déployés pour soutenir les parlementaires dans leur fonction de contrôle de l'administration gouvernementale.

En plus des volets habituels de notre mission, soit la certification de l'information financière et la certification des pratiques et de l'information de gestion, nous avons amorcé cette année des travaux au regard de la certification de l'information sur la performance. En effet, nous nous sommes employés à développer une méthodologie en la matière en vérifiant, dans le cadre de projets pilotes, l'information sur la performance incluse dans les rapports annuels de gestion de deux entités. Les indicateurs de performance en santé dont ont convenu les gouvernements fédéral et provinciaux sont également visés par une telle certification, ce qui constitue un nouveau champ d'expertise dévolu au Vérificateur général, mandaté comme vérificateur à cet égard par le gouvernement québécois.

L'année a aussi été marquée par le rapport que j'ai adressé aux parlementaires relativement à la révision de mon mandat législatif. En septembre dernier, j'ai eu l'occasion de sensibiliser les membres de la Commission de l'administration publique aux principaux ajustements que je recommande d'apporter à la *Loi sur le vérificateur général* afin de nous permettre d'assister les députés de manière encore plus efficace en matière de contrôle parlementaire des fonds et autres biens publics. Des étapes importantes restent à franchir pour que se concrétisent les améliorations souhaitées. La prochaine personne qui occupera la fonction de Vérificateur général bénéficiera certainement elle aussi de la collaboration des parlementaires dans la poursuite de cette démarche.

Parallèlement aux efforts constants déployés par les équipes de vérification, d'autres enjeux ont été pris en charge par notre organisation, plus particulièrement par les directions de soutien. Ainsi, afin de diminuer le taux de roulement trop élevé auquel nous devons faire face, un plan de consolidation de l'effectif a été préparé et sa mise en œuvre a débuté au cours de l'année. Il s'articule autour de quatre axes : la rétention du personnel, l'attraction et le bassin de main-d'œuvre, la rémunération et les conditions de travail ainsi que l'organisation du travail.

En juin dernier, dans la foulée de l'élaboration de ce plan de consolidation, j'ai présenté une demande de postes supplémentaires au Bureau de l'Assemblée nationale en vue de porter l'effectif dont je dispose à un niveau qui tient mieux compte de l'ampleur de notre mandat de vérification. Rappelons que cet effectif a été réduit de façon importante au cours des années 90. Les situations plus fréquentes de surcharge de travail du personnel qui découlent de cette réduction de main-d'œuvre ne sont pas étrangères aux nombreux départs de nos employés.

Enfin, parce que cela a été maintes fois mentionné par d'autres que moi, vous me permettrez d'exprimer ma satisfaction quant à la haute qualité des travaux que nous avons régulièrement présentés aux parlementaires. C'est le fruit de l'équipe exceptionnelle qui m'assiste. Je veux donc souligner l'importante contribution de mon personnel à l'accomplissement de notre mission et remercier toutes et tous chaleureusement.



Guy Breton, FCA, FCMC



APERÇU DE L'ORGANISATION

Rôle

12.1 L'Assemblée nationale adopte les lois qui fixent le cadre d'action du gouvernement, elle autorise ce dernier à percevoir les impôts, approuve son budget de dépenses et exerce sur lui un pouvoir de surveillance.

12.2 Le Vérificateur général relève de l'Assemblée nationale et favorise, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics administrés par les organismes publics, les organismes et les entreprises du gouvernement, y compris l'utilisation des diverses subventions versées par les organismes publics et les organismes du gouvernement.

12.3 Les travaux de vérification comprennent, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, la certification de l'information financière de même que celle des pratiques et de l'information de gestion. De plus, à la faveur de ces mandats, il procède à la vérification de la conformité des opérations avec les lois, les règlements, les énoncés de politique et les directives.

12.4 Lorsque le Vérificateur général ne vérifie pas les livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement parce qu'un autre vérificateur est nommé pour le faire en vertu d'une loi, il exerce un droit de regard sur les travaux de ce vérificateur.

12.5 Enfin, il effectue les vérifications particulières ou les enquêtes qui lui sont demandées par le gouvernement ou le Conseil du trésor. Toutefois, ces travaux ne peuvent avoir préséance sur ses obligations principales.

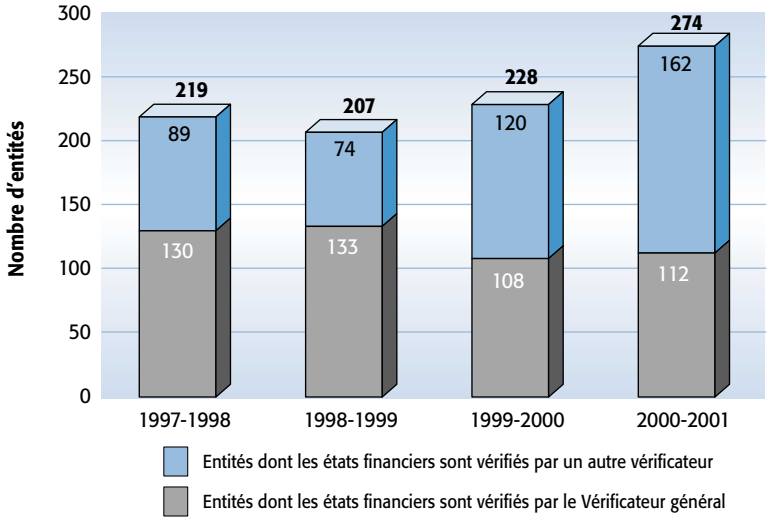
12.6 Il communique à l'Assemblée nationale les résultats de ses travaux, principalement au moyen de son opinion sur les états financiers du gouvernement, de ses organismes et entreprises, et de son rapport à l'Assemblée nationale dans lequel il aborde les sujets qui méritent, à son avis, d'être portés à l'attention des parlementaires.

Champ de compétence

12.7 En matière de certification de l'information financière, outre le gouvernement lui-même, plus de 270 entités gouvernementales sont incluses dans le champ de compétence du Vérificateur général (graphique 1). La liste détaillée de ces entités est présentée à l'annexe A du présent tome. Les entités dont les états financiers sont vérifiés par un autre vérificateur sont principalement des entreprises du gouvernement.

Graphique 1

Champ de compétence du Vérificateur général
en matière de certification de l'information financière



12.8 En 2000-2001, on constate une augmentation du nombre d'entités dont l'information financière est vérifiée par d'autres vérificateurs. Cette hausse s'explique en quasi-totalité par l'ajout des 38 filiales étrangères de la Caisse de dépôt et placement du Québec et des 5 filiales étrangères d'Hydro-Québec. En 1999-2000, ces deux entités avaient créé chacune 25 filiales.

12.9 Quant au champ de compétence en matière de vérification de l'optimisation des ressources, il faut ajouter à la liste des entités dont nous certifions l'information financière de nombreux organismes publics et organismes du gouvernement qui ne produisent pas d'états financiers parce que leurs dépenses sont comptabilisées dans le Fonds consolidé du revenu. Il faut aussi ajouter les bénéficiaires de subventions versées par les organismes publics et gouvernementaux. Ces bénéficiaires sont nombreux : il suffit de mentionner le réseau de la santé et des services sociaux et celui de l'éducation pour démontrer l'importance de leurs activités.

Vision, valeurs et orientations stratégiques

12.10 Notre vision consiste à être expert en certification de l'information destinée aux parlementaires et à être reconnu comme tel grâce à l'objectivité et à la qualité de nos travaux.

12.11 Les valeurs privilégiées par l'organisation s'énoncent comme suit :

- Du personnel compétent, responsable et dynamique : notre force.
- L'indépendance, l'objectivité et l'éthique : nos assises d'intervention.
- Des relations cordiales et professionnelles avec les entités : notre attitude.

12.12 Le Vérificateur général intègre ces valeurs dans son code de déontologie, et ce, dans le respect des règles d'éthique propres à son domaine d'activité, tout en faisant siennes celles qui s'appliquent à l'ensemble de la fonction publique québécoise. L'annexe B du présent tome reproduit ce document, qui est remis au nouvel employé lors des activités d'accueil. En 2000-2001, aucun manquement important au code de déontologie n'a été relevé. Notons que des articles ont été publiés dans notre bulletin interne d'information afin de rappeler au personnel diverses exigences déontologiques.

12.13 Nous en sommes à la première année de reddition de comptes sur les orientations stratégiques retenues pour la période 2000-2003, qui se lisent ainsi :

Certification de l'information financière

- Accroître l'utilité de l'information financière en obtenant une présentation de haute qualité et en temps opportun, et augmenter la valeur ajoutée de nos travaux de certification de l'information financière.

Certification des pratiques et de l'information de gestion

- Inciter les entités gouvernementales à améliorer leurs pratiques de gestion, la mesure de leur performance et leur reddition de comptes, et certifier des rapports annuels de gestion afin d'assurer l'Assemblée nationale qu'ils présentent fidèlement les résultats de ces entités.

Gestion de l'organisme

- Viser une gestion efficace et mobilisatrice, adaptée aux nouvelles réalités.

ACTIVITÉS ET RÉSULTATS

12.14 Les deux principaux champs d'action du Vérificateur général sont la certification de l'information financière de même que celle des pratiques et de l'information de gestion.

12.15 La certification de l'information financière assure que les états financiers présentent fidèlement la situation selon les principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada. Quant à la certification des pratiques et de l'information de gestion, elle vise à renseigner les parlementaires sur les différents aspects de la performance des entités. À cet effet, nous vérifions l'information qu'elles divulguent à cet égard ou nous procédons à des vérifications de l'optimisation des ressources.

12.16 Les travaux du Vérificateur général permettent aux parlementaires et à tous ceux qui s'y réfèrent d'avoir une confiance accrue dans l'information produite par les entités faisant partie de son champ de compétence. De surcroît, ils ont un effet dissuasif sur quiconque serait enclin à s'adonner à la fraude et à la malhonnêteté, en plus de favoriser l'amélioration des pratiques financières et de gestion.

12.17 La mise en œuvre des recommandations publiées dans les rapports à la direction et à l'Assemblée nationale a également pour effet d'améliorer la gestion, les pratiques financières ainsi que la reddition de comptes des entités vérifiées. Lorsque la reddition de comptes s'améliore, les parlementaires, mieux informés, peuvent exercer un meilleur contrôle parlementaire (figure 1).

12.18 Le Vérificateur général planifie ses activités d'après son cycle d'opération, qui débute à la mi-septembre (du 10 septembre 2000 au 8 septembre 2001). La ventilation des heures de travail réalisées au cours de l'année de planification 2000-2001, en regard des données de l'année précédente, est présentée au tableau 1.

12.19 Selon l'obligation faite à notre organisme, une partie des ressources consacrées à la vérification est réservée à la certification de l'information financière. Les autres ressources sont allouées, en fonction des objectifs annuels, aux projets de certification des pratiques et de l'information de gestion, et au développement professionnel.

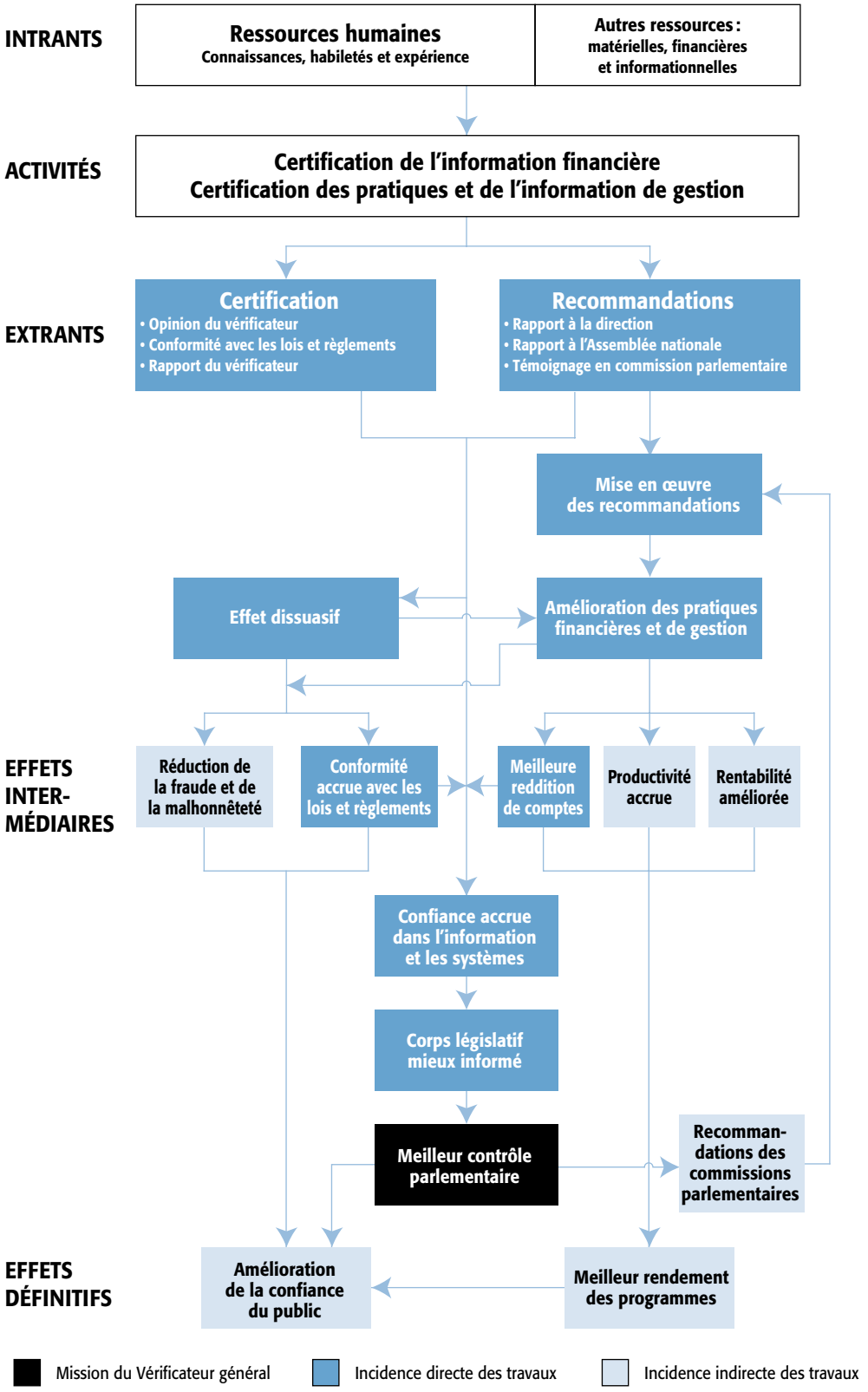
Tableau 1

VENTILATION DES HEURES DE TRAVAIL

	Heures planifiées 2000-2001		Heures réalisées 2000-2001		Heures réalisées 1999-2000	
Activités de vérification	**Nombre**	**%**	**Nombre**	**%**	**Nombre**	**%**
Certification de l'information financière	**92 620**	**29,9**	**99 238**	**31,3**	**91 693**	**30,1**
Certification des pratiques et de l'information de gestion						
Vérification de l'optimisation des ressources	73 810	23,8	70 548	22,4	77 127	25,4
Suivi des recommandations	11 550	3,7	9 910	3,1	14 017	4,6
Certification de l'information sur la performance	8 400	2,7	8 386	2,6	–	–
	93 760	**30,2**	**88 844**	**28,1**	**91 144**	**30,0**
Encadrement	27 630	9,0	29 953	9,5	31 032	10,2
Rédaction	10 356	3,3	8 062	2,5	10 161	3,3
	37 986	**12,3**	**38 015**	**12,0**	**41 193**	**13,5**
Total – activités de vérification	**224 366**	**72,4**	**226 097**	**71,4**	**224 030**	**73,6**
Activités de soutien						
Développement professionnel	17 998	5,8	22 213	7,0	16 059	5,3
Soutien professionnel	17 470	5,6	13 448	4,2	15 171	5,0
Soutien administratif	45 588	14,8	50 423	15,9	44 520	14,6
Encadrement	4 410	1,4	4 756	1,5	4 364	1,5
Total – activités de soutien	**85 466**	**27,6**	**90 840**	**28,6**	**80 114**	**26,4**
Total général	**309 832**	**100,0**	**316 937**	**100,0**	**304 144**	**100,0**

FIGURE 1

CHAMPS D'ACTION ET EFFETS DES TRAVAUX



12.20 Comme le tableau 1 l'indique, nous avons dû consacrer plus d'heures de travail que ce qui était prévu à la certification de l'information financière. Pareille situation a eu pour effet de réduire les ressources disponibles pour la certification des pratiques et de l'information de gestion. L'augmentation globale des heures de travail se rapporte en grande partie aux activités de soutien, qui ont nécessité ces ressources supplémentaires afin de répondre aux besoins de l'organisation.

12.21 Des explications sur les écarts concernant les heures de travail relatives aux travaux de certification sont fournies dans les sections développées ci-après.

Certification de l'information financière

12.22 Ce secteur d'activité comprend la vérification des états financiers suivants : ceux du gouvernement ainsi que ceux des organismes, entreprises et fonds lorsque, selon la loi, nous en sommes le vérificateur. Il comprend aussi l'exercice du droit de regard. Un peu plus de la moitié de l'effort de vérification est consacrée à la certification de l'information financière.

Orientation

12.23 Accroître l'utilité de l'information financière en obtenant une présentation de haute qualité et en temps opportun, et augmenter la valeur ajoutée des travaux de certification de l'information financière.

Utilité de l'information financière

Objectif

12.24 Exiger que les entités produisent des états financiers de qualité et veiller à ce que 80 p. cent des entités produisent leurs états financiers dans les 90 jours après la fin de leur exercice financier.

Résultats

12.25 Toutes les entités qui ne produisaient pas des états financiers conformes aux PCGR du Canada ou qui ne s'exécutaient pas dans les délais requis ont été identifiées et des mesures ont été prises pour informer les dirigeants.

12.26 L'état de situation est encourageant. En effet, pour ce qui est des entités dont les livres et comptes sont vérifiés par le Vérificateur général, nous avons établi que 83 p. cent d'entre elles produisent des états financiers conformes aux PCGR, tandis que 13 p. cent appliquent pour ce faire leurs conventions comptables. Les cas où l'opinion du vérificateur comporte une restriction ne représentent que 4 p. cent de l'ensemble des entités dont nous vérifions les états financiers. En 2001-2002, nous continuerons notre travail de sensibilisation auprès des entités susceptibles d'amélioration sous ce rapport.

12.27 Par ailleurs, nous avons intensifié nos efforts afin que les états financiers des entités soient produits dans le délai prévu de 90 jours. Force est de constater que, malgré les actions entreprises à cet égard, les résultats obtenus pour cette première année de la mise en œuvre de notre orientation stratégique sont quelque peu décevants puisqu'il y a eu plusieurs retards. Ainsi, seulement 41 p. cent des entités dont nous vérifions les états financiers ont respecté le délai visé.

12.28 Au cours de la prochaine année, nous poursuivrons nos activités en vue d'accélérer la production des états financiers et d'atteindre notre objectif triennal. Certaines entités feront l'objet d'un suivi particulier.

Valeur ajoutée des travaux de certification de l'information financière

Objectif

12.29 Produire annuellement 35 rapports adressés aux entités, dont 20 p. cent sont également transmis à l'Assemblée nationale, résultant des travaux de certification de l'information financière.

Résultats

12.30 Nous avons produit durant l'année 26 rapports adressés aux entités à la suite de nos travaux de certification de l'information financière, ce qui est en deça de notre objectif. Ce résultat s'explique en grande partie par le fait que nous avons cessé la vérification de 31 fonds spéciaux et que plusieurs rapports étaient le fruit de ces travaux.

12.31 Pour ce qui est du pourcentage de rapports à la direction dont le contenu est versé dans notre rapport à l'Assemblée nationale, il surpasse la cible que nous nous sommes fixée. En effet, le pourcentage est de 35 p. cent, soit 9 rapports sur 26.

12.32 Le tableau 2 présente le nombre d'interventions en matière de certification de l'information financière.

TABLEAU 2

INTERVENTIONS EN CERTIFICATION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE

	2000-2001	1999-2000	1998-1999	1997-1998
Opinion du vérificateur	157	146	169	169
Exercice du droit de regard	168	126	80	95
Rapport à la direction	26	28	18	17
Rapport à la direction inclus dans le rapport annuel	9	–	3	5

12.33 Le tableau 2 dénote qu'il y a eu une augmentation du nombre d'opinions du vérificateur. Cet accroissement tient à l'ajout de plusieurs états financiers par fonds dans une entité et à la vérification de quatre entités additionnelles. On y observe aussi une augmentation marquée des interventions associées à l'exercice du droit de regard. Elle est due à l'ajout de filiales étrangères, comme nous l'avons déjà mentionné dans la section traitant de notre champ de compétence.

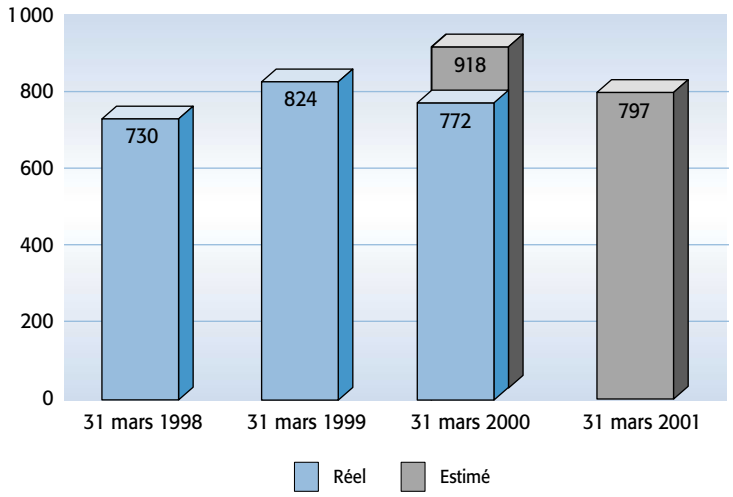
12.34 L'augmentation du nombre d'interventions n'est pas le seul élément qui justifie la hausse des heures de travail reflétée dans le tableau 1. Elle résulte également de dépassements importants des budgets alloués pour la réalisation de sept mandats. Plusieurs facteurs ont influé sur les heures de travail nécessaires à l'exécution de nos travaux, soit des changements majeurs dans les systèmes informatiques, une comptabilité déficiente, la conduite de travaux imprévus visant à rendre les états financiers conformes aux PCGR et des modifications apportées à notre approche de vérification.

Coût de la certification de l'information financière

12.35 Le graphique 2 présente le coût de la certification des états financiers consolidés du gouvernement pour les quatre dernières années.

GRAPHIQUE 2

COÛT DE LA CERTIFICATION DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (en milliers de dollars)

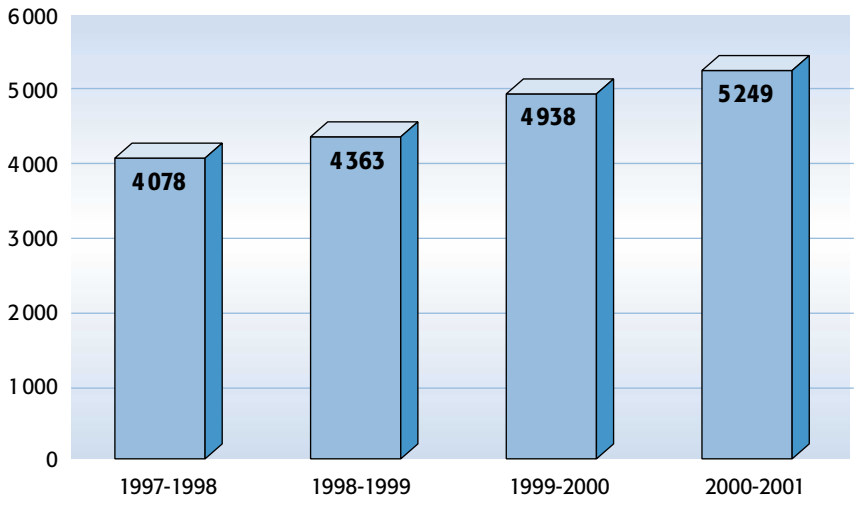


12.36 L'an passé, nous avions estimé le coût de la vérification des états financiers consolidés du gouvernement à 918 000 dollars. Il s'est plutôt élevé à 772 000 dollars. D'une part, la productivité de nos employés a été supérieure à nos attentes et, d'autre part, les travaux concernant la vérification des régimes de retraite et la rédaction du rapport à l'Assemblée nationale ont été moins importants que prévu. En ce qui a trait à la vérification des états financiers pour l'année ayant pris fin le 31 mars 2001, nous estimons que les coûts avoisineront les 797 000 dollars.

12.37 Le graphique 3 fournit le coût total de la certification de l'information financière pour 82 entités dont les états financiers ont été vérifiés par le Vérificateur général au cours des quatre dernières années. Le Curateur public n'a pas été pris en compte parce que la portée de la vérification a été élargie en 1999-2000. Le coût de la certification des états financiers consolidés du gouvernement est également exclu.

Graphique 3

Coût total de la certification de l'information financière des 82 organismes, entreprises et fonds vérifiés au cours des quatre dernières années (en milliers de dollars)



12.38 En 2000-2001, l'augmentation des coûts totaux d'un peu plus de 300 000 dollars résulte, entre autres, des budgets excédentaires dont nous avons fait mention au paragraphe 12.34 et de l'utilisation accrue de contractuels.

12.39 Ces quatre dernières années, l'élévation des coûts, exclusion faite des dépassements budgétaires de cette année concernant les heures de travail (environ 300 000 dollars), provient essentiellement de l'augmentation des salaires et de l'amélioration du soutien aux opérations. Ces améliorations touchent les domaines suivants : services juridiques, services linguistiques, communications et ressources informatiques.

Certification des pratiques et de l'information de gestion

12.40 Cette activité comprend la certification de l'information sur la performance, la vérification de l'optimisation des ressources et le suivi des recommandations. Les ressources affectées à la certification des pratiques et de l'information de gestion représentent un peu moins de la moitié de l'effort de vérification.

Orientation

12.41 Inciter les entités gouvernementales à améliorer leurs pratiques de gestion, la mesure de leur performance et leur reddition de comptes, et certifier des rapports annuels de gestion afin d'assurer l'Assemblée nationale qu'ils présentent fidèlement les résultats de ces entités.

Certification de l'information sur la performance

Objectif

12.42 Certifier au moins 10 rapports annuels de gestion d'ici 2003 et assister les parlementaires dans l'examen de ces rapports.

Résultats

12.43 Nous avons procédé, comme nous l'avions prévu, à deux projets pilotes de certification de l'information sur la performance dans deux entités qui avaient accepté d'y participer. Ces travaux vont permettre de développer notre méthodologie en la matière. Les résultats de ces mandats sont publiés dans le chapitre 10 du présent tome.

12.44 Par ailleurs, le 11 septembre 2000, les premiers ministres canadiens ont annoncé leur engagement de renforcer et de renouveler les services de soins de santé publics en partenariat et en collaboration. À compter de septembre 2002, cet engagement prévoit, entre autres, la diffusion régulière par chaque gouvernement provincial de rapports sur le rendement du système de santé à l'aide d'indicateurs comparables mutuellement acceptés portant sur l'état de la santé, les résultats en matière de santé et la qualité des services. Le gouvernement du Québec a confié au Vérificateur général du Québec le mandat d'effectuer la vérification indépendante de la qualité des informations publiées, eu égard à chacun des indicateurs mesurés, à l'occasion de la reddition de comptes à la population québécoise.

12.45 Le Vérificateur général est également membre du groupe d'étude du Conseil canadien des vérificateurs législatifs sur le sujet.

Vérification de l'optimisation des ressources

12.46 Nous sommes d'avis qu'un rapport sur la performance fait par la direction et certifié par des vérificateurs indépendants constitue une bonne façon, pour un dirigeant, d'assumer ses responsabilités au regard de la reddition de comptes. Faute de rapports exhaustifs présentés par la direction, la vérification de l'optimisation des ressources demeure nécessaire pour faire rapport directement à l'Assemblée nationale sur différents aspects de la performance de chacune des entités.

12.47 Devant l'ampleur de la tâche et compte tenu de ressources limitées, l'effort de vérification est concentré sur des projets qui présentent des lacunes potentielles de gestion. Le repérage des lacunes dans les entités gouvernementales est fait sur une base cyclique.

12.48 La portée d'un mandat relatif à l'optimisation des ressources varie en fonction des objectifs de la vérification. Il est possible d'examiner la qualité de la gestion d'une entité ou d'une activité particulière : ce sont les vérifications sectorielles. Lorsque le sujet abordé concerne plus d'une entité, la vérification est dite d'envergure gouvernementale. Il est également possible d'effectuer des vérifications dans les entités qui bénéficient de subventions du gouvernement, tels les organismes du réseau de la santé et des services sociaux et du réseau de l'éducation : il s'agit alors de vérifications dans les réseaux.

12.49 À cause de sa position privilégiée, le Vérificateur général a une vision d'ensemble de l'administration publique ; il peut donc apporter un éclairage très utile aux parlementaires sur des situations actuelles ou émergentes. Les vérifications thématiques visent cet objectif, car elles permettent au Vérificateur général de se prononcer sur le sujet retenu afin d'alimenter le débat.

Objectif

12.50 Maximiser l'influence de nos travaux de vérification de l'optimisation des ressources et augmenter le taux d'application de nos recommandations à 80 p. cent.

Résultats – vérification de l'optimisation des ressources

12.51 Afin d'orienter les vérifications en fonction des besoins de l'Assemblée nationale, une méthode de sélection des vérifications basée sur l'analyse de critères a été appliquée ces dernières années. En effet, les projets de vérification sont évalués en premier lieu sur l'opportunité du moment choisi pour mettre en œuvre la vérification. Par la suite, d'autres facteurs sont évalués, tels que l'ampleur des déficiences appréhendées, la nouveauté du sujet et son importance et, enfin, le degré d'efficience escompté du projet.

12.52 Au cours du dernier exercice, 13 mandats de repérage et de mise à jour de projets éventuels de vérification ont été effectués. Par la suite, 15 projets ont été soumis au comité de planification qui a procédé à une évaluation de leur potentiel de réalisation ; tous ont été acceptés. Étant donné les ressources disponibles pour 2001-2002, 8 vérifications seront réalisées, tandis que 7 projets totalisant 40 000 heures de vérification ne pourront l'être.

12.53 Comme l'indique le tableau 3, nous avons procédé en 2000-2001 à 11 vérifications de l'optimisation des ressources. Toutefois, toujours en 2000-2001, il y a eu une diminution des heures consacrées à la vérification de l'optimisation des ressources et au suivi des recommandations comparativement à celles qui avaient été planifiées (voir le tableau 1). Cette diminution est largement due au fait que la certification de l'information financière a exigé plus de ressources que prévu. Ainsi, nous n'avons pas réalisé les mandats suivants, à défaut notamment de disposer des heures requises pour ce faire :

- 10 mandats de repérage des lacunes de gestion n'ont pas été exécutés : 2 150 heures ;
- 1 mandat de vérification de l'optimisation des ressources a été arrêté : 3 200 heures.

TABLEAU 3

RAPPORTS RELATIFS À LA VÉRIFICATION DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

	2000-2001	1999-2000
Vérification thématique	1	1
Vérification d'envergure gouvernementale	5	2
Vérification dans les réseaux	4	3
Vérification sectorielle	1	7
Travail spécial	–	1
Rapport à la direction	105	64

12.54 De plus, nous avons modifié notre planification opérationnelle en cours de route afin de mieux tenir compte de l'actualité :

- annulation d'un projet de repérage des lacunes de gestion pour mener à bien la vérification de la qualité de la gestion du Protection du citoyen ;
- réalisation d'une vérification de l'optimisation des ressources ayant pour sujet la prestation électronique des services aux citoyens et aux entreprises à la place de travaux de même nature sur GIRES, étant donné le retard dans le déploiement de ce projet.

12.55 Enfin, 2 mandats de vérification de l'optimisation des ressources n'ont pas débuté (1 400 heures) et 2 mandats de suivi des recommandations ont été reportés (2 000 heures) pour compenser des dépassements budgétaires.

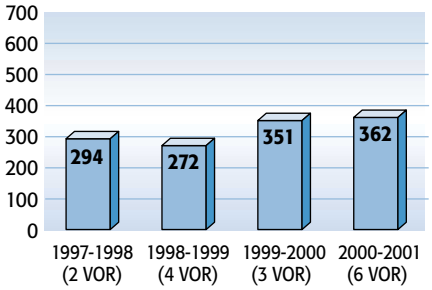
Coût des vérifications de l'optimisation des ressources

12.56 Les graphiques 4, 5 et 6 illustrent le coût moyen des travaux de vérification de l'optimisation des ressources selon la portée du mandat : vérifications d'envergure gouvernementale et thématiques, dans les réseaux ou sectorielles.

COÛT MOYEN DES VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES (VOR) (en milliers de dollars)

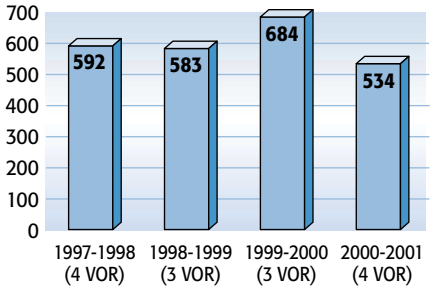
GRAPHIQUE 4

VOR D'ENVERGURE GOUVERNEMENTALE ET THÉMATIQUES



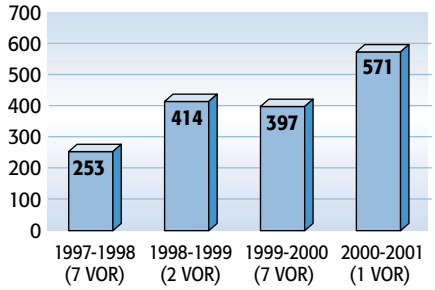
GRAPHIQUE 5

VOR DANS LES RÉSEAUX



GRAPHIQUE 6

VOR SECTORIELLES



12.57 L'augmentation du coût moyen des vérifications de l'optimisation des ressources sectorielles vient du fait que la seule vérification de ce type qui a eu lieu cette année avait une portée plus grande que celle qui caractérise habituellement ces mandats. Les vérifications sectorielles peuvent en effet nécessiter un nombre élevé d'heures de travail.

12.58 Quant au coût moyen des vérifications de l'optimisation des ressources dans les réseaux, il a diminué comparativement à l'an passé, où l'augmentation enregistrée à l'époque était principalement attribuable au fait que les travaux de trois vérifications avaient nécessité plus d'efforts et s'étaient échelonnés sur une période de deux ans.

Suivi des recommandations

12.59 Pour favoriser davantage le contrôle parlementaire et une meilleure gestion des fonds et autres biens publics, le Vérificateur général reconnaît l'importance d'effectuer un suivi des recommandations formulées dans ses rapports annuels des années antérieures.

Résultats – suivi des recommandations

12.60 Puisque le suivi des recommandations formulées cette année ne sera entrepris que dans deux ou trois ans, le taux d'application de celles-ci ne pourra être mesuré avant 2003.

12.61 Par ailleurs, en 2000-2001, nous avons réalisé le suivi des recommandations liées à huit vérifications de l'optimisation des ressources; ces travaux ont nécessité 9910 heures (voir le tableau 1).

12.62 C'est ainsi que nous avons effectué le suivi de 109 recommandations énoncées dans les rapports annuels de 1993-1994, de 1996-1997 et des années suivantes. Le tableau 4 regroupe les résultats de ces travaux et précise le niveau d'application des recommandations; le taux d'application est également établi au regard de chacune des possibilités envisagées.

TABLEAU 4

RÉSULTATS DES SUIVIS ET NIVEAU D'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

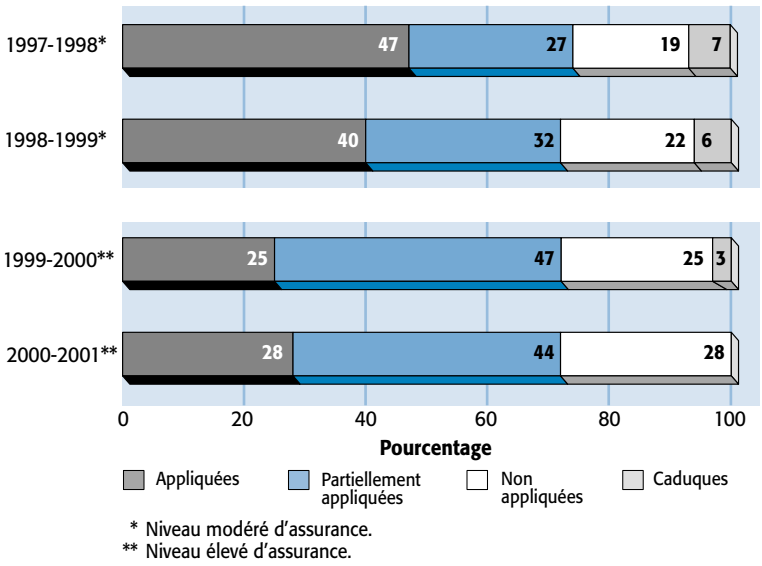
Nombre de recommandations					
Appliquées	Partiellement appliquées		Non appliquées	Caduques	
	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants			Total
30	24	24	31	–	**109**
28 %	22 %	22 %	28 %	–	**100 %**

12.63 De façon globale, en ce qui a trait aux travaux de suivi menés à bien en 2000-2001, il faut retenir que 71 p. cent de nos recommandations ont suscité des gestes concrets de la part des gestionnaires. Toutefois, nous ne sommes satisfaits des progrès réalisés que dans 50 p. cent des cas.

12.64 Le graphique 7 présente le taux d'application des recommandations pour les quatre dernières années. La diminution des recommandations appliquées au profit de celles qui sont partiellement appliquées découle du recours à une méthode d'évaluation plus rigoureuse depuis deux ans. En effet, en décembre 1999, le Vérificateur général s'est doté de nouvelles normes en la matière. Ces normes demandent que les travaux soient exécutés en obtenant un niveau élevé d'assurance. Celui-ci nous permet d'affirmer que les mesures prises par les entités concernées comblent vraiment les lacunes soulevées. S'il est seulement plausible qu'elles les corrigent, il s'agit alors d'un niveau modéré d'assurance.

GRAPHIQUE 7

SUIVI DES RECOMMANDATIONS



* Niveau modéré d'assurance.
** Niveau élevé d'assurance.

12.65 Dans leurs commentaires, les entités vérifiées exposent parfois les motifs qui justifient leur retard à appliquer certaines de nos recommandations. Elles s'opposent rarement à une recommandation : elles en reconnaissent la pertinence, même si, pour diverses raisons, elles n'y ont pas donné suite. Parmi les motifs invoqués, on peut signaler les suivants :

- depuis la vérification, l'effort a été mis sur la planification de la solution, l'application suivra ;
- la priorité a été accordée à d'autres sujets ou à d'autres recommandations ;
- il y a absence d'incitation, l'entité devant supporter les coûts de l'amélioration de sa performance en matière de tarification alors que les bénéfices profitent seulement au Fonds consolidé du revenu ;
- la collaboration ou la coordination interministérielle fait défaut ;
- le processus qu'il faut mettre en place pour conclure une entente et obtenir les autorisations requises exige du temps ;
- on attend l'expression d'une volonté gouvernementale claire.

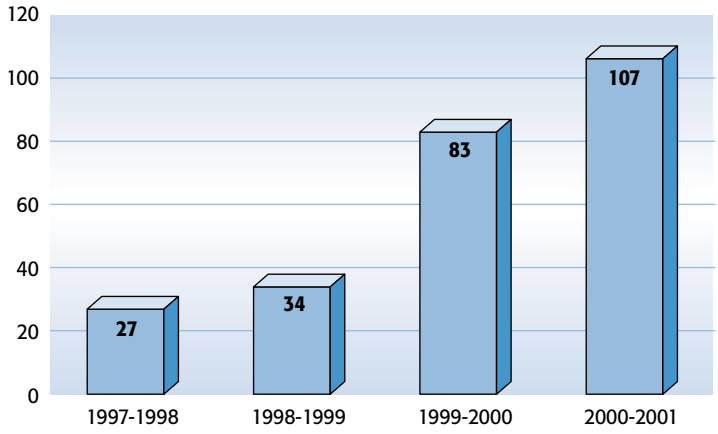
12.66 Il est à noter que, parmi les recommandations ayant fait l'objet d'un suivi, 13 concernaient la qualité de la reddition de comptes. Or, seulement 5 des recommandations formulées à cet égard ont été appliquées ou ont été à la source de progrès satisfaisants. La situation est préoccupante si l'on considère que l'implantation de la gestion par résultats figure dans la liste des orientations gouvernementales. Il va de soi que, dans un tel contexte, la reddition de comptes doit avoir toutes les qualités attendues.

Coût des suivis des recommandations

12.67 L'augmentation du coût moyen des suivis, comme on le voit au graphique 8, est attribuable principalement à la réalisation de travaux consécutifs à des mandats de vérification de l'optimisation des ressources d'envergure gouvernementale qui, auparavant, ne faisaient pas l'objet de suivi. Ces mandats exigent en effet que nos équipes de travail visitent plusieurs entités. La réalisation de tels suivis est une pratique amorcée l'an passé. Par ailleurs, le rehaussement des normes encadrant ces travaux a aussi contribué à faire monter les coûts.

GRAPHIQUE 8

COÛT MOYEN DES SUIVIS (en milliers de dollars)

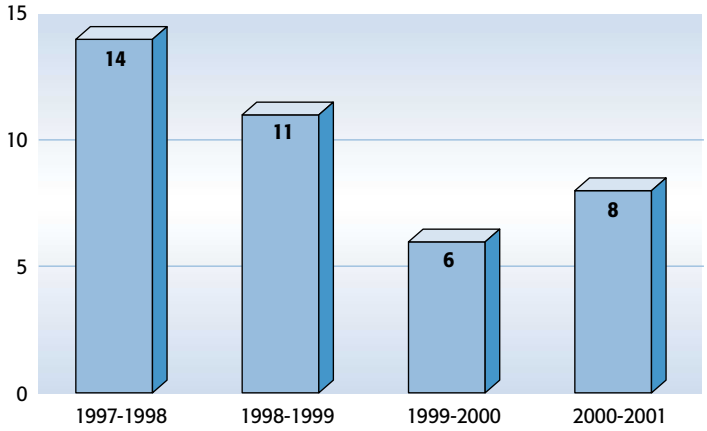


Soutien à l'égard du contrôle parlementaire

12.68 Le nombre de nos rapports discutés en commission parlementaire et le nombre d'heures pendant lesquelles nous assistons aux séances tenues par les différentes commissions parlementaires sont, selon nous, un bon indicateur de l'intérêt suscité par nos travaux auprès des députés. Au cours de l'année 2000-2001, la Commission de l'administration publique a examiné 7 rapports lors des séances publiques qu'elle a tenues; la Commission de l'économie et du travail en a utilisé un huitième lorsqu'elle s'est penchée sur les activités d'un ministère (graphique 9). Ainsi, 5 des 13 rapports de vérification de l'optimisation des ressources, 2 des 12 rapports de suivi et le rapport traitant de la révision du mandat législatif du Vérificateur général, tous publiés dans notre rapport annuel de 1999-2000, ont servi de base aux échanges publics entre les élus et les gestionnaires touchés par l'un ou l'autre de ces travaux. De plus, nous avons soutenu les parlementaires dans l'examen de 2 rapports annuels de gestion produits par autant d'unités autonomes de service. Nous avons également rencontré les membres de la Commission de l'administration publique afin de discuter de notre rapport d'activité pour 1999-2000.

GRAPHIQUE 9

RAPPORTS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL ÉTUDIÉS EN COMMISSION PARLEMENTAIRE



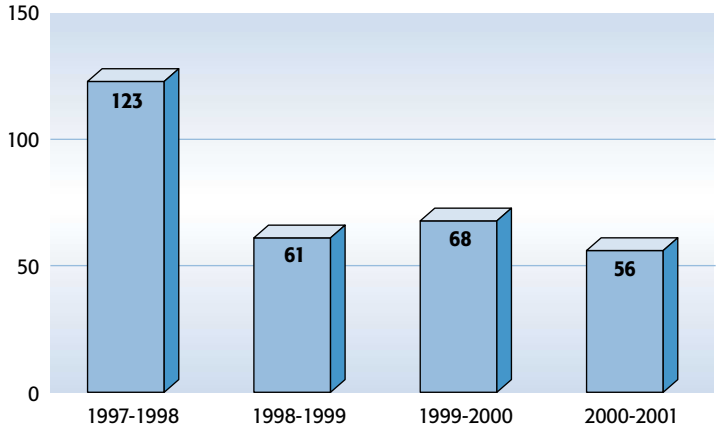
12.69 À ce propos, nous en sommes aux prémices. À la lumière de l'expérience vécue au fil des 16 années d'application de la *Loi sur le vérificateur général* et au terme de son mandat de 10 ans, le Vérificateur général estime que son mandat législatif devrait être retouché afin de lever les embûches qui font encore obstacle à sa mission de soutien à l'égard du contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce sujet, qui a déjà fait l'objet d'un rapport particulier[1], est à nouveau traité dans le chapitre 1 du présent tome.

12.70 Par ailleurs, le Vérificateur général a été présent 56 heures aux séances préparatoires ou publiques tenues par les commissions parlementaires (graphique 10). Rappelons que les séances publiques donnent l'occasion aux députés d'entendre les sous-ministres et les dirigeants d'organismes concernés par nos vérifications et de discuter avec eux des mesures prévues pour corriger les lacunes signalées dans nos rapports.

1. *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*, tome II, chapitre 2.

Graphique 10

Heures de présence du Vérificateur général aux séances des commissions parlementaires*



* Les données publiées antérieurement à cet égard ont été redressées afin de tenir compte de la durée réelle des séances publiques plutôt que de leur durée prévue.

12.71 La diminution des heures consacrées à l'examen de nos rapports en 1998-1999 s'explique principalement par une période d'inactivité parlementaire occasionnée par la tenue d'une élection générale. En 1999-2000, bien que très peu de rapports de suivi aient été examinés, plusieurs des rapports de vérification de l'optimisation des ressources publiés durant l'année ont été étudiés en commission parlementaire. Pour ce qui est de 2000-2001, le Vérificateur général a uniquement été convoqué à la session d'automne de la Commission de l'administration publique.

Événements importants survenus à la suite de nos travaux

12.72 À la suite de nos vérifications, les entités visées s'engagent habituellement dans la recherche de solutions aux lacunes que nous avons soulevées à leur égard. L'année 2000-2001 a permis de nouveau à des gestionnaires d'exposer aux députés, réunis en commission parlementaire, les actions qu'ils entendaient prendre pour donner suite à nos recommandations. Outre ce premier impact, nous croyons qu'il est révélateur de mentionner quelques événements qui ont ponctué les derniers mois et qui sont reliés directement ou indirectement à certains de nos travaux de vérification :

- le dépôt, en **décembre 2000**, du projet de loi 173 – *Loi sur la sécurité civile* qui vise à mieux encadrer la protection des personnes et des biens contre les sinistres ; ce projet fait écho à des recommandations que nous avons adressées au ministère de la Sécurité publique ;

- la parution, en **décembre 2000**, du rapport Dicaire sur les services préhospitaliers d'urgence, qui est l'aboutissement de travaux entrepris quelque temps après le dépôt de notre rapport de vérification traitant de ce sujet ;
- la parution, en **janvier 2001**, du rapport de la commission Clair sur les services de santé et les services sociaux ; ce rapport fait référence à nos travaux et reprend plusieurs questions que nous avions soulevées ;
- un débat nourri au sein de la société sur les répercussions sociales et économiques liées aux jeux de hasard et d'argent, notamment la tenue, en **février 2001**, d'un colloque à ce propos ;
- la publication, en **avril 2001**, du rapport Corbo sur la libération et l'encadrement des détenus ; ce document revoit chacune des étapes du processus de libération conditionnelle afin de déterminer des éléments de solution véritablement adaptés aux problèmes recensés ; à plusieurs reprises, nos rapports abordant cette question y sont cités.

QUALITÉ DES TRAVAUX

12.73 Le Vérificateur général, eu égard au rôle qui lui est dévolu, se doit de produire des travaux d'une grande qualité, aussi bien en ce qui a trait à la certification de l'information financière qu'en ce qui a trait à celle des pratiques et de l'information de gestion. Plusieurs activités ont été incluses au calendrier de travail pour répondre à cet impératif.

12.74 Ainsi, au fil des diverses étapes nécessaires à la conduite des mandats, les contrôles suivants sont exercés :

- l'approbation de la stratégie de certification, de l'opinion du vérificateur sur les états financiers et du projet de rapport par le directeur, le directeur principal ou le vérificateur général adjoint concerné, selon l'importance et les risques du mandat ;
- la révision des dossiers par le chargé de projet et le directeur ;
- l'administration d'un questionnaire d'autocontrôle de la qualité des dossiers de vérification de l'optimisation des ressources ;
- des consultations auprès de la direction des services-conseils et de l'assurance qualité ou des services juridiques lorsque le mandat requiert une recherche plus poussée ou un traitement particulier ;
- le contrôle a priori par la direction des services-conseils et de l'assurance qualité de la présentation des états financiers.

12.75 De plus, une inspection a posteriori des dossiers de vérification est faite de manière à mesurer le respect des normes professionnelles et la qualité du travail. Cette inspection peut être réalisée par la direction des services-conseils et de l'assurance qualité ou par l'Ordre des comptables agréés du Québec, qui examine nos dossiers tous les quatre ans.

12.76 En 2000-2001, l'inspection a posteriori effectuée par la direction des services-conseils et de l'assurance qualité a porté sur sept dossiers de certification de l'information financière et un dossier de vérification de l'optimisation des ressources. La direction a été à même de conclure que ces missions ont été exécutées avec la qualité et le soin nécessaires et qu'à tous égards importants, les normes de vérification généralement reconnues et les normes adoptées par le Vérificateur général ont été respectées.

12.77 La qualité de nos travaux dépend aussi de la connaissance que nous avons des changements qui surviennent dans l'administration gouvernementale, dans la profession et dans les méthodes de gestion. C'est pourquoi plusieurs membres de l'effectif du Vérificateur général participent activement aux travaux d'associations et de comités liés notamment à la vérification législative, à la vérification de l'optimisation des ressources, aux normes de la profession, à la vérification informatique et à la gestion. Nous participons aussi à divers groupes de coordination au sein de l'administration gouvernementale.

GESTION

Structure organisationnelle

12.78 Le Vérificateur général s'est doté d'une structure organisationnelle lui permettant de s'acquitter de ses devoirs et de ses responsabilités (figure 2).

12.79 Les activités de vérification sont sous la gouverne des deux vérificateurs généraux adjoints. Pour les seconder dans leurs tâches, quatre directeurs principaux sont chargés de coordonner les travaux des 14 directions de vérification. En vue d'augmenter l'efficience et l'efficacité des équipes de travail, chaque direction se voit confier les mandats reliés à des domaines d'activité particuliers; on peut nommer ici l'agriculture, la culture, l'éducation, la santé, etc.

12.80 Quant aux activités de soutien, elles se divisent en trois secteurs: la direction des services-conseils et de l'assurance qualité, celle de l'administration et celle du cabinet.

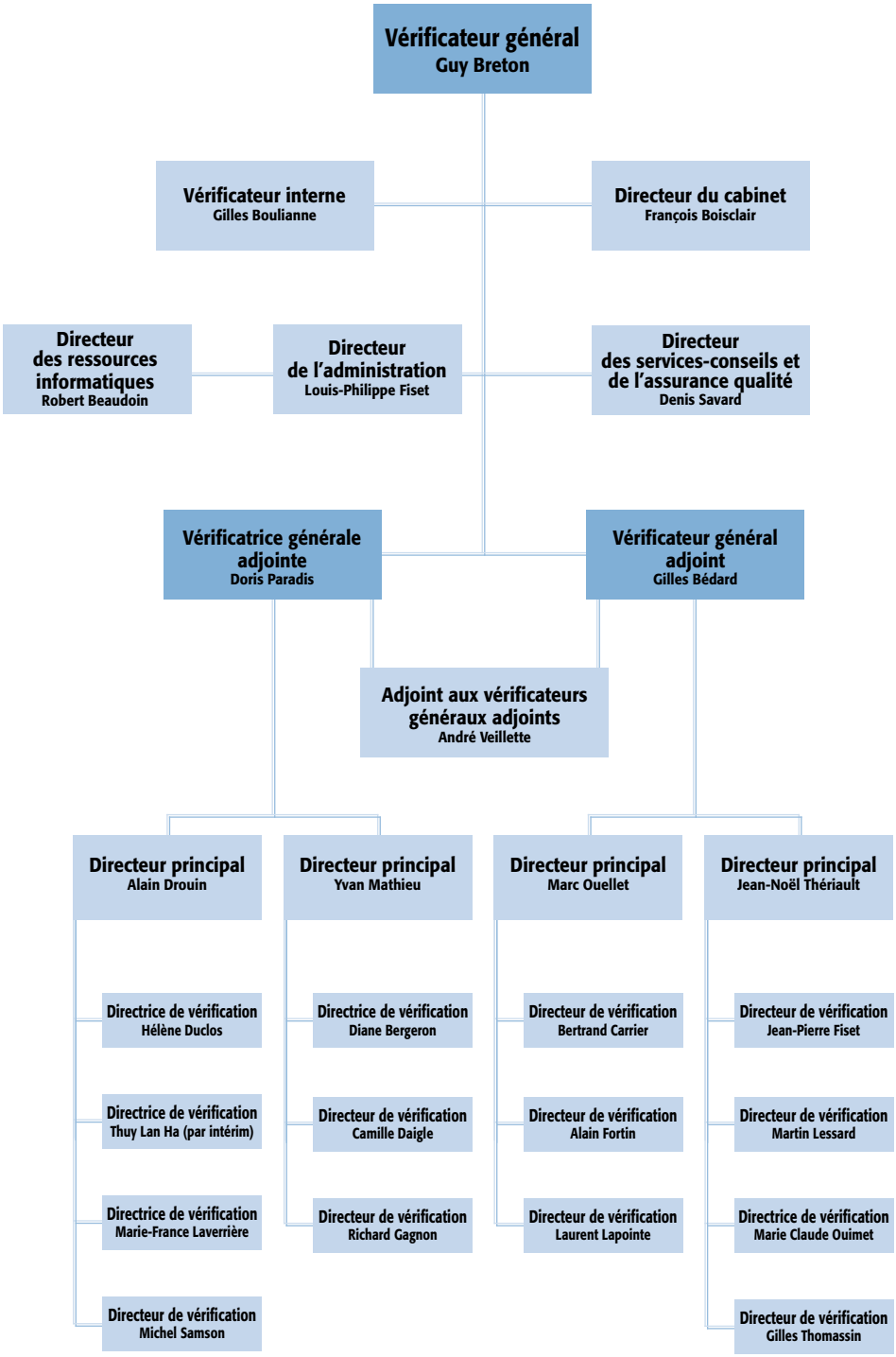
12.81 La direction des services-conseils et de l'assurance qualité assure le soutien direct à la vérification par ses services-conseils, l'assurance qualité a priori et a posteriori, l'élaboration de normes et d'orientations, le développement professionnel ainsi que la recherche et l'expérimentation.

12.82 La direction de l'administration, de son côté, se charge de la gestion des ressources humaines, informationnelles, financières et matérielles.

12.83 La direction du cabinet est responsable pour sa part des communications avec nos divers interlocuteurs ainsi que des services juridiques. Une personne rattachée au cabinet agit aussi à titre de vérificateur interne et, relativement à cette fonction, elle relève directement du Vérificateur général.

FIGURE 2

ORGANIGRAMME

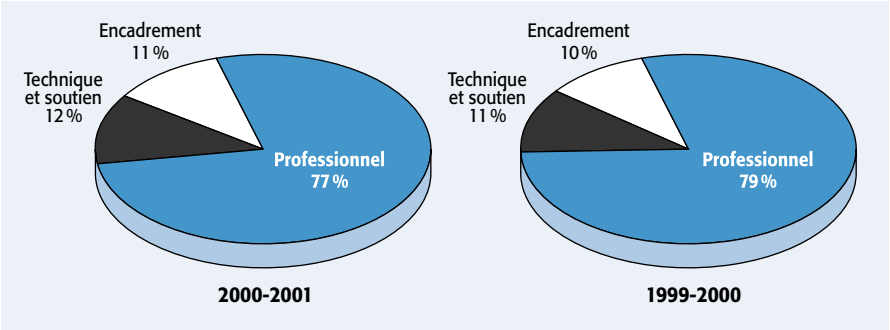


Force de travail

12.84 Pour l'année 2000-2001, l'effectif budgété s'établissait à 203 postes réguliers partagés entre le bureau de Québec (161) et le bureau de Montréal (42). Le graphique 11 présente la répartition du personnel selon les catégories en cause.

GRAPHIQUE 11

RÉPARTITION DU PERSONNEL



12.85 La nouvelle répartition du personnel découle de la nomination d'un second vérificateur général adjoint et d'un directeur de vérification des systèmes d'information, de la conversion en poste de cadre de deux postes occupés par des professionnels en situation de gestion, de l'ajout d'une secrétaire aux opérations de vérification et de l'engagement d'une technicienne en ressources humaines.

12.86 Par ailleurs, le Vérificateur général a recours à des ressources professionnelles externes, principalement pour s'adjoindre du personnel d'appoint ou des experts dans différents domaines d'activité reliés à la vérification. L'expérience et les connaissances de ces derniers appuient de façon constructive et enrichissent le savoir-faire des équipes de vérification.

Ressources humaines

12.87 La qualité et la compétence des ressources humaines du Vérificateur général constituent sa force majeure. C'est pourquoi il reconnaît leur apport comme une valeur organisationnelle. Plus de 80 p. cent du budget est affecté aux traitements et autres rémunérations.

Orientation

12.88 Viser une gestion efficace et mobilisatrice, adaptée aux nouvelles réalités.

Objectif

12.89 Maintenir notre expertise en consolidant notre équipe et en réduisant le taux de roulement du personnel de vérification à 10 p. cent.

Résultats

12.90 L'année 2000-2001 a affiché un taux de roulement élevé du personnel de vérification, soit 19,2 p. cent. Nous sommes encore loin du but, mais nous comptons redoubler d'effort en vue d'obtenir le résultat visé dans les meilleurs délais.

12.91 Un sondage sur la satisfaction des employés au travail a été réalisé auprès de tous, au début de septembre 2000, pour soutenir la recherche de pistes d'action destinées à consolider l'effectif et à abaisser le taux annuel de roulement du personnel de vérification.

12.92 Les résultats de ce sondage traduisent un degré élevé de satisfaction au travail, qui place le Vérificateur général au deuxième rang des 21 organisations publiques ou privées qui ont fait le même exercice de mesure. Parmi les principaux motifs qui expliquent l'appréciation favorable des répondants, on note la qualité de la formation et des services offerts aux employés de même que l'excellence des relations avec les supérieurs et les collègues.

12.93 Les répondants ont par ailleurs signalé à la direction quelques situations susceptibles d'amélioration. Elles concernent notamment l'information sur les dossiers importants, les perspectives de carrière chez le Vérificateur général et l'organisation du travail, le personnel considérant qu'il lui faut accomplir des tâches exigeantes dans des conditions parfois difficiles.

Attraction et rétention de la main-d'œuvre

12.94 Au cours de l'année, en s'appuyant sur les résultats du sondage, la direction a approuvé un plan d'action (2000-2003) sur la consolidation de l'effectif établissant quatre axes d'intervention : la rétention du personnel, l'attraction et le bassin de main-d'œuvre, la rémunération et les conditions de travail ainsi que l'organisation du travail. Afin d'appliquer ce plan d'action et d'en assurer la coordination, nous avons recruté un nouvel employé.

12.95 En juin 2001, nous avons également présenté un mémoire au Secrétariat du Conseil du trésor par lequel nous demandions que soient apportées des modifications à la classification des agents et agentes du Vérificateur général, à leurs conditions de travail ainsi qu'à leur échelle salariale.

12.96 En vue de parfaire les compétences professionnelles de l'effectif, l'organisation soutient l'employé qui cherche à augmenter ses connaissances en lui remboursant les frais d'inscription et de scolarité pour des cours pertinents à son travail et suivis dans un établissement reconnu par le ministère de l'Éducation.

12.97 Nous avons aussi élaboré et mis en œuvre une première politique relative à l'octroi d'un congé avec traitement lors d'un long déplacement à l'extérieur, et conçu une seconde politique balisant l'attribution de bonis pour rendement exceptionnel à des équipes de travail.

12.98 Enfin, la direction a établi avec tout nouvel employé en vérification un contrat d'engagement pour les trois années suivant son entrée en fonction, le Vérificateur général se réservant ainsi l'exclusivité de ses services à l'intérieur de l'appareil gouvernemental, sauf en cas de promotion.

Dotation en personnel

12.99 Les postes devenus vacants à la suite du départ de nos employés ont exigé une recherche active de nouvelles ressources. Ainsi, à l'automne 2000, 7 concours de recrutement ont été tenus afin de pourvoir les postes de comptables agréés vacants et de combler les besoins éventuels à cet égard. Au cours de l'année, 27 personnes sont entrées au service du Vérificateur général, y compris la seule personne admissible à un emploi et appartenant à un des groupes ciblés par le Programme d'accès à l'égalité de la fonction publique du Québec pour les membres des communautés culturelles. Au printemps 2001, nous avons dû lancer 8 nouveaux concours, eu égard à nos besoins en main-d'œuvre.

12.100 D'autre part, 19 personnes ont été embauchées pour occuper des emplois occasionnels, principalement pendant la période intensive de la certification de l'information financière. Il a fallu également nous adresser à des cabinets privés pour retenir les services de 31 vérificateurs contractuels, étant donné la pénurie de candidats qualifiés disponibles pour travailler sur une base occasionnelle ; ce problème a été plus aigu au bureau de Montréal, où nous avons été contraints d'impartir la réalisation de 4 mandats.

12.101 Des mesures ont été prises en vue d'éliminer les écarts entre les besoins en vérification et les ressources en place, notamment la décision d'élaborer un plan d'effectif. Celui-ci n'étant pas encore terminé, nous nous inspirerons des travaux actuellement menés par le Conseil canadien des vérificateurs législatifs pour aller plus avant dans ce projet.

12.102 Le tableau 5 donne la répartition de notre effectif de vérification en fonction du nombre d'années d'expérience professionnelle. Soulignons que, des 26 personnes en vérification qui ont quitté l'organisation durant l'année, 20 avaient plus de 5 ans d'expérience.

Tableau 5

Répartition de l'effectif de vérification selon les années d'expérience professionnelle (en pourcentage)

	2000-2001	1999-2000
0-5 ans	26,0	42,9
6-10 ans	40,0	28,6
11 ans et plus	34,0	28,5

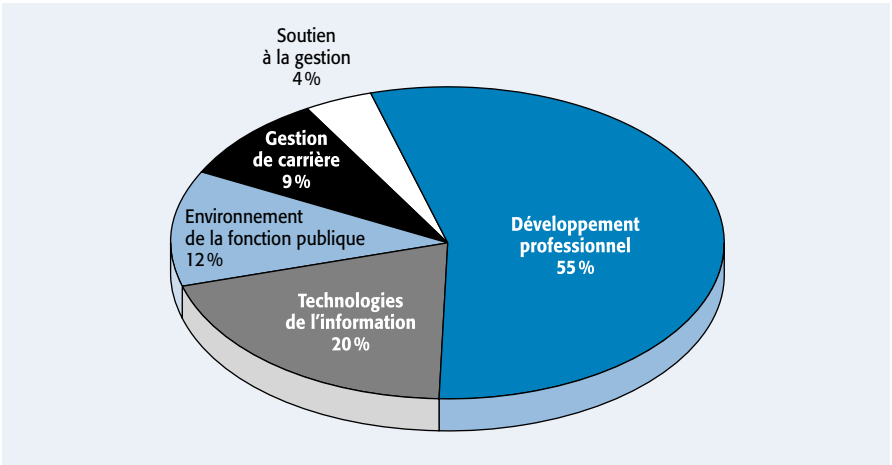
12.103 Bien que le personnel de vérification possède une grande expérience professionnelle, 57 p. cent de cet effectif travaille depuis moins de 5 ans chez le Vérificateur général. Le déroulement des vérifications de l'optimisation des ressources en est influencé puisque nos professionnels doivent adapter leur savoir-faire à notre organisation et s'initier aux rouages de l'État, attendu que la majorité d'entre eux ont commencé leur carrière dans le secteur privé.

Développement professionnel

12.104 Le Plan de développement des ressources humaines pour 2000-2001 contenait des actions visant à maintenir et à accroître la compétence de l'effectif (graphique 12). Pour concrétiser les projets énoncés dans ce document, nous avions prévu que 1 416 jours-personnes seraient utilisés au chapitre de la formation, en nous référant aux 203 postes budgétés. En réalité, nous avons investi 1 556 jours-personnes, soit 7 jours en moyenne – ce qui rejoint notre objectif – pour chacun des 223 employés qui ont suivi des activités de formation. Le Vérificateur général a ainsi affecté 3,9 p. cent de sa masse salariale à la formation et au perfectionnement, une proportion excédant largement celle qui est exigée par la *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre*.

Graphique 12

Répartition de la formation selon les orientations



12.105 Voici les principales réalisations en matière de formation :

- offre d'une formation de base sur nos méthodes de travail et sur l'environnement gouvernemental aux nouveaux membres du personnel de vérification ;
- tenue d'activités de ressourcement destinées au personnel de vérification au regard des compétences en vérification, notamment en matière de gestion par résultats et contrôle, de stratégie mixte et d'échantillonnage statistique en VOR ;
- offre de séances de formation nécessitées par la mise à jour des outils bureautiques : Windows 2000, utilisation du logiciel de production de feuilles maîtresses, navigation et recherche dans Internet, etc. ;
- participation des membres de l'effectif à des congrès et à des colloques dans le but d'améliorer leurs connaissances de l'environnement gouvernemental et des entités que nous vérifions.

Climat de travail et mobilisation des employés

12.106 Par sa politique de communication, le Vérificateur général s'est fixé des objectifs pour augmenter l'adhésion des employés aux valeurs et aux orientations de l'organisation, renforcer la fierté et le sentiment d'appartenance et contribuer à la qualité de vie au travail. Les moyens de communication interne ont été revus et bonifiés afin de répondre avec plus d'acuité au besoin exprimé par le personnel d'être davantage informé des grands dossiers que nous pilotons. Dans ce cadre :

- le bulletin *Le Lien*, publié quatre fois durant l'année, a permis aux employés de présenter des mandats qui étaient sous leur responsabilité et d'exposer les enjeux qui étaient associés à leurs travaux ;
- notre intranet a été optimisé de sorte que toutes les directions sont en mesure d'y déposer des documents de référence et des outils de travail pertinents.

12.107 En outre, l'Association des employés du Vérificateur général, qui regroupe la majorité de l'effectif du bureau de Québec, a connu une année bien remplie. En effet, de nombreuses activités sociales et sportives ont eu lieu, telles que le souper de Noël et le tournoi de golf. Ces activités contribuent à maintenir un climat agréable au sein de l'organisation. Soulignons que l'Association a sa propre section dans notre intranet.

Ressources informationnelles

12.108 En 2000-2001, nous en étions à la deuxième année de la mise en œuvre du Plan directeur des technologies de l'information 1999-2002. Les orientations stratégiques de ce plan visent, entre autres, le rehaussement du réseau local, le maintien à jour du parc d'équipements informatiques, l'amélioration des systèmes et des outils de vérification, la refonte du site Internet, la mise en place d'un intranet et l'implantation du système de gestion intégrée des ressources (GIRES).

12.109 Conformément au Plan directeur des technologies de l'information, nous avons fait l'acquisition de nouveaux appareils, ce qui a permis de renouveler près de 55 p. cent de l'ensemble du parc informatique. Les systèmes d'exploitation de tous les postes de travail et des serveurs ainsi que plusieurs logiciels ont été mis à niveau pour fonctionner dans l'environnement Windows 2000.

12.110 Nous avons mis en place une nouvelle infrastructure de communication, laquelle permet un meilleur temps de réponse et favorise la stabilité lorsque nos employés ont à se brancher au réseau local par modem. Nous avons également mené à bien un projet qui rend possible la connexion au réseau informatique du Vérificateur général à partir du réseau intégré de communication informatique et bureautique gouvernemental (RICIB), et ce, dans un environnement sécuritaire et performant.

Ressources financières

12.111 Les états financiers publiés à la fin de ce chapitre présentent une comparaison entre les dépenses réelles de l'exercice 2000-2001 et les prévisions budgétaires ainsi que les dépenses réelles de 1999-2000. Les dépenses effectuées en 2000-2001 ont augmenté de 1,2 p. cent par rapport à celles de 1999-2000 ; l'écart entre les dépenses réelles et les dépenses budgétées est très faible, soit 1,7 p. cent.

12.112 Pour l'exercice 2000-2001, l'écart le plus marqué par rapport aux prévisions et à l'année dernière concerne le poste « services ». En effet, nous avons connu une hausse importante au chapitre des honoraires professionnels, hausse totalisant près de 130 000 dollars. Cette augmentation est liée au fait que nous avons dû avoir recours à des cabinets privés pour obtenir du personnel supplémentaire par suite d'une pénurie de la main-d'œuvre occasionnelle. Les dépenses de formation ont pour leur part augmenté de 60 000 dollars.

PLANIFICATION POUR 2001-2002

12.113 Nous voulons poursuivre en 2001-2002 la réalisation de nos orientations stratégiques, qui constituent depuis l'an passé notre projet d'entreprise. Toutefois, nous savons d'ores et déjà que nous ne pourrons atteindre tous les objectifs qui s'y rapportent, vu le manque de ressources qui réfrène nos desseins. Le Vérificateur général a donc acheminé, en juin 2001, une demande au Bureau de l'Assemblée nationale pour que nous soient accordés 43 postes additionnels sur une période de 18 mois. Il s'agirait en fait du rétablissement du niveau de l'effectif consenti antérieurement au Vérificateur général dans la foulée de l'élargissement, depuis 1985, de son mandat de vérification législative. Nous avons aussi sensibilisé les membres de la Commission de l'administration publique concernant les besoins de l'organisation.

12.114 En marge de cette initiative, le Comité de direction a déterminé les interventions prioritaires et approuvé la planification opérationnelle la plus efficiente dans les circonstances, compte tenu des orientations stratégiques, des politiques internes et des ressources disponibles.

12.115 Nous poursuivrons nos efforts pour recourir à de nouveaux indicateurs de mesure tout en raffinant ceux que nous utilisons déjà. L'avancement de ces travaux est néanmoins tributaire du développement de systèmes capables de traiter l'information de gestion requise afin de concrétiser les améliorations souhaitées.

12.116 Tout compte fait, plusieurs dossiers des plus stimulants suivent leur cours avec une bonne vitesse de croisière tandis que des projets novateurs se dessinent à l'horizon : révision du mandat législatif, certification de l'information sur la performance, attraction et rétention du personnel, développement du bassin de main-d'œuvre, amélioration de la mesure de la performance, etc. Ils attestent notre volonté de seconder avec ardeur et constance les députés dans l'exercice de leur mandat de contrôle parlementaire, en plus de représenter des défis motivants.

ÉTATS FINANCIERS

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

L'état des dépenses et des crédits autorisés du Vérificateur général du Québec a été dressé par le Vérificateur général, qui est responsable de sa préparation et de sa présentation, y compris les estimations et les jugements importants.

Pour s'acquitter de ses responsabilités, le Vérificateur général maintient un système de contrôles comptables internes, conçu en vue de fournir l'assurance raisonnable que les biens sont protégés et que les opérations sont comptabilisées correctement et en temps voulu, qu'elles sont dûment approuvées et qu'elles permettent de produire des données financières fiables.

Le Vérificateur général du Québec reconnaît qu'il est responsable de gérer ses affaires conformément aux lois et règlements qui le régissent.

Le cabinet privé Laberge Lafleur, comptables agréés, a procédé à la vérification de l'état des dépenses et des crédits autorisés du Vérificateur général, conformément aux normes de vérification généralement reconnues, et son rapport des vérificateurs expose la nature et l'étendue de cette vérification et l'expression de son opinion. Les vérificateurs externes peuvent, sans aucune restriction, rencontrer le Vérificateur général ou son directeur de l'administration pour discuter de tout élément qui concerne leur vérification.



Directeur de l'administration



Le vérificateur général du Québec

Québec, le 23 août 2001

Laberge Lafleur
S.E.N.C. de comptables agréés

Place de la Cité, tour Belle Cour
2600, boul. Laurier, bureau 2960
Sainte-Foy (Québec)
G1V 4M6
Téléphone: (418) 659-7265
Télécopieur: (418) 659-5937

Le 23 août 2001

RAPPORT DES VÉRIFICATEURS

Aux membres de l'Assemblée nationale

Nous avons vérifié l'état des dépenses et des crédits autorisés du Vérificateur général du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2001. La responsabilité de cet état financier incombe à la direction du Vérificateur général du Québec. Notre responsabilité consiste à exprimer une opinion sur cet état financier en nous fondant sur notre vérification.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues du Canada. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que l'état financier est exempt d'inexactitudes importantes. La vérification comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans l'état financier. Elle comprend également l'évaluation des conventions comptables suivies et des estimations importantes faites par la direction, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble de l'état financier.

À notre avis, les sommes présentées à cet état financier ont été dépensées aux fins pour lesquelles l'Assemblée nationale les avait affectées et de la façon prescrite par les lois, règlements, directives et règles en vigueur. Cet état financier donne, à tous les égards importants, une image fidèle des dépenses et des crédits autorisés du Vérificateur général du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2001, selon les conventions comptables énoncées à la note 2.



Comptables agréés

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

ÉTAT DES DÉPENSES ET DES CRÉDITS AUTORISÉS

POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 2001

(en milliers de dollars)

	2001		2000
	Budget	Réel	Réel
DÉPENSES			
Rémunération – personnel			
Traitements	12 180	11 606	11 707
Autres rémunérations	375	382	371
	12 555	**11 988**	**12 078**
Fonctionnement – autres dépenses			
Communications et transports	618	599	538
Services	900	1 241	1 047
Entretien	32	32	39
Loyers	705	693	689
Fournitures	99	100	104
Équipement	77	66	58
Amortissement des immobilisations	186	191	193
Autres dépenses	8	14	7
	2 625	**2 936**	**2 675**
Dépenses effectuées	**15 180**	**14 924**	**14 753**
Moins : amortissement des immobilisations	(186)	(191)	(193)
Plus : investissements en immobilisations	40	314	154
	15 034	**15 047**	**14 714**
CRÉDITS			
Autorisés		15 034	14 479
Supplémentaires		22	235
Non utilisés		(9)	–
Utilisés		**15 047**	**14 714**

NOTES AFFÉRENTES À L'ÉTAT FINANCIER POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 2001

1. Nature des activités

En vertu de la *Loi sur le vérificateur général* (L.R.Q., chapitre V-5.01), le Vérificateur général du Québec effectue notamment la vérification des livres et comptes du Fonds consolidé du revenu, des organismes publics et de plusieurs organismes et entreprises du gouvernement du Québec. Cette vérification comporte la vérification financière et la vérification de la conformité des opérations avec les lois, règlements, politiques et directives. Elle peut comporter également la vérification de l'optimisation des ressources du Fonds consolidé du revenu, des organismes publics et des organismes du gouvernement et la vérification des systèmes et procédés mis en œuvre par les entreprises du gouvernement pour contrôler et protéger leurs biens. Les résultats de ces vérifications sont communiqués régulièrement à l'Assemblée nationale.

2. Conventions comptables

L'état des dépenses et des crédits autorisés a été préparé par la direction selon la méthode de la comptabilité d'exercice et les conventions comptables énoncées ci-dessous.

Les dépenses comprennent le coût des biens et services acquis au cours de l'exercice, à l'exception des immobilisations pour lesquelles un amortissement annuel est comptabilisé selon la méthode de l'amortissement linéaire en fonction de leur durée de vie utile.

Catégorie	Durée
Matériel et équipement	5 ans
Équipement informatique	3 ans

Le coût de certains services de soutien est assumé par divers ministères et organismes et n'est pas présenté à l'état financier.

Les opérations du Vérificateur général du Québec font partie des opérations du Fonds consolidé du revenu et sont, par conséquent, présentées dans les états financiers consolidés du gouvernement du Québec (programme 2 des personnes désignées par l'Assemblée nationale).

3. Engagement

Le Vérificateur général du Québec loue de l'Assemblée nationale des locaux en vertu d'un contrat de location-exploitation expirant en décembre 2007. Les loyers minimums futurs s'établissent comme suit :

Exercice se terminant le 31 mars 2002	456 000
2003	456 000
2004	456 000
2005	456 000
2006	456 000
2007 et suivant	798 000
	3 078 000 $

4. Budget

Le budget présenté à l'état des dépenses et des crédits autorisés ne fait pas l'objet du rapport des vérificateurs.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Annexe A

Liste des entités ayant produit des états financiers vérifiés

Entités ayant produit des états financiers vérifiés

Cette liste a été établie selon les renseignements disponibles au 1er septembre 2001. Elle exclut les entités constituées en cours d'année n'ayant pas encore produit d'états financiers vérifiés de même que les entités inactives et les filiales de certaines entités qui ne produisent pas d'états financiers vérifiés. Elle ne comprend pas non plus les entités dont les dépenses de fonctionnement sont prises en charge par les ministères, à même le Fonds consolidé du revenu, et qui ne présentent pas d'états financiers vérifiés. Les états financiers de la plupart des organismes et entreprises du gouvernement (exception faite des filiales), accompagnés du rapport du vérificateur, paraissent dans la publication annuelle du ministère des Finances intitulée *États financiers des organismes et des entreprises du gouvernement du Québec*.

Organismes publics selon l'article 3 de la *Loi sur le vérificateur général*

- Commission d'accès à l'information
- Commission de la fonction publique
- Gouvernement du Québec
- Vérificateur général du Québec

Organismes du gouvernement selon l'article 4 de la *Loi sur le vérificateur général*

- Agence de l'efficacité énergétique
- Bibliothèque nationale du Québec
- Comité Centraide – secteur public
- Comité de déontologie policière
- Comité de la rémunération des juges de la Cour du Québec et des cours municipales
- Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
- Commission de la capitale nationale du Québec
- Commission de la santé et de la sécurité du travail
- Commission de reconnaissance des associations d'artistes et des associations de producteurs
- Commission des lésions professionnelles
- Commission des normes du travail
- Commission des services juridiques
- Commission des transports du Québec
- Conseil des arts et des lettres du Québec
- Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal métropolitain
- Curateur public
- Fonds d'aide aux recours collectifs
- Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers
- Fonds de la recherche en santé du Québec
- Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche
- Grande bibliothèque du Québec
- Héma-Québec
- Inspecteur général des institutions financières
- Institut de la statistique du Québec
- Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec
- Institut national de santé publique du Québec
- Investissement-Québec[1]
- Musée d'Art contemporain de Montréal
- Musée de la civilisation
- Musée du Québec
- Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris
- Office des professions du Québec
- Office Québec-Amérique pour la jeunesse
- Régie de l'assurance-dépôts du Québec
- Régie de l'assurance maladie du Québec
- Régie des assurances agricoles du Québec
- Régie des installations olympiques
- Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec
- Régie des rentes du Québec
- Régie du bâtiment du Québec
- Régie du cinéma
- Régie du logement
- Secrétariat québécois de l'Agence Québec / Wallonie-Bruxelles pour la jeunesse
- Société de développement de la Zone de commerce international de Montréal à Mirabel
- Société de développement des entreprises culturelles (SODEC)
- Société de financement agricole
- Société de la faune et des parcs du Québec
- Société de la Place des Arts de Montréal
- Société de l'assurance automobile du Québec
- Société des traversiers du Québec
- Société de télédiffusion du Québec (Télé-Québec)
- Société d'habitation du Québec
- Société d'Investissement Jeunesse
- Société du Centre des congrès de Québec
- Société du Grand Théâtre de Québec
- Société du Palais des congrès de Montréal
- Société du parc industriel et portuaire Québec-Sud
- Société immobilière du Québec
- Société nationale du cheval de course[2]
- Société québécoise d'assainissement des eaux
- Tribunal administratif du Québec

- Vérifiés par le Vérificateur général
- Vérifiés par un autre vérificateur

1. Cet organisme contrôle 4 filiales figurant dans la liste des entreprises du gouvernement.
2. Cet organisme contrôle 5 filiales figurant dans la liste des entreprises du gouvernement.

Entreprises du gouvernement selon l'article 5 de la *Loi sur le vérificateur général*

- Agence métropolitaine de transport
- Bureau d'accréditation des pêcheurs et des aides-pêcheurs
- Caisse de dépôt et placement du Québec

  Filiales canadiennes (49) :
  - Accès Capital Québec, S.E.C.
  - Bentall Corporation inc.
  - Cadim inc.
  - Cambridge Shopping Centres II Limited
  - Capcom International inc.
  - Capital Communications CDPQ inc.
  - Capital Teraxis inc.
  - CDP Accès Capital Québec Chaudière-Appalaches, S.E.C.
  - CDP Asia International Conseil inc.
  - CDP Gestion Mondiale inc.
  - CDP Investissements Asie inc.
  - CDP Korean Partner Company
  - Centre commercial Rockland inc.
  - Compagnie de gestion fonds asiatique d'infrastructures inc.(AEIM)
  - Corporation Immobilière Acanthus
  - Fonds de résidences Maestro, S.E.C.
  - Gestion fonds asiatique d'infrastructures (Hong Kong) ltée
  - Gestion tactique Varan inc.
  - GP Caymand Island Asia equity infrastructure investment company AEIC
  - Ivanhoé Acquisition II inc.
  - Ivanhoé Champlain inc.
  - Ivanhoé inc.
  - Ivanhoé Realties inc.
  - Ivanhoé Rive Nord inc.
  - Ivanhoé Ste-Foy inc.
  - Les Centres commerciaux Cambridge limitée
  - Les Galeries de Hull Shopping Centre Limited
  - Les Rivières Shopping Centre Limited
  - Montréal Mode inc.
  - Montréal Mode investissements inc.
  - Première Corporation Émettrice de TACHC N 45°
  - Quartier International de Montréal (1998) inc.
  - SITQ 700 de la Gauchetière I inc.
  - SITQ 700 de la Gauchetière II inc.
  - SITQ É.U. inc.
  - SITQ inc.
  - SITQ International inc.
  - SITQ Mexique inc.
  - SITQ National inc.
  - SITQ Placements inc.
  - SITQ PVM I inc.
  - SITQ PVM II inc.
  - SITQ PVM III inc.
  - SITQ Vancouver inc.
  - Société immobilière Camont inc.
  - Société immobilière de Pologne
  - Sofinov inc.
  - Softecmag inc.
  - Vinya Plastique inc.

  Filiales étrangères (38) : nombre par pays
  - Belgique 4
  - Bermudes 1
  - États-Unis 20
  - France 9
  - Luxembourg 1
  - Pologne 3
- Centre de recherche industrielle du Québec
- Commission de la construction du Québec
- Commission des valeurs mobilières du Québec
- Corporation d'hébergement du Québec

  Filiale :
  - Société d'implantation du centre hospitalier de l'Université de Montréal
- École nationale de police du Québec
- Financement-Québec

  Filiales d'Investissement-Québec[3] (4) :
  - 9037-6179 Québec inc.
  - 9071-2076 Québec inc.
  - Garantie-Québec
  - IQ Immigrants investisseurs inc.

  Filiales de Société nationale du cheval de course[3] (5) :
  - 9037-5965 Québec inc. (Hippodrome de Trois-Rivières)
  - 9049-4956 Québec inc. (Centre d'Entraînement Des Chênes)
  - 9070-7621 Québec inc.
  - Hippodrome de Montréal
  - Hippodrome de Québec inc.
- Fondation de la faune du Québec

- Vérifiés par le Vérificateur général
- Vérifiés par un autre vérificateur

3. La société mère figure dans la liste des organismes du gouvernement.

Entreprises du gouvernement selon l'article 5 de la *Loi sur le vérificateur général* (suite)

- Fondation universitaire de l'Institution royale pour l'avancement des sciences (Université McGill)
- Fonds central pour le bénéfice des personnes incarcérées
- Fonds d'indemnisation du courtage immobilier
- Gestion Sodemex inc.
  Filiales (2) :
  - Société de développement des entreprises minières et d'exploration, S.E.C.
  - Société de développement des entreprises minières et d'exploration 2, S.E.C.
- Hydro-Québec
  Filiales canadiennes (36) :
  - Chute Bell, S.E.C.
  - Compagnie de répartition électrique Gatineau
  - Corporation Avestor inc.
  - Énergie Capital Innovation, S.E.C.
  - Gescompro Énergie inc.
  - Gestion Production HQ inc.
  - Groupe financier HQ inc.
  - HQ Energy Holdings inc.
  - HQI Australia inc. (Québec)
  - Hydro-Capital inc.
  - Hydro-Québec CapiTech inc.
  - Hydro-Québec Distribution Services inc.
  - Hydro-Québec International inc.
  - Hydro-Québecom inc.
  - Hydro-Québec ValTech inc.
  - HydroSolution inc.
  - HydroSolution, S.E.C.
  - La compagnie de chemin de fer et d'électricité de Sherbrooke limitée (Sherbrooke railway and power Company)
  - La compagnie d'électricité du Sud du Canada ltée
  - La compagnie d'électricité Gatineau
  - La compagnie d'électricité Shawinigan
  - La compagnie d'énergie de la vallée de l'Outaouais
  - La compagnie d'énergie électrique Lachine inc. (Lachine Power)
  - La compagnie d'entreposage de la rivière St-Jean limitée
  - La compagnie Québec Power
  - La corporation d'énergie électrique du St-Maurice inc.
  - Marketing d'énergie HQ inc.
  - RTSI Télécom inc.
  - Sept-Chutes, S.E.C.
  - Société de capital Nouveler inc.
  - Société de transmission électrique de Cedars Rapids limitée
  - Systèmes M3i inc.
  - TransÉnergie HQ inc.
  - TransÉnergie Services inc.
  - TransÉnergie Technologies inc.
  - TransÉnergie U.S. Ltd.

  Filiales étrangères :
  - 5, dans des pays différents
- Immobilière SHQ
- Motus Technologies inc.
- Office franco-québécois pour la jeunesse
- Parc technologique du Québec métropolitain
- Régie de l'énergie
- Sidbec
- Société de développement de la Baie James
- Société des alcools du Québec
- Société des établissements de plein air du Québec
- Société des loteries du Québec (Loto-Québec)
  Filiales (8) :
  - 9059-3849 Québec inc.
  - CASILOC inc.
  - Ingenio, filiale de Loto-Québec inc.
  - La Société des bingos du Québec inc.
  - La Société des casinos du Québec inc.
  - La Société des loteries vidéo du Québec inc.
  - Lotim inc.
  - Resto-Casino inc.
- Société du parc industriel et portuaire de Bécancour
- Société générale de financement du Québec
  Filiales (13) :
  - Albecour inc.
  - Centre de distribution de médicaments vétérinaires (CDMV) inc.
  - Centre d'insémination porcine du Québec (CIPQ) inc.
  - Exploration SOQUIP inc.
  - Intragaz inc.
  - Les produits forestiers Bellerive Ka'n'enda inc.
  - Produits forestiers St-Alphonse inc.
  - Rexforêt inc.
  - SGF-REXFOR inc.
  - SGF-SOQUIA inc.

- Vérifiés par le Vérificateur général
- Vérifiés par un autre vérificateur

Entreprises du gouvernement selon l'article 5 de la *Loi sur le vérificateur général* (suite)

- SOQUEM INC.
- SOQUIP Atlantique inc.
- SOQUIP INC.
- Société Innovatech du Grand Montréal
- Société Innovatech du Sud du Québec
- Société Innovatech Québec et Chaudière-Appalaches
- Société Innovatech Régions ressources
- Société nationale de l'amiante
- Société québécoise de récupération et de recyclage (RECYC-QUÉBEC)
- Société québécoise d'information juridique (SOQUIJ)
- Technologies M4 inc.

Autres entités

- Commissaire de l'industrie de la construction
- Fondation Jean-Charles-Bonenfant
- Fonds d'assurance-garantie administré par la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec
- Fonds de l'assurance-médicaments
- Fonds de l'état civil
- Fonds de partenariat touristique
- Fonds des cautionnements des agents de voyages
- Fonds des services de santé
- Fonds en fidéicommis
- Fonds forestier
- Fonds national de formation de la main-d'œuvre
- Fonds spécial de financement des activités locales
- Société de gestion immobilière SHQ
- Société du port ferroviaire de Baie-Comeau–Hauterive (SOPOR)

Répartition

Sommaire des entités dont les états financiers ont été vérifiés par le Vérificateur général ou par un autre vérificateur

	Vérificateur général	Autre vérificateur	Total
Organismes publics	3	1	**4**
Organismes du gouvernement	57	4	**61**
Entreprises du gouvernement	38	158	**196**
Autres entités	14	–	**14**
Total	**112**	**163**	**275**

- Vérifiés par le Vérificateur général
- Vérifiés par un autre vérificateur

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Annexe B

Code de déontologie du Vérificateur général du Québec

TABLE DES MATIÈRES

	Page
PRÉFACE	429
AVANT-PROPOS	429
PRINCIPES GÉNÉRAUX	430
Le professionnalisme	
Le secret professionnel	
L'intégrité	
L'objectivité	
DEVOIRS ENVERS L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET DEVOIRS INHÉRENTS AU STATUT D'EMPLOYÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	432
Dispositions générales	
Neutralité politique	
DEVOIRS RELIÉS AU TRAVAIL DES EMPLOYÉS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	433
La compétence	
La discrétion	
L'indépendance	
L'attitude positive	
L'utilisation des biens et équipements	
DEVOIRS ENVERS LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	434
Dispositions générales	
Relations personnelles et professionnelles	
Conflits d'intérêts	
Exclusivité des services	

PRÉFACE

Un code de déontologie est un recueil des règles de conduite à suivre par les membres d'une organisation. Il indique le comportement à observer pour bien s'acquitter de ses obligations professionnelles.

Chaque employé contribue par son travail à l'accomplissement du mandat du Vérificateur général ; il importe donc qu'il ait une conduite empreinte de professionnalisme et d'intégrité.

Le Code de déontologie du Vérificateur général constitue, pour chaque employé, le guide à suivre dans l'exécution de ses fonctions. Il y va de la crédibilité et du bon renom de l'organisation.

Il suffit de faire appel au sentiment d'appartenance et à la légitime fierté de chacun pour être assuré qu'on se fera un point d'honneur de souscrire aux principes de ce code et d'y accorder sa conduite en tout temps.

AVANT-PROPOS

1.1 Le Vérificateur général du Québec a élaboré ce code de déontologie à l'intention des membres de son organisation afin de favoriser et d'assurer le maintien d'un comportement professionnel compatible avec le mandat qui lui est confié par l'Assemblée nationale.

1.2 *Définitions*

Dans le présent code, à moins que le texte n'indique un sens différent :

Le « Vérificateur général du Québec » ou le « Vérificateur général » désigne l'organisation qui appuie le Vérificateur général dans l'exercice de son mandat.

« Employé », « personnel » ou « membre » comprend toute personne qui accomplit des tâches pour le Vérificateur général, à temps plein ou partiel, dans le cadre d'un emploi régulier, occasionnel ou surnuméraire, ainsi que tout conseiller à honoraires et toute personne affectée à l'organisation dans le cadre d'un programme d'échanges.

« Entité » signifie toute entité faisant partie du champ de compétence du Vérificateur général conformément à la *Loi sur le vérificateur général* ou selon la loi qui constitue cette entité.

1.3 Le présent code de déontologie s'applique à tout le personnel du Vérificateur général ainsi qu'à toute autre personne qui collabore à ses travaux. Il peut être complété, à l'occasion, par des politiques ou directives.

1.4 Tout nouvel employé qui se joint au personnel du Vérificateur général doit, lors de son entrée en fonction, prendre connaissance de ce code et se faire un devoir de le respecter.

1.5 Le Code de déontologie du Vérificateur général est un complément à diverses exigences professionnelles, notamment celles découlant de la *Loi sur la fonction publique* et de ses règlements, de la *Loi fédérale sur le droit d'auteur*, des codes de

pratique professionnelle qui régissent les divers groupes de professionnels de l'organisation, du *Manuel de vérification* du Vérificateur général, du *Manuel des politiques administratives* du Vérificateur général et des règles de conduite des cadres supérieurs de la fonction publique.

1.6 Le présent code n'a pas pour objet de se substituer à ces diverses directives; il prévaut cependant en toutes circonstances lorsque les règles qui y sont énoncées sont plus précises et plus rigoureuses.

1.7 Toute personne désirant approfondir les notions sous-jacentes aux divers thèmes abordés dans ce code trouvera intérêt à prendre connaissance de deux documents publiés par le ministère du Conseil exécutif sous les titres *L'éthique dans la fonction publique québécoise* et *Analyse des normes d'éthique régissant les fonctionnaires*.

PRINCIPES GÉNÉRAUX

2.1 Le professionnalisme

2.1.1 L'employé se comporte en professionnel et s'assure de l'atteinte et du maintien du plus haut niveau possible de compétence et d'intégrité dans son travail.

2.1.2 Le professionnalisme se traduit essentiellement comme une situation de fait constatée dans le comportement de l'individu et dans sa recherche d'excellence et d'intégrité. Il est aussi décrit comme étant une attitude de probité et de compétence démontrée par une personne dans l'exercice de ses fonctions.

2.1.3 Le professionnalisme n'est pas le fait exclusif des personnes qui exercent des activités dites professionnelles : tout employé peut se comporter en professionnel et a le devoir de le faire.

2.1.4 Il est de première importance que l'employé se soucie toujours de ses devoirs et obligations envers l'organisation. En toutes circonstances, il agit avec intégrité et conscience professionnelle. Pour ce faire, il exécute notamment ses travaux avec honnêteté, soin et précision. Il fait preuve de professionnalisme, quel que soit le degré de difficulté du travail qu'il effectue et peu importe son niveau d'expérience.

2.1.5 L'organisation contribue au maintien du professionnalisme et de la compétence de ses employés en développant des politiques et des programmes de formation destinés à chacun d'eux, ainsi qu'en favorisant leur participation aux autres activités pouvant améliorer la qualité et le degré de leurs connaissances.

2.2 Le secret professionnel

2.2.1 L'employé respecte le caractère confidentiel de l'information dont il prend connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Il se garde de communiquer des renseignements officiels sans autorisation ou de les utiliser à des fins personnelles.

2.2.2 Le rapport annuel du Vérificateur général, sujet à étude par une commission parlementaire, rend compte à l'Assemblée nationale de la qualité de la gestion des fonds et autres biens publics. Dans un but d'équité, aucune information n'est communiquée à l'Assemblée nationale sans que les entités faisant l'objet de vérification n'en aient été préalablement informées et n'aient pu fournir leurs commentaires.

2.2.3 Le Vérificateur général fait part de ses constatations et recommandations aux entités faisant l'objet de vérification au moyen de rapports à la direction. Un employé ne peut dévoiler le contenu de ces rapports sans l'autorisation préalable du directeur de vérification responsable du dossier.

2.2.4 Seul le Vérificateur général lui-même ou une personne de son cabinet mandatée à cette fin peuvent émettre des communiqués à l'extérieur de l'organisation. Lorsqu'un employé a l'intention, entre autres, de publier un texte, de prononcer une conférence ou de se prêter à une entrevue sur des sujets concernant l'organisation, il prend soin d'en obtenir l'autorisation au préalable auprès du Vérificateur général ou d'une personne désignée par lui.

2.2.5 Afin d'éviter de divulguer par mégarde ou autrement des informations pouvant causer un préjudice aux entités faisant l'objet de vérification ou à l'organisation elle-même, l'employé doit agir avec prudence lorsqu'il discute des travaux et mandats du Vérificateur général dans des endroits publics, avec des collègues ou toute personne ne faisant pas partie de l'organisation.

2.3 L'intégrité

2.3.1 L'employé rend ses services avec intégrité et probité de manière à maintenir l'organisation et ses membres à l'abri de tout soupçon ou reproche.

2.3.2 L'employé maintient un comportement professionnel exemplaire, démontrant notamment son objectivité et son indépendance, de façon à ne faire naître aucun doute sur l'honnêteté et l'intégrité de l'organisation. Il ne se permet pas de contrevenir à des règlements relatifs à ses fonctions et d'attirer ainsi des répercussions défavorables sur son travail et sur l'organisation.

2.4 L'objectivité

2.4.1 L'employé demeure objectif dans son attitude et dans ses gestes. Il ne porte pas de jugement prématuré sur un travail à effectuer ou sur les résultats qui peuvent en découler.

2.4.2 Il est important que l'attitude de l'employé ne laisse subsister aucun doute quant à son objectivité et à son impartialité.

2.4.3 L'exercice du jugement professionnel doit être libre de toute influence extérieure. Le travail demandé doit être exécuté sans modifications, malgré toute tentative de diversion ou autre pression qui pourraient être exercées par des personnes ne faisant pas partie de l'organisation.

2.4.4 Dans l'exercice de ses fonctions, l'employé se préoccupe de réunir suffisamment d'informations pour pouvoir justifier convenablement ses opinions et suggestions. Il respecte, le cas échéant, les normes et politiques du Vérificateur général, lesquelles incluent celles de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, dans le but d'assurer la qualité de l'information probante recueillie.

2.4.5 L'employé étaye de faits précis les constatations mentionnées aux gestionnaires des entités faisant l'objet de vérification et les consigne adéquatement dans les dossiers de vérification.

DEVOIRS ENVERS L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET DEVOIRS INHÉRENTS AU STATUT D'EMPLOYÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

3.1 Dispositions générales

3.1.1 L'employé se fait un devoir de respecter la *Loi sur le vérificateur général* et ses règlements ainsi que les politiques et directives de l'organisation.

3.1.2 Le Vérificateur général a la responsabilité d'évaluer la qualité de l'information financière du gouvernement ainsi que celle de la gestion des fonds et autres biens publics et d'en rendre compte à l'Assemblée nationale. Le caractère particulier de cette responsabilité exige que l'employé ait une conduite irréprochable et un comportement exemplaire à l'intérieur de l'organisation, auprès des entités faisant l'objet de vérification et dans toutes les occasions où il représente le Vérificateur général.

3.2 Neutralité politique

3.2.1 L'indépendance du Vérificateur général et son allégeance exclusive envers l'Assemblée nationale imposent à l'employé de faire preuve de neutralité politique.

3.2.2 Un employé doit, en tout temps, s'abstenir de tout travail partisan.

3.2.3 Un employé peut être membre d'un parti politique, assister à une réunion politique ou verser, conformément à la loi, une contribution à un parti politique, à une instance d'un parti politique ou à un candidat à une élection. Cependant, il évite de poser tout geste à incidence politique qui pourrait causer préjudice aux objectifs du Vérificateur général.

3.2.4 L'employé qui veut se porter candidat à une élection provinciale doit obtenir l'autorisation du Vérificateur général. Celui qui désire poser sa candidature à une élection fédérale, municipale ou scolaire doit en aviser par écrit le Vérificateur général.

DEVOIRS RELIÉS AU TRAVAIL DES EMPLOYÉS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

4.1 La compétence

4.1.1 L'employé accomplit un travail de qualité. Pour ce faire, il recherche la compétence et veille constamment à la maintenir en ayant recours à une formation continue.

4.1.2 Les entités faisant l'objet de vérification s'attendent à ce que le travail soit effectué par des vérificateurs compétents. À cette fin, l'employé acquiert les connaissances théoriques et pratiques nécessaires à l'exercice de ses fonctions. Ces connaissances particulières lui permettent d'obtenir et de maintenir un haut degré de compétence.

4.1.3 L'employé a l'obligation de demeurer membre de l'association ou de l'ordre professionnel auquel il appartient, et ce, tant que la fonction qu'il exerce le requiert.

4.2 La discrétion

4.2.1 L'employé respecte la nature confidentielle des informations et des documents recueillis chez les entités faisant l'objet de vérification ou utilisés dans le cours normal de son travail.

4.2.2 L'employé assure la sécurité et le caractère confidentiel des informations auxquelles il a accès, que ce soit dans les locaux du Vérificateur général, chez l'entité faisant l'objet de vérification ou ailleurs, là où il en a la responsabilité.

4.3 L'indépendance

4.3.1 L'employé affecté à la vérification doit demeurer libre de toute influence et de tout intérêt se rapportant aux affaires des entités faisant l'objet de vérification, qui pourraient entraver l'exercice de son jugement professionnel ou son objectivité, ou qui pourraient donner cette impression à un observateur.

4.3.2 L'employé affecté au mandat de vérification d'une entité où il a déjà lui-même été employé doit en informer son supérieur immédiat. Il en va de même pour l'employé affecté au mandat de vérification d'une entité où un parent occupe une fonction dont la nature peut mettre en cause l'indépendance du Vérificateur général.

4.3.3 L'employé qui se porte candidat à une offre d'emploi d'une entité où il exécute des travaux de vérification ou qui reçoit une telle offre, doit immédiatement en aviser son supérieur. L'employé prend alors des mesures pour écarter toute situation qui pourrait nuire à l'indépendance du Vérificateur général dans l'exercice de ses fonctions.

4.3.4 L'indépendance est un état d'esprit. Il ne s'agit pas seulement d'être indépendant, il faut aussi être perçu comme tel.

4.4 L'attitude positive

4.4.1 L'employé a une attitude positive et un esprit constructif dans l'exécution de ses travaux ainsi que dans la manière d'en communiquer les résultats.

4.4.2 Le Vérificateur général a pour mandat d'effectuer des vérifications et de communiquer ses constatations ainsi que les recommandations qu'il juge appropriées. Bien que l'employé affecté à la vérification doive formuler des remarques sur les lacunes qu'il constate, il effectue toujours ses travaux dans un esprit constructif en vue de l'amélioration de la gestion. Ainsi, ses recommandations doivent être objectives et réalistes.

4.4.3 L'employé affecté à la vérification auprès d'une entité évite, dans ses recommandations, d'empiéter sur la responsabilité de prise de décision des gestionnaires ; il n'est pas dans ses attributions de fournir des conseils professionnels dans le cours normal d'une vérification. Il garde à l'esprit que le Vérificateur général doit, en premier lieu, assurer une partie du rôle de surveillance, par l'Assemblée nationale, de la qualité de la gestion des fonds et autres biens publics.

4.5 L'utilisation des biens et équipements

4.5.1 L'employé doit s'abstenir de détourner de leurs fonctions, à quelque fin que ce soit, les biens et équipements mis à sa disposition par le Vérificateur général.

DEVOIRS ENVERS LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

5.1 Dispositions générales

5.1.1 L'employé doit respecter le présent code de déontologie, celui de sa profession et celui qui correspond à son statut au sein de la fonction publique.

5.1.2 L'employé est, d'office, tenu d'être loyal et de porter allégeance au Vérificateur général. Il exerce ses fonctions dans l'intérêt public, avec compétence, intégrité et impartialité.

5.1.3 Le Vérificateur général, ayant le mandat d'apprécier la qualité de la gestion et plus particulièrement celle de l'utilisation optimale des ressources, est amené à préconiser la recherche de l'économie et de l'efficience dans la gestion gouvernementale. Il est donc important que l'employé donne l'exemple en faisant le meilleur usage possible des ressources mises à sa disposition.

5.2 Relations personnelles et professionnelles

5.2.1 L'employé entretient avec ses collègues, supérieurs et subalternes, des rapports fondés sur la courtoisie, la loyauté, la franchise, la dignité et le respect des personnes.

5.2.2 L'employé favorise les bonnes communications au sein de l'organisation tout en contribuant à créer un esprit d'équipe, notamment en assurant et en facilitant une libre circulation de l'information pertinente et utile à l'organisation.

5.2.3 L'employé contribue à assurer la continuité et l'évolution de l'organisation en entretenant la solidarité professionnelle.

5.2.4 L'employé reconnaît l'étendue de l'autorité et des responsabilités de ses collègues ainsi que les décisions qui découlent de l'exercice des pouvoirs et devoirs qui y sont rattachés.

5.2.5 L'employé reconnaît également la compétence de ses collègues dans des champs d'activités particuliers et la valeur des opinions qu'ils émettent. Il n'hésite pas à signaler leurs mérites et leurs réalisations.

5.3 Conflits d'intérêts

5.3.1 L'employé ne peut avoir un intérêt direct ou indirect dans une entreprise qui met en conflit ses intérêts personnels et les devoirs de ses fonctions. En outre, il évite d'avoir avec une entité faisant l'objet de vérification tout lien direct ou indirect qui pourrait être en conflit avec ses intérêts personnels.

5.3.2 Il est interdit à un employé de solliciter ou d'accepter directement ou indirectement une faveur ou un avantage indu pour lui-même ou pour une autre personne. Il ne doit pas, non plus, utiliser une information à caractère confidentiel du gouvernement ou d'une entité faisant l'objet de vérification, à des fins personnelles ou pour une autre personne. Il ne peut s'approprier, falsifier ou détruire de telles informations ou des documents auxquels il a accès.

5.3.3 L'employé qui est placé en situation potentielle de conflit d'intérêts en informe le Vérificateur général qui décidera du comportement à adopter.

5.4 Exclusivité des services

5.4.1 L'employé doit exercer sa profession en exclusivité pour le Vérificateur général.

5.4.2 Un employé peut cependant, avec l'autorisation expresse de son supérieur hiérarchique, donner à l'occasion des cours ou participer aux travaux de comités d'associations et d'ordres professionnels ainsi qu'à des activités de recherche à caractère professionnel.

LE VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

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

Annexe C

Loi sur le vérificateur général

L.R.Q., c. V-5.01

TABLE DES MATIÈRES

	Article
SECTION I – OBJET ET INTERPRÉTATION	1.
SECTION II – LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	7.
SECTION III – VÉRIFICATION ET RAPPORTS	
§1. – Vérification	21.
§2. – Rapports sur les états financiers	37.
§3. – Rapports annuel et spécial	41.
SECTION IV – POUVOIRS, IMMUNITÉS ET CONDITIONS D'EXERCICE	
§1. – Pouvoirs	46.
§2. – Immunités	50.
§3. – Conditions d'exercice	54.
SECTION V – VÉRIFICATION DES COMPTES DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	70.
SECTION VI – DISPOSITIONS TRANSITOIRES, DIVERSES ET FINALES	71.
ANNEXE I (Article 11) – Serment	

LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL[1]
L.R.Q., c. V-5.01[2]

SECTION I

OBJET ET INTERPRÉTATION

1. La présente loi a pour objet de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics.

2. Les fonds et autres biens publics visés par la présente loi sont ceux des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement.

3. Est un organisme public, aux fins de la présente loi, le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor et un ministère.

Sont assimilés à un organisme public, aux fins de la présente loi, le lieutenant-gouverneur, l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen, toute personne que l'Assemblée nationale désigne pour exercer une fonction qui en relève lorsque la loi prévoit que son personnel est nommé suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) et tout organisme dont l'Assemblée nationale ou l'une de ses commissions nomme la majorité des membres.

4. Est un organisme du gouvernement, aux fins de la présente loi, tout organisme, autre que ceux mentionnés à l'article 3, qui est institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor ou d'un ministre et qui satisfait à l'une des conditions suivantes :

1° tout ou partie de ses crédits de fonctionnement apparaissent sous ce titre, dans le budget de dépenses déposé devant l'Assemblée nationale ;

2° la loi ordonne que son personnel soit nommé suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) ;

3° le gouvernement ou un ministre nomme au moins la moitié de ses membres ou administrateurs et au moins la moitié de ses frais de fonctionnement sont assumés directement ou indirectement par le fonds consolidé du revenu ou les autres fonds administrés par un organisme public, ou par les deux à la fois.

Est assimilé à un organisme du gouvernement, pour l'application de la présente loi, le curateur public.

5. Est une entreprise du gouvernement, aux fins de la présente loi :

1° tout organisme, autre que ceux mentionnés aux articles 3 et 4, institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor, ou d'un ministre et dont au moins la moitié des membres ou administrateurs sont nommés par le gouvernement ou un ministre ;

1. Le présent document résulte d'une compilation administrative. Les dispositions qui y sont reproduites, en vigueur le 15 novembre 2000, ne peuvent être considérées comme une version officielle.

2. Loi adoptée par le chapitre 38 des lois de 1985 et modifiée par les chapitres 82 des lois de 1987, 54 des lois de 1989, 61 des lois de 1992, 35 des lois de 1996, 40 des lois de 1999 et 8 et 15 des lois de 2000.

2° toute société à fonds social, autre qu'un organisme du gouvernement, dont plus de 50 % des actions comportant le droit de vote font partie du domaine de l'État ou sont détenues en propriété par un organisme public, par un organisme du gouvernement ou par une entreprise du gouvernement.

6. Malgré les articles 4 et 5, un collège d'enseignement général et professionnel au sens de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel (chapitre C-29) et l'Université du Québec, ses universités constituantes, ses instituts de recherche et ses écoles supérieures, au sens de la Loi sur l'Université du Québec (chapitre U-1), ne sont pas des organismes du gouvernement ou des entreprises du gouvernement au sens de la présente loi.

SECTION II

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

7. Une personne est nommée vérificateur général sur motion présentée par le Premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

8. Le vérificateur général relève de l'Assemblée nationale. Il exerce les pouvoirs que la loi lui confie.

9. La durée du mandat du vérificateur général est de dix ans. Ce mandat ne peut être renouvelé.

10. Le vérificateur général exerce ses fonctions à temps plein.

11. Le vérificateur général doit, avant de commencer à exercer ses fonctions, prêter le serment prévu à l'annexe I devant le président de l'Assemblée nationale.

12. Le vérificateur général peut démissionner en donnant un avis écrit au président de l'Assemblée nationale. Le président en avise l'Assemblée dans les trois jours de la réception de cet avis ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

13. L'Assemblée nationale peut, après avoir pris avis de la Commission de l'Assemblée nationale, destituer le vérificateur général sur motion présentée par le Premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

14. Le vérificateur général reçoit un traitement égal au maximum du niveau supérieur de salaire des sous-ministres autres que le secrétaire général du Conseil exécutif, et à la moyenne de toute autre rémunération des sous-ministres.

Il bénéficie en outre des indemnités auxquelles ces derniers ont droit et des autres conditions de travail qui leur sont accordées.

15. En cas d'absence ou d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, le président de l'Assemblée nationale peut, avec l'accord du Premier ministre et du Chef de l'opposition officielle, désigner l'un des vérificateurs généraux adjoints comme vérificateur général, pour assurer l'intérim.

Celui-ci reçoit, pour la durée de l'intérim, un traitement équivalant à celui du vérificateur général.

16. Malgré toute autre loi générale ou spéciale, le vérificateur général peut opter pour la participation à un régime de retraite dont il aura convenu des termes préalablement à sa nomination avec le représentant autorisé du gouvernement.

Le décret du gouvernement donnant suite à l'entente visée au premier alinéa doit être pris dans les 90 jours qui suivent la date de la nomination du vérificateur général et a effet à compter de la date de son entrée en fonction.

17. Le vérificateur général peut, avec l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale, nommer des vérificateurs généraux adjoints pour l'assister dans l'exercice de ses fonctions. Il détermine leurs devoirs et pouvoirs.

Si la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) n'est pas applicable à un adjoint lors de sa nomination, elle lui devient alors applicable sans autre formalité.

18. Un vérificateur général adjoint a rang de sous-ministre adjoint.

Sa rémunération est fixée par le vérificateur général et correspond à celle accordée à un sous-ministre adjoint.

Il bénéficie en outre des indemnités auxquelles ce dernier a droit et des autres conditions de travail qui lui sont accordées.

19. Les autres fonctionnaires du vérificateur général sont nommés conformément à la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1).

20. Le vérificateur général exerce à l'égard de son personnel les pouvoirs que cette loi confère à un dirigeant d'organisme.

SECTION III

VÉRIFICATION ET RAPPORTS

§ 1. — *Vérification*

21. Aux fins de la présente sous-section, on entend par :

1° **« économie »** : l'acquisition, au meilleur coût et en temps opportun, des ressources financières, humaines et matérielles, en quantité et qualité appropriées ;

2° **« efficience »** : la transformation, au meilleur rendement, des ressources en biens et services ;

3° **« efficacité »** : l'atteinte, au meilleur degré, des objectifs ou autres effets recherchés d'un programme, d'une organisation ou d'une activité.

22. Le vérificateur général a compétence en matière de vérification ou d'enquête se rapportant :

1° aux fonds et autres biens publics ;

2° aux services, aux fonds et autres biens transmis sous forme de subventions accordées par un organisme public ou par un organisme du gouvernement.

23. Le vérificateur général est le vérificateur des livres et comptes :

1° du fonds consolidé du revenu ;

2° des organismes publics ;

3° des organismes du gouvernement ;

4° des entreprises du gouvernement.

24. Malgré l'article 23, le vérificateur général n'est pas tenu de vérifier les livres et comptes d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement lorsqu'un autre vérificateur est nommé conformément aux dispositions de la loi constitutive ou de la loi qui régit les activités de l'organisme ou de l'entreprise.

Les articles 25 à 27 s'appliquent, selon le cas, aux travaux de ce vérificateur.

25. La vérification des livres et comptes du fonds consolidé du revenu, d'un organisme public et d'un organisme du gouvernement comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle d'optimisation des ressources.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme de l'organisme public ou de l'organisme du gouvernement.

26. Cette vérification porte notamment, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, sur les aspects qui suivent et permet de constater, le cas échéant, les déficiences importantes à leur égard :

1° le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception ;

2° le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds du Parlement ;

3° le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations afférentes ;

4° la comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus ;

5° le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus ;

6° l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficience ;

7° la mise en œuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à en rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.

27. La vérification des livres et comptes d'une entreprise du gouvernement comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur, la vérification financière, la vérification de la conformité de ses opérations aux lois, règlements, politiques et directives et celle des systèmes et des procédés mis en œuvre pour contrôler et protéger ses biens.

28. Le vérificateur général peut, lorsqu'il le juge approprié, dans une entreprise du gouvernement dont il vérifie les livres et comptes, procéder à la vérification de la qualité et du fonctionnement des systèmes et procédés mis en œuvre par cette entreprise pour assurer que l'acquisition et l'utilisation de ses ressources se font en accordant l'importance qu'il convient à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité.

Toutefois, sauf pour les cas prévus à l'article 36, le vérificateur général ne peut procéder à une telle vérification qu'après entente avec le conseil d'administration de l'entreprise ou, dans le cas où il n'y a pas de conseil d'administration, avec la direction de l'entreprise.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme de l'entreprise.

29. La vérification des livres et comptes des organismes publics, des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement comprend la vérification des livres et comptes de tout fonds qu'ils administrent.

30. Le vérificateur général peut procéder à la vérification, ou à tout complément de vérification, des registres, des dossiers, des documents et des comptes d'un établissement, institution, association ou entreprise relativement à l'utilisation de toute subvention qui lui est accordée par un organisme public ou un organisme du gouvernement.

31. Tout organisme, association ou entreprise qui a bénéficié d'un financement sous forme d'avance, de prêt, de garantie d'emprunt ou sous une autre forme d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement, est tenu de fournir, sur demande, au vérificateur général les documents et renseignements que ce dernier juge nécessaires pour compléter sa vérification de la créance, du placement ou de l'évaluation d'une perte éventuelle reliée à l'exécution de la garantie.

32. Le vérificateur des livres et comptes d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement, autre que le vérificateur général, doit transmettre à celui-ci, avec diligence, un exemplaire :

1° des états financiers annuels de l'organisme ou de l'entreprise ;

2° de son rapport sur ces états ;

3° de tout autre rapport qu'il fait au conseil d'administration, à la direction ou au dirigeant de l'organisme ou de l'entreprise, le cas échéant, sur ses constatations et recommandations.

33. Un vérificateur visé à l'article 32 doit mettre à la disposition du vérificateur général, sur demande, les documents de travail et les autres rapports et documents se rapportant à ses travaux de vérification.

Il doit également fournir au vérificateur général tout renseignement et explication additionnels requis sur ses travaux de vérification et leurs résultats.

34. Le vérificateur général peut, s'il est d'avis que les renseignements, explications, documents et rapports obtenus d'un vérificateur visé à l'article 32 sont insuffisants ou que des travaux de vérification supplémentaires devraient être effectués, procéder ou faire procéder à toute vérification additionnelle ou enquête qu'il juge nécessaire dans les livres et comptes de l'organisme du gouvernement ou de l'entreprise du gouvernement.

Les honoraires et frais additionnels ainsi encourus par un vérificateur autre que le vérificateur général, le cas échéant, sont à la charge de l'organisme ou de l'entreprise.

35. Le vérificateur général peut communiquer ses constatations de vérification avec les recommandations qu'il juge appropriées aux autorités gouvernementales et aux responsables concernés sur toute matière qui, à son avis, est de leur compétence.

36. Le vérificateur général effectue une vérification particulière ou une enquête et fait rapport chaque fois que le gouvernement ou le Conseil du trésor lui en fait la demande sur toute matière qui est de la compétence du vérificateur général. Toutefois, cette vérification ou cette enquête ne peut avoir préséance sur les obligations principales du vérificateur général.

§2. — *Rapports sur les états financiers*

37. Le vérificateur général prépare un rapport sur les états financiers annuels du gouvernement. Ce rapport accompagne ces états financiers dans les comptes publics préparés par le ministère des Finances conformément au chapitre IX de la Loi sur l'administration financière (2000, chapitre 15).

38. Dans son rapport sur les états financiers annuels du gouvernement, le vérificateur général :

1° indique si, à son avis, ces états présentent fidèlement la situation financière du gouvernement, les résultats de ses opérations et l'évolution de sa situation financière selon les règles ou conventions comptables énoncées aux états financiers et si ces règles ou conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente ;

2° formule toute restriction qu'il juge pertinente, en expose les motifs et, dans la mesure du possible, indique l'effet de la déficience sur les états financiers ;

3° fait tout autre commentaire qu'il juge approprié.

39. L'article 38 s'applique, en l'adaptant, au rapport du vérificateur général sur les états financiers annuels d'un organisme public et sur ceux d'un fonds que celui-ci administre dans le cas où ces derniers états doivent être publiés dans les comptes publics et ne sont pas cumulés dans les états financiers annuels du gouvernement.

40. L'article 38 s'applique également, en l'adaptant, au rapport de tout vérificateur sur les états financiers annuels d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement et sur ceux de tout fonds qu'ils administrent.

§3. — *Rapports annuel et spécial*

41. Le vérificateur général prépare, à l'intention de l'Assemblée nationale, un rapport annuel dans lequel :

1° il fait part de ses activités ;

2° il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ses fonctions, tous les renseignements, rapports et explications demandés.

42. Le vérificateur général signale, dans ce rapport, tout sujet ou tout cas qui, d'après lui, mérite d'être porté à l'attention de l'Assemblée nationale et qui découle des travaux de vérification concernant :

1° le fonds consolidé du revenu ;

2° les organismes publics ;

3° les organismes du gouvernement ;

4° les entreprises du gouvernement ;

5° les bénéficiaires de subventions des organismes publics et des organismes du gouvernement.

Cet article s'applique également, en l'adaptant, à tout sujet ou cas qui découle d'une enquête.

43. Le vérificateur général peut également faire, dans ce rapport, les commentaires qu'il juge appropriés :

1° sur les états financiers du gouvernement et des autres organismes publics, ceux des organismes du gouvernement et des entreprises du gouvernement, ceux des fonds qu'ils administrent, ainsi que sur les règles ou conventions comptables en vertu desquelles ces états ont été préparés ;

2° sur la forme et le contenu des documents d'information financière, notamment les prévisions de dépenses et les comptes publics, déposés devant l'Assemblée nationale ou en commission, comme moyen de surveillance de l'utilisation des fonds et autres biens publics.

44. Le vérificateur général doit, au plus tard le 15 décembre de chaque année, remettre son rapport annuel au président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

45. Le vérificateur général peut soumettre, en tout temps, un rapport spécial à l'Assemblée nationale sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telle qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation de son rapport annuel.

Un tel rapport est déposé devant l'Assemblée nationale selon le mode établi pour le rapport annuel.

SECTION IV

POUVOIRS, IMMUNITÉS ET CONDITIONS D'EXERCICE

§ 1. — *Pouvoirs*

46. Sous réserve de la présente loi et des autres lois qui lui sont autrement applicables, le vérificateur général effectue, au moment, à la fréquence et de la manière qu'il détermine, les vérifications et enquêtes nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

47. Aux fins de l'exécution de ses fonctions, le vérificateur général peut détacher ses employés et experts-conseils auprès d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement, d'une entreprise du gouvernement ou de tout autre organisme, association ou personne dont les fonds et autres biens relèvent de son champ de compétence.

Ceux-ci doivent leur fournir les locaux et l'équipement que le vérificateur général estime nécessaires.

48. Les organismes, entreprises, associations ou personnes visés à l'article 47 et leurs administrateurs, dirigeants et employés doivent, sur demande, permettre au vérificateur général de prendre communication et de tirer copie des registres, rapports, documents ou données, quelle qu'en soit la forme, relatifs aux travaux du vérificateur général en vertu de la loi, et lui fournir tout renseignement et explication s'y rapportant.

Le présent article s'applique malgré la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1).

Le présent article prévaut sur une disposition d'une loi générale ou spéciale postérieure qui lui serait contraire à moins que cette dernière loi n'énonce expressément s'appliquer malgré le présent article.

49. Le vérificateur général, ou le représentant qu'il désigne par écrit, peut, dans l'exercice de ses fonctions, interroger toute personne sous serment et l'obliger à produire tout document; il est investi, à cette fin, des pouvoirs et de l'immunité d'un commissaire nommé en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37), sauf du pouvoir d'imposer une peine d'emprisonnement.

§ 2. — *Immunités*

50. Malgré toute autre loi générale ou spéciale, le vérificateur général, ses employés et ses experts-conseils ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

51. Le vérificateur général et ses employés ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

52. Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du vérificateur général en vertu de la présente loi ou de toute autre loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

53. Sauf sur une question de compétence, aucun des recours extraordinaires prévus aux articles 834 à 850 du Code de procédure civile (chapitre C-25) ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée ou autre mesure provisionnelle prise contre le vérificateur général, ses employés et ses experts-conseils dans l'exercice de leurs fonctions.

Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement tout bref délivré et toute ordonnance ou injonction prononcée à l'encontre du présent article.

§3. — *Conditions d'exercice*

54. Tout employé ou expert-conseil du vérificateur général doit observer les règles de sécurité et de discrétion applicables aux employés des organismes publics, des organismes du gouvernement, des entreprises du gouvernement ou de tout autre organisme, association ou personne dont les fonds et autres biens font l'objet de vérification ou d'enquête.

55. Le vérificateur général peut autoriser, par écrit, l'un de ses adjoints, ou tout autre membre de son personnel d'encadrement, à signer en son nom tout rapport du vérificateur général autre que celui sur les états financiers annuels du gouvernement et ceux qu'il présente à l'Assemblée nationale.

56. Le vérificateur général établit, sans autre formalité, ses politiques de gestion des ressources humaines en matière de planification, d'organisation et de développement.

57. Le vérificateur général établit, sous réserve des crédits accordés par le Parlement, les effectifs maxima dont il a besoin pour l'exercice de ses fonctions et détermine leur répartition ainsi que le niveau de leur emploi.

58. Le Conseil du trésor peut, à la demande du vérificateur général, conclure une entente avec ce dernier concernant la délégation et l'exercice de tout pouvoir qui lui est conféré par la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) ou par le chapitre III de la Loi sur l'administration publique (2000, chapitre 8) et qui n'est pas attribué au vérificateur général par la présente loi.

59. Le président du Conseil du trésor peut, à la demande du vérificateur général, conclure une entente avec ce dernier concernant la délégation et l'exercice des pouvoirs qu'il ne peut déléguer en vertu de l'article 102 de la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1).

60. Le vérificateur général doit remettre copie de toute entente conclue en vertu des articles 58 et 59 au président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci la dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

61. Le vérificateur général peut, conformément aux normes et conditions qu'il établit par règlement, conclure :

1° des contrats requis dans l'exercice de ses fonctions ;

2° des ententes avec des organisations publiques ou privées concernant la permutation ou l'affectation du personnel.

Ce règlement est soumis à l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale. Le président de l'Assemblée nationale le dépose devant l'Assemblée dans les trois jours de son approbation, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

62. (*Abrogé*)

63. Le vérificateur général soumet ses prévisions budgétaires annuelles au Bureau de l'Assemblée nationale.

64. Après étude et modification, le cas échéant, par le Bureau, les prévisions budgétaires du vérificateur général sont portées au budget de dépenses déposé à l'Assemblée nationale.

65. Le vérificateur général peut faire rapport à l'Assemblée nationale s'il estime que ses prévisions budgétaires, telles que modifiées, sont insuffisantes. Il remet ce rapport au président de l'Assemblée nationale.

Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

66. Le vérificateur général peut soumettre au Bureau de l'Assemblée nationale des prévisions budgétaires supplémentaires s'il prévoit, en cours d'exercice, devoir excéder les crédits accordés par le Parlement. Les articles 64 et 65 s'appliquent, le cas échéant, en les adaptant.

66.1 Les dispositions de la Loi sur l'administration financière (2000, chapitre 15) applicables aux organismes budgétaires s'appliquent à la gestion des ressources financières du vérificateur général, à l'exception de celles des articles 30 et 31.

67. La Loi sur l'administration publique, à l'exception du paragraphe 6° du premier alinéa et du deuxième alinéa de l'article 9, des articles 10 à 23, du paragraphe 3° du deuxième alinéa de l'article 24 et du troisième alinéa de cet article, des articles 25 à 28, de l'article 44, du quatrième alinéa de l'article 45, des articles 46, 48, 49, 50 et 53, du troisième alinéa de l'article 57, des articles 58 à 66, 74, 75 et 78, s'applique au vérificateur général. Le rapport visé à l'article 24 de cette loi est intégré au rapport annuel du vérificateur général.

Le président de l'Assemblée nationale dépose à l'Assemblée le plan stratégique du vérificateur général visé à l'article 8 de la Loi sur l'administration publique.

68. (*Abrogé*)

69. Sous réserve de la présente loi, la gestion des ressources du vérificateur général s'exerce dans le cadre des lois, règlements et règles qui lui sont applicables.

Toutefois, le Bureau de l'Assemblée nationale peut, par règlement, autoriser le vérificateur général à déroger à une disposition d'un règlement adopté ou approuvé par le gouvernement ou par le Conseil du trésor, ou d'une politique, d'une directive ou d'une décision du gouvernement, d'un ministère, du Conseil du trésor ou d'un organisme du gouvernement, si, de l'avis du vérificateur général, cette disposition constitue une entrave à l'exercice de ses fonctions.

Ce règlement doit préciser la disposition à laquelle il est dérogé et celle qui s'appliquera en son lieu et place.

Le président de l'Assemblée nationale dépose ce règlement devant l'Assemblée dans les trois jours de son adoption, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

SECTION V

VÉRIFICATION DES COMPTES DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

70. Le Bureau de l'Assemblée nationale nomme, pour une période déterminée, un vérificateur pour vérifier notamment les livres et comptes relatifs au vérificateur général.

Ce vérificateur ne peut être un fonctionnaire ou une personne à l'emploi, par contrat ou autrement, d'un organisme public, d'un organisme du gouvernement ou d'une entreprise du gouvernement.

Il doit, au plus tard le 15 décembre de chaque année, remettre son rapport au président de l'Assemblée nationale. Celui-ci le dépose devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de l'ouverture de la session suivante ou de la reprise de ses travaux.

SECTION VI

DISPOSITIONS TRANSITOIRES, DIVERSES ET FINALES

71. à 88. (*Omis*)

ANNEXE I *(Article 11)*

SERMENT

Je, (nom), déclare sous serment que je serai loyal et porterai allégeance à l'autorité constituée et que j'exercerai honnêtement mes fonctions conformément à la loi.



Le logo du Vérificateur général

Une tour bien reconnaissable, celle du Parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité suprême et unique de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits fort dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par le Vérificateur général, à savoir 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.